

A APLICAÇÃO DA POLÍTICA SOBRE DROGAS NO CONTEXTO DA EXECUÇÃO PENAL E OS DESAFIOS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM NOVO PROGRAMA INTERMINISTERIAL NO BRASIL

L'APPLICATION DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE DROGUE DANS LE CONTEXTE DE L'APPLICATION DES PEINES ET LES DÉFIS DE L'INSTITUTIONNALISATION D'UN NOUVEAU PROGRAMME INTERMINISTÉRIEL AU BRÉSIL

Submetido em: 14/03/2025 - **Aceito em:** 30/04/2025

ELI NARCISO DA SILVA TORRES¹

ALESSANDRA SIQUEIRA DOS SANTOS²

DIEGO MANTOVANELI DO MONTE³

LUCAS ENÉAS REZENDE⁴

MARCELO PIMENTEL DE OLIVEIRA⁵

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de demonstrar o rol de normativos e legislações relacionadas à aplicação da atual política sobre drogas a partir dos limites e possibilidades de atendimento às pessoas dependentes de substâncias psicoativas em privação de liberdade. Analisa os desafios institucionais e legislativos para problematizar a respeito da viabilidade da institucionalização de política pública,

-
- 1 Graduação em Ciências Sociais (Ufms). Especialização em Altos Estudos de Política e Estratégia (Caepe) Escola Superior de Guerra (MD). Mestrado em Educação(Ufms). Doutorado em Educação (Unicamp). Pós-Doutoramento pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. É Policial Penal Federal e atua como Diretora de Programa do Ministério das Mulheres. **E-MAIL:** eli.torres@mj.gov.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-8295-9367>. Agraciada com o Prêmio Mulheres na Ciência, Amélia Império Hamburger, da Câmara dos Deputados – 2025.
 - 2 Graduação em Serviço Social (Ucdb). Especialização em Gestão do Sistema Prisional e Gerenciamento de Crises e, em Gestão em Saúde no Sistema Prisional. Mestrado e Doutorado em Saúde e Desenvolvimento (Ufms). Atua como Assessora Técnica no Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas no estado de Mato Grosso do Sul (CEAD/MS). **E-MAIL:** alessandrasaudesocial@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/00000034317-0125>.
 - 3 Graduação em Ciências Sociais. Especialização em Inteligência Estratégica e Gestão de Projetos. Mestrado em Gerenciamento de Projetos. Atua como Coordenador-Geral no Departamento de Entidades de Apoio e Acolhimento Atuantes em Álcool e Drogas do Ministério do Desenvolvimento Social. **E-MAIL:** diego.monte@mj.gov.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5630-5362>.
 - 4 Graduação em Matemática. Especialização em Estatística Aplicada. Mestrado em Ciência de Materiais Policial Penal Federal, atua como Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação no Ministério das mulheres, além disso, realiza pesquisas estatísticas sobre o sistema prisional brasileiro com a análise de dados e criação de indicadores sobre o tema. **E-MAIL:** lucasrezende04@yahoo.com.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0009-2959-6390>.
 - 5 Graduação em Gestão Pública (Anhanguera) e em Direito (Icesp). Mestrado em Direito e Políticas Públicas (Uniceub), em andamento. Atualmente é Assessor Especial do Ministro Ricardo Lewandowski no Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ocupou, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, os cargos de Assessor Especial da Presidência, Assessor de Ministro e Secretário da Segunda Turma. **E-MAIL:** pimentel.marcelo@mj.gov.br.

compreendida por previsões normativas e eventual Programa Interministerial para Prevenção e atenção ao Abuso de Substâncias e redução da reincidência criminal e penal, no âmbito do sistema de justiça. Nesse contexto, realiza, no primeiro momento, panorama sobre o normativo de drogas no Brasil e previsões internacionais e dialoga com questões vinculadas ao encarceramento, principais legislações e com os cenários que envolvem a dependência. No segundo momento, problematiza sobre a possibilidade de condução dos indivíduos ao tratamento de saúde adequado, como mecanismo alternativo ao aprisionamento. A partir dos resultados encontrados, o estudo apresenta proposta de plano de intervenção e vislumbra a possibilidade de institucionalização de previsões normativas e de um Programa Interministerial para Prevenção ao Abuso de Substâncias Psicoativas Ilegais, com a intenção de proporcionar apoio, cuidados, acolhimento, tratamento, e reinserção social das pessoas atendidas e, ainda, prevenir a reincidência criminal e penal no âmbito do sistema de justiça criminal.

Palavras-chave: Políticas sobre drogas. Execução penal. Política pública interministerial. Sistema penitenciário. Políticas penais.

RÉSUMÉ

Cet article vise à démontrer la liste des réglementations et législations liées à l'application de la politique actuelle en matière de drogues en fonction des limites et des possibilités de prise en charge des personnes dépendantes aux substances psychoactives privées de liberté. Il analyse les défis institutionnels et législatifs pour problématiser la viabilité de l'institutionnalisation des politiques publiques, entendues comme des dispositions normatives et un éventuel Programme interministériel pour la prévention de la toxicomanie et la réduction de la récidive criminelle et pénale, dans le cadre du système judiciaire. Dans ce contexte, il fournit d'abord un aperçu de la réglementation des drogues au Brésil et des prévisions internationales et aborde les questions liées à l'incarcération, à la législation principale et aux scénarios impliquant la dépendance. Dans un deuxième temps, elle problématise la possibilité d'orienter les individus vers un traitement de santé adéquat, comme mécanisme alternatif à l'emprisonnement. Sur la base des résultats trouvés, l'étude présente une proposition de plan d'intervention et envisage la possibilité d'institutionnaliser des dispositions normatives et un Programme interministériel de prévention de l'abus de substances psychoactives illicites, dans le but de fournir un soutien, des soins, un accueil, un traitement et une réinsertion sociale des personnes servies et, également, de prévenir la récidive criminelle et pénale au sein du système de justice pénale.

Mots-clés : *Politiques en matière de drogues. Exécution criminelle. Politique publique interministérielle. Système pénitentiaire. Politiques pénales.*

INTRODUÇÃO

No Brasil, a política sobre drogas foi norteada a partir das regulações de matriz proibicionistas norte-americanas. Contudo, existe determinado consenso acerca da ineficiência do movimento proibicionista, em decorrência dos inúmeros prejuízos de caráter humano e social observados ao longo de décadas.

Percebe-se que, mesmo proibidas, as drogas ilegais tornaram-se, cada vez mais acessíveis e consumidas e, ainda, por uma população acentuadamente mais jovem, a maior parcela, em situação de vulnerabilidade social e residente em regiões periféricas, com pouco ou nenhum acesso às políticas sociais (Torres, Ferreira, Torres, 2018).

A dificuldade em propor uma política sobre drogas que atenda de maneira eficiente às pessoas dependentes de substâncias psicoativas em situação de

privação de liberdade, em parte, se deve ao fato de que a Lei de drogas nº 11.343/2006, a qual apresentou a distinção entre usuários e traficantes, não define a quantidade específica acerca da(s) substância(s) apreendida(s). Ou seja, o legislador, se ausentou do estabelecimento de critérios objetivos acerca de quem poderia ser classificado como usuário de drogas e, quem poderia ser classificado como traficante, relegando a questão à interpretação da autoridade policial, ministério público e magistrado da ação.

Cabe destacar, ainda, que com o advento da legislação, houve uma intensificação do rigor policial, na perspectiva da repressão e do enfrentamento ao tráfico, porém, com ações direcionadas à comercialização no varejo (Vianna, Neves, 2011) e foco nas comunidades mais vulneráveis (Campos, 2015).

O entendimento foi alterado apenas em relação à *Cannabis Sativa* (maconha) por meio da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em decorrência do Recurso Extraordinário (RE) 635659 e estabeleceu o entendimento que será considerado usuário a pessoa que adquirir, guardar, depositar ou transportar até 40 gramas de cannabis, ou seis plantas fêmeas (Brasil, 2024).

