UMA HISTÓRIA POLÍTICA DA CRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS NO BRASIL; A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL.*

Jonatas Carlos de Carvalho··
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ
E-mail: histosofia@gmail.com

RESUMO: Este artigo procura problematizar o fenômeno da criminalização das drogas no Brasil. O objetivo é fazer uma análise sobre a produção de leis e normas sobre drogas até a constituição de uma política nacional de criminalização de determinadas substâncias. Assim verificar sob quais pressupostos políticos e ideológicos esta política nacional se constituiu. O trabalho procurou contemplar alguns textos oficiais presentes nas leis nacionais e resoluções internacionais entre os anos de 1920 e 1970.
Palavras Chave: História, Criminalização, Drogas.

ABSTRACT: This article intends to make questions concerning the phenomenon of criminalization of drugs in Brazil. The goal is to make an analysis on the production of drug laws and regulations until the formation of a national policy of criminalization on certain substances. This way, verifying under which political and ideological assumptions this national policy was constituted. The work sought to contemplate some official texts present in national laws and international resolutions between 1920 and 1970.
Keywords: History, Criminalization, Drugs.

Este artigo tem por objetivo fazer uma análise sobre a produção de todo um conjunto de leis e normas envolvendo a temática da criminalização das drogas no Brasil. O objetivo é verificar a trajetória dessa produção de leis e normas a partir da segunda década do século XX até a constituição de um *Projeto Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas* na metade da década de sessenta até a metade da década de setenta do mesmo século. Dentre as inquietações que permeiam este projeto, pode-se citar a busca por compreender as condições históricas contribuintes para o surgimento de discursos pró-proibição de determinadas substâncias e a construção de um corpo legal de leis e normas, classificando e constituindo, aos poucos, um tipo de sujeito específico.

· Trabalho apresentado na VI Semana de História e III Seminário Nacional de História: Política, cultura e sociedade. Programa de Pós Graduação em História/UERJ. 17 a 21 de outubro de 2011.

·· Mestrando em História Política pela PPGH/UERJ. Bolsista da CAPES. Pesquisador do Laboratório de Estudos das Diferenças e Desigualdades Sociais – LEDDES/UERJ.

Cabe esclarecer que este trabalho não pretende a elucidação objetiva de soluções ou correções no âmbito das políticas públicas sobre drogas no Brasil. O que se pretende é tentar localizar os acontecimentos nas suas singularidades, suas continuidades e suas rupturas. Neste sentido, ao empreender tal objetivo, este projeto refugia-se na história genealógica de Michel Foucault, que conforme Roberto Machado definiu, consiste na análise histórica das condições políticas de possibilidades da emergência de determinados discursos.[1] A história genealógica teria para Foucault a condição de reativar "os jogo da dominação"; ela daria conta da violência repetida meticulosamente.

Nos mais de cem anos de normalização sobre as chamadas drogas, verifica-se que entre o conjunto de discursos está o da proteção e segurança, alega-se que tais substâncias são nocivas a vida. Assim, para preservar a vida, para evitar a possibilidade de destruição, por tais substâncias nocivas, daqueles que as consomem, inicia-se uma guerra contra os vendedores e consumidores. Foucault via no universo das regras um cenário destinado a satisfazer a violência:

> A humanidade não progride lentamente, de combate em combate, até uma reciprocidade universal, em que as regras substituiriam para sempre a guerra; ela instala cada uma de suas violências em um sistema de regras, e prossegue assim de dominação em dominação.[2]

Desta forma Foucault inverte a lógica de Clausewitz[3], logo, a política constitui na ótica de Foucault, a guerra continuada por outros meios. A política se vale dos discursos como armas, discursos que pretendem uma vontade de verdade. A genealogia é compreendida, neste caso, como um projeto que tem por característica verificar *"os efeitos centralizadores de poder que são vínculados à instituição e ao funcionamento de um discurso científico organizado no interior de nossa sociedade,"*[4] tal discurso contitui um aparelho político-pedagógico, que toma forma por meio de suas leis, normas, regras, pesquisas, estatísticas, entre outros. A constituição de uma *Política Nacional Sobre Drogas*, amparada em um conjunto de leis, normas, diretrizes e portarias, configura um Estado instrumentalizado. Um aparelhamento construído sobre

[1] MACHADO, Roberto. **Foucault, a ciência e o saber**. 3ed. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2006.
[2] FOUCAULT, Michel. **Nietzsche, a genealogia e a história**. In. **Microfísica do poder**. 4ed. Org. e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal,1984. p.25
[3] Carl Von Clausewitz, General estrategista militar alemão (1780-1831) que cunhou a frase "a guerra é a política por outros meios". Após sua morte, sua esposa mandou publicar os fragmentos de seus escritos sob o título de **Da Guerra**. No Brasil foi publicada pela Martins Fontes.
[4] FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade,** São Paulo: Martins Fontes,1999. p.14

sofismas, cujos discursos morais foram endoçados pelo discurso médico-jurídico produzindo um saber-poder. A genealogia se opõe a esse tipo de discurso.

A internacionalização da criminalização.

A temática das drogas vem sendo tratada de modo suficientemente excessiva sob a forma de discursos dos mais variados campos de conhecimento, sobretudo, ao longo da última metade do século XX. Os debates sobre a questão das drogas a partir do final do século XIX e no decorrer do século XX, no entanto, carecem ser minimamente sistematizados sob pena de incorrermos em erros de julgamento ou anacronismos. Isto porque a noção dicotômica lícito/ilícito só irá surgir após o primeiro quarto do último século com o fortalecimento dos movimentos proibicionistas nos Estados Unidos da América.

