

# A GEOPOLÍTICA DAS DROGAS NAS AMÉRICAS E A POLÍTICA ANTIDROGA BRASILEIRA

Marcio André Conde Martins<sup>1</sup>

Resumo: Este trabalho tenta analisar os últimos quarenta anos de política criminal proibicionista das drogas e o modo como essa política impactou, do centro para a periferia, uma estrutura de criminalização contra os mais vulneráveis economicamente ao mesmo tempo em que condicionou um mercado paralelo fomentado pela proibição e pelo combate às drogas. Esse quadro é desenhado desde um panorama dos diferentes estereótipos e mitos construídos em torno das drogas e de como esses estereótipos estiveram vinculados a políticas de controle de determinadas classes. As agências de criminalização têm agido em torno da dicotomia usuário/traficante, reservando aos primeiros um paradigma médico de tratamento e aos segundos diferentes paradigmas penais (do subversivo, do inimigo), ignorando a questão macroeconômica, consignada na alta lucratividade do comércio de determinadas drogas, e geopolítica, que pode ser traduzida nas relações de poder entre os países integrantes da rota da droga ou de sua renda.

Palavras-Chave: tráfico de drogas, direito penal do inimigo, geopolítica, descriminalização das drogas, lei e ordem.

## INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, especialista em Direito Privado e Processo Civil pela UGF, Analista Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região – conde.marcio@gmail.com



s discursos que se encontram no centro dos fundamentos da proibição podem ser classificados em médicos, culturais e morais. Os discursos médicos identificam o uso com uma doença e a droga como uma praga; estereótipo cultural do ocioso, do viciado é construído pelos meios de comunicação, que criam identificações dos usuários com determinados tipos de drogas a partir de uma leitura de que o usuário se opõe ao consenso; e, por sua vez, a droga nesses mesmos discursos é vista como prazer proibido, flagelo, criando o estereótipo moral. Os três estereótipos são voltados ao usuário e são aptos a fomentar o discurso jurídico, encobrindo as funções econômicas e geopolíticas da proibição.

Quando esses estereótipos convergem numa proibição surge o discurso político-jurídico sobre o estereótipo criminoso: a droga é inimiga, o traficante é um invasor, narcoterrorista, narcoguerrilheiro.

Este trabalho, portanto, analisará as questões mais profundas ofuscadas pelo discurso político-jurídico do proibicionismo. Para isso, utilizaremos os estudos de Rosa Del Olmo, que analisam a linha do tempo da evolução proibicionista e da geopolítica das drogas nas Américas. Em seguida, examinaremos a evolução das políticas antidrogas no Brasil, tentando identificar as ideologias que as influenciam. Com isso, buscaremos caracterizar como a situação brasileira se encaixa no contexto geopolítico internacional, observando quais são os impactos internos decorrentes dessa posição, ou seja, o proibicionismo transacional vem sendo interpretado e aplicado no país, e quais suas consequências sociais, econômicas, políticas, jurídicas.

## 1. GEOPOLÍTICA DA DROGA NAS AMÉRICAS

Os EUA se destacam por ser o país que liderou a preocupação mundial com o fenômeno (DEL OLMO, 1998). Ele or-

ganizou, em 1909, a Comissão do Ópio (Xangai), e foi o ator principal da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 (Viena). Contudo, podemos dizer que, ao longo do século XX, tanto o discurso antidroga, como as ações estatais que externavam este discurso foram sofrendo um processo de transformação e aprofundamento que culminou no que chamamos, atualmente, de Guerra às Drogas.

### 1.1. DÉCADA DE 1950.

Até o final da década de 1950, a droga não era vista como problema porque não havia adquirido a importância econômica que assumiu hoje. Vigorava o estereótipo cultural: a droga era identificada por grupos “marginais”, ou de miseráveis ou de aristocratas. Os negros eram associados ao opiáceos e os mexicanos à maconha, em especial porque os tornava mais “agressivos” (DEL OLMO, 1990).

Entretanto, já havia o discurso médico que via a droga como patologia, vício. Tal entendimento redundava num controle através da lei penal com penas de encarceramento sanitário aos usuários, que, no fundo, encobria um controle social dos grupos marginais indesejados.

Nesse sentido, pode-se dizer que predominava o discurso ético-jurídico sobre o estereótipo moral. A droga era relacionada a todos os negócios da máfia, que agia com relação às drogas especialmente através do eixo Marselha-Havana-Nova Iorque. Somente em 1959, com a revolução cubana e o encarceramento dos grandes mafiosos, começou-se a falar em dissolução do comércio de drogas (DEL OLMO, 1990).

### 1.2. DÉCADA DE 1960.

Difunde-se o estereótipo da dependência, reforçado por

uma decisão da *United States Sentence Commission* que passa a ver o usuário como dependente/doente, viabilizando o discurso da internação e tratamento compulsórios (DEL OLMO, 1990).

Há produção em larga escala tanto da droga quanto da indústria farmacêutica nos EUA. O aumento do consumo alarmava o discurso oficial, que não conseguia explicar por que as drogas não estavam mais adstritas aos guetos, negros e mexicanos, mas também atingiam os jovens brancos. A classe média passou, a partir daí, a ser vista como vitimizada pelas drogas (vindas de setores marginais). Na verdade, com os movimentos de contracultura da década de 1960, a juventude branca passou a se associar às demandas políticas de grupos negros e marginais em busca de direitos civis, ligando-se ao consumo de drogas características desses grupos.

Começa a cisão entre corruptores e corrompidos. Ao estereótipo moral (dos corruptores da classe média branca) associa-se o estereótipo criminal através do discurso jurídico. A mescla desses discursos cria o discurso médico-jurídico, essencial para estabelecer a diferenciação entre usuário e delinquente. Esta dicotomia é assentada juridicamente pelo *Narcot Addict Rehabilitation Act* (1966) que dá ao usuário a opção entre a prisão ou o tratamento/reabilitação.

O discurso pelo qual todo o problema da juventude estava vinculado à droga se fortalece. “A maconha passa a ser associada à apatia e à passividade, justificando a negação da inclusão dos jovens no *american way of life*.” (DEL OLMO, 1990, p. 36). Estava associada à rebeldia dos hippies. É o começo da maconha como um inimigo interno.