Observa-se, assim, que embora uma das principais propostas da Lei nº 11.343/2006 (Brasil, 2006), fosse a distinção entre usuários e traficantes, em decorrência de sua subjetividade, tornou-se dispositivo contumaz para o crescente encarceramento seletivo, que tem, cada vez mais, aprisionado pessoas jovens, negras, periféricas e com ensino fundamental incompleto (Santos, 2024; Torres, 2019)

Nesse sentido, a legislação potencializou o encarceramento seletivo e proporcionou prejuízos não somente às pessoas que foram indevidamente privadas de liberdade (PPL), quando garantiam perfis de usuários, mas, também, à economia nacional, às instituições sociais, sobretudo, às famílias e ao Estado brasileiro que custeou o sistema de justiça criminal para investigar, julgar, condenar e custodiar pessoas presas com pequenas quantidades.

Especificamente sobre a simbiose entre políticas de drogas e execução penal, em especial, ao se considerar o cenário de indivíduos presos com dependência às substâncias psicoativas ilícitas, é possível constatar que o Decreto nº 9761/2019, assim como as legislações que precedem, não apresentam, como será demonstrado, ações estratégicas para o sistema prisional. Assim, se por um lado, a ausência de normativo próprio inviabiliza o atendimento de pessoas dependentes de substâncias psicoativas aprisionadas, por outro lado, as legislações vigentes desconsideram as limitações e as especificidades das prisões, ao relegar a Rede de Atenção Psicossocial - RAPS⁶ a centralidade da atenção ao público em específico.

6 A Rede de Atenção Psicossocial (Raps), é um conjunto de diferentes serviços disponíveis nas cidades e comunidades, que articulados formam uma rede, devendo ser capaz de cuidar das

O fato de a Política sobre Drogas não contemplar estratégias de prevenção, controle e tratamento específicas às pessoas dependentes de substâncias psicoativas que estão privadas de liberdade, ratifica, tardiamente, o entendimento que o sistema prisional tem apenas a função de dispositivo estatal de “controle e punição” (Torres, Pereira, 2019). Além disso, a execução penal se distancia da possibilidade de atuar como mecanismo de caráter integrador (função social), nos termos do preâmbulo da Lei de Execução Penal (LEP, 1984) em relação à pessoa presa.

Nessa direção, o objetivo deste artigo é compreender o rol de legislações relacionadas à aplicação da atual política sobre drogas a partir dos limites e possibilidades de atendimento às pessoas em privação de liberdade. Com isso, busca identificar os desafios institucionais e legislativos para problematizar a respeito da viabilidade da institucionalização de política pública, por meio de programa interministerial para prevenção ao abuso de substâncias psicoativas e redução da reincidência criminal e penal no âmbito do sistema de justiça criminal.

Para isso, realiza, no primeiro momento, levantamento em bibliografias especializadas, em normativos, legislações e documentos associados às questões sobre drogas e previsões internacionais. Consulta aos bancos de dados institucionais para produção de mapeamento acerca do encarceramento, e dos perfis das pessoas presas, entre eles, o sistema de acompanhamento de execução de penas, nos termos da Lei nº 12.714/2012, gestado pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP.

O estudo parte do pressuposto, que a política de drogas no Brasil necessita de uma abordagem, que não apenas diferencie usuários de traficantes, mas que, também, promova múltiplas abordagens de atenção e tratamento e a reintegração social dos indivíduos afetados pela doença. A estrutura de políticas públicas, centrada na repressão, mostra-se ineficaz e perpetua o ciclo de criminalização e encarceramento, que historicamente agravou o encarceramento e não reduziu a dependência às substâncias psicoativas ou a criminalidade.

1. A GÊNESE DO PROIBICIONISMO DE ESTADO

Torna-se necessário retomar, brevemente, a trajetória e as dinâmicas estabelecidas *a priori* da constituição das principais diretrizes e mecanismos legais que foram, historicamente, e ainda são, de certo modo, determinantes em relação à pauta que trata sobre a questão das drogas no cenário brasileiro.

As tratativas legais que passaram a regular a questão das drogas no Brasil foram marcadas inicialmente pelo texto das Ordenações Filipinas (início

peças com transtornos mentais e com problemas em decorrência do uso de drogas, bem como a seus familiares, nas suas diferentes necessidades (Brasil, 2019).

do século XVII), pela Convenção de Genebra (1936) e, posteriormente, pelo modelo proibicionista norte-americano que teve sua ascensão durante o governo Richard Nixon (1971), período em que os programas sobre drogas passaram a ter centralidade nos regramentos de controle, punição e proibição, diante de um cenário que passou a ser conhecido como “guerra às drogas” (Campos, 2015).

Embora tenham tido outros dispositivos legais voltados à questão do controle às drogas, foram estes citados que tiveram maior repercussão no cenário brasileiro, de modo a influenciar significativamente a Lei n.º 5726/1971 e posteriormente a Lei n.º 6368/1976, ambas com o propósito de alinhar o sistema repressivo brasileiro ao que já estava em vigor internacionalmente.

O modelo proibicionista norte-americano, gradualmente modelou iniciativas de outros países, os quais passaram a desenvolver iniciativas voltadas ao controle das drogas ilícitas.

Contudo, ainda que o modelo norte-americano fosse aplicado na maioria dos países, não tardou para que a dinâmica focada no controle, repressão e proibição apresentasse contradições inerentes ao modelo, em especial, vinculadas à ineficiência para administrar o que viria tardiamente a se tornar significativo motivo de preocupação à saúde pública mundial.

Assim, em meio às contradições existentes no modelo proibicionista, países europeus e latino-americanos deram início a um movimento contrário, decorrente de questionamentos e descontentamentos frente à perspectiva até então regulada. Desse modo, os debates relativos à eficiência do modelo proibicionista tornaram-se recorrentes às abordagens alternativas, em função de estratégias pautadas na garantia de direitos, no controle da criminalidade e do aprisionamento em massa, de modo que, a partir da década de 1970, novos movimentos em busca da ressignificação da política de drogas passaram a ganhar visibilidade ao atuarem na contramão da chamada “guerra às drogas”.

Em vista disso, países como Holanda, Suíça, Espanha e Portugal no contexto europeu e países da América Latina, como Uruguai, México, Colômbia, Guatemala e Chile passaram a construir um movimento contrário à perspectiva proibicionista. A estes, acrescenta-se, alguns estados norte-americanos, a exemplo do Colorado, Washington, Distritos de Columbia e Oregon (Unodc, 2014).

Com novas dinâmicas apresentadas como alternativas ao modelo proibicionista, por volta dos anos 2000, outras estratégias são consideradas, para além da mera proibição, como no caso específico, da redução de danos. Nesse cenário de reconstruções, os movimentos contribuíram para a consolidação do Projeto de Lei n.º 115/2002, com propostas e ensaios do que de fato entraria em vigor a partir da publicação da Lei n.º 11.343/2006, Lei de Drogas (Campos, 2015).

Em seu escopo, inicialmente a então chamada “nova lei de drogas” propunha desempenhar uma função mais humanista em relação às pessoas

vulnerabilizadas pelo uso abusivo de drogas ou da própria dependência às substâncias psicoativas quando já instalada. Porém, como mencionado, dada a sua subjetividade para distinção entre traficantes e usuários, foi observado um crescente encarceramento seletivo (Torres, 2019; Santos, 2024), possibilitando que o braço do Estado alcançasse, cada vez mais, pessoas jovens, negras, de baixa escolaridade e pertencentes às regiões periféricas (Torres, Ferreira, Torres, 2018).

Os especialistas indicam, ao longo de décadas, que o perfil da pessoa presa no Brasil é expressivamente composto por homens jovens, negros ou “pardos”, com ensino fundamental incompleto, pouca ou nenhuma qualificação profissional, usuários ou abusadores de drogas ilícitas e, residentes em territórios marcados por vulnerabilidades sobrepostas, fatores estes que os tornam potencialmente mais suscetíveis à reincidência prisional (Sapori, Santos; Maas, 2017).

Não por acaso, ao longo das últimas décadas o pacote de medidas político-penal para cercear a liberdade atende, predominantemente, parcela da população classificada por Loïc Wacquant (2011) como os “indesejados da cidade”.

2. DADOS DIRETRIZES, NORMATIVOS E LEGISLAÇÕES SOBRE DROGAS

O Relatório Mundial sobre Drogas (2019) divulgado pelo Unodc, mostra que 35 milhões de pessoas no mundo são acometidas de transtornos por uso de drogas, e apenas 1 (uma) entre 7 (sete) pessoas recebe tratamento. Estima-se que 585 mil pessoas morreram em decorrência do uso de drogas no ano de 2017 (Unodc, 2019).