Para evitar interpretações dúbias ou ambivalentes, toda vez que a terminologia drogas for aqui utilizada será no sentido moderno do termo, ou seja, o adotado pela OMS – Organização Mundial de Saúde – cuja definição classifica drogas como: *qualquer substância não produzida pelo organismo que tem a propriedade de atuar sobre um ou mais de seus sistemas produzindo alterações em seu funcionamento*. [5] As *drogas* utilizadas para alterar o funcionamento cerebral, causando modificações no estado mental são chamadas *drogas psicotrópicas*. A terminologia *psicotrópica* é formada por duas palavras: *psico* e *trópico*. *Psico* está relacionado ao psiquismo, envolvendo as funções do sistema nervoso central; *trópico* significa em direção de. Entretanto, para este projeto, a utilização do conceito conforme foi descrito acima, tem uma função didática, não significa ser a única forma de definição.[6]

A produção de leis e normas sobre drogas no Brasil está intimamente ligada as sucessivas convenções e conferências ocorridas no início do século XX, são elas: a

[5] Fonte: OBID – Observatório brasileiro de informações sobre drogas. SENAD. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Disponível em: http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/index.php (acesso em 15/06/2011).

[6] Sobre as outras possibilidades de classificação do termo "drogas", Veja: CARNEIRO, Henrique. **Transformações do significado da palavra "droga":** das especiarias coloniais ao proibicionismo contemporâneo: In. **Álcool e drogas na história do Brasil**. São Paulo, Alameda.2005. Para o autor trata-se de um conceito polissêmico que pode inserir as "especiarias do Oriente" e as "drogas do sertão". Quanto a crítica sobre o uso do termo no modo como ficou condicionado,veja: DEL OLMO, **A face oculta da droga**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

Conferência em Xangai em 1909 e a Convenção de Haia em 1912, também conhecida como primeira convenção do ópio. Este cenário internacional é fundamental para compreendermos de que forma, isto é, sob quais influências a produção de leis e normas sobre drogas ocorrem no Brasil. As convenções internacionais no início do século XX surgem como resultado da guerra do ópio, conflito conhecido entre a Inglaterra e a China, entretanto, são fruto da disputa imperialista na Ásia. Patrocinadas pelos Estados Unidos, cujo interesse na questão já foi tratado em outros artigos[7], as convenções tem inicialmente o objetivo de controlar o comércio do ópio e seus derivados. Os países signatários se comprometeram em coibir o uso de opiáceos e de cocaína em seus territórios, caso tais usos não obedecessem as recomendações médicas. Após as duas grandes guerras, outra seria anunciada; a "guerra às drogas".[8] A política criminal contra as drogas tornou-se de início uma estratégia em política externa dos EUA, esta era desenhada:

> (...) como uma postura governamental dirigida à exteriorização do problema da produção de psicoativos e à repressão interna a consumidores e organizações narcotraficantes. A um só tempo, uma instrumentalização da Proibição às drogas como artifício de política externa e recurso para a governamentalização – disciplinarização, vigilância e confinamento – de
> grupos sociais ameaçadores à ordem interna como negros, hispânicos e jovens pacifistas.[9]

O proibicionismo conforme se concebeu nos fins do século XIX é resultado de vários fatores sócio-culturais contribuintes para a intervenção estatal sob a alteração da consciência por meio do uso de substâncias psicoativas. O aspecto econômico, sem

[7] Quanto aos interesses dos EUA, conforme Thiago Rodrigues, a estratégia dos EUA em financiar as Conferências resolveria dois problemas, por um lado melhoraria suas relações comerciais com a China, por outro, enfraqueceria seu principal concorrente a Inglaterra. Outras teses ainda podem ser levadas em consideração, o país do "Destino Manifesto" via na imigração um perigo para a nação. A raça, a religião e a etinicidade estão intimamente relacionadas ao movimento proibicionista nos Estados Unidos. Assim, o álcool estava associado aos irlandeses, o ópio aos chineses, a cocaína aos afro-americanos e a maconha aos mexicanos.
ESCOHOTADO, Antônio. **História general de las drogas**, Madri: Espasa, 1998.

[8] Em 1972, o então presidente dos EUA, Richard Nixon declarou "guerra às drogas". O governo Nixon investiu cerca de 100 milhões de dólares, em campanhas disseminadas nos grandes meios de comunicação. Segundo Thiago Rodrigues a política estadunidense de guerra às drogas foi uma hábil estratégia de política externa, pois tratou de distinguir países produtores de países consumidores, isto é, países-fonte, ou agressores e países-alvo, ou seja, vítimas. Veja: RODRIGUES, **Thiago. Política e drogas nas américas**. São Paulo: EDUC: FAPESP, 2004. p.171

[9] RODRIGUES, T. Drogas e liberação: enunciadores insuportáveis. **Revista Verve**, São Paulo, Nu-Sol/PUC-SP, n. 03, 2003. pp. 257-276.

dúvida, teve grande contribuição na constituição da política proibicionista, primeiro porque interessava a indústria farmacêutica o monopólio[10] da manipulação, refinamento e comércio do ópio e da cocaína, por outro, a ascensão da classe médica que assumia a "ordem do discurso"[11] procurando rechaçar tudo o que pudesse ser caracterizado como xamanismo ou curandeirismo. Pode-se citar ainda a participação de setores mais conservadores da sociedade cristã que referendaram as políticas proibicionistas valendo-se da ideologia de pureza moral; cabe lembrar que tais setores tinham força política juntos aos legisladores.[12] Quanto às motivações do proibicionismo, destaca-se o aspecto racial:

> Com a proibição do ópio, a partir de 1900, começaram as primeiras campanhas de amedrontamento da população norte-americana com relação aos "perigos" da droga, correlacionados a específicos grupos étnicos, vistos como "ameaçadores". Em território americano, a reprovação moral ao uso de substâncias psicoativas – representado pelas abstêmias ligas puritanas – era tradicionalmente acompanhada pela associação entre determinadas drogas e grupos sociais. Uma mesma lógica era aplicada: minorias e imigrantes tinham comportamentos moralmente reprováveis e ameaçavam valores clássicos da América branca e puritana.[13]

A primeira guerra mundial interrompeu as reuniões internacionais, contudo entre 1920 e 1930, década da *Grande Proibição*,[14] sob a batuta da Liga das Nações, houve três encontros internacionais, dentre os quais o mais importante foi o acordo de Genebra em 1925. O acordo ampliava o conceito de substâncias entorpecentes e tornava realidade os dispositivos da convenção de Haia. O ano de 1921, no entanto, é emblemático, devido à criação da primeira organização internacional com o objetivo de controlar a comercialização das drogas sob o título de Comissão Consultiva do Ópio e Outras Drogas Nocivas, esta seria sucedida pela Comissão das Nações Unidas sobre

---

[10] Alguns autores se detiveram em analisar a problemática da proibição pelo viés do materialismo histórico, onde a droga é vista como mercadoria que surge no cenário internacional numa economia de mercado cujo capitalismo monopolista encontrava-se em desenvolvimento, dentre eles cito: CARNEIRO, Henrique Soares. A construção do Vício Como Doença: O consumo de Drogas e a Medicina. **ANPUH-MG**, Belo Horizonte: 2002.