São iniciadas as primeiras intervenções na América Latina fundamentadas no combate às drogas. Um exemplo é a Operação *Intercept*, de 1969, que foi uma ação conjunta com o governo mexicano que tentou acabar com a entrada de maconha produzida naquele país. O resultado da operação foi um aumento do plantio (e nova entrada de maconha) proveniente da

Jamaica, o que se mostrou uma nova fonte de renda à sua população miserável, e aumento do consumo de outras drogas, principalmente da heroína.

O consumo de droga na América Latina, por sua vez, fazia parte do contexto da juventude de classe alta, que imitava as *gangs* da classe baixa americana (*Teddy boys*). Como reflexo das medidas antidrogas adotadas nos países centrais, no fim da década de 1960, também proliferaram na América Latina legislações antidrogas, com a introdução do discurso médico-jurídico. Contudo, sem um sistema de saúde viável para todos, o usuário era considerado inimputável penalmente. De toda sorte, trata-se de uma política que considerava o “dependente” incapaz de fazer escolhas ou manifestar vontade, sujeito, portanto, a medidas compulsórias de segurança.

### 1.3. DÉCADA DE 1970.

Há um aprofundamento das medidas iniciadas da década de 1960, sobretudo com a constatação do aumento do consumo da heroína e sua consequente “perturbação social”. O Presidente Nixon declara que se trata do primeiro inimigo público não econômico. A expressão “inimigo público” coloca a heroína no discurso político de ameaça à ordem. A heroína, porém, era uma droga “individualista” e tinha um alto custo, fazendo com que o usuário renunciasse a tudo por ela.

No caso específico da heroína, a primeira preocupação era com o usuário, sem atenção aos grandes centros de produção no sudeste asiático e sua comercialização pela criminalidade organizada. Os efeitos dessa droga, entretanto, acabaram sendo úteis na medida em que neutralizavam os usuários “rebeldes” de maconha. Sua disseminação provocou a dissolução de movimentos contestatórios, como os Panteras Negras. O efeito colateral (a criminalidade para obtenção de heroína) terminou neutralizado também pelos “programas de manutenção

de metadona”, droga igualmente criadora de dependência.

Em termos geopolíticos, a ênfase no tratamento aos dependentes de heroína traduziu-se numa política externa que preservava países colaboradores da CIA durante a Guerra do Vietnã, pertencentes à rota dessa droga (por exemplo os laboratórios europeus), mas que atribuía aos governos inimigos, como o da China, a culpa pelo tráfico (DEL OLMO, 1990).

Essa década, então, é marcada pela transnacionalização do combate à droga, notadamente mediante a criação de agências diplomáticas jurídicas internacionais destinados ao controle e à investigação do tráfico. Em 1971, é assinado na ONU o Convênio sobre Substâncias psicotrópicas e, no ano seguinte, a ONU altera a Convenção Única sobre Estupefacientes de 1961, incluindo novas substâncias. George Bush, então representante americano na ONU, angaria 104 adesões de outros países a este protocolo. Contudo, os EUA só o ratificam em 1980.

Em 1972 é criado o *Cabinet Comitee for International Narcotic Control*, para coordenar os esforços dos EUA no exterior. No ano seguinte, notabilizam-se estudos internacionais voltados para a América Latina que colocam o Paraguai seria um eixo do tráfico de heroína.

O fim da guerra do Vietnã marca a exportação dos discursos médico-jurídico e o político-jurídico. A implementação da Convenção Única de Estupefacientes de 1961 se dá na América Latina ao longo da década, com o apoio de Comissões Nacionais. Com isso, dá-se o início do “pânico” das drogas, com a profusão de discursos importados sem coerência alguma com a realidade do continente: falava-se dos riscos da droga em geral a partir dos efeitos da heroína. A maconha na América Latina era associada à “libertação interior” e, por isso, assumiu o papel “contrarrevolucionário” da heroína nos EUA. Contudo, o discurso se adaptava dependendo da classe social que a consumia: na favela, a *cannabis* provocava agressividade; já entre a classe média, apatia (DEL OLMO, 1990).

As intervenções norte-americanas continuam e, em 1974, Kissinger, Rockefeller e Bartels (*Drug Enforcement Administration* - DEA), assinam um relatório sobre abuso de drogas apontando a necessidade de apoiar outras nações no combate às drogas pelo controle de matérias primas. Os EUA colaboram na erradicação de plantações no Peru, México e Bolívia.

Em 1976, inicia-se o discurso sobre a cocaína. No começo da década, essa droga estava associada ao consumo discreto e elegante. Trava-se de uma droga recreacional e símbolo de êxito. Contudo, parece haver uma relação entre a eliminação de heroína e aumento do consumo da cocaína. Com a chegada de Banzer ao poder, a produção de coca na Bolívia dispara e aumenta 75% entre 1977 e 1981.

Mesmo com o crescimento acelerado da cocaína, o DEA lança uma operação contra a maconha Jamaicana (Operação Bucanero, 1974), destruindo plantações de maconha no país. Como consequência, aumenta a entrada da maconha Boliviana nos EUA. Os altos escalões nos EUA e na Colômbia discutem a descriminalização da maconha.

#### 1.4. DÉCADA DE 1980.

O consumo da cocaína fora estimulado nos anos 1970 até se tornar um problema de consumo elevado no início da década de 1980. Em 1974, cerca de 5,4 milhões de pessoas haviam experimentado cocaína e em 1982, 21,6 milhões de pessoas. Um dos fatores a contribuir para isso foi a criminalização e proibição dos acessórios, impedindo o controle pelo usuário da quantidade de droga a ingerir. Aumenta o consumo de outras drogas para atenuar os efeitos da cocaína.

A globalização do capital, a reestruturação da base industrial da economia mundial, a divisão internacional do trabalho, a tendência do surgimento de uma civilização global repercute no mercado da droga como em qualquer outro (DEL OLMO,

1998). As crises econômicas da década de 80 repercutem no discurso da droga. Na década de 80, os EUA tem o maior número de consumidores de cocaína e maconha de sua história (DEL OLMO, 1990).