Mais atual, o Relatório Mundial sobre Drogas (2023) divulgado pelo Unodc demonstra que a oferta de drogas ilícitas se encontra em crescimento e atinge níveis sem precedentes e, por consequência, ocorre a ampliação do tráfico, tornando-os mais ágeis e articulados. Esses fatores aumentam as crises globais, no sentido que impactam em novas demandas nos campos, social, da saúde e segurança pública. O relatório aponta que o número de pessoas que sofrem de transtornos associados ao uso de drogas alcançou os 39,5 milhões, o que corresponde a um incremento de 45% em 10 anos (Unodc, 2023).

A Organização das Nações Unidas (ONU), na perspectiva da prevenção, estabelece o compromisso das nações de “Reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias psicoativas, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e uso nocivo do álcool” (item 3.5).

O I Levantamento Domiciliar Sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil de 2001, apresenta a perspectiva de mapear o consumo, e aponta que 60,6% das mulheres já usaram álcool, especialmente aquelas na faixa etária

entre 18 e 24 anos. O estudo mostra que 5,7% da população feminina do Brasil apresenta diagnóstico de dependência de álcool.

Em 2005, foi realizado o II Levantamento Domiciliar no Brasil, que constatou que o uso ao longo da vida de álcool por mulheres foi de 68,3%, chegando a 73,0% para as mulheres de 25 a 34 anos. Quanto à dependência de álcool, foi constatada em 6,9% das mulheres entrevistadas. Esse levantamento sugere o aumento no consumo de álcool entre as mulheres (Brasil, 2006b).

Dados do II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (II Lenad), realizado em 2012 pelo Instituto Nacional de Políticas Públicas do Álcool e Outras Drogas (Inpad), da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), apontam que o Brasil é o maior consumidor mundial de crack e o segundo maior de cocaína (cerca de 20% do consumo). O crack já foi consumido por aproximadamente 1,4% dos adultos. Segundo o levantamento, aproximadamente, 4% da população de adultos do país, cerca de 6 milhões de pessoas, já experimentaram cocaína em algum momento da vida, sendo que 48% desenvolveram dependência química. O levantamento demonstra que 1,5 milhão de brasileiros usam maconha diariamente, sendo que 37% são dependentes da substância (Unifesp, 2014).

Concernente à dependência etílica na população, o II Levantamento Domiciliar no Brasil expõe o incremento de quase 20% na proporção de pessoas consideradas bebedores frequentes (aqueles que ingerem bebidas alcoólicas uma vez por semana ou mais), subindo de 45% para 54%. Salienta-se um aumento significativo, de 29% em 2006 para 39% em 2012, entre as mulheres, um aumento percentual de 34,5%. A pesquisa indica que as mulheres mais jovens são as mais vulneráveis aos riscos de desenvolverem dependência às substâncias psicoativas (Brasil, 2006).

Quanto à violência doméstica, o levantamento aponta que 6% dos brasileiros foram vítimas de violência doméstica, e metade destes crimes foram cometidos com o agressor em condições de uso de bebida alcoólica.

O III Levantamento Nacional sobre Drogas (Bastos *et al.*, 2017) realizado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) indica a prevalência do uso de substâncias psicoativas na população brasileira e, em especial, a necessidade de políticas públicas eficazes para o tratamento e prevenção.

Em paralelo, observa-se, que os normativos e as informações se mantêm incipientes acerca das questões de uso e crimes relacionados às drogas e/no sistema prisional, e a persistência do distanciamento dos aspectos apresentados pelas políticas sobre drogas, seja a prevista por meio do Decreto n.º 4.345/2002 ou no que diz respeito ao Decreto n.º 9.761/2019, os quais não consideram as vulnerabilidades sobrepostas das pessoas dependentes de substâncias psicoativas e privadas de liberdade.

Tal apagamento social da população presa, diante da ausência de um instrumento constituído para viabilizar e manter os direitos sociais, mais uma vez demonstra o quanto é preciso avançar em relação às políticas penais, e na constituição de uma política de atenção voltada a esse público em questão (Santos, 2024).

No campo da Execução Penal, a LEP/1984, é compreendida como um marco fundamental para a discussão e implementação das ações no âmbito do sistema penitenciário brasileiro, e trata-se de significativo avanço para a execução de políticas penais diante do contexto de violações e descompassos institucionais.

Visando superar os desafios, deu-se início, no ano de 2003, ao processo de construção de normativos específicos, por meio de uma ação conjunta entre Ministério de Saúde e Ministério da Justiça, instituindo-se o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (Pnssp/2003) e, em 2014 a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas privadas de liberdade (Pnaisp/2014) (Barbosa *et al.*, 2022a).

A partir de uma perspectiva compartilhada entre Ministério da Saúde e Ministério de Justiça buscaram alternativas para atender, de forma integral e articulada, a saúde das pessoas privadas de liberdade, respeitando os princípios e diretrizes do SUS frente à concepção de universalidade e integralidade do cuidado. Destaca-se, após três décadas da criação da LEP, a existência de políticas públicas específicas ao sistema prisional, a saber, as políticas penais.

É relevante destacar que foi a partir da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Pessoa Privada de Liberdade (Pnaisp), que os trabalhadores do sistema prisional passaram a ser contemplados também dentre as estratégias contidas na política, como apresentado pelo Art. 8º: “os trabalhadores em serviços penais, os familiares e demais pessoas que se relacionam com as pessoas privadas de liberdade serão envolvidas em ações de promoção da saúde e de prevenção de agravos no âmbito da Pnaisp” (Brasil, 2014).

Contudo, em relação às pessoas aprisionadas e acentuadamente mais vulnerabilizadas pela dependência de substâncias psicoativas, ainda que seja reconhecido enquanto fator significativo para a reincidência prisional, a própria Pnaisp não faz referência a possíveis abordagens relativas à doença, se abstém assim, de contemplar na política de saúde constituída especificamente para o ambiente prisional, as ações e estratégias que considerem suas limitações e possibilidades⁷ (Santos, 2024).

7 Nesse sentido, ao reconhecer as limitações da PNAISP em relação à questão da dependência de substâncias psicoativas no ambiente prisional, em 2021 a então deputada federal, Rose Modesto – União/MS, apresentou o projeto de Lei n. 2546/2021 que propunha alterar a Lei n. 11.343/2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (Sisnad) de modo a contemplar em seu escopo de maneira explícita um programa de recuperação de dependentes químicos no sistema prisional. Segundo a parlamentar, justifica-se para tal que tanto na Pnaisp quanto na Lei de Execução Penal, não há menção de ações voltadas ao tratamento e acompanhamento das pessoas dependentes químicas aprisionadas (Brasil, 2021). O Deputado Federal, Sóstenes Cavalcante do Estado do Rio de Janeiro, anterior ao PL 2546/2021 da Deputada Federal Rose Modesto, já havia apresentado em

3. DROGAS E APRISIONAMENTO NO BRASIL

Os dados mais recentes da Secretaria Nacional de Políticas Penais, oriundos Sistema de Informação da Senappen/MJSP - (Sisdepen), referentes ao primeiro semestre de 2024, apontam que há uma população de 888.272 em cumprindo pena (incluindo o regime domiciliar) no Brasil. Há 663.387 pessoas em celas físicas no sistema penitenciário, contudo, a capacidade de vagas é de 488.951, acarretando um *déficit* de 174.436 vagas, ou seja, com taxa de ocupação de 135,7%.

Já quanto as incidências por tipo penal, o quantitativo de crimes classificados pela tipificação no direito penal, estima-se⁸ 1.149.365 incidências, nesse sentido, têm-se aproximadamente 13 crimes cometidos para cada grupo de 10 pessoas sob custódia.

Das incidências penais relacionadas à legislação específica de drogas, prevê-se 348.510 mil, o que corresponde a 30,3% das incidências. Ainda, 442.299 incidências (38,48%) são relacionadas a crimes contra o patrimônio.