[11] Veja FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**. SP: Edições Loyola, 2006.

[12] Dentre eles, destacam-se as Ligas *anti-saloon* e o Partido Proibicionista, veja ESCOHOTADO, Antônio. **História general de las drogas**. Madri: Espasa,1998, p. 505

[13] RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico*:* uma guerra na guerra. **Desatino,** São Paulo: 2003, p. 31.

[14] O termo faz referência a Lei Seca, ratificada pela 18ª Emenda à constituição dos EUA em 16 de janeiro de 1919. Entrando em vigor em 1920, a Lei Seca, também conhecida como *The Noble Experiment,* foi revogada em dezembro de 1933.

Drogas Narcóticas (CND - *Commission on Narcotic Drugs*) em 1946 vinculada ao Conselho Econômico e Social da ONU.

Os EUA abandonaram a conferência de Genebra em 1925,[15] insatisfeitos com os resultados do acordo; entre 1931 e 1936 organizaram outras duas convenções que mudam o curso das políticas de restrição às drogas, visto que elas contribuíram para o fortalecimento de uma política internacional de repressão ao tráfico de drogas. (A conferência de 1936, conhecida como *Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas,* foi promulgada pelo decreto 2.994, de 17 de agosto de 1938, no Brasil, pelo presidente Getúlio Vargas).

A segunda guerra, assim como a primeira, interrompeu as conferências internacionais, tão logo, porém, os aliados tenham iniciado a partilha da Europa e Ásia, a recém criada ONU passa a se encarregar dos protocolos assinados pela Liga das Nações. Nos anos de 1948 e 1953 outros dois protocolos são assinados o primeiro em Paris e o segundo em Nova York. Mas em 1961 foi dado outro passo mais significativo com o objetivo de fortalecer a internacionalização do controle sobre as drogas; a criação da *Convenção Única de Nova York sobre Entorpecentes.* A ONU passou a ter a atribuição legal da fiscalização internacional de entorpecentes, contando com a participação de todos os países membros das Nações Unidas, a convenção única de 1961 revogou as convenções anteriores, sendo promulgada no Brasil pelo decreto 54.216 de 27 de agosto de 1964. É possível perceber, ao analisar o texto, as dificuldades encontradas para se chegar a alguns acordos. O artigo 49, por exemplo, previa a autorização – "temporariamente" – pelos países membros do uso do (a) ópio para fins "quase" médicos; (b) ópio para fumar; (c) mastigação da folha de coca; (d) Uso da

[15] Os EUA vinham encontrando resistências dos outros países desde a primeira Conferência em 1911 em Haia como revelou Antônio Escohotado: *La Conferencia (concluida en diciembre de 1911, pero firmada a comienzos de 1912) tampoco satisfizo del todo las esperanzas americanas. Como en Shanghai, Turquía siguió negándose a asistir, y Austria-Hungría tampoco acudió. Inglaterra sólo quería hablar de morfina y cocaína, y Alemania protestaba en nombre de sus poderosos laboratorios, alegando que Suiza no estaba presente y aprovecharía las restricciones en su privado beneficio. Portugal defendía su industria de opio en Macao, y Persia sus ancestrales cultivos. Holanda estaba implicada en el tráfico de opio y morfina, y producía miles de toneladas de coca en Java. Francia se encontraba dividida entre los ingresos provenientes del consumo de opiáceos en Indochina y el temor a verse inundada por los productos de sus colonias. Japón fue acusado de introducir masivamente morfina, heroína e hipodérmicas en el territorio chino como parte de sus propósitos invasores, aunque negó cualquier vínculo con semejante cosa. Rusia tenía una considerable producción de opio, pero inferior a la de Siam. Italia, que sólo compareció el primer día, puso como condición para participar que se incluyera el tema del cáñamo, condición rechazada por la mayoría; ya por entonces (como sigue sucediendo hoy) tenía los índices de cocainismo más altos de Europa.* ESCOHOTADO, Antônio. **História general de las drogas**, Madri: Espasa, 1998. p. 628

canabis e da resina de canabis (haxixe). Por outro lado o mesmo artigo estabelecia prazos para a abolição de tais usos; no caso do ópio, o prazo era de quinze anos. Já para a mastigação da coca e o uso da canabis, foi estabelecido um prazo de vinte e cinco anos, prazos estes nunca cumpridos.[16]

Em 1977, sob a convocação da Secretaria Geral das Nações Unidas, realizou-se a *Conferência Internacional sobre o Abuso de Drogas e Tráfico Ilícito*. Em 1988, em Viena, é concluído o texto final da *Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas*. O texto pretendeu complementar as Convenções de 1961 e 1972; em 1990 entra em vigor internacional.

No continente americano a Organização dos Estados Americanos (OEA) criou a Comissão Interamericana de Controle do Abuso de Drogas (CICAD) em 1986. A intenção da comissão seria propiciar a cooperação multilateral no continente, sobretudo no combate ao tráfico de drogas. A primeira conferência ocorreu no Rio de Janeiro, onde foi aprovado o documento *Programa Interamericano de Acción de Rio de Janeiro Contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.* O programa é composto de quatro capítulos com propostas para redução da demanda e ofertas de substâncias ilícitas; em 1992 o programa sofre uma revisão.

