



CASOTECA LATINO-AMERICANA DE DIREITO E POLÍTICA PÚBLICA
CASOTECA LATINOAMERICANA DE DERECHO Y POLÍTICA PÚBLICA
LATIN AMERICAN CASE LIBRARY ON LAW AND PUBLIC POLICY

Caso:

A Legislação Penal e a Prática de Redução de Danos à Saúde pelo Uso de Drogas no Brasil*

Nota de Ensino

Denise Bomtempo Birche de Carvalho
Fernando Oliveira Paulino
Juliana Rochet Wirth Chaibub

* Este caso foi produzido no ano de 2006 por Denise Bomtempo Birche de Carvalho, professora da Universidade de Brasília (UnB), Fernando Oliveira Paulino, doutorando em Comunicação na UnB, e Juliana Rochet Wirth Chaibub, doutoranda em Política Social na UnB, com a colaboração de Maíra Rocha Machado, professora de direito da EDESP/FGV, e integra a lista dos dez casos inaugurais da “Casoteca Latino-americana de Direito e Política Pública” (www.casoteca.org).

O financiamento deste caso foi propiciado por acordo de cooperação técnica celebrado entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV/EDESP.

O projeto da Casoteca tem três objetivos: (i) fornecer um acervo de casos didáticos sobre direito e política pública na América Latina; (ii) estimular a produção contínua de novos casos por meio do financiamento de pesquisa empírica; (iii) provocar o debate sobre a aplicação do “método do caso” como uma proposta inovadora de ensino. Os casos consistem em relatos de situações-problema reais, produzidas a partir de investigação empírica e voltadas para o ensino. Evidentemente, não comportam uma única solução correta.

A Casoteca permite uso aberto e gratuito de seu conteúdo, que é protegido por uma licença Creative Commons (Atribuição-Uso Não-Comercial-Compartilhamento pela mesma Licença 2.5 Brasil). A licença pode ser acessada através do link: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/br/>.

SUMÁRIO:

PARTE I – PLANO DE AULA

- 1. Título do caso**
- 2. Resumo da narrativa**
- 3. *Abstract***
- 4. Indicação dos atores da narrativa e sujeitos entrevistados**
- 5. Enquadramento temporal e espacial da situação descrita no caso**
- 6. Número de encontros sugeridos ao estudo do caso**
- 7. Objetivos pedagógicos gerais**
- 8. Descrição das atividades de preparação destinadas ao professor**
- 9. Orientações que devem ser dadas aos alunos em momento anterior à aula**
- 10. Cronograma de atividades e descrição das dinâmicas que serão utilizadas em sala de aula**
- 11. Tempos sugeridos para as dinâmicas em sala de aula**
- 12. Sugestões para utilização do quadro negro**
- 13. Sugestões para encaminhamento de “conclusão da aula”**
- 14. Sugestões de atividades de “consolidação” a serem desenvolvidas pelos alunos**
- 15. Atualização de dados importantes para a narrativa do caso**
- 16. Sugestões de avaliação (conteúdos e habilidades, momento e forma)**

PARTE II – REFLEXÕES LIVRES SOBRE O CASO

- 1. Problematização**
- 2. Definição dos temas e subtemas presentes no caso**
 - 2.1 Direito e moral**

2.2 Direito Penal

2.2.1 O sistema penal e a política de drogas

2.2.2 As limitações ao poder de punir no Estado Democrático de Direito: o âmbito da liberdade e intimidade do indivíduo

2.2.3 A exclusão das ações de redução de danos do âmbito de proibição das normas criminalizadoras

2.3 Política Pública: conflito de racionalidades

3. Justificativa para utilização do caso

4. Público-alvo e disciplinas que podem fazer uso do caso

5. Relato sobre a experiência da pesquisa

PARTE I

PLANO DE AULA

1. Título do Caso : Contradições do processo de regulamentação da política de redução de danos à saúde pelo uso de droga – o caso brasileiro

2. Resumo da narrativa

Este caso, construído a partir de uma visão retrospectiva¹, busca reconstituir idéias, instituições, interesses e conflitos presentes no processo político e normativo de regulamentação das ações de redução de danos à saúde pelo uso de drogas no Brasil. A trama tem início a partir da polêmica deflagrada pela mídia, em 2004, quando o governo buscava criar, via decreto, a Política Nacional de Redução de Danos. Nesse momento, o(a) aluno(a) é convidado a mergulhar nos argumentos que envolveram os intensos debates sobre o tema a partir da perspectiva de diversos atores sociais envolvidos direta ou indiretamente no processo.

A narrativa termina no ano de 2005, com a aprovação da Política Nacional de Redução de Danos, implementada em 1.º de julho, por meio da Portaria nº 1.028. O objetivo geral do caso proposto é conduzir o(a) aluno(a) a refletir criticamente sobre o processo de regulamentação das ações de redução de danos à saúde pelo uso de drogas frente às contradições da legislação penal sobre drogas no Brasil (de teor proibicionista e centrada na abstinência do consumo) e aos intensos conflitos morais, éticos e políticos que cercam o tema.

A redução de danos é uma estratégia pragmática de saúde pública que objetiva reduzir os danos à saúde em consequência de práticas de risco ligadas ao consumo de drogas lícitas e ilícitas. No caso dos usuários de drogas injetáveis, visa diminuir as consequências para aqueles que, por qualquer razão, não interrompem o consumo e que acabam por compartilhar insumos como agulhas e seringas, se expondo a diversas infecções e doenças.

Os primeiros programas dessa natureza surgiram ainda na década de 1980, na Europa, com o principal objetivo de conter a disseminação do HIV/Aids entre os usuários de drogas injetáveis, expandindo-se, posteriormente, para diversos países. As ações abarcam desde a criação de espaços de consumo, a distribuição ou troca de materiais estéreis de injeção, a distribuição de preservativos, até tratamentos de substituição para dependentes. No Brasil, os primeiros programas municipais e estaduais foram

¹ “Public policy cases generally fall into two main types: *action forcing* and *retrospective* cases. *Action forcing* cases try to place the reader in the shoes of a government official (or group of officials) faced with a problem requiring action. The bulk of the case is devoted to a description of the dilemma and the available options for resolution; at the end, the reader, like the protagonist, is poised at the moment of decision. The fundamental question here is, *What would you do in X's place and why?* (...) *Retrospective cases*, in contrast, tell the whole story – up to and beyond the decision point, and including some account of the consequences. In this instance, the basic question is, *What do you think of what X has done, and why?* In KENNEDY & SCOTT. **Preparing Cases in Public Policy**. Harvard University, Kennedy School of Government, Case Program.

implementados na década de 1990, ganhando o apoio oficial do Ministério da Saúde a partir de 1994.

Em 2004, o governo brasileiro, por intermédio de representantes dos ministérios da Saúde, da Justiça e da Secretaria Nacional Antidrogas, fez uma tentativa de regulamentar as ações de redução de danos à saúde pelo uso de drogas. O grupo trabalhava na elaboração de um decreto cujo objetivo era a criação da Política Nacional de Redução de Danos.

A repercussão da proposta foi imediata, suscitando polêmica entre os grupos que não reconhecem a aplicabilidade de tais ações como ferramenta eficaz de intervenção de saúde pública ou questionam sua legalidade – tendo em vista interpretação dos artigos 12 e 13 da Lei de Entorpecentes (Lei 6.368/1976). A questão fundamental que se coloca, contudo, para o campo jurídico quanto às ações de redução de danos, diz respeito a como conciliar uma estratégia de saúde pública que se baseia no pressuposto da autonomia do usuário com uma legislação que preconiza o dever de toda pessoa, física ou jurídica, colaborar para o combate ao uso das substâncias ilegais.