Esse destaque faz-se necessário, pois é notório que crimes contra o patrimônio, parcela deles, são cometidos por pessoas que buscam meios econômicos para obter recursos e adquirir substância para consumo, nesse sentido, os dados do Sisdepen – 16° ciclo - mostram que aproximadamente

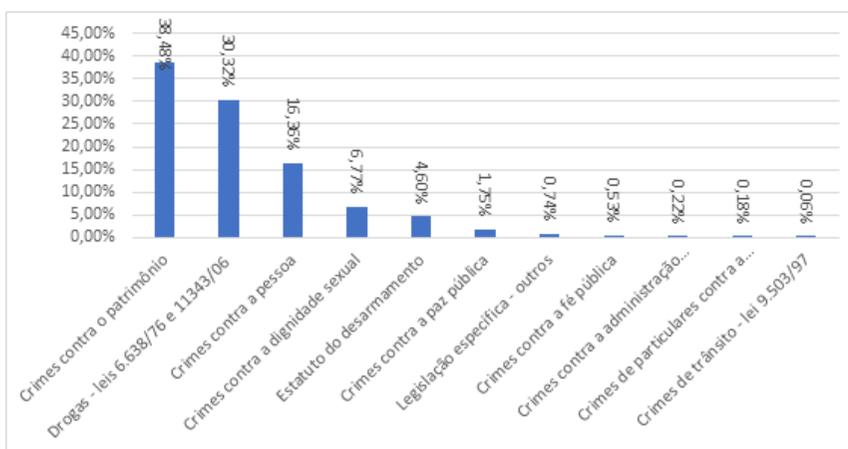
2020 o PL n. Lei 3611/2020, que propunha a criação de uma política nacional de recuperação de dependentes químicos no sistema prisional, prevendo ainda alojamentos específicos a este grupo e amplo acesso à saúde, disponibilizando se necessário, atendimentos médicos presenciais ou por vídeo chamada. Conforme o Deputado Sóstenes tal medida tem o intento não apenas de salvaguardar a vida de pessoas dependentes químicas (DQ) privadas de liberdade como, também, superar a ausência de políticas públicas voltadas à prevenção e tratamento desta doença nas prisões (Brasil, 2020). O parlamentar pondera que o fato de não haver políticas públicas específicas aos dependentes químicos que estejam privados de liberdade, acaba por distorcer e comprometer a funcionalidade da ordem pública e social, haja vista que o indivíduo adoecido pela DQ, torna-se potencialmente uma pessoa que em algum momento poderá se envolver em atividades ilícitas, como forma de prover a manutenção do consumo de drogas, entrando num círculo difícil de ser rompido, marcado pelo uso de drogas, práticas ilícitas, prisão, liberdade, uso de drogas, reinserção no sistema prisional e assim sucessivamente. Este PL tem ainda como objetivo envolver a sociedade nas discussões que versam sobre o uso de drogas no sistema prisional, buscando sensibilizar e viabilizar a tomada de consciência de que a questão é de interesse coletivo e social, devendo ser amplamente dialogada para além dos muros que circundam as prisões. Os Projetos de Leis apresentados demonstram que, ainda que timidamente, a questão vem sendo abordada e discutida pela sociedade, que, por sua vez, tem buscado conduzir a demanda ao Congresso Nacional, na direção de legislar sobre a questão do uso de drogas em prisões. Por fim, ao analisar a trajetória dos mecanismos legais que norteiam a questão das drogas, percebe-se a existência de uma lacuna ao desconsiderar a dependência de substâncias psicoativas nos ambientes de prisão, vazio este que requer de preenchimento imediato enquanto estratégia de proteção não apenas às pessoas privadas de liberdade, como também, aos profissionais que atuam nas prisões e a própria sociedade, que em dado momento retomará o convívio com os egressos do sistema prisional.

8 A metodologia de cálculo da estimativa de incidências penais levou em consideração somente as unidades penais que respondiam, ao quesito das incidências criminais, com atualizações constantes através dos atestados de pena a cumprir ou com informações de mandados de prisão ou intimação de sentença/acórdão recebidos posteriormente. Nesse sentido, para o 16° ciclo de coleta, a análise obteve 416.273 pessoas custodiadas em 783 unidades respondentes dentro dos requisitos supracitados, ou seja, uma amostra de aproximadamente 47,1% da população prisional em todas as modalidades de custódia.

82,6% dos crimes contra com patrimônio são tipificados como furto ou roubo, enquanto latrocínio tipifica 5,5% das incidências. Porém, são incipientes os estudos que aprofundam análises sobre as incidências decorrentes do transtorno por uso de substâncias (TUS), como, por exemplo, crimes contra a vida (pessoa), os quais estão dispostos do art. 121 a 148 do CP.

O Gráfico 1 ilustra e expande a análise, anteriormente realizada, para todos os tipos de incidência criminal e evidencia seus respectivos impactos sob o total de crimes tipificados, medidos em valores percentuais.

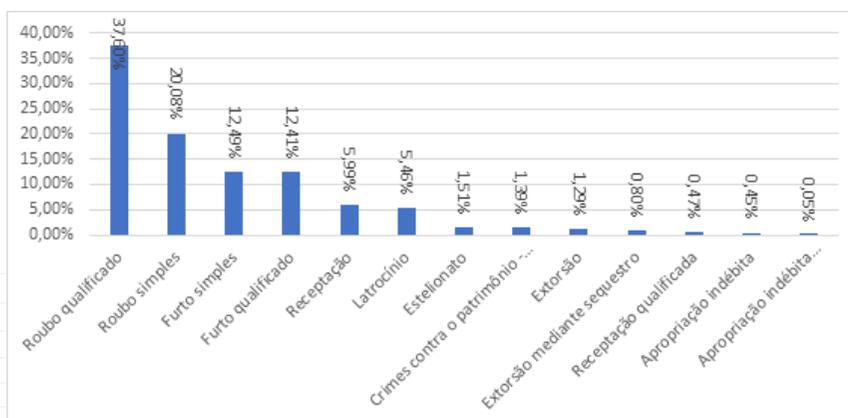
Gráfico 1: Impacto relativo dos tipos de incidências penais



Fonte: Elaborado pelos autores a partir das informações do Sisdepen.

O Gráfico 2 estratifica o grupo “Crimes contra o patrimônio” e mostra a quantidade relativa de cada incidência relevante.

Gráfico 2: Impacto relativos das tipificações dentro do grupo de “Crimes contra o patrimônio”

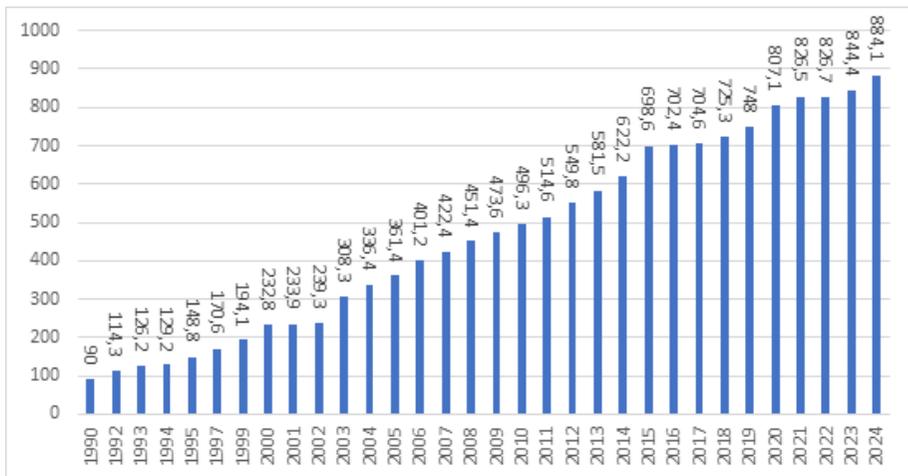


Fonte: Elaborado pelos autores a partir das informações do Sisdepen.

Há de se ressaltar, ainda, que entre os réus processados por tráfico de drogas, 49% alegaram ser usuário ou identificar vício em drogas e 30% afirmaram que a droga apreendida se destinava ao uso pessoal (Ipea, 2023a).

Nesse sentido, a evolução temporal comparativa entre o valor absoluto total de pessoas custodiadas e essas mesmas pessoas presas enquadradas pelas leis 6.638/76 e 11.343/06⁹ tem relevância dado o impacto que essas normas têm no aumento da população carcerária. O Gráfico 3 ilustra o aumento da população prisional entre 1990 e 2024.

