



Anastácia Cristina Silva dos Santos

**Crack e gestão municipal do Rio de Janeiro:
discursos e práticas**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Angela Maria de Randolpho Paiva

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2014



Anastácia Cristina Silva dos Santos

**Crack e gestão municipal do Rio de Janeiro:
discursos e práticas**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Angela Maria de Randolpho Paiva

Orientadora

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof. João Trajano de Lima Sento-Sé

UERJ

Profa. Sarah Maria Escorel de Moraes

FIOCRUZ

Profa. Maria Sarah da Silva Telles

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Profa. Mônica Herz

Coordenadora Setorial do Centro
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 13 de fevereiro de 2014

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, da autora e do orientador.

Anastácia Cristina Silva dos Santos

Graduou-se em Ciências Sociais pela UERJ, em 2012. Atualmente é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPCIS/UERJ) e é pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Suicídio e Prevenção, vinculado ao Laboratório de Análise da Violência (Gepesp/LAV).

Ficha Catalográfica

Santos, Anastácia Cristina Silva dos

Crack e gestão municipal do Rio de Janeiro: discursos e práticas / Anastácia Cristina Silva dos Santos ; orientadora: Angela Maria de Randolpho Paiva. – 2014.

108 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2014.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Crack. 3. Gestão pública. 4. Mídia. 5. Representações sociais. I. Paiva, Angela Maria de Randolpho. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

Agradecimentos

À minha mãe e avó que, em meio a tantos erros e acertos, sempre me deram apoio incondicional ao acreditarem em mim em todos os caminhos da minha trajetória acadêmica.

A CAPES e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

À grande amiga e segunda mãe, Lourdinha, pelo igual apoio incondicional e ombro-amigo nos momentos mais difíceis.

À querida professora e orientadora, Angela Paiva, pelas valiosas contribuições à minha vida acadêmica, tanto em sala de aula como também na inesgotável disponibilidade em ajudar nos difíceis caminhos da pesquisa. Certamente uma escola de docência, orientação e companheirismo que servirão de inspiração para meus futuros caminhos na academia.

Ao querido professor e orientador da monografia, João Trajano, pelos valiosos ensinamentos, em sala de aula e em projetos de pesquisa, e pelos conselhos providenciais, os quais sempre me ajudaram a seguir com mais força.

À banca examinadora do projeto de qualificação e da dissertação, composta por Sarah Scorel, Sarah Silva Telles e João Trajano, em virtude das valiosas contribuições ao meu projeto, apresentando caminhos que auxiliaram na organização das ideias para executar os trabalhos.

Aos professores do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio pela profusão de ensinamentos, com aulas maravilhosas e instigantes, cujos conteúdos continuarão a permear minhas reflexões daqui em diante.

Ao amigo e sociólogo, Pablo Nunes, pela presença providencial em difíceis situações cotidianas, além das frutíferas trocas intelectuais que empreendemos ao longo de mais de seis anos de convivência.

Ao amigo e antropólogo, Marcus Cardinelli, por toda a força, incentivo e presença providencial nos períodos em que grandes decisões tinham de ser tomadas rapidamente. Os acalorados e intensos debates certamente também iluminaram as reflexões em curso.

Ao amigo e antropólogo, Lucas Freire, pelo incentivo, palavras amigas e trocas intelectuais, além das divertidíssimas jornadas urbanas no eixo UERJ x “Malermes City”.

Aos funcionários do departamento: Ana Roxo, sempre a postos para solucionar nossos problemas burocráticos; Moniquinha e Eveline, pela solicitude e simpatia; e à Iracema, pelo cafezinho sem o qual ninguém se formaria.

Ao promotor Dr. Rogerio Pacheco, pela disponibilidade de contribuir para a pesquisa.

Resumo

Santos, Anastácia Cristina; Paiva, Angela Maria de Randolpho (orientadora). **Crack e gestão municipal do Rio de Janeiro: discursos e práticas**. Rio de Janeiro, 2014, 108 p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica.

O presente estudo busca compreender a abordagem da gestão pública do município do Rio de Janeiro em relação ao *crack*, no período de maio de 2011 a dezembro de 2013. A hipótese geral é de que há representações do social, presentes em discursos de autoridades e textos de políticas públicas, que se mostram descoladas da garantia de acesso à cidadania na abordagem do problema. A metodologia empregada é análise documental, análise de discursos e levantamento bibliográfico. Em função das hipóteses de trabalho, o objetivo principal era problematizar os procedimentos de internações compulsória e involuntária adotados pela Prefeitura do Rio de Janeiro em relação aos usuários de *crack* em situação de rua. A principal conclusão da pesquisa é que as modalidades de enfrentamento do problema são ineficazes e atuam na contramão de uma sociedade solidária e, portanto, capaz de incluir todos os seus membros dentro dos marcos legais que contemplem os direitos humanos e o reconhecimento do coletivo isonomicamente.

Palavras-chave

Crack; gestão pública; mídia; representações sociais.

Abstract

Santos, Anastácia Cristina; Paiva, Angela Maria de Randolpho (Advisor). **Crack and municipal management of Rio de Janeiro: discourses and practices**. Rio de Janeiro, 2014, 108p. MSc. Dissertation - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica.

This study aims to understand the approach from the public management from the city of Rio de Janeiro about to the crack, in the period from May 2011 to December 2013. The general hypothesis is that there are representations from the social, present in discourses of authorities and texts about public policies, which are shown detached of the guarantee of the access to citizenship. The methodology used is documental analysis, discourse analysis and bibliographic survey. Because of the hypotheses presents on the research, the main goal was to discuss the procedures for compulsory and involuntary admissions adopted by the City of Rio de Janeiro towards crack users in street situations. The main conclusion of the research is that the ways for dealing with the problem are ineffective and act in the opposite direction of a caring society and therefore able to include all members within the legal frameworks that encompass human rights and the recognition of the collective in an equal way.

Keywords

Crack; public management; media; social representations.

Sumário

1. Introdução	10
1.1 Motivações e justificativas	12
1.2 Objetivos	14
1.3 Metodologia	15
1.4 Drogas no Brasil e no mundo.....	19
1.5 Drogas no contexto do século XX: liberação inicial, repressão, disputas econômicas e ideológicas.....	21
1.6 Drogas no Brasil e a influência externa simbólica e normativa: legislações, políticas importadas e narcotráfico.....	24
1.7 <i>Crack</i> : características farmacológicas e toxicológicas	29
1.7.1 O crack no mundo.....	31
1.7.2 O crack no Brasil.....	32
2. A abordagem sobre o crack no nível federal: discursos, legislações e programas de ação.....	34
2.1 Plano Integrado de Enfrentamento ao <i>Crack</i>	34
2.2 A pesquisa encomendada à Fiocruz	37
2.2.1 A publicização da pesquisa	39
2.3 O projeto de lei 7663.....	40
2.4 As Cerimônias.....	47
3. A Política do município: discursos, práticas e críticas	54
3.1 O novo Protocolo de Abordagem Social	55
3.2 A nota técnica do CONANDA.....	64
3.3 O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro	71
4. O Ministério Público Estadual.....	76
4.1 Termo de Ajustamento de Conduta	77
4.2 Nota informativa da atuação de mediação do MP sobre atendimento de saúde aos usuários de <i>crack</i>	79

4.3 A Ação Civil Pública	82
4.4 Considerações	88
5. Conclusões e considerações finais	98
6. Referências bibliográficas	103

1 Introdução

A questão do *crack* no Brasil tem sido objeto de grande mobilização na agenda pública. A veiculação pela grande mídia das recorrentes incursões nas chamadas *cracolândias* cariocas, como as da Central do Brasil, Jacarezinho, Nova Holanda e Lapa, ocupam quase diariamente os editoriais da internet, capas de jornal e de revista, além de grande espaço em programas policiais. Amplos setores do poder público e da sociedade civil encampam o debate através da proposição de planos de ação, pesquisa aplicada, fóruns e seminários, além de projetos e conselhos que travam discussões sobre o polêmico tema das drogas e hoje em dia, com maior fôlego, o do *crack*. Assim, se antes a droga era um problema predominantemente de outros contextos, como São Paulo e Belo Horizonte, desde 2006 chegou à cena carioca para impor novos desafios a todos esses setores.

O objetivo de estudo desenvolvido nesta pesquisa consiste em compreender a abordagem do poder público municipal em relação ao *crack*, no período de maio de 2011 até dezembro de 2013. Através de estudo exploratório sobre o tema – que adquiriu maior solidez depois da qualificação do projeto e de melhor compreender o tema principal e os temas adjuntos – a questão que envolve o estudo diz respeito a formas como os usuários de crack são representados, em discursos de autoridades e em textos de políticas públicas, que se dedicam a abordar a questão social.

Assim, almejamos compreender as concepções de liberdade, direitos, reconhecimento social e gestão pública que permeiam as percepções de agentes estatais da extinta Secretaria Municipal de Assistência Social, como também de outros setores que vem se contrapondo aos procedimentos executados pelo referido órgão.

Em *Processos e Escolhas*, Elisa Reis objetiva refletir sobre a articulação entre desigualdade e solidariedade na América Latina. Para ela o grande desafio desses países é a disseminação de espírito cooperativo em sociedades de acentuada desigualdade e de ausência de oportunidades para os menos

favorecidos. A autora sustenta que no final da década de 90 assistimos a uma forma modificada de *familismo amoral*¹. Com o neoliberalismo – acompanhado da derrocada dos modelos desenvolvimentista e do socialismo real – o discurso universalista estatal, isto é, de que atende a todas as demandas sociais, passa a não poder mais ser sustentado. Assim, para ela existe um quadro de “solidariedade restringida” (p. 129 2º§), no qual a sobrevivência física passa a constituir o principal objetivo dos mais pobres em face do perverso quadro de escassez de bens públicos e privados.

Podemos fazer uso desse preâmbulo para refletir sobre a situação das pessoas que usam crack na cidade do Rio de Janeiro. As *cracolândias*, fenômeno recente no município carioca, representam uma questão a ser analisada sobretudo por conta das justificações apresentadas por determinados setores em relação às incursões de agentes do poder público nesses territórios.

No capítulo 1, explicitamos as motivações, os objetivos e a metodologia de nossa pesquisa. Além disso, apresentamos um breve esboço do histórico das drogas no Brasil e no mundo, como também do *crack*. No capítulo 2, nos debruçamos sobre as formas de enfrentamento ao entorpecente, oriundas de planos de ação do governo federal e do projeto de lei em tramitação no Senado. Vão ser descritos e analisados materiais como o Projeto de Lei de autoria do deputado Osmar Terra (cujos discursos apresentam compatibilidades com o de representantes do executivo municipal), a recente pesquisa divulgada pela Fiocruz (sob a encomenda do governo federal), alguns editoriais da internet que se manifestaram sobre as referidas iniciativas e dois vídeos sobre o lançamento e a adesão do município do Rio de Janeiro ao Programa *Crack, é possível vencer!*”.

O capítulo 3 tem a proposta de descrever e interpretar a forma como a Prefeitura do Rio de Janeiro, bem como seus órgãos, vem lidando com a droga e seus usuários. Nossa tentativa é compreender a utilização das medidas de internação forçada – compulsória ou involuntária – como também as representações sociais que a acompanham. Para tal empreitada, optamos por realizar um percurso em categorias e conceitos sociológicos que auxiliam na

¹ Para melhor compreender os argumentos da autora, ver *Processos e Escolhas* (Reis, 1998).

compreensão de nosso objeto de estudos. A literatura que elegemos versa sobre temas como representações do social, direitos, cidadania, discursos e práticas do poder público. Alguns manifestos, como a nota técnica do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)² e do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, através do desembargador Siro Darlan, também nos auxiliarão nas interpretações sobre o trabalho da Prefeitura destinado à questão do *crack*.