Ao longo dos anos, diversas ações de redução de danos ligadas, sobretudo, à distribuição de agulhas e seringas descartáveis a usuários de drogas injetáveis, foram reprimidas pela polícia ou ensejaram ações criminais baseadas no argumento jurídico de que tal estratégia constituiria apologia às drogas e/ou induzimento e auxílio ao consumo.

Uma das principais críticas à proposta de decreto partiu da Igreja Católica, baseada no discurso de que as práticas de redução de danos estimulariam o consumo. Organizações da sociedade civil polarizam-se: de um lado associações como os Narcóticos Anônimos, que trabalham na perspectiva da abstinência do uso de drogas, e, de outro, movimentos que defendem a autonomia do usuário como direito humano.

No Legislativo, o tema divide opiniões, embora tenha baixa incidência na pauta dos parlamentares, tendo em vista ser um assunto de difícil abordagem, uma vez que mobiliza intensas discussões no campo moral e religioso. Existem três projetos de lei relativos à regulamentação da redução de danos, que se encontram em tramitação, sem previsão para votação.

No Executivo, as negociações mostraram-se igualmente complexas haja vista as diferenças de perspectiva acerca do que seja redução de danos e como deve ser implementada, sobretudo entre o Ministério da Saúde e a Secretaria Nacional Antidrogas.

Como consequência da repercussão negativa, a proposta de decreto, que já havia sido encaminhada à Casa Civil para assinatura do presidente voltou aos ministérios para rediscussão. Em 1.º de julho de 2005, o Ministério da Saúde publica a Portaria nº 1.028, que institui a Política Nacional de Redução de Danos. Diante de todas as controvérsias, o fato foi comemorado por alguns setores e visto com reservas por outros.

3. Abstract

The present case, built from a retrospective view², aims to reconstitute ideas, institutions, interests and conflicts in our political process that is normative as a law-maker of the actions of damage reduction to health by the use of drugs in Brazil. The scenario began from the polemic generated by the media, in 2004, when the Brazilian government aimed to build, by decree, the National Policy of Damage Reduction. In this moment, the student is invited to take a deep view in the discussions that took part in the intense debates about the theme from the perspective of various social actors involved, directly or indirectly, in the process.

The narrative finishes in 2005, with the approval of the National Plan of Damage Reduction implemented on July 01st, by the Directive number 1,028. The general goal of the proposed case is to conduct the student to reflect critically about the process of regulamentation of actions of damage reduction to health by the use of drugs in face of the contradictions in the penal legislation about drugs in Brazil, which has a prohibitive tendency and is focused on the consumption abstinence. The damage reduction is a pragmatic strategy of public health aimed to reduce the damage to health as a consequence of practices linked to the consumption of legal and illegal drugs. In the case of injectable drugs users, it is aimed to decrease the consequences to the people who, by any reason, do not interrupt the consumption and start sharing some intakes such as needles and syringes, increasing the likelihood of infections and diseases.

The first programs of this nature appeared in Europe, in the 1980's, with the main goal to control the HIV/Aids dissemination among the injectable drugs users and were later expanded to many other countries. The actions included the establishment of a space of consumption, the distribution or exchange of sterile injection intakes, the distribution of condoms and replacement treatment of the drug dependants. In Brazil, the first municipal and state programs were implemented in the 1990's, receiving the official support by the Ministry of Health in 1994.

In 2004, the Brazilian government, from the actions executed by the Ministry of Health, Ministry of Justice and the National Anti-drugs Secretary, attempted to regulate, by law, the damage reduction actions by the use of drugs. The group worked with the elaboration of a decree to install the National Policy of Damage Reduction.

The repercussion of the proposal was immediate, arising polemic points in the groups that do not recognize the applicability of such actions as an efficient public health intervention tool or that put in doubt its legality – taking into consideration the interpretation of the articles 12 and 13 from the Entorpecent Law (Law 6,368 / 1976). The fundamental aspect, however, from the juridical standpoint towards damage reduction actions, is in how to conciliate a public health strategy based on the concept of the user's autonomy with a legislation that preconizes the obligation of every person, physical or juridical, to help combat the use of illegal substances.

² “Public policy cases generally fall into two main types: *action forcing* and *retrospective* cases. *Action forcing* cases try to place the reader in the shoes of a government official (or group of officials) faced with a problem requiring action. The bulk of the case is devoted to a description of the dilemma and the available options for resolution; at the end, the reader, like the protagonist, is poised at the moment of decision. The fundamental question here is, *What would you do in X's place and why?* (...) *Retrospective cases*, in contrast, tell the whole story – up to and beyond the decision point, and including some account of the consequences. In this instance, the basic question is, *What do you think of what X has done, and why?* In KENNEDY & SCOTT. **Preparing Cases in Public Policy.** Harvard University, Kennedy School of Government, Case Program.

Since then, many damage reduction actions linked mainly to the distribution of disposable needles and syringes to the injectable drugs users, have been repressed by the police or generated criminal actions based on the juridical argument that such strategy would constitute an apology to the drugs and / or an inducement to their consumption.

One of the main critics of this decree proposal came from the Catholic Church, based on the concept that the damage reduction practices would stimulate the consumption. The civil organizations of society have two opposed opinions: associations such as the narcotic anonymous work in the perspective of the total abstinence of drug use, and, on the other side, there are movements that defend the autonomy of the user as a human right.

In the legislative power, the theme divides opinions, although it has low popularity among the congressmen due its delicate approach as it arises intense discussions in the moral and religion fields. There are only three law projects related to the regulamentation of the damage reduction that are *sub judice* (waiting a judicial action), without any prediction to be voted.

In the executive power, the negotiations are equally complex because of the differences in the perspective about what the damage reduction actually is and how it has to be implemented, principally between the Ministry of Health and the National Anti-drugs Secretary.

As a consequence of the negative repercussion, the decree proposal that had already been sent to the Chief of Staff to be signed by the President came back to the ministries to be re-discussed. On July 01st 2005, the Ministry of Health published the Directive number 1,028 that institutes the National Policy of Damage Reduction. Amongst all the controversies, the fact was celebrated by some sectors and viewed with strong reserves by others.

4. Indicação dos atores da narrativa e sujeitos entrevistados

A narrativa foi trabalhada a partir de duas abordagens: **1) bibliográfica:** análise da legislação, textos especializados, documentos institucionais e reportagens/artigos publicados pela imprensa; **2) empírica:** realização de entrevistas semi-estruturadas com atores que estão diretamente inseridos no campo da redução de danos ou relacionam-se a ele por meio de outras disciplinas ou saberes com o objetivo de verificar como percebem a redução de danos e como se posicionam em relação aos conflitos e polêmicas por ela suscitadas.

Os atores citados na narrativa classificam-se em dois grupos:

- 1) Autoridades, técnicos, especialistas e estudiosos que manifestaram publicamente seus argumentos e opiniões nos grandes veículos de comunicação, artigos especializados, boletins e informativos, cujas fontes

encontram-se citadas nos rodapés das páginas ou diretamente no texto da narrativa e;

2) Atores-chave selecionados para serem entrevistados pelos pesquisadores. Foram entrevistados: a) Poder Judiciário: juizes (ativos e representante de classe), promotor de justiça; b) Poder Legislativo: deputada e senador; c) Poder Executivo: técnicos no Ministério da Saúde; d) Sociedade civil: representantes de organizações não-governamentais relacionadas à redução de danos, representante da Igreja Católica e representantes de organizações jornalísticas; e) Comunidade acadêmica: médico psiquiatra, especialista em redução de danos. No texto do caso didático existem extratos de falas dos referidos sujeitos, os quais, por opção dos pesquisadores, são identificados apenas pelos cargos ou funções que ocupam dentro de suas respectivas instituições.

