



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Programa de Pós-Graduação em Administração

Sara Maria Baptista Reis

**A RELAÇÃO ENTRE DROGAS E O SISTEMA PRISIONAL:
Um olhar sob a perspectiva da *Advocacy Coalition Framework***

Brasília
2022

Sara Maria Baptista Reis

**A RELAÇÃO ENTRE DROGAS E O SISTEMA PRISIONAL:
Um olhar sob a perspectiva da *Advocacy Coalition Framework***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto

Área de Concentração: Políticas Públicas

Brasília
2022

Sara Maria Baptista Reis

**A RELAÇÃO ENTRE DROGAS E O SISTEMA PRISIONAL:
Um olhar sob a perspectiva da *Advocacy Coalition Framework***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Banca Examinadora:

Dr. João Mendes da Rocha Neto
Orientador

Marina Figueiredo Moreira
Examinadora Interna

Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Examinadora Externa

Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva
Examinadora Suplente

Brasília, 26 de setembro de 2022

AGRADECIMENTO

Certa de que sozinha a experiência dessa pesquisa seria árdua e penosa, agradeço a todos que atravessaram comigo esse período e compartilharam as dores e delícias do processo de se tornar mestre.

Ao professor João Mendes, pelo auxílio e parceria incondicionais e por compartilhar comigo seu saber, sua expertise e seu acolhimento nos momentos de dúvida. Por ter proporcionado que esta pesquisa se tornasse muito mais que uma obrigação, mas uma oportunidade incrível na construção da minha trajetória acadêmica.

Ao professor Edgar Reyes Junior (*in memoriam*), pela generosidade das orientações e constante disposição de ouvir e acolher seus alunos. Estou ciente do privilégio de ter tido tempo de receber os conselhos e orientações desse grande homem e professor.

Por aceitarem participar da minha banca, agradeço às professoras Marina e Suely, a quem tenho profundo respeito e admiração e são minhas referências enquanto mulheres pesquisadoras.

Aos meus amigos íntimos e companheiros de mestrado que dividiram comigo as angústias e alegrias do processo, tornando tudo mais leve e suave.

Finalmente, agradeço às pessoas mais importantes da minha vida: meus pais. Aos responsáveis por tudo que sei e sou, por nunca terem poupado esforços para investir na minha educação e por sempre acreditarem que sou capaz. Sei que estou longe de conseguir descrever a gratidão que sinto todos os dias, mas deixo aqui meu muito obrigada.

RESUMO

Esta pesquisa parte da necessidade de se estudar políticas públicas de saúde no contexto penitenciário e tem como foco o usuário de drogas encarcerado. Para compreender os entraves encontrados na formulação e implementação de políticas públicas que contemplem essa população, buscou-se analisar a relação entre drogas e prisão a partir do modelo proposto pela *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Sob a perspectiva da ACF, o trabalho apresenta como principal objetivo identificar as coalizões presentes no subsistema delineado considerando os últimos 10 anos (2012 a 2022). Foi realizada a análise de conteúdo de documentos e pronunciamentos produzidos por atores do executivo, legislativo e judiciário bem como de membros da sociedade civil interessados pela temática. Além da identificação das coalizões, o trabalho propõe um sistema de crenças para cada uma delas, levando em conta os núcleos duro, político e aspectos instrumentais. Entre os resultados encontrados estão a presença de 5 coalizões de defesa no subsistema, que se constituem a partir de crenças próprias, que não são, necessariamente, antagônicas entre si. Além disso, demonstraram que as coalizões que consideram as políticas de saúde aparecem com menos frequência e possuem menos atores engajados do que as coalizões que parte da lógica da segurança pública ou do aparato jurídico. Nesse sentido, os achados da pesquisa apontam para uma possível causa da dificuldade de implementar políticas públicas de saúde para usuários de drogas encarcerados pois comprovam a escassez e falta de robustez da coalizão que defende essa visão.

Palavras-chave: Prisão. Drogas. *Advocacy Coalition Framework*. Modelo de Coalizão de Defesa.

ABSTRACT

This research comes from the need to study public health policies in the prison system and to focus on incarcerated drug addicts. To understand the obstacles on the formulation and implementation of public policies that cover this population, the relationship between drugs and prison was analyzed using the *Advocacy Coalition Framework's* (ACF) model. Under ACF, this work sought to identify the coalitions of an outlined subsystem considering the past 10 years (2012 to 2022). Content analysis was carried on official documents and speeches made by actors on the executive, legislative and judicial branches as well as members of the civil society interested in the matter. Besides the identification of coalitions, this research also suggests a belief system for each one of them, considering their deep core, policy core and instrumental aspects. Among the outcomes, 5 advocacy coalitions were identified in the subsystem formed by their beliefs system, which are not necessarily antagonistic amongst themselves. Furthermore, results showed coalitions that consider health policies appear less frequently and have fewer engaged actors than coalitions that come from the public security and juridic apparatus logic. In that regard, findings indicate a plausible reason for the difficulty to implement public health policies for drug incarcerated addicts, by showing the scarcity and lack of strength of the coalition that supports this vision.

Keywords: Prison. Drugs. *Advocacy Coalition Framework*.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definições de Sistema de Crenças.....	34
Quadro 2 – Comparativo do PNSSP e da PNAISP	52
Quadro 3 – Comparativo da Criminalização do uso: tráfico de drogas – Lei de Drogas.....	59
Quadro 4 – Relação de informações disponibilizadas pelo Depen	65
Quadro 5 – Sistema de crenças – Código de análise	71

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama do modelo de coalizão de defesa (ACF)	33
Figura 2 – Nuvem de palavras	Erro! Indicador não definido.
Figura 3 – Coalizações identificadas	78
Figura 4 – Frequência total de cada coalizção	81
Figura 5 – Presença das coalizações em cada esfera de poder	85

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual das classes identificadas	74
Gráfico 2 – Dispersão das coalizações	75
Gráfico 3 – Dispersão de termos das coalizações.....	76
Gráfico 4 – Dispersão das Coalizões	80
Gráfico 5 – Frequência das coalizações 2012-2021	82
Gráfico 6 – Distribuição de frequência por partidos – Coalizão Segurança Pública (SEG)	86
Gráfico 7 – Distribuição de frequência por partidos – Coalizão Combate das Drogas Intramuros (COM)	87
Gráfico 8 – Distribuição de frequência por partidos –Coalizão Saúde Pública (SAU).....	87
Gráfico 9 – Distribuição de frequência por partidos – Coalizão Direitos Humanos Intramuros (DH).....	88
Gráfico 10 – Distribuição de frequência por partidos – Coalizão Reformista (REF)	88
Gráfico 11 – Maior frequência individual identificada ($n > 3$)	89

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF – *Advocacy Coalition Framework*

CAPS AD – Centro de Atenção Psicossocial álcool e outras drogas

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNPCP - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Depen – Departamento Penitenciário Nacional

DIRPP – Diretoria de Políticas Penitenciárias

Conad – Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

Funpen – Fundo Penitenciário Nacional

Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LEP – Lei de Execução Penal

LGBT – Lésbicas, gays, bissexuais e transsexuais

MCIDADANIA – Ministério da Cidadania

MD – Ministério da Defesa

MJ – Ministério da Justiça

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública

MMFDH – Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos

MP – Medida Provisória

MPPR – Ministério Público do Paraná

MS – Ministério da Saúde

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PAIUAD – Política de Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas

PCC – Primeiro Comando da Capital

PL – Projeto de Lei

PNAISP – Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional

PNAD – Política Nacional sobre Drogas

PNSM – Política Nacional de Saúde Mental

PNSSP – Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário

PTSD – Post-traumatic stress disorder

RAPS -Rede de Atenção Psicossocial

RD – Redução de Danos

SENAD – Secretaria Nacional Sobre Drogas

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

SISNAD – Sistema Nacional Antidrogas

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

STM – Supremo Tribunal Militar

SUS – Sistema Único de Saúde

TED – Termo de Execução Descentralizada

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	23
1.1	Motivação da pesquisa	26
1.2	Justificativa e delimitação da pesquisa	Erro! Indicador não definido.
1.3	Objetivos	27
1.3.1	<i>Objetivo geral</i>	27
1.3.2	<i>Objetivos específicos</i>	27
2	REFERENCIAL TEÓRICO	29
2.1	Análise de Políticas Públicas e a escolha pelo modelo <i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF)	29
2.2	<i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF)	31
2.2.1	<i>Visão geral</i>	31
2.2.2	<i>A utilização do modelo</i>	35
2.2.3	<i>O Modelo de Coalizões de Defesa aplicado às políticas sobre drogas</i>	37
2.3	As relações possíveis entre drogas e prisão	39
2.3.1	<i>As drogas e o encarceramento em massa</i>	39
2.3.2	<i>Prisão e direito a saúde</i>	42
2.3.3	<i>As drogas no contexto intramuros da prisão</i>	46
3	POLÍTICAS E LEGISLAÇÕES PERTINENTES À TEMÁTICA	51
3.1	As políticas penitenciárias de saúde	51
3.1.1	<i>O Depen e as políticas públicas</i>	53
3.2	As políticas públicas sobre drogas no Brasil	54
3.3	A legislação sobre drogas no Brasil e seu impacto nas políticas públicas	58
4	METODOLOGIA	61
4.1	Caracterização da pesquisa e delimitação do subsistema	61
4.2	Coleta de dados	62
4.2.1	<i>Câmara Dos Deputados</i>	62
4.2.2	<i>Senado Federal</i>	63
4.2.3	<i>Projetos de Lei e Proposições</i>	63
4.2.4	<i>Poder Executivo – Documentação</i>	64
4.2.5	<i>Poder Executivo – Posicionamentos</i>	65
4.2.6	<i>Audiências Públicas</i>	66
4.2.7	<i>Poder Judiciário – Decisões jurisprudenciais</i>	66
4.2.8	<i>Poder Judiciário – Posicionamentos</i>	67
4.3	Análise e resultados	68
4.3.1	<i>Codificação e Sistema de Crenças</i>	68
4.3.2	<i>Identificação das classes e das coalizões</i>	73
4.3.3	<i>Hipóteses e discussão dos resultados</i>	80
5	LIMITAÇÕES E DESAFIOS DA PESQUISA	91
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95

APÊNDICE A – DOCUMENTOS FORNECIDOS PELO DEPEN UTILIZADOS NA COLETA DE DADOS.....	107
APÊNDICE B – CATALOGAÇÃO DOS DADOS.....	109

1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui quase 700 mil pessoas privadas de liberdade, dentre as quais aproximadamente 200 mil foram presas por crimes relacionados diretamente ao tráfico de drogas (INFOPEN, 2022). Este número pode ser ainda maior se for analisado os comportamentos transgressores associados ao uso de álcool e outras drogas, que impactaria o número de pessoas presas por associação indireta ao uso de drogas (CHALUB; TELLES, 2006). Greco Filho (2011) argumenta que existem crimes que são estimulados de forma direta pelo uso de drogas e que existem também aqueles que são indiretamente condicionados pelo seu uso.

Considerando o potencial de alteração do bem-estar físico, mental e social que o uso abusivo de drogas pode acarretar, é preciso pensar nas consequências danosas tanto para o usuário quanto para suas famílias e comunidade (PEREIRA JUNIOR; BERETTA, 2020). Em diagnóstico institucional elaborado pelo Ministério Público do Paraná (MPPR), demonstrou-se que mais de 76% de seus membros e servidores perceberam a presença de fatores de uso, abuso e dependência de drogas nos contextos sociais da maioria dos casos que atendem no MPPR (PERINI, 2019).

É importante esclarecer que existem diversos conceitos para o termo “droga”, que variam de acordo com o tempo e a ciência que o aplica, o que aponta para o fato de que as drogas estão inseridas no nosso contexto sócio-histórico desde os tempos mais remotos (FONTE, 2006). Uma das conceituações mais utilizadas é a da Organização Mundial da Saúde (OMS), que define droga como toda substância, seja ela natural ou criada pelo homem que, ao ser administrada ou consumida tem a capacidade de alterar uma ou mais das funções do organismo de um ser vivo. Entretanto, uma vez que este trabalho trata de temáticas relativas a aspectos ilegais, o termo droga será utilizado para se referir a substâncias ilícitas, ou seja, cuja produção, comercialização e consumo estão proibidas pela legislação no recorte temporal proposto.

Fonseca e Filho (2019) pontuam que diversas soluções podem ser desenvolvidas para um mesmo problema, cujo mapeamento fornece informações acerca da sua gênese e das soluções possíveis. Assim, a partir de análise técnica e do interesse dos gestores, devem ser traçadas as políticas públicas relacionadas às questões específicas, como é o caso das políticas penitenciárias. Para os autores, a realidade de abandono e deficiência na efetivação das políticas públicas voltadas ao sistema penitenciário é transpassada pelo punitivismo e pela exclusão, culminando na invisibilidade dos problemas do cárcere. As mudanças sofridas pela política sobre drogas e a dificuldade de implementação de políticas penitenciárias indicam a sensibilidade e complexibilidade desses temas. Esta pesquisa, além de tentar identificar as percepções de atores relacionados à temática, se propõe a mapear as políticas voltadas para os aspectos do uso de

drogas no ambiente prisional, que consideram as pessoas encarceradas como detentoras de direito a saúde, incluindo os usuários de drogas.

Este estudo busca compreender a relação entre as drogas e a prisão considerando diferentes grupos e políticas que atravessam esta relação. Embasado pelo arcabouço teórico-empírico da *Advocacy Coalition Framework* (ACF), será delineado a partir de múltiplas perspectivas dos atores que formam as coalizões de defesa do subsistema em questão. Para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), precursores da teoria, os subsistemas são a principal unidade de análise no processo das políticas públicas e são formados pelo mapeamento de atores envolvido em um determinado processo de política.

Ao abordar temas complexos e transversais, como os que tratam dos direitos da população privada de liberdade, esbarra-se com diversas políticas que se propõe a garanti-los de maneira integrada. Assim, aborda-se as políticas que envolvem tais questões como a Política Nacional sobre Drogas (PNAD) e a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP). A escolha pela ACF se justifica na medida em que elege como unidade de análise um subsistema formado por diversos atores, instituições e políticas, não se limitando, assim, a analisar somente uma política.

A ACF preconiza uma visão integral do processo das políticas públicas, considerando as disputas de crenças e ideias dos atores acerca da formação, das causas, soluções e abordagens a serem utilizadas para os problemas (RODRIGUES; VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2020). Dessa maneira, as crenças que predominarem nessas disputas delineiam os objetivos, conteúdos e perspectivas da política pública. As diferentes maneiras de considerar a relação entre prisão e drogas pode ser motivo de discussões e divergências entre grupos políticos e ideológicos na sociedade. Assim, é possível que essas divergências estejam relacionadas à ausência de políticas públicas efetivas que contemplem a saúde da pessoa privada de liberdade em todas as suas especificidades.

As coalizões de defesa, por sua vez, vão se formando pelo compartilhamento de crenças fundamentais dos atores e pela coordenação de suas ações para influenciar o subsistema da política que estão inseridos (JENKINS-SMITH et al., 2017). Assim, o sistema de crenças de uma coalizão torna-se o principal elemento que a estrutura enquanto a coordenação das ações está condicionada a tal sistema (RODRIGUES; VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2020).

O trabalho teve como base as orientações da ACF na delimitação do subsistema pesquisado e na identificação das coalizões que o compõem por meio de um código de análise. Considerou também a premissa apresentada por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) de delimitar o

período de análise em, pelo menos, uma década. Portanto, todo o material coletado e o delineamento feito considera o intervalo de tempo compreendido entre os anos de 2012 e 2022 – de janeiro a janeiro dos respectivos anos.

Na busca por delimitação do subsistema da pesquisa, a relação entre drogas e prisão se configura como um subsistema, uma vez que o surgimento de um subsistema está ligado à falta de abordagem a uma questão política ou ao descontentamento com os fóruns existentes. Neste sentido, é possível que um subsistema seja formado pela separação de área política já estabelecida, a partir de uma nova vertente da questão original. Entende-se que tanto as políticas de drogas quanto as políticas penitenciárias se organizam como subsistemas próprios. Entretanto, a relação entre as duas questões parece ainda ser um campo nebuloso e incipiente.

De acordo com França (2002, p. 142):

Os limites de um determinado subsistema estão relacionados ao conjunto de indivíduos e instituições que, por sua interação em prol de modificações na resposta política, podem ser considerados relevantes para discussões sobre uma temática.

Assim, ainda que haja iniciativas pontuais e desarticuladas como é visto nessa pesquisa, o país não possui hoje a consolidação de uma política que trate especificamente da questão dos usuários de drogas no sistema prisional. Uma vez que este debate se constitui como problema público, este estudo tenta compreender quais são os atores, as coalizões e as crenças por trás das políticas envolvidas neste problema.

Esta pesquisa demonstra que ainda que exista uma política de atenção à saúde do preso e uma política que se propõe a cuidar da saúde da pessoa usuária de drogas, nem a PNAISP nem a PNAD foram efetivadas a ponto de criarem estratégias que atendam o indivíduo que se encontra nessa intercessão: o preso que possui problemas decorrentes do uso de drogas. É a partir dessa lacuna que buscou-se entender quais são os atores envolvidos nessa questão, como esses atores enxergam a relação entre drogas e prisão, quais são as coalizões formadas por esses atores e em que sentido essas coalizões têm se direcionado na última década.

Dessa forma, apresenta-se a lacuna de pesquisa proposta por McLeod *et al.* (2020), que aponta para a necessidade de esforços múltiplos e multifacetados de pesquisadores, formuladores de políticas, governos e organismos internacionais para resolver o hiato de conhecimento causado pela falta de dados sobre os impactos de políticas públicas na saúde prisional. Os autores (2020) afirmam que as pesquisas devem incluir revisões sistemáticas de informações disponibilizadas on-line e através de atores envolvidos. Essa lacuna de conhecimento pôde ser observada no contexto brasileiro nesta pesquisa e é discutida ao longo dos capítulos seguintes.

1.1 Hipóteses

O estudo conta com uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema e com a análise de conteúdo de documentos relevantes produzidos nos últimos 10 anos para a identificação dos grupos e processos históricos envolvidos na temática no Brasil. Apesar de a ACF propor hipóteses que podem auxiliar o desenvolvimento das pesquisas, optou-se por propor hipóteses próprias para a persecução dos objetivos desse trabalho, sendo as principais delas:

- a) as coalizões de defesa presentes no subsistema têm visões antagônicas entre si e não possuem similaridades;
- b) tais coalizões se mantêm ao longo do tempo quando se considera o recorte temporal dos últimos 10 anos;
- c) coalizões que consideram a pessoa privada de liberdade enquanto detentora de direitos a saúde possuem menos atores e aparecem com menor frequência nos debates e pronunciamentos públicos.
- d) coalizões que consideram as políticas de saúde como principal elemento da relação entre drogas e prisão aparecem com menos frequência do que coalizões que levam em conta os aspectos relacionados à segurança pública.

1.2 Motivação da pesquisa

O interesse da autora pela temática surgiu durante a graduação em psicologia, com a experiência adquirida no sistema público de saúde, com foco na população portadora de transtornos mentais severos e persistentes, incluindo as enfermidades secundárias ao uso de substâncias psicoativas. Ao longo de 7 anos como psicóloga atuante nesse contexto, foi possível explorar os diversos recortes que permeiam essa população: saúde, segurança pública, estigmas, direito a acesso aos espaços públicos etc. Entretanto, ao ingressar no Departamento Penitenciário Nacional (Depen), percebeu-se que a lacuna de políticas vivenciada por essas pessoas quando ingressam no sistema prisional, torna-se ainda mais preocupante. Se nas ruas os portadores de agravos, devido ao uso de drogas, enfrentam diversas privações de direitos e estigmatização, ao entrarem nas unidades prisionais, eles ainda teriam de enfrentar a invisibilização.

No Depen, diante da oportunidade de conhecer as prisões do País, a autora presenciou o quanto as drogas faziam parte do cotidiano intramuros, ainda que pouca atenção fosse dispensada a essa realidade. São escassas as iniciativas voltadas para o enfrentamento ao uso de drogas intramuros, sejam elas relativas ao tratamento dos apenados, à oferta e circulação de drogas nas unidades ou até mesmo da construção de uma política que abarque todas essas questões. Nesse sentido, este trabalho parte da necessidade de entender as lacunas de programas e

políticas sobre a questão e, para isso, busca investigar como a relação das drogas com o sistema prisional foi abordada na última década.

1.3 Objetivos

Partindo da relação presente entre a temática das drogas com o contexto prisional, esse projeto visa atender os seguintes objetivos:

1.3.1 *Objetivo geral*

Identificar as coalizões de defesa presentes no subsistema que consideram a relação entre drogas e sistema prisional.

1.3.2 *Objetivos específicos*

A partir do objetivo geral, o trabalho propõe como objetivos específicos:

- i. Realizar análise de conteúdo a fim de identificar grupos e discutir as perspectivas presentes nas questões relacionadas com o tema;
- ii. Verificar a estabilidade das coalizões identificadas ao longo da última década;
- iii. Verificar a frequência de aparições das coalizões identificadas em cada um dos poderes (legislativo, executivo e judiciário);
- iv. Identificar os atores e partidos políticos mais presentes nas discussões sobre o tema no Brasil;
- v. Coletar material que possa embasar a elaboração de diretrizes para um plano de implementação visando a melhoria de políticas públicas ao Departamento Penitenciário Nacional, considerando os *outcomes* e a aprendizagem com os achados da pesquisa.

O trabalho apresenta um referencial teórico de dois eixos: o primeiro relacionado ao modelo escolhido para análise das políticas públicas e o segundo sobre diferentes abordagens acerca da relação entre drogas e prisão. Optou-se por elaborar um capítulo para abordar, especificamente, a legislação relacionada à temática apresentada no referencial teórico. Em seguida, apresenta-se o capítulo de metodologia com os instrumentos metodológicos utilizados e resultados. Por fim, antes de fazer as considerações finais, são discutidos os desafios e limitações da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste trabalho está dividido em três partes e foi construído para contemplar diversos temas e, assim, proporcionar melhor compreensão dos resultados da pesquisa ao leitor. Cabe salientar que boa parte do referencial teórico foi construído a partir de revisão bibliográfica dos artigos publicados em plataformas digitais de periódicos avaliados, de excelência nacional e internacional (Qualis A ou B e fator de impacto superior a 1,0), nas plataformas *Scholar Google*, *Scielo*, *Web of Science* e *Proquest*.

O primeiro subcapítulo contempla o histórico e a importância da Análise de Políticas Públicas para o campo de estudo das políticas públicas e justifica a escolha pelo modelo da ACF. No segundo, apresenta-se uma explanação sobre a teoria escolhida, os principais conceitos, o levantamento bibliográfico das principais publicações da área e os trabalhos já realizados sobre políticas de drogas no Brasil embasados pela ACF. Em seguida, são discutidas as possíveis abordagens acerca da relação entre drogas e prisão, contemplando temas relativos ao encarceramento em massa, às drogas no contexto prisional, ao direito à saúde na prisão, entre outros.

2.1 Análise de Políticas Públicas e a escolha pelo modelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF)

Lasswell (1956), um dos fundadores da psicologia política, ao cunhar o termo “análise de políticas públicas” e colocá-lo como objeto das ciências sociais e políticas, contribuiu para o entendimento de que as atuações (e a ausência delas) do Estado devem ser estudadas para embasar a tomada de decisões. Ao abordar o campo de análise de políticas públicas, tomando-a como ciência social, é possível compreender que esse campo embasou diversos quadros teóricos e conceitos, por meio de autores como Hill (2009), Knoepfel *et al.* (2011), Cappella (2007) e Sabatier (2007) em suas obras de referência.

Secchi (2020) define a análise de políticas públicas, tanto como uma atividade, quanto como um campo de conhecimento, que busca criar e sistematizar as produções e saberes relativos às abordagens criadas para lidar com os problemas públicos. Essa perspectiva aponta para o caráter de melhoria na formulação, decisão e implementação de uma política (SECCHI, 2020). O autor (2020) argumenta que uma boa análise de políticas públicas depende de clareza na definição de problemas públicos, aprofundamento nas pesquisas e estudos da área, uma boa capacidade de antecipar e prevenir conflitos de interesses e vieses, entre muitas outras estratégias e capacidades. Além disso, existem níveis diferentes de orientações nos cursos de ações decisórios quando se pretende resolver um problema público que pode ir de um grau mínimo (o que o autor chama de “papo de boteco”) a um elevado nível de embasamento científico.

Neste sentido, a análise de políticas públicas é capaz de diminuir as chances de que as recomendações sobre processos de uma política pública se baseiem em critérios superficiais ou achismos, trazendo conhecimentos técnicos para tais orientações (SECCHI, 2020).

Acerca da implementação de políticas públicas, Wu *et al.* (2014) enfatizam a exigência de coordenação entre uma ampla gama de atores, possibilitando a integração de múltiplos objetivos. De acordo com os autores, a implementação por órgãos públicos, muitas vezes, pode ser cara, demorada, não ter financiamento garantido e exige que haja negociações e discussões contínuas entre os lados político e administrativo do Estado. O presente trabalho pôde confirmar essa afirmação, uma vez que concluiu que as políticas que abordam a relação entre drogas e sistema prisional esbarram com diversos entraves, principalmente, relacionados às perspectivas divergentes dos atores envolvidos.

Hill (2006) discorre sobre alguns aspectos que devem ser considerados numa abordagem realista da implementação de políticas públicas, como o de que essa fase envolve interações complexas dentro das organizações e analisar tais interações deve esclarecer questões sobre a negociação entre os atores. Acerca da complexidade das relações entre os atores, é importante considerar a contextualização como fator fundamental, uma vez que os indivíduos não são formados apenas por propensões psíquicas internas, mas também por regras morais externas que influenciarão a avaliação sobre si e sobre os outros, a distribuição de seus sentimentos e os tipos de práticas empregadas para conservar um equilíbrio (GOFFMAN, 1967). Essa complexidade é evidente nos debates que envolvem temas polêmicos, tanto os de drogas quanto os relativos às políticas penitenciárias. Esses debates envolvem, necessariamente, o confronto de ideias e opiniões morais e sociais extremamente sensíveis, o que parece tornar a questão ainda mais complexa.

A análise de políticas permite compreender como e por quais motivos os governos promulgam determinadas políticas e seus efeitos, e assim, pôde-se entender que as políticas de saúde foram influenciadas pela disputa entre distintos condicionantes e projetos, cuja interação explica as contradições observadas em sua trajetória (MACHADO; LIMA; BAPTISTA, 2017). Acerca dos modelos possíveis de análise de políticas em saúde, a forma como a política é descrita, introduzida e implementada pode implicar no seu sucesso bem como pode influenciar o modo como os problemas são enquadrados ou conceituados pelos atores e oferece a oportunidade de repensar esforços das pesquisas e das políticas em si (BROWNE *et al.*, 2018). A implementação de políticas sociais demanda a integração de ações em diversos níveis de governo, o que remete ao problema teórico clássico sobre a possibilidade de ação coletiva ou de cooperação entre entes (MENICUCCI, 2014).

Considerando toda a contribuição da análise de políticas públicas, este trabalho buscou encontrar uma abordagem teórico-prática que abarcasse as questões envolvidas na relação entre drogas e sistema prisional. Desse modo, a escolha pela ACF deu-se por diversos motivos, dentre eles, o de que tal abordagem constitui-se como um *framework*, ou seja, suas contribuições teóricas permitem o desenvolvimento de sistemas e aplicações práticas para a pesquisa, partindo de um modelo extremamente complexo e amplo.