O capítulo 4 é reservado à apresentação e à análise de trechos da Ação Civil ajuizada pelo Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, através da 7ª Promotoria de Justiça e de Tutela Coletiva da Cidadania, ao prefeito Eduardo Paes e ao atual Secretário de Governo, Rodrigo Bethlem. Além disso, utilizamos o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o MP e a Prefeitura, em 2012.

No último capítulo, estão presentes nossas conclusões e reflexões sobre a abordagem prática e discursiva da Prefeitura do Rio de Janeiro sobre o *crack*.

1.1. Motivações e justificativas

Na monografia da graduação em Ciências Sociais, realizei um estudo empírico em dois Conselhos Comunitários de Segurança Pública no ano de 2011. Durante um dos encontros no conselho do bairro do Méier, no mês de dezembro, o dia havia sido reservado para a apresentação de palestras sobre as questões sociais que ainda deveriam ser alvo de políticas públicas efetivas.

Coube ao secretário de Assistência Social à época, Rodrigo Bethlem, a fala sobre os usuários de *crack*. O contexto de sua intervenção dizia respeito aos problemas de ordem social decorridos do consumo da droga por pessoas moradoras da *cracolândia* do Jacarezinho, na região do Grande Méier. Destacaremos uma passagem de sua explanação com a ressalva de que não consiste em uma transcrição, pois não foi possível captar literalmente o que ele

² Vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

havia dito. Entretanto, as principais ideias podem ser conferidas a partir dos trechos que consegui anotar:

(...) defensores de Direitos Humanos não entendem, nunca devem ter ido a uma cracolândia, acham absurdo obrigarmos crianças a ficarem internadas (...), se nós não fizermos, ninguém vai fazer (...) eu faria isso com meu filho (...) esses filósofos de escritório ficam fazendo teses sobre a vida dos outros, não há nada de inconstitucional (...) estamos fazendo o certo, é o caminho que a sociedade quer (...).

Assim, o secretário mobiliza vários pontos importantes, os quais, de alguma forma e junto com outras motivações, tiveram impacto sobre a escolha de meu objeto de pesquisa. A menção a este trecho, pelo fato de apontar a atuação que a Prefeitura entende como adequada é relevante tanto para exploração sociológica quanto pelo impacto social das políticas de internação forçada.

Outro aspecto justificador consiste em que, ao compreender a lógica presente na construção das narrativas e discursos de autoridades, é possível entender e inferir questões mais amplas e estruturais da sociedade, ainda que estas não sejam objeto do estudo. Nesse sentido, a compreensão de uma determinada conjuntura ou, dito de outro modo, o exame de um caso, o da abordagem do poder público municipal em relação ao *crack*, nos permite pensar acerca das problemáticas da agenda pública carioca.

O *crack*, e as modalidades de intervenção do município para sua contenção, são questões sociais que comportam as dimensões da saúde, da segurança pública e dos direitos. Além disso, por ser reconhecido como uma droga ilícita identificada ao flagelo social e à violência, em linhas gerais o discurso político é de que o *crack* demanda intervenção rápida do poder público, sem o que se assiste ao quadro de desordem social.

Desta maneira, outro componente que justifica a opção pelo objeto é o peso social processualmente construído em relação às drogas ilegais. Seja lícita ou não, mesmo que sabidamente faça parte “da história da humanidade, quando interfere na vida das pessoas, gera questionamentos sobre as causas do abuso e, principalmente, sobre seu combate³”.

³ Ver livro *Crack: um desafio social*.

Em se tratando do crack, o problema acaba se superlativizando e assumindo contornos dramáticos, o que as incursões em cenas de uso da droga e os recolhimentos e internações forçados têm nos mostrado.

Correlato a isto, a realidade que pode ser vislumbrada pelas ruas da cidade alerta sobre a emergência de uma solução precisa, racional e pragmática para o problema, afastada daquelas orientadas pela lógica da repressão ao consumo, da supressão das liberdades públicas e do tutelamento estatal.

Antes de iniciar a pesquisa, a especulação era de que grande parte dos usuários de *crack* morava ou passava grande parte de suas vidas nos espaços públicos da cidade. Ademais, que seu perfil era composto por negros, de baixa escolaridade e pertencentes a classes sociais de baixíssimo acesso às oportunidades que uma cidade tem de oferecer a todos os seus cidadãos.

Uma das conclusões da pesquisa realizada pela Fiocruz sobre o perfil dos usuários de crack no Brasil é a seguinte: de um universo de 370 mil usuários da droga e de similares nas capitais do país, quase 40% estão em situação de rua e são predominantemente não brancos (cerca de 80%) e de baixa escolaridade. Desta forma, vemos que, em alguma medida, o problema do *crack* está associado à questão das pessoas que moram, dormem ou passam boa parte de seu dia nos espaços públicos da cidade do Rio de Janeiro.

1.2. Objetivos

Nosso primeiro objetivo consiste em entender como atores do poder público representam em seus discursos o *crack* e seus usuários. Além disso, quais as estratégias de enfrentamento da questão social, e seus possíveis impactos, sobretudo sobre os usuários em situação de rua. Consideramos que identificar as imagens construídas sobre eles nas narrativas de autoridades contribui para entendermos as lógicas dos procedimentos utilizados nas abordagens. Outro objetivo consiste em analisar as argumentações de representantes do poder

público que se contrapõem às políticas adotadas pelo município. Dessa maneira, procuramos reunir documentos que questionam os procedimentos adotados pela Secretaria de Assistência Social – atualmente com o nome de Desenvolvimento Social.

Entretanto, não é nosso objetivo afirmar que a pesquisa apresenta o discurso e os posicionamentos da instituição *Prefeitura do Rio de Janeiro*. Tendo em vista que diferentes grupos e pessoas fazem parte desta instituição, não pretendemos fazer qualquer tipo de generalização. Nesse sentido, nosso percurso tem por meta mostrar a existência de discursos falados e escritos, oriundos de atores políticos do município, os quais correspondem à parte da *práxis* das políticas públicas destinadas ao *crack*.

1.3. Metodologia

Para compreendermos a abordagem da Prefeitura em relação ao *crack* recorreremos às técnicas de análise documental, análise de discurso e levantamento bibliográfico.

Importante esclarecer que a pesquisa não esgota a discussão sobre o tema e infelizmente não contempla toda sorte de materiais disponíveis para tratar do objeto proposto. Utilizamos documentos aos quais se teve acesso, como decreto (1), resolução (1), projeto de lei (1), ação civil pública (1), manifestos, discursos de autoridades expostos em editoriais e artigos na internet, vídeos de cerimônias, páginas pessoais e institucionais na internet, cartilha de programa federal (1) e a pesquisa recentemente realizada pela Fiocruz.

Na análise dos discursos e dos documentos, fez-se uma análise dos itens recorrentes nos pensamentos de gestores públicos, de representantes do Ministério Público e do manifesto do CONANDA para enfatizar os conceitos e categorias mais utilizados em cada discurso.

Levantamos bibliografias que auxiliaram nas interpretações do material empírico que coletamos e literaturas sobre o tema das drogas no Brasil e no mundo. Em relação a este, recorreremos às obras *Crack: um desafio social*, organizado por Luis Flavio Saporì e Regina Medeiros, e *Álcool e drogas na história do Brasil*, organizado por Renato Venâncio e Henrique Carneiro.

A partir do capítulo 2, passamos a mostrar as aproximações entre os conteúdos dos discursos de certas autoridades políticas e a *práxis* das políticas públicas destinadas aos usuários de *crack*. Para tal, recorreremos a algumas categorias amplamente partilhadas, de que se valem os representantes do poder público para se referir aos que consomem a droga e aos lugares que habitam. Salientamos, assim, a forma como imaginam essas pessoas e seus territórios, bem como o impacto disto, tanto no nível das interações entre elas e os agentes estatais quanto no da elaboração e implementação de políticas públicas para tratar do problema.

Falamos, portanto, de *representações sociais*. De acordo com Denise Jodelet (2001), criamos representações para nos colocarmos no mundo, termos domínio físico ou intelectual sobre ele, bem como identificarmos e darmos soluções aos problemas que se apresentam. Elas são sociais justamente pelo fato de que nos valemos delas para partilhar ideias, interagir com pessoas e experienciar situações. Nisto também reside sua importância, enquanto categoria de compreensão do mundo à nossa volta. Nesse sentido, elas nos orientam no modo de categorizar, interpretar e classificar os aspectos do domínio social.

Segundo a autora, as representações sociais “circulam nos discursos (...), são veiculadas em mensagens e imagens midiáticas, cristalizadas em condutas e em organizações materiais e espaciais” (p. 17 e 18). Jodelet exemplifica como, na década de 80, a mídia construiu imagens em torno da epidemia de AIDS que identificaram a doença ao flagelo e à degradação sociais. A ausência de referências médicas sobre a doença permitiu o desenvolvimento de sua qualificação social, assim estigmatizando-a com base em noções referidas à religião e à família.

De acordo com Jean-Blaise Grize (2001), as representações sociais indicam “a maneira de perceber, de sentir e de pensar o conjunto da realidade social” (p. 140). Podem ser utilizadas também para “condenar sumariamente um fenômeno social que não nos convém” (p. 142). Nesse sentido, servem de referência para ações e discursos. Este reside na expressão oral ou por escrito, a partir do que se exprimem formas de visualização do mundo. Neste sentido, por ser dotado de procedimentos argumentativos, “todo discurso é produzido para ter algum efeito sobre seu destinatário” (p. 127). Disto depreendem-se duas espécies de raciocínio. Na primeira, mesmo não formais, ela possui o objetivo de estabelecer a verdade daquilo que é dito. Em relação ao segundo, podemos verificar a existência de raciocínios “criadores de fato” que não são diretamente observáveis. Através de uma consistente construção narrativa, tais fatos podem assumir o estatuto de verdade, modulando-se de forma eficaz na esfera pública.

Jodelet (2001) oferece uma perspectiva parecida ao considerar o fato de as instituições mobilizarem certas representações sociais, as quais se sistematizam dando lugar a “teorias espontâneas”. Algumas versões da realidade são encarnadas em imagens e passam a ser identificadas a “verdades substantivas”. Tal processo é constante nas interações entre as pessoas, estando presentes, portanto, em suas ações.

É com essa noção de imagens, valores e representações do real que podemos prosseguir à exposição da metodologia empregada na pesquisa. No capítulo sobre a atuação do governo federal, apresentamos o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack para explicitar a ênfase do discurso na repressão ao tráfico e ao consumo de drogas, bem como nos pilares de prevenção e atenção ao usuário. No Projeto de Lei, que pretende propor emendas para alterar a atual Lei de Drogas, os discursos de seu autor são balizados pelos elementos elencados acima, como também pela responsabilização do usuário e pela proposição de penas mais duras ao traficante de *crack*.

Na pesquisa feita por membros da Fiocruz, são mostrados dados concretos que podem nos ajudar a pensar a articulação entre diversas práticas e discursos e questões prementes da agenda pública. Aos materiais de mídia utilizados, podemos estender a mesma justificção do emprego.