5. Enquadramento temporal e espacial da situação descrita no caso

A trama desenvolve-se no período compreendido entre 2004 e 2005. Contudo, uma vez que utiliza a técnica retrospectiva, a narrativa agrega episódios e depoimentos que, embora ocorridos no passado, relacionam-se diretamente com a situação-problema, conferindo maior significado e densidade analítica à leitura.

6. Número de encontros sugeridos ao estudo do caso

Sugere-se que este caso seja desenvolvido em cinco encontros subsequentes de aproximadamente 1h50min para a graduação, ou aproximadamente 3h em cursos de pós-graduação. Ademais, pode-se realizar um encontro opcional, conforme cronograma de atividades distribuído aos alunos no início do semestre letivo.

7. Objetivos pedagógicos gerais

a) Estimular o desenvolvimento de capacidades críticas e analíticas dos problemas sociais a partir de uma perspectiva multidisciplinar;

- b) Estimular a reflexão do direito como processo histórico e cultural;
- c) Desenvolver reflexão social e jurídica da questão das drogas na contemporaneidade;
- d) Trabalhar o tema das drogas, em termos gerais, e da redução de danos, em termos específicos, num quadro geral de relações mútuas, entre o comportamento moral e outras formas fundamentais do comportamento humano, como o religioso, o político, o jurídico, o trato social e o científico;
- e) Trabalhar, a partir da situação-problema, de que modo os valores implícitos nas diversas argumentações (jurídica, política, religiosa, científica e da mídia) contribuem para a afirmação ou negação de direitos aos usuários de drogas, sobretudo no campo da redução de danos ao uso de drogas;
- f) Refletir sobre os limites da legislação penal sobre drogas no Brasil frente às realidades de aumento do número de usuários e crescimento do tráfico ilícito;
- g) Refletir sobre os impactos sociais da criminalização dos usuários de drogas, sobretudo do ponto de vista da elaboração e implementação de políticas de saúde pública.

8. Descrição das atividades de preparação destinadas ao professor

Recomenda-se ao professor a preparação das aulas relacionadas aos encontros sobre os temas propostos: a) domínio dos fatos históricos, sociais, jurídicos que envolvem a trama da narrativa, objeto de estudo de caso; b) drogas – conceitos gerais e contextualização; c) programas de redução de danos: as experiências internacional e nacional de formação da agenda pública e formulação de políticas públicas nesse campo; d) aspectos jurídicos, sociais, econômicos, antropológicos e filosóficos que concernem o Estado, a sociedade e o mercado no campo das políticas sobre drogas e sobre redução de danos, na perspectiva do direito e da moral.

No *Anexo complementar* deste caso de estudo encontram-se algumas referências bibliográficas que tratam tanto da questão das drogas de forma mais ampla, quanto especificamente da redução de danos e que devem ser consideradas pelo docente na medida de seu tempo e necessidades. A título de sugestão, pode ser interessante iniciar a preparação pela leitura do livro *Álcool e drogas na história do Brasil*, de Renato P. Venâncio e Henrique Carneiro (vide *Anexo complementar*), que além de recente e atualizado, contém

uma boa contextualização do fenômeno social das drogas no Brasil. Para aprofundamento das discussões jurídicas pode-se recorrer à obra *A política criminal de drogas no Brasil*, de Salo de Carvalho (vide *Anexo complementar*).

9. Orientações que devem ser dadas aos alunos no momento anterior à aula

Recomenda-se aos alunos(as) que realizem uma leitura atenta dos jornais diários, prestando especial atenção às matérias relacionadas ao uso e/ou comercialização de drogas, separando o material encontrado para utilização em sala de aula posteriormente, conforme cronograma de atividades descrito no item 10, Parte I. O professor deve solicitar aos estudantes que realizem uma leitura crítica do conteúdo jornalístico, localizando em que editoria se encontrava a notícia e como o tema foi abordado.

O docente também deve indicar que os (as) estudantes naveguem no *site* destinado à informação sobre drogas do Hospital Albert Einstein (www.einstein.br/alcooledrogas), a fim de se ambientar com as noções fundamentais (o que são drogas, como se classificam, como agem no organismo, o que configura o uso/abuso/dependência das substâncias psicoativas).

Também se recomenda a leitura da Lei 6.368/1976, Lei 10.409/2002 e da Política Nacional de Redução de Danos, que integram o *Anexo principal*.

10. Cronograma de atividades e descrição das dinâmicas que serão utilizadas em sala de aula

1º Encontro: Aula preparatória

Objetivo pedagógico específico: Espera-se, ao final deste encontro, que o (a) aluno (a) compreenda o conceito de droga, suas classificações e saiba contextualizar a amplitude e complexidade da questão na atualidade.

- Sugere-se que esta aula seja expositiva, com utilização de apresentação em *PowerPoint*, a fim de facilitar a compreensão conceitual introdutória.
- Principais pontos a serem trabalhados pelo docente:

Drogas – conceitos gerais:

Questões a serem feitas em sala de aula para estimular a participação dos alunos:

- a) O que são drogas?
- b) O que diferencia uma droga lícita de uma droga ilícita? Como os interesses políticos e econômicos interferiram nessa classificação? (Utilizar as referências históricas desenvolvidas na narrativa e na nota de ensino, item 2.2.1).

Drogas – contextualização:

a) Contextualizar a amplitude e complexidade da questão das drogas na atualidade. Utilizar como fonte dados estatísticos o Relatório Mundial sobre Drogas, produzido pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). A íntegra do relatório está disponível em www.unodc.org/world_drug_report.html. Consultar item 1, Parte II, referente à problematização da questão das drogas na atualidade.

- Atividades solicitadas aos alunos para o próximo encontro:

a) Leitura completa da narrativa

2º Encontro - Aula introdutória

Objetivo pedagógico específico: ao final deste encontro espera-se que, a partir do caso específico do processo de regulamentação das ações de redução de danos no Brasil, o(a) aluno(a) reflita sobre de que modo as discussões morais e religiosas repercutem no campo do direito e das políticas públicas, direcionando normas e ações governamentais.

- Sugere-se que este encontro seja desenvolvido por meio de debates em sala de aula, estimulando-se o protagonismo dos alunos.
- Principais pontos a serem trabalhados pelo docente:

Direito e Moral :

- a) Iniciar a aula solicitando que os alunos manifestem suas impressões sobre a narrativa.
 - b) Desenvolvimento do conteúdo proposto por meio de debates. Sugestão de perguntas para condução dos trabalhos:
 - b.1 O que são os programas de redução de danos?
 - b.2 Quais as estratégias mais comuns utilizadas?
 - b.3 Qual o histórico das experiências?
 - b.4 Como vem ocorrendo a experiência brasileira com a implementação desses programas?
 - b.5 Quais os argumentos favoráveis e contrários à redução de danos?
 - c) A partir do conteúdo do debate, em que o(a) docente poderá captar o grau de compreensão e/ou dúvidas dos alunos em relação à narrativa, deverá introduzir a análise da relação entre direito e moral proposta no item 2.1, Parte II, desta nota de ensino, explicitando como o conceito da redução de danos, o conjunto de estratégias desenvolvidas e o histórico das experiências estão profundamente relacionados à argumentação moral que permeia este campo.
- Atividades solicitadas aos alunos para o próximo encontro:
 - a) Trazer para sala de aula as matérias jornalísticas pesquisadas anteriormente, conforme orientação anterior descrita no item 9, Parte I. Solicitar aos alunos que busquem identificar no texto discursos ou argumentos que reflitam perspectivas morais no trato da questão.
 - b) Solicitar que os alunos tragam para o próximo encontro o Código Penal, com a legislação sobre drogas atualizada e a Constituição Federal para consulta.

3º Encontro – Conteúdo penal

Objetivo pedagógico específico: após este encontro espera-se que os(as) alunos(as) compreendam e sejam capazes de refletir criticamente acerca do processo de internacionalização da legislação repressiva no campo das drogas, identificando os principais interesses e conflitos envolvidos, e os conseqüentes impactos para a área da redução de danos.