2.2 Advocacy Coalition Framework (ACF)

2.2.1 Visão geral

O desenvolvimento do campo analítico das políticas públicas atraiu o interesse de diversas áreas e passou a permear as políticas setoriais, aumentando os estudos e os modelos teóricos para nortear as pesquisas e ajudar os pesquisadores a desenvolvê-las (SOARES; ALVES, 2015). Nesse sentido, uma vez que diversas teorias contribuem para uma compreensão ampla do campo de análise de políticas públicas, este trabalho se baseia nas contribuições da ACF para refletir as políticas públicas que abrangem as temáticas relativas às drogas e o ambiente penitenciário.

O modelo foi proposto por Paul Sabatier (1988), considerando a necessidade de uma alternativa frente às teorias tradicionais heurísticas de processo de políticas públicas, capaz de superar a falta de teorias que considerasse a relevância das ideias científicas e técnicas nos debates políticos e a ausência de um enfoque sistêmico (ROCHA NETO; CARRIJO, 2021). A partir disso, compreende-se que a competição entre coalizões de defesa, ao longo do tempo, servirá para estabelecer os contornos e o conteúdo das políticas e de sua implementação (HOWLETT; MCCONNELL; PERL, 2016).

A ACF foi consolidada na obra *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), revista em diversas edições e utilizada por estudiosos desde então. No Brasil, os primeiros estudos que utilizam a ACF datam do início dos anos 2000 e tratam de temáticas como a formação da política ambiental de desenvolvimento da indústria metalúrgica no Grande Carajás (CARVALHO, 2001), seguido de estudos relativos a políticas de combate às drogas ilícitas (FRANÇA, 2002), de Segurança Pública e Controle de Armas (BUENO, 2005), entre outros.

Com caráter dinâmico, o modelo é capaz de explicar as mudanças sofridas pelas políticas públicas ao longo do tempo e parte da ideia de que as agências do governo não são atores neutros e imparciais em um subsistema, uma vez que interagem, influenciam e podem integrar as coalizões atuantes em um subsistema de políticas públicas (VICENTE; CALMON; ARAUJO, 2017).

Para analisar os mecanismos envolvidos nas mudanças políticas, a ACF considera tanto a importância de comunidades políticas, redes e subsistemas envolverem atores de instituições públicas e privadas e de múltiplos níveis de governo, quanto a relevância da informação substantiva na política pública. Além disso, considera o subsistema como a escala de estudo, sendo permeado pelas complexidades envolvidas na análise de cada setor específico da política pública (SOUZA; SECCHI, 2014). O modelo dispõe ainda de um sistema de crenças de estrutura hierárquica tripartite com um núcleo duro, com valores fundamentais, um núcleo da política com aspectos normativos e empíricos e um núcleo de aspectos secundários de instrumentos da política (MA; LEMOS; VIEIRA, 2020).

Uma coalizão de defesa é reunida por compartilhar crenças entre seus membros sobre temas políticos fundamentais e estas crenças determinam o direcionamento que os membros darão à política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007). Entretanto, é possível que a opinião desses membros divirja sobre questões menores, uma vez que tais divergências são limitadas e não impactam o direcionamento da coalizão a longo prazo (VICENTE; CALMON; ARAUJO, 2017). As coalizões de defesa formadas competirão por recursos políticos, imprimindo suas crenças nas políticas públicas e nos programas do governo por meio de um contínuo processo de aprendizagem denominado *policy-oriented learning* - aprendizado orientado à política (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Esse aprendizado se baseia nas revisões da política pública a partir das mudanças advindas da evolução do conhecimento técnico/científico do problema (SOUZA; SECCHI, 2014).

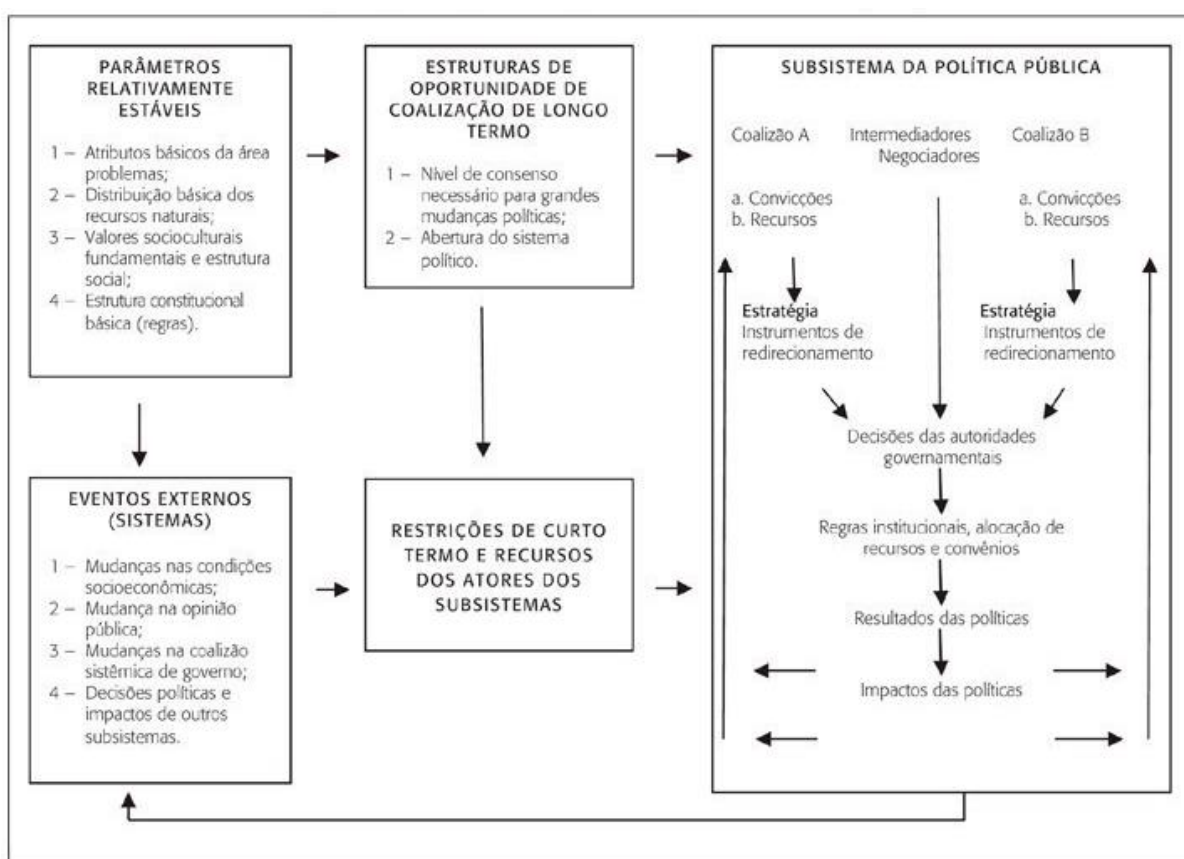
A ACF compreende três premissas principais, quais sejam: a) em nível macro, supõe que as políticas públicas devem ser orientadas pelos especialistas de um subsistema, a despeito de o comportamento dos atores sofrer influência de fatores externos, uma vez que faz parte de sistemas socioeconômicos e políticos maiores; b) no nível micro, o indivíduo que está inserido no subsistema, por sua vez, sofre influência de seu sistema de crença; c) em nível intermediário, supõe que, para lidar com os múltiplos atores de um subsistema, é possível agrupá-los em coalizões de defesa (ROCHA NETO; CARRIJO, 2021). O nível intermediário será o foco de análise deste estudo, ainda que este trate tangencialmente de todos eles.

Pode-se apontar como um desafio para aplicar a ACF, a dificuldade de delimitar um escopo dentro de subsistemas que, muitas vezes, se sobrepõem e, por isso, é fundamental delimitar o subsistema a ser estudado materialmente, territorialmente ou pela esfera político-administrativa (SABATIER e WEIBLE, 2007). Essa dificuldade foi o principal desafio na definição dos objetivos e do escopo deste estudo, uma vez que os subsistemas de políticas de drogas e os subsistemas de políticas penitenciárias poderiam não se interligar e não compartilhar coalizões

que formassem um novo subsistema. Entretanto, a partir de conversas informais com especialistas da área e da leitura de produções nacionais sobre o tema, considerou-se que existem “grupos” de interessados na temática em questão, ainda que estes grupos possuam interesses e visões, muitas vezes, distintas uns dos outros. Nesse sentido, o trabalho parte do pressuposto de que a falta de uma política voltada, especificamente para usuários de drogas no cárcere não impede que seja feito um estudo acerca das políticas que envolvem a problemática em questão.

Na elaboração de seu modelo e a partir das premissas já elencadas, Sabatier e Weible (2007) propõe o diagrama demonstrado na Figura 1.

Figura 1 – Diagrama do modelo de coalizão de defesa (ACF)



Fonte: Sabatier e Weible (2007, p. 202), tradução de Oliveira (2011, p.18).

Uma vez que este trabalho utiliza a estrutura do sistema de crenças proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1999), cabe aprofundar aqui os núcleos propostos pelos pesquisadores, sejam eles: a) o *Deep (normative) core* (núcleo duro): um conjunto de axiomas normativos e ontológicos que fundam a filosofia de cada indivíduo; b) *Near (policy) core* (núcleo político): a definição das estratégias de base, das escolhas programáticas e da teoria de ação para alcançar os objetivos normativos gerais; c) *Secondary aspects* (aspectos instrumentais): Escolha dos instrumentos, medidas e informações necessárias para executar o núcleo político em um dado subsistema de política pública. De acordo com o modelo, não são as crenças do núcleo duro as

responsáveis por unir as coalizões, mas sim as do núcleo político, considerando que são elas que representam os vínculos normativos e empíricos no âmbito das elites políticas.

Assim, quanto ao núcleo político de um sistema de crenças, tanto a abrangência do assunto (crença aplicável a todos os aspectos do subsistema político) quanto sua natureza (lista de tópicos relevantes com relação ao assunto) são essenciais. Entre esses tópicos, são críticos os preceitos normativos fundamentais que fornecem orientação sobre valores prioritários básicos e sobre a identificação de grupos/entidades cujo bem-estar é prioritário, sendo a concordância sobre esses dois aspectos a mais importante característica definidora de uma coalizão de advocacia. (FRANÇA, 2002, p.124).

Sabatier e Jenkins-Smith (1999) elaboraram um quadro para ilustrar, de maneira mais clara, o que são e como se formam os componentes de um dado sistema de crenças, apresentado e traduzido por França (2002) e reproduzido, na íntegra, abaixo:

Quadro 1 – Definições de Sistema de Crenças

	Núcleo Duro	Núcleo Político	Aspectos instrumentais
Características definidoras	Axiomas ontológicos e normativos fundamentais	Posições políticas fundamentais em relação às estratégias básicas para alcançar os valores nucleares no âmbito de um subsistema.	Decisões instrumentais e informações necessárias para implementar o núcleo político.
Abrangência	Ao longo de todos os subsistemas políticos.	No âmbito de um dado subsistema.	Usualmente apenas parte do subsistema.
Suscetibilidade a mudanças	Muito difícil; similares a uma conversão religiosa	Difícil, mas podem ocorrer se a experiência revelar anomalias sérias.	Moderadamente fácil; compõem os tópicos da maioria dos processos de formulação política em níveis administrativo e legislativo.

Componentes ilustrativos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Natureza humana: <ol style="list-style-type: none"> a) inerentemente má x passível de salvação; b) parte da natureza x domínio sobre a natureza; c) egoísmo de visão estreita x capacidade de estabelecer contrato social. 2. Prioridade relativa de vários valores fundamentais: liberdade, segurança, compreensão do poder, saúde, amor, beleza etc. 3. Critérios básicos de justiça distributiva: tem mais valor o bem-estar de quem conta? Valores relativos do indivíduo, grupos primários, todas as pessoas, gerações futuras, seres vivos etc. 4. Identidade sociocultural (e.g. valores étnicos, religião, gênero, profissão). 	Preceitos normativos fundamentais: <ol style="list-style-type: none"> 5. Orientação sobre valores prioritários; 6. Identificação de grupos ou outras entidades cujo bem-estar é de grande prioridade. 7. Preceitos com um componente empírico substancial: 8. Seriedade geral do problema; 9. Causas básicas do problema; 10. Distribuição adequada de autoridade entre governo e mercado; 11. Distribuição adequada de autoridade entre os vários níveis de governo; 12. Prioridade dada a vários instrumentos políticos; 13. Habilidade da sociedade para resolver o problema (e.g. otimismo x pessimismo); 14. Participação do público x especialistas x funcionários eleitos; 15. Preferências políticas do núcleo político. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seriedade de aspectos específicos do problema em locais específicos; 2. Importância de várias conexões causais em diferentes locais e ao longo do tempo; 3. A maior parte das decisões é relativa a regras administrativas, alocação de recursos, organização de argumentos, interpretação estatutária e mesmo revisão estatutária; 4. Informação concernente à performance de programas ou instituições específicas
---------------------------------	--	---	--

Fonte: França (2002).

O presente trabalho se baseou nos sistemas de crenças elaborados por França (2002) e Sampaio (2016) para criar um instrumento que abranja o contexto do sistema penitenciário. Portanto, a elaboração deste trabalho considerou o caminho já percorrido pelas autoras, fazendo as adaptações necessárias para esse objeto de pesquisa. Para melhor compreensão, nesta pesquisa foi convencionado o uso dos termos e conceitos da metodologia adotada, em sua versão traduzida para o português.

2.2.2 A utilização do modelo

Capelari, Araújo e Calmon (2015) analisaram como os estudos acadêmicos que utilizam a ACF se consolidaram no Brasil, desde 2000. A análise concluiu que o modelo passou a ser mais utilizado a partir de 2006, principalmente, em temas relativos à política ambiental e energética, utilizando abordagens qualitativas e, por vezes, de maneira conjunta com o Modelo de Múltiplos Fluxos (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015). Os autores (2015) demonstraram a prevalência de trabalhos que identificaram duas coalizões de defesa e teceram críticas à falta de rigor metodológico das pesquisas ao delimitar as coalizões encontradas.

Ma, Lemos e Vieira (2020) demonstraram que no que concerne à natureza e abordagem dos estudos com aplicação do MCD, a maioria (67,4%) tem caráter descritivo, seguidos de estudos de natureza mista (23,9%), explicativos (6,5%) e intervenção política (2,2%). Quanto às

abordagens, a grande maioria (71,7%) tratou de abordagem qualitativa, os métodos predominantes foram os estudos de caso (50%), seguidos da pesquisa documental (21,7%) e questionários / inquéritos (10,9%) (MA; LEMOS; VIEIRA, 2020).

Ainda, quanto aos instrumentos de coleta, predominou a pesquisa documental combinada com entrevistas (47,8%), seguida da pesquisa documental isolada (21,7%) e das combinações de questionários e entrevistas (6,5%), entrevistas, pesquisa documental e questionários (6,5%), entrevistas, pesquisa documental e observação participante (4,3%) e entrevistas isoladas (4,3%) (MA; LEMOS; VIEIRA, 2020). Acerca das técnicas de análise, predominou a análise de conteúdo, que foi utilizada pela maioria dos aplicativos analisados (73,9%), seguida da estatística descritiva (13%), análise do discurso (6,5%) e estatística inferencial (2,2%) (MA; LEMOS; VIEIRA, 2020).

De acordo com Ma, Lemos e Vieira (2020), o predomínio de estudos descritivos e qualitativos aponta para o fato de que as coalizões e crenças são mais facilmente identificadas por meio de pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas, apontando para uma variada lista de *stakeholders* que podem incluir agências governamentais, gestores privados, mídia, organizações sociais e a sociedade em geral. Já o predomínio dos estudos descritivos sugere uma aplicação do modelo para buscar identificar relações causais entre os fatores explicativos e a mudança de política (MA; LEMOS; VIEIRA, 2020). Além disso, é necessária a continuidade das investigações na área de políticas públicas para aprimorar os modelos aplicados, ampliar o conhecimento sobre políticas públicas, assim como é importante a capacidade de adaptar modelos de políticas públicas aplicados fora do Brasil ao contexto brasileiro (CAPELARI, ARAUJO; CALMON, 2015).

Em relação aos estudos conduzidos no cenário internacional, Weible, Sabatier e McQueen (2009) conduziram uma análise de 80 aplicações da ACF ao longo de quase duas décadas. Esta análise constatou que o modelo é aplicável a vários tópicos, em diversas áreas geográficas, e com outras teorias e estruturas de processo de política. As hipóteses mais frequentemente levantadas se relacionam com a mudança de política, aprendizado e estabilidade da coalizão. Entretanto, apesar da tendência em se confirmar as hipóteses colocadas, as dúvidas sobre a adesão, estabilidade e deserção dos membros da coalizão, em relação aos mecanismos causais que ligam os eventos externos e as mudanças políticas e sobre as condições que facilitam o aprendizado entre coalizões, permaneceram (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009).

Mais recentemente, Pierce *et al.* (2017) deram continuidade às pesquisas, buscando atualizar a compreensão da aplicação da ACF, por meio de uma nova revisão de 161 trabalhos que

utilizaram a ACF entre 2007 e 2014. Os autores (2017) afirmaram que o modelo possui uma agenda de pesquisa produtiva e em expansão, e foi aplicado, pelo menos, 161 vezes desde 2007, em quase 100 diferentes periódicos em inglês e com revisão por pares.

Desde 2010, a ACF tem sido utilizada cerca de 25 vezes por ano, o que demonstra um aumento expressivo quando comparado com a análise anterior (2000 a 2006), em que o modelo apresentava 10 ou menos aplicações anuais (SABATIER; MCQUEEN, 2009). Os resultados do estudo de Pierce *et al.* (2017) apontam ainda que o MCD se tornou uma estrutura popular entre os processos de política, com um alto nível de portabilidade e desperta o interesse de estudiosos em todo o mundo, principalmente europeus e norte-americanos. O estudo mostra ainda que este modelo foi amplamente aplicado em todos os níveis de governo e em 16 políticas diferentes, sendo predominantes as aplicações no âmbito do meio ambiente e energia, nos subsistemas de nível nacional e com métodos qualitativos de dados de coleta e análises.

2.2.3 *O Modelo de Coalizões de Defesa aplicado às políticas sobre drogas*

No cenário internacional, o trabalho de Kübler (2001) demonstrou que, em 20 anos, a política de drogas suíça passou de um modelo proibicionista para um modelo de 'redução de danos'. Em seu artigo, fazendo uso da teoria dos movimentos sociais para superar as deficiências da ACF, em relação à ação coletiva, o autor (2001) usa o modelo de coalizão de defesa para compreender o processo de mudança de política. O artigo afirma que a história recente, no campo das políticas de drogas na Suíça, pode ser apresentada como uma competição entre coalizões que defendem sistemas de crenças em relação a problemas e política. O estudo salienta também o papel dos movimentos sociais em fornecer o que falta na teoria para explicar a formação das coalizões (KÜBLER, 2001).

Sommerville, Ritter e Stephenson (2022) analisaram a estratégia denominada “*pill testing*” (teste de pílulas) na Austrália, a partir da ACF. De acordo com os autores (2022), a estratégia vem sendo amplamente discutida no país e consiste em um serviço que fornece aos cidadãos a possibilidade de enviar - de forma anônima - amostras de drogas ilegais, para que sejam analisadas em laboratório e devolvidas com *feedback* dos resultados de componentes e com o aconselhamento apropriado. Com as informações sobre a pureza e composição de suas drogas, os usuários podem avaliar se vão ou não optar por consumi-las, caracterizando este processo como uma estratégia de redução de danos (SOMMERVILLE; RITTER; STEPHENSON, 2022).

O trabalho de Sommerville, Ritter e Stephenson (2022) corrobora a tese da ACF de que as coalizões de defesa sofrem influência de pressões por mudança das crenças secundárias, mantendo intactas as crenças centrais das políticas, bem como demonstra que, tanto as crenças

secundárias, como as políticas centrais são importantes no contexto de coalizões minoritárias e dominantes. O artigo dos autores (2022) encontra como resultado uma coalizão dominante e minoritária identificada no subsistema de políticas de cada jurisdição. A coalizão dominante focada na redução de danos mudou suas crenças secundárias e introduziu uma política de teste de pílulas no Território da Capital Australiana enquanto em Nova Gales do Sul foram necessárias mudanças nas crenças secundárias e políticas centrais da coalizão dominante de “aplicação da lei”, fenômeno menos comum (SOMMERVILLE; RITTER; STEPHENSON, 2022).

O trabalho de Benfer et al. (2018) chama atenção para o comportamento dos usuários de drogas em procurar o serviço de saúde em países mais ou menos rigoroso em suas políticas públicas de saúde. Seu estudo concluiu que indivíduos de países com políticas de drogas mais proibitivas e rigorosas relataram uma propensão maior para mudar seu comportamento e buscar ajuda no caso de alterações hipotéticas nas políticas, citando a redução do medo de sanções criminais como o principal motivo. Assim, reformas em políticas de drogas preconizando a flexibilização das punições, tendem a aumentar o engajamento dos usuários no cuidado e atenção à sua saúde. Os autores sugerem ainda que a política nacional de drogas deve considerar cuidadosamente seus objetivos de prevenção e as necessidades dos indivíduos já envolvidos no uso de substâncias ilícitas, uma vez que políticas de drogas mais liberais podem, na verdade, encorajar a adoção de estratégias de redução de danos, como engajamento de serviços de saúde

O Brasil parece não estar caminhando em um sentido redutor de danos em suas políticas públicas. Um exemplo disso pode ser visto nas recentes alterações na Lei de Drogas: a Lei nº 11.343/2006, que orienta a política pública sobre drogas, tem como um de seus princípios “o fortalecimento da autonomia e da responsabilidade individual” e preconiza o “não-uso” ou o “retardamento do uso” e a redução de riscos como as metas a serem alcançadas em ações preventivas, enquanto na Lei nº 13.840/2019, o sistema deixou de assumir a perspectiva da redução de danos e adotou a abstinência como única abordagem ao uso de drogas.

No Brasil, as pesquisas que relacionam as políticas de drogas com a ACF também são escassas. Ao buscar pesquisas que analisam as políticas públicas nessa área, encontra-se apenas duas defesas de dissertações de mestrado: a de França (2002), citado anteriormente e a de Sampaio (2016).

França (2002) analisou o controle de drogas ilícitas no Brasil, entre os anos de 1998 e 2000 para identificar as coalizões de defesa neste subsistema. Em sua análise, a autora (2002) conclui que as coalizões identificadas pareciam atuar de maneira competitiva, influenciando na falta de consistência da política de controle de drogas ilícitas no período estudado.

Já o trabalho de Sampaio (2016) analisou o processo de continuidade e mudança das políticas de drogas brasileira, de 2000 a 2015, por meio dos subsistemas, usando a ACF. Seu estudo propõe que a conflituosa relação entre os atores e coalizões envolvidos no debate dificulta a adoção de alternativas políticas no país. Valendo-se de entrevistas, análise documental de audiências públicas, análise de *cluster*, entre outros, a pesquisa aponta para as crenças, pontos de consenso e controvérsia nos discursos envolvidos, bem como quais indivíduos e organizações formaram coalizões distintas (SAMPAIO, 2016).

Assim, a autora (2016) lança luz às principais mudanças na política e aos fatores que contribuíram para sua continuidade ou modificação. O trabalho de Sampaio (2016) enfatiza o problema de diálogo entre os atores e as coalizões envolvidas no debate sobre o tema, com a possível prevalência de crenças conflitantes e opiniões radicais - que parece gerar um contexto que desencoraja a adoção de alternativas políticas no país. Deste modo, a pesquisa traz contribuições para o entendimento do subsistema da política brasileira de drogas e fornece *insights* sobre as possibilidades e limitações da aplicação do ACF no contexto de políticas sobre drogas.

Nas seções seguintes verifica-se que tanto a implementação de políticas quanto as pesquisas que contemplam a temática de uso/usuário de drogas no contexto prisional são escassas. Logo, é possível dizer que não há um *corpus* de pesquisas relevantes que tratam de políticas penitenciárias a partir da ACF.

2.3 As relações possíveis entre drogas e prisão

2.3.1 As drogas e o encarceramento em massa

O contexto de “guerra às drogas” pode ser entendido como uma operação em que o aparato estatal repressivo escolhe “inimigos internos”, o que repercute no sistema prisional (NUNES; LIMA, 2022). A política internacional de drogas permanece extremamente prejudicial à saúde, aos direitos humanos e ao bem-estar da população em geral - não se limitando aos que consomem e/ou vendem drogas (CSETE, 2016, apud FORD e SAVILLE, 2017), podendo ter mais consequências negativas do que positivas (SAMPAIO, 2016).

De acordo com o Relatório da *Global Commission on Drug Policy* (2012), a criminalização e o encarceramento de usuários de drogas, principalmente os mais marginalizados tem sido a principal resposta em quase todos os estados membros da ONU (2012, apud FORD e SAVILLE, 2017). Por outro lado, os movimentos reformistas da política de drogas vêm desafiando o tradicional viés repressivo do regime de narcóticos e a resposta da justiça criminal aos danos associados às drogas pode não ser mais a única ferramenta possível, considerando o

avanço de políticas alternativas como as de redução de danos, as de descriminalização e legalização, as com penalidades alternativas a prisão, entre outras (SAMPAIO, 2016).

No Brasil, segundo o Infopen (2021), em relação aos crimes considerados hediondos, mais de 60% dos que ocasionaram prisões estavam ligados ao comércio ilegal de drogas, como os tipos penais do tráfico de drogas, a associação para o tráfico e o tráfico internacional de drogas. Em São Paulo, estado que concentra a maior população carcerária do país, segundo os dados de 2020, das 227.608 pessoas encarceradas, 89.377 foram detidas por tráfico de drogas, correspondendo a 40% da população prisional (NUNES; LIMA, 2022). Ao analisar as decisões judiciais de tráfico de drogas a partir de 800 sentenças de 8 Estados - São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás, Pará, Bahia e Maranhão -, Semer (2019) apontou que os processos tratam de quantias pequenas de drogas apreendidas, representando de 56% a 71% das apreensões totais.

Com relação ao expressivo aumento do encarceramento devido aos crimes relacionados a drogas e considerando que as prisões incidem majoritariamente na população masculina em relação a números absolutos, quando analisados - proporcionalmente -, os números relativos ao encarceramento feminino, percebe-se que essa população é afetada de maneira muito particular (MELLO; BELUSSO, 2020). Chama a atenção o crescente número de mulheres privadas de liberdade devido aos crimes relacionados ao grupo “drogas” no Brasil - o número de mulheres presas deste grupo corresponde a mais de 50% da população feminina encarcerada (INFOPEN, 2021). Apesar do percentual alarmante de mulheres encarceradas, há uma preocupante ausência de recorte de gênero nas legislações vigentes (SANTORO; PEREIRA, 2018; NUNES, 2022).

Martins (2020) acrescenta ainda que a ausência desses recortes agrava ainda mais o cenário do encarceramento feminino, ao considerar que o público feminino continua sendo minoritário no sistema carcerário em relação ao masculino, o que gera invisibilização de informações e políticas específicas. Essa falta de visibilidade faz com que o encarceramento feminino seja pouco debatido e pareça estar ligada não só ao fato de que as mulheres ainda são minoria no sistema, mas também à estigmatização dessas mulheres e do papel social feminino do cuidado ao longo dos anos (NUNES, 2022).

Para exemplificar a relação das mulheres com o tráfico de drogas, Santoro e Pereira (2018) destacam que algumas funções ligadas ao tráfico no Brasil, vêm sendo, paulatinamente, desempenhadas pelo público feminino: sejam no alto escalão do tráfico ou na preparação e venda das drogas. Entretanto, de acordo com os autores (2018), tais postos não são maioria ao se analisar os papéis desempenhados por mulheres no contexto do tráfico. É mais comum que

essas mulheres constituam a rede de apoio dos homens envolvidos com o comércio ilegal de drogas (SANTORO; PEREIRA, 2018).