Apesar dos esforços, o negócio das drogas se consolidou e diversificou: a área destinada ao plantio da coca, maconha e papoula se multiplicou, e as organizações de traficantes cresceram, assim como a corrupção entre as autoridades policiais e judiciais. Também cresceu a população de viciados em substâncias derivadas daquelas plantas, cujos preços são cada vez mais baixos nas ruas das cidades do continente. Além disso, a década de oitenta transformou algumas dessas substâncias em negócios transnacionais de inesperada magnitude com reflexos econômicos sociais e políticos (DEL OLMO, 1998).

Na América Latina, difunde-se novamente o discurso médico-jurídico, polarizando consumidor e traficante. Diversas formas de consumo são criminalizadas: no Peru, por exemplo, chega a tornar-se crime mastigar folhas de coca. Consumidor deixa de ser “doente” e passa a ser “consumidor de substâncias ilícitas”. O combate passa a ser contra o consumidor. Os aspectos de saúde pública nem mais são tão graves, mesmo com o aumento da mortalidade de usuários. O usuário é visto mais a partir de sua importância na cadeia produtiva: o usuário de heroína em geral é pobre, o de cocaína pode ser um alto executivo.

Já nos EUA, as prioridades de investigação voltam-se ao controle do capital gerado com a venda da cocaína. O discurso volta-se aos narco-dólares. O DEA detecta fuga de capital para paraísos fiscais fora dos EUA. Os EUA perdem mais de 2 bilhões de dólares de venda de cocaína.

Consolida-se o Discurso Jurídico Transnacional, voltado especialmente para a contenção do capital gerado pela cocaína. Assina-se o tratado de extradição EUA-Colômbia, permitindo que cidadãos colombianos fossem julgados nos EUA por aten-



tarem contra a economia americana. A maconha, entretanto, praticamente é deixada de lado.

O Presidente Reagan instala a política de Guerra contra as drogas, com a criação de forças-tarefa, comissões de combate ao crime organizado, reforma legislativa, *aumento do orçamento destinado às prisões* e redução do orçamento da educação. São implementadas operações de fronteiras e os chamados tratados de “cooperação penal internacional” resultam em políticas de sanções internacionais aos países que não se inserirem na lógica de Guerra às drogas.

Nos últimos 25 anos a atenção mundial sobre o fenômeno das drogas tem sido dirigida à América Latina e Caribe, por ser a única fonte, e principal ponto de transferência, de toda a cocaína, de grande parte da maconha e de quantidades significativas da heroína consumida nos países desenvolvidos (DEL OLMO, 1998). O discurso da droga, hoje, centraliza-se na cocaína e assume um responsável sem rosto (o narcotraficante ou o político-criminoso latino-americano), através de uma crescente militarização do discurso.

## 2. CONSTANTES GEOPOLÍTICAS DA AMÉRICA LATINA:

Podemos destacar 3 fatores presentes na América Latina que, de forma genérica, ajudam a explicar a geopolítica da droga, especialmente na relação aos América Latina-EUA, pois influenciam quase todos os países da Região (DEL OLMO, 1998):

### 2.1. CRISE ECONÔMICA:

A industrialização rápida dos países periféricos se deu financiada pelos países desenvolvidos. Com as recessões que se seguiram desde o final dos anos 1960, o preço das matérias

primas, principal produto de exportação dos países periféricos, despencou devido à redução de sua demanda industrial. Com isso, estes países restaram sem meios de honrar suas dívidas externas.

A constante da crise econômica, que redundou na década perdida na América Latina, permite explicar de maneira realista o desenvolvimento e a consolidação da indústria das drogas no continente durante os anos 1980, em especial o fato de que muitos setores da população tenham tido que se dedicar a atividade produtora, exportadora e de manutenção e apoio logístico ao negócio das drogas.

Camponeses mexicanos optaram pelo cultivo da papoula e da maconha, enquanto os bolivianos se dedicaram ao arbusto da coca. Sua alta rentabilidade atual lhes impede de se dedicar a outros cultivos, por terem se transformado no único produto rentável devido à estrutura e ao mercado local e internacional.

Além disso, o desemprego favoreceu o aparecimento de uma majoritária economia informal, a qual, por sua vez, facilitou a inserção de atores na chamada Economia Subterrânea, que compreende diversas atividades vinculadas à produção de drogas ilícitas. Além dos personagens dessa rede, que surgem não como vilões, mas como benfeitores (por prover emprego e alguns serviços públicos à população empobrecida), a exportação da droga, em alguns países, gerou a única divisa capaz de pagar a dívida externa.

Internamente, Souza (2008) destaca a contradição que existe, principalmente nas grandes cidades, entre combater a violência e combater as drogas. Destaca o autor que essa economia informal e paralela oriunda do mercado das drogas serve como válvula de escape e controle social da pobreza nos países periféricos, além de sufocar a luta de classes. Isso atualiza a análise da situação da Guerra às Drogas em alguns países latinoamericanos, como o Brasil, em que a dívida externa já não é mais o principal problema macroeconômico e onde já há uma

estabilidade política.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que há uma pressão, interna e externa, para que o Estado aprofunde o combate às drogas, sabe-se que, sua repressão pode gerar mais pobreza e desigualdade, trazendo novamente à tona demandas populares não desejadas pelas elites. Além disso, o discurso da Guerra às Drogas legitima a limitação de direitos fundamentais a populações empobrecidas que vivem em áreas territorializadas por traficantes varejistas. Conclui o autor que:

“(…) apesar das grandes tensões típicas de cidades conflagradas como Rio de Janeiro ou São Paulo, há uma parcela enorme da população urbana vivendo em seus espaços segregados (e continuando, em grande parte, a desempenhar seus papéis econômico-sociais como empregadas domésticas, vigilantes, comerciários, operários etc.), sem que, apesar dos conflitos periódicos (‘guerras’ entre traficantes, protestos enraivecidos de favelados etc.), a população favelada se volte maciçamente contra o *status quo* econômico-social em geral, então parece que o “subsistema varejo” é, acima de tudo, uma válvula de escape, em última análise, conveniente. O que substituiria a renda que ele gera? Ele é, portanto, em ultimíssima análise, um fator de “estabilização” – mesmo em meio a tanta instabilidade.” (SOUZA, 2008, p. 136)

## 2.2. GUERRA CONTRA A INSURGÊNCIA E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA:

Trata-se da atual Guerra à subversão e ao terrorismo (e, anteriormente, ao comunismo). Para estabelecer esta relação (Guerra ao comunismo com Guerra às drogas/Guerra ao Terror) cunharam-se termos como narcoguerrilha, narcoterrorismo, narcossubversão, ou narcoinsurgência.