Ainda em um contexto americano, creio ser pertinente citar a constituição do Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime (UNODC) em 1997, uma agência diretamente vinculada ao Escritório das Nações Unidas em Viena. Atualmente, a UNODC conta com escritórios em todos os continentes. No continente americano, o escritório responsável é o Brasil Cone Sul. As ações da UNODC não se restringem às drogas. Temas como corrupção e tráfico de pessoas compõem sua atuação.

No que diz respeito às drogas, a UNODC apóia as relações intergovernamentais, produz relatórios anuais sobre a demanda e oferta de drogas no mundo. Relatórios estes, muitas vezes criticados por estudiosos. No geral, as críticas mais contundentes se concentram em apontar a incapacidade do modelo de "Guerra às drogas", que completou 100 anos sem surtir qualquer resultado no sentido de reduzir a oferta no mercado mundial das drogas.[17]

---

[16] Quanto às convenções, veja: Nações Unidas, UNODC – Escritório das Nações Unidas contra drogas e crimes. Disponível em: http://www.unodc.org/southerncone/es/drogas/index.html (acesso em 05/07/2011).

[17] Reescrevendo a história. A resposta ao Relatório Mundial sobre Drogas 2008, *TNI Drug Policy Briefing nr*. 26, junho 2008.

O proibicionismo tupiniquim.

O Brasil, embora tenha se comprometido em cumprir o tratado de Haia, nunca o fez efetivamente.[18] Com o fim da primeira guerra, as convenções foram retomadas. No ano de 1921, o governo brasileiro se viu obrigado a cumprir seus compromissos internacionais; a primeira lei específica[19] sobre drogas no Brasil é sancionada pelo presidente Epitácio Pessoa. Trata-se do decreto nº 4294, 6/07/1921. O decreto composto de 13 artigos, dentre outras estabeleceu:

> (...) penalidades para os contraventores na venda de cocaina, opio, morphina e seus derivados; crêa um estabelecimento especial para internação dos intoxicados pelo alcool ou substancias venenosas; estabelece as fórmas de processo e julgamento e manda abrir os creditos necessários (sic).[20]

O decreto objetivava, dentre outras coisas, penalizar quem "*Vender, expôr á venda ou ministrar substancias venenosas, sem legitima autorização e sem as formalidades prescriptas nos regulamentos sanitarios*:" com multas que variavam entre 500$ a 1:000$000 (sic). Caso tais "substâncias venenosas" contivessem algum tipo de "qualidade entorpecente" a pena alterava para *"prisão cellular por um a quatro annos."* (sic). Quanto ao álcool, o decreto penalizava com multas "a*presentar-se publicamente em estado de embriaguez que cause escandalo, desordem ou ponha em risco a segurança propria ou alheia:"* (sic).

---

[18] RODRIGUES, Thiago. Infindável guerra americana; Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. **São Paulo em Perspectiva**, 16(2), ano 2002, pp. 102-111.

[19] Não se ignora aqui as legislações anteriores como a que ocorreu em 1603. As Ordenações Filipinas, em seu título 89, dispunham "Que ninguém tenha em casa rosalgar, nem o venda, nem outro material venenoso." Já o Código Criminal do Império do Brasil, de 1830, que segundo Greco Filho, "não tratou da matéria, mas o Regulamento, de 29 de setembro de 1851, disciplinou-a ao tratar da polícia sanitária e da venda de substâncias medicinais e de medicamentos." Em seguir, houve o Código Penal de 1890. Este código considerava crime "expor à venda ou ministrar substâncias venenosas sem legítima autorização e sem formalidades previstas nos regulamentos sanitários." Contudo tratava-se de artigos isolados e somente em 1921 é que surge um texto legislativo específico com o objetivo de estabelecer restrições ao uso de drogas em âmbito nacional. Veja: GRECO FILHO, V. **Tóxicos, prevenção, repressão**. Rio de Janeiro; Saraiva, 13ªed. 2009.

[20] Diário Oficial da União - Seção 1 - 12/07/1921, Página 13407 (Publicação), Disponível em: http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4294-6-julho-1921-569300-publicacao-92525-pl.html (acesso em 05/07/2011).

Outra curiosidade desta lei está no artigo 5º, provavelmente influenciado pela lei seca estadunidense de janeiro de 1920[21]. O referido artigo institui a primeira regulamentação do uso de bebida alcoólica no comércio. O dono do estabelecimento seria multado caso estivesse:

> (...) fazendo o commercio de bebida ou substancia inebriante, a fornecer ao publico, fóra das horas fixadas nas posturas municipaes, ou consentir que a qualquer hora, seja alguma bebida ou substancia inebriante fornecida a pessoa menor de 21 annos, ainda que destinada ao consumo de outrem (sic).[22]

A influência estadunidense na construção de políticas proibicionistas são facilmente verificáveis ao observar a organização e o surgimento de movimentos ainda no final do século XIX, com foi o caso da "Liga Anti-Álcool" e do movimento "Pró-Temperança."[23] Um exemplo claro dessa influência, é que em 1910 médicos higienistas reunidos na "Liga contra o álcool", fizeram chegar ao Congresso Nacional uma representação contendo medidas de limitação ao alcoolismo.[24] Outra demonstração da influência dos EUA é o surgimento dos movimentos de "temperança", como a "União Pró-Temperança" que em 1925 passou a ser presidida pela filha do Barão de Mesquita, Jerônima Mesquita. Esta presidira a União por 25 anos.

Em abril de 1936, foi criada a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE) pelo decreto nº 780. O decreto se justificava à medida que cumpria ao Estado brasileiro cuidar da *hygiene mental e incentivar a lucta contra os venenos sociaes* (sic). A comissão, embora fosse subordinada ao Ministério das Relações Exteriores era presidida pelo Diretor Nacional de Saúde e Assistência Médico-Social. Dentre suas atribuições estava:

---

[21] O texto da lei foi editado em 16 de janeiro de 1919 e ratificado pela 18ª emenda à Constituição dos Estados Unidos da América, mas só entrou em vigor em 16 de janeiro 1920.