Para os autores (2018), em sua maioria, essas mulheres são esposas, mães, irmãs que sobrevivem amparando os traficantes, comprando roupas, se relacionando sexualmente com eles, pagando propinas ou apenas representando a sua rede de comunicação com os demais membros do grupo criminoso.

Além disso, segundo Martins (2020), é comum que as mulheres entrem no mundo do tráfico para prover condições mínimas para sua família - sustentar os filhos e a si mesmas - e conseguir ampliar a renda familiar. Em muitos casos, são mães solteiras e a principal fonte de renda da família, enfrentando extrema dificuldade de se estabelecer no mercado formal (SANTORO; PEREIRA, 2018; MARTINS, 2020). Acerca do tema, o termo “feminização da pobreza e da punição” trata da inserção das mulheres como coadjuvantes no mercado ilegal - principalmente o de drogas, da precarização do trabalho, do papel secundário nas funções e da exclusão de mulheres pobres no mercado de trabalho formal (ALVES, 2017; MELLO; BELUSSO, 2020, NUNES, 2022).

Além do encarceramento feminino, outro debate é comumente encontrado acerca da relação das drogas com o processo de aprisionamento: o da maioridade penal. Especialistas e estudiosos de diferentes áreas bem como legisladores e políticos se dividem nas posições e opiniões sobre o tema durante as últimas décadas. No âmbito legislativo, algumas propostas foram feitas no sentido de responsabilizar jovens aos 16 anos, como a PEC n.º 20, de 25/03/1999 e a PEC n.º 3, de 22/03/2001. Entretanto, ainda que defendidas por alguns grupos, a PEC encontrou entraves devido às premissas constitucionais, uma vez que nenhum princípio legal deve sobrepor à Constituição Federal (CF).

O número preocupante de jovens cada vez mais novos entrando para o mundo das drogas - principalmente, no comércio ilegal e no uso indiscriminado - incitam o debate sobre imputar ou não responsabilidade criminal a esses jovens (CUNHA, ROPELATO; ALVES, 2006). Essa discussão esbarra com frequência nas questões relacionadas ao encarceramento em massa, nas péssimas condições do sistema prisional brasileiro e na cooptação de jovens e crianças pelo tráfico de drogas, considerando o número de adolescentes que entram em conflito com a lei e associados a práticas relacionadas às drogas (HEIM; ANDRADE, 2008; BANDEIRA, 2022). Nesse sentido, cita-se pesquisas como a do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que aponta para uma porcentagem de 85% de adolescentes internados no sistema socioeducativo que relatam ser usuários de alguma droga lícita ou não (CONANDA, 2006) e a do Relatório Justiça ao Jovem do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2012)

que aponta para um número expressivo de adolescentes de 75% que relatam fazer uso de pelo menos uma droga ilícita.

Todas essas questões foram reforçadas pelos resultados do presente estudo, que apontam para a oposição de opiniões e delineiam as coalizões apresentadas e suas crenças específicas. Por fim, é importante destacar que o debate acerca do crescimento do encarceramento e as consequências do agravamento das penas ligadas às drogas se constitui como uma das principais relações entre drogas e prisão apontadas pelos achados deste trabalho e é analisada a partir das alterações sofridas nas legislações e políticas.

2.3.2 *Prisão e direito a saúde*

Dado que as prisões são reconhecidas, historicamente, como um campo limitado ao punitivismo e controle social, analisar políticas públicas no contexto prisional pode ser uma tarefa árdua (WACQUANT, 2011; SALLA, 2006; TORRES, 2019). De acordo com a socióloga Torres (2020), os sistemas penitenciários brasileiros são tacitamente “máquinas de moer gente” em que pessoas são massacradas de forma indistinta, facionadas ou não, primárias e reincidentes, mas todas sob a tutela do Estado.

A partir da perspectiva foucaultiana, o estudo parte de teorias que questionam a lógica tradicional de repressão e do controle social das prisões, considerando o indivíduo encarcerado como possuidor de direitos, inclusive do direito à saúde. Considerando os questionamentos de Goffman (1987) e de Foucault (1979, 1987) acerca das relações de poder nas instituições e do caráter de fechamento, isolamento e separação do corpo social que a prisão submete o indivíduo, as prisões se constituem como instituições totais. Para esses autores, o ambiente prisional se revela como um local em que muitos indivíduos se encontram em situação semelhante, submetidos à exigência de realizar suas necessidades básicas fisiológicas sob a tutela de uma instituição, segregados da sociedade geral por um intervalo temporal e levando uma vida tanto fechada quanto administrada de maneira formal.

Foucault (1987) acrescenta que a prisão surge com a finalidade de domesticar corpos, tornando-os dóceis, ao mesmo tempo que os reeduca e corrige através de uma disciplina severa. Para o autor (1987), o encarceramento é a última forma de controle que se pode lançar mão quando todas as outras instituições disciplinares fracassaram e a disciplina se apresenta como a forma de utilizar métodos que controlam minuciosamente os corpos, decretando a relação de docilidade-utilidade. Assim, a disciplina se apresenta como um instrumento de dominação e controle para extinguir os comportamentos divergentes que são exercidos por diversas instituições, ultrapassando os muros dos presídios e chegando a todos da sociedade (SILVA, 2015).

Ainda sob uma perspectiva foucaultiana, o panoptismo na arquitetura das prisões permite vigiar vários indivíduos, rostos, corpos, comportamentos, celas (BENELLI, 2004), fomentando o constrangimento, a observação, a repressão e a invisibilidade (CANDIOTTO, 2012). Entretanto, o contexto prisional, marcado por torturas e privações, não obedece totalmente ao viés panóptico, quando, muitas vezes, é permeado pela falta de transparência e omissão de informações que mantém as ilegalidades e violências escondidas da sociedade. Assim, diferente do que se via anteriormente, não parece mais se almejar a formação de indivíduos dóceis ou domesticados, mas sim antever a barreira punitiva (INCOTT, 2017).

As prisões carregam como marcas estruturais um conjunto de privações que prejudicam diretamente a socialização dos apenados e aspectos como ócio, superlotação, equipe de saúde insuficiente, estrutura inadequada e insalubre agem como potencializadores de doenças (CONSTANTINO; ASSIS; PINTO, 2016). Ademais, os comportamentos de risco aliados à falta de acesso às ações preventivas tornam o ambiente prisional um potencializador de vulnerabilidades que impõe obstáculos à plena implementação das práticas preventivas no contexto prisional (FONSECA, 2005).

Lermen *et al.* (2015) salientam que o crescimento da população privada de liberdade e a desigualdade social tensionam as instituições para que sejam elaboradas políticas sociais que ampliem o acesso dos presos a direitos e melhorem as condições para o cumprimento da pena. Os autores (2015) salientam que as políticas públicas não são processos lineares e homogêneos e que aquelas voltadas à população prisional passaram por entraves que só permitiram alguma efetividade décadas após terem sido asseguradas por lei.

Bernard (2016) relata que, além do aumento expressivo da população prisional, vários relatórios internacionais apontam para o aumento da deterioração das condições físicas, sanitárias e de tratamento nas unidades prisionais de todo o mundo. O autor afirma ainda que essas mazelas não fazem parte das preocupações da sociedade em geral, tanto porque consideram que os presos estão recebendo o que merecem, quanto porque se trata de um grupo extremamente marginalizado da sociedade. Os prisioneiros, dessa forma, compõem um grupo que não é visto como possuidor de direitos, tendendo a cair no esquecimento da sociedade (BERNARD, 2016).

As prisões - marcadas pela superlotação, pelos riscos sanitários e escassas medidas de proteção - evidenciam que os dispositivos públicos não têm sido suficientes para criar ambientes saudáveis, e acabam por agravar a propagação e o aumento de enfermidades nas pessoas custodiadas e nos profissionais que atuam no cárcere (FIGUEIREDO; TEDESCO, 2019). Com relação aos impactos das condições prisionais na saúde dos que lá estão, a alta taxa de ocupação na unidade pode elevar a carga psicológica do encarceramento, facilitar a transmissão de

doenças, aumentar a pressão sobre a equipe médica e complicar as relações com a administração e os trabalhadores da prisão (MOSCHETTI *et al.*, 2017). Ribeiro (2019), em seu artigo sobre o encarceramento em massa movido pelas Guerras às Drogas, afirma que o sistema prisional do estado do Rio de Janeiro dissemina doenças e mata, considerando que, em média, um preso perde a vida a cada dois dias nas prisões do estado.

Em sua análise sobre as condições das prisões e seus impactos na saúde mental dos encarcerados, Constantino, Assis e Pinto (2016) apontam para a necessidade de investimentos maiores no sistema prisional, de aumento e melhoria dos serviços de saúde oferecidos e da elaboração de políticas públicas de saúde, com especial ênfase à saúde mental. Ao avaliarem a intensidade do estresse percebido em um grupo de mulheres e homens internados em instituições penitenciárias polonesas, Kołodziej, Kurowska e Majda (2021), apontam que mais da metade dos presos (57,24%) apresentou alto nível de estresse, cuja intensidade independe do sexo e da idade dos condenados. Os autores (2021) salientam a importância dos estudos sobre estresse uma vez que as taxas de transtornos mentais entre os presos excedem consistentemente as taxas de tais transtornos na população em geral.

Baranyi *et al.* (2019) fornecem estimativas para a prevalência de doenças mentais graves e transtornos por uso de substâncias na população carcerária de países com baixa e média renda. Os achados demonstram a alta prevalência de transtornos psiquiátricos graves na população carcerária desses países em comparação com a população em geral. Os autores (2019) recomendam que as necessidades dessa população sejam atendidas e que se desenvolvam intervenções, tais como tornar esses aspectos prioridades de saúde públicas em países com recursos escassos.

Facer-Irwin *et al.* (2019) revelaram a relação entre as altas taxas de comorbidade psiquiátrica entre prisioneiros com estresse pós-traumático (PTSD) e comportamentos suicidas, de automutilação e agressivos, sugerindo a necessidade de suporte e tratamento para transtornos associados a trauma nas prisões. No entanto, os autores (2019) salientam que as lacunas significativas nas evidências atuais são aparentes, sobretudo, as relativas a estudos longitudinais.

Em sua revisão sistemática acerca dos estudos científicos sobre Saúde Penitenciária, Gois *et al.* (2012) demonstram que a temática foi encontrada em todos os continentes, predominantemente com caráter quantitativo e foco no perfil sociodemográfico e nas condições de saúde da população presa como na incidência de tuberculose, de HIV e Hepatite C. Dessa maneira, há a necessidade de produção de conteúdo relativo à saúde penitenciária, para embasar estratégias, ferramentas e modelos teórico-práticos que atendam às necessidades de saúde específicas da população prisional, bem como é imperioso que os profissionais de saúde se

especializem para atuar na área para alcançar melhor resolubilidade nas questões inerentes a esta realidade (GÓIS *et al.*, 2012).

A falta de uma rede de apoio social e o amplo acesso a substâncias psicoativas podem aumentar o adoecimento mental, tornando-se um preocupante problema para os indivíduos encarcerados, que se alia ainda à falta de acesso aos serviços psiquiátricos e à dificuldade dos profissionais da segurança em gerenciar de maneira adequada tal situação (FILHO; ROLIM NETO; NASCIMENTO, 2020). Desse modo, o encarceramento em massa deve ser uma preocupação urgente de saúde pública, uma vez que afeta não só a saúde dos indivíduos encarcerados, mas também a de suas famílias e comunidades (WILDEMAN E WANG, 2017).

Conclui-se que o ambiente prisional atua como catalizador de vulnerabilidades na medida em que apresenta uma realidade em que o acesso da população privada de liberdade a cuidados básicos é insuficiente em um ambiente permeado de insalubridade, exposição a violência, despersonalização, ausência de privacidade, entre outros agravantes (BENELLI, 2014; LERMEN; DARTORA; CAPRA-RAMOS, 2014; LIMA, 2019; FILHO; ROLIM NETO, NASCIMENTO, 2020). Considerando o significativo número de presos que vem a óbito enquanto cumprem suas penas por falta de assistência de saúde adequada com doenças como tuberculose, sífilis, HIV, caxumba, anemia etc. (AQUINO, 2017), é possível dizer que, enquanto responsável pelas pessoas presas, deixar que essas pessoas faleçam por doenças que possuem tratamento, faz parte do funcionamento da racionalidade do Estado (RIBEIRO, 2019).

Dessa forma, é necessário atentar-se às políticas públicas de saúde, principalmente de saúde mental, que não se limitem apenas ao diagnóstico e problemas de saúde, mas que sejam capazes de repensar o próprio sistema penitenciário, permeado de fatores de risco ao adoecimento (CONSTANTINO; ASSIS; PINTO, 2016). Assim, as dificuldades do sistema prisional brasileiro variam desde a violação de direitos fundamentais até a aplicação da lei de forma justa (FILHO; ROLIM NETO; NASCIMENTO, 2020). Sob a perspectiva do direito das pessoas presas de acessar serviços de saúde de qualidade, pautados na especificidade do ambiente prisional, Roig (2011) discorre sobre a necessidade de uma execução penal mais racional e redutora de danos, que leve em conta:

[...] o lado descrente das faculdades miraculosas dos dispositivos da LEP, sem que estejam acompanhados de efetivas medidas para o implemento de seus comandos, e que de outro vê a legislação executivo-penal não como ferramenta de prorrogação do poder punitivo para além do processo de conhecimento, mas como instrumento de limitação racional desse poder, capaz de reduzir ao máximo os danos que a experiência penitenciária causa ao indivíduo e à sociedade. (ROIG, 2011, p. 2, grifo da autora).

Em estudos acerca da saúde prisional, não é raro encontrar abordagens que associam diretamente drogas e crime, feitas sem o aprofundamento adequado e sem considerar a

complexidade da problemática do uso de drogas (GOIS *et al.*, 2012). As pessoas privadas de liberdade têm necessidades de saúde, para além das comuns a todos, causadas pelas peculiaridades do ambiente prisional e, portanto, dentre as pessoas mais vulneráveis aos problemas decorrentes do uso de drogas estão as pessoas privadas de liberdade (GUIMARÃES *et al.*, 2006).

2.3.3 *As drogas no contexto intramuros da prisão*

Ao se dedicar às temáticas que envolvem a relação entre drogas e prisão, esbarra-se rapidamente com um tema sensível e delicado: o uso de drogas na prisão. Os discursos proibicionistas e de estigmatização acabam por inviabilizar pesquisas que apontem para dados fidedignos de usuários de drogas no sistema prisional (FONSECA, 2005). A ilegalidade do consumo de substâncias no cárcere também acaba por comprometer os estudos que visam apurar dados como a quantidade do consumo, as drogas utilizadas, as motivações do uso, entre outras informações relevantes (CARVALHO *et al.*, 2006).

Quem conhece de perto a realidade forense corrobora com a visão de que as iniciativas de tratamento disponíveis aos dependentes químicos são escassas (CNJ, 2017). Depara-se, então, com um cenário em que caso o dependente químico seja aprisionado por tráfico de drogas - o que parece ser muito frequente já que não existem critérios claros sobre a diferenciação de ambos-, este indivíduo estará em local inadequado e, possivelmente, terá dificuldades de acessar o tratamento e serviços apropriados. (VALOIS, 2017).

Nesse sentido, é preciso ainda considerar que, apesar de ilegal, o consumo de drogas no ambiente prisional não deixa de ser uma realidade comum em grande parte dos países do mundo (TORRES; GOMES, 2005; GUTIERREZ; ALMEIDA, 2012; NOVAIS; DE JESUS; MEDRADO, 2021). Os fatores estruturais como superlotação e insalubridade, muitas vezes, se somam às condições como o uso de drogas e contribuem, para que o apenado saia adoecido da prisão, com sua saúde física e emocional mais deterioradas do que quando ingressou na unidade prisional (MACHADO; GUIMARÃES, 2014).

Quanto ao uso de drogas anterior ao aprisionamento, Carvalho *et al.* (2006) realizaram um levantamento do perfil da população encarcerada no estado do Rio de Janeiro em 1998 e, em relação ao histórico de uso de drogas, apresentaram resultados que ratificam a necessidade de um olhar cuidadoso sobre essa população. De acordo com o estudo dos autores (2006), mais de 70% da população presa já havia feito uso de álcool, enquanto mais da metade dos homens relataram já ter feito uso de cocaína e maconha antes do aprisionamento. Esse número permanece alto ao se analisar o uso de drogas pelas mulheres presas, 47% das entrevistadas relataram uso de cocaína e 43% de maconha (CARVALHO *et al.*, 2006).

Quanto aos relatos de uso de drogas, segundo Carvalho *et al.* (2006), durante o cárcere, houve maior uso de cocaína entre os homens e de tranquilizantes entre as mulheres. Ainda, conforme os autores (2006), tanto homens quanto mulheres, em sua maioria, relataram que possuíam histórico de uso de drogas em suas famílias enquanto uma média de 10 a 15% relataram ter cometido delitos para obter drogas ou sob o efeito da substância.

Acerca do uso de drogas entre os muros da prisão, Quitete *et al.* (2012) afirmam que o uso de drogas ilícitas é comum, considerando que 53% das entrevistadas revelaram fazer uso diário de drogas na prisão. Ao analisar a associação entre o uso de drogas e o transtorno de estresse pós-traumático entre mulheres encarceradas, os autores (2012) encontraram que entre as que apresentaram o transtorno (40,3% mulheres) havia maior uso diário de cocaína. Entre os achados, o estudo de Quitete *et al.* (2012) identificou que o maior uso de cocaína entre as mulheres presas que apresentaram o transtorno de estresse pós-traumático aponta para uma preferência por substâncias estimulantes em detentas com o transtorno.

Fazel, Yoon e Hayes (2017), em revisão de 24 estudos com mais de 18 mil prisioneiros em 10 países, concluiu que os transtornos por uso de substâncias são altamente prevalentes em presidiários, sendo que aproximadamente um quarto dos prisioneiros, recentemente encarcerados de ambos os sexos, tinha um transtorno por uso de álcool e a prevalência de um transtorno por uso de drogas, que se mostrou pelo menos tão alta em homens quanto em mulheres.

Em seu estudo sobre os preditores do uso de drogas entre homens negros encarcerados em instituição correcional de segurança máxima americana, Rowell *et al.* (2012) demonstraram que 75% dos participantes relataram história de uso de drogas ilícitas, enquanto 25% daqueles com histórico de uso de drogas, relataram o uso de drogas durante o período compatível com o encarceramento. O estudo de Rowell *et al.* (2012) aponta que participantes com histórias mais longas de uso de drogas e os que ficaram mais tempo encarcerados tinham mais propensão às drogas na prisão. Os autores (2012) concluem que, uma vez que os indivíduos fazem uso de drogas ilícitas enquanto encarcerados, eles poderiam se beneficiar da redução de danos e dos serviços de tratamento de drogas oferecidos durante o encarceramento.

Leach (2011) demonstrou que o consumo de drogas contribui significativamente para a perda de vidas de jovens no Reino Unido, sendo a saída da prisão um dos fatores impulsionadores dessas mortes. Em seu trabalho, o autor (2011) aponta que grande parte dos óbitos, após a libertação da prisão, se dá por overdose, geralmente por uso de opioides, sendo o maior risco nos primeiros 7 dias de liberdade. Entretanto, os resultados mostram que o risco continua elevado por várias semanas quando comparado com a população geral, chegando a ser 40 vezes superior (LEACH, 2011).

Segundo Leach (2011), as estimativas de risco relativo sugerem que aqueles que foram libertados da prisão têm até 40 vezes mais probabilidade de morrer do que indivíduos semelhantes da população em geral. Assim, para usuários de drogas, pacotes de educação, incluindo informações sobre os riscos associados, tratamentos e reconhecimento dos riscos após a libertação da prisão, são requisitos básicos dos serviços prisionais (LEACH, 2011).

Lima (2019) observou que o uso de drogas lícitas e ilícitas no sistema penitenciário funciona como uma estratégia de resistência dos apenados ao sofrimento psíquico imposto pelo cárcere, que aponta para a contradição do proibicionismo acentuado na realidade do uso de drogas nas prisões, que dificulta a ampliação dos mecanismos de abordagem. Assim, uma vez que permeiam o cotidiano do ambiente prisional, é necessário entender as drogas como um problema que ultrapassa a figura do preso, construindo-se como um nó social tanto dentro quanto fora desse ambiente (LERMEN; DARTORA; CAPRA-RAMOS, 2014).

Exemplo de como a realidade das drogas permeia o ambiente carcerário pode ser encontrado nas Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos – Regras de Mandela (2016). O documento (2016) orienta que os profissionais de saúde qualificados devem observar, dialogar e examinar os presos que ingressam na unidade prisional, visando à identificação de sinais de estresse psicológico, de risco de suicídio e autolesões e de sintomas de abstinência devido ao uso de drogas, medicamentos ou álcool e enfatizar a importância da tomada de medidas adequadas e de tratamentos individualizados apropriados.

Entretanto, pensar a saúde das pessoas encarceradas e o impacto do uso de drogas nessas pessoas, aponta para desdobramentos que vão além da abstinência e riscos de autolesão, passando pelo aumento de casos de doenças como a hepatite B e as doenças sexualmente transmissíveis, que podem estar associadas ao acúmulo de riscos ao longo da vida que se tornam ainda mais acentuados em ambientes como as prisões (COELHO *et al.*, 2009).

Nesse sentido, o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP) preconiza que os cuidados devem se basear em ações que visem à redução dos danos sociais e à saúde. Assim, torna-se necessário um trabalho contínuo com os agentes penitenciários em que se priorize a sensibilização para essas estratégias (ROSA; NUNES, 2014).

As políticas que norteiam a prestação da assistência à saúde no contexto prisional, como o PNSSP e o PNAISP, orientam o tratamento de usuários de substâncias psicoativas preconizando modelos alternativos como o da redução de danos há mais de uma década. Entretanto, em relação ao acesso das pessoas presas à saúde, há poucas ofertas de ações de caráter promotor de saúde, prevalecendo as pautadas na abstinência, com abordagem essencialmente curativista, que demonstram resistência em considerar a saúde como um direito da pessoa presa, pois

as ações para promoção de saúde e prevenção de agravos não são priorizadas (JUNIOR *et al.*, 2013).

Nesse contexto, a *International Harm Reduction Association* (2010) conceitua a Redução de Danos (RD) como um conjunto de políticas, programas e práticas, baseado em forte compromisso entre a saúde pública e os direitos humanos, que visa a redução das consequências negativas associadas ao abuso de substâncias psicoativas.

Em 2003, o Ministério da Saúde (MS) regulamentou as ações de Redução de Danos sociais e à saúde decorrentes do uso de álcool, com o lançamento da Política de Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas (PAIUAD). Entretanto, o uso das estratégias de RD no Brasil teve início em 1989 e a abordagem passou a nortear formalmente o primeiro programa brasileiro de redução de danos na Universidade Federal da Bahia em 1995 (DIAS, 2008; MACHADO; BOARINI, 2013).

Apesar de terem ganhado espaço nos últimos anos, as estratégias de RD ainda não conseguiram se concretizar de maneira massiva no contexto prisional brasileiro, possivelmente devido ao conflito entre os objetivos da saúde pública e os do sistema criminal (FONSECA, 2005). No meio acadêmico a realidade parece ser similar, com publicações escassas acerca da temática nas prisões brasileiras.

Internacionalmente, encontram-se alguns trabalhos mais robustos no caso do controle da disseminação de doenças em prisões europeias, devido ao uso de seringas e agulhas compartilhadas por usuários de drogas (STÖVER; NELLES, 2003), mas ainda em número reduzido. Assim, mesmo que se preveja ações de prevenção dos danos psicossociais, consequentes do confinamento e de atenção às situações de grave prejuízo à saúde decorrente do uso de álcool e drogas, pode-se observar que tais objetivos estão longe de serem atingidos (CONSTANTINO, ASSIS; PINTO, 2016).

Considerando que as questões relacionadas ao comércio e consumo de drogas fazem parte do contexto prisional (TORRES E GOMES, 2005), o presente estudo constata que essa é uma das relações entre as drogas e a prisão a ser considerada, como visto até aqui. Entretanto, ao considerar a questão das drogas intramuros, esbarra-se com outro viés: o da segurança prisional. Nessa perspectiva, a realidade das drogas intramuros não está ligada à saúde prisional, mas à ideia de que as drogas são um mal a ser combatido dentro dos presídios por meio da segurança.

Jocenir (2001) afirma que drogas como a maconha estão tão infiltradas na cultura de alguns presídios que são motivo de conflitos e disputas internas. O autor (2001) aponta que os traficantes dentro das cadeias controlam parte do funcionamento e das regras intramuros,

ocupando um lugar de relativo privilégio na estrutura hierárquica informal dos presídios. As drogas entram, principalmente, por meio de pessoas recrutadas para esse fim, como parentes, advogados, agentes prisionais ou presos que trabalham fora da unidade, formando uma rede de abastecimento de drogas e outros ilícitos (REIS NETTO; CHAGAS, 2018).

Além disso, a Guerra às Drogas fomentou o encarceramento dos membros do tráfico, sem engajar a ressocialização deles, o que gerou uma expansão da tentativa de controle desses indivíduos tanto pelo território de origem quanto pelo domínio intramuros (REIS NETTO; CHAGAS, 2018). Nesse contexto, surgem facções criminosas, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), que são grupos de indivíduos que se organizaram na prisão tanto para reivindicar direitos e garantir a sua sobrevivência quanto para comandar o comércio de drogas fora e dentro da prisão (JARCZEWSKI, 2019). Além do privilégio garantido pela posição nos grupos criminosos e os ganhos financeiros, o traficante dentro da cadeia acaba desfrutando de possuir uma rede de presos que “devem” favores em troca de drogas (DIAS, 2011).

O tráfico de drogas, assim, impôs-se além das grades e ampliou o problema do comércio das drogas na atualidade: na mesma medida em que subsiste o controle de atividades externas a partir das cadeias, surgiu, também, um lucrativo comércio interno, demonstrando a vinculação territorial dos presídios ao mundo externo. (REIS NETTO; CHAGAS, 2018)

Os achados desse trabalho ratificam a importância das duas vertentes apresentadas no contexto das drogas dentro das prisões: a da perspectiva do direito a saúde e a analisada sob a ótica do controle.

3 POLÍTICAS E LEGISLAÇÕES PERTINENTES À TEMÁTICA

Neste capítulo, é realizado um resgate cronológico das legislações e políticas relacionadas às drogas e das políticas voltadas para o sistema prisional. Entende-se a necessidade de apresentar os normativos e leis em um capítulo próprio, para que não se confunda com o referencial teórico e possa ser construído linear e cronologicamente.

3.1 As políticas penitenciárias de saúde

Como ponto de partida, internacionalmente, as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos - Regras de Nelson Mandela (2016) determinam que é papel das administrações prisionais e demais autoridades competentes proporcionar assistências adequadas, inclusive de natureza reparadora, moral, espiritual, social, desportiva e de saúde. As Regras de Mandela garantem que tais assistências devem ser ofertadas de acordo com as necessidades individuais de tratamento dos encarcerados, incluindo o seu histórico de saúde e de toxicodpendência.

Em âmbito nacional, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 5º, estabeleceu que os direitos sociais seriam considerados inalienáveis e que as políticas sociais básicas seriam universais a todos os indivíduos, mesmo que privados de liberdade. Já na Lei de Execução Penal (LEP) - Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (BRASIL, 1984) -, as garantias sociais estão previstas no art. 1º, as quais firmam o propósito da execução penal de assegurar as disposições de sentença ou decisão criminal, bem como garantir condições para que o preso possa se integrar socialmente.