No capítulo 3, vemos que o novo protocolo de abordagem tem como uma de suas determinações mais polêmicas a internação compulsória de crianças e adolescentes flagrados sob o consumo de drogas. Um detalhe interessante é que o termo “crack” não aparece em nenhum momento no texto do documento. Entretanto, artigos do blog de Rodrigo Bethlem, cujo discurso é favorável ao procedimento acima, evidenciam que na prática o decreto da SMAS tem sido destinado em larga escala aos usuários de crack.

No subcapítulo referente aos manifestos do CONANDA e de Siro Darlan, o discurso é bastante enfático quanto ao novo protocolo, o que é feito através da mobilização de textos, normas e artigos constitucionais que apontam infrações por parte da Prefeitura. Assim, elementos referentes à violação de direitos são bastante acionados ao longo dos textos, considerando inclusive a ilegalidade do novo protocolo de abordagem social.

No capítulo 4, descrevemos as categorias acionadas na Ação Civil Pública, as quais se referem ao questionamento da atuação da Prefeitura, desde o decreto que instituiu o Choque de Ordem, em 2009. As dimensões mobilizadas referem-se à necessidade de se acionarem pessoas qualificadas para atender a população de rua (e que possa ser usuária de drogas), a ausência de políticas de habitação e do déficit de equipamentos para acolher essas pessoas. No documento também estão presentes trechos de depoimentos prestados por Bethlem ao MP, explicações sobre as internações, práticas de *sarqueamento* e uso de violência física e psicológica contra as pessoas que moram nas ruas, durante as tentativas de recolhimento forçado. Os discursos do secretário, relativos a esses aspectos, foram objeto de nossas análises. Na parte conclusiva, retomaremos os itens que se apresentaram de forma mais recorrente ao longo da pesquisa e em perspectiva com as interpretações e reflexões do estudo.

No próximo subitem trataremos da contextualização das drogas no Brasil e no mundo, como também do *crack*, o que nos ajuda a entender a atuação da Prefeitura em relação à referida droga.

1.4. Drogas no Brasil e no mundo

A utilização de substâncias psicoativas é recorrente na história da humanidade, sendo ressignificada em função das contingências históricas. Administradas de forma ritualística ou utilitária, elas constroem uma relação simbiótica entre o indivíduo e a substância, o que, no decorrer do tempo, vem impactando e transformando os aspectos mais prosaicos da vivência do tipo humano (Albuquerque, 2012).

Dessa maneira, tal simbiose – que correlaciona espécies vegetais psicoativas e as humanas, em que ambas se influenciam mutuamente conferindo benefícios a ambas (Mackenna, 1995 *apud* Albuquerque, 2012) – sugere que reflitamos sobre as modalidades de representações construídas pela humanidade para dar conta do entendimento e do controle de psicotrópicos. Por conta da relação estabelecida com a dimensão humana, é possível compreendê-los como também dotados de agência na história. Conforme coloca o autor do artigo, diante da benéfica relação entre as espécies e levando também em conta as características de modificação da realidade conferidas por algumas plantas, seus efeitos psicoativos impactam a dimensão psicossocial do indivíduo que a utiliza, como também suas ações sociais. À medida da perpetuação de seu consumo, esforços mais efetivos de cultivo, manipulação, consumo e circulação vêm sendo empregados.

Relativamente à interface dos campos cultural, histórico e sociopolítico, as significações sociais que essas substâncias assumem estão inscritas em um universo de referências simbólicas, constantemente atualizado por indivíduos, grupos sociais e, sobretudo no século XX, por determinadas opções políticas em face do aumento do consumo.

Sejam lícitos ou ilícitos, os psicoativos receberam a denominação *drogas*, cujos significados assumidos em determinados contextos traduzem a forma como

eles vêm sendo visualizados. Assim, tornaram-se um problema social passível de medidas que, na ampla maioria das vezes, vem reprimindo seu uso.

No artigo “Transformações do significado da palavra “droga”: das especiarias coloniais ao proibicionismo contemporâneo”, Henrique Carneiro traça um histórico das diferentes concepções assumidas pelas drogas no Brasil a partir do período colonial. Como ressalta o autor, o que hoje se entende por “drogas” não corresponde a definições passadas da mesma. A existência de diferentes drogas espalhadas pelo planeta impulsionou o advento das grandes navegações e da dinamização do comércio. Recebiam essa denominação mercadorias ou especiarias apreciadas no mundo, como nossa cana de açúcar e o pau-brasil.

As especiarias das Índias orientais e ocidentais⁴, também conhecidas como drogas, eram riquezas muito procuradas à época da aventura marítima e comercial e abasteciam a Europa, nos séculos XVI e XVII. O termo “droga”, segundo Carneiro, deriva de *droogs*, do holandês, cujo significado é “produtos secos”. Ele também era utilizado para designar substâncias naturais presentes na tinturaria, na alimentação, na medicina ou como produto que poderia ser consumido para o prazer do indivíduo.

As especiarias, de um modo geral, permitiam que os homens gozassem de saúde, boa disposição dos sentidos, contribuindo para uma vida mais longa, além de estabelecerem uma aproximação comercial entre diferentes povos para o suprimento mútuo de tais mercadorias. Não havia uma distinção entre o que era droga, comida ou remédio. No contexto colonial, ela significava riquezas exóticas, produtos de luxo para consumo ou uso médico. O chá, por exemplo, poderia ter seu sabor apreciado ou ser utilizado para enfermidades gastrointestinais. De acordo com um comentário do padre Simão de Vasconcelos: “crescerá... conhecida, aplaudida, buscada de todas as partes do mundo por suas ricas drogas” (Carneiro, p. 12).

Contudo, hoje em dia, coloca o autor, a fronteira entre o que é droga, comida ou remédio é muito bem definida e controlada. Dessa maneira, “uma

⁴ Produtos como tabaco, pau-brasil e açúcar, das índias ocidentais, e pimenta, canela ou noz-moscada, das orientais, constituíam produtos designados como tal pelo jesuíta Antonio João Antonil em *Cultura e Opulência no Brasil por suas drogas e minas* (1711).

análise mais profunda evidencia que as distinções não são “naturais”, mas um recurso artificial de controle político e jurídico” (p. 15).

Assim, o conceito de droga abrange desde tudo aquilo que se ingere, mas que não é alimento, até propriamente determinados alimentos que podem ser considerados como drogas, como café, chocolate, açúcar, tabaco e outros (Carneiro *apud* Albuquerque). Dessa maneira, a droga não possui um sentido apriorístico, este é mediado e transformado processualmente. Ela não existe em si mesma, não constitui um dado espontâneo, mas se trata de uma categoria social, isto é, de uma construção ocorrida nas sociedades cujos significados a ela atribuídos resultam justamente desses processos históricos e sociais.

Carneiro também propõe a investigação do conceito de “vício”. Antes se tratava de um conceito moral abstrato, não virtuoso, passando a assumir a noção de comportamento excessivo. Hoje em dia o vício é identificado ao abuso de drogas. Conforme aponta o autor, sua definição é complexa, tendo em vista que sexo, jogo, trabalho, esporte e alimentação são hábitos e comportamento cotidianos “que podem se revestir das características atribuídas ao vício” (p. 20)

1.5.

Drogas no contexto do século XX: liberação inicial, repressão, disputas econômicas e ideológicas.

No início do século XX, o consumo de tabaco, álcool e de outras drogas legais ou ilegais, passou a ser objeto de forte regulação estatal, fenômeno que desembocou na elaboração de tratados e legislações específicas para tratar do assunto. O comportamento das pessoas, em sua vivência prosaica, também passou a ser controlado e regulado por forças policiais e teorias médicas e científicas.

Carneiro coloca que o surgimento do taylorismo e do fordismo foi concomitante “aos mecanismos puritanos da Lei Seca e a discriminação racial de imigrantes serviu de pretexto para a estigmatização do ópio chinês (...) nos Estados Unidos” (p. 18).

Neste mesmo período, a cocaína e a heroína, hoje drogas ilícitas, rendiam bons lucros no mercado internacional de forma legalizada, o que envolvia interesses de indústrias farmacêuticas, por exemplo. As colônias de países europeus, como Alemanha, França, Inglaterra, Holanda e Portugal, produziam matéria-prima para a fabricação de psicoativos com forte mercado consumidor, como o ópio e seus derivados. Nesse sentido, países que hoje são proibicionistas, antes preconizavam a liberdade comercial ao tentar impor a legalização de opiáceos ao governo chinês, patrocinando assim as duas Guerras do Ópio (1839-1842/1856-1880).

Em defesa do Império chinês, o governo americano no século XX encampou a disputa sob o mote proibicionista e, portanto, contrário à legalização de psicoativos. Assim, os Estados Unidos passaram a ocupar lugar de destaque numa disputa que, até então, estava sendo protagonizada pela Europa⁵.

Em “Narcotráfico: um esboço teórico”, Thiago Rodrigues menciona que “o tráfico de psicoativos se cristalizou como tema diplomático-militar” (p. 293). Além disso, a compreensão do que vem representando o narcotráfico remete às origens da proibição das drogas. Em meados do século XIX, ligas e associações de origem protestante, posicionavam-se contra hábitos concebidos como degenerados e imorais, tais como o jogo, a prostituição e uso de drogas, principalmente o álcool. A prática e disseminação de tais concepções acabavam viabilizando e engendrando uma associação direta entre determinadas drogas e “minorias morais” tidas como perigosas por, dentre outros motivos, fazerem uso destas e por conta de suas origens sociais; chineses eram relacionados ao uso do ópio; negros, ao da cocaína; hispânicos ao de maconha e assim por diante. Dito de outro, ao estigma social, que já tornava esses grupos suspeitáveis e passíveis de vigilância por parte de uma sociedade com valores ascetas, somava-se o do consumo de drogas. Tais substâncias eram entendidas como venenos não apenas para o corpo, mas também para alma. Drogas como ameaça moral, de saúde pública e de segurança.

⁵ Por iniciativa dos EUA, com intuito de controlar o mercado de drogas, na Conferência sobre o Ópio (1909) não foram deliberadas medidas proibicionistas, mas foi elaborado o primeiro documento oficial com vistas à regulação de um mercado que, até então, era livre.

Assim, o proibicionismo acabou sendo mais forte que a “ética liberal de mercado” presente na formação sociopolítica dos Estados Unidos. Com a Lei Seca de 1919, que proibiu a produção, circulação e comercialização e consumo de álcool, instalou-se a proibição o que se estendeu a outros psicoativos mais à frente.

De acordo com o autor, diversas transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas entre as décadas de 1980 e de 1990 tiveram forte impacto em diversos campos do saber. A menção é ao fim da Guerra Fria, o que afetou o que ele chama de “perda de um largo referencial”, tendo em vista que, durante sua vigência, havia uma maior segurança em relação aos rumos da política internacional. Em relação ao século XX, ele considera que não havia um paradigma, tal como antes, capaz de reconfortar as mentes em função de seu poder de explicação⁶.

Assim, o século XX figurou-se como um período bastante violento além de palco de eclosão de conflitos diversos, sobretudo guerras civis a partir de 1945. Justamente nesta cena de proliferação de conflitos entrecruzados, “um dos novos conflitos identificados pelos centros de inteligência de estados nos hemisférios Norte e Sul foi o narcotráfico” (p. 292). Ele era identificado como uma ameaça à segurança internacional, o que pode ser tributado a um longo processo em que se construíram ideias, representações e imagens de que o tráfico de psicoativos ilegais consistia em um conjunto de perigos e ameaças à ordem do globo. Assim “o veio histórico e interpretativo que nos conduz à análise do narcotráfico nos conduz às origens da proibição às drogas” (p. 293).