Gráfico 4: Evolução temporal da quantidade de pessoas sob custódia



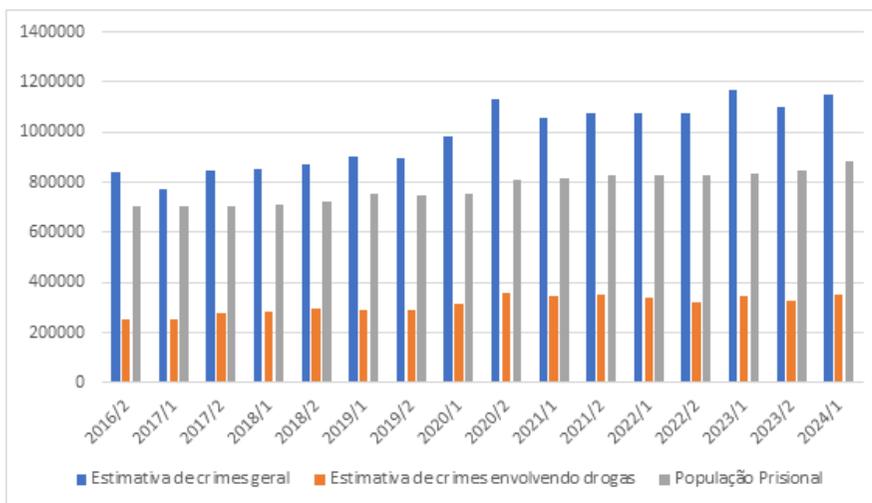
Fonte: Elaborado pelos autores a partir das informações do Sisdepen.

O Gráfico 4 compara a população prisional, a estimativa total de incidências penais e a estimativa de crimes relativos ao tráfico de entorpecentes entre 2016 e 2024¹⁰. Percebe-se um aumento de 25,9% na população prisional entre os anos de 2016 e 2024, enquanto os ilícitos vinculados às drogas tiveram um aumento de, aproximadamente, 39,1% no mesmo período. Em média, esses crimes representam cerca 32% do total de ilícitos.

9 Estão no rol de crimes relacionados às drogas: tráfico de drogas; tráfico internacional de drogas; associação para o tráfico.

10 A coleta de dados sobre incidência penal foi iniciada no ano de 2014, com consolidação metodológica a partir de 2016.

Gráfico 4: comparação população prisional e estimativa total de incidências penais e a estimativa de crimes relativos ao tráfico de entorpecentes - 2016 e 2024



Fonte: Elaborado pelos autores a partir das informações do Sisdepen.

Em outra direção, há pistas sobre as mortes violentas intencionais no país, uma delas, associada às disputas de mercados e pontos de venda de drogas entre as diversas facções de base prisional e milícias que controlam territórios de forma armada e violenta (Afbsp, 2024). Contudo, trata-se de outra lacuna de conhecimento sobre o percentual e especificidades que envolvem as mortes provocadas pelas disputas.

No campo internacional, o Estudo Global sobre Homicídios 2023, do Unodc, nas Américas, demonstra que 50% de todos os homicídios são motivados pelo crime organizado, contra uma média mundial de 22% (Afbsp, 2024, p. 37).

É relevante destacar, que as reincidências criminais e penitenciária não são estudadas, considerando os levantamentos nacionais e, tão pouco, a partir da relação com o uso de drogas. Nessa direção, as pesquisas que problematizam reincidência, mesmo que em perspectiva de microcosmos, localizadas, não consideram o abuso de drogas como uma das variáveis que levam à reincidência.

Portanto, a questão requer a atribuição de distinção e análise, considerando, *a priori*, que as informações podem orientar políticas públicas e a institucionalização de dispositivo legal que disponha de protocolo específico de atenção às pessoas dependentes de substâncias psicoativas privadas de liberdade, considerando as abordagens de prevenção e tratamento nestes ambientes.

Existe, por sua vez, claro indicativo de que o sistema prisional, órgão responsável pela custódia e proporcionar a gradual integração social da pessoa privada de liberdade (PPL), tardiamente, não apresenta medidas e estratégias efetivas para a superação da questão, mesmo se tratando de significativo condutor destes indivíduos à prisão (Santos, 2024).

A ausência de abordagens específicas de atenção às pessoas dependentes de substâncias psicoativas em privação de liberdade, em muito se deve ao fato de que as prisões brasileiras, de modo geral, não detêm de estrutura física e funcional que possibilitem a execução de atividades que promovam as potencialidades positivas do indivíduo aprisionado.

Assim, ao refletir acerca da questão da dependência de substâncias psicoativas, observa-se que grande parte daqueles que reincidiram e que em meio livre consumiam drogas, não apenas se tornaram dependentes destas substâncias, como, também, cometeram os crimes que os (re) conduziram à prisão para a manutenção do consumo abusivo de substâncias ou ainda em decorrência das limitações provocadas pelas vulnerabilidades causadas pela doença (Santos, 2019).

Em constante simbiose com o até aqui apresentado, o estudo desenvolvido por Prates (2016) em ambiente prisional, por meio da aplicação de testes psicológicos demonstrou que a maconha era consumida por mais de 80% das PPL que participaram de sua pesquisa e destes 67,6% discorreram fazer uso de cocaína e/ou crack.

Torna-se, portanto, passível de atenção os dados apresentados tanto por Prates (2016) quanto por Santos (2019), que evidenciam o quanto a questão da dependência de substâncias psicoativas no sistema prisional tem sido negligenciada, ainda que seja um dos maiores condutores para a reincidência prisional no Brasil.

As referências e discussões acerca das dificuldades de implementar práticas “integradoras” que contemplem este público enquanto ferramentas estruturantes das políticas penais, requerem que sejam precedidas pela compreensão de como se dá a construção de determinada política pública, independente do cenário em que será aplicada.

Ao retomar a análise do atual contexto das políticas de saúde no sistema prisional brasileiro, e até mesmo, da própria política sobre drogas, é perceptível que as legislações e normativos não têm garantido a atenção necessária às pessoas dependentes de substâncias psicoativas privadas de liberdade, haja vista que os avanços nesta esfera não foram capazes de acompanhar os altos índices de aprisionamento, vindo, inclusive, a comprometer o próprio princípio da legalidade e igualdade de direitos, daí a necessária reflexão acerca da possibilidade de se propor uma política específica de atenção à pessoa dependente de substâncias

psicoativas privada de liberdade, de modo a conduzir a discussão para além da pauta relacionada às substâncias, seu controle e punição aos usuários.

Porém, cabe problematizar a própria finalidade das políticas no plano governamental. Especialistas resumem o campo da política pública como o ramo do conhecimento que visa, [...] “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Ou seja, o processo de formulação da política resulta da intenção dos governos ou legisladores elencarem “[...] seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (Souza, 2002, p. 5).

Quanto às políticas em formulação vem inseridas num contexto de ações de agentes, os quais, sobre alguns aspectos, mantêm posicionamentos divergentes, localizando o enfrentamento em dois polos específicos, o primeiro formado por indivíduos que atuam na execução, por exemplo, no sistema penitenciário ou instâncias de implementação de políticas sobre drogas, os burocratas ao nível de rua, e o segundo formado pelos especialistas mediadores da política.

Há, portanto, o contexto de influências que percorrem, a todo tempo, a formulação de propostas “[...] em meio a negociações e acordos entre posições, por vezes contraditórias”, que Ball (2011) reconhece como resultado de “[...] uma *bricolagem* textual que torna o interesse difuso” (Ball, 2011, p.258).

Assim, as políticas públicas, historicamente, têm sido resultantes de um compilado de interesses contraditórios conforme os atores que os representam, geralmente Estado e sociedade. Ao reconhecer a política pública enquanto resultado de tal manifestação contraditória, há de se observar como foi construída e por fim instituída, pois seu resultado é logicamente decorrente dos interesses predominantes que retratam a relação de poder impresso em cada protagonista.

Esta construção, portanto, é reflexo de mediações que retratam tanto os interesses do estado e sua capacidade em atender determinada demanda quanto da sociedade frente à exposição de suas emergências e demandas consideradas prioritárias. Dito isso, torna-se compreensível às razões pelas quais as questões relativas ao sistema prisional são comumente postergadas em detrimento àquelas consideradas prioritárias tanto pelo estado quanto pela sociedade.