Em relação às políticas públicas de saúde voltadas para pessoas presas, o PNSSP atribuiu ao SUS a função de estruturar a saúde da população privada de liberdade, com base nas diretrizes do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), que preconiza que a atenção à saúde da população custodiada deve obedecer à política nacional de atenção básica. Assim, o PNSSP se legitimou como a primeira referência nacional voltada para a articulação de práticas relativas à execução penal e ao SUS.

Entretanto, com o passar dos anos, observou-se a necessidade de ampliação das possibilidades de cuidado e de criação de uma política que garantisse a territorialização e a ampliação do acesso (FIGUEIREDO; TEDESCO, 2019). Assim, a PNAISP surge da avaliação de 10 anos do PNSSP, quando se pode perceber o esgotamento deste plano, que se mostrou insuficiente para contemplar, entre outros aspectos, a totalidade do campo carcerário (GOMES OLIVEIRA DE CARVALHO, 2017).

Entre as mudanças, cita-se o redimensionamento da estrutura dos serviços, o aumento do valor do incentivo financeiro e do papel do governo local, a adoção do repasse financeiro

fundo-a-fundo para a assistência farmacêutica e a criação do Serviço de Avaliação e Acompanhamento das Medidas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei. Esta última tinha como objetivo propor estratégias e práticas intersetoriais que levassem em conta os dispositivos da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).

Como resultados, constatou-se a ampliação das chances de acesso aos serviços de saúde, o aumento da adesão dos municípios à Política, o crescimento do aparelhamento de unidades para atenção em saúde, entre outros (FIGUEIREDO; TEDESCO, 2019).

É possível verificar que a PNAISP proporciona maior foco nas necessidades da população encarcerada em comparação ao PNSSP, mas ainda se depara com o grande desafio de garantir a prestação de saúde de forma efetiva a essa população (GOMES OLIVEIRA DE CARVALHO, 2017). O Quadro 2 apresenta um comparativo elaborado pelos autores (2017) entre o Plano e a Política:

Quadro 2 – Comparativo do PNSSP e da PNAISP

PNSSP	PNAISP
Aprova o Plano Nacional destinado a prover a atenção integral à saúde da população prisional confinada em unidades masculinas e femininas, bem como nas psiquiátricas (art. 1º), não contemplando a totalidade do itinerário carcerário.	Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) (art. 1º). Amplia o rol de beneficiários. As pessoas que se encontram sob custódia do Estado inseridas no sistema prisional ou em cumprimento de medida de segurança (art. 7º), os trabalhadores em serviços penais, os familiares e demais pessoas que se relacionam com as pessoas privadas de liberdade serão envolvidas em ações de promoção da saúde e de prevenção de agravos no âmbito da Política (art. 8º).
Nas unidades prisionais com até 100 presos, o atendimento será realizado no próprio estabelecimento por profissionais da Secretaria Municipal de Saúde. Nas unidades prisionais acima de 100 presos, a implementação de equipes de saúde leva em consideração uma equipe para até 500 presos (art. 8º).	A oferta de ações de saúde especializada em serviços de saúde localizados em complexos penitenciários e/ou unidades prisionais com população superior a 1.000 (mil) pessoas privadas de liberdade será regulamentada por ato específico do Ministro de Estado da Saúde (art. 9º, § único).
A adesão ao Plano se dá com a formulação do Plano Operativo Estadual, na forma do Anexo II da Portaria instituidora (art. 2º). Caso o Município assumira a gestão, deverá constar do Plano. Após, encaminha-se para credenciamento, mediante Termo de Adesão. O município só pode pactuar se o Estado tiver pactuado (art. 2º, §2º)	A adesão à Política ocorrerá por meio da pactuação do Estado e do Distrito Federal com a União, sendo observados os seguintes critérios constantes do art. 13.

O financiamento das ações de saúde deverá ser compartilhado entre os órgãos gestores da saúde e da justiça das esferas de governo. (art. 4º), cabendo ao Ministério da Saúde financiar o correspondente a 70% do recurso e ao Ministério da Justiça o correspondente a 30% do recurso (art. 5º).	Não há mais a previsão de incentivo em porcentagens entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça. Nos termos da Política, as fontes são compartilhadas e proveem dos entes da Federação, do Ministério da Saúde e da Justiça.
O Ministério da Justiça alocará recursos financeiros que serão utilizados no financiamento da reforma física e na aquisição de equipamentos para os estabelecimentos de saúde das unidades prisionais (art. 6º)	A competência passou a ser compartilhada com o Ministério da Saúde (art. 15, inciso I, alínea n).
A unidade ou serviço executor das ações deverá desenvolver um elenco de procedimentos necessários ao atendimento no nível da atenção básica e do mínimo da assistência no nível da média complexidade.	A oferta das ações e serviços de saúde será prevista e pactuada na Rede de Atenção à Saúde (art. 9º, II).

Fonte: GOMES OLIVEIRA DE CARVALHO, 2017.

Mesmo com a atualização da Política, dados de relatórios institucionais do Depen (2020) demonstram que a adesão e habilitação dos municípios à PNAISP ainda não são homogêneas: quando comparados o número de presos cobertos por equipes da PNAISP habilitadas em relação ao total de presos, apenas 3 estados apresentam cobertura maior que 50%, sendo eles o Distrito Federal (95%), Pernambuco (85%) e o Mato Grosso do Sul (76%). Por outro lado, estados como o Amapá (0%), Paraíba (2,6%) e Mato Grosso possuem cobertura da PNAISP abaixo de 5%.

Além disso, a PNAISP não traz em sua portaria de instituição, nenhuma referência específica à saúde de pessoas presas relativo ao uso ou abuso de substâncias, assim como define como atribuição do MS a regulamentação de estratégias e serviços para avaliação psicossocial e monitoramento das medidas para pessoas com transtorno mental em conflito com a lei.

3.1.1 O Depen e as políticas públicas

Ao lançar luz sobre o reduzido número de estudos acerca das políticas públicas penitenciárias no Brasil (FERREIRA, 2021), é importante destacar que tais estudos são de fundamental importância para orientar estratégias e políticas que busquem corrigir as mazelas do sistema prisional (MUNIZ *et al.*, 2019).

Nesse contexto, ressalta-se que o Depen é o órgão executivo responsável pelo acompanhamento e controle da aplicação da LEP e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, provenientes, principalmente, do CNPCP. Além disso, tem como atribuição a gestão do Funpen, criado pela Lei Complementar n° 79, de 07 de janeiro de 1994 e regulamentado pelo Decreto n° 1.093, de 23 de março de 1994.

Na esfera das políticas públicas, em sua estrutura organizacional, o Depen conta com a Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP) cujas competências passam, entre outras, por:

“IV - Articular políticas públicas de saúde, de educação, de cultura, de esporte, de diversidades, de trabalho e renda, de assistência social e jurídica e de acesso à assistência religiosa para a promoção de direitos das pessoas privadas de liberdade, egressas do sistema prisional e em cumprimento de alternativas penais.” (BRASIL, 2022).

A DIRPP é formada por coordenações que consideram a variedade de áreas possíveis para fomentar políticas penitenciárias e, entre elas, está a Coordenação de Saúde, cuja responsabilidade consiste em coordenar ações, projetos e programas em saúde que prestem assistência integral aos encarcerados e àqueles que cumprem penas alternativas. Desse modo, a Coordenação de saúde é a responsável por implementar e acompanhar a PNAISP em todo o Brasil.

É interessante salientar que, como é visto no capítulo de metodologia, o Depen se dedicou, sobretudo entre os anos de 2015 e 2016, a debater a saúde do preso sob a perspectiva do uso de drogas e seus agravos. Nesse período, um grupo de trabalho fora criado para elaborar protocolos e diretrizes terapêuticas para dependentes químicos do sistema prisional e houve a contratação de uma consultoria especializada para produzir subsídios que fortalecessem as ações de saúde voltadas para esse público. Já em 2018, em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o Departamento realizou uma ação para servidores visando o fortalecimento das ações de saúde voltadas às pessoas com dependência química no sistema prisional.

Entretanto, é possível observar que, nos últimos 4 anos, pouquíssimo espaço foi dado à temática no âmbito do Departamento, inclusive pela Coordenação de Saúde. Isso é apontado pelos resultados desse trabalho e pormenorizado na análise dos documentos de ações promovidas pelo órgão, realizada no capítulo referente à coleta de dados.

Por outro lado, mesmo que as ações desenvolvidas pelo Órgão sejam consideradas incipientes e escassas, durante a coleta de dados dessa pesquisa, foi possível constatar que o Depen ainda é o órgão que mais se atentou à temática nos últimos 10 anos.

3.2 As políticas públicas sobre drogas no Brasil

No Brasil, mesmo que haja diversas tentativas de se formular políticas que tenham maior eficiência no enfrentamento da questão das drogas, contraditoriamente, ainda não se sabe ao certo a equivalência entre a capacidade das instituições lidarem com o fenômeno e a sua complexidade (FRANÇA, 2002). A política de drogas no país não escapou dos múltiplos direcionamentos e embates: sua evolução foi, desde o século XX, marcada pela lógica da segurança pública, mas foi possível, com o passar do tempo, identificar o aparecimento de vozes que propõem condutas de saúde pública para lidar com a questão (MACHADO; MIRANDA, 2007).

Nesse contexto, abre-se um parêntese para tratar especificamente dos movimentos que situaram os usuários de drogas como detentores de direitos no âmbito da saúde mental no país. A Lei Federal nº 10.216/2001 (BRASIL, 2001) legitimou o movimento da reforma psiquiátrica na área da saúde mental. Essa Lei preconiza tratamentos com foco comunitário e a proteção dos direitos das pessoas com transtornos mentais, como os decorrentes do uso e abuso de álcool e outras drogas.

No fim do mesmo ano, a III Conferência Nacional de Saúde Mental ratificou o compromisso do governo com o movimento reformista e inseriu entre seus objetivos a criação de uma política de saúde mental para os usuários de álcool e outras drogas. Em 2002, partindo da necessidade de construir uma rede de assistência aos usuários de álcool e outras drogas, focada na reabilitação e reinserção social, o MS criou o Programa Nacional de Atenção Comunitária Integrada aos Usuários de Álcool e outras Drogas, que reconhece o uso nocivo de substâncias como um problema da saúde pública e formula uma política pública de saúde mental voltada para os usuários de álcool ou outras drogas.

Entretanto, esse movimento foi evidenciando um conflito entre os aparatos de segurança e o campo da saúde mental. Essa disputa entre as lógicas de segurança pública e de saúde ganhou forma nas duas políticas instituídas pelo governo para o enfrentamento da questão - a Política Nacional Antidrogas, de 2002, instituída pela Secretaria Nacional Antidrogas com uma estrutura proposta no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) - e alterada pelo governo Lula (2003-2010) para "Política Pública Sobre Drogas" - e a Política de Atenção Integral ao Usuário de Álcool e Drogas do MS - também proposta no governo FHC (GARCIA; LEAL; ABREU, 2008).

O Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD) e a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) marcaram o interesse do governo em demonstrar para os organismos internacionais uma postura combativa em relação às drogas, como prioridade governamental. O primeiro processo importante desencadeado pela SENAD - fruto do compromisso firmado na Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU, em 1998, foi a formulação da Política Nacional Antidrogas (MACHADO; BOARINI, 2013), cuja escolha pelo nome "antidrogas" indicou um viés combativo e repressivo (GARCIA; LEAL; ABREU, 2008).

Nos anos seguintes, houve diversas mudanças na forma de conduzir a temática como, por exemplo, o realinhamento e atualização da política, com a realização do Seminário Internacional de Políticas Públicas sobre Drogas, seis Fóruns Regionais e um Fórum Nacional sobre Drogas. Tais iniciativas, aliadas à ampla participação popular e embasamento em dados

epidemiológicos e científicos, culminou na atualização do nome para Política Nacional sobre Drogas (PNAD).

A nova PNAD foi aprovada em 23 de maio de 2005, entrando em vigor em 27 de outubro desse mesmo ano, por meio da Resolução n° 3/GSIPR/CONAD (BRASIL, 2005). Assim, o termo “anti” da Política Nacional Antidrogas foi substituído pelo termo “sobre”, seguindo as tendências internacionais, com o posicionamento do governo e com a nova demanda popular manifestada ao longo do processo de realinhamento da política.

Entre os pressupostos da PNAD (BRASIL, 2005) está a articulação com outras políticas como a de educação, de assistência social, de saúde e de segurança pública nos campos relacionados às drogas para garantir os direitos fundamentais e a priorização da satisfação das necessidades das pessoas (OURIQUES; EPITÁCIO; QUADRADO, 2020). Além desses, a PNAD enfatiza a descentralização das ações para a esfera municipal, para que cada município conduza as ações de acordo com as suas necessidades.

Nos anos seguintes, devido ao crescimento dos problemas de saúde relacionados ao uso de drogas no país, e em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e a OMS, o MS instituiu o Plano Emergencial de Ampliação do Acesso ao Tratamento e Prevenção em Álcool e outras Drogas no SUS (Pead 2009-2010). Entre as suas metas, estava a implementação de pontos de acolhimento, a habilitação dos trabalhadores e a avaliação da Rede de Atenção em Álcool e Drogas no SUS quanto ao impacto da criação dos CAPS AD 24 horas.

Em relação ao uso crescente de crack, o MS criou o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, por meio do Decreto n° 7.179/2010 (Ministério da Saúde, 2010), para ampliar o atendimento aos usuários de crack e outras drogas por meio do aumento de leitos de internação para tratamento em hospitais gerais, comunidades Terapêuticas, de Caps AD e Caps III AD e de Serviços de Saúde municipais e regionais para internação de curta duração.

Ao discorrer sobre a disputa no contexto brasileiro das políticas de drogas, Ribeiro e Minayo (2020) reiteram que, historicamente, nota-se dois discursos opostos acerca da questão – ambos com atores importantes - para a compreensão das estratégias propostas no tratamento oferecido ao usuário de drogas e para as atuais mudanças na política nacional.

De um lado, encontra-se o MS, setor responsável pela Política Nacional de Saúde Mental (PNSM) e pela PAIUAD, que tratam de estratégias de prevenção e cuidado ao uso abusivo de álcool e outras drogas (AD), por meio de dispositivos que regulamentam iniciativas que não objetivam influenciar a oferta ou o consumo, mas promover integralmente a saúde por meio de: informação, educação, aconselhamento, entre outros. Por outro lado, tem-se o

Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) com o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad) e o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD), formado por membros do governo e da sociedade civil, para discutir e acompanhar a execução da política a partir de uma orientação baseada na ideologia de “Guerra às Drogas”. Como visto, esta ideologia sustenta o que se percebe, até hoje, uma pretensão de sociedade “livre das drogas”, capitaneado nos discursos da justiça, da psiquiatria e da moral cristã inscrita no modelo de tratamento anti-drogas (RIBEIRO; MINAYO, 2020).

Tal pretensão pode ser vista, na última atualização da PNAD, trazida no Decreto 9.761 (2019), que traz como seu primeiro pressuposto a busca pelo ideal de construir uma sociedade protegida do uso e da dependência de drogas lícitas e ilícitas. O Decreto Lei nº 9.761, que institui a PNAD, determina que ela passe a ser coordenada e implementada pela Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas e pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) do MJSP. Assim, a Nota Técnica nº 11 (BRASIL, 2019) estabelece que a competência da política sairia do âmbito do MS e passaria a ser da nova Secretaria, do Ministério da Cidadania, conforme a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, no Art. 23 (BRASIL, 2019).

Essa última alteração, em abril de 2019, quando o Decreto nº 9.761 revogou o Decreto nº 4.345, aprovando a nova PNAD trouxe preocupações para os especialistas em saúde pública ao apresentar a abstinência como a principal meta na assistência aos usuários de drogas, sem considerar a baixa eficácia desses tratamentos, uma vez que, dificilmente, os usuários conseguem manter-se em abstinência após receberem alta (OLIVEIRA *et al.*, 2019). Além da busca abstinência como meta, o decreto enfatiza a necessidade de diminuição da oferta e demanda de substâncias, como o combate ao tráfico, responsabilização criminal e ações repressivas, indicando seu viés punitivo.

Entre os pressupostos, a nova política reitera a narrativa de reconhecimento das diferenças entre usuários, dependentes e traficante de drogas, mas não traz orientações claras para essa distinção - bem como a Lei 11.343/2006. Outro ponto que merece destaque no novo decreto é o reconhecimento da necessidade de que o tratamento dos usuários de drogas alcance, principalmente, a parcela mais vulnerável da população brasileira, entretanto, não identifica qual público é considerado vulnerável.

Em pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) acerca das despesas do governo federal com políticas sobre drogas nos anos entre 2005 e 2019, constatou-se que governo federal investiu significativamente menos nessa área a partir de 2017. Dados dos recursos disponibilizados pelo próprio governo mostraram que houve uma redução

considerável com um valor acima de R\$ 1,8 bilhão em 2017 para menos 75% no fim do governo Temer. Os cortes foram feitos predominantemente nas áreas de políticas de atenção à saúde do usuário do MS. Por outro lado, as políticas de repressão e combate do MJSP receberam recorde de investimentos, chegando a mais de R\$ 420 milhões em 2019 (IPEA, 2021).

Essa pesquisa corrobora com a afirmação de que os governos anteriores a 2017 eram voltados para a atenção ambulatorial à pessoa com dependência e para a redução de danos, enquanto a política dos últimos 5 anos volta-se para a lógica da abstinência e do proibicionismo.

As contradições das políticas públicas brasileiras voltadas à atenção às pessoas que fazem uso de drogas revelam que no percurso histórico de disputa entre saúde e justiça, a balança tem pendido para a repressão e o proibicionismo, que parece atender bem aos interesses políticos e mercadológicos (RIBEIRO; MINAYO, 2020).

Assim, fica evidente que existem estratégias de poder em jogo nas disputas de interesses entre representantes dos diferentes modelos assistenciais - do campo da saúde pública ao do poder jurídico, psiquiátrico e religioso - e que esse deslocamento de competência aponta para uma realidade crescente que coloca a questão das drogas como algo estranho à saúde (RIBEIRO; MINAYO, 2020). Todas essas políticas - ainda que tragam em seus pressupostos a importância da integração - apresentam diversas barreiras de acesso, o que acentua as vulnerabilidades da população e se mostram pouco entre si (TEIXEIRA *et al.*, 2017).

Portanto, é possível notar que mesmo havendo políticas que se dedicam a dar atenção à saúde do preso e à saúde da pessoa usuária de drogas, nem a PNAISP nem a PNAD fomentam estratégias efetivas voltadas para saúde da pessoa presa, que sofre com os danos decorrentes do uso de drogas.

3.3 A legislação sobre drogas no Brasil e seu impacto nas políticas públicas

Em 2006, visando a regularização social dos problemas decorrentes do uso de drogas e a da necessidade de compatibilizar os instrumentos anteriores - as Leis nº 6.368/19766 e nº 10.409/2002 (XAVIER *et al.*, 2018) -, é sancionada a Lei nº 11.343/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD). A referida norma traz medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, bem como reconhece a diferença entre estes e os traficantes, tanto formalmente quanto nas implicações jurídicas a eles impostas, a exemplo da exclusão da pena privativa de liberdade para o usuário (art. 28 da Lei 11.343/2006), que coloca o uso de drogas mais próximo da saúde pública.

Entretanto, de 2005 a 2016, o aprisionamento de pessoas por crimes relacionados ao tráfico de drogas aumentou de 11% para 27% – em relação às mulheres este número chegou a 60% -, pois a lei não apresenta objetivamente critérios claros do porte de drogas que enquadrem alguém como usuário, abrindo precedente para interpretações arbitrárias da autoridade policial (SOARES FILHO; BUENO, 2016).

Diversos autores (CAMPOS, 2018; SANTANA LIMA; TREIN MONTIEL, 2022; CHAGAS; CARVALHO NETO; PEREIRA, 2021) atribuem às mudanças na Lei de Drogas o aumento do encarceramento no Brasil, principalmente o de jovens, negros e mulheres. Esses estudos destacam a considerável escalada no número de prisões por tráfico de drogas a partir da aprovação da Lei 11.343/2006, lançando luz às lacunas deixadas pela legislação na distinção entre traficante e usuário.

O Quadro 3 demonstra as principais alterações da lei acerca das penas alternativas e de privação de liberdade para os envolvidos com o uso e comércio ilegal de drogas:

Quadro 3 – Comparativo da Criminalização do uso: tráfico de drogas – Lei de Drogas

LEI 6.368/1976	LEI 11.343/2006
<p>Uso</p> <p>Art. 16. Adquirir, guardar ou trazer consigo, para o uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena – Detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e pagamento de (vinte) a 50 (cinquenta) dias-multa (Brasil, 1976).</p>	<p>Uso</p> <p>Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: I – Advertência sobre os efeitos das drogas; II – Prestação de serviços à comunidade; III – medida educativa de comparecimento à programa ou curso educativo (Brasil, 2006a).</p>
<p>Tráfico</p> <p>Art. 12. Importar ou exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda ou oferecer, fornecer ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a consumo substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar; Pena – Reclusão, de 3 (três) a 15 (quinze) anos, e pagamento de 50 (cinquenta) a 360 (trezentos e sessenta) dias-multa (Brasil, 1976)</p>	<p>Tráfico</p> <p>Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena – Reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa (Brasil, 2006a)</p>

Fonte: CAMPOS, 2018.

Por sua vez, a nova política proposta pelo Governo Federal em 2019, não se dedicou a criar dispositivos ou propor alternativas para derrubar os entraves causados pela falta de critérios objetivos da Lei 11.343/2006. Ainda no mesmo ano, o governo propôs a Medida Provisória nº 885/2019, que regula a alienação de bens apreendidos do tráfico com base na Lei de Drogas (11.343/2006). A Medida Provisória (MP) foi aprovada pelo Congresso e convertida em lei (Lei nº 13.886/2019), mas gerou opiniões controversas.

A edição de MPs sobre matéria de direito penal e processual penal é expressamente vedada pela Constituição, que exige que matérias de direito processual civil e penal sejam reguladas por leis ordinárias ou complementares. Ainda em 2019, foi publicada a Lei 13.840, que altera em alguns pontos a Lei nº 11.343/2006, como por exemplo, as competências dos entes federativos em relação ao SISNAD, a vedação de internação compulsória em comunidades terapêuticas, entre outros.

4 METODOLOGIA

O presente capítulo visa descrever a metodologia utilizada na pesquisa e se divide em: 1) Caracterização da pesquisa e delimitação do subsistema, no qual são identificadas as características e tipificação do estudo; 2) Coleta de dados, em que se descrevem os procedimentos utilizados para a coleta; 3) Análise e interpretação dos dados, em que se discorre como ocorreu o processo de tratamento dos dados coletados, análise e as principais conclusões.

A descrição dos métodos utilizados na pesquisa e a operacionalização das análises aqui descritas consideraram a importância de garantir a replicabilidade desta pesquisa. Para garantir a confiabilidade do processo, buscou-se por descrever os métodos de maneira mais detalhada possível, bem como disponibilizar os dados colhidos em um conjunto de tabelas por meio de link para acesso, visualização do banco de dados e categorização utilizada.

4.1 Caracterização da pesquisa e delimitação do subsistema

O método científico é um conjunto de procedimentos técnicos e intelectuais utilizados para atingir maior elaboração do conhecimento e, para que este tenha demonstrabilidade e confiabilidade, é fundamental que os passos para a sua verificação sejam identificados (GIL, 2002). Sendo assim, nesta seção são identificadas as técnicas a serem utilizadas para o alcance do objetivo geral do presente trabalho.

Este estudo se classifica como descritivo, considerando que tem como objetivo identificar e descrever as coalizões de defesa utilizando as contribuições da ACF que estão envolvidos nesta realidade (GIL, 2002). Além disso, está baseado na abordagem construtivista na qual os sujeitos agem produzindo significados e suas percepções reconstruiriam a realidade social (SILVA, 2018).

Assim, para analisar a relação entre drogas e prisão, o trabalho adota natureza qualitativa, já que busca entender a realidade a partir de sua complexidade e contexto. Considerando não só a aparência do fenômeno, mas também as perspectivas dos participantes, seus conhecimentos e visões de mundo (TRIVIÑOS; 1987, FLICK; 2009).

Ademais, salienta-se que o referencial teórico apresentado anteriormente foi realizado a partir de uma pesquisa bibliográfica, considerando as etapas apresentadas por Bardin (1977) de pré-análise, exploração do material, tratamento e interpretação dos dados. A pesquisa bibliográfica se institui como uma categoria de análise de documentos de caráter científico, como livros, periódicos e artigos científicos, cuja finalidade primordial é permitir que os pesquisadores tenham contato com documentos que tratem do tema em estudo (OLIVEIRA, 2007).

Esta pesquisa leva em conta os postulados de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) acerca da importância da análise de conteúdo de documentos para identificar de modo mais detalhado os

sistemas de crenças, bem como considera a relevância de mapear as percepções e os entendimentos das elites sobre as variáveis associadas a este estudo, uma vez que tais impressões apontam diretamente para a maneira que essas elites apreendem o mundo e estruturam seus sistemas de crenças.

Para isso, foi realizada uma análise de conteúdo a partir de documentos públicos e documentos solicitados a órgãos específicos. A análise de conteúdo tem como objetivo a compreensão crítica dos sentidos – manifestos ou latentes – da comunicação (CHIZZOTTI, 2018) e a atenção para além do que está exposto nos documentos, visando apreender outras perspectivas e uma compreensão histórica, cultural dos fenômenos (TRIVIÑOS, 1987).

4.2 Coleta de evidências

A coleta de evidências desse estudo teve como foco inicial os poderes executivo, legislativo e judiciário no Brasil. Buscou-se coletar documentos, pronunciamentos públicos, decisões jurisprudências e proposições que abordassem a temática ao longo da última década. Em acréscimo, optou-se por incluir como fonte de coleta as audiências públicas realizadas, considerando o viés de consulta à sociedade civil.

O conteúdo coletado foi categorizado em planilhas do MS Excel, em formato .xlsx, com detalhamentos acerca do ano, os atores responsáveis pela produção do documento ou das falas proferidas, os trechos principais desses documentos e pronunciamentos (ou o resumo dos documentos mais extensos), a filiação partidária dos atores (se houver) e o âmbito em que está inserido – Legislativo, Judiciário ou Executivo. Devido ao volumoso número de material coletado, gráficos e tabelas produzidas, as planilhas foram disponibilizadas on-line, utilizando, para isso, documento do Onedrive, cujo link segue no APÊNDICE B.

Enfatiza-se que todas as buscas foram realizadas considerando o período entre 01/01/2012 e 01/01/2022. Nesta seção, pretende-se descrever os métodos de coleta utilizados para garantir a replicabilidade dos resultados, bem como pontuar, de forma breve, os desafios ou peculiaridades encontradas no processo de coleta.

4.2.1 Câmara Dos Deputados

No site da Câmara dos Deputados, as íntegras das sessões são disponibilizadas em notas taquigráficas após a revisão, sendo possível realizar buscas avançadas no acervo disponível. Para compilar as falas dos deputados e seus posicionamentos acerca da relação drogas e prisão foram realizadas buscas por discursos que apresentassem as palavras-chave “drogas” e “prisão”. A busca retornou 375 resultados que foram analisados para verificar a pertinência e adequação à pesquisa. Do número total, foram verificados 94 posicionamentos relativos à temática, dentre os quais foram retirados os trechos mais relevantes acerca da relação pesquisada.