[22] Diário Oficial da União - Seção 1 - 12/07/1921, Página 13407 (Publicação), Disponível em: http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4294-6-julho-1921-569300-publicacao-92525-pl.html (acesso em 05/07/2011)

[23] Vários movimentos proibicionistas surgiram nos Estados Unidos ao longo do século XIX, o primeiro deles foi os *Washingtonian movement* - 1840; as Sociedades Fraternais de Temperança, os Clubes de Reforma, e um conjunto de "Sociedades de Moderação" que proliferaram no período de 1870 e 1880.

[24] Segundo Teresa Cristina Marques, o deputado Eduardo Pires Ramos abraçou a idéia e apresentou um projeto de lei, mas este não deu seguimento por falta de apreciação entre seus pares. Veja: MARQUES, Tereza, C. N. Cerveja e aguardente sobre o foco da temperança no século XX. **Revista Eletrônica de História do Brasil**, v.9 n.1, jan-jul., 2007.UFJF. p.55

> o estudo e a fixação de normas geraes de accão fiscalizadora do cultivo, extracção, producção, fabricação, transformação, preparo, posse, importação, reexportação, offerta, venda, compra, troca, cessão, bem como a repressão do trafico e uso illicitos de drogas entorpecentes, incumbindo-lhe todas as attribuições decorrentes dos objectivos geraes, para os quaes é constituída (sic).[25]

Cabia ainda a comissão elaborar projetos com vista a "consolidar" as leis nacionais sobre drogas e submetê-las ao Poder Legislativo. Com a criação da CNFE, criaram-se as comissões estaduais. Esta estrutura é provavelmente o embrião de um projeto da política nacional brasileira sobre drogas. A Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes encomendou várias pesquisas sobre o "problema", posteriormente algumas foram publicadas, um exemplo foi *Maconha* (Coletânea de Trabalhos Brasileiros), organizada em 1958 pelo Serviço Nacional da Educação Sanitária. Seus relatórios também foram publicados e alguns eram encaminhados para as Nações Unidas. Em 1946, com o título "Toxicomanias no após-guerra"[26], o então presidente da CNFE, Dr. Roberval Cordeiro de Farias, apresentou na *"*Oficina Sanitária Panamericana*"* suas impressões sobre a situação brasileira com relação ao problema das "toxicomanias". O relatório/palestra descreve o escopo do projeto nacional:

> Desde então começou o Brasil a exercer uma campanha sistemática sôbre o uso dos entorpecentes, que hoje se realiza uniformemente em todo o território nacional, não só nas capitais e grandes cidades, como em todo o interior do país.Da Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes fazem parte representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Educação e Saúde, da Justiça, Fazenda, Trabalho, Agricultura, Marinha, Guerra, do Departamento Federal da Segurança Pública e da classe médica. Com esta organização há na Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes elementos técnicos especializados de todos os setores que têm interferência no contrôle do uso e comércio destas substâncias. A Comissão Nacional, como trabalho inicial organizou urna consolidação das leis então existentes, que fez com que o Brasil ficasse provido de uma legislação sôbre entorpecentes que pode ser considerada, sem exagero, como uma das mais completas e eficientes que existem atualmente (sic).[27]

---

[25] Diário Oficial da União - Seção 1 - 06/05/1936, Página 9492. Decreto nº 780, de 28 de abril de 1936; art. 3º

[26]FARIAS, Roberval Cordeiro de, As toxicomanias no após-guerras. **Boletim da Oficina Sanitária Panamericana,** Julio de 1946, p. 584. Na verdade o texto foi primeiramente apresentado em 14 de dezembro de 1945 em uma palestra proferida pelo Dr. Roberval no Rotary Club do Rio de Janeiro.

[27]FARIAS, Roberval Cordeiro de, As toxicomanias no após-guerras. **Boletim da Oficina Sanitária Panamericana,** Julio de 1946, p. 584. Na verdade o texto foi primeiramente apresentado em 14 de dezembro de 1945 em uma palestra proferida pelo Dr. Roberval no Rotary Club do Rio de Janeiro. p. 584.

A consolidação das leis mencionadas pelo Dr. Roberval terá durante o governo ditatorial de Getúlio Vargas, um campo fértil; esta fertilidade pode se verificar no decreto nº 2.994 de 17 de agosto de 1938. O decreto promulgava a *Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas* de 1936. Em novembro do mesmo ano, o decreto-lei nº 891 aprovava a *"Lei de Fiscalização de Entorpecentes"*. A lei tinha como objetivo "*dotar o país de uma legislação capaz de regular eficientemente a fiscalização de entorpecentes*".[28]

A lei estabelecia quais as substâncias eram consideradas entorpecentes e as dividia em dois grupos. O primeiro grupo relacionava o ópio bruto, o medicinal e suas preparações; a exceção era o *elixir paregórico* e o *pó de dover*. Neste primeiro grupo, encontravam-se, também, substâncias a base de folha de coca (cocaína) e cannabis sativa (cânhamo - maconha). O segundo grupo composto por dois produtos apenas a etilmorfina e seus sais (Dionina) e a metilmorfina (Codeína) e seus sais. Há dois fatores inovadores e fundamentais no decreto-lei de 1938, primeiramente o fato de pela primeira vez se determinar em território nacional a proibição total do plantio, tráfico e consumo das substâncias relacionadas. O outro fator encontra-se no capítulo III da lei, onde se estabelece o direito legal da internação compulsória por parte do Estado. O artigo 27 considera a toxicomania ou a "*intoxicação habitual*" como *"doença de notificação compulsória, em carater reservado, à autoridade sanitária local."* Já o § 6º do referido artigo regulamenta que a internação deve ocorrer em *"hospital oficial para psicopatas ou estabelecimento hospitalar submetido à fiscalização oficial."*

Enquanto a produção de leis e normas sobre drogas ia aumentando e amparando o Estado brasileiro para efetivar a repressão e o controle do comércio e consumo de determinadas substâncias, a CNFE articulava junto aos estados, mapeamentos e estudos visando uma política nacional de controle. Um relatório produzido em 1943, apresentado aos membros da Comissão como resultado de uma inspeção nos estados da Bahia, Sergipe e Alagoas, pode elucidar como este projeto nacional vinha sendo construído. O relatório pretendia abordar o problema da maconha na região do Rio São Francisco (região que posteriormente ficou conhecida como Polígono da Maconha). A inspeção é iniciada na Bahia e contou com a participação da Comissão Estadual e de

[28] Diário Oficial da União - Seção 1 - 28/11/1938 , Página 23843 (Publicação Original)

especialistas regionais, como foi o caso do Dr. João Mendonça que chegou a produzir uma ficha "inquérito sôbre a maconha" na Bahia, reproduzida na íntegra abaixo:

C.E.F.E. – BAHIA

INQUÉRITO SÔBRE A MACONHA

Ficha 6.º ..... Nome .....