Em 1982, durante a investigação do contrabandista colombiano Jaime Guillot Lara, quatro funcionários do governo cubano foram acusados de utilizar Cuba como ponto de transferência no tráfico de drogas. A partir daí, começou-se uma campanha continental com a finalidade de relacionar outros

governos, como o da Nicarágua, com os principais traficantes colombianos. Os EUA, em 1984, acusaram traficantes de dar grandes somas de dinheiro a organizações revolucionárias como o Sendero Luminoso (Peru), as FARC e o M-19 (Colômbia).

Atualmente, mesmo com o fim do bloco soviético, continua-se a vincular as guerras de nível local e a desestabilização política da região aos narcotraficantes. Contudo, recentemente, surgiu um discurso complementar que dá prioridade à consolidação da democracia no continente. A partir daí, outras dificuldades aparecem oriundas da contradição entre, de um lado, a liberdade econômica, os direitos humanos, o modelo democrático, e, do outro, os severos controles que requerem as atividades ilícitas. (DEL OLMO, 1998)

### 2.3. GUERRA CONTRA AS DROGAS:

Iniciada em 1982 por Reagan, por considerar a questão imprescindível para a Segurança Nacional, apoia-se na tese de que o alto consumo interno de drogas se deve a um problema externo. Durante a década de 1980, a atenção esteve centrada na cocaína, cuja indústria havia florescido na década anterior. Os países andinos, que compreendem a única região produtora de cocaína da atualidade, têm, por isso, se transformado no campo de batalha dessa guerra.

Os EUA traçaram duas estratégias paralelas: a eliminação da droga antes da entrada no país (captura e destruição da produção) e a eliminação dos traficantes (julgamento e confisco de bens). Em 1990, a Iniciativa Andina foi elaborada para ressaltar a assistência militar, econômica e de aplicação da lei na Bolívia, Colômbia, e Peru, com 2,2 bilhões de dólares em cinco anos.

Atualmente, a ênfase da guerra às drogas tem sido no desmantelamento das redes de traficantes, dirigindo os maiores

esforços para o confisco de seus bens e finanças, através de pressões diplomáticas para a implantação de medidas contra a lavagem de dinheiro. Contudo, a presença militar norte-americana na Região ainda se faz sentir, sobretudo na Colômbia (DEL OLMO, 1998).

### 3. ESPECIFICIDADES GEOPOLÍTICAS DOS PAÍSES DA REGIÃO E DAS SUBSTÂNCIAS PROIBIDAS

Ainda que existam 174 substâncias psicoativas submetidas à fiscalização internacional, sendo 167 delas sintéticas, os esforços repressivos estão dirigidos fundamentalmente às 7 substâncias restantes que provêm de 3 plantas: papoula, coca e *cannabis*. Contudo, até entre essas três há um tratamento diferente, sendo o controle maior sobre a coca e seus derivados. Ainda assim, o México, maior fornecedor de heroína aos EUA, primeiro produtor de maconha, e ocupante de lugar fundamental no tráfico e nas finanças da cocaína, não recebe o mesmo tratamento que a Colômbia, considerado o maior exportador de cocaína para os EUA. O mesmo não ocorre com o Peru e a Bolívia, ambos com lavouras significativas de coca (DEL OLMO, 1998).

Portanto, na análise das relações geopolíticas outros fatores devem ser levados em consideração. O primeiro seria a posição de aliado estratégico, como Bahamas e Honduras. Segundo, se o governo reúne condições de estabilidade política ou se conta com a presença de grupos insurgentes. Por último, as condições econômicas internas de cada país e sua conformação de classes. A Venezuela é um exemplo deste último fator, pois, apesar de ter aumentado sua persecução penal aos delitos relacionados à droga, e de ser um importante centro de lavagem de dinheiro, não conta com uma classe rural que tenha que se dedicar ao cultivo massivo de psicotrópicos.

Em outras palavras, o fenômeno das drogas, apesar de

global, se manifesta de forma diferente em cada país por conta da divisão internacional do trabalho. Por isso, a indústria relacionada a cada uma das três plantas deveria ser analisada separadamente. A indústria da coca, por exemplo, tem seu cultivo exclusivamente na região andina. Enquanto Peru e Bolívia são os principais fornecedores de folha de coca, a Colômbia desempenha o papel empresarial e gerencial, caracterizando-se pelo processamento massivo da cocaína e por financiar a produção em outros países. A Venezuela é um país de trânsito da droga, mas também um ponto importante para a lavagem do dinheiro oriundo desses negócios. Como na Bolívia e no Peru é permitido o cultivo de coca para mastigação de suas folhas, sendo lícita no Peru inclusive a industrialização da coca para a exportação, não é fácil estabelecer os limites do legal e do ilegal. Na Colômbia o cenário é ainda mais complexo, pois há múltiplos atores em conflito: enquanto numa área o narcotráfico e a guerrilha se unem contra o exército, em outra, o narcotráfico e os paramilitares se unem contra a guerrilha, e esta, às vezes, cobra impostos do narcotráfico, ou se transforma em mediadora entre os camponeses cultivadores e os compradores (DEL OLMO, 1998).