Em muitos materiais, foram identificadas falas de parlamentares diversos dos apontados pela pesquisa do site, que foram consideradas válidas para a este trabalho. Além disso, muitos dos resultados da pesquisa faziam referência apenas a um aspecto pesquisado, ou seja, se referiam apenas ao tema das drogas ou somente à temática prisional, sendo considerados inválidos para o trabalho. Foram também descartados discursos que apontavam exemplos pontuais e específicos de pessoas ou casos reais, caso esses discursos não fizessem inferências generalizadas sobre a relação entre drogas e prisão.

Vale dizer que dos 94 posicionamentos selecionados, alguns são advindos de parlamentares que se posicionaram diversas vezes sobre o tema, em plenários diversos, inclusive em diferentes mandatos. Normalmente, os deputados que apareceram mais vezes possuem interesse na temática devido ao seu histórico de trabalho no legislativo, como será discutido na análise sobre os atores. Também foi observada a presença de discursos parecidos dos mesmos parlamentares que, possivelmente, estavam lendo um mesmo texto em sessões diferentes da Câmara.

Acrescenta-se que no ano de 2020 não foi encontrado nenhum discurso em plenário sobre a temática pesquisada, enquanto no ano de 2021 apenas um pronunciamento foi encontrado. Isso ocorreu porque as reuniões em plenário desses anos se concentraram quase em sua totalidade em temas relativos à pandemia do coronavírus.

4.2.2 Senado Federal

O Senado também disponibiliza em sua página oficial os pronunciamentos e discursos feitos em Plenário. Nesta pesquisa, ao se utilizar os termos “prisão” e “drogas” obteve-se 175 correspondências para a busca, considerando o intervalo proposto pelo trabalho. Após a verificação acerca da relevância dos dados foram utilizados 45 pronunciamentos para a realização da análise de conteúdo.

Assim como nas buscas da Câmara dos Deputados, alguns senadores aparecem na pesquisa mais de uma vez, com discursos em diferentes momentos. Além disso, no Senado Federal não foram encontrados discursos relevantes à temática nos anos de 2020 e 2021, possivelmente porque, como na Câmara dos Deputados, houve um enfoque maior nos debates relativos à pandemia vigente no período.

4.2.3 Projetos de Lei e Proposições

A pesquisa considerou projetos de lei (PL), medidas provisórias e anteprojetos de lei que dispusessem sobre a relação entre drogas e prisão, suas autorias e enfoques. Nesse sentido, foi realizada buscas nos sites da Câmara, do Congresso e nas plataformas do site normas.leg. Nesta etapa da coleta, não foram utilizadas apenas as palavras-chave “drogas” e “prisão”, uma

vez que tal busca não proporcionaria material suficiente e adequado para análise. Por isso, ampliou-se o escopo para outros termos como “prisional”, “penitenciário” e “tráfico de drogas”.

Ao todo foram analisados 218 resultados nos sites de buscas citados com o filtro de intervalo de tempo definido. Destes, 12 propostas identificadas foram incorporadas ao material de análise deste trabalho, incluindo projetos de lei propostos pelo Senado, pela Câmara, e pela presidência da República, bem como anteprojetos e projeto de lei que foram apensados a outros por se tratar da mesma matéria.

4.2.4 Poder Executivo – Documentação

No âmbito do Executivo, foram realizadas buscas referentes a políticas, documentos, notas técnicas e similares que abordassem a temática relativa às drogas e à prisão. Foram acionados via Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) os Ministérios da Saúde (MS), da Justiça e Segurança Pública (MJSP), da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), da Cidadania (MCIDADANIA) e da Defesa (MD). O MD informou que não faz parte das suas competências a temática e o MS que a demanda deveria ser enviada ao MJSP, que seria o órgão responsável por tal informação.

Neste estágio da coleta de dados, ocorreu um problema na disponibilização das informações pelos Ministérios. Tanto o MCIDADANIA quanto o MMFDH informaram que disponibilizaram em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina o curso "AMPARO - Aprendendo sobre a dependência química em mulheres acolhidas e reclusas: oportunidades de cuidado e atenção". Entretanto, o link enviado por ambos os Ministérios não esteve acessível durante todo o período de coleta de dados dessa pesquisa e, mesmo com contatos frequentes, o link não funcionou e o curso não abriu novas vagas para matrícula e, assim, não foi possível o acesso aos materiais.

O MMFDH respondeu ao SIC afirmando que produziu um relatório chamado "LGBT nas prisões do Brasil: Diagnóstico dos procedimentos institucionais e experiências de encarceramento", entretanto, não o anexou como resposta ao pedido. Foi necessário, por isso, realizar extensa busca em diversas plataformas por este documento, que foi encontrado em um site diverso do original, mas foi utilizado, uma vez que continha seu texto na íntegra.

A solicitação enviada ao MJSP foi encaminhada ao Depen, que foi o órgão que mais apresentou documentos para essa pesquisa (Apêndice A), sendo todos eles datados a partir de 2015 e referentes a produtos de cooperação técnica, criação de grupos de trabalho, levantamentos estatísticos, entre outros. Entretanto, uma das ações citadas não fez parte da análise pois não chegou a ser executada pelo Depen: o Termo de Execução Descentralizada (TED) com objetivo de realizar o “I Levantamento Nacional sobre o consumo de drogas, suas consequências e

vulnerabilidades associadas entre a população prisional brasileira e os adolescentes e jovens em atendimento socioeducativo apresentadas”. Os documentos apresentados pelo Depen seguem esquematizados no Quadro 4.

Quadro 4 – Relação de informações disponibilizadas pelo Depen

Ano	Atividade
2015	Criação de Grupo de Trabalho para Elaboração de Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas para Dependentes de Drogas no Sistema Prisional.
2016	Contratação de Consultoria Nacional Especializada para Produção de Subsídios visando o Fortalecimento das Ações de Saúde voltadas às Pessoas com Dependência Química no Sistema Prisional.
2016	Entrega do produto 1 da Consultoria – Relatório sobre Políticas e Estratégias de Cuidado aos Dependentes de Drogas no Brasil, na América Latina e Caribe apontando os Processos Terapêuticos Utilizados.
2016	Entrega do Produto 2 da Consultoria – Relatório sobre Experiências de Cuidados aos Dependentes de Drogas no Sistema Prisional.
2016	Entrega do Produto 3 da Consultoria – Produção de Subsídios para Ações Educacionais.
2016	Entrega do Produto 4 da Consultoria – Produção de Manual de Gestão para as Estratégias de Cuidado.
2016	Entrega do Produto 5 da Consultoria – Proposta de Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas.
2018	Parceria com a UFSC e a SENAD, ação de capacitação para os servidores em relação à temática “Saúde Mental no Sistema Prisional”.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de resposta do Depen.

Além dos documentos disponibilizados, foram realizadas buscas por arquivos do CNPCP acerca da temática. Três documentos foram selecionados, sendo eles os Planos Nacionais do órgão para os anos de 2011 a 2014, de 2015 e de 2020 a 2023.

4.2.5 Poder Executivo – Posicionamentos

Considerando que os documentos elaborados pelo executivo apenas tangenciavam a temática, sendo insuficiente para análise do posicionamento dos atores, entendeu-se necessário ampliar a pesquisa para pronunciamentos oficiais de atores públicos do Governo Federal sobre a relação entre drogas e prisão durante os anos de 2012 e 2022.

Para isso, foi realizada pesquisa por pronunciamentos de atores como ministros de estado e representantes oficiais de órgãos do governo federal que se relacionam com a temática.

Considerou-se pertinente a utilização de buscadores como o Google e o Bing, uma vez que esse material não se concentra em nenhuma plataforma específica.

No total, foram analisados 116 resultados, que após refinamento culminaram em apenas seis pronunciamentos pertinentes para o estudo.

4.2.6 *Audiências Públicas*

Para a análise de audiências públicas, optou-se por não utilizar as ferramentas de busca disponibilizadas pelo Congresso Nacional, para que os resultados se apresentassem da maneira mais homogênea possível. Por isso, a pesquisa foi realizada por meio do Google Notícias, dado seu alcance em nível nacional, trazendo informações de diferentes estados e regiões do Brasil. A busca de audiências que debateram sobre políticas antidrogas e sistema penitenciário foi realizada com as palavras chaves “audiência pública”, “drogas” e “prisão”.

No processo de coleta, foi perceptível que muitas audiências não apareciam pela especificidade de alguns termos e combinações. Sendo assim, foi escolhido analisar um maior número de resultados, incluindo-se novas palavras-chave para aumentar o alcance na pesquisa. A busca retornou no total 1.786 resultados. Após refinamento, foram selecionadas 99 audiências e reuniões públicas para análise, número esse que caiu para menos da metade após o tratamento e limpeza dos dados, sendo incorporados no total 33 resultados que se alinham com a temática.

O alto número de descartes dessa etapa deve-se ao grande volume de audiências sem dados suficientes para análise. Além disso, muitas audiências públicas discutiam outros aspectos das políticas antidrogas, como a legalização da maconha, o tratamento ao usuário de drogas e medidas de prevenção ao uso de drogas, mas sem relação com o sistema prisional diretamente.

O número de audiências sobre o tema de drogas relacionado à punibilidade e sistema prisional foi observado em uma frequência bem inferior e, em sua maioria, abordavam temas relativos à diferenciação de usuário e traficante, reformas nas legislações e medidas para ampliar o combate ao tráfico de entorpecentes.

Os aspectos destacados nesta etapa foram: data da audiência, nome do responsável por presidir a audiência; sua vara/órgão/partido, se houver; o estado da federação em que ocorreu, o trecho da audiência pertinente ao tema ou seu resumo; entre outros. Também é perceptível que nos anos de 2020-2021 o número de audiências é quase nulo, possivelmente devido à pandemia da Covid-19, e as poucas sessões realizadas foram transmitidas pela internet. A busca no site do Governo Federal também foi utilizada em aba específica de audiências públicas. Com as palavras chaves “drogas” e “prisão” que retornaram 23 resultados, porém nenhum deles se encaixava no tema do trabalho.

4.2.7 *Poder Judiciário – Decisões jurisprudenciais*

Para coleta de dados em relação a decisões proferidas pelo judiciário, inicialmente, foi realizada busca na plataforma do CNJ com o intuito de identificar resoluções do órgão que apontassem para o posicionamento majoritário do judiciário sobre a temática. Para tal, foram analisadas todas as resoluções apresentadas entre 2012 e 2021 nos temas de Acesso à Justiça e Cidadania, Direitos Humanos e Execução Penal e Sistema Carcerário, que resultaram em três resoluções que se referiam ao tema desse trabalho, ainda que tangencialmente.

Também buscou-se identificar jurisprudências de tribunais superiores acerca da temática, no intuito de coletar informações sobre o posicionamento deste poder no espaço temporal proposto. Para isso, foi utilizada a plataforma JUSBRASIL, inseridos os filtros de data (01/01/2012 a 01/01/2022) e de Tribunais (STF, STJ, CNJ e STM), utilizando a palavra “prisão” e na sequência “drogas”.

Visto que a busca retornou um número superior a 20 mil resultados, optou-se por verificar as súmulas disponibilizadas e as jurisprudências mais relevantes. É interessante salientar que não foi possível identificar nenhuma súmula dos tribunais que fizesse referência especificamente à temática do trabalho, o que parece apontar para o fato de que o judiciário não tem posições consolidadas sobre o tema a ponto de serem sumuladas. Entretanto, foram selecionadas 12 decisões jurisprudenciais dos tribunais superiores para o material de estudo, considerando as principais turmas do STJ e as decisões de tribunal pleno do STF.

4.2.8 Poder Judiciário – Posicionamentos

Uma vez que as pesquisas no STF, STJ e CNJ revelaram uma quantidade relativamente baixa de material para o estudo, considerou-se importante coletar o posicionamento em veículos midiáticos de magistrados que trabalham com execução penal, considerando que são atores de grande relevância para o subsistema em questão. Neste sentido, ainda que os tribunais superiores não possuam deliberações consolidadas, é possível investigar de que forma os magistrados têm se posicionado publicamente na última década sobre o assunto.

Procurou-se, então, por declarações de ministros dos tribunais superiores acerca da temática na última década. Foram encontrados apenas três ministros com posicionamentos públicos sobre o tema, sendo dois do STJ e um do STF.

Decidiu-se, portanto, ampliar o escopo da pesquisa para posicionamentos de magistrados em geral, ou seja, juízes de varas de execução penal, além de promotores e defensores públicos, que se manifestassem acerca da relação da prisão e das drogas. Nessa busca, foram encontrados 147 resultados para análise, dos quais foram selecionados nove pronunciamentos pertinentes à pesquisa. Aqui é possível notar novamente a dificuldade de se encontrar posicionamentos públicos, não só no âmbito do executivo, mas também no judiciário. Ainda que se

amplie o escopo da pesquisa, o judiciário brasileiro por um lado parece não ter conseguido consolidar entendimentos sobre a temática, e, por outro, seus atores podem não se sentir confortáveis para se posicionarem publicamente sobre o assunto.

4.3 Análise e resultados

4.3.1 Codificação e Sistema de Crenças

Destarte, após a etapa de coleta de dados, foi realizada a organização de todos os trechos de discursos, proposições, entrevistas e documentos selecionados para que todos os dados fossem compatíveis com uma planilha única e ordenada. Essa preparação dos dados possibilitou a formação de um *corpus* textual organizado e preparado para a análise. Com a utilização do *software* Iramuteq, foi possível extrair relatórios que auxiliaram na construção de um código de análise para a pesquisa. O interesse por construir um código de análise parte da possibilidade de garantir maior rigor metodológico e confiabilidade à pesquisa:

O método de codificação aproxima a prática da teoria, fornece um caminho para a interpretação e abstração, facilita a relação dos fenômenos com teorias existentes, permite a identificação de sutilezas e reflexões aprofundadas sobre o fenômeno, contribui para o surgimento de novas teorias que podem ajudar a compreendê-lo, além de fornecer um caminho para análise os dados qualitativos com rigor e segurança. (CATA-PAN; BARATIERI; NICOLOTTI, 2021, p. 5399).

A análise inicial utilizada pelo *software* foi a de similitude, que verificou os termos mais comuns nos trechos selecionados, e observando de que modo eles se relacionavam entre si no texto. A utilização desse recurso “proporciona uma otimização do tempo dedicado ao reconhecimento de padrões e recorrências em grande volume de dados, oriundo de narrativas” (TINTI; BARBOSA; LOPES, 2021).

Utilizou-se o método Reinert, que consiste na elaboração de clusters a partir da proximidade entre os termos do *corpus* textual (CERVI, 2018), composto por trechos destacados dos documentos, das ementas e dos resumos do material coletado, com análise que auxiliassem na interpretação do material. O programa organiza as palavras por ligação nos textos e as agrupa em classes, de modo que as classes formam conjuntos de termos que se apresentam de maneira conectada no *corpus* analisado (gráfico 1).

Apesar da pertinência dos resultados apresentados pelo Iramuteq, considerou-se oportuno que fosse feita uma triangulação utilizando o arcabouço teórico elaborado no referencial e a leitura minuciosa do material coletado para a construção do código de análise dessa pesquisa. O procedimento metodológico de triangulação possibilita o aprofundamento da análise e resultados mais confiáveis (BUENO; ALVES, 2020).

Triviños (1987) ressalta que é fundamental que o pesquisador ultrapasse sua análise para além do que está expressamente documentado, assimilando perspectivas, contextos, ideologias e dinâmica do fenômeno.

O código de análise construído foi baseado no sistema de crenças utilizado pela ACF, considerando que as crenças desses grupos são os elementos que mantêm unidas as coalizões, ainda que haja divergências. Destaca-se que a elaboração do sistema de crenças levou em consideração o caminho percorrido por França (2002) e Sampaio (2016), entretanto, foi necessário adaptá-los e aperfeiçoá-los, incluindo a perspectiva do sistema prisional.

Como visto, o núcleo duro do sistema de crenças se refere a aspectos mais solidificados na sociedade, enquanto os aspectos instrumentais tendem a ser mais voláteis por se tratar de crenças secundárias ligadas a operacionalização das políticas e distribuição de recursos. Assim, entende-se que são os núcleos políticos são os principais responsáveis pela constituição das coalizões, estabelecendo alianças e coordenando as ações entre os atores. Por isso, optou-se por trazer apenas os aspectos do núcleo político na construção do sistema de crenças, neste momento.

O Quadro 5 resume o código de análise a partir do sistema de crenças analisado. O sistema considera as nomenclaturas e siglas utilizadas na classificação das coalizões do trabalho, pormenorizadas na Figura 3, apresentada mais à frente no subcapítulo 4.3.2, “Identificação das classes e das coalizões”.

Quadro 5 – Sistema de crenças – Código de análise

Categorias de crença	SEG	REF	SAU	DH	COM
NÚCLEO POLÍTICO					
Concepção sobre drogas	Substâncias ilegais que, quando utilizadas pelo ser humano altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para a sua saúde e/ou segurança e de terceiros em seu ambiente social.	Substâncias ilegais que, quando utilizadas pelo ser humano altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para a sua saúde e/ou segurança e de terceiros em seu ambiente social.	Substâncias ilegais que, quando utilizadas pelo ser humano altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para a sua saúde e/ou segurança e de terceiros em seu ambiente social.	Substâncias ilegais que, quando utilizadas pelo ser humano altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para a sua saúde e/ou segurança e de terceiros em seu ambiente social.	Substâncias ilegais que, quando utilizadas pelo ser humano altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para a sua saúde e/ou segurança e de terceiros em seu ambiente social.
Percepção sobre o uso de drogas	O uso de drogas é um desvio comportamental e/ou de caráter que ameaça a integridade da sociedade como um todo e, por isso, deve ser completamente intolerado.	O uso de drogas é uma realidade das sociedades e deve ser compreendido por meio de leis e normas que consigam reduzir os problemas ocasionados ao indivíduo e ao ambiente social.	O uso de drogas é uma realidade das sociedades e deve ser compreendido como um problema de saúde pública.	O uso de drogas é uma realidade das sociedades, inclusive do ambiente prisional, que deve compreender essa realidade a partir dos direitos da pessoa privada de liberdade	O uso de drogas é uma realidade das sociedades, inclusive do ambiente prisional e deve ser combatido exaustivamente no contexto intramuros.
Impacto na sociedade	O uso de drogas causa dependência, gera comportamentos criminosos e alimenta o tráfico, colocando em risco toda a sociedade.	O uso de drogas tem um impacto nocivo para a sociedade, uma vez que superlota os presídios e sobrecarrega o judiciário, provocando um impacto negativo na sociedade.	O uso de drogas causa dependência e, devido a sua ilegalidade, faz com que os usuários se engajem em práticas de risco que aumentam sua vulnerabilidade	O uso de drogas causa dependência e leva os indivíduos à prisão. Por isso, os aspectos relativos às drogas se prolongam no encarceramento.	O uso de drogas causa dependência e levam os indivíduos à prisão. Por isso, o uso e o comércio de drogas na prisão devem ser combatidos com todas as forças pelo Estado.
Papel do Estado	Garantir a segurança dos cidadãos, das famílias e da sociedade como um todo.	Minimizar os problemas causados pelo aumento do encarceramento por drogas no Brasil	Garantir o acesso dos cidadãos à saúde pública tanto nos aspectos promotores e preventivos quanto na recuperação e redução de danos.	Garantir que os direitos humanos sejam assegurados às pessoas privadas de liberdade, assegurando o acesso a estratégias promotoras de saúde, preventiva, de recuperação a à saúde e redução de danos durante o encarceramento.	Garantir o isolamento da unidade prisional e a repressão de quaisquer aspectos relativos ao uso de drogas na prisão.

Interven- ção no problema	Os aspectos da segurança pública devem ser as principais forma de lidar com o uso de drogas: Aumento do aparato da segurança pública, fortalecer as forças policiais, criar leis mais rígidas e penosas, reduzir o número de benefícios dados aos presos.	Aspectos legais e normativos devem ser as principais formas de lidar com o uso de drogas: Alterações nas leis, normas e políticas existentes para que sejam minimizados os problemas decorrentes da prisão por drogas, como superlotação das prisões, más condições de cumprimento de pena etc.	Os aspectos da saúde pública devem ser as principais forma de lidar com o uso de drogas: Investimento em políticas de prevenção e promoção de saúde bem como fortalecimento da rede de saúde pública para tratamento dos usuários de drogas	Os aspectos dos direitos humanos devem ser as principais forma de lidar com o uso de drogas: Criação e fomento de políticas que considerem a pessoa presa enquanto detentora de direitos, inclusive nos aspectos relacionados ao uso de drogas.	Os aspectos da segurança pública devem ser as principais forma de lidar com o uso de drogas: Aumento e fortalecimento do aparato de segurança pública por meio de estratégias de controle, monitoramento e repressão nos presídios
---------------------------------	---	---	---	---	--

Fonte: elaboração própria da autora.

4.3.2 Identificação das classes e das coalizões

Como visto no subcapítulo anterior, o *software* Iramuteq elabora sua análise por meio de classes e os separa de acordo com a proximidade entre diferentes termos. Nessa análise, foram detectadas cinco classes: a classe 1 representou 18% do total da amostra, a classe 2 equivaleu a 26,4%, a classe 3 a 22,1%, a classe 4 correspondeu a 20,8% e a classe 5 a 12,7% da totalidade, como mostra o Gráfico 1.

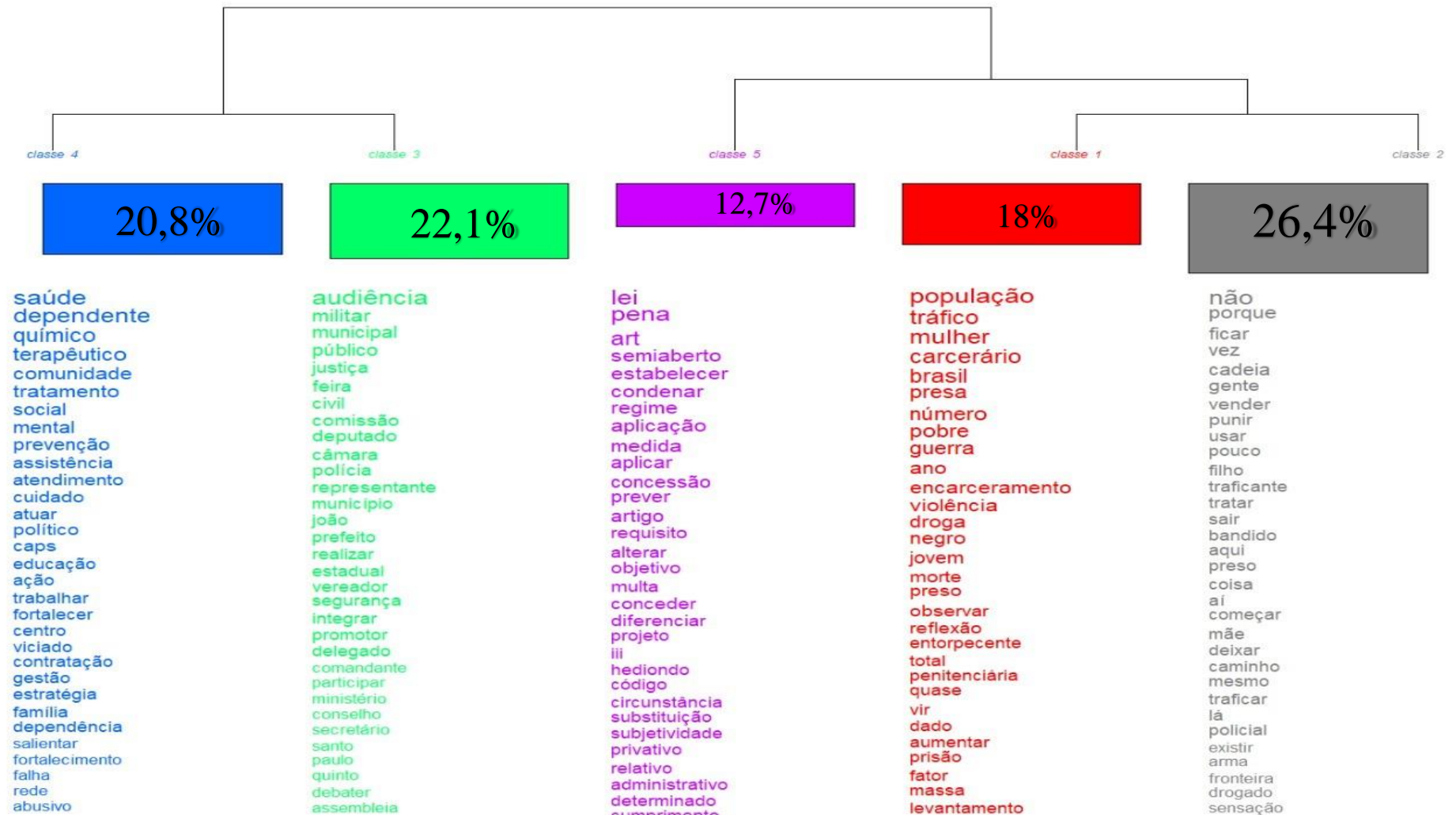
Apresenta-se, ainda, a distribuição desses códigos em um gráfico de dispersão, representada no Gráfico 2, que considera a localização das classes. Aqui, nota-se que as classes 1 e 2 estão no mesmo quadrante, aparecendo novamente, próximas umas das outras, enquanto a classe 4 é a que mais se aproxima da intersecção dos eixos, indicando que é a classe com mais termos em comum com as outras. Por sua vez, a classe 5 é a que aparece mais afastada dos eixos e das outras classes, o que indica que os termos presentes nessa clássica são os que menos se aproximaram e foram mais destacados das outras.

O programa apresentou, também, como se deu a dispersão dos termos utilizados para a construção das classes, considerando os que possuem mais ou menos proximidade com o eixo 0, ou seja, mais relação entre si. Assim, Iramuteq produz em uma de suas abas as representações gráficas que representam o posicionamento das classes de vocábulos no corpus textual. Dessa maneira, podemos ver quais classes se complementam e concentram o corpus, e quais se distanciam do centro e mostram certa especificidade. Entretanto, cabe destacar que os eixos dos gráficos produzidos pelo software levam em conta apenas a dispersão dos termos, sem pretender que tais eixos representem conceitos ou tendências referentes a alguma abordagem específica.

Nesse gráfico, foi possível notar que os termos das classes 1 e 2 não só se aproximam como se apresentam mesclados entre si. Neste diagrama foi possível observar ainda que termos como “área”, “dependente”, “químico”, “família” e “acolhimento” se aproximam da intersecção dos eixos, indicando a proximidade deles com todos os agrupamentos.