As políticas penais, nesse sentido, atuam como vertentes das políticas sociais que, por sua vez, são extensões das políticas públicas, quando estas são aplicáveis no sistema prisional enquanto equipamento estatal responsável pelo acompanhamento da execução da pena. Desse modo, é passível de constatação de que tanto o Estado, quanto à sociedade padecem do dilema da incipiente e tardia compreensão a respeito da importância de protagonismo das políticas

penais como instrumento decisivo para a integração social das pessoas privadas de liberdade, no escopo previsto no preâmbulo da Lei de Execução Penal.

Tal fator implica na ausência da relação de interesses institucionais e sociais e, conseqüentemente, na falta de discussões e proposições capazes de tornar as políticas penais (assistências penitenciárias), pauta prioritária e ferramenta de proteção não apenas às PPL, mas, também, para os operadores que atuam nas prisões e para a própria sociedade, considerando que o indivíduo aprisionado em dado momento retomará para o convívio em meio livre.

No que se refere à Política sobre Drogas, em seu escopo, não apresenta medidas de atenção e intervenções específicas à população privada de liberdade com vulnerabilidades decorrentes do uso abusivo de drogas ou da própria dependência de substâncias psicoativas quando já instalada, deixando, portanto, de contemplar medidas que visem atender esta população específica, o que retrata o exposto acerca do processo de construção das políticas públicas.

Frente ao cenário repleto de contradições e desafios, há de se reiterar que o sistema prisional, a partir de 2014, foi contemplado com uma política de saúde específica à população privada de liberdade, a Pnaisp. Porém, a política não refere à questão da dependência química, ainda que esta seja descrita pelo DSM-5, como transtorno psiquiátrico causado por uso de substância, com código para transtornos mentais e comportamentais devidos ao uso de múltiplas drogas e ao uso de outras substâncias psicoativas CID F-19, conforme a Classificação Internacional de Doenças (CID-10).

A ausência de estratégias de atenção à dependência de substâncias psicoativas no escopo da Pnaisp, demonstra distanciamento da possibilidade de superação de um dos maiores desafios à integração em meio livre da PPL.

Daí a premência em se constituir, com base no disposto, uma política de atenção integral à pessoa dependente de substâncias psicoativas privada de liberdade, com intervenções que contenham protocolos específicos e sistemáticos para atendimento à população.

Destaca-se que, ainda que uma nova política ou normativo similar seja resultante de uma ação interministerial, é necessário que sua elaboração considere o protagonismo e as perspectivas de seus atores, entre eles, os gestores, técnicos e servidores operacionais que atuam como executores das políticas penais, visando a implementação e a viabilidade operacional da proposta (Santos, 2024).

Santos (2024) aponta que a eventual criação de uma política de atenção às PPL com indicativo de uso abusivo de drogas ilícitas deve ser conduzida como interesse do Estado e da sociedade e compreendida como pauta prioritária pelos órgãos de segurança pública e dos próprios atores do sistema prisional.

Como demonstrado, a composição de uma política pública, vai além de ações pontuais, pois, requer de um processo construtivo permeado por discussões e deliberações que visem atender as prioridades e princípios pelos quais se faz necessária, assim como sob que diretrizes serão organizados os serviços e programas que expressam dado instrumento representativo, sendo precedido por uma análise conjuntural que possibilite o reconhecimento dos atores envolvidos, suas relações de forças e articulações, potencialidades e adversidades expressadas no contexto ao qual deverá ser aplicada (Secchi, 2010).

Cabe afirmar que as práticas desenvolvidas no sistema prisional relacionadas à atenção das PPL, que fazem uso abusivo de drogas ilícitas são incipientes, por isso, o poder executivo federal, por meio do órgão gestor da política penal, deve fomentar a política de atenção ao público-alvo, por meio de dispositivo legal específico que normatize ações interventivas, diretrizes, regulamentos e parâmetros de funcionalidade pertinentes aos espaços de privação de liberdade que compõem o sistema prisional brasileiro¹¹.

11 Há de se reconhecer, contudo, que para a efetivação de uma política, principalmente quando se trata de ambientes de privação de liberdade, é preciso haver uma interlocução permanente e alinhada entre gestores de políticas penais vinculados ao executivo federal, gestores dos sistemas penitenciários estaduais, os quais são responsáveis pelo planejamento e execução das ações em articulação com rede de apoio formada por instituições de natureza pública, privada, de terceiro setor e sociedade civil.

Ao considerar a relevância do processo de interlocução, é preciso destacar que, embora tanto o Plano de Assistência à Saúde no Sistema Prisional (Pnssp) de 2003 quanto à Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (Pnaisp) de 2014, tenham sido construídos numa esfera interministerial entre saúde e justiça, o que se observa é que tais mecanismos ao adentrarem nos cenários estadual e municipal responsáveis por sua efetivação, passam a ser conduzidos pelos órgãos gestores do sistema prisional (Batista; Batista, 2016). Em que pese a interlocução interministerial, ainda cabem esforços para a institucionalização de programas, projetos e ações em rede para o atendimento da população privada de liberdade, em especial àquelas que sejam identificadas enquanto dependentes de substâncias psicoativas. Assim, esse modelo organizacional tem evidenciado tanto a ausência de interlocuções, quanto a predominância dos fatores de controle e punição sobre as ações que intercedem a favor das políticas penais de integração social, entre elas, a política de saúde e, em especial, a própria política sobre drogas. Esse predomínio histórico do domínio do controle e punição sobre ações voltadas às assistências e em especial em saúde, de certo modo possibilita o entendimento acerca dos fatores impeditivos para a aplicação da Política sobre drogas em prisões, pois, ainda que a mesma esteja no escopo do Sistema Único de Saúde (SUS), na Pnaisp desde sua primeira versão (2003) até sua reformulação em 2014, observa-se a ausência de referências específicas à questão da dependência de substâncias psicoativas em pessoas privadas de liberdade, tendo a centralidade de suas abordagens voltadas às ações curativas. Cabe mencionar que a questão perpassa pelos descompassos estabelecidos na condução das políticas penais e pela necessidade de conscientização e formação dos trabalhadores penais. O que se observa é o distanciamento cada vez maior entre saúde e segurança pública, que pode ser retratada, em alguma medida, pela inviabilidade das atribuições destes profissionais em executarem também ações que visam à aplicabilidade e fortalecimento das práticas integradoras previstas nas políticas penais voltadas à saúde, educação, assistência social, laboral e demais áreas. É preciso, portanto, que a discussão das políticas penais, enquanto políticas sociais, seja vista como ferramenta à ressignificação do sistema prisional brasileiro, e ainda, movidas e pensadas enquanto estratégias de promoção, de prevenção e de enfrentamento, o que significa torná-las acessíveis e aplicáveis às pessoas privadas de liberdade, reconhecendo para tal, que o sistema prisional da atualidade é mais uma das expressões das desigualdades

4. PROPOSTA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROGRAMA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS PESSOAS DEPENDENTES DE SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS E PRIVADAS DE LIBERDADE

Identifica-se, a partir do cenário apresentado, a necessidade da institucionalização de um Programa Nacional de (Atenção às pessoas dependentes de substâncias psicoativas privadas de liberdade no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, considerando as atribuições da Secretaria Nacional de Políticas Penais - Senappen e da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos – Senad, da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp em articulação interministerial, com o Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, Ministério do Trabalho, Ministério da Educação, Ministérios das Mulheres e com o Conselho Nacional de Justiça - CNJ)¹².

A criação está em consonância ao disposto no Guia de Tratamento e Cuidado para pessoas usuárias de drogas em conflito com o sistema de justiça criminal (Unodc e OMS, 2021), bem como os tratados internacionais de direitos humanos e condições mínimas de dignidade para pessoas em privação de liberdade. Sugere-se que, mediante esta pactuação interministerial sejam desenvolvidos os diálogos necessários para tratar da questão do fenômeno de modo a prevenir a reincidência criminal e penal.