#### 4. POLÍTICA ANTIDROGA NO BRASIL

##### 4.1. ANTECEDENTES (ATÉ 1930)

Durante o período colonial já havia menção na legislação acerca da proibição de substâncias “venenosas”. As Ordenações Filipinas, que vigoraram durante cinco séculos no Brasil previam “que ninguém tenha em caza rosalgar, nem o venda, nem outro material venenoso”. Contudo, o Código Criminal do Império (1830), que não faz nenhuma referência ao assunto revoga a norma metropolitana.

A criminalização, portanto, só é retomada na República,

com o Código Criminal (1890), cujo art. 159 prescrevia pena para aquele que “expor à venda, ou ministrar, substâncias venenosas sem legítima autorização e sem as formalidades prescritas nos regulamentos sanitários”

#### 4.2. MODELO SANITÁRIO (1930 A 1964)

É percebido pela sociedade brasileira um aumento do consumo de ópio e haxixe no início do século XX (CARVALHO, 1996). A partir da subscrição do Brasil, no ano de 1912, ao protocolo suplementar de assinaturas da Conferência Internacional do Ópio, a política criminal brasileira para drogas começa a adquirir uma configuração definida, na direção de um modelo “sanitário”, e que prevalecerá por meio século (BATISTA, Nilo, 1997).

Em 1921, o Código Criminal passa a usar a palavra entorpecente, e a mencionar o ópio e cocaína como substâncias proibidas. Os intoxicados “por substância venenosa que tiver qualidade entorpecente” se sujeitavam a uma internação. Também a embriaguez habitual passa a ser punida com “internação por 3 meses a 1 ano em estabelecimento correccional adequado”.

Uma sucessão de decretos legislativos modificou reiteradas vezes a legislação penal sobre entorpecentes, o que caracteriza constante internalização de tratados internacionais sobre o assunto, que tinham por objetivo, principalmente, aumentar o controle sobre o uso e a circulação dessas substância, existindo, inclusive, previsão de intercâmbio de informação entre os países. O que se depreende com clareza de tais normas é uma concepção sanitária de controle do tráfico, de um tráfico que se alimenta do desvio da droga de seu fluxo autorizado. As drogas estavam nas prateleiras das farmácias ou nos estoques de uma indústria que apenas suspeitava de seu futuro sucesso comercial. Eram consumidas por uma parte da elite, e não era um há-

bito de grande significância econômica. A maconha, por outro lado, não tinha seu uso controlado por ser consumida, principalmente, pelos pobres. O discurso sanitarista prezava pelo controle nas alfândegas e pelo tratamento da drogadição como doença (inclusive de notificação compulsória). O usuário de drogas, dependente ou experimentador, não era criminalizado. Porém, estavam sujeitos a internação, que poderia ser obrigatória ou facultativa, por tempo determinado ou não (BATISTA, Nilo, 1997).

Entretanto, é apenas com a Consolidação das leis penais de 1932 que se acrescenta à antiga (e exclusiva) pena de multa a pena de prisão celular e os verbos começam a se multiplicar no tipo penal: “vender, ministrar, dar, trocar, ceder ou, de qualquer modo, proporcionar”. No que tange às mudanças penais, os decretos 780/36 e 2.953/38 criminalizavam a conduta de profissionais, como médicos, dentistas e farmacêuticos, que se valiam de sua facilidade de acesso para distribuir os entorpecentes.

Em 1940, sobrevém o CP 1940, que confere à matéria uma disciplina equilibrada, não só optando por “descriminalizar” o consumo de drogas, mas também com um sóbrio recorte dos tipos legais, observando-se inclusive uma redução do número de verbos em comparação com o antecedente imediato (dec. 891/38, art. 33), redução tanto mais admirável quanto se observa a fusão, no artigo 281 CP, do tráfico e da posse ilícita no mesmo dispositivo (“comércio clandestino ou facilitação de uso de entorpecentes”). Outro fato notável é a preservação as hipóteses de criminalização dentro das regras gerais do código, regredindo o caráter legal extravagante que vinha tomando o tema.

No contexto liberalizante da redemocratização, após 1946, o tema das drogas cai para um segundo plano não (BATISTA, Nilo, 1997). A descodificação é retomada definitivamente com o Decreto-Lei 4720/1942, que dispõe sobre o culti-



VO.

#### 4.3. MODELO BÉLICO (1964)

Tem como marco inicial o ano de 1964 quando, além de haver sido acrescentado ao CP o verbo plantar, houve o golpe militar que criou as condições para a implantação do modelo bélico (BATISTA, Nilo, 1997).

Até 1968, havia o entendimento do STF da não abrangência dos consumidores no crime do art. 281 do CP (tráfico e posse ilícita). O decreto-lei 385/68 editado pelo governo militar revoga este entendimento e criminaliza o usuário, com pena idêntica à do traficante. Trata-se, provavelmente, de uma das medidas legislativas mais radicais e simbólicas do período, apesar de, na prática, haverem sido implementadas ações muito mais restritivas pelo Estado autoritário. O mesmo decreto não perdeu a oportunidade de introduzir mais alguns verbos no tipo de injusto do tráfico (“preparar, produzir”) e de sua ampliação para as matérias-primas.

A equiparação provocou alguma reação no escasso grupo de juristas e magistrados que ousavam insurgir-se contra o regime autoritário. Uma das estratégias por eles utilizadas foi questionar a validade do depoimento dos policiais que haviam participado da prisão em flagrante do usuário, tendo se notabilizado por suas sentenças e seus trabalhos teóricos a respeito o juiz Hélio Sodré. O absurdo dessa equiparação, mesmo (ou principalmente) diante da visão “oficial” do problema, não sensibilizou os legisladores da ditadura, como demonstraria sua manutenção pela lei nº 5.726, de 29 de outubro de 1971.

A Lei 5.726/71, além de continuar equiparando usuários e traficantes, permitia o processo sem laudo toxicológico e impunha um “dever de toda pessoa física ou jurídica em colaborar no combate ao uso e tráfico de substâncias entorpecentes”. Há, por consequência, um aumento da criminalização.