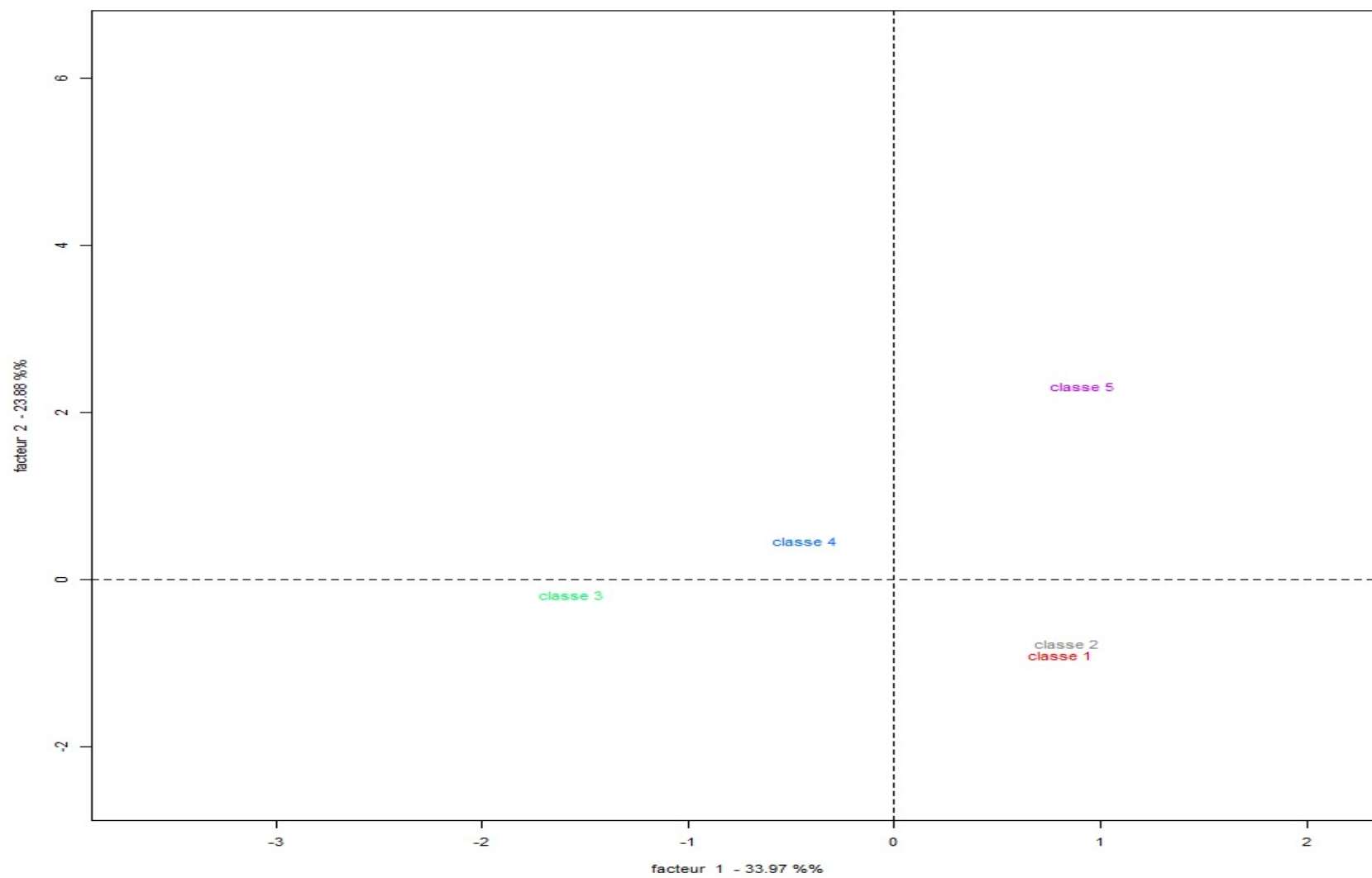
O Gráfico 3 sumariza essa análise.

Gráfico 1 – Percentual das classes identificadas



Fonte: elaboração própria da autora utilizando o *software* Iramuteq.

Gráfico 2 – Dispersão das coalizações



Fonte: elaboração própria da autora utilizando o *software* Iramuteq.

A triangulação realizada permitiu apreender melhor o conteúdo das classes, de modo a aperfeiçoar a classificação do *software*. Assim, entende-se que a base criada pelo aplicativo estabelece parâmetros, mas não faz com que cada classe corresponda a uma coalização. Por exemplo, a classe 4 possui termos ligados à prevenção, ao cuidado e à saúde do dependente químico.

Entretanto, com o exame do material coletado e do referencial teórico, concluiu-se que a classe que considera esses aspectos pode ser dividida em duas coalizões, pois partem de premissas diferentes no cuidado ao indivíduo. Uma é formada por atores que consideram a saúde do dependente químico na prisão (COALIZÃO DIREITOS HUMANOS INTRAMUROS), enquanto na outra os atores creem que o uso e abuso de drogas está relacionado às políticas de saúde pública e não devem ser tratados pela lógica da segurança pública (COALIZÃO SAÚDE PÚBLICA). Pode-se observar ainda que a classe 3 é formada por diversas palavras referentes a atores encontrados no corpus textual. Porém, esses atores não representam uma coalizão própria, visto que os atores podem integrar qualquer coalizão de acordo com suas crenças.

Assim, considerando a integração das técnicas utilizadas e a aplicação do código de análise, a pesquisa identificou cinco coalizões, conforme descrito na Figura 3:

Figura 2 – Coalizações identificadas

Coalizão Segurança Pública (SEG)

Acredita que a relação das drogas com a prisão se manifesta predominantemente nas questões de segurança pública. Para esse grupo, as drogas, em geral, sejam seu uso ou comércio, estão relacionadas ao aumento da criminalidade e à violência e, por isso, devem ser reprimidas com penas duras de restrição de liberdade. Entendem que a prisão é consequência do envolvimento dos indivíduos com as drogas e a punição serve para coibir esse comportamento. Nesse grupo estão os atores que consideram o ideal de uma sociedade livre das drogas e que, para isso, a segurança pública deve ser o ponto principal de atenção. É comum o aparecimento de questões como o agravamento de penas, os fortes mecanismos de controle policial e a redução de benefícios para presos com envolvimento com drogas.

Coalizão Reformista (REF):

Os atores dessa coalizão acreditam que a relação entre drogas e prisão se relaciona, majoritariamente, às normas legais aplicadas. Para eles, o aparato legal deve dar conta de resolver todos os entraves referentes à essa relação ainda que sofra reformas. Esse grupo entende que a relação drogas e prisão é delineada pelo ordenamento jurídico e, portanto, discutem alterações neste ordenamento para propor uma relação melhor. Encontram-se nesse grupo aqueles que advogam pela diferenciação com critérios objetivos entre usuário e traficante, os que defendem abordagens reformistas da legislação para resolver, por exemplo, as altas taxas de encarceramento de mulheres e o debate sobre a diminuição da maioridade penal. Além disso, inclui-se nesse grupo também os atores chamados de abolicionista penais, que entendem que o viés proibicionista sustenta a Guerra às Drogas e o encarceramento em massa da população, gerando uma série de problemas no sistema prisional. Os abolicionistas propõem a legalização ou a descriminalização das drogas e a extinção total das penas privativas de liberdade. Assim, os reformistas são atores que entendem que é preciso mudar as normas vigentes seja as alterando ou as extinguindo.

Coalizão Combate das Drogas Intramuros (COM):

Uma parcela dos atores apontou para uma relação entre drogas e prisão que também está no âmbito da segurança, mas trata de um outro aspecto dela. Para esse grupo, essa relação se dá principalmente no caráter ilegal das drogas nos intramuros das prisões – o que deve ser amplamente reprimido. Esse grupo foca sua atenção no combate tanto do tráfico quanto do uso de drogas nas unidades prisionais. Sua composição é relativamente diversa, pois os atores que a compõe são tanto os que citam o problema da entrada de drogas na prisão (seja por meio de visitantes, corrupção de profissionais ou qualquer outro) e dedicam seus esforços aos mecanismos de segurança para impedir essa entrada, quanto os que relatam as questões relacionadas ao poder das facções criminosas nos presídios e suas relações ao tráfico de drogas dentro e fora das prisões.

Coalizão Direitos Humanos Intramuros (DH):

Esse grupo se assemelha ao anterior na medida em que foca no problema das drogas no interior das unidades prisionais. Entretanto, nesta coalizão a abordagem não é combativa, e considera que boa parte da população prisional possui histórico de uso de drogas anterior (ou durante) ao aprisionamento. Por isso, esse grupo é formado por atores que enxergam a relação das drogas com a prisão sob o viés dos cuidados intramuros. Os atores desse grupo se posicionam considerando a necessidade de alternativas de tratamentos em saúde e/ou psicossocial que considerem os Direitos Humanos e a dignidade da população encarcerada.

Coalizão Saúde Pública (SAU):

Nesse agrupamento, encontram-se aqueles atores que consideram que a relação de drogas e prisão parte de uma lógica equivocada, já que, para eles, as drogas são um problema de saúde pública e que nada deve ter com o aprisionamento. A coalizão tende a desconsiderar os aspectos relativos ao tráfico e focar apenas no usuário de drogas, entendendo que este indivíduo deve ser atendido nos dispositivos de saúde e acolhimento, e não levados para a prisão.

Fonte: elaboração própria da autora.

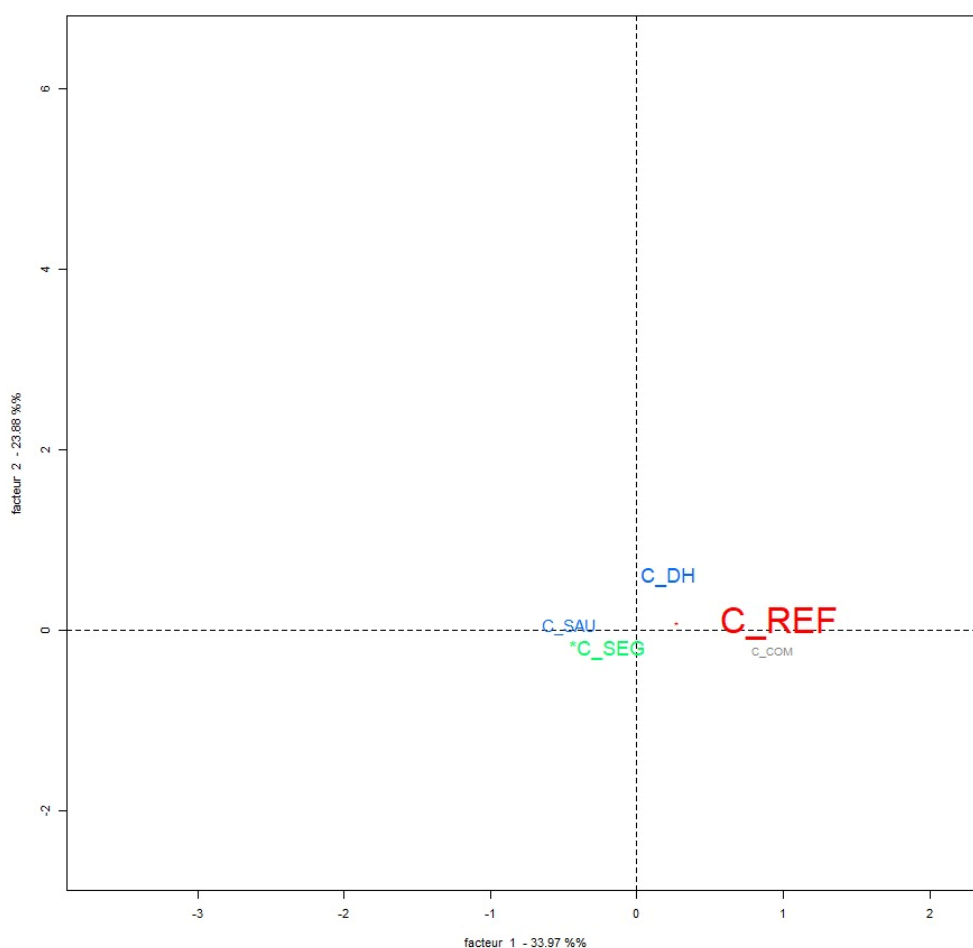
Ressalta-se que, apesar de possuírem similaridades em aspectos secundários, as coalizões identificadas se diferenciam entre si em aspectos fundamentais de seu núcleo político e, portanto, compreendeu-se que as juntar em uma mesma coalizão deixaria de considerar importantes diferenças entre elas. Portanto, considera-se fundamental que o leitor possa identificá-las e distingui-las neste momento:

- A coalizão da segurança pública apresenta-se com discursos proibicionistas e seu foco é a violência e a criminalidade extramuros, ou seja, na sociedade. Para essa coalizão, as prisões seriam tão somente uma consequência da criminalidade e para combatê-la, seriam necessárias medidas cada vez mais enrijecidas e punitivistas. Por outro lado, a coalizão do combate às drogas intramuros não alinhará seus discursos com os aspectos das drogas e da criminalidade na sociedade como um todo, mas com a diminuição das ofertas de drogas nas unidades prisionais e no controle exercido pelas facções criminosas dentro dos presídios. Essa coalizão pouco considera as possíveis relações de causa-consequência entre drogas e violência na sociedade enquanto aquela não se debruça sobre as questões relativas ao contexto intramuros das prisões.
- Por sua vez, as coalizões de saúde pública e de direitos humanos se assemelham na medida em que consideram aspectos da dignidade humana em seus discursos. Entretanto, a coalizão dos direitos humanos debruça seus esforços em garantir que as pessoas privadas de liberdade tenham acesso a tratamento de qualidade, que considerem as peculiaridades de suas trajetórias de vida e suas saúdes mental e física. Já a coalizão da saúde pública não leva em conta os direitos das pessoas privadas de liberdade quando analisam a relação entre drogas e prisão. Pelo contrário, para essa coalizão as drogas devem ser estudadas e entendidas sob o ponto de vista da saúde pública e, por isso, não devem se relacionar com o encarceramento.
- Por fim, notou-se a necessidade de diferenciar uma coalizão que tocasse em pontos que as anteriores não tocavam. A coalizão reformista propõe analisar a relação das drogas com a prisão de um ponto de vista das leis que a embasa. Para esse grupo de pessoas, a relação se delineou por um arcabouço jurídico que levou ao encarceramento em massa e á muitos outros problemas sociais. Por isso, esse grupo propõe que a sociedade deve reformular as leis que embasam essa relação, como por exemplo, a Lei de Drogas.

Destaca-se que, inicialmente, partiu-se da ideia de que haveria apenas duas coalizões: uma ligada à segurança pública e outra à saúde pública. Tal visão não foi confirmada, uma vez que na coleta de conteúdo ficou evidente que as coalizões que tratavam de questões intramuros pouco se comunicavam com aquelas que tratavam dos aspectos extramuros. Além disso, a coalizão que se dedicava aos aspectos jurídicos da relação estudada se delineou como uma coalizão à parte, sendo inclusive, um grupo coeso e com considerável força política.

A partir da classificação dessas coalizões e do sistema de crenças, foi utilizado o Iramuteq para situá-las no gráfico de dispersão criado pelo *software*. Nesta etapa, foi possível verificar que todas as coalizões se aproximam dos eixos estipulados pelo programa, como observa-se no Gráfico 4, a seguir:

Gráfico 4 – Dispersão das Coalizões



Fonte: elaboração própria da autora utilizando o *software* Iramuteq.

Por fim, destaca-se que a combinação de métodos qualitativos e das análises produzidas considerou a importância da construção de instrumentos metodológicos confiáveis, que reduzam ao mínimo possível a interferência das percepções do pesquisador.

4.3.3 Hipóteses e discussão dos resultados

Para a verificação da validade das hipóteses, reforça-se o conceito de frequência apresentado, que concerne ao número de vezes em que uma coalizão apareceu nos dados coletados. Assim, quando se fala em coalizões mais ou menos frequentes, refere-se à quantidade de vezes em que foi identificada na análise.

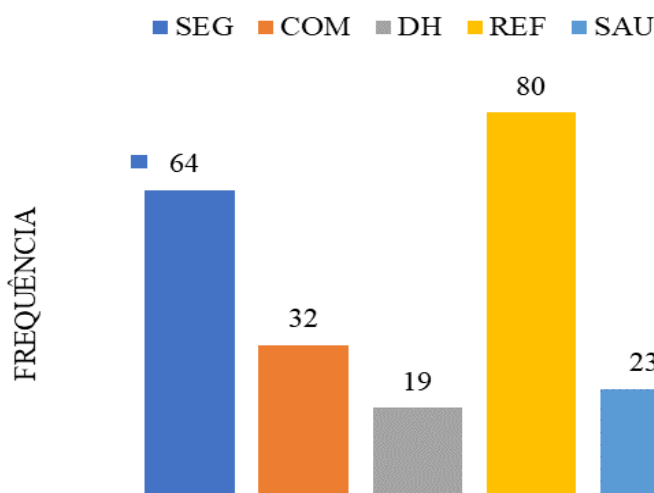
Em relação às hipóteses, os resultados do trabalho não validaram a hipótese A de que as coalizões são formadas a partir de ideias totalmente opostas sobre o tema. Pelo contrário, observou-se que as coalizões compartilham visões similares sobre o assunto, ainda que escolham perspectivas diferentes de condutas. Por exemplo, tanto a coalizão SAU quanto a DH acreditam que a relação drogas e prisão deve ser entendida sob a perspectiva da saúde. Entretanto, os atores do primeiro grupo tratam das políticas públicas de saúde como alternativa à prisão, enquanto os do segundo grupo consideram as políticas públicas no contexto intramuros.

Por sua vez, as coalizões DH e COM compartilham o ponto de vista do contexto intramuros, mas possuem enfoques diferentes em seus sistemas de crenças. Já as coalizões SEG e COM enfatizam a importância das políticas de segurança pública, mas a primeira no momento anterior a prisão e a segunda sob o panorama intramuros.

Ademais, tanto a coalizão REF quanto a SEG consideram aspectos legais como importantes em alguns momentos, mas para a SEG esses aspectos devem ser usados para aumentar a segurança pública enquanto para a REF, as leis precisam ser reformadas. Assim, no subsistema escolhido como unidade de análise deste trabalho as coalizões identificadas possuem similaridades e aspectos em comum, ainda que a maioria das crenças que possuam sejam diferentes entre si, especialmente em seu núcleo político.

Identificadas as coalizões, os sistemas de crenças de cada uma delas e realizada a classificação e análise de conteúdo do material, foi possível verificar a frequência em que cada uma das coalizões apareceu no estudo, conforme Figura 4.

Figura 3 – Frequência total de cada coalização



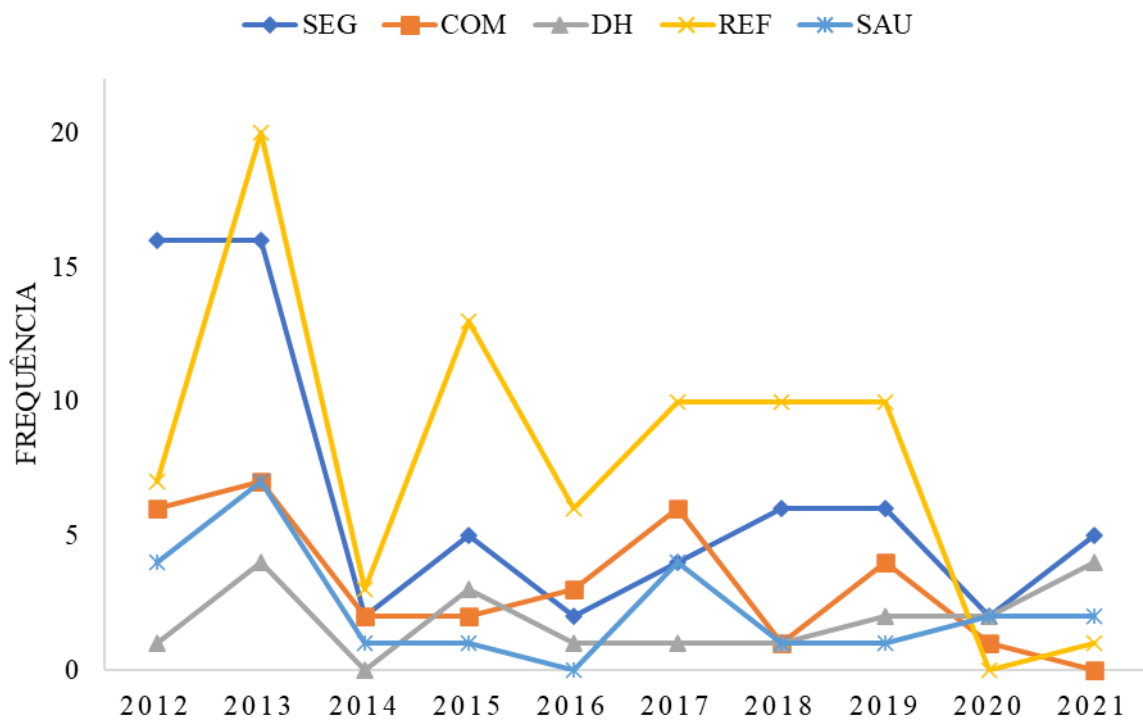
Fonte: elaboração própria da autora.

Na análise do material considerado para o trabalho, pode-se perceber que a coalizão REF foi a que mais apareceu, seguida da coalizão SEG. Entre as coalizões que apareceram com menos frequência, vemos que tanto a DH quanto a SAU foram as menos destacadas.

Apesar de haver outros componentes a serem analisados, com relação a quantidade de posicionamentos dos atores analisados, pode-se dizer que todas as coalizões aparecem com mais frequência do que a que considera a pessoa privada de liberdade enquanto detentora de direitos a saúde (DH), o que converge com o sugerido na hipótese C deste trabalho (“coalizões que consideram a pessoa privada de liberdade enquanto detentora de direitos a saúde possuem menos atores e aparecem com menor frequência nos debates e pronunciamentos públicos”).

Para a verificação da frequência e estabilidade das coalizões aos longos dos anos, também referentes à hipótese C, o trabalho dedicou-se a quantificar os excertos de cada coalizão ao longo dos últimos 10 anos nos dados coletados, conforme resume o Gráfico 5.

Gráfico 5 – Frequência das coalizações 2012-2021



Fonte: elaboração própria da autora.

Nesta etapa, verifica-se que, em geral, as coalizões seguiram tendências semelhantes ao longo dos anos estudados. Merece destaque o ano de 2014, que apresentou uma queda na frequência de aparições de todas as coalizões. Essa tendência pôde ser observada durante a coleta de dados para essa pesquisa, uma vez que em todas as fontes buscadas o ano de 2014 retornaram menos resultados no geral.

Esse fenômeno pode estar relacionado ao fato de que, principalmente, nos discursos em plenário da Câmara e do Senado foi possível observar uma predominância de temas relacionados a divergências políticas, como a reeleição da presidenta Dilma Rousseff e os primeiros desdobramentos da Operação Lava-Jato.

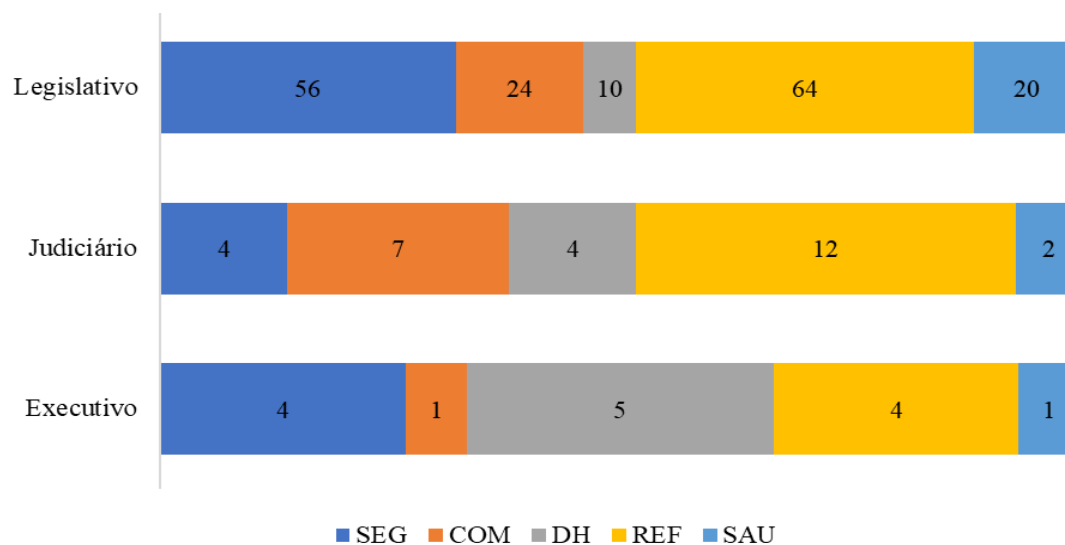
Além disso, a tendência de queda nos anos de 2020 e 2021 pode estar relacionada ao foco nas tragédias relacionadas à pandemia do coronavírus, tanto por parte dos poderes da República, quanto por toda a sociedade.

Vale observar, ainda, que se desconsiderar o período relativo à pandemia, apenas duas coalizões não apresentaram nenhuma menção durante a análise anual: a coalizão DH, em 2014 e a coalizão SAU, em 2016. Essa realidade, aliada à tendência de baixa frequência das duas coalizões no geral, também reforçam a hipótese C de que a coalizão DH, que considera o encarcerado como possuidor de direitos, é menor e aparece com menos frequência do que as que interpretam os aspectos das drogas extramuros da prisão.

Dessa forma, não foi possível confirmar inteiramente a hipótese B (“as coalizões se mantêm ao longo do tempo quando se considera o recorte temporal dos últimos 10 anos”). Isso pois, apesar de haver uma relativa estabilidade no aparecimento de cada coalização ao longo dos anos, existem períodos específicos sem a constatação de manifestações de cada coalizações específicas.

Ademais, considerando os resultados apresentados ano a ano, pode-se observar também uma tendência de comprovação da hipótese D (“coalizões que consideram as políticas de saúde como principal elemento da relação entre drogas e prisão, aparecem com menos frequência do que coalizões que levam em conta os aspectos relacionados à segurança pública”). Foi observado que as coalizões que consideram as políticas de saúde como principal elemento na relação entre drogas e prisão – SAU e DH – aparecem com menos frequência do que as coalizões que levam em conta os aspectos relacionados à segurança pública (SEG e COM).

Considerou-se relevante para a pesquisa realizar a análise da presença das coalizões em relação aos poderes executivo, legislativo e judiciário, conforme resumido na Figura 5. Nessa etapa, foi possível observar que, apesar de aparecer com menos frequência no contexto geral (19 aparições), a coalizão DH foi a mais frequente nos dados do poder executivo e a que menos apareceu no poder legislativo. Por sua vez, a coalizão REF foi a que apareceu o maior número de vezes considerando todos os poderes (80 aparições), sendo também a mais comum entre os poderes legislativo e judiciário. Este resultado pode ser explicado porque esses poderes têm suas atribuições vinculadas ao aparato legal presente na coalizão, tanto na elaboração de leis pelo legislativo quanto em seu julgamento, interpretação ou aplicação pelo poder judiciário.

Figura 4 – Presença das coalizações em cada esfera de poder

Fonte: elaboração própria da autora.

Foi possível observar que o poder legislativo aparece com muito mais frequência do que os poderes executivo e judiciário, considerando todas as coalizões identificadas. Este resultado pode ser considerado como esperado, uma vez que discursos em plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são muito mais comuns e frequentes do que os posicionamentos de atores do judiciário e do executivo. Mesmo com essa tendência, buscou-se analisar quais coalizões estão mais presentes em cada um dos poderes, considerando que pudesse haver atores de coalizões específicas com tendência a aparecer mais ou menos em cada um dos poderes.