O Programa poderá ser executado em três fases:

1.ª fase – Diagnóstico - promover diagnóstico com relação às pessoas em situação de dependência de substâncias psicoativas (investigação com metodologia específica e foco no público-alvo) recolhidas no sistema penitenciário, com prioridade àquelas que já estão na condição de pré-egressas e egressos em atendimento nos patronatos penitenciários, escritórios sociais e aquelas pessoas que passam pelas audiências de custódia, centrais de penas alternativas e monitoramento eletrônico. Para a construção da 1ª fase, também, recomenda-se considerar as percepções dos operadores do sistema prisional, gestores e equipes que atuam nos presídios, tanto da área da segurança e custódia quanto das áreas que prestam as assistências às pessoas privadas de liberdade.

sociais impostas às camadas populares em maior situação de vulnerabilidade. Assim, a questão prisional brasileira requer constante atenção às transformações dos mecanismos de proteção social e as necessárias articulações entre as instituições de Estado e a sociedade civil.

12 Programa do Ministério da Justiça e segurança Pública, com execução da Senappen vinculados à Senad e Senasp, em pactuação com os Ministérios da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, Ministério do Trabalho, Ministério da Educação, Ministérios das Mulheres e Conselho Nacional de Justiça - CNJ, para propor Programa Nacional de Prevenção ao Abuso de Substâncias Psicoativas (consumo abusivo de drogas) e prevenção à reincidência criminal e penal no âmbito do sistema de justiça.

2.ª fase – Levantamento de Informações: intercâmbio e tratamento das informações para relacionar o índice de reincidência (prisional) e abuso de drogas (com o uso abusivo de drogas ou a própria dependência de substâncias psicoativas, quando reconhecida pelo indivíduo vulnerabilizado pelo transtorno em questão e/ou diagnosticada por profissional especializado no território brasileiro. Este mapeamento permitirá identificar padrões e desenvolver estratégias mais eficazes durante a evolução das etapas que circunscrevem o programa.

3.ª fase – Desenvolvimento de Ações: no âmbito do Programa Interministerial de Prevenção ao Uso de Drogas e Prevenção à Reincidência, desenvolver ferramentas e ações eficientes com base no diagnóstico (1ª fase) e informações (2ª fase) para o desencarceramento e de estratégias para a efetiva integração social, com vistas à prevenção da reincidência criminal e/ou penal) e prevenção à criminalidade¹³.

Para isso, o MJSP pode envolver, de maneira transversal, as políticas de saúde, para mulheres e diversidade, social, de cuidado e acolhimento, de trabalho, educacional e jurídica e fomentadas pela Senappen, em parceria com os demais ministérios, e órgãos do sistema de justiça dos estados e da União.

Entres os resultados esperados encontram-se:

- a) A fase diagnóstica irá identificar aqueles/as que cometeram e/ou são acusados dos crimes de tráfico, furto e roubo, e a relação, em alguma medida, com o consumo abusivo de drogas, ou dependência de substâncias psicoativas quando reconhecida pelo indivíduo e/ou diagnosticada por profissional especialista (relação de crimes à dependência e reincidência penal);
- b) Recomenda-se fomentar, por meio da articulação com o CNJ e tribunais, o encaminhamento da pessoa ré primária, aos equipamentos de atenção, cuidado e tratamento, tanto públicos quanto privados, quando assim possível, de modo a atuar reduzir a entrada;
- c) Encaminhamento para tratamento, conforme a perspectiva da pessoa dependente de substâncias psicoativas e/ou da conciliação no poder judiciário, visando a redução de danos e redução do ingresso e reingresso no sistema penitenciário;
- d) Promover mecanismos de conscientização, informação e reflexão sobre os danos causados pelo consumo abusivo de drogas para o público penitenciário;

¹³ A dependência de substâncias psicoativas apresenta-se como um dos fatores que potencializa a reincidência penal, criando um ciclo que perpetua a criminalidade e o encarceramento e as desigualdades sociais.

- e) Fomentar a participação social (por meio de articulações com a mídia, coletivos e equipamentos de atendimento à população em geral, na direção de produzir conhecimento e reduzir os estigmas, aos quais são acometidas pessoas dependentes de substâncias psicoativas, com acentuada atenção aquelas privadas de liberdade e/ou egressas do sistema prisional do usuário (usuário abusador e/ou dependente de substâncias psicoativas);
- f) Atendimento e formação de redes psicossocial especializada;
- g) Fortalecimento e/ou retomada do vínculo familiar;
- h) Fomento às alternativas penais para pessoa que cometeu crime sem violência e que aceitar a inserção em programa e/ou estratégia de tratamento para a dependência de substâncias psicoativas, considerando a sua autonomia, perspectivas e o recomendado pela Política nacional sobre Drogas);
- i) Inserção em programas específicos de geração de trabalho e renda e programas que fortaleçam suas habilidades e potencialidades, como qualificação profissional e retomada escolar respeitando ainda possíveis limitações, suas crenças e valores, e o contexto social do seu entorno;
- j) Acionar a participação das redes sociais para ações de fomento à participação da sociedade nas discussões sobre o fenômeno da dependência de substâncias psicoativas;
- k) Fomento de novas abordagens e estratégias com foco na prevenção e tratamento em detrimento às práticas de controle e punição;
- l) Redução dos índices de encarceramento;
- m) Redução de reincidência criminal e penal no Brasil;
- n) Por consequência, a redução das violências e dos crimes relacionados ao abuso de drogas.

A perspectiva da proposta parte do pressuposto que uso abusivo de drogas é um fenômeno complexo que afeta não apenas a saúde pública, mas, também, impacta sobremaneira a segurança, a justiça e a paz social.

A institucionalização de um programa nacional de prevenção e tratamento do uso abusivo de drogas no âmbito do sistema prisional, sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MjSP), se alinha às diretrizes do Guia de Tratamento e Cuidado para pessoas usuárias de drogas em conflito com o sistema de justiça criminal, elaborado pela Unodc e OMS em 2021, e aos tratados internacionais de direitos humanos, que preveem condições mínimas de dignidade para indivíduos em privação de liberdade.

O programa busca, ainda, alcançar resultados diversos, entre eles, elaborar indicadores confiáveis acerca dos indivíduos envolvidos em crimes relacionados ao tráfico, furto e roubo, estabelecendo a relação entre esses crimes e o consumo abusivo de drogas. Além disso, a articulação com o CNJ facilitará o encaminhamento de pessoas primárias a serviços de saúde e assistência social, contribuindo para a redução da entrada no sistema penitenciário.

Considera-se que a atenção e o tratamento adequado, alinhados à perspectiva da pessoa dependente de substâncias psicoativas, é essencial para a redução de danos e do ingresso no sistema prisional.

Mecanismos de conscientização sobre os danos do uso abusivo de drogas essencial neste processo, por meio das *Big Techs*, além do fomento à participação social e fortalecimento de vínculos familiares, são ações que articuladas podem transformar a realidade dos indivíduos em conflito com a lei e vulnerabilizados em decorrência do contexto vivenciado.

Por fim, como mencionado, por ser a dependência de substâncias psicoativas uma doença de natureza biopsicossocial, a proposta inclui a inserção em programas de geração de trabalho e renda, qualificação profissional, retomada escolar e fortalecimento de vínculos familiares, respeitando as limitações decorrentes da dependência química e promovendo uma abordagem que prioriza a prevenção e o tratamento em detrimento das práticas de punição.

A redução dos índices de encarceramento e da reincidência criminal e/ou penitenciária são metas que, se alcançadas, contribuirão significativamente para a diminuição das violências e crimes relacionados ao abuso de drogas.

NOTAS FINAIS

O presente artigo destaca a urgência e de uma abordagem interministerial para a institucionalização de um Programa Nacional de Atenção às Pessoas Dependentes de Substâncias Psicoativas, no contexto do sistema prisional brasileiro. A análise das normativas e legislações em vigor revela um cenário preocupante, no qual, a atual política sobre drogas, embora reconheça a distinção entre usuários e traficantes, falha em oferecer mecanismos efetivos de acolhimento, tratamento e reintegração social para indivíduos em situação de vulnerabilidade, com especial atenção às pessoas dependentes de substâncias psicoativas privadas de liberdade.

Os dados apresentados evidenciam que o encarceramento seletivo, exacerbado pela Lei nº 11.343/2006, tem contribuído para a marginalização de uma população já vulnerável, composta em sua maioria por jovens, negros e

de baixa escolaridade, residentes de regiões periféricas, com histórico de uso abusivo de drogas.

A ausência de estratégias de prevenção e tratamento adequadas para dependentes químicos no sistema prisional perpetua um ciclo de criminalidade e reincidência, comprometendo não apenas os direitos dos indivíduos, mas também a segurança pública e a coesão social.