Em 1972 nos EUA, Nixon alcunha as drogas ilícitas de grandes inimigos da sociedade americana. Em 1986, Reagan publica o *National Security Decision Directive*, documento em que o narcotráfico passa a ser visto como uma ameaça à segurança nacional e que, portanto, teria de ser combatido. Drogas ilícitas eram produzidas em países que se proclamavam apenas como consumidores. É o caso

⁶ Do ponto de vista liberal, com a aclamação de uma vitória do Ocidente acompanhada de um período de pacificação, o fato era que, nos anos 90, a existência de conflitos violentos, como os remanescentes do colonialismo na África e na Ásia, punha em cheque o que ele denomina de “idílio liberal”. Havia também na concepção ocidental, os perigos de um “fundamentalismo” islâmico, principalmente para os Estados Unidos.

de Peru, Bolívia e Equador, os quais passaram a refinar a folha de coca – tradicionalmente de uso milenar – para a produção de pasta-base (primeiro produto no processamento de cocaína). Assim, a cocaína pura ganhou os mercados europeu, estadunidense e latino-americano.

1.6.

Drogas no Brasil e a influência externa simbólica e normativa: legislações, políticas importadas e narcotráfico.

No artigo, “O advento do crack no contexto político brasileiro”, Gustavo Fantauzzi e Bruna Aarão apresentam as abordagens das políticas públicas sobre a temática, como também algumas legislações. Os autores buscaram entender a forma como as normas estrangeiras se modularam do contexto internacional para o nacional. O objetivo do trabalho é analisar as políticas públicas referentes ao tratamento de usuários de drogas, além dos impactos de sua implementação no país e na região metropolitana de Belo Horizonte.

Conforme já foi colocado, a questão do uso de substâncias psicoativas sempre foi objeto de discussões entre especialistas, nos diferentes estratos da sociedade, entre agentes do poder público e, por conseguinte, no processo de elaboração de políticas voltadas para a administração da problemática, que interliga os campos da saúde e da segurança pública.

Segundo os autores, além do que podemos ver nos debates atuais em torno do assunto, trata-se de um tema que se apresenta muito em voga, com questionamentos que passam por questões morais e de direito humanos. Eles se perguntam: é melhor punir o usuário ou tratá-lo? Legalizar o uso ou reprimi-lo? As políticas públicas devem levar em conta aspectos morais ou apenas a situação da pessoa envolvida? Tais políticas públicas devem ser estendidas a traficantes, usuários e dependentes? Pelo viés dos “direitos humanos”, o indivíduo tem o direito constitucional de fazer suas próprias escolhas. Nessa esteira, coloca-se

também que a pessoa deve ser o alvo das políticas públicas, cujo tratamento deve ser garantido se ela decidir interromper o uso ou apenas “dar um tempo”.

De um ponto de vista que o autor chama de “moralista”, os usuários são considerados como marginais e passíveis de serem presos diante do ônus que causam ao ordenamento social. Para ele, a situação é mais dramática em relação ao que usa *crack*, sendo, portanto, superlativizada. O usuário possui um “estigma incorporado”, “é visto como uma pessoa suja, pobre, marginal e noiada (referência à paranoia, quadro psíquico classificado pela psiquiatria)” (p.81), sendo, para alguns estratos da sociedade, a internação ou afastamento do convívio social o melhor caminho.

O Brasil sempre aderiu às diretrizes de convenções europeias ou estadunidenses relativas a drogas. Diante de propostas proibicionistas desses órgãos, a formulação de nossas leis seguiu rota semelhante. No trabalho, os autores traçaram o perfil das políticas adotadas, analisando 53 normas institucionais (de 1938 até hoje, nas instâncias estadual, municipal e federal). Na análise, eles elegeram as seguintes categorias:

- a. tipo de legislação (decreto, lei, portaria, resolução);
- b. abrangência da legislação (federal, estadual ou municipal);
- c. existência de foco na saúde (previsão de ações de tratamento);
- d. menção a ações de redução de danos;
- e. foco na segurança pública: proibicionismo, medidas previstas para aplicação ao usuário (nenhuma, penal, administrativa, administrativa e/ou penal) ;
- f. previsão de ações de redução da oferta de drogas e ou do tráfico de drogas.

Acerca dos tipos de legislação, há projetos de lei, decretos, resoluções e portarias. A grande maioria das normas é de iniciativa do governo federal. Na área da saúde pública, a maior parte não tem foco na atenção ao usuário, não prevendo ações para o tratamento, e uma minoria cita ação de redução de danos. Sobre normas de caráter proibicionista, apenas uma minoria tem foco em medida de segurança pública.

O consumo da maconha foi proibido pela primeira vez em 1830 por uma portaria da câmara municipal, droga predominantemente consumida por escravos, a despeito de que o controle do uso de drogas não consistia em uma preocupação direta por parte do Estado brasileiro até o fim do século XIX. Mas foi no século seguinte que começaram a surgir formas de intervenção política em relação ao uso de drogas, diante da disseminação de substâncias psicoativas e do aumento do seu uso. Assim, Europa e EUA passaram a apelar para políticas de criminalização do porte e venda de drogas na legislação brasileira, tornando-se objeto de atenção das autoridades.

Em 1921, o porte e a venda de drogas foram criminalizados no Brasil, de acordo com Luiz Antonio Paixão. Existia pena de multa e prisão para quem comercializasse cocaína e outras drogas. A justificativa para a ideia da proibição consistia no argumento de que a ordem deveria ser mantida, além da questão da saúde e da segurança. O primeiro caso de internação compulsória foi em relação ao álcool, a qual deveria ocorrer quando o abuso viesse a prejudicar o próprio indivíduo ou quando oferecesse perturbação à ordem pública.

Em 1932 uma nova legislação previa que o porte de qualquer substância psicoativa teria pena de prisão, podendo a justiça internar a pessoa portadora da droga por tempo indeterminado. Em 1936, criou-se a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE), cujo objetivo foi o de propor uma legislação para tratar do tema. Na década de 60, com os movimentos de contracultura, houve uma ressignificação no que se refere ao sentido do uso da droga, sobretudo por jovens de classe média e alta. Assim, gerou-se uma maior preocupação por parte das autoridades, reverberando na intensificação do combate e controle do uso com exigência de mais rigidez. Em 1964, o Brasil adere à Convenção Única sobre Entorpecentes em Nova Iorque, seguindo na mesma linha repressiva e acompanhada das normas internacionais.

Em 1971, ainda persistia a abordagem penal acerca do uso de drogas. Contudo, incorporou-se uma concepção medico-psiquiátrica, de modo que esta passou a ser preponderante pelo fato de, segundo os autores, o usuário passar a ser considerado um doente. Hospitais psiquiátricos eram vistos como lugares em que vidas eram salvas e pessoas recuperadas. Existia toda uma retórica do cuidado não

mais apenas de punição. Mas, para Aarão e Fantauzzi, “isso não foi suficiente para que houvesse uma mudança de paradigma relacionada ao uso das drogas, haja vista que a psiquiatria tornou-se aliada da repressão e do controle das drogas no Brasil” (p. 85).

Na década de 70, ainda no período da Ditadura Civil e Militar, é lançada a Lei de Tóxicos (6.368/1976), de modo que muitos de seus preceitos são acionados até os dias de hoje como, por exemplo, a criminalização, a venda e o consumo. Desta maneira, percebe-se que a essa época os governantes entendiam a questão como de segurança pública, mesmo permanecendo o discurso médico do cuidado, como na Lei de 1971.

Entretanto, os autores consideram que, a despeito do viés repressivo, houve um ganho em relação ao usuário, pois a internação deixa de ser obrigatória cuja ênfase passa a ser depositada no tratamento. Outro aspecto da Lei refere-se à distinção entre a pena para quem porta a droga e pena para quem a usa. Mesmo sendo mais branda no segundo caso, ainda é prevista pena de detenção.

De acordo com os autores, a Lei de Tóxicos passou a ter efeitos uma década depois, tendo em vista que, em função dela, surgiram os primeiros centros de tratamento, sejam eles de cunho psicológico ou religioso, ligados de alguma forma ao poder público.

A proibição de drogas ilícitas no Brasil ocorre por meio de três convenções internacionais da ONU (p. 86). O ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, criou a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad – inspirado no DEA, que comanda as políticas repressivas nos Estados Unidos) e o Conad (Conselho Nacional Antidrogas), criando depois o Sisnad (Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas), extinguindo, em 1998, a Secretaria Nacional de Entorpecentes e o Conselho Federal de Entorpecentes (Cofen).

Ao Sisnad cabia a formulação de políticas públicas com uma perspectiva antidrogas bem como a revisão de procedimentos de administração em repressão, tratamento, recuperação e reinserção social. Na política nacional sobre drogas há um reconhecimento da diferença entre consumidores de drogas e traficantes, o

que, como muito bem colocam Fantauzzi e Aarão, “evidencia a manutenção da tendência política imposta pelas leis de 1976” (p. 87).

Sob inspiração do DEA (Drug Enforcement Administration), a criação do Senad gerou polêmica entre os especialistas da área, considerando-o um retrocesso nas políticas públicas sobre drogas. Assim como o Conad, ela é um órgão implementado pelo poder executivo que, à época da criação, “procuravam alinhar as políticas sobre drogas no Brasil às de combate às drogas defendidas pelos EUA. Dessa forma, era uma legislação focada em aspectos da segurança e da defesa nacional” (p.88). Contudo, os autores consideram que a secretaria teve papel importante no que diz respeito à melhoria do tratamento que é dispensado pelas comunidades terapêuticas.

Nas palavras dos autores, a “Política nacional sobre drogas do Conad (2010) institucionaliza sua ideologia nos seguintes objetivos, que em sua maioria, está ligada ao setor da segurança pública” (p. 88).

1. Conscientizar sobre os malefícios do uso;
2. Mobilização e capacitação de atores da sociedade civil na elaboração de estratégias que reduzam a oferta e a demanda de psicoativos;
3. Sistematizar e divulgar ações referidas ao uso indevido;
4. Estreitar a comunicação entre órgãos públicos e privados;
5. Combate ao tráfico em território nacional.

No âmbito das comunidades terapêuticas, considera-se, segundo os autores, que a melhor forma de tratamento é a abstinência. De acordo com Aarão e Fantauzzi, o Ministério da Saúde, criado em 1953, teve sua atenção voltada para a questão de álcool e de drogas em geral, a partir do início dos anos 2000. Assim, os autores consideram que ele é portador de uma política que leva em conta o sujeito como detentor de direitos sociais, como acesso à saúde e assistência social (p. 89).

Há duas abordagens distintas no que se refere às políticas nacionais sobre drogas. Em relação ao Ministério da Saúde, o enfoque é na área da saúde, enquanto o Conad é voltado para a segurança pública. Ambos possuem o mesmo

poder na definição de diretrizes, mas, na leitura dos autores, o Ministério da Saúde não foca na droga, mas na redução dos problemas relacionados ao uso abusivo.

A decisão em aderir ao projeto dos CAPS ad é municipal, de modo que as políticas devem ser seguidas segundo as diretrizes estabelecidas pela União, com repasse financeiro realizado pelo Ministério da Saúde.

As políticas de redução de danos surgiram no Brasil no contexto da proliferação de doenças como AIDS e hepatite. Em 1993, o uso de drogas injetáveis era responsável por 11,5% dos casos de AIDS no Brasil. Em 2003, o índice foi de 2,3% (Pinheiro *apud* Fantauzzi; Aarão). Tal queda, que em função dos dados é significativa, ocorreu em virtude da implementação de políticas de redução de danos. Elas foram assumidas em 1994 pelo ministério da saúde para a prevenção de DSTs, AIDS e hepatite entre usuários de drogas injetáveis.