- Sugere-se a divisão do tempo de aula em dois momentos: 1) revisão do conteúdo desenvolvido na aula anterior; 2) aula expositiva, conforme descrito a seguir.

- Principais pontos a serem trabalhados pelo professor:

a) Iniciar a aula estimulando que os alunos partilhem as matérias jornalísticas solicitadas na aula anterior e discutam as conclusões à luz do conteúdo estudado. O objetivo desta atividade é estimular a aplicação dos conhecimentos adquiridos na análise da realidade das drogas no Brasil, utilizando-se, para tanto, a abordagem do tema pelos meios de comunicação.

b) Aula expositiva. Desenvolver o conteúdo proposto nos item 2.2.1 desta nota de ensino.

- Atividades solicitadas aos alunos para o próximo encontro:

a) Trazer para sala de aula as matérias jornalísticas pesquisadas anteriormente, conforme orientação anterior descrita no item 9, Parte I. Solicitar aos alunos que busquem identificar no texto discursos ou argumentos que reflitam perspectivas jurídicas no trato da questão.

b) Solicitar que os alunos tragam para o próximo encontro o Código Penal, com a legislação sobre drogas atualizada e a Constituição Federal para consulta.

4º Encontro – Conteúdo Penal (continuação)

Objetivo pedagógico específico: estimular os(as) alunos(as) a refletirem acerca dos limites do direito, sobretudo do direito penal, como mecanismo de ordenação social e de proteção dos indivíduos tendo como ponto de partida os debates que envolvem as práticas de redução de danos ao uso de drogas.

- Sugere-se a divisão do tempo de aula em dois momentos: 1) revisão do conteúdo desenvolvido na aula anterior; 2) aula expositiva, conforme descrito a seguir.

- Principais pontos a serem trabalhados pelo professor:
 - a) Iniciar a aula estimulando que os alunos socializem as matérias jornalísticas solicitadas na aula anterior e discutam as conclusões à luz do conteúdo estudado.

 - b) Aula expositiva. Desenvolver o conteúdo proposto nos itens 2.2.2 e 2.2.3 desta nota de ensino.

- Atividades solicitadas aos alunos para o próximo encontro:
 - a) Lançar, para reflexão e análise em casa, as seguintes questões, que devem balizar o último encontro previsto para o estudo do caso: Por que, após mais de uma década de prática de redução de danos à saúde de usuários de drogas injetáveis, seria necessário um decreto envolvendo os Ministérios da Saúde e da Justiça e a Secretaria Nacional Antidrogas para regulamentar tal prática? Por que o decreto não foi assinado? Quais eram os interessados em sua assinatura? Quais contradições e conflitos de ordem jurídica, moral, ética e social envolveram a decisão pela não assinatura do decreto? Por que o Ministério da Saúde decidiu elaborar e publicar uma Portaria de âmbito setorial para regulamentar a matéria? Sugere-se que as questões sejam entregues aos alunos digitadas (fotocópias).

5º Encontro - Finalização do estudo do caso

Objetivos pedagógicos específicos: Ao final deste encontro espera-se que o (a) aluno(a) seja capaz de contextualizar e dimensionar o fenômeno do uso/abuso/dependência das drogas na contemporaneidade a partir da situação-problema proposta e analisar de que modo os valores implícitos nas diversas argumentações (jurídica, política, religiosa, científica e da mídia) contribuíram para a afirmação ou negação de direitos aos usuários de drogas, sobretudo no campo da redução de danos ao uso de drogas.

- Sugere-se que este encontro seja desenvolvido por meio de debates em sala de aula, estimulando-se o protagonismo dos alunos.
- Principais pontos a serem trabalhados pelo professor:

a) No início da aula o docente deve dividir a sala de aula em grupos de 4 a 5 alunos(as) a fim de que discutam, em aproximadamente 20 min, as respostas para as questões propostas na aula anterior. Após o tempo de discussão, o grupo deve eleger um representante que deverá fazer uma exposição de aproximadamente 5 min sobre as conclusões obtidas. Após cada representante haver se manifestado, o(a) docente deve abrir um debate coletivo, o qual deverá ser desenvolvido a partir o conteúdo proposto no item 2.3 desta nota de ensino.

c) Finalizar a aula perguntando aos discentes de que forma o estudo de caso contribuiu para sua formação acadêmica.

11. Tempos sugeridos para as dinâmicas em sala de aula

O professor utilizará aulas participativas, nas quais professor e alunos são sujeitos da discussão e da aprendizagem. Recomenda-se que as dinâmicas para os alunos de graduação tenham a duração de uma hora e cinquenta minutos, e para os alunos de pós-graduação (mestrado e doutorado) três horas de duração, com um intervalo de 15 minutos, a partir dos primeiros noventa minutos de trabalho com a turma.

12. Sugestões para utilização do quadro negro

Recomenda-se a utilização do quadro negro para organização das opiniões e valores dos alunos sobre o caso, podendo-se dividir a turma em dois grupos. Um grupo fornecendo idéias e valores no campo do direito e o outro no campo das políticas públicas. No final da aula, o professor poderá problematizar com os alunos a necessidade de se tratar a questão da regulamentação de políticas públicas com debate pluralista, tanto no campo do direito, como no campo social. Essa dinâmica já foi testada em sala de aula, com alunos de graduação sobre outro tema e o resultado foi muito satisfatório do ponto de vista das reflexões críticas dos alunos sobre o tema objeto de estudo, naquele encontro específico.

13. Sugestões para encaminhamento de “conclusão da aula”

O professor deve reforçar que se trata apenas de caso exemplar, cuja metodologia, do ponto de vista teórico-metodológico, poderia ser aplicada a outras políticas públicas, outros países, recomendando-se aos alunos que fiquem atentos ao acompanhamento cotidiano dos fatos contemporâneos, por meio dos diferentes tipos de mídia, que envolvem as duas ordens de análise: o direito e a política pública.

14. Sugestões de atividades de “consolidação” a serem desenvolvidas pelos alunos

O professor, na qualidade de mediador da relação ensino-aprendizagem, deve valorizar os alunos no acompanhamento dos eventos posteriores em relação ao caso objeto de estudo, no sentido de formularem outros estudos de caso, na tentativa de relacionar o direito e políticas públicas, haja vista que a realidade é dinâmica, contraditória e imprevisível.

15. Atualização de dados importantes para a narrativa do caso

Recomenda-se convidar palestrantes do Estado e da sociedade civil para reflexão do caso, por meio de seminário interativo com os alunos: professores especialistas, gestores

governamentais, membros de associações de redução de danos, com o objetivo de avaliar problemas, dificuldades, impactos na sociedade, resultados, polêmicas e preconceitos.

16. Sugestões de avaliação (conteúdos e habilidades, momento e forma)

Como avaliação sugere-se que o(a) aluno(a) realize uma ensaio escrito de, no máximo cinco páginas, analisando a) Um projeto de lei do Congresso Nacional que vise regulamentar a redução de danos no Brasil ou; b) Uma sentença, decisão judicial ou parecer do Ministério Público acerca das práticas de redução de danos no país, identificando as principais, razões, argumentos e propostas à luz do conteúdo estudado.

O ensaio deverá ser pedido pelo(a) docente no último encontro para ser entregue 30 dias depois, tendo em vista ser uma atividade que demandará pesquisa e leituras adicionais.

PARTE II – REFLEXÕES LIVRES SOBRE O CASO

1. Problematização

A permanência do assunto drogas na esfera pública – levando-se em consideração o número de projetos de lei, de sentenças judiciais, atos executivos e a intensa cobertura midiática sobre o assunto – é um indicativo do quanto a matéria é uma questão de difícil mediação. As discussões variam desde a legalização, passando pela descriminalização e uso seguro das drogas em espaços autorizados, até a criminalização completa, o que fornece a medida do caráter complexo, contraditório e não-consensual do tema, tornando-o uma reflexão fundamental na contemporaneidade.