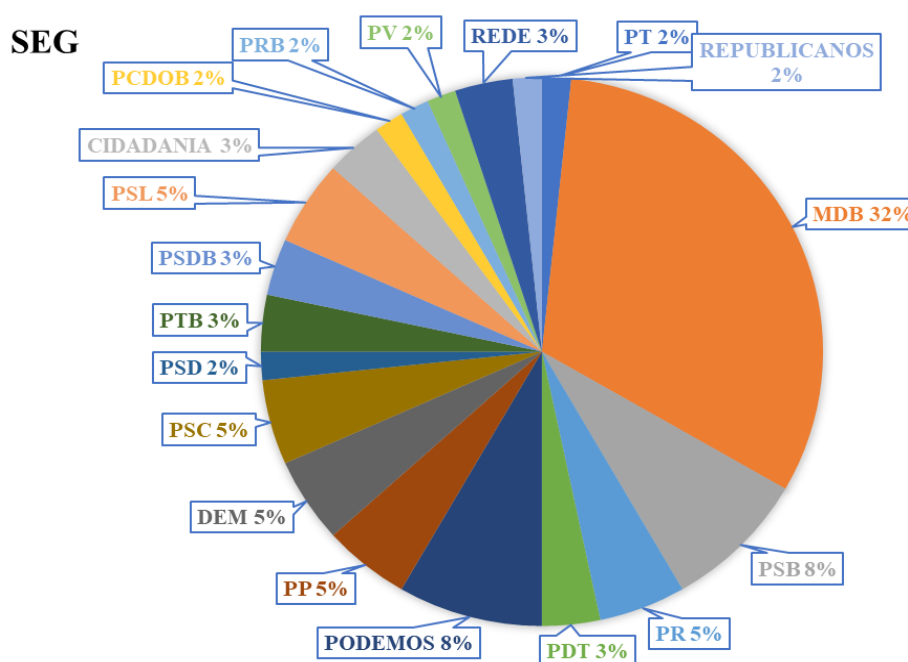
Sobre o poder executivo, chama a atenção que os posicionamentos públicos de atores do governo federal sobre o tema são os mais escassos entre os poderes. Nos últimos anos, considerando os parâmetros usados para a busca, foram identificadas apenas seis falas de representantes do poder público federal, sendo elas: da presidente do Conselho Nacional de Segurança Pública Regina Maria Filomena De Luca Miki, em 2012; do Diretor-Geral do Depen, Renato De Vitto, em 2015; e dos ministros da Justiça, Alexandre de Moraes, em 2017; da Segurança Pública, Raul Jungmann, em 2018, da Cidadania, Osmar Terra, em 2019; e de Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro, em 2020. Esse fenômeno pode estar relacionado à preferência das figuras políticas de relevância por não se posicionar sobre temas complexos e sensíveis. Nota-se ainda que dentre os seis posicionamentos identificados, quatro pertencem a falas proferidas nos últimos quatro anos, o que pode apontar para uma tendência de atores do executivo de debatendo mais sobre a relação das drogas com a prisão.

Assim como no executivo, também foi constatada a dificuldade de encontrar posicionamentos públicos no poder judiciário. Além disso, ainda que se amplie o escopo da pesquisa, o judiciário brasileiro parece não ter conseguido consolidar entendimentos sobre a temática.

Considerando que boa parte dos atores estudados pertencem (ou pertenciam na data dos documentos/pronunciamentos estudados) a partidos políticos e que, possivelmente, tais posicionamentos podem refletir de maneira geral a visão desses partidos e a relevância relativa dentro da temática, este trabalho relacionou a participação dos partidos políticos na formação das coalizões estudadas. Para isso, todos os atores que possuem partido político foram identificados, relacionando-os com as coalizões propostas.

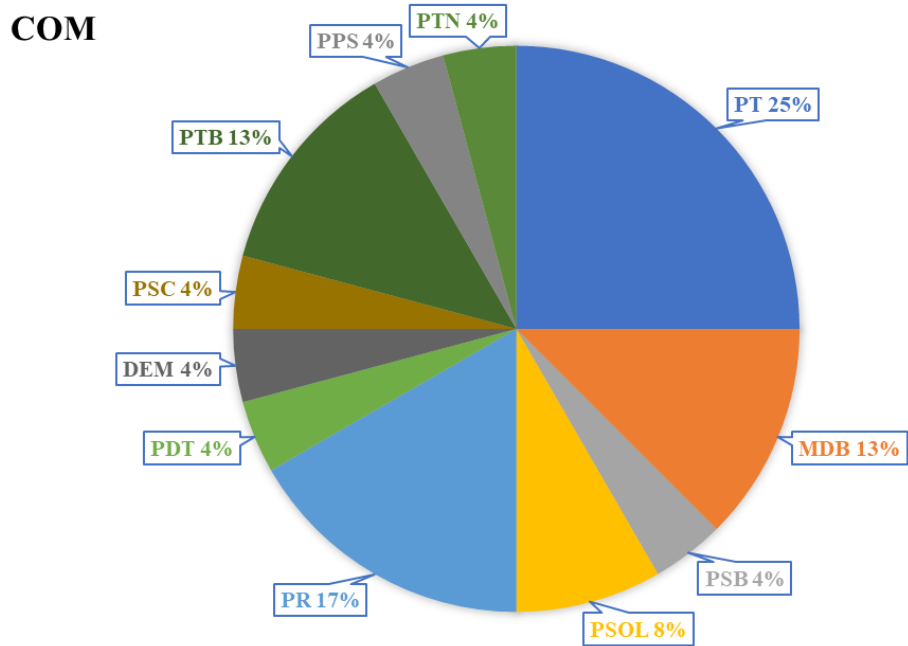
Devido à elevada quantidade de partidos políticos no Brasil, optou-se por demonstrar graficamente a participação destes em cada uma das coalizações, conforme observa-se nos Gráficos 6, 7, 8, 9 e 10.

Gráfico 6 – Distribuição de frequência por partidos – Coalizão Segurança Pública (SEG)



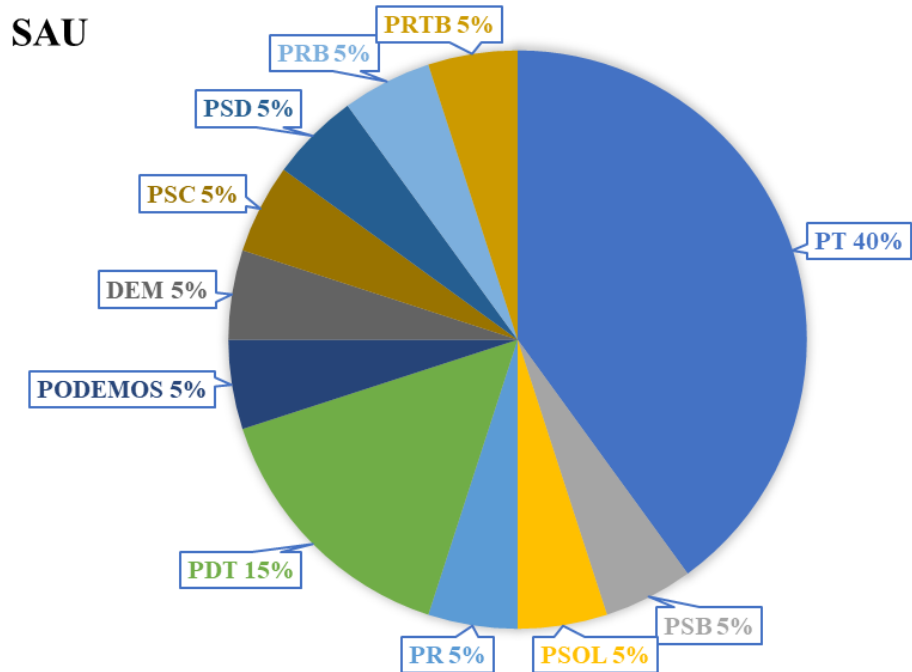
Fonte: elaboração própria da autora.

Gráfico 7 – Distribuição de frequência por partidos – Coalizão Combate das Drogas Intramuros (COM)



Fonte: elaboração própria da autora.

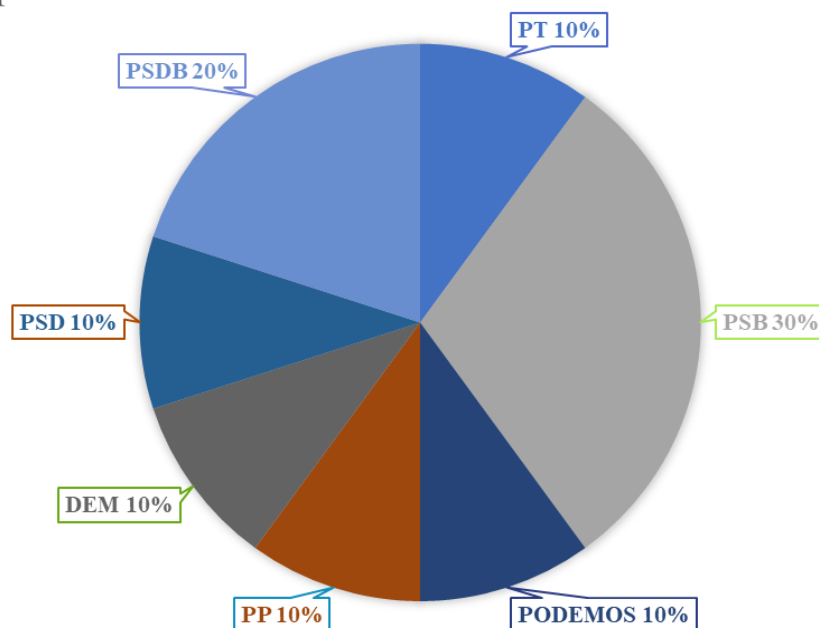
Gráfico 8 – Distribuição de frequência por partidos –Coalizão Saúde Pública (SAU)



Fonte: elaboração própria da autora.

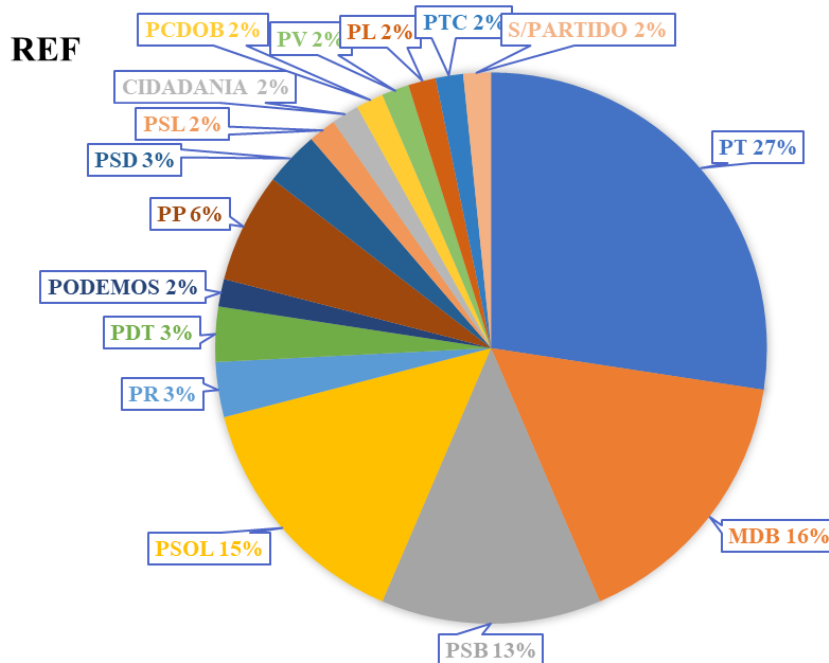
Gráfico 9 – Distribuição de frequência por partidos – Coalizão Direitos Humanos Intramuros (DH)

DH



Fonte: elaboração própria da autora.

Gráfico 10 – Distribuição de frequência por partidos – Coalizão Reformista (REF)

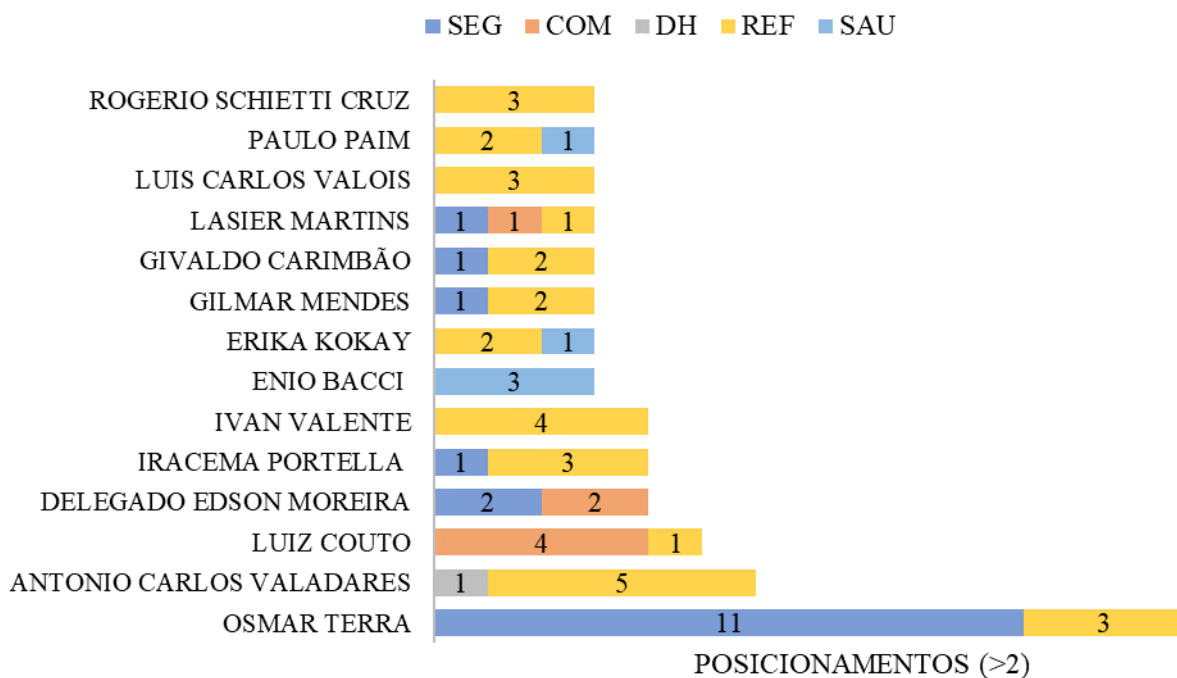


Fonte: elaboração própria da autora.

Por último, foi realizada a catalogação dos atores identificados neste trabalho, considerando todos os que se pronunciaram sobre o tema. Entretanto, observou-se um número grande de pessoas que se pronunciaram apenas uma vez sobre o tema, em assuntos pontuais durante seus discursos. Por isso, nesta análise, foram selecionados atores que tenham se manifestado

publicamente, pelo menos, em três ocasiões diferentes, conforme retratado no Gráfico 11, para identificar aqueles que aparecem com mais frequência sobre o assunto no subsistema pesquisado.

Gráfico 11 – Maior frequência individual identificada (n > 3)



Fonte: elaboração própria da autora.

No total, foram identificados 147 atores, dentre os quais apenas 14 deles haviam se pronunciado mais de duas vezes sobre a temática. É interessante notar que a grande maioria destes se manifestaram sobre o tema alinhados com mais de uma coalizão. Dentre eles, destaca-se de os pronunciamentos do Senador Lasier Martins que, das três vezes que se manifestou sobre o tema, teve cada um dos posicionamentos alinhados a uma coalizão diferente. Por outro lado, alguns atores como o ministro do STJ, Rodrigo Schietti, o deputado federal Ivan Valente e o juiz Luís Carlos Valois mostraram-se como atores com discursos sólidos e estáveis na coalizão reformistas, o que parece apontar para resultados compatíveis com a realidade, uma vez que os três são conhecidos publicamente por seus posicionamentos a favor da revisão da Lei de Drogas e reforma do Código Penal.

Por sua vez, ainda que tenham apresentados discursos alinhados a outras coalizões, alguns atores foram majoritariamente contumazes em seus pronunciamentos. Como exemplo disso, temos o Deputado e ex-Ministro Osmar Terra, que foi o ator que mais se posicionou publicamente sobre a temática, principalmente alinhado à coalizão SEG. O deputado abordou em muitos de seus discursos em plenário, durante o período estudado, sua preocupação com pautas relacionadas a drogas, principalmente sobre os problemas de segurança pública

decorrentes delas. Entretanto, foi possível observar que o Deputado adotou uma postura reformista em alguns momentos, principalmente, propondo alterações na política sobre drogas e na lei de drogas.

Chama atenção a tendência de defesa por pautas relacionadas a políticas de saúde para problemas decorrentes do uso de drogas apresentada pelo Deputado Ênio Bacci. Além disso, os resultados dessa análise mostraram que, entre os atores principais identificados, apenas um deles se posicionou alinhado a coalizão DH, o senador Antônio Carlos Valadares.

Observa-se que os atores que se posicionaram alinhados a essa coalizão, manifestaram, em sua maioria, apenas uma vez nesse sentido e, portanto, não foram contemplados no gráfico proposto. Esse fenômeno reforça a hipótese C de que a coalizão que considera a pessoa privada de liberdade como detentora de direitos a saúde (DH) é a que concentra menos atores e a que aparece em menor frequência.

5 LIMITAÇÕES E DESAFIOS DA PESQUISA

Um dos principais desafios encontrados nessa pesquisa foi a dificuldade de acesso a documentações e arquivos na coleta de dados. Como descrito, foi comum encontrar entraves para conseguir acesso a alguns documentos, o que pode ter afetado a amostra, deixando de fora conteúdos relevantes no rol deste trabalho. Um exemplo desse desafio foi a dificuldade de conseguir links e arquivos que correspondessem aos documentos citados nas solicitações encaminhadas via SIC.

A segunda possível limitação deste trabalho refere-se à opção pela não utilização de entrevistas, que poderia dar robustez aos achados. Em um primeiro momento, considerou-se a utilização de entrevistas e questionários, mas a pretensão foi abandonada por uma série de escolhas metodológicas. A principal delas foi a de considerar o recorte temporal de 10 anos para que as políticas e coalizões pudessem ser avaliadas ao longo do tempo. Entendeu-se que as entrevistas poderiam detalhar uma visão estática e pontual dos atores entrevistados, o que não adicionaria elementos significativos aos resultados encontrados nesse momento.

Por se tratar de um tema polêmico, optou-se por priorizar as fontes documentais, inicialmente, e deixar a aplicação de entrevistas para uma etapa posterior da pesquisa, quando os resultados já estivessem consolidados. No entanto, é possível dizer, por meio das análises documentais, que esse trabalho foi capaz de atingir a consecução de seus objetivos. Ademais, sinaliza-se há intenção de continuar essa pesquisa em futuros trabalhos, com a pretensão de realizar a aplicação de entrevistas e questionários.

Outrossim, reconhece-se como limitação do estudo a não inclusão de atores que não pertencem à esfera pública e política. Ainda que a teoria sugira que sejam investigados atores da sociedade como pesquisadores, jornalista e especialistas da área, optou-se por não os inserir nesse estudo, considerando que o foco dessa pesquisa se restringiu a atores dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Além disso, aponta-se que foi utilizado para esse estudo artigos e textos que, apesar de relevantes à temática, não se enquadram nos critérios de artigos revisados por pares e publicados em revistas com *qualis* A ou B. Isso foi necessário porque na revisão bibliográfica se constatou a falta de estudos que atendessem a esse critério, principalmente, em periódicos nacionais. Por fim, destaca-se que o trabalho parte de uma perspectiva de que todas as questões relativas às drogas são um “problema” social e que variam as abordagens relativas à conduta a ser seguida (saúde, segurança, reformas legais etc.). Nesse sentido, no escopo que considera as drogas e sua relação com a prisão seria um problema a ser enfrentado, ainda que cada coalizão entenda que esse enfrentamento deve se dar de uma maneira. Esse entendimento foi uma decisão

subjetiva da autora, que optou por não ampliar o escopo do trabalho para incluir possíveis atores que não consideram a relação drogas e prisão como problemática.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa foi impelida pela necessidade de analisar as políticas que se dedicam aos direitos dos indivíduos encarcerados. Tomou-se como ponto de partida a falta de políticas que considerassem o indivíduo preso e suas necessidades de saúde, decorrentes do uso e abuso de drogas. Para uma compreensão maior do fenômeno, optou-se por identificar quais coalizões participam do subsistema e como essas coalizões associam as questões relacionadas às drogas e a prisão.

Esse estudo aponta ainda para uma tendência preocupante: a de que o enrijecimento das políticas públicas sobre drogas pode agravar ainda mais o encarceramento em massa no Brasil. Por um lado, as alterações sofridas pela política de drogas na última década vão de encontro a tendência mundial de preconizar a redução de danos enquanto as políticas penitenciárias seguem incipientes e pouco efetivas na questão. Essa tendência faz com que o encarceramento de pessoas com envolvimento com drogas aumente e que essas pessoas, depois de encarceradas, não sejam contempladas com políticas públicas de atenção e cuidado a sua saúde.

A identificação das cinco coalizões de defesa encontradas parece corroborar com a visão de que se trata de uma área de conhecimento ainda nebulosa no cenário nacional: os atores envolvidos em políticas relacionados à temática não são muitos, se encontram dispersos em diferentes campos de atuação e possuem crenças políticas distintas. Além disso a maioria dos atores encontrados parecem não compor um grupo coeso para que as mudanças nas políticas ocorram no sentido de garantir direitos e cuidados às pessoas privadas de liberdade.

Dentre os achados, considera-se de significativa relevância a identificação dos atores do subsistema, a construção de um sistema de crenças para as coalizões e a produção de conteúdo acerca da dinâmica do subsistema. Todas as hipóteses formuladas foram testadas e duas delas foram totalmente confirmadas: a de que coalizões que consideram os presos detentores de direito a saúde possuem menos atores e aparecem com menor frequência nos debates e pronunciamentos públicos; e a de que coalizões que tem como principal foco as políticas de saúde aparecem com menos frequência do que coalizões focadas em aspectos relacionados à segurança pública.

O trabalho apresentado cumpriu os objetivos propostos e forneceu subsídios que ajudam a preencher a lacuna de pesquisa delineada. Acredita-se que os *outcomes* podem contribuir para elaboração de diretrizes para um plano de implementação de políticas públicas do Departamento Penitenciário Nacional. Além disso, pode auxiliar pesquisadores que pretendam se aprofundar em temas como as políticas penitenciárias e políticas sobre drogas. Todo o percurso percorrido para a construção dessa pesquisa foi marcado pela esperança de superar a ausência

de estudos sobre a temática e atrair o interesse público para as políticas penitenciárias tanto para produções científicas quanto para o fomento de novas políticas.

Por fim, sugere-se que as futuras políticas penitenciárias e a política de drogas considerem a importância de que a relação entre drogas e prisão possui para a otimização dos resultados e efetividade. Acredita-se que, como demonstrado na pesquisa em questão, é fundamental que não se dissocie as duas temáticas na formulação das políticas públicas brasileiras: drogas e prisões estão intimamente interligadas e os indivíduos que perpassam essa relação merecem um olhar cuidadoso, ético e responsável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Dina. Rés negras, juízes brancos: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulistana. **CS**, n. 21, p. 97-120, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n21/2011-0324-recs-21-00097>>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BANDEIRA, Marcos. O ECA, os Direitos Fundamentais do Adolescente e o Debate sobre Redução da Maioridade Penal. **Revista Direito Civil**, v. 4, n. 1, p. 51-65, 2022. Disponível em: <<https://revistas.anchieta.br/index.php/RevistaDirCivil/article/view/1900/1665>>. Acesso em: 10 jul. 2022.
- BARANYI, Gergő *et al.* Severe mental illness and substance use disorders in prisoners in low-income and middle-income countries: a systematic review and meta-analysis of prevalence studies. **The Lancet Global Health**, v. 7, n. 4, p. e461-e471, 2019. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(18\)30539-4/full-text](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(18)30539-4/full-text)>. Acesso em: 2 jun. 2021.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BENELLI, Sílvio José. A instituição total como agência de produção de subjetividade na sociedade disciplinar. **Estudos de Psicologia (Campinas)**, v. 21, p. 237-252, 2004.
- BENFER, Isabella *et al.* The impact of drug policy liberalisation on willingness to seek help for problem drug use: A comparison of 20 countries. **Int J Drug Policy**. v. 56, p. 162-175, 2018. doi: 10.1016/j.drugpo.2018.03.032.
- BERNARD, Vincent. Out of sight, out of mind? Exposing the human cost of detention. **International Review of the Red Cross**, v. 98, n. 903, p. 725-735, 2016.
- BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. Ministério da Justiça e Segurança Pública (org.). Missão, Visão e Valores. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/95eriód-visao-e-valores-1>>. Acesso em: 18 abr. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976**. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6368.htm>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Presidência da República, [1984]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm>. Acesso em: 23 jul. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/95eriódicos9595/95eriódicos9595.htm>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- BRASIL. **Lei Complementar Nº 79, de 7 de janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1994/leicomplementar-79-7-janeiro-1994-351541-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 10.216, de 04 de junho de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm>. Acesso em: 20 jul 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.345, de 26 de agosto de 2002.** Institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4345.htm>. Acesso em: 20 jul 2022.

BRASIL. **Resolução nº3/GSIPR/CH/CONAD, de 27 de outubro de 2005.** Aprova a Política Nacional Sobre Drogas. Recuperado em 15 março, 2010, do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas. Disponível em: <<http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Legislacao/326979.pdf>>. Acesso em: 20 jul 2022.

BRASIL. **Lei nº 11. 343, de 23 de agosto de 2006.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/96eriódi/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/96eriódic/id/57510830>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019.** Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.886, de 17 de outubro de 2019.** Altera as Leis nos 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 11.343, de 23 de agosto de 2006, 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para acelerar a destinação de bens apreendidos ou sequestrados que tenham vinculação com o tráfico ilícito de drogas. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13886.htm>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BROWNE, Jennifer *et al.* A guide to policy analysis as a research method. **Health promotion international**, v. 34, n. 5, p. 1032-1044, 2019. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30101276/>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BUENO, Luciano. Políticas Públicas de Controle de Armas: a aprovação do Estatuto do Desarmamento e suas implicações. In: **XXIX Encontro Anual da Anpocs**, 2005, Caxambu – MG. XXIV Encontro Anual da Anpocs. São Paulo: Anpocs, 2005.

BUENO, Thaisa; ALVES, Marcelli. Triangulação Metodológica. **INTERIN**. v. 25 n. 2, Jul/Dez 2020, p. 188-204. Disponível em: <<https://interin.utp.br/index.php/i/article/view/2168>>. Acesso em: 10 set. 2022.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. O Novo nem sempre vem: lei de drogas e encarceramento no Brasil. 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8846>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

CANDIOTTO, Cesar. Disciplina e segurança em Michel Foucault: a normalização e a regulação da delinquência. **Psicologia & Sociedade**, v. 24, p. 18-24, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-71822012000400004>>. Acesso em: 11 set. 2022.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; DE ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; DU PIN CALMON, Paulo Carlos. *Advocacy Coalition Framework: um balanço das pesquisas*

nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 2, p. 91-99, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4637>>. Acesso em: 11 ago. 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz**, v. 1, p. 87-124, 2007.

CARVALHO, Georgia O. Metallurgical Development in the Carajas Area: A Case Study of the Evolution of Environmental Policy Formation in Brazil. **Society & Natural Resources**, v. 14, n. 2, p. 127-143, 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/089419201300000535>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

CARVALHO, Márcia Lazaro de *et al.* Perfil dos internos no sistema prisional do Rio de Janeiro: especificidades de gênero no processo de exclusão social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, p. 461-471, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232006000200023>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

DE CAMARGO CATAPAN, Soraia; BARATIERI, Tatiane; NICOLOTTI, Célia Adriana. Codificação: uma possibilidade para análise de dados qualitativos. **Brazilian Journal of Health Review**, v. 4, n. 2, p. 5399-5413, 2021. Disponível em: <<https://brazilianjournals.com/ojs/index.php/BJHR/article/view/26307>>. Acesso em: 21 jun. 2022.

CERVI, Emerson U. Análise de Conteúdo Automatizada em Redes Sociais Online: uma proposta metodológica. Trabalho apresentado no 48º Encontro Anual Anpocs, Caxambu – MG, 2018.

CARVALHO NETO, Manoel Matias de *et al.* Tráfico de drogas e encarceramento. **Revista Estudantil Manus Iuris**, v. 1, n. 2, p. 235-247, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufersa.edu.br/rmi/article/view/9917>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

CHALUB, Miguel; TELLES, Lisieux E. Álcool, drogas e crime. **Brazilian Journal of Psychiatry**, v. 28, p. s69-s73, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1516-44462006000600004>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. Cortez Editora, 2018.