A proposta de um programa interministerial, estruturado em três fases: diagnóstico, cruzamento de dados e desenvolvimento de ações, permite uma compreensão aprofundada da relação entre o uso abusivo de drogas e a reincidência criminal. Além disso, a inclusão de mecanismos de conscientização e a promoção de alternativas penais são passos essenciais para desestigmatizar os usuários de drogas são submetidos e promover sua reintegração na sociedade.

Para além de diagnosticar a situação das pessoas dependentes de substâncias psicoativas, a proposta visa, também, implementar ações que promovam a reintegração social e a redução da reincidência penal. O enfoque na saúde, no trabalho, educação e assistência social, aliado à conscientização da sociedade, é crucial para reduzir estigmas a pessoa dependente de substâncias psicoativas e promover sua dignidade.

Torna-se necessário que o Estado reconheça a dependência de substâncias psicoativas enquanto doença e, portanto, uma questão de saúde pública que requer ações intersetoriais e não apenas como um problema criminal. A implementação de políticas públicas que priorizem o tratamento e a reintegração social das pessoas dependentes de substâncias psicoativas privadas de liberdade não é apenas uma questão de justiça social, mas uma estratégia eficaz para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva e, em consonância com os princípios da preservação da dignidade humana e direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

- AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION – APA. **Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais: DSM-5**. Porto Alegre: Artmed, 2014.
- ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 2024. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/njr0k>>, acesso em: 14 jul. 2024.
- BALL, Stephen J. (Orgs). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Ed. Cortez, 2011.
- BASTOS, Francisco *et al.* (Org.). **III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira**. Rio de Janeiro: Fiocruz/Icict, 2017. 528 p.

Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/34614>>, acesso em: 20 jun. 2024.

BARBOSA, M. L. *et al.* Política nacional de atenção integral à saúde das pessoas privadas de liberdade: o desafio da integralidade. **Cadernos Saúde Coletiva**, v. 30, n. 4, p. 517–524, out. 2022.

BATISTA, N. A.; BATISTA, S. H. S. DAS. Educação interprofissional na formação em Saúde: tecendo redes de práticas e saberes. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 20, n. 56, p. 202-204, jan. 2016.

BOAVENTURA, Thiago Henrique. Tudo o que você precisa saber sobre audiência de custódia. 2024 Disponível em: <<https://shre.ink/eGdv>>, acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL, 2006a. Lei de Execução Penal. **Decreto Lei n.º 7210, de 11 de julho de 1984**. Instituição da Lei de Execução Penal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, poder Executivo, Brasília – DF, 13 de julho de 1984. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>, acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL, 2006b. **II Levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil**: estudo envolvendo as 108 maiores cidades do país: 2005 / E. A. Carlini (supervisão) [et. al.], - São Paulo: Cebrid - Centro Brasileiro de Informação sobre Drogas Psicotrópicas: Unifesp - Universidade Federal de São Paulo, 2006. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/p3xFg>>, acesso em: 06 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012**. Dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, poder executivo, Brasília – DF, Set. 2012. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/jSvdc>>. Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade**. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 635659/SP**. Recorrente: Francisco Benedito de Souza. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relatora: Min. Gilmar Mendes, 26/06/2024. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/zhk6M>>, acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei n.º 3611/2020**. Dispõe sobre a Política Nacional de Recuperação de Dependentes de Substâncias Químicas no Sistema Prisional. Deputado proponente: Sóstenes Cavalcante. Brasília – DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2256669>>, acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei n.º 2546/2021**. Altera a Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006, para dispor sobre programa de recuperação de dependentes químicos no sistema prisional. Deputado proponente: Rose

Modesto. Brasília – DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <<https://shre.ink/eGkS>>, acesso em: 11 jan. 2025.

CAMPOS, M. S. **Pela metade**: as principais implicações da nova Lei de Drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Ressocializar para não prender: projeto do Piauí poderá ser replicado em âmbito nacional. Disponível em: <<https://shre.ink/eGd3>>, acesso em: 15 mai. 2024.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Unodc e OMS lançam guia sobre população carcerária, drogas e saúde mental**. 19 jan. 2022. Disponível em: <<https://shre.ink/eGkW>>, acesso em: 06 mai. 2024.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (Unodc) e ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Treatment and care for people with drug use disorders in contact with the criminal justice system: Alternatives to conviction or punishment**. Viena, 2021. Disponível em: <<https://shre.ink/eGTm>>, acesso em: 20 jun. 2024.

I Levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil: estudo envolvendo as 107 maiores cidades do país: 2001 / E.A. Carlini [et al.]. -- São Paulo: Cebrid – Centro Brasileiro de Informações Sobre Drogas Psicotrópicas: Unifesp – Universidade Federal de São Paulo, 2002. Disponível em: <<https://shre.ink/eGT6>>, acesso em: 06 mai. 2024.

II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (Lenad) – 2012. Ronaldo Laranjeira (Supervisão) [et al.], São Paulo: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas de Álcool e Outras Drogas (Inpad), Unifesp. 2014. Disponível em: <<https://shre.ink/eGTx>>, acesso em: 06 mai. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocol on assessing drug use and HIV in prison settings**. Disponível em: <<https://shre.ink/eGTr>>. acesso em: 20 mai. 2024.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (Unodc). **World Drug Report 2017**. (Isbn: 978-92-1-148291-1, elsbn: 978-92-1-060623-3, United Nations publication, Sales No. E.17.XI.6). Disponível em: <<https://shre.ink/eGTc>>, acesso em: 20 jun. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perfil do processado e produção de provas em ações criminais por tráfico de drogas**: relatório analítico nacional dos tribunais estaduais de justiça comum. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: <<https://shre.ink/eGdJ>>, acesso em: 05 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/3>>, acesso em: 15 mai. 2024.

PRATES, F.P. **Consumo de substâncias psicoativas em adultos do sexo masculino privados de liberdade**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2016.

SAPORI, L. F.; SANTOS, R. F.; MAAS, L. W. D. Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 32, n. 94, 2017.

SANTOS, Alessandra Siqueira; BASTOS, Paulo Roberto Haidamus de Oliveira. Reflexões Atuais Sobre Dependência Química e Aprisionamento: uma Discussão a Partir do Estado da Arte Entre os Anos de 2005 a 2017. **Ensaios e Ciência C Biológicas Agrárias e da Saúde**, [S. l.], v. 23, n. 3, p. 189–197, 2019. DOI: 10.17921/1415-6938.2019v23n3p189-197. Disponível em: <<https://shre.ink/eGdx>>, acesso em: 22 jul. 2024.

SANTOS, A. S. **Drogas Ilícita e Sistema Penitenciário**: dependência química e reincidência criminal em presídios de Mato Grosso do Sul. Dissertação. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Ufms). Campo Grande, p. 128, 2020.

SANTOS, A.S. **A Política Sobre Drogas e o Sistema Prisional de Mato Grosso do Sul**: Uma análise da aplicação do normativo em contexto de privação de liberdade. Tese. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Ufms). Campo Grande, p. 177, 2024.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: conceitos, tipologias e sub-áreas. PUC Goiás, 2002. Disponível em: <<https://shre.ink/eGdm>>, acesso: 09 jan. 2024.

TORRES, E. N. da S.; FERREIRA DE OLIVEIRA, C. B.; TORRES, O. Vidas negras: um panorama sobre os dados de encarceramento e homicídios de jovens negros no Brasil. **Revista Trama Interdisciplinar**, [S. l.], v. 9, n. 1, 2018. Disponível em: <<https://shre.ink/eGW4>>, acesso em: 14 jul. 2024.

TORRES, E, PEREIRA, D. Punição, sujeito e poder: uma analítica foucaultiana. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais** – RBHCS Vol. 11 n.º 21, Jan-Jun, 2019. Disponível em: <<https://shre.ink/eGWw>>, acesso em: 14 jul. 2024.

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

VIANNA, P, NEVES, C. **Dispositivos de repressão e varejo do tráfico de drogas**: reflexões acerca do Racismo de Estado. *Revista Estudos de Psicologia*, 16(1), janeiro-abril/2011, pp. 31-38. Disponível em: <<https://shre.ink/eGWz>>, acesso em: 17 fev. 2025.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2011.