O debate sobre essa questão não é simples, pois confronta concepções morais, culturais, simbólicas e religiosas, individuais e coletivas, que dizem respeito à dialética relação entre autodeterminação individual e o poder do Estado na defesa dos interesses coletivos, fato que poderá tornar os debates em sala de aula instigantes e profícuos.

Diversos pesquisadores e estudiosos se dedicaram a estudar a questão a partir de diferentes perspectivas e enfoques. A literatura sobre as políticas proibicionistas e repressivas do consumo de certas substâncias, denominadas “drogas”, apesar de ampla e diversa, guarda certa homogeneidade ao afirmar que a “guerra contra as drogas”, declarada no início do século XX, por influência estadunidense, foi motivada muito mais por fatores raciais, econômicos, políticos e morais do que por argumentos científicos³. Tem raízes numa estratégia de gestão dos corpos e controle social, percebida na incriminação da diferença. Deve-se muito aos interesses de grandes indústrias, como a farmacêutica e a bélica. Guarda estreita relação com a moralidade.

Do ponto de vista da redução de danos, seguindo todas convenções de que o país é signatário, o padrão normativo brasileiro relacionado às drogas está focado de maneira hegemônica numa lógica proibicionista, historicamente centrada na abstinência e na criminalização do consumo. Nesse ponto específico, encontra-se uma das maiores

³ Para aprofundar o tema: ARANA, Xabier; HUSAK, Douglas y SCHEERER, Sebastian. *Globalización y drogas. Políticas sobre drogas, derechos humanos y reducción de riesgos*. Madrid: Editorial DYKINSON, 2003; BUCHER, Richard. *Drogas e Drogadição no Brasil*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992; CARNEIRO, Henrique. *As necessidades humanas e o proibicionismo das drogas no século XX*. Revista *Outubro*, IES, São Paulo, vol. 6, 2002; MACRAE, Edward. *A desatenção da legislação de entorpecentes pelas complexidades da questão*. 1996. Texto disponível em www.neip.info. Acesso em setembro/2005; RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas*. SP: EDUC/ FAPESP, 2004.

contradições para a redução de danos. Para autores críticos ao atual modelo adotado, essa lógica cria uma série de estigmas, motivando atitudes discriminatórias contra usuários, expressas nos adjetivos “drogado”, “viciado”, “criminoso”, “depravado” e “doente”. Essa realidade acaba por deslocar os debates sobre a redução de danos para a esfera moral, o que dificulta uma reflexão normativa sob o aspecto da saúde pública, de maneira mais pragmática e racional e, portanto, menos valorativa.

O direito, entendido como produto cultural, tanto é influenciado pelas demandas e necessidades sociais, como é capaz de introduzir valores e conceitos na sociedade. No caso das drogas isso parece ainda mais nítido. Ainda que recentemente, com a Lei dos Juizados Especiais Criminais (Lei 10.259/2001) tenha sido aberta uma porta para uma nova perspectiva do consumo de drogas, a Lei de Entorpecentes (Lei 6.368/1976), elaborada durante a ditadura militar e ainda em vigência, sustenta a lógica do “vigiar e punir”⁴, inspirando-se em considerações da ideologia da segurança nacional, trazendo dispositivos do tipo “é dever de toda a pessoa (...) prestar colaboração [no combate ao uso e tráfico de substâncias ilícitas]”.

Como era de se esperar, desde então, a influência do texto legal nas políticas públicas e nos programas postos em prática é determinante, traduzindo-se na ampliação do poder do Estado no campo do controle social, consequência das regras e da linguagem que compõem a Lei de Segurança Nacional, instrumento de garantia da *ordem* por intermédio de uma cultura essencialmente repressiva.

A partir dessa perspectiva, o *envolvimento* com drogas despersonaliza e desmoraliza, seja no discurso policial, parlamentar ou da imprensa.

Grande parte das dificuldades de promover um debate equidistante sobre a proposta inicial do governo acerca da Política Nacional de Redução de Danos, por meio de decreto presidencial, ainda em 2004, está conexas a essa realidade, que, freqüentemente, ignora o impacto positivo das ações de redução de danos que vêm sendo colocadas em prática na realidade internacional há pelo menos 20 anos.

A recente Lei 10.409, de 2002, que pretendia substituir a Lei 6.368, de 1976, acabou sendo fragmentada por inúmeros vetos presidenciais. Entre os artigos vetados estava aquele que abolia a pena privativa de liberdade para a posse de pequena quantidade de droga.

A experiência brasileira demonstra, de modo incisivo, a ineficácia do tratamento policial e criminal do problema. Segundo o Relatório Mundial sobre Drogas (2005),

⁴ FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: história da violência na prisão**. Petrópolis: Vozes, 2003.

produzido pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), 200 milhões de pessoas ou cerca de 5% da população mundial, entre 15 e 64 anos, usam drogas ilícitas. No relatório publicado em 2004 esse número foi estimado em 185 milhões de pessoas, 4,7% da população entre 15 e 64 anos. No Brasil, levantamento domiciliar realizado em 2001 pelo CEBRID (Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas), nas 107 cidades brasileiras com mais de 200.000 habitantes, constatou-se que o número de indivíduos em contato com drogas (exceto tabaco e álcool) chega a 19,4% da população pesquisada. A maconha é a primeira colocada (6,9%), seguida pelos solventes (5,8%), anorexígenos (4,3%), benzodiazepínicos (3,3%), estimulantes (1,5%) e heroína (0,1%). Com relação ao consumo de álcool, verificou-se que há dependência em 11,2% de seus usuários.

É num contexto crescente do uso/abuso/dependência das drogas ilícitas que se inserem as ações de redução de danos, as quais partem de algumas premissas básicas:

- a) O uso de drogas é parte de qualquer sociedade;
- b) A utilização de drogas causa inevitavelmente danos individuais e sociais, os quais podem ser minimizados ou evitados;
- c) As abordagens proibicionistas mostram-se pouco pragmáticas, uma vez que não impedem o consumo e mantêm na marginalidade os usuários, aumentando o risco de doenças e seqüelas.

2. Definição dos temas e subtemas presentes no caso

2.1 Direito e moral

A questão da redução de danos ao uso de drogas é um tema relativamente recente no cenário nacional. O primeiro debate público ocorreu em 1989, momento em que a Prefeitura de Santos-SP tentava implementar o primeiro programa de troca de seringas aos usuários de drogas injetáveis. Contudo, desde o princípio, os argumentos científicos que buscavam dar fundamento e razoabilidade às ações de redução de danos foram desacreditados ou francamente ignorados, com o deslocamento do debate para o campo moral. Isso se refletiu de modo contundente em alguns discursos jurídicos— que, numa

interpretação legalista, criminalizaram a prática da redução de danos valendo-se dos dispositivos legais que tipificam as condutas de fornecer, ainda que gratuitamente, ministrar ou entregar a consumo, sem autorização, drogas ilícitas; auxiliar alguém a usá-las; contribuir para sua difusão; ou, ainda, utilizar ou consentir que alguém utilize local, sob sua posse, para consumo indevido (artigo 12, incisos I, II, III, § 2º, da Lei 6.368/76)— e, sobretudo, no discurso da Igreja Católica (vide *Narrativa*).

Tal fato pode ser atribuído, em grande parte, a uma razão: o estigma trazido pela idéia comum de crime é acentuado, no caso das drogas qualificadas de ilícitas, pela idéia do *mal universal* que a elas é associada. Os estigmas e preconceitos que se formam por meio dessa associação propiciam a criação da figura do usuário como alguém ameaçador, doente ou incapaz.