1.7.

Crack: características farmacológicas e toxicológicas

O *crack* é uma droga ilícita, de coloração branca e, nomeado dessa forma, por conta do barulho emitido quando entra em contato com o fogo. Trata-se de uma substância psicoativa sintética, obtida do pisoteio de folhas de coca à qual se incorpora querosene, sendo depois maceradas com ácido sulfúrico diluído. Daí consegue-se a chamada pasta base de coca, que possui efeitos similares aos do *crack*. Para a produção deste, a esta pasta é adicionado bicarbonato de sódio.

O *crack* pode ser fumado em recipientes como cachimbos, copos de plástico ou latas de alumínio amassadas, como também em cigarros enrolados com maconha, o que gera um feito mais rápido e intenso. Quando fumado, o *crack* atinge o pulmão, órgão bastante vascularizado, o que leva a uma absorção instantânea por cair rapidamente na circulação cerebral. Os primeiros efeitos de prazer surgem entre 10 e 15 segundos, mas o efeito da droga dura muito pouco tempo, algo em torno de 5 minutos.

A pesquisa do Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (Cebrid/Unifesp)⁷ apresenta pistas sobre os efeitos da ampliação do problema do *crack* na população. Para Sergio Alarcon, existe uma confusão entre causa e efeito na percepção de grande parte da população. Os resultados da pesquisa apontaram que existe uma compatibilidade entre os discursos da sociedade em geral e as falas de usuários de drogas entrevistados. A pesquisa mostra que “77,1% dos entrevistados consideraram que utilizar cocaína ou crack uma ou duas vezes na vida oferecia um risco grave”. Dessa maneira, as noções do senso comum de que a droga vicia na primeira “pipada” e de que é causadora do desmantelamento familiar e de degradação humana vão de encontro às percepções dos usuários. Para Sergio Alarcon, o *crack* não é uma droga diferente da cocaína, mas uma de suas modalidades de administração. O grande problema, argumenta o especialista, é que o *crack* se tornou a cocaína das parcelas mais pobres da população. Nas palavras do especialista:

Ele apenas substituiu como droga de preferência outras drogas que sempre foram utilizadas contra a dor física e moral produzida pela miséria. O crack desnuda a miséria humana para muitos daqueles que certamente prefeririam mantê-la na invisibilidade (...).

(...) Todos os que entendem minimamente de Saúde Mental e Saúde Pública sabem o que fazer e como fazer, e por isso queremos a implantação dos equipamentos públicos preconizados pelo SUS. O problema é como cuidar para retirar da miséria essas pessoas, e como evitar a fábrica de miseráveis, de crianças e adolescentes abandonados que, uma vez nas ruas, encontrarão outras drogas muito mais devastadoras que o crack, como a exploração sexual, as doenças infectocontagiosas e a violência extrema – inclusive a violência do Estado.

Para Tarcísio Andrade,⁸:

o crack dá um suporte, ao melhorar o estado de ânimo diante de uma realidade terrível. Ele é um estimulante, um antidepressivo, tira a fome do indivíduo mal alimentado. Há um ciclo vicioso mas que não começou com a droga, ela chega em um segundo momento”.

⁷ Fonte: <http://www.brasildefato.com.br/node/12490>.

⁸ Atualmente o pesquisador desenvolve estudo sobre o uso do “modafinil” como estratégia de redução de danos, droga estimulante do sistema nervoso, que pode ser capaz de controlar a “fissura” (vontade incontrolável de fazer uso da droga).

No artigo “Causa mortis em usuários de crack”, publicado no ano de 2006, umas das conclusões é que indícios apontam para o fato de a mortalidade dos usuários estar mais associada à violência e à condição de vulnerabilidade a doenças como AIDS ou Hepatite C do que ao seu consumo.

1.7.1. O crack no mundo

Nos EUA, no fim da década de 80, houve um *boom* no consumo da droga. Assim como pode ser largamente vislumbrado hoje no Brasil, no referido país também houve um “pânico moral” em relação ao *crack*, droga desconhecida que logo se propagou por ser muito mais barata. A mídia estadunidense também abordou a questão de forma alarmista e baseada no mote proibicionista, o que se coaduna com a forma como o poder público federal e do município carioca encaram o consumo e a circulação de substâncias psicoativas ilícitas. Nos Estados Unidos, a fim de que o pânico em relação ao crack assumisse continuamente respaldo público, ele foi abordado pelos artigos de jornais e revistas como uma droga inteiramente nova, dotada de poderes nocivos sem precedentes como, por exemplo, a capacidade de viciar o indivíduo instantaneamente. Além disso, mitos sobre a degradação proporcionada pela droga e histórias comoventes de superação eram bastante explorados. Em seguida, passaram a recorrer às chamadas “evidências epidemiológicas”, em que termos como “praga” e “epidemia” eram frequentemente acionados nos discursos.

Entre os governos Reagan (1986) e Bush (2001), uma onda de encarceramento em virtude de crimes relacionados ao crack tomou conta do país. A população mantida em cárcere era predominantemente negra, sendo submetida a leis punitivas mesmo sem a existência de um histórico de crimes violentos. O uso do *freebase* (cocaína fumável bastante similar ao crack, mas com maior nível de pureza) e da cocaína injetável não sofriam o mesmo tipo de sanção, pois não eram comumente consumidos pelas ditas “classes perigosas” (Reinarman & Levine, 2004 *apud* Netto, 2013). O crack era mais barato, vendido em pedras e

destinado a grupos sociais pertencentes às periferias, enquanto a cocaína era consumida em ambientes privados e por pessoas mais abastadas.

1.7.2.

O crack no Brasil

No Brasil, o consumo de cocaína injetável no final da década de 70 e início da de 80, no município de São Paulo, foi sendo substituído pelo do *crack*. Tratava-se de uma medida para evitar a contaminação pelo HIV e outras doenças contagiosas. Além disso, o aspecto econômico também assumiu relevância, talvez até maior, na medida em que, em princípio, os traficantes impuseram o *crack* aos usuários, que, sem alternativa, aderiram a seu uso. Em virtude de seu efeito estimulante e de rápida duração, os comercializadores de drogas ilícitas apostavam que os usuários comprariam a droga com cada vez mais frequência, gerando uso compulsivo, conseqüente dependência e lucro para o mercado de drogas.

De acordo com o estudo etnográfico de Danielle Vallim, os relatos de usuários na *cracolândia* do Jacarezinho, no Rio de Janeiro, apontam que o primeiro contato com a droga ocorreu no período da adolescência (média de 15-18 anos), a partir do ano de 2003 e em meio ao consumo de outros entorpecentes. A droga passou a ser utilizada, em grandes proporções, a partir de 2006, quando houve a primeira grande apreensão de crack na capital (218 Kg) e, posteriormente, 795 Kg, em 2010⁹. Assim, em quatro anos, o crack se disseminou por toda a cidade, gerando também a formação de territórios como as *cracolândias*.

Os autores encetam uma crítica acerca da abordagem do poder público sobre o crack, relativo ao período em que realizaram sua pesquisa, considerando-a enrijecida e pouco flexível, tendo em vista o protagonismo das drogas na elaboração e implementação de diretrizes e ações, em detrimento de uma

⁹ A tese mais aceita é a de que o crack demorou a entrar na cidade do Rio de Janeiro por conta da proibição dos traficantes, tendo em vista que, para eles, hipoteticamente a droga não gerava lucro.

perspectiva que situe a pessoa com problemas de dependência como alvo das ações. Considero hipoteticamente que isto não se concretiza porque o indivíduo no Brasil não é reconhecido como capaz de deliberar sobre seu problema. A importante hipótese dos autores é de que há uma inversão de valores na política brasileira sobre drogas, pois mesmo não possuindo pouco conhecimento técnico sobre a questão, sua abordagem é baseada “no senso comum e no apelo popular” (p. 95). Ademais, entendem que isto é ligado à política de “guerra às drogas” presentes no Programa Tolerância Zero de Reagan, na década de 80.

Os autores acrescentam a questão do receio de nosso país em relação às represálias por parte dos EUA, como as sofridas pela Colômbia, Equador e Venezuela, o que contribuiu para a elaboração e implementação de políticas públicas alinhadas ao modelo proibicionista estadunidense, ineficiente e ineficaz, e altamente oneroso para os cofres públicos. A forma como poder público encara a questão é ineficiente, o que para eles fica mais evidente quando o assunto é o *crack*. Mas para isso é preciso ver como se dá a abordagem da droga no caso brasileiro. Para nosso estudo, no contexto da cidade do Rio de Janeiro.

2

A abordagem sobre o crack no nível federal: discursos, legislações e programas de ação

Este capítulo aborda os discursos e as práticas de autoridades e políticas públicas elaboradas pelo governo federal em relação ao *crack* nos municípios da União, como também a recente pesquisa da Fiocruz sobre o perfil de usuários de *crack* e similares no Brasil, além do Projeto de Lei nº 7663 de autoria de Osmar Terra.

2.1.

Plano Integrado de Enfrentamento ao *Crack*

Como parte do Plano Integrado de Enfrentamento ao *Crack* e outras Drogas, foi lançado em dezembro de 2011 o “*Programa Crack, É possível vencer!*”, cujos eixos se baseiam na *prevenção* ao uso, *enfrentamento* ao tráfico de drogas e *atenção e cuidado* para usuários. Em relação ao primeiro, o objetivo principal constitui fomentar e fortalecer uma rede de proteção contra o consumo e todos os tipos de entorpecente. O segundo, denominado “Eixo Autoridade” preconiza o combate ao tráfico de drogas e o policiamento ostensivo de proximidade e nas fronteiras. O terceiro objetiva a ampliação da rede de atendimento e atenção ao usuário, como também a suas respectivas famílias.

Sobre o trabalho de *prevenção* ao consumo é prevista a adoção de medidas que capacitem educadores e policiais militares a fim de promover um trabalho de conscientização em 42 mil escolas. Além disso, receberão treinamento profissionais da saúde, da assistência social, operadores do direito, 135 mil líderes comunitários e conselheiros municipais e 35 mil lideranças religiosas, até o ano de 2014.

Também estão previstas campanhas publicitárias a fim de informar e prevenir a população sobre o consumo de *crack* e de outras drogas. Há também o

serviço 132 de atendimento gratuito por telefone para esclarecimento sobre o tema das drogas, representando assim uma estratégia de utilidade pública, conforme o discurso presente no site oficial do programa.

Sobre o trabalho relativo ao eixo *Cuidado*, o governo federal objetiva criar Enfermarias especializadas em hospitais gerais, com quase 2500 leitos até 2014 para internação de curta duração para os casos de crise de abstinência e de intoxicação grave. O valor repassado da diária, que era de 57 reais, passou para 300. Apontam também o projeto dos Consultórios na Rua (308 unidades), os quais farão atendimento itinerante em locais de maior incidência de uso do *crack*.

Os Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e Drogas (CAPSad) passarão a funcionar 24h por dia com tratamento ambulatorial e acolhimento durante a noite. O prometido é que até 2014 serão 175 unidades em todo o país. Outra medida são as Unidades de Acolhimento, em que estão previstas 408 unidades para adultos e 166 exclusivas para o público com idade entre 10 e 18 anos. O tipo de acolhimento é em “regime residencial”, por até seis meses, em parceria com os CAPSad¹⁰.