Sexo: ..... Apelidos: .....

Profissão: ..... Salário mensal: .....

Idade: ..... Côr ..... Estado Civil .....

Quantos filhos tem vivos? ..... Quantos mortos e em que idade .....

.....

Tem nos seus parentes, loucos ou obcedados, alcoólatras, suicidas, delinquentes?

.....

Quantas pessoas sustenta? .....

Vida familiar: .....

Para que usa a M? .....

Usa diàriamente ou como? .....

Desde quando? .....

Quem o iniciou? .....

Que sente com a maconha? .....

Como usa? .....

.....

Donde vem a M? ..... Vendedores: .....

..... Custo: .....

Outros que a usam .....

..... Outros nomes da M? .....

.....

Cite provérbios, versos, anedotas, modinhas sôbre a M: .....

.....

Usa só ou em companhia, a M? .....

Bebe? ..... Conhece outros tóxicos? .....

.....

Que doença teve? .....

Que sofre agora? .....

Estêve prêso? ..... Porquê? .....

Cumpriu pena? ..... Porquê? .....

Onde? .....

Qual pena? .....

OBSERVAÇÕES GERAIS:

(INSTRUÇÃO, Religião, Sexualidade, Altura, Pêso, Magro, Gordo)

_____

Assinatura[29]

As estratégias para dinamizar o controle efetivo no estado da Bahia apresentadas pelos profissionais de segurança, passavam por fichar os "viciados" e vendedores, localizar as plantações na região do São Francisco, difundir as ações das Comissões Estaduais entre os organismos policiais do Estado e fiscalizar as penitenciárias, os navios mercantes, entre outros. O Relatório faz alusão a um "plano" de repressão ao uso

[29]COMISSÃO NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DE ENTORPECENTES, Relatório apresentado aos membros da comissão sobre a Inspeção realizada de 7 a 19 de novembro de 1943 nos Estados da Bahia, Sergipe e Alagoas, visando o problema do Comércio e uso da maconha. Dr. Roberval Cordeiro de Farias. 1943. p.04.

do álcool que vinha sendo estudado e já contava com um anteprojeto realizado pela CNFE. A inspeção seguiu para Sergipe onde houve reuniões com a participação das lideranças políticas e sanitárias. O Dr. Garcia Moreno, psiquiatra, vinculado a Comissão Estadual, apresentou aos presentes seu parecer sobre a situação social do uso de maconha em Sergipe; segundo o médico, o uso da maconha "*se limita a classe baixa do povo aos desamparados sociais e aos "maloqueiros", assinalando os malefícios daí decorrentes*."[30] Em Alagoas, a Comissão realizou visitas a vários estabelecimentos e localidades; em um lugar chamado Igreja Nova, encontraram um septuagenário (cujo nome não fora revelado no relatório). A após ter sido encontrada uma pequena plantação no terreno do idoso e uma quantidade já pronta para o consumo (tudo foi apreendido), o mesmo afirmou fumar a "diamba" desde garoto.[31] A conclusão feita pela CNFE chegou ao fim da inspeção foi que apesar dos referidos estados fiscalizados fazerem "uso alargado" de maconha, isto ocorria por não haver uma política de repressão. Dr. Roberval descreve em seu relatório que:

> Entre o nosso povo só fazem uso da maconha indivíduos da classe baixa, os desamparados de assistência social e menores abandonados, os chamados "maloqueiros", sendo muito difundido o seu uso nos criminosos e reclusos nas penitenciárias.[32]

O relatório termina com um plano de medidas que compreendiam na aplicação de: a) campanha educativa intensa contra o plantio, alertando sobre os malefícios do uso; b) normas preventivas e repressivas criadas, para a Bahia, nos estados do Maranhão, Amazonas, Pará, Alagoas, Piauí, Pernambuco e Sergipe, estados estes, onde o uso poderia ser considerado um problema social; c) Incentivo às pesquisas médicas sobre o ponto de vista social da maconha; d) Estimulo à cooperação entre as Comissões Estaduais e os ministérios afins, Agricultura, Trabalho e o Departamento de Saúde.

---

[30] COMISSÃO NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DE ENTORPECENTES, Relatório apresentado aos membros da comissão sobre a Inspeção realizada de 7 a 19 de novembro de 1943 nos Estados da Bahia, Sergipe e Alagoas, visando o problema do Comércio e uso da maconha. Dr. Roberval Cordeiro de Farias. 1943. p.06

[31] COMISSÃO NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DE ENTORPECENTES, Relatório apresentado aos membros da comissão sobre a Inspeção realizada de 7 a 19 de novembro de 1943 nos Estados da Bahia, Sergipe e Alagoas, visando o problema do Comércio e uso da maconha. Dr. Roberval Cordeiro de Farias. 1943. p.07.

[32] COMISSÃO NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DE ENTORPECENTES, Relatório apresentado aos membros da comissão sobre a Inspeção realizada de 7 a 19 de novembro de 1943 nos Estados da Bahia, Sergipe e Alagoas, visando o problema do Comércio e uso da maconha. Dr. Roberval Cordeiro de Farias. 1943. p.08

Outros relatórios realizados pela CNFE foram encaminhados para as Nações Unidas, neles pode-se verificar que a classe médica não se conteve em estudos de botânica, na prática chegaram a realizar experimentos em animais e humanos. O professor Jayme Regallo Pereira, Professor de Farmacologia da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, realizou vários destes experimentos. Outros experimentos foram realizados no Instituto de Psiquiatria, sob a direção do Dr. Cincinato Magalhães de Freitas, em 25 de Fevereiro e 09 de março de 1949; tais experimentos são seguidos dos relatos dos usuários e das observações dos pesquisadores.