#### 4.4. TRANSNACIONALIZAÇÃO DO CONTROLE E SUA RECEPÇÃO NO BRASIL (ANOS 1970)

O modelo bélico, que tem suas raízes no início da Ditadura Militar, não desaparece no final dos anos 1970. Pelo contrário, ele é alimentado pela onda de transnacionalização do controle social. Segundo este fenômeno, os argumentos centrais para a repressão da delinquência passam a ser invocados de forma autônoma e distante das especificidades locais. Dá-se ao delito um caráter a-histórico.

No caso da droga, esta transnacionalização tem como marco fundamental a Convenção Única sobre Estupefacientes (1961). Esse diploma incorpora um discurso médico-sanitário-jurídico, que traça uma distinção entre consumidor (doente) e traficante (delinquente). Segundo esse discurso, os traficantes possuiriam o estereótipo criminoso corruptor da moral e da saúde pública; enquanto o consumidor, o estereótipo da dependência (CARVALHO, 1996).

Segundo a Professora Vera Malaguti Batista (2003), este discurso é recepcionado seletivamente no Brasil, aplicando-se o discurso médico aos jovens de classe média e o estereótipo criminal para os pobres. A Lei de Entorpecentes (6368/76) legitima exatamente esta saída interpretativa, pois mantém o discurso médico-jurídico, separando o consumidor (dependente e/ou usuário) do traficante.

A despeito da conformação que a legislação transnacional antidroga ganha no Brasil, é importante que se diga que ela penetra na América Latina, principalmente, por motivos exógenos. Nixon (1969-1974) e Bush (1989-1993) vinham conduzindo a opinião pública a eleger as drogas, principalmente a heroína e a cocaína, como inimigo interno da nação. No entanto, com a popularização do uso da heroína e de tratamentos a base de metadona, que controlavam indiretamente o consumo,

o inimigo teve de ser projetado para o exterior. Com isso, os países marginais passam a ser os culpados pelo consumo interno de drogas nos EUA (CARVALHO, 1996).

Institucionalização do discurso jurídico-político pelos países produtores (ou rotas de passagem, como o Brasil) redundou na instauração de um modelo genocida de guerra interna, que, no Brasil, já tinha todos os pressupostos institucionais para ser implementado. Esse discurso, contudo, estava alheio à relação que a droga representava na cultura dos grupos sociais envolvidos (CARVALHO, 1996).

No Brasil, o instrumento teórico desse projeto foi a doutrina da segurança nacional, elaborada pela Escola Superior de Guerra, fundada em 1949 sob a inspiração do National War College, com a ajuda de uma missão militar americana. É preciso recolher um de seus conceitos - o de “inimigo interno” - que, intensamente vivenciado pelos operadores policiais, militares e judiciários no âmbito dos delitos políticos, transbordará para o sistema penal em geral, e sobreviverá à própria Guerra Fria (BATISTA, Nilo, 1997).

Portanto, o Golpe Militar dá ao Brasil um modelo repressivo militarizado centrado na lógica bélica de eliminação/neutralização do inimigo. E, além disso, ao inimigo interno político é acrescido o inimigo interno político-criminal (traficante). A cultura jurídico-penal incorporou a visão segundo a qual a questão das drogas não passava de uma face da guerra fria (BATISTA, Nilo, 1997). Em 1973, o artigo “Tóxico e Subversão” defende a toxicomania como arma dos comunistas (CARVALHO, 1996). A produção jurídico-penal daquela conjuntura absorveu a ideia de que a generalização do contato de jovens com drogas devia ser compreendida como uma estratégia do bloco comunista para solapar as bases morais da civilização cristã ocidental, e que o enfrentamento da questão devia valer-se de métodos e dispositivos militares. No discurso de uma alta patente militar da época, o “uso de tóxicos” - ao lado,

claro está, do “amor livre” - constitui tática da guerra revolucionária contra a “civilização cristã”.

O famoso artigo 1º da Lei nº 5.726/71, que declarou constituir “dever de toda pessoa física ou jurídica colaborar no combate ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes”, foi aprimorado, para o bem e para o mal, pela lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976. O dever jurídico genérico do artigo 1º permaneceu, porém a palavra “combate” foi substituída pela expressão “prevenção e repressão”. Como assunto de “segurança nacional” o uso de entorpecentes passa a ser objeto de delação (pais delatam filhos) (BATISTA, Vera M., 2003). Os alunos surpreendidos com um cigarro de maconha já não estavam sujeitos ao trancamento da matrícula nem os diretores à delação, mas se os últimos não adotassem medidas preventivas colocar-se-iam na linha de uma responsabilização “penal e administrativa” felizmente não explicitada. O procedimento judiciário foi regulamentado mais minuciosamente, e o réu condenado por tráfico não poderia apelar sem recolher-se à prisão. As penas subiram estratosféricamente, indo a escala penal do tipo básico do tráfico - ao qual se acresceram novos verbos, “remeter”, “adquirir” e “prescrever” - para a faixa de 3 a 15 anos de reclusão e multa. A posse para uso próprio, entretanto, recebeu disciplina à parte, cominando-se-lhe uma pena privativa da liberdade (detenção de 6 meses a 2 anos e multa) só excepcionalmente executada. O tratamento dos drogaditos foi aprimorado, prevista a alternativa da assistência ambulatorial (em regime extra-hospitalar), mantida a cláusula de inimizabilidade segundo o modelo anterior.

O Regime autoritário também permitiu que se tomasse uma série de medidas de censura, sob o argumento de prevenção da “apologia ao crime”, impedindo qualquer debate acerca do assunto.

Em 1978, há um notável aumento dos casos de tráfico. Pela primeira vez, começam a aparecer referências dos jovens

pobres ao tráfico como trabalho, como sustento. Dessas referências, muitas indicam o tráfico como subsistência. A cocaína aparece mais vezes, juntamente com referência ao porte de armas nas “bocas”. Como nos anos anteriores, a faixa etária é de 15 a 17 anos (90%). No período, consolida-se a verificação de divisão do trabalho, notadamente com a alta rentabilidade da cocaína (BATISTA, Vera M., 2003).