As Comunidades Terapêuticas, instituições de iniciativa da sociedade civil, as quais oferecem tratamento a usuários de *crack* e outras drogas, como também a seus familiares, passarão a receber financiamento do Sistema Único de Saúde. A contrapartida é oferecer serviço adequado, de atenção psicossocial e respeito aos direitos de todos os envolvidos.

Sobre o eixo *Autoridade* o propósito é a integração das Polícias Federal, Rodoviária, Cíveis e Militares, como também policiamento ostensivo de proximidade nas áreas de maior consumo de drogas nas cidades, visando assim à revitalização desses espaços. As ações irão ocorrer nas fronteiras e nas *cracolândias*, acompanhadas da intensificação de planos de inteligência e investigação para prender traficantes e desarticular organizações criminosas envolvidas com o tráfico de drogas ilícitas. Outra medida é a instalação de

¹⁰ Atualmente são 30 CAPSad em funcionamento. A meta atualizada é de 67 até o fim de 2013 e 198 até o final de 2014. Fonte: <http://www.brasil.gov.br/observatoriocrack/cuidado/centro-atencao-psicossocial.html>.

câmeras de monitoramento em locais de maior consumo de drogas, a fim de inibir a prática de crimes e proteger as pessoas que residem ou circulam por esses locais. Há a ressalva de que esses policiais têm “formação na doutrina de polícia de proximidade (comunitária)”.

Esse programa de enfrentamento ao *crack* possui uma página na internet contendo diversas informações sobre o entorpecente, formas de tratamento e prevenção, bem como as ações que vem sendo realizadas para seu combate. Existe também uma Cartilha que visa a auxiliar gestores públicos interessados em aderir ao programa. Nela constam de forma mais desenvolvida os pontos que elencamos acima – estes podem ser encontrados em um link do site do Planalto, denominado *Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas*.

A cartilha apresenta os motivos que justificam a elaboração do Programa. Nela há uma introdução em que é exposta a entrada no *crack* no Brasil, que ocorreu na década de 80 na cidade de São Paulo. É frisado também que o marco legal desta política é o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), a Lei 11.343 de 2006, ou simplesmente a conhecida Lei de Drogas. Outros objetivos são o desenvolvimento de indicadores sociais e atenção às potencialidades locais a fim de que sejam aproveitadas da melhor forma possível. Enfatizam também a oferta de atenção especial a crianças em situação de vulnerabilidade.

Importante mencionar que esse Plano Integrado foi instituído a partir de um Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010, também sendo criado seu respectivo Comitê Gestor. Os motes da prevenção, do tratamento e da reinserção social são reiterados em todos os documentos oficiais. Há ênfase também na necessidade de que União, estados, municípios, distrito federal e sociedade civil atuem de forma interdependente no trabalho que deve ser conjunto e de forma integrada. Busca-se a articulação também com a área da saúde, assistência social, segurança pública, direitos humanos, esportes e outros, sempre em consonância com os ditames da Política Nacional sobre Drogas.

De acordo com o Decreto 7637, de 2011, “as instâncias de gestão serão coordenadas pelo Ministro de Estado da Justiça” (§ 1º) e “Caberá ao Ministério da

Justiça prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários ao funcionamento das instâncias de gestão (§ 2º)”. A despeito disto, representantes de órgãos e entidades do judiciário, do legislativo, da administração pública, da defensoria pública, bem como especialistas e organizações da sociedade poderão fazer parte das reuniões. Assim, podemos depreender que as deliberações das ações cabem a instâncias do Ministério da Justiça, enquanto outros setores atuarão de modo consultivo.

2.2. A pesquisa encomendada à Fiocruz

Também por meio do decreto 7179, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) idealizou um estudo para delinear o perfil dos usuários de *crack* e de outras formas de cocaína fumável (oxi, merla e pasta-base) no Brasil, cuja execução coube à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)¹¹. Tal população é considerada pelo texto da pesquisa como “oculta ou de difícil acesso”, a partir do que se considera que suas características impactam diretamente como as políticas públicas que a ela se destinam devem ser delineadas, financiadas e monitoradas.

A metodologia empregada é a chamada Time-Location Sampling (TLS), com vistas a apontar características sociodemográficas e de comportamento, através de uma amostra representativa coletada nas 26 capitais, Distrito Federal e nove regiões metropolitanas e municípios de médio e grande porte. No primeiro semestre de 2011, as equipes de pesquisa fizeram um levantamento sobre os ambientes de uso do *crack* e drogas similares. O documento ressalta que as cenas de consumo da droga não foram completamente mapeadas, na medida em que o objetivo era extrair uma amostra que fosse representativa, isto é, com o intuito de que os resultados refletissem a situação dos usuários de *crack* no Brasil como um todo.

¹¹ A pesquisa foi coordenada pelos pesquisadores Francisco Inácio Bastos e Neilane Bertoni da FIOCRUZ.

Há a ressalva de que todas as alterações ocorridas nos lugares listados foram anotadas pelas equipes, mas não correspondendo a uma maneira de completar os mapas iniciais e sim de auxiliar no contato com entrevistados em potencial¹².

Entre os resultados do importante estudo, podemos destacar que os usuários de *crack* ou de drogas similares são predominantemente adultos jovens, com idade média de 30 anos, não havendo quantidade expressiva de crianças e adolescente nas cenas visitadas. São predominantemente do sexo masculino, o que, conforme consta na pesquisa, está afinado ao que versa a literatura nacional, a qual aponta para uma presença masculina maior “em cenas abertas e na interface com o tráfico” (p. 08). São predominantemente não brancos (20% são declaradamente brancos).

De acordo com o Censo de 2010 (IBGE), “os não-brancos” correspondiam a aproximadamente 52% da população brasileira, o que sublinha a sobrerrepresentação de pretos e pardos (utilizando as categorias do IBGE) em contextos de vulnerabilidade social, como observado nas cenas de crack”¹³ (p. 09);

Podemos apontar também que a maioria é declaradamente solteira (60,6%) e há uma baixa frequência de usuários que cursaram ou concluíram o ensino médio (cerca de 20%) e uma baixíssima proporção daqueles que concluíram o ensino superior (cerca de 3%). Entretanto, uma ampla maioria dos usuários já esteve em algum momento na escola.

No texto há uma observação que recomenda o reforço de programas de prevenção ao uso de drogas, a manutenção de crianças e adolescentes em ambientes escolares e ampliação da capacidade destes em lidar com indivíduos dotados de problemas psicossociais relevantes.

Uma conclusão muito importante da pesquisa é que não se pode afirmar “de maneira simplista que os usuários de crack são uma população de/na rua, *mas*

¹² Os detalhes da metodologia empregada na pesquisa podem ser consultados com mais profundidade em <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/maior-pesquisa-sobre-crack-j%C3%A1-feita-no-mundo-mostra-o-perfil-do-consumo-no-brasil>

¹³ Os “não brancos” aqui excluem populações indígenas e asiáticas.

é expressiva a proporção de usuários nesta situação – aproximadamente 40% (...) dos usuários no Brasil se encontravam em situação de rua” (p. 12).

Contudo, isto não quer dizer que esse “contingente expressivo” necessariamente mora nos espaços públicos da cidade, mas que passava por aí grande parte de seu tempo. Nas capitais, comparando-se cada uma com os demais municípios de seu respectivo estado, 47,3% dos usuários estavam em situação de rua¹⁴.

2.2.1. A publicização da pesquisa

A publicação desta pesquisa da Fiocruz gerou manifestações de especialistas e políticos, ganhando também espaço na página do programa “Crack, é possível vencer!”. Destacaremos aqui as reflexões da socióloga Julita Lemgruber em artigo de O Globo.

Para ela, a situação, ainda que preocupante, não é de epidemia do *crack*. Segundo a socióloga, temos uma “epidemia de abandono”: 40% dos usuários estão em situação de rua, relegados a toda sorte de privações financeiras, políticas e emocionais. Acrescenta que, sem perspectivas, a droga parece constituir a única fonte de prazer ou razão de existência, um atenuante para suas mazelas. A especialista menciona também o Projeto de Lei nº 7663, de autoria do deputado Osmar Terra (PMDB-RS), que prevê a internação involuntária para pessoas com dependência química e defende o aumento da pena mínima para o tráfico.

Na página do Programa do governo federal, a pesquisa é comentada e o redator afirma que, diante dos resultados apresentados, as políticas estão caminhando em um rumo acertado: “é um desafio que o Governo Federal está enfrentando. Estamos preparando os municípios e Estados para que contemplem o dependente químico e haja a reinserção social e o atendimento clínico, pois é isso que 80% deles pedem”.

¹⁴ A diferença entre as capitais e os demais municípios é significativa: nestes 20% estão em situação de rua.

Por seu turno, Lemgruber interpreta que “na pesquisa da Fiocruz 80% dos usuários revelaram desejar tratamento, o que não quer dizer que as pessoas desejem ser privadas de sua liberdade e internadas em comunidades terapêuticas, em sua maior parte mantidas por grupos religiosos que fazem da adesão aos rituais e à prática da “fé” a estratégia de uma suposta “cura”. Precisamos investir recursos públicos, sobretudo, no atendimento e tratamento em meio livre”. Com esta passagem podemos perceber a distância entre as percepções da pesquisadora e os presentes em decretos do executivo federal.

2.3.

O projeto de lei 7663

O projeto de lei, número 7663 de 2010, idealizado pelo deputado federal Osmar Terra (PMDB-RS), estabelece a criação de emendas à Lei nº 11.343/2006, alterando diversos dispositivos do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (Sisnad).

O documento dispõe que seja obrigatório classificar as drogas, introduzir “circunstâncias qualificadoras dos crimes previstos nos artigos 33 a 37”, definir condições de atenção ao usuário ou dependentes e outras providências.

Em parágrafo único é considerada como droga todas as substâncias que causam dependência (em especificação em lei ou em lista atualizada pela União), segundo classificação de acordo com sua a) “farmacodinâmica” – cuja ênfase é alocada na forma como ela age; b) “farmacocinética” – relativa às formas de administração da substância e os efeitos diferenciados que provocam; c) capacidade de causar dependência, na escala de gradação baixa, média e alta. É obrigatório que tal classificação esteja disponível na internet, com uma versão para o público em geral e outra para os técnicos especializados, de modo que os profissionais do SUS – Sistema Único de Saúde – tomem conhecimento sobre seu conteúdo.

A tônica do documento, de uma forma ampla, consiste em desenvolver programas de forma integrada na área da saúde para o tratamento adequado da

dependência. Visa também à busca de parcerias com órgãos públicos e entidades privadas e/ou internacionais a fim de efetivar as políticas públicas sobre drogas. Além disso, procura estabelecer uma integração nas áreas de saúde, planejamento, sexualidade, família, educação, trabalho, assistência social, habitação, cultura, esporte e lazer, com vistas à prevenção do uso de drogas, atenção e reinserção não apenas de usuários como também de pessoas com dependência.

Dessa maneira, o entendimento é de que, sendo usuário ou dependente, o indivíduo tem de ser tratado e reinserido socialmente. De acordo com o operador do Direito e Diretor da Escola Superior de Defensoria Pública, Daniel do Prado¹⁵, esse projeto visa:

umentar ainda mais o rigor da política de drogas e reforçar o discurso maniqueísta de equiparação de todos os usuários de substâncias psicoativas aos dependentes químicos.