O que se pode perceber no Brasil neste período é o início da consolidação de um projeto que se pretendia nacional. Tudo indica que apenas nas regiões onde houve inspeções, havia alguma organização em nível estadual. Na prática a maioria dos estados brasileiros não chegou a dinamizar suas comissões estaduais de fiscalização de entorpecentes. A classe médica, no entanto, não cessou de trabalhar e promover junto aos políticos a pressão para aprovação de leis e o aumento da repressão. No prefácio da 1ª edição (1958) de *Maconha*, o Dr. Irabussú Rocha, diretor nacional do Serviço de Educação Sanitária, insistiu em dizer sobre o "problema", que segundo ele não era nacional, mas mundial; não era novo, mas se perdia no horizonte do tempo e *aí está êle desafiando a nós todos que cuidamos da eugenia da raça.*[33] Na palestra proferida em 1945, o Dr. Roberval alertava para o fato do país estar preparado contra a avalanche de toxicômanos e traficantes que viriam disseminar a terra no pós-guerra; fenômeno que segundo ele, ocorrera nas guerras anteriores. Assim, a legislação brasileira contava com os instrumentos necessários para se efetivar "*uma fiscalização rigorosa, uniforme e generalizada do comércio de entorpecentes em todo território nacional*."[34]

A fiscalização mais rigorosa só viria a se efetivar após o golpe militar. Antes do golpe os usuários, dependentes e experimentadores não eram criminalizados. O sistema que se aplicava era o "médico-policial." Os casos mais graves eram internados compulsoriamente e eram tratados por meio de doses gradativamente menores e da

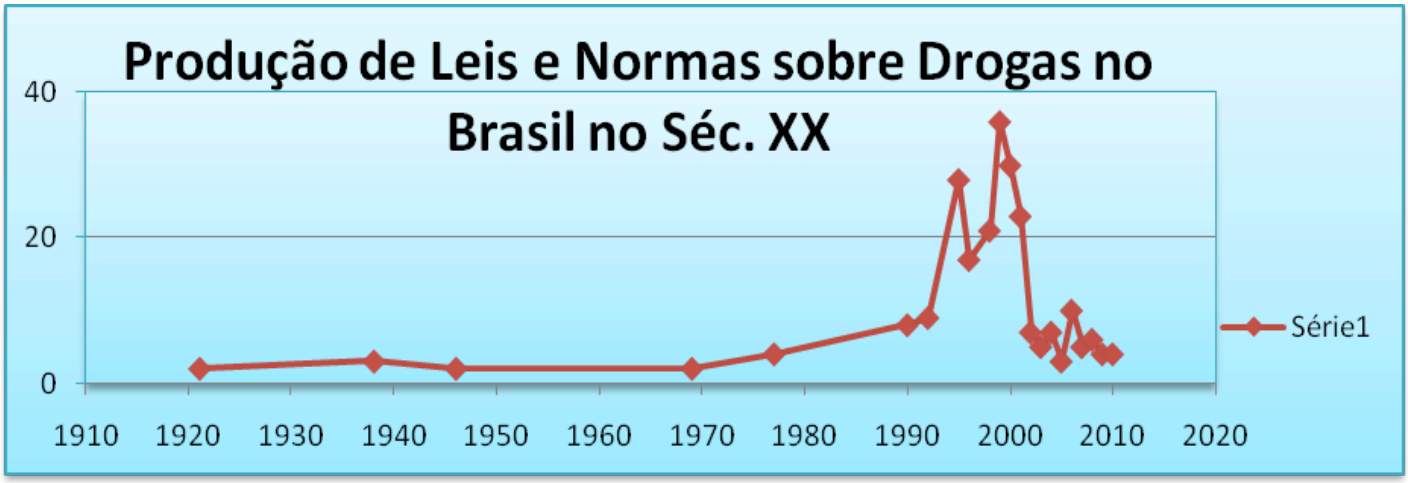
[33] BRASIL, Ministério da Educação e Saúde Pública. Serviço Nacional de Educação Sanitária. **Maconha**: Coletânea de Trabalhos Brasileiros, 2ªed. 1958.
[34] Boletim da Oficina Sanitária Panamericana, Julio de 1946, p. 584.

privação progressiva e as altas assemelhavam-se a alvarás de soltura.[35] O ano de 1964 é, portanto, um divisor de águas na política criminal do país,[36]significa dizer que o modelo de política criminal passa de sanitário para bélico. A droga a partir dos anos 60 é associada aos movimentos de "subversão", logo para os militares, tratava-se de mais uma imundície comunista.[37] Neste sentido, pode-se verificar um novo *ethos* com a criação da Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964, que reorganizava o Departamento Federal de Segurança Pública, estabelecendo uma nova composição na estrutura da Polícia Federal, criando o SRTE – *Serviço de Repressão a Tóxicos e Entorpecentes*. O chefe do Serviço de Repressão era indicado pelo diretor geral do Departamento Federal de Segurança Pública e nomeado pelo Presidente da República. O Serviço de Repressão contava com uma composição, compreendendo uma secretaria, a delegacia de entorpecentes e um arquivo.