Ademais, a divulgação da idéia de algo misterioso, poderoso e incontrolável por meios regulares— freqüentemente associado ao uso de drogas— se faz por meio do discurso, que produz palavras de significado pouco preciso, mas com uma elevada carga emocional (como “viciado” e “drogado”), que acabam por legitimar a aceitação do emprego de quaisquer meios para enfrentar os perigos anunciados. Isso pode ser observado nas propostas de endurecimento da legislação penal a partir de acontecimentos que chocam a opinião pública ou provocam comoção coletiva.⁵

As conseqüências desse tipo de abordagem pautada pelo medo e ansiedade, impedem que a população desenvolva uma compreensão contextualizada e cientificamente consistente do fenômeno do uso das drogas e das estratégias de saúde pública utilizadas para minimizar os problemas dele advindos.

Grande parte dos conflitos argumentativos relacionados ao processo de regulamentação das ações de redução de danos não está, portanto, ligado ao amparo técnico dos projetos ou mesmo na discussão sobre outras propostas— o que poderiam ser interessantes ao debate brasileiro, e que, de fato, ocorre de forma insuficiente e fragmentada— mas sim no discurso moral de marginalização e exclusão do usuário, ou na necessidade de tratá-lo e curá-lo de um *mal*.

⁵ KARAM, Maria Lúcia. “Redução de Danos, Ética e Lei: Os Danos da Política Proibicionista e as Alternativas Compromissadas com a Dignidade do Indivíduo” In SAMPAIO & CAMPOS (orgs). **Drogas, Dignidade e Inclusão Social – A Lei e a Prática de Redução de Danos**. RJ: Associação Brasileira de Redutores de Danos (ABORDA), 2003.

Entretanto, observa-se nos discursos de alguns legisladores e operadores do direito uma análise do problema das drogas, e mais precisamente da redução de danos, a partir de argumentos que não os tradicionalmente apresentados nos debates sobre o tema, como a autonomia e a dignidade humana. Essa passagem deve ser entendida como parte de um movimento que vem sendo gradativamente reconhecido como prioritário por alguns juízes, procuradores, promotores de justiça, além de alguns legisladores sensíveis ao tema, que buscam compreender que as drogas existem na sociedade como parte de uma complexa rede de fatores de ordem psicológica, social, econômica, política e religiosa e de que a pluralidade de variantes deve permear o debate público, de forma a ampliá-lo na busca de caminhos e soluções mais efetivos e justos.

Na abordagem desse tema em sala de aula, sugere-se estimular o debate a partir da seguinte questão: de que modo os valores implícitos nas diversas argumentações (jurídica, política, religiosa, científica e da mídia) contribuíram para a estigmatização e marginalização dos usuários de drogas, dificultando ou favorecendo os debates sobre a redução de danos ao uso de drogas na perspectiva da saúde pública? Quais as conseqüências desse cenário na criação de um amparo normativo às ações de Redução de Danos à Saúde pelo Uso de Drogas?

2.2 Direito Penal

2.2.1 O sistema penal e a política de drogas

Segundo especialistas⁶, a palavra *droga* tem origem incerta, mas que provavelmente deriva do termo holandês *droog*, que significava produtos secos e servia para designar, dos séculos XVI ao XVIII, um conjunto de substâncias naturais utilizadas na alimentação e na medicina. Mas o termo também era usado na tinturaria ou como substância que poderia ser

6

Vide CARNEIRO, Henrique. **História das Drogas e Bebidas: histórias e curiosidades sobre as mais variadas drogas e bebidas**. RJ: Elsevier, 2005 e CARNEIRO, Henrique. “Transformações do significado da palavra droga: das especiarias coloniais ao proibicionismo contemporâneo” In VENÂNCIO, Renato P.; CARNEIRO, Henrique. **Álcool e drogas na história do Brasil**. São Paulo: Alameda; Belo Horizonte: Editora PUCMinas, 2005.

consumida por mero prazer. No *Diccionario da Lingua Portuguesa Recopilada*, de Antonio de Moraes Silva, de 1813, a droga é definida como: “todo o gênero de especiaria aromática; tintas, óleos, raízes officiais de tinturaria e botica. Mercadorias ligeiras de lã, ou seda”.

Já no período colonial, a palavra droga representava um conjunto de riquezas exóticas, produtos de luxo destinados ao consumo e ao uso médico. Para alguns historiadores em muitos aspectos, as sociedades coloniais não faziam uma distinção precisa entre droga e alimento. O consumo de ambas as substâncias era visto a partir de um outro modelo de compreensão: a relação consigo mesmo e com a comunidade a partir de mecanismos auto-regulatórios, em que a vontade e o desejo individuais eram educados no exercício da autocontenção.

Até o final do século XIX, o mundo se encontrava sob um regime que pode ser definido como *modelo fiscal* do uso de drogas, quando o consumo não era considerado crime e as drogas eram consideradas mercadorias⁷. Somente no século XX, é que passa ocorrer um intenso o controle do fluxo das drogas na história da humanidade, se desenhando no cenário internacional o fenômeno do proibicionismo, que ganha força a partir da proibição do comércio de álcool com a Lei Seca nos Estados Unidos (1920-1933).

Contudo, acontecimentos históricos anteriores já apontavam para uma internacionalização da legislação proibicionista de drogas, como a famosa Guerra do Ópio, protagonizada pela China, país em que, desde tempos imemoriais, a papoula (planta que fornece o ópio) era símbolo nacional. A *British East India Company* produzia o ópio na Índia e o vendia para a China. A insistência do governo chinês em reprimir o uso e a venda da droga — que se alastrava como uma epidemia — deflagrou um conflito com a Inglaterra, conhecido como a Guerra do Ópio. Os ingleses, que detinham o monopólio do comércio do ópio, fonte de altos lucros, obrigavam a China a liberar a importação da substância e, como resultado, em 1900, aproximadamente metade da população adulta chinesa era dependente da droga.

As conseqüências não tardaram. Em 1909, ocorreu a Conferência de Xangai, na qual ficou estabelecida a proibição da produção de ópio, posto que as resoluções acordadas

⁷ REDE+, Cartilha da REDUC de Redução de Danos – Fascículo 2. Elaboração: Rede Brasileira de Redução de Danos (REDUC).

até então não faziam restrições aos seus derivados (heroína, morfina e codeína). Entretanto, as decisões não foram cumpridas, pois a Inglaterra era a maior beneficiária desse comércio. A partir desse momento a China recorreu ao apoio dos Estados Unidos para erradicar o consumo do ópio. Os EUA, interessado em reter o crescimento dos domínios ingleses, foi o grande articulador da I Convenção Internacional do Ópio (Haia, 1911-1912), que ratificou os termos da Conferência de Xangai. Somente em 1921, em decorrência da I Guerra Mundial, é que a Convenção de Haia passou a vigorar, quando foi atingido o número mínimo necessário de assinaturas de países signatários.

Nessas condições ocorre o marco histórico da proibição internacional das drogas, quando o consumo de drogas passa a ser objeto de uma forte intervenção reguladora estatal, transformando-se numa questão geopolítica, objeto de diversos tratados internacionais e constituindo-se, no âmbito da soberania nacional, assunto de segurança pública, suscitando legislações específicas e mobilizando aparatos policiais. É, também, nesse período, que se formam os grupos ilegais relacionados com atividades que envolvem o comércio de drogas, desde então consideradas substâncias ilícitas.

Embora existam leis proibitivas internacionais, desde os anos 1920, em relação a um conjunto de substâncias psicoativas, é nos anos 1970 que se observa o endurecimento da penalização dos delitos envolvendo as consideradas drogas ilegais. O desenvolvimento de um grande mercado do tráfico, a partir dessa época, resultou que o uso e a comercialização das substâncias tidas como ilegais se transformassem num dos delitos mais visados pelos dispositivos de segurança. Os eventos percebidos pelo direito penal como crimes relacionados às drogas ilegais passam a ser um dos principais instrumentos alimentadores do circuito carcerário.