De acordo com o artigo já mencionado de Lemgruber, “Os deserdados da Terra”, a ampla maioria dos usuários de drogas, lícitas ou ilícitas, não desenvolve dependência e “jamais vai precisar de tratamento porque faz uso recreacional”. A socióloga acrescenta que se tornam dependentes 9% dos que consomem maconha, 17% cocaína, 15% álcool.

Está previsto também o fomento à ampla participação da sociedade civil na elaboração, implementação e avaliação das políticas sobre drogas, bem como desenvolver ações articuladas com a escola, a família e os governos na prevenção ao uso de drogas. Na grade curricular dos cursos de capacitação destinados aos profissionais da saúde é previsto que se incluam temas sobre drogas, saúde sexual e planejamento familiar, o que se estende ao currículo nas escolas. Prevê-se também uma valorização de parcerias com instituições religiosas e ONGs na abordagem sobre sexualidade e uso de drogas.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a formação e articulação da Rede Nacional de Políticas sobre Drogas, com o objetivo de

¹⁵ Fonte: <http://www.bancodeinjusticas.org.br/o-projeto-osmar-terra-e-o-cadastro-nacional-de-usuarios-de-drogas/>.

potencializar e convergir esforços de toda a sociedade na prevenção, atenção e repressão ao uso de drogas (p.06).

O Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (Sisnad)¹⁶ é coordenado pela União e composto pelos conselhos de políticas sobre drogas, órgãos do governo sobre o assunto, unidades do próprio Sisnad e pelo sistema nacional de avaliação e gestão das políticas sobre drogas e sistema nacional de informação sobre drogas, com atuação nas esferas estadual, distrital e municipal, cada qual responsável pela implementação dos programas e projetos aos quais lhe compete, referentes ao tema das drogas e com liberdade de organização e funcionamento desde que obedecendo aos marcos legais.

Dentre as funções do município cabe cuidar do sistema Municipal de Políticas sobre Drogas, de acordo com as diretrizes previstas pelo governo federal e do respectivo plano estadual.

A avaliação da situação da pessoa identificada com dependência, e que precisa de tratamento e acolhimento, fica a cargo de uma equipe técnica cujas competências, composição e atuação deverão advir de um acordo entre o SUS, o SISNAD e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Dentre os critérios acerca da avaliação quanto ao estado em que se encontra a pessoa, podemos destacar o padrão de uso da substância, os riscos e danos à saúde física e mental dos usuários ou das pessoas que com ele convivem. Destaca-se também no Projeto de Lei a obrigatoriedade de elaboração de um plano para atendimento individual, além de ações voltadas para a família.

É incluído o artigo 23-A, que delibera a respeito da internação involuntária não apenas da pessoa dependente, mas também da que é apenas usuária de drogas. De acordo com o PL, o procedimento deve ser realizado por médico devidamente registrado no CRM, cuja avaliação deverá ocorrer em conjunto com uma equipe técnica.

As modalidades de internamento são: voluntária, involuntária e compulsória. Em relação à primeira, a pessoa que optou por essa modalidade de

¹⁶ Vinculado ao Ministério da Justiça.

tratamento deve formalizar seu desejo em documento; já em relação à segunda, o indivíduo que solicita a internação de terceiros é que deve proceder à formalização, ambas, como frisa o documento, logo no momento da admissão da pessoa a ser tratada. Em relação a esta, o interno apenas poderá voltar a ter seu direito ambulatorial com a autorização do médico responsável pelo caso ou por familiares/responsáveis legais. A modalidade de internação compulsória é determinada por um juiz competente, de acordo com a legislação em curso.

As internações e altas médicas deverão constar no Sistema Nacional de Informações sobre Drogas e mantidas em sigilo, às quais terão acesso apenas o Ministério Público, Conselhos de Políticas sobre drogas e outros órgãos de fiscalização.

Ao final, há uma seção intitulada “Justificação”. É mencionado inicialmente o objetivo do projeto de Lei, que consiste em oferecer propostas a fim de melhorar a estrutura do tratamento dispensado aos usuários, aos dependentes de drogas e a suas famílias. Além disso, pretende tratar com mais rigor crimes que envolvam drogas com alto poder de dependência.

É bastante explorado o discurso da atenção e do cuidado ao usuário e a elaboração de uma classificação das drogas de modo a torná-la mais inteligível e pragmática, tanto operacional quanto penalmente. O objetivo em expor sua classificação consiste em que o poder executivo divulgue amplamente os aspectos farmacológicos da droga, como age no organismo, formas de administração e os efeitos e capacidade de causar dependência.

Mesmo em relação às que se coloca como de baixa capacidade de causar dependência, a construção da argumentação nos leva a crer que todos os entorpecentes são colocados no mesmo patamar, na medida em que todas teriam, mesmo que sabidamente variável, uma alta capacidade de gerar dependência.

Na página 28 do projeto, consta que foram feitos diversos acréscimos à legislação com vistas a melhorar o nível de atenção do usuário e do dependente. De acordo com conteúdo presente no projeto de lei:

Incluimos os objetivos da atenção que ultrapassam o caráter meramente assistencial, caminhando na direção da responsabilização da pessoa pelo dano que produz a si próprio e aqueles que estão mais próximos. Explicitamos que é necessário mostrar desaprovação quanto ao uso de drogas como orientação do sistema e tornamos obrigatória a articulação de ações intersetoriais para atingir esses objetivos.

Assim, notamos o caráter prescritivo no que se refere à proibição do uso de drogas. Contudo, todas as sociedades sempre fizeram e sempre irão fazer uso de drogas, constituindo portanto um dado da realidade. Além disso, tanto a pessoa, que é apenas usuária, quanto a pessoa com dependência são identificáveis como passíveis de serem responsabilizadas pelo suposto impacto negativo que o consumo acarreta sobre si e as pessoas que a rodeiam.

Podemos notar também na legislação que o eixo da repressão se faz presente. O sistema de classificação das drogas tem como corolário duas novas circunstâncias qualificadoras “para aumento de pena que são previstas no art. 40 da Lei nº 11.343” (p. 29 do PL).

A primeira diz respeito à necessária diferenciação entre os crimes relacionados às drogas de maior poder para causar dependência. **Nos parece óbvio que a sanção seja proporcional ao dano causado” (p. 29, grifo meu em negrito).**

Assim, coloca o deputado Osmar Terra, o traficante de *crack* tem sua pena aumentada de um sexto para dois terços, o que dispensa “mais rigor aos delitos que envolvem drogas mais perigosas, distinção que não ocorre na legislação atual” (p. 29). Assim, essa pena passa a ser mais alta que a de uma pessoa homicida.

Na mesma categoria de qualificadoras é incluída a prática de incorporar substâncias a fim de aumentar a capacidade de dependência, como, por exemplo, pela incorporação de pó de *crack* em cigarros de maconha. Para ele, “essa prática é brutal e deve ser reprimida de forma diferenciada e mais severa” (p. 29).

Em seu portal oficial na internet, Osmar Terra também manifesta sua opinião sobre o assunto das drogas. O título da matéria é: “Visão ideológica

agrava o problema das drogas”. Para ele, tal problemática tem de ser vista sob o ângulo científico, pois conforme o título, a visão ideológica agrava o problema das drogas. “Quando o assunto é drogadição, não há espaço para voos filosóficos”. Sua explanação ocorreu na reunião da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara, estando presente o presidente da Fiocruz, Paulo Gadelha.

Osmar Terra considera a recente pesquisa da Fiocruz equivocada, tendo em vista que, “abrangeu apenas algumas capitais e usou critérios de avaliação incomuns”, chegando à conclusão de que não há epidemia de *crack* no Brasil. Ele coloca que a pesquisa foi contratada em 2010, onerou em oito milhões, levou três anos para ficar pronta e o resultado “é esse que se viu”.

Para ele, Gadelha deveria encarar a situação do ponto de vista científico. Aponta que:

Quem é a favor da droga pode ser o usuário, que arruma uma desculpa para o consumo, o que não é o caso do doutor Paulo Gadelha. Pode ser um idealista, defensor da liberação das drogas, ultraliberal, e aí estará ao lado de George Soros, que com sua Open Society prega a liberalização do consumo. Ou tem interesses econômicos, como o mesmo Soros ou David Rockefeller que reuniram com o presidente Mujica, do Uruguai, e declararam apoio à liberação da maconha naquele país, como “forma de investimento.

De acordo com seu discurso, podemos depreender que, para ele, ciência e ideologia constituem categorias incompatíveis, admitindo assim a possibilidade de operar a máquina pública sem seu “contágio”. Para ele, não há problema de saúde mais grave que o *crack* e afirma que as opiniões de Gadelha não se afinam às da presidenta Dilma, da Ministra da Casa Civil, da Saúde e da Justiça.

Em 22 de maio de 2013, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou em Brasília a nova Lei de Drogas que muda o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (Sisnad), que seguiu para tramitação no Senado Federal. Trata-se justamente da aprovação do PL de autoria do deputado.

De acordo com o portal UNIAD, Terra afirma que seu projeto objetiva usuários que estão nas ruas e sem condições de reabilitação.

são pessoas que não têm família, dormem nas ruas, perderam tudo. (...) A dependência química é uma doença crônica, incurável, sujeita a recaídas”. A maioria dos usuários de crack morre antes dos cinco anos de uso. O dependente em crise não tem condições de decidir nada sobre sua vida, pois só pensa em fumar a próxima pedra.

Ainda de acordo com o portal, o texto de autoria do deputado Osmar Terra (PMDB-RS) permitia que agentes de segurança pública efetuassem as abordagens e determinassem a internação. No entanto, tal trecho foi suprimido do texto aprovado. Neste, também é previsto que as entidades terapêuticas responsáveis pelo tratamento das pessoas internadas possuam uma estrutura para oferecer atendimento de saúde. Dessa maneira, aquelas que oferecem apenas tratamento religioso não são contempladas pelo texto que seguiu para o Senado.

O trecho que previa o cadastramento de dependentes, proposta prevista no primeiro texto pelo deputado Givaldo Carimbão (PSB-AL), foi excluído, como também outros referentes a bebidas alcoólicas. Para as pessoas com dependência assistidas por tratamento, são destinados 3% (governo é contrário a esse percentual) do número total de postos de trabalho na área de obras públicas que ofereçam mais de 30 vagas, conforme proposta de Carimbão. Contudo, se ele fizer uso de drogas em serviço perderá o emprego, o que supõe a vinculação entre estabilidade no trabalho e abstinência de álcool/drogas, como aponta e critica o deputado Teixeira (PT-SP). Importante salientar o apontamento de especialistas de que a recaída é prevista no tratamento.

Grande polêmica gerou a questão da caracterização do traficante, o que pode gerar confusão entre quem comercializa a droga e quem faz uso recreativo, levando-o a cumprir pena maior que a de um homicida. Segundo o redator do editorial, houve muitas discordâncias durante a conturbada sessão. Osmar Terra colocou que o objetivo é reduzir o número de “bocas-de-fumo” e que qualquer tipo de traficante tem de ser preso, sem regalias. Para Ivan valente (PSOL-SP), a medida de internação involuntária é repressora, ineficaz e faz a família internar antes que se tente resolver o problema.

Em seu discurso na Câmara, o deputado mostra uma sacola plástica que, segundo ele, contém a quantidade de *crack* para ser consumida em cinco dias. Contudo, no recipiente havia apenas giz.

Retornando à parte em que Terra afirma que os ministros são favoráveis ao seu projeto de lei, consideramos importante apresentar as análises de duas cerimônias: a primeira é a de lançamento do programa do governo federal “Crack, é possível vencer!” e a segunda é a de adesão à referida política pública por parte do município do Rio de Janeiro.