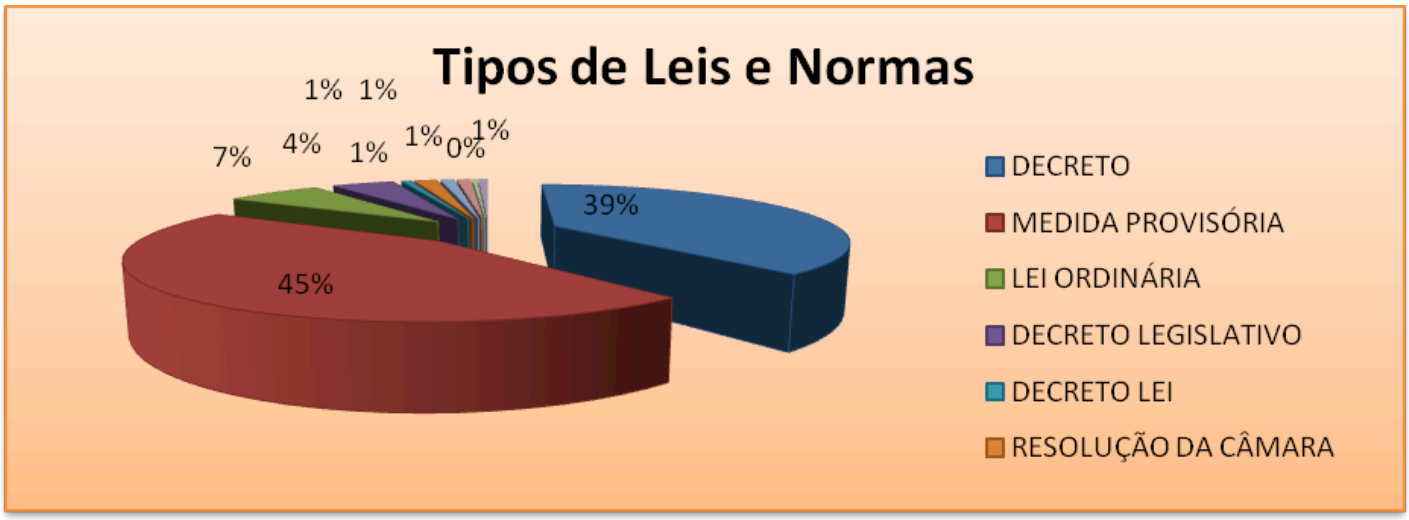
A nova estrutura repressiva não era, entretanto, um projeto isolado da política criminal do Estado brasileiro. O Brasil, desde 1921, vinha seguindo o projeto internacional de criminalização das drogas encampado pelos EUA. A partir de 1964, a *repressão* torna-se terminologia usual, a guerra fria justificava o aumento do aparato repressivo. A Doutrina de Segurança Nacional, associada ao desenvolvimento tecnológico, possibilitou o desencadeamento de uma política de repressão integrada e a otimização de um projeto transnacional de "guerra às drogas".[38] Finalmente, em 1976, o então presidente Ernesto Geisel sanciona a Lei nº. 6.368/76 prevendo a criação, por decreto, em seu artigo 3º, de um *Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão*. Na prática, tratava-se de cumprir as convenções de 1971 (Viena) e 1972 (Protocolo de Emendas à Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 – Genebra). O

[35] PEDRINHA, Roberta Duboc. Notas sobre a política criminal de drogas no Brasil: elementos para uma reflexão crítica. **XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI** - Salvador: 19, 20 e 21de junho de 2008. Disponível em: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/roberta_duboc_pedrinha.pdf. Acesso em julho de 2011.
[36] Veja: Batista, Nilo. Política criminal com derramamento de sangue. Disponível em: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Nº 20. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
[37] PEDRINHA, Roberta Doboc. Notas sobre a política criminal de drogas no Brasil: elementos para uma reflexão crítica. **XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI** - Salvador: 19, 20 e 21 de junho de 2008. Disponível em: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/salvador/roberta_duboc_pedrinha.pdf. Acesso em julho de 2011. p. 5491.
[38] CARVALHO, Salo de. **A Política Criminal de Drogas no Brasil**: Estudo Criminológico e Dogmático, 6ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006. p.23

projeto nacional de políticas públicas sobre drogas, embora tenha sido idealizado no período da ditadura, só veio a se concretizar na era FHC - período este que se verificou o maior volume de leis e normas sobre drogas, mas não é objetivo deste projeto discutir este momento. Nos gráficos exibidos abaixo, ultrapassou-se o período a que esta pesquisa se dispôs a estudar apenas para se ter uma noção da produção dessas leis e normas no Brasil como um todo.



Fonte: Câmara Federal do Brasil.[39]



Fonte: Câmara Federal do Brasil.[40]

[39] Brasil, Câmara Federal dos Deputados. Banco de dados, Atividade legislativa.Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao.

Considerações finais.

O controle sobre os usos, consumos e comércios de determinados tipos de drogas teve início no Brasil a partir de 1921. Desde então, o volume de leis visando à proibição e restrição destas substâncias aumentou desproporcionalmente se comparado a outros tipos de "delitos." Os critérios da criminalização ainda são substancialmente questionados. Uma das funções do historiador preocupado com a "desnaturalização" de noções que acabaram sendo cristalizadas pelos discursos de verdade, seria, neste caso, compreender como e de que modo se criminalizaram certas substâncias. Os discursos de verdade médico-jurídico iniciados nos fins do século XIX dentro do contexto higienista, acabaram por constituir, por meio do aparato legal, novos inimigos internos aos Estados Nacionais, resultando numa guerra sangrenta que perdura por mais de cem anos. O Brasil tem fronteiras (numa extensão da ordem de 16.886 quilômetros) com "países produtores" como Peru, Bolívia e Colômbia e está no centro desta guerra como "país de rota" do tráfico internacional. O tráfico internacional ou narcotráfico como também é chamado, segundo um relatório emitido em 2009 pelo UNODC (Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes), teve um faturamento na casa dos US$ 320 bilhões.

O mesmo relatório atesta que o crime organizado jamais será eliminado pela "legalização" das drogas.[41] A atual política mundial sobre drogas tende a prevalecer no Brasil, o que se presencia é o encarceramento dos "meninos da favela" e o surgimento de clínicas de luxo para tratar os "meninos de condomínios." Enquanto aos primeiros lhes é aplicado o "estereótipo do criminoso", aos segundos aplica-se o "estereótipo da dependência".[42]

---

[40] Brasil, Câmara Federal dos Deputados. Banco de dados, Atividade legislativa.Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao.

[41] RELATÓRIO MUNDIAL SOBRE DROGAS WDR 2010. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Disponível em: http://www.unodc.org/pdf/brazil/WDR2009/WDR_2009_Sumario_Executivo_em_portugues.pdf

[42] Del Olmo, Rosa. **A face oculta da droga**. Rio de Janeiro: Revan, 1990, p.47