#### 4.5. MODELO REPRESSIVO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

A Constituição de 1988 por um lado revogou os dispositivos de censura, mas por outro recepcionou os anseios punitivos arraigados na opinião pública após anos de exposição à doutrina do inimigo, colocando em xeque seus próprios princípios. A nova constituição equiparou o tráfico aos crimes hediondos, previu a inafiançabilidade e a insuscetibilidade de graça ou anistia. Previu também a possibilidade de extradição de brasileiros naturalizados em caso de crime de tráfico, antes ou depois da naturalização.

No plano internacional, durante a década de 1990, o Brasil é visto como um país de trânsito, integrante da rota internacional do tráfico. Além disso, passa a ser considerado responsável pela produção de produtos químicos destinados à produção e refino de cocaína. Ingressa também no rol dos países facilitadores de lavagem de dinheiro da droga.

Devem-se mencionar dois marcos legais se destacam no período da redemocratização. O primeiro é a Lei de Crimes Hediondos (8.072/90), que ultrapassa os comandos do constituinte, inviabilizando o direito de liberdade provisória, indulto e a progressão de regime, além de ampliar os prazos de prisão temporária e livramento condicional. O outro é a Lei de Crime Organizado (9.034/1995), que traça um novo rumo na repressão e controle das drogas ilícitas.

## 5. IDEOLOGIA DA POLÍTICA DE DROGAS NO BRASIL

A partir dos parâmetros históricos apresentados, pode-se tentar decompor a atual ideologia da Política de drogas no Brasil em três doutrinas que a influenciaram em sua formação. O tripé ideológico é formado pelo Movimento Lei e Ordem (MLO), pela Ideologia da Defesa Social (IDS) e pela Ideologia da Segurança Nacional (ISN), sobre os quais faremos uma breve descrição (CARVALHO, 1996).

O MLO data da década de 1960 e nasce como resistência à contracultura. Ele reivindica a salvaguarda de princípios éticos, morais e cristãos na sociedade Ocidental. Encara o crime como um lado patológico do convívio social, e a criminalidade como uma doença infecciosa. Explora o medo, criando um clima de pânico e histeria. Os únicos meios eficazes para intimidar os criminosos são leis penais severas, com pena de morte e longas penas de prisão. Reivindica o caráter retributivo da pena, a severidade na execução da pena, a ampliação das prisões provisórias e a diminuição do poder judicial na individualização da pena.

A Defesa Social é o pano de fundo teórico que conforma o senso comum teórico dos atores do sistema penal. IDS comporta uma estrutura principiológica que legitima o sistema repressivo sustentando a ideia de poder racionalizado cujo escopo é a tutela de bens jurídicos (universais) compartilhados por toda a estrutura social. Ela é essencial para a transnacionalização do discurso antidroga, pois considera o crime algo que independe da cultura ou momento histórico de uma sociedade. Também há aqui uma cisão entre cidadãos e criminosos. Para Baratta, a IDS está circunscrita às práticas punitivas dos países centrais. Na América Latina a IDS, associada à ISN, apresentará peculiaridades que potencializarão o paradigma de beligerância.

A ISN, embora tenha direcionamento ao criminoso polí-

tico, estabelece pauta rigorosa de combate ao criminoso comum quando agregada à IDS. Por estar sustentada na “segurança” (nacional, pública), a ISN permite a banalização da violência estatal, não importando a legitimidade das agências repressivas. O objetivo do Estado deve ser a eliminação do crime/criminoso através da coação direta das agências repressivas. Essa doutrina, com o período democrático, recebe nova roupagem resultando no chamado Direito Penal do Inimigo. Segundo o Direito Penal do Inimigo (Jakobs), o direito penal de garantias só teria aplicabilidade aos cidadãos que praticaram acidental e esporadicamente crimes. Quem se comporta de maneira desviada deve ser tratado não como cidadão, mas como inimigo.

No contexto neoliberal de dismantelamento do estado de bem-estar, hipervalorização do capital, redução do trabalho, existe a geração de novos excluídos, os “os estranhos da era do consumo” (Baumann). A sociedade pós-moderna abre mão da segurança em favor da liberdade consumista, livre desses indivíduos inconvenientes que estão à margem do sistema (ZACCONE, 2007).

No Brasil, o carro-chefe da criminalização da pobreza é o discurso das drogas. Discursos de lei e ordem disseminados pelo pânico. O traficante recebe esse estigma de “ser do mal”. Ele é o excluído o qual devemos temer. A imprensa reforça esse estereótipo, fazendo crer que o traficante é presumivelmente violento, perigoso de forma genérica. A disseminação dessa crença se faz mediante o uso de expressões nitidamente bélicas para explicar a criminalidade das grandes cidades: “exército” do tráfico, “narcofederação”, “estado paralelo”, “forças armadas do tráfico”.

“Convence-se assim a audiência e o próprio interlocutor de que poderemos diminuir significativamente a violência urbana enterrando todo o mal-estar decorrente da nossa liberdade consumista através do encarceramento dos traficantes, que passam a ocupar o espaço que outrora fora destinado a

hereges, judeus e comunistas”. (ZACCONI, 2007, p. 125).

O atual modelo bélico de repressão às substâncias psicoativas proibidas cumpre assim uma função: o encarceramento das populações excluídas pelo mercado consumidor (ZACCONI, 2007).

## 7. CONCLUSÃO

Em relação à geopolítica, existem muitas contradições no continente americano que sofisticam a questão do tráfico de drogas. A primeira é a consolidação da democracia; a segunda é a reativação da economia; a terceira é a guerra às drogas. Grosso modo, pode-se dizer que, quando a prioridade dos EUA é resolver sua crise econômica interna, suas medidas protecionistas freiam as exportações lícitas da América Latina, estimulando a produção de drogas como único produto de exportação economicamente viável (DEL OLMO, 1998).

No entanto, quando a prioridade é a guerra contra a insurgência, alguns Estados sacrificam a guerra contra as drogas para utilizar o tráfico como fonte de financiamento de armas, como foi o caso da Nicarágua. Porém, o poder do tráfico pode chegar a patamares inconvenientes (interna ou externamente), momento em que a prioridade será a guerra contra as drogas. Nesse caso, ao mesmo tempo em que se condiciona a ajuda econômica à adoção das estratégias de Washington, grandes somas de dinheiro, que poderiam ser utilizadas para melhorar as condições de vida da população, são usadas para o financiamento da guerra (DEL OLMO, 1998).