COELHO, Harnoldo Colares *et al.* Soroprevalência da infecção pelo vírus da hepatite B em uma prisão brasileira. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 12, p. 124-131, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-790X2009000200003>>. Acesso em: 19 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Panorama Nacional. A execução das medidas socioeducativas de internação**. Programa Justiça ao Jovem. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/panorama_nacional_doj_web.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **O que a dependência química nos presídios tem a ver com você, que nem conhece uma prisão?** Medium, [S. l.], p. 000, 31 jul. 2017. Disponível em: <<https://medium.com/@conselhonacionaldejustica/o-que-a-depend%C3%Aancia-qu%C3%Admica-nos-pres%C3%Addios-tem-a-ver-com-voc%C3%AA-que-nem-conhece-uma-pris%C3%A3o-2f0767ad1cb>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Regras de Mandela: regras mínimas padrão das Nações Unidas para o tratamento de presos**. Brasília: CNJ, 2016.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.condeca.sp.gov.br/legislacao/sinase_integra.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

CONSTANTINO, Patricia; ASSIS, Simone Gonçalves de; PINTO, Liana Wernersbach. O impacto da prisão na saúde mental dos presos do estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, p. 2089-2100, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.01222016>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

CSETE, Joanne *et al.* Public health and international drug policy. **The Lancet**, v. 387, n. 10026, p. 1427-1480, 2016. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27021149/>>. Acesso em: 27 mai. 2022.

CUNHA, Paula Inez; ROPELATO, Raphaella; ALVES, Marina Pires. A redução da maioria penal: questões teóricas e empíricas. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 26, p. 646-659, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-98932006000400011>>. Acesso em: 17 mai. 2022.

DEPEN. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/infopen_>. Acesso em: 17 jul. 2022.

DEPEN. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/98eriódic/sisdepen>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

DIAS, Aline Inglez de Souza *et al.* **Políticas de redução de danos no Brasil e as lições aprendidas de um modelo americano**. 2008. Tese de Doutorado.

DIAS, Camila Caldeira Nunes. Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FACER-IRWIN, Emma *et al.* PTSD in prison settings: A systematic review and meta-analysis of comorbid mental disorders and problematic behaviours. **PLoS one**, v. 14, n. 9, p. e0222407, 2019. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30101276/>>. Acesso em: 2 mai. 2022.

FAZEL, Seena; YOON, Isabel A.; HAYES, Adrian J. Substance use disorders in prisoners: an updated systematic review and meta-regression analysis in recently incarcerated men and women. **Addiction**, v. 112, n. 10, p. 1725-1739, 2017. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28543749/>>. Acesso em: 3 abr. 2022.

FERREIRA, Carolina Cutrupi. **Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística**. 2021. Tese de Doutorado. Disponível em: <<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/carolina.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2022.

DE FIGUEIREDO, Railander Quintão; TEDESCO, Silvia Helena. Medidas de salvaguardas sociais implementadas em prisões: efeitos da política de cuidados em saúde da população custodiada. **Revista Interdisciplinar Sulear**, 2019. Disponível em: <<https://revista.uemg.br/index.php/sulear/article/view/3952>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

FILHO, João de Deus Quirino; ROLIM NETO, Modesto Leite; NASCIMENTO, Vânia Barbosa do. Incarcerated people in prisons: A public health priority in resource-poor settings. **Forensic Science International: Mind and Law**, v. 1, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.fsimpl.2019.100007>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

FLICK, Uwe. Desenho da pesquisa qualitativa. In: **Desenho da pesquisa qualitativa**. 2009.

FONSECA, Elize Massard da *et al.* **Políticas de redução de danos ao uso de drogas: o contexto internacional e uma análise preliminar dos programas brasileiros**. 2005. Tese de

Doutorado. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4604>>. Acesso em: 25 abr 2022.

FONSECA, Vicente; FILHO, Ernany Bonfim. Políticas públicas: conceito, ciclo, processo de formação e sua ineficácia no âmbito do Sistema Penitenciário Brasileiro. **Revista Neiba**, v.8 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/neiba.2017.38421>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

FORD, Chris; SAVILLE, Sebastian. International drug policy – health before politics. **Drugs and Alcohol Today**, Brighton, v. 17, n. 2, p. 113-123, 2017. Disponível em: <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/DAT-01-2017-0004/full/html>>. Acesso em: 13 abr 2022.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Trad. Lígia M. Ponde Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1987.

FRANÇA, Etienne. F. Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas no Brasil, no período 1998/2000. **Brasília: Universidade de Brasília**, 2002.

GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; LEAL, Fabíola Xavier; ABREU, Cassiane Cominoti. A política antidrogas brasileira: velhos dilemas. *Psicol. Soc.*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 267-276, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v20n2/a14v20n2.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, [S. l.], 2002.

GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. The war on drugs and HIV/AIDS: how the criminalization of drug use fuels the global pandemic. **Global Commission on Drug Policy**, 2012. Disponível em: <https://issuu.com/gcdp/docs/gcdp_hiv-aids_2012_reference. Acesso em: 23 set. 2020.

GOFFMAN, Erving. *Interaction ritual: essays on face-to-face behavior*. New York: Doubleday Anchor, 1967.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

GÓIS, Swyanne Macêdo *et al.* Para além das grades e punições: uma revisão sistemática sobre a saúde penitenciária. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 17, n. 5, p. 1235-1246, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000500017&Ing=isso&nrm=isso&tlng=pt>. Acesso em: 14 set 2022.

GOMES OLIVEIRA DE CARVALHO, Nathalia. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional: Uma análise sobre a evolução normativa. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 6, n. 4, p. 112–129, 2017. DOI: 10.17566/ciads.v6i4.434. Disponível em: <<https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/434>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

GOVERNO FEDERAL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Análise das Políticas Públicas sobre Drogas no Orçamento Federal (2005-2019)**, [s. l.], 2021. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1739-analisepoliticadrogas.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2022.

GRECO FILHO, Vicente. **Tóxicos: prevenção-repressão**. 14. Ed. Isso., atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

GUIMARÃES, Cristian Fabiano *et al.* Homens apenados e mulheres presas: estudo sobre mulheres de presos. *Psicologia & Sociedade*, [s. l.], v. 18, ed. 3, p. 48-54, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-71822006000300007>>. Acesso em: 17 maio 2021.

GUTIERREZ, Gustavo Luis; ALMEIDA, Marco Antonio Bettine de. Análise de um presídio brasileiro: uma abordagem da psicologia política. **Psicologia política: debates e embates de um campo interdisciplinar**. Tradução. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH/USP, 2012. Disponível em: <http://each.uspnet.usp.br/100eriódi-each/psicologia_politica.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

HEIM, Joanna; ANDRADE, Arthur Guerra de. Efeitos do uso do álcool e das drogas ilícitas no comportamento de adolescentes de risco: uma revisão das publicações científicas entre 1997 e 2007. **Archives of Clinical Psychiatry** (São Paulo) [online]. 2008, v. 35, p. 61-64, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-60832008000700013>>. Acesso em: 15 abr 2021.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: Saraiva, Enrique & Ferrarezi, Elizabete. (Orgs.) **Políticas Públicas. Brasília: ENAP**, 2006. Disponível em <http://100eriódicos100.enap.gov.br/handle/1/1260> >. Acesso em: 30 abr 2022.

HOWLETT, Michael; MCCONNELL, Allan; PERL, Anthony. Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and *Advocacy Coalition Frameworks* to Policy Cycle Models of Analysis. **Australian Journal of Public Administration**, [s. l.], v. 00, p. 1–15, 2016. DOI 10.1111/1467-8500.12191. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-8500.12191>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

INCOTT, Paulo. Panoptismo: reflexões atuais sobre vigilância e controle. **Canal Ciências Criminais**. 2017. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.com.br/panotpismo-vigilancia-controle/>. Acesso em: 2 ago. 2021.

INTERNATIONAL HARM REDUCTION ASSOCIATION. O que é redução de danos? Uma posição oficial da Associação Internacional de Redução de Danos (IHRA). London: **International Harm Reduction Association**; 2010. Disponível em: <http://www.ihra.net/files/2010/06/01/Briefing_what_is_HR_Portuguese.pdf>. Acesso em: 8 set 2022.

JARCZEWSKI, Rafaela Nagel. Crime, Prisão E Castigo: A Emergência Das Facções Criminosas No Contexto Brasileiro E Regional. **Mostra Internacional de Trabalhos Científicos**, [S. l.], 2019. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/19530/1192612247>>. Acesso em: 20 out. 2021.

JOCENIR. Diário de um detento: o livro. São Paulo: Labor Texto Editorial, 2001.

JUNIOR, João Wellton de Azevedo Henrique *et al.* O cuidado na atenção primária à saúde da população carcerária masculina no município de Caraúbas/RN. *Revista Baiana de Saúde Pública*, [s. l.], v. 37, ed. 2, p. 394-406, 2013. Disponível em: <<https://rbsp.sesab.ba.gov.br/index.php/rbsp/article/view/360>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

KNOEPFEL, Peter *et al.* **Public policy analysis**. Bristol: The Policy Press, 2011.

KOŁODZIEJ, Kinga, KUROWSKA, Anna. And MAJDA, Anna. Intensity of perceived stress and control of anger, anxiety and depression of people staying in Polish penitentiary institutions, **International Journal of Prisoner Health**, Vol. 18, n. 1, p. 83-96, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/IJPH-12-2020-0103>>. Acesso em: 03 fev 2022.

KUBLER, Daniel. Understanding policy change with the *Advocacy Coalition Framework*: An application to Swiss drug policy. **Journal of European Public Policy**, 8, pp623-641, 2001. Disponível em: <[10.1080/13501760110064429](https://doi.org/10.1080/13501760110064429)>. Acesso em: 2 mar 2022.

LASSWELL, Harold D. The Political Science of Science: An Inquiry into the Possible Reconciliation of Mastery and Freedom. **American Political Science Review**, vol .50, n. 4, pp 961-979, 1956. Disponível em: <[10.2307/1951330](https://doi.org/10.2307/1951330)>. Acesso em: 15 mar 2022.

LEACH, D; OLIVER, P. Drug-related death following release from prison: a brief review of the literature with recommendations for practice. **Curr Drug Abuse Rev.** Vol 4, n 4, pp 292-29, 2011. Doi: 10.2174/1874473711104040292. PMID: 21834754. Acesso em: 20 mai 2022.

LERMEN, Helena Salgueiro; DARTORA, Tamires; CAPRA-RAMOS, Carine. Drogadição no cárcere: questões acerca de um projeto de desintoxicação de drogas para pessoas privadas de liberdade. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 14, ed. 2, p. 539-559, 2014. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/4518/451844508009.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

LERMEN, Helena Salgueiro *et al.* Saúde no cárcere: análise das políticas sociais de saúde voltadas à população prisional brasileira. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, [S. l.], v. 25, n. 3, p. 905–924, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-73312015000300012>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

LIMA, Sheila Silva. O cuidado aos usuários de drogas em situação de privação de liberdade. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, [S. l.], v. 29, n. 3, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0103-73312019290305>>. Acesso em: 9 ago. 2022.

MA, Janaina; LEMOS, Marco Aurélio Cirilo; VIEIRA, Diego Mota. How is the *Advocacy Coalition Framework* Doing? Some Issues since the 2014 Agenda. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, ed. 32, p. 7-42, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/dYcPpPbc9jfGyMWzYLXJJ4G/?format=pdf&lang=isso>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

MACHADO, Ana Regina; MIRANDA, Paulo Sérgio Carneiro. Fragmentos da história da atenção à saúde para usuários de álcool e outras drogas no Brasil: da Justiça à Saúde Pública. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.14, n.3, p.801-821, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/fmMpJSxrL6Wnt8B3KkcB3Bj/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. **Cadernos de Saúde Pública**, v.33, supl.2, p.1-19, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/HfmStkr5Tnjhkcczw8qQdvz/?lang=pt>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

MACHADO, Letícia Vier; BOARINI, Maria Lúcia. Políticas sobre drogas no Brasil: a estratégia de redução de danos. **Psicol. Cienc. Prof.**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 580-595, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pcp/a/xvTC3vVCqjDNYw7XsPhFkFR/>>. Acesso em: 4 set. 2022.

MACHADO, Nicaela Olímpia; GUIMARÃES, Issac Sabbá. A Realidade do Sistema Prisional Brasileiro e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. V. 5, n.1, p. 566-581, 2014. Disponível em: <www.univali.br/ricc – ISSN 2236-5044>. Acesso em: 10 ago. 2022.

MARTINS, Carla Benitez. Trabalho Invisível e Ilícito: reflexões criminológicas críticas e feministas do aumento do encarceramento de mulheres por tráfico de drogas no Brasil / Invisible and Illicit Work: critical and feminist criminological reflections on the increase in the incarceration of women for drug trafficking in Brazil. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 11, n. 4, p. 2635-2668, dez. 2020. ISSN 2179-8966. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/50281>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MCLEOD, Katherine *et al.* Global Prison Health Care Governance and Health Equity: A Critical Lack of Evidence. **American Journal of Public Health**, v 110, n 3, 2020. Disponível em: <[doi:10.2105/ajph.2019.305465](https://doi.org/10.2105/ajph.2019.305465)>. Acesso em: 12 abr. 2022.

MELLO, Liciane Barbosa de; BELUSSO, Osmar. Tráfico de drogas e encarceramento feminino: intersecções de gênero e raça. *Isso. Sociologias Plurais*, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 122-137, 2020. Disponível em: <<https://www.readcube.com/articles/10.5380%2Fscslpr.v6i2.74917>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

MENICUCCI, Telma. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: as relações intergovernamentais na regionalização da assistência à saúde. **In: IX Encontro da ABCP**. 2014. Brasília/DF. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/cooperacao-e-coordenacao-implementacao-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MOSCHETTI, Karine *et al.* Exploring differences in healthcare utilization of prisoners in the Canton of Vaud, Switzerland. **PloS ONE** 12(10): e0187255, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0187255>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MUNIZ, Cátia Regina.; LEUGI, Guilherme Bergo; ALVES, Angela Maria. Mulheres no sistema prisional: Por que e como compreender suas histórias? **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S. l.], v. 11, n. 2, 2018. DOI: 10.18829/rp3.v11i2.26945. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/12449>>. Acesso em: 6 jul. 2022.

NOVAIS, Dennis Gonçalves; DE JESUS, Letícia; MEDRADO, Anna Clara Guedes. Sistema prisional e a ressocialização: Uma revisão narrativa da literatura / Prison System and Resocialization: A Narrative Literature Review. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 7, n. 10, p. 98035–98052, 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n10-224. Disponível em: <<https://brazilian-journals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/37940>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

NUNES, Douglas Schauerhuber; LIMA, Leonardo Biagioni de. Uma análise acerca da conduta de tráfico de drogas e consequências jurídicas a partir do julgamento do habeas corpus nº 596.603/SP pelo Superior Tribunal de Justiça. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. São Paulo, v. 6 n. 28 p.7-10, 2022.

NUNES, Marina de Alkmim Cunha. **‘Um sonho chamado liberdade’: uma análise das dimensões de gênero nas normas de drogas e encarceramento**. Orientador: Profa. Paula Drummond Rangel Campos. 2022. Dissertação (Mestrado) – PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/59792/59792.PDF>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

OLIVEIRA, Lannuzya Veríssimo *et al.* Muros (in)visíveis: reflexões sobre o itinerário dos usuários de drogas no Brasil. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010373312019000400609&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 abr. 2022.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

OURIQUES, Edison Ademir Padilha; EPITACIO, Sara de Sousa Fernandes; QUADRADO, Jaqueline Carvalho. As mudanças na política brasileira de drogas: o avanço da lógica da justiça sobre a saúde. **Revista Cultura y Droga**, 25 (29), p. 17-39, 2020.

PEREIRA JUNIOR, Luciano Aparecido; BERETTA, Regina Célia de Souza. Legislações e políticas de saúde na redução de vulnerabilidades e uso de drogas: Desafios a vencer. **Altheia, Canoas**, v. 53, n. 2, p. 106-115, dez. 2020. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-03942020000200009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2022. <http://dx.doi.org/10.29327/226091.53.2-8>.

PERINI, Guilherme de Barros. A Atuação Do Projeto Estratégico Semear Do Ministério Público Do Estado Do Paraná Frente À Política Nacional Sobre Drogas. **O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL**, Brasília, p. 79-97, 2019. Disponível em: <https://www.cntp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/23-08_ATIVIDADE_POLICIAL_1.pdf#page=79>. Acesso em: 5 out. 2021.

PIERCE, Jonathan J. *et al.* There and Back Again: A Tale of the *Advocacy Coalition Framework*. *Policy Studies Journal*, [s. l.], v. 45, p. S13-S46, 2017. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/psj.12197>>. Acesso em: 5 out. 2021.

QUITETE, Byanka *et al.* Transtorno de estresse pós-traumático e uso de drogas ilícitas em mulheres encarceradas no Rio de Janeiro. *Archives of Clinical Psychiatry (São Paulo)* [online], [s. l.], v. 39, ed. 2, p. 43-47, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-60832012000200001>>. Acesso em: 5 out. 2021.

REIS NETTO, Roberto; CHAGAS, Clay. Estratégias e Mediatos Utilizados pelo Tráfico de Drogas para Integração dos Presídios às Redes Territoriais Externas: uma Revisão da Literatura. **Revista Opinião Jurídica** (Fortaleza). V 16, p 110 – 139, 2018. Disponível em: <[10.12662/2447-6641oj.v16i23.p110-139.2018](https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v16i23.p110-139.2018)>. Acesso em: 20 mai. 2022.

RIBEIRO, Fernanda Mendes Lages; MINAYO, Maria Cecília de Sousa. As mudanças na política brasileira de drogas: o avanço da lógica da justiça sobre a saúde. **Revista Cultura y Droga**, 25 (29), 17-39, 2020. Disponível em: <[10.17151/culdr.2020.25.29.2](https://doi.org/10.17151/culdr.2020.25.29.2)>. Acesso em: 15 set. 2022.

RIBEIRO, Paula de Melo. A “Guerra Às Drogas” e a Produção De Subjetividades Criminalizadas: notas sobre as engrenagens da prisão e sua seletividade. *Ayvu: Revista de Psicologia*, [s. l.], ano 2019, v. 06, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.22409/ayvu.v6i0>>. Acesso em: 15 set. 2022.

ROCHA NETO, João Mendes Da; CARRIJO, Cesar Dutra. Análise das coalizões de defesa no marco regulatório das organizações da sociedade civil. *RIPS: Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, [s. l.], v. 20, ed. 1, p. 77-91, 2021. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7999320>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

RODRIGUES, D. C.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; VASCONCELLOS, A. M. de A. Formação de coalizão de defesa e atores chaves da política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 6, p. 1711–1728, 2020. DOI: 10.1590/0034-761220190450. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82407>. Acesso em: 21 nov. 2022.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Ensaio sobre uma execução penal mais racional e redutora de danos. **Rfd – Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, [S.l.], n. 18, abr. 2011. ISSN 2236-3475. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1373>>. Acesso em: 09 out. 2022.

ROSA, Suely Marques; NUNES, Fernanda Costa. Instituições Prisionais: atenção psicossocial, saúde mental e reinserção social. *Revista Fragmentos de Cultura – Revista Interdisciplinar de Ciências Humanas*, Goiânia, v. 24, n. 1, p. 125-138, maio 2014. ISSN 1983-7828. Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/view/3393/1977>>. Acesso em: 07 set. 2022.

ROWELL, Tawandra L. *et al.* Predictors of drug use in prison among incarcerated black men. **The American journal of drug and alcohol abuse**, v. 38, n. 6, p. 593-597, 2012.

SABATIER, Paul. A. An *Advocacy Coalition Framework* of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy change and learning: the advocacy coalition approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The *Advocacy Coalition Framework*: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, p. 189-220, 2007.

SALLA, Fernando. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. **Sociologias [online]**. N. 16, p. 274-307, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200011>>. Acesso em: 7 set. 2022.

SAMPAIO, Lara. Beliefs, dissents and policy change: An application of the *Advocacy Coalition Framework* to the drug policy debate in Brazil. Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), [s. l.], 2016. Disponível em: <https://www.ibeio.org/ibeio_studentpaper32_77942.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2022.

SANTANA LIMA, Gabriela Marques; TREIN MONTIEL, Larissa Wayhs. “Lei De Drogas” E As Suas Implicações Para O Encarceramento Em Massa. **Revista Ciências Humanas**, v15, n 1, 2022. Disponível em: <<https://www.rchunitau.com.br/index.php/rch/article/view/796>>. Acesso em: 9 jul. 2022.

SANTORO, Antônio E. Ramires; PEREIRA, Ana Carolina Antunes. Gênero e prisão: o encarceramento de mulheres no sistema penitenciário brasileiro pelo crime de tráfico de drogas. **Meritum**, revista de Direito da Universidade FUMEC, 2018. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/235032103.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2022.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. 1. Ed. [S. l.]: Cengage Learning Data, 2020.

SEMER, Marcelo. Sentenciando tráfico: pânico moral e estado de negação formatando o papel dos juizes no grande encarceramento. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/104eriódicos104/2/2136/tde-21082020-032044/pt-br.php>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

SILVA, Glauco. **Desenho de Pesquisa**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3330>>. Acesso em: 2 jan. 2022.

SILVA, José Claudio Sooma. Foucault e as relações de poder: O cotidiano da sociedade disciplinar tomado como uma categoria histórica. **Revista Aulas**, v. 1, n. 3, 2015. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/paper/Foucault-e-as-rela%C3%A7%C3%B5es-de-poder%3A-O-cotidiano-da-uma-Silva/65c91c0e528ad720ab0850932e3c2111c987b024>>. Acesso em: 4 jul. 2022.

SOARES, Alessandra Guimarães; ALVES, Renan do Prado. Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa. RP3 – **Revista de Pesquisa em**

Políticas Públicas, [S. l.], v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14577>>. Acesso em: 19 ago. 2022.

SOARES FILHO, Marden Marques; BUENO, Paula Michele Martins Gomes. Demografia, vulnerabilidades e direito à saúde da população prisional brasileira. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]., v. 21, n. 7, p. 1999-2010, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.24102015>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SOMMERVILLE, Kylie; RITTER, Alison; STEPHENSON, Niamh. Pill testing policy: A comparative analysis using the *Advocacy Coalition Framework*. **Drug and Alcohol Review**, v 41, n 1, p 275-284, 2022.

SOUZA, L. R. de; SECCHI, L. A Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 48, n. 4, p. 939 a 960, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/30896>>. Acesso em: 6 jan. 2022.

STÖVER, Heino; NELLES, Joachim. Ten years of experience with needle and syringe exchange programmes in European prisons. **International Journal of Drug Policy**, [s. l.], v. 14, p. 437-444, 2003. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S095539590300152X>>. Acesso em: 10 out. 2021.

TEIXEIRA, Mirna Barros *et al.* Tensões paradigmáticas nas políticas públicas sobre drogas: análise da legislação brasileira no período de 2000 a 2016. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 5, p. 1455-1466, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pidS1413-81232017002501455&lng=isso&nrm=isso>. Acesso em: 20 jun. 2022.

TINTI, Douglas da Silva; BARBOSA, Geovane Carlos; Lopes, Celi Espasandin. O *software* IRAMUTEQ e a Análise de Narrativas (Auto)biográficas no Campo da Educação Matemática. **Bolema: Boletim de Educação Matemática** [online]., v. 35, n. 69, p. 479-496, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1980-4415v35n69a22>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

TORRES, Anália Cardoso; GOMES, Maria do Carmo. Drogas e prisões: relações próximas. **REVISTA TOXICODPENDÊNCIAS**, [s. l.], v. 11, ed. 2, p. 23-40, 2005. Disponível em: <https://www.sicad.pt/BK/RevistaToxicodpendencias/Lists/SICAD_Artigos/Attachments/114/2005_02_TXT2.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

TORRES, Eli Narciso. *Prisão, educação e remição no Brasil: a institucionalização da política para pessoas privadas de liberdade*. Jundiaí, SP: Paco Ed., 2019.

TORRES, Eli Narciso. A máquina de contar dias é a mesma de moer gente: educação, remição de pena e a dinâmica penitenciária. **Revista Educação E Cultura Contemporânea**, v. 17, n. 48, p. 168-191, 2020. Disponível em: <<http://periodicos.estacio.br/index.php/reeduc/article/viewArticle/6988>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987. Epub 05 Ago 2014. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-76121557>>. Acesso em: 21 abr. 2022.

VALOIS, Luís Carlos. **O direito penal da guerra às drogas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

VICENTE, Victor; CALMON, Paulo; ARAÚJO, Suely Mara. Analisando Mudanças Institucionais na Política de Ordenamento Territorial Urbano do Distrito Federal à luz do Modelo das Coalizões de Defesa. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 80, p. 135-156, 2017.

WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. Tradução André Telles. 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WEIBLE, Christopher. M., SABATIER, Paul A.; MCQUEEN, Kelly. Themes and variations: Taking stock of the *Advocacy Coalition Framework*. **The Policy Studies Journal**, v 37, n 1, p. 121-140, 2009. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

WILDEMAN, Christopher.; WANG, Emily A. Mass incarceration, public health, and widening inequality in the USA. **The Lancet**, London, v. 389, n. 10077, p. 1464-1474, 2017. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28402828/>>. Acesso em: 12 jan. 2022.

WU, Xun *et al.* **The public policy primer: managing the policy process**. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

APÊNDICE A – DOCUMENTOS FORNECIDOS PELO DEPEN UTILIZADOS NA COLETA DE DADOS

1. Informação fornecida pelo Depen via SIC - <https://1drv.ms/b/s!Ar2XcUafZcAAiAH7MOAE2ApVznhy?e=McZZfJ>
2. Portaria de Criação do Grupo de Trabalho para Elaboração de Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas para Dependentes de Drogas no Sistema Prisional - <https://1drv.ms/b/s!Ar2XcUafZcAAiAiMA5mgmcZOq32q?e=FoDnzE>.
3. Monitoramento do Depen da ação de capacitação para os servidores em relação à temática “Saúde Mental no Sistema Prisional - <https://1drv.ms/x/s!Ar2XcUafZcAAiAI8YeDS6vdK6skJ?e=XoP0JR>.
4. Relatório sobre Políticas e Estratégias de Cuidado aos Dependentes de Drogas no Brasil, na América Latina e Caribe apontando os Processos Terapêuticos Utilizados – <https://1drv.ms/b/s!Ar2XcUafZcAAiAOW5KFaJTrDJ4PF?e=ib3f1r>.
5. Relatório sobre Experiências de Cuidados aos Dependentes de Drogas no Sistema Prisional - <https://1drv.ms/b/s!Ar2XcUafZcAAiATOkD-gZB0mMTaeJ?e=QNSd94>.
6. Produção de Subsídios para Ações Educacionais - https://1drv.ms/b/s!Ar2XcUafZcAAiAW_3kQRo7pDH7oH?e=NmNYxJ.
7. Manual de Gestão para as Estratégias de Cuidado - https://1drv.ms/b/s!Ar2XcUafZcAAiAbvuDPIBpLba_dJ?e=pPjlfM.
8. Proposta de Protocolo Clínico e Diretrizes - https://1drv.ms/b/s!Ar2XcUafZcAAiAfps_z50_qU_tjq?e=54n5mm.

APÊNDICE B – CATALOGAÇÃO DOS DADOS

1. Planilhas com a catalogação dos dados e construção de gráficos -
<https://1drv.ms/x/s!Ar2XcUafZcAAiAo-liG7cqQlSyQe?e=p9lYOC>