Neste ponto do conteúdo, é fundamental ressaltar para os estudantes que as condutas chamadas “crimes” são uma criação da lei penal. Não existe conceito de crime, que possa se dizer natural. A seleção das situações conflituosas ou dos fatos socialmente negativos, que, sendo objeto da lei penal, vão ser chamados de crimes, constitui uma decisão política que resulte funcional para uma dada formação social e para a manutenção de valores e interesses dominantes⁸.

⁸ KARAM, Maria Lúcia. “Redução de Danos, Ética e Lei: Os Danos da Política Proibicionista e as Alternativas Compromissadas com a Dignidade do Indivíduo” In SAMPAIO & CAMPOS (orgs). **Drogas**,

Nos últimos quarenta anos, a produção de leis penais sobre a questão das drogas é determinada por uma internacionalização da política proibicionista, que criminaliza condutas relacionadas à produção, à distribuição e ao consumo de algumas dentre as inúmeras substâncias psicoativas conhecidas. Do ponto de vista científico, tanto as substâncias psicoativas que recebem a qualificação de drogas lícitas (álcool, tabaco, cafeína, açúcar), quanto as que são denominadas drogas ilícitas (maconha, cocaína, heroína, crack), produzem alterações no organismo humano, podendo ocasionar abuso e dependência, danos à própria saúde ou a terceiros⁹.

É de extrema importância incentivar o debate em sala de aula sobre a razão da diferenciação entre drogas lícitas e ilícitas no sentido de compreender tal categorização não como um “dado”, mas como uma intervenção artificial do sistema penal sobre as condutas a ela relacionadas. A história demonstra que algumas drogas que hoje são consideradas lícitas já foram consideradas ilícitas e vice-versa (vide exemplos na *Narrativa*).

As drogas classificadas como ilícitas são produzidas e comercializadas para atender a uma demanda formada por consumidores que cresce anualmente, apesar das legislações repressivas em vigor. A intervenção do sistema penal por meio da criminalização de condutas relacionadas à produção e à distribuição dos bens, consistentes nas drogas ditas ilícitas, cria o que passou a ser denominado “tráfico de drogas”. Segundo o Relatório Mundial sobre Drogas (2005), produzido pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), o valor movimentado pelo crime organizado em todo o mundo é estimado em cerca de US\$ 2 trilhões, o que equivale a cerca de 5,6% do PIB mundial. Desse total, US\$ 322 bilhões são contabilizados pela venda de drogas ilícitas.

A expansão dos mercados consumidores de drogas ilícitas desenvolve-se no seio das relações capitalistas em que há o aproveitamento de demandas naturais e a criação de demandas artificiais, as quais proporcionam a acumulação de capitais e geração de ocupação e renda. Ao adentrarmos numa investigação mais detalhada sobre a temática das drogas chegamos a um contexto de “industrialização das substâncias psicoativas”, ocorrida com o desenvolvimento tecnológico, e que traz novas questões para a sociedade. Apesar de persistir o uso ritualístico em alguns grupos sociais, as drogas deixaram de serem elaboradas numa escala artesanal para serem produzidas em massa (KARAM, 2003).

Dignidade e Inclusão Social – A Lei e a Prática de Redução de Danos. RJ: Associação Brasileira de Redutores de Danos (ABORDA), 2003.

⁹ Idem.

Seus diferentes usos, associados às alterações e manipulações químicas cada vez maiores, aos interesses econômicos e às questões da atualidade como estresse, depressão, desemprego, desigualdade social, geram um novo cenário, no qual a questão passa a ser responsabilidade, não apenas dos juristas e operadores do direito, mas dos formuladores de políticas públicas, em especial da área de saúde coletiva.

Focando o debate nas ações de redução de danos à saúde pelo uso de drogas, trata-se de indagar que, como a estrita legalidade do direito penal, associada ao senso de moralidade predominante, criaram um universo simbólico no imaginário coletivo que gera uma série de dificuldades, senão impeditivos, para os gestores de políticas públicas que buscam, em determinados momentos, formas de intervenção pragmáticas sobre a realidade, tendo em vista solucionar problemas urgentes.

2.2.2 As limitações ao poder de punir no Estado Democrático de Direito: o âmbito da liberdade e intimidade do indivíduo

Neste item busca-se introduzir um complexo e abrangente debate: quais os limites de atuação do direito sobre a liberdade humana?

A função essencial do ordenamento jurídico no Estado Democrático de Direito é a proteção da dignidade e dos direitos de cada indivíduo. Dessa função, decorrem princípios que limitam o poder do Estado e, especialmente, o poder de punir.

Na hipótese do consumo pessoal das drogas qualificadas como ilícitas, em circunstâncias que não tragam perigo concreto, direto e imediato para outras pessoas, qual a razão da criminalização? Deveria ser o consumo de drogas um debate a ser desenvolvido na esfera pública, ou trata-se de uma conduta privada, situada na intimidade ou vida privada de cada um?

O respeito dos princípios da autonomia, intimidade e vida privada abarcam a liberdade de escolhas e opções, ainda que estas pareçam, ou de fato sejam, equivocadas, imorais ou danosas a si mesmo. A dignidade da pessoa humana, reconhecida pelo Estado Democrático de Direito, impede a transformação forçada do indivíduo. Enquanto não afete direitos de terceiros, o indivíduo é livre para agir conforme convicções pessoais, o que não exclui a possibilidade de realização de trabalhos pedagógicos no sentido de transformar práticas.

A autolesão (a efetiva prática de dano à própria saúde) é uma dessas condutas privadas. Da mesma forma o suicídio. Se o ordenamento jurídico brasileiro não criminaliza nem a autolesão, tampouco o suicídio, por que punir a posse de drogas ilícitas para consumo próprio em condições que não afetem a terceiros?

A Constituição Federal de 1988, nos dispositivos constitucionais referentes aos direitos e garantias fundamentais, reafirma a conclusão de que condutas privadas, em que se ausente a concreta afetação de um bem jurídico de terceiros, não pode ser objeto de intervenção do Estado sobre o indivíduo que as realiza. Dessa forma, a partir de uma interpretação dos princípios constitucionais da intimidade e da vida privada, a aplicação do dispositivo incriminador contido no artigo 16 da Lei 6368/1976 (referente ao consumo de substâncias ilícitas) estaria desautorizada, uma vez que é incompatível com o que dispõe a Carta Magna.

2.2.3 A exclusão das ações de redução de danos do âmbito de proibição das normas criminalizadoras

Um dos princípios centrais do Estado Democrático de Direito é o de que o dano social constitui um ponto de referência obrigatório para a fixação de parâmetros na elaboração de normas penais incriminadoras. Isto significa que todo o dispositivo legal que proíbe a realização de determinada conduta sob ameaça de uma pena tem que levar em consideração esse dano social, identificado pela ocorrência de uma lesão ou um perigo concreto de lesão ao bem jurídico que o Estado pretende proteger com a proibição.¹⁰

No caso das drogas ilícitas, o bem jurídico reconhecível nos dispositivos penais criminalizadores é a saúde pública. As ações desenvolvidas no campo da redução de danos objetivam a minimização e proteção quanto aos eventuais riscos à saúde envolvidos no consumo de drogas, sobretudo as ilícitas, visando à própria proteção do bem jurídico, que está subjacente à norma criminalizadora.