Em todos os casos, sempre há uma constante, que é a relação entre os países latinoamericanos e os EUA, de países periféricos com centrais. Assim, o desenvolvimento e a consolidação do negócio das drogas se apoiam precisamente em contradições geopolíticas que se originam no centro do funcionamento da comunidade internacional, em especial nos países ocidentais.



A despeito da transnacionalização do discurso contra as drogas, ainda existe uma diferença entre a percepção norte-americana e a latino-americana sobre o fenômeno das drogas (DEL OLMO, 1998). Para os EUA, a cocaína é uma ameaça à sua segurança nacional, e para as democracias do hemisfério. A principal meta da política exterior dos norte-americanos é a redução da oferta através da erradicação de lavouras e sua proibição. (DEL OLMO, 1998)

Já para a América Latina, mais concretamente a região andina, o problema das drogas, antes visto como um produto do consumo norte-americano, agora vem sendo encarado como uma questão de cumprimento da lei e de saúde pública. Isso porque o crescimento dos negócios da droga passou a ameaçar a segurança nacional quando o Estado não foi mais capaz de conter a pobreza de sua população. No Brasil, a dependência entre desigualdade e violência ganha contornos mais evidentes a partir da constatação de que sua desigualdade econômica é maior no contexto latino-americano. (BATISTA, Vera M., 2003). Com isso, os controladores do negócio passam a usar seu poder econômico para adquirir poder político mediante corrupção. A estratégia destes países é, portanto, de *contratransformação econômica-produtiva da oferta* (DEL OLMO, 1998).

Com relação ao advento das grandes criminalizações em torno da droga, ressalta-se um aspecto peculiar: internacionalmente seu combate vem sendo visto em termos de países consumidores (ricos), ditos vitimizados por países produtores (pobres), justificando crescentes intervenções políticas e/ou militares dos primeiros sobre os últimos. Como o Brasil nem é grande produtor, nem uma vítima central, sua guerra é de nível interno (ricos e pobres se enfrentam através dos níveis de seleção atuando em uns e outros) (BATISTA, Vera M., 2003).

Num país marcado pela desigualdade, a droga ocupa o cerne da diferenciação da distribuição e da seletividade penal

através de um foco no consumidor (destinado a conviver com o paradigma médico do tratamento), e outro no traficante (selecionado com o paradigma criminal) (BATISTA, Vera M., 2003). A distinção entre traficante e usuário costuma ser feita pela quantidade de droga, mas a depender de quem seja o portador, é imediatamente alocado numa categoria ou na outra. (ZACCONE, 2007) Pobres sempre tendem a ser considerados traficantes, mesmo por que, de onde conseguiriam o dinheiro para sustentar seu visto senão da comercialização da droga?

Além disso, para Zaccone (2007), a seletividade do “traficante” tem a ver com a não interferência da polícia no espaço privado dos condomínios fechados das áreas nobres das cidades, onde ocorrem as vendas, em contraste com as invasões em casas mais humildes das favelas. Zaccone (2007) expõe o fenômeno da seletividade e de como isso enfraquece o teor das estatísticas: “em se tratando de segurança pública, não são os índices que determinam a política, mas a política que determina os índices. As estatísticas revelam com maior precisão a atividade da polícia judiciária do que a realidade criminal” (ZACCONE, 2007, p. 17).

A seletividade é um aspecto evidente da influência do Direito Penal do Inimigo de Jakobs. A crítica que se faz a essa doutrina é que apenas em projetos políticos totalitários (estados de exceção) a ideia absolutizada de segurança pública se sobrepõe à dignidade da pessoa humana (CARVALHO, 1996). No caso do Direito Penal do Inimigo, o poder punitivo é operacionalizado sob a aparência do respeito às regras dos Estados de Direito, mas, em realidade, atua no vácuo dos direitos. O efeito é a gradual desestabilização das Constituições.

Do ponto processual, pode-se dizer que o Brasil começou sua reforma com a publicação da Lei de Crime Organizado. Esta criou o juiz inquisidor, que pode produzir provas através de diligências pessoais e sigilosas, em qualquer parte da persecução criminal. Além disso, instituiu o retardamento do fla-

grante, criou ampla possibilidade de acesso a dados fiscais, bancários, financeiros e eleitorais, possibilitou a interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos, autorizou a infiltração de agentes da polícia, determinou a identificação criminal compulsória, premia a delação, proibiu a liberdade provisória com ou sem fiança, negou a possibilidade de apelar em liberdade. Trata-se da reintrodução de novidades da Idade Média, agora pós-modernas, através de uma legislação permanente baseada na legislação italiana de exceção (CARVALHO, 1996). O sistema penal é visto como único instrumento de resolução dos conflitos sociais.

O Regime Disciplinar Diferenciado (2003) é mais uma reforma punitiva, nitidamente voltada à segregação e ao isolamento dos presos identificados como membros de organizações com participação no narcotráfico (é a pena da pena) (CARVALHO, 1996).

Se é realmente necessário, para garantir a segurança, a cisão do direito penal com o estabelecimento de diferentes formas de atuação para os cidadãos e não cidadãos (inimigos), e, em sendo a cidadania na América Latina *status* de difícil atingimento, ou seja, a condição de poucos privilegiados, não se estaria relegando ao grande contingente populacional o papel de incômodos a serem eliminados pela força bélica das agências de punibilidade?



## REFERÊNCIAS

BATISTA, Nilo. Política criminal com derramamento de sangue. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 20.

São Paulo: IBCCRIM/Revista dos Tribunais, 1997.

BATISTA, Vera Malaguti. *Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia/Revan, 2003.

CARVALHO, Salo. *A política criminal de drogas no Brasil: do discurso oficial às razões da descriminalização*. Rio de Janeiro, Luam, 1996.

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

\_\_\_\_\_. Geopolítica de las drogas. Medellín: In: *Revista Análisis*, 1998.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. *Fobópole: O medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2009

ZACCONE, Orlando. *Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.