Em outras palavras a troca de seringas, a distribuição de preservativos, os tratamentos de substituição para dependentes e outras ações baseadas em pressupostos terapêutico-assistenciais não incidem em qualquer dos dispositivos da Lei 6.368/1976, pois

¹⁰ KARAM, Maria Lúcia. “Redução de Danos, Ética e Lei: Os Danos da Política Proibicionista e as Alternativas Compromissadas com a Dignidade do Indivíduo” In SAMPAIO & CAMPOS (orgs). **Drogas, Dignidade e Inclusão Social – A Lei e a Prática de Redução de Danos**. RJ: Associação Brasileira de Redutores de Danos (ABORDA), 2003.

tais ações não têm como objetivo afetar a saúde pública; ao contrário, buscam proteger a vida e a saúde dos usuários de drogas.

Além disso, a própria Lei 10.409/2002 reconhece as ações de redução de danos, dispondo, na regra do § 2º, de seu artigo 12, que cabe ao Ministério da Saúde sua regulamentação.

2.3 Política Pública: conflito de racionalidades

A controvérsia em torno da regulamentação das ações de redução de danos ao uso de drogas não é nova. O poder público e grupos da sociedade organizada se manifestam em torno de diferentes correntes de pensamento sobre a questão.

A discussão política da escolha de um sistema de orientação dos atos do poder público precede à elaboração das leis e das políticas públicas que, de algum modo, concretizam direitos. Nesse sentido, o Congresso Nacional é o espaço privilegiado de representação legítima da pluralidade e da diversidade da população brasileira. No caso específico do debate legislativo sobre a temática das drogas e, especialmente, sobre a redução de danos, o fato é que, muito embora a questão provoque as estruturas morais da sociedade, integrando uma agenda política nacional, encontra-se imersa em um universo de dissensos que dificulta uma aproximação mais racional do conflito.

Contudo, ainda que a legislação brasileira tenha um conteúdo de cunho proibicionista, diversas políticas públicas do país, tal como a *Política Nacional de Redução de Danos*, desenvolvida pelo governo federal, têm indicado para a discussão e implementação de ações não mais pautadas pela tolerância zero e sim na reflexão sobre saúde, ética e justiça, o que demonstra as antinomias existentes no processo de elaboração e gestão das políticas públicas, a cargo do Executivo, e o controle jurisdicional, a cargo do judiciário.

Embora a atuação do Ministério da Saúde tenha ocorrido na medida de sua competência legal e institucional e a ação seja amplamente justificada pelas razões de fato e de direito já apontadas, evidencia-se a necessidade de maior discussão sobre os próprios mecanismos estatais de mediação e resolução de demandas práticas permeadas de dissensos e conflitos e, sobretudo, de uma revisão da legislação sobre drogas no Brasil.

3. Justificativa para utilização do caso

A problemática em torno da redução de danos é muito ampla e complexa e deve ser buscada num ambiente eminentemente *plural*. Essa complexidade e, conseqüente necessidade de maior contextualização quanto ao assunto, é claramente percebida quando se analisa o universo normativo-legal que envolve a redução de danos.

Este caso revela um conflito em função de regras de distribuição de competência entre os órgãos do Poder Executivo de um lado, por intermédio do Ministério da Saúde, e, de outro, o Legislativo, dentro do sistema constitucional vigente, de onde decorre que o princípio da legalidade ali consubstanciado se funda na previsão de competência geral do Poder Legislativo para legislar sobre matérias genericamente indicadas, de sorte que a idéia matriz está em que só o Poder Legislativo pode criar regras que contenham, originariamente, novidade modificativa da ordem jurídico-formal, fato que faz coincidir a competência da fonte legislativa com o conteúdo inovador de suas instituições, com a conseqüência de distingui-la da competência regulamentar (SILVA, 2004).

A Portaria nº 1.028/2005 cria o direito de todo usuário de drogas injetáveis receber, gratuitamente, agulhas e seringas descartáveis, e o dever do agente público de saúde em fornecer tais insumos, colocam-se algumas questões centrais:

a) O princípio constitucional da legalidade estabelece que apenas uma lei em sentido estrito cria direitos e impõe obrigações positivas ou negativas. O estabelecimento do direito/dever da redução de danos, como matéria jurídico-formal inovadora e contraditória, não deveria ser objeto de lei?

b) Quais os mecanismos jurídicos hábeis de regulação da redução de danos? Como integrá-los com as demais atuações do poder público?

c) Uma vez que os artigos 12 e 13 da Lei 6.368/1976 encontram-se em vigor, não haveria conflito normativo entre o referido diploma legal e a Portaria nº 1.028/2005?

d) Levando-se em conta a existência de três projetos de lei tramitando na Câmara dos Deputados objetivando a regulamentação da redução de danos à saúde por utilização de drogas, por que o Poder Executivo se antecipou ao resultados das discussões?

As ações desenvolvidas pelo poder público voltadas à redução de danos acabam conformando uma política pública, assim denominada por alguns setores do próprio

Ministério da Saúde e pelos veículos de imprensa. Partindo dessa conformação do sistema constitucional e administrativo brasileiro, formulam-se algumas questões relacionadas:

a) Em que medida o poder público admite, no âmbito do espaço público, a elaboração de políticas desvinculadas do princípio da legalidade?

b) Se isto, de fato ocorre, não seria um indicativo de que é necessário aperfeiçoar a democracia brasileira, em busca da consolidação de uma legalidade democrática, sobretudo quando se trata de matéria disposta em legislação penal?

A lei apenas se materializa num regime de divisão de poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição (Silva, 2004). Nesse contexto, os diversos grupos sociais buscam satisfações de interesses que podem ser – e frequentemente o são – contraditórios, uma vez que se trata de fenômeno eminentemente político.

Cabe ressaltar que a concepção e a elaboração do direito e das políticas e programas de governo ocorrem dentro da dinâmica de interação entre os grupos políticos no interior do Estado e deste com a sociedade organizada, em que pese a decisões tomadas acerca de certas propostas e soluções em detrimento de outras.

Diante disso, o caso requer um esforço de análise interdisciplinar por envolver a discussão dos próprios mecanismos estatais de mediação de conflitos políticos, na realização dos princípios constitucionais da legalidade, da reserva legal, da transparência e da autonomia, que informam as regras da redução de danos.

4. Público-alvo e disciplinas que podem fazer uso do caso

Recomenda-se a utilização do presente caso preferencialmente para alunos(as) de graduação dos cursos de direito, ciência política, serviço social e relações internacionais, sem prejuízo de outros campos disciplinares afins.

5. Relato sobre a experiência da pesquisa

A questão das drogas está na ordem do dia, principalmente quando se leva em conta sua complexidade e as ações relacionadas ao tráfico e ao consumo, presentes no dia a dia das sociedades e em reportagens da mídia brasileira e internacional. Neste imenso universo temático de indagações que cercam o uso e a comercialização das drogas na contemporaneidade, optamos pela temática da Redução de Danos devido a sua crescente relevância na atualidade e o interesse que o assunto pode despertar nos jovens universitários.

Para incentivar os debates, nos esforçamos em desenvolver um método útil na sala de aula, que agregasse esforços e conhecimentos de professores e alunos(as) e esperamos que as discussões sejam enriquecedoras e proporcionem uma maior compreensão desta questão.

Para elaboração do caso, selecionamos personalidades relacionadas ao tema e fizemos entrevistas presenciais no período compreendido entre dezembro de 2005 e abril de 2006, nesta que foi nossa experiência pioneira na elaboração de um método de caso para o ensino do direito.

Foram utilizadas fontes primárias e secundárias de pesquisa: literatura especializada, legislação, documentos, material de mídia e entrevistas semi-estruturadas. Em relação às entrevistas realizadas, os pesquisadores optaram por assegurar o sigilo da fonte em caso de afirmações que pudessem, de alguma forma, vulnerabilizar publicamente os entrevistados.

Agradecemos a todas as pessoas que nos atenderam gentilmente e contribuíram para a elaboração deste estudo; e, em especial, ao BID e à Fundação Getúlio Vargas/EDESP por possibilitarem os meios necessários para realização deste trabalho.