2.4. As Cerimônias

Em 07 de outubro de 2011, o Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, proferiu um discurso na cerimônia de lançamento do programa “Crack, é possível vencer”. O evento ocorreu no palácio do Planalto, contando com a presença de diversas autoridades, como a Presidenta da República, Dilma Rousseff, do vice-presidente, Michel Temer, o Presidente do Senado Federal, Jose Sarney e outros¹⁷.

Enquanto anunciava as presenças, o Ministro buscava reforçar a afinidade existente entre o ideário das políticas do governo federal e o das instituições, cujos representantes assistiam à cerimônia. Isto pode ser evidenciado pelo uso de expressões como “parceiro nosso” ou “que se aliam junto conosco nesse grande programa”.

Ao longo da explanação, ele se dirige diversas vezes à presidenta, expõe que se recorda de quando o convite para assumir o Ministério lhe fora feito e da grande preocupação e sensibilidade que ela demonstrou no que diz respeito à questão do crack. Ao demandar a construção de uma política pública para

¹⁷ Estiveram também presentes o Presidente da Câmara de Deputados, Marco Maia; a Ministra-chefe da Casa Civil, Gleisi Hoffmann; o Ministro da Justiça, Jose Eduardo Cardozo; a Ministra do estado de Desenvolvimento Social, Tereza Campelo, além de inúmeras autoridades; representantes de conselhos e associações profissionais e de movimentos sociais, como a Central Única das Favelas – denominada pelo ministro “parceira nossa”.

enfrentamento do problema, a presidenta, segundo Padilha, insistia: “não podemos errar”.

O Ministro afirma não ser a primeira vez que a saúde pública se deparava com um grande desafio. Ele cita o exemplo da epidemia de AIDS na década de 80, quando a rede de saúde pública demonstrava insuficiência no tratamento e prevenção da doença, existindo muito preconceito, dúvidas e questões ético-morais sobre como abordar terapêuticamente o problema, mas que o SUS e as entidades, que se ocupavam do cuidado com a pessoa infectada, tiveram a coragem de “pôr o dedo na ferida”. Logo em seguida, Padilha afirma que o crack, na saúde pública, tem a mesma dimensão do desafio enfrentando em relação à AIDS.

Nesse sentido, vemos que, em alguma medida, a problemática do *crack* é comparada à da AIDS. Em relação a ambas, a abordagem da grande mídia, das políticas de governo e de amplas parcelas da sociedade tem sido baseada em discursos que as identificam a dimensões de prevenção, acolhimento, cuidado, gravidade e urgência na intervenção.

Em dado momento do discurso, Padilha afirma que o *crack* tem de ser, *tecnicamente*, reconhecido como uma epidemia: “estamos *sim* diante de uma epidemia do *crack* no nosso país”. Enquanto profere, ele gesticula bastante, vale-se de um tom de voz assertivo e preocupado, e também utiliza os termos grafados acima como forma de conferir legitimidade às suas palavras. No imaginário social, usar palavras e expressões que denotam conhecimento científico asseguram o leitor/ouvinte de que a explanação não é um “achismo”, mas sim pautada em conhecimento seguro, a partir do qual se chega à *verdade*. O uso do “sim” pode apontar que, contrariamente aos discursos e opiniões na contramão das crenças de governo, o *crack*, de fato, tornou-se uma epidemia. Portanto, se é uma epidemia, faz-se necessária uma intervenção urgente, de vultoso investimento e de forma integrada¹⁸. O uso de números e estatísticas também contribui para respaldar os discursos. Segundo ele, de 2003 a 2011, aumentou dez vezes o

¹⁸ O governo federal lançou uma cartilha, referente ao Plano de Enfrentamento ao crack, destinada aos gestores públicos, cujos eixos de atuação são: prevenção, cuidado e autoridade. O material está disponível em <http://www2.brasil.gov.br/crackepossivelvencer/home>.

número de atendimento na rede de saúde em relação à situação de dependência química no país e esclarece que o conceito técnico e clássico de epidemia é “qualquer variação não usual de número de casos com aumento da distribuição, atingindo regiões que não atingiam antes, e atingindo grupos que não atingiam antes”.

Para ele, o “*crack* se tornou uma grande ferida social, com capacidade para desestruturar famílias e ambientes”. Afirmou que é necessário criar ambientes seguros nas cidades, bem como atentar para o cuidado com a pessoa que tem dependência e reprimir o traficante e o contrabando. Enfatiza que tem de haver um esforço no campo da saúde, segundo diretrizes baseadas em um atendimento diferenciado, pois cada indivíduo usa a droga por motivos que podem variar: as pessoas que moram nas ruas para enfrentar a exclusão ou os trabalhadores de zonas rurais, que a utilizam para se manterem despertos e produzirem mais.

O Ministro chama a atenção para a importância de que os projetos de vida das pessoas com dependência sejam retomados, sendo aplaudido por conta do comentário. Reforça que as pessoas precisam se sentir à vontade para procurarem a rede de saúde, de modo que sejam tratadas com afeto, cuidado e acolhimento. O compromisso das políticas públicas, cujo mote é a integração entre as esferas da saúde, da assistência social e da segurança pública, consiste no respeito à dignidade e aos direitos humanos.

O projeto conta ainda com consultórios nas ruas, composto por médicos, enfermeiros e agentes redutores de danos, com atendimento 24h, cujo objetivo é dar suporte aos Centros de Atenção Psicossocial – álcool e drogas (CAPSad), tendo em vista que os usuários não escolhem a hora em que terão alguma crise de abstinência, por exemplo. O Ministro frisa que os consultórios não se destinam ao *recolhimento* compulsório, mas visam à proteção da vida, através do que ele denomina de “busca ativa” – procura sistemática de pessoas com dependência que habitam as ruas.

Também ressalta que o programa do governo prevê a construção de Unidades de Acolhimento para um tratamento que demanda mais cuidados, com enfermarias especializadas em função das relações diferenciadas que cada um pode manter com a droga. Outro ponto positivo salientado pelo ministro reside no

fato de que muitos dos indivíduos internados não poderão, após o tratamento, voltar para suas casas ou ambientes em que moravam, em virtude de problemas de convivência com familiares e vizinhos ou de dívidas com o tráfico.

Dessa maneira, percebe-se uma ênfase em colocar o indivíduo e suas peculiaridades no centro da discussão, de modo que as representações sociais presentes nos discursos exaltam que o poder público é comprometido com o ser humano. Além disso, o suposto é de que o tratamento das pessoas que fazem uso abusivo do *crack* deve passar pela abstinência da droga. Tal procedimento, contudo, tem o potencial de provocar efeitos pouco produtivos para o tratamento e superação da dependência.

Em 13 de abril de 2012, ocorreu a cerimônia de assinatura de adesão da prefeitura do Rio de Janeiro ao programa do governo federal “Crack: é possível vencer”. Um mestre de cerimônias anuncia o evento, sendo em seguida exibidos vídeos institucionais em que casais expõem como abordam em família temas que são tabus na sociedade. Ao final, o entrevistador pergunta se já esclareceram seus filhos sobre os perigos do *crack*, sugerindo que não o fazem, pois imaginam que isto nunca irá acontecer em seus lares.

Segundo os comerciais, o *crack* cobra um preço muito alto, ressalta a necessidade de que se atente para o problema, mas que é possível vencê-lo conforme aponta o slogan do programa do governo federal. Tal quadro, que é apenas inicial, já lança pistas sobre os valores e sentimentos que envolvem a questão das drogas, o que parece se superlativizar em relação ao *crack*.

Antes de efetivamente iniciar a cerimônia, pequenos filmes, muito similares aos que são apresentados em campanhas eleitorais de coligações partidárias com maior envergadura, são exibidos. Neles podem ser identificados jovens médios, em suas vidas cotidianas, pegando ônibus, com seus namorados e amigos. A película explora signos inerentes ao estereótipo de jovem: camisas em xadrez, penteado estiloso, uniforme de colégio, ambientação no bairro ou na escola, em interação com os amigos ou em funções laborais de muitos jovens, como atendimento ao público para sanar dúvidas, em bancos, barcas, trens e outros. “E você? Vai ficar na dependência logo do crack, ô, Mané?”, pergunta

para o telespectador um rapaz de uniforme, mochila nas costas, em tom e expressão corporal que parece buscar uma aproximação com o universo jovem.

“Mostre para o crack que quem manda na sua vida é você”: outra forma imperativa de estabelecer um contato mais agudo com o público jovem, identificado ao que é visto como um grupo que preza, acima de tudo, pela liberdade, autonomia e independência. Através desse discurso, denota-se que o *crack* atuaria como um obstáculo ao pretense objetivo de autonomia do jovem. Apesar dos efeitos que podem ser devastadores para o consumidor de *crack*, o objetivo desta passagem é explicitar o tom “provocativo” do emissor ao se dirigir aos jovens.

Em seguida o mestre de cerimônias passa a palavra para o Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, que agradece a Eduardo Paes, deputados e agentes públicos do Ministério da Justiça e do Desenvolvimento Social, os quais ele coloca como parceiros no enfrentamento ao *crack*. Cumprimenta o Secretário de estado da Saúde, Sergio Cortez, e o Secretário Municipal de Assistência Social à época, Rodrigo Bethlem.

Padilha relata que, assim que chegou ao Rio, teve a oportunidade de acompanhar uma operação das equipes de assistência social que, segundo ele, vão às ruas para a realização da chamada “busca ativa”. Em seguida, inicia o que ele mesmo chama de testemunho: se em cada município houvesse funcionários públicos comprometidos, que passam a madrugada se envolvendo com as questões sociais e procurando estabelecer relações de parceria, as coisas seriam diferentes. “Eles [Eduardo Paes e Sergio Cabral] fazem o que o Estado deve fazer”.

O Ministro afirma que o *crack* não é mais um problema apenas das grandes cidades e das pessoas que moram nas ruas, mas que invadiu áreas do meio rural, tendo a droga ultrapassado um perfil restrito. Segundo ele, o primeiro passo para vencer o *crack* consiste em reconhecê-lo como uma epidemia e como um novo desafio para o campo da saúde, da assistência social e da segurança pública. Em segundo lugar, ele conclama sociedade, estados e municípios para o

enfrentamento, pois não se conseguirá fazê-lo de forma independente, mas sim integrada.

Além de reiterar muito do que havia dito em seu discurso de apresentação do programa, em 2012, como a aproximação entre a questão da AIDS e do *crack*, e as características do projeto, ele reforça que um dos eixos centrais é a repressão: “Cabe à polícia e às unidades da repressão ir atrás dos traficantes, do tráfico”.

À saúde e à assistência social, cabe “estender a mão a eles [aos usuários]”. Afirma que nada faz sentido caso não se tenha no horizonte que o objetivo principal é a reconstrução de seus projetos de vida, na medida em que tudo fracassaria se o propósito não for reinserir. Cabe novamente um questionamento acerca de que lugar os agentes públicos estão falando, quais são suas perspectivas e valores que pautam seus discursos e ações, e o impacto disto para a vida pública, sobretudo no que se refere aos historicamente apartados do acordo social.

O ministro recorre ao depoimento de uma jovem que foi acolhida e está livre do vício há sete meses. Com uma expressão satisfeita e orgulhosa, dirige-se a Rodrigo Bethlem: “a mãe ligou para ela no meio da conversa, né, Rodrigo?”; e a nosso prefeito: “tá até com casamento marcado, viu Eduardo Paes?”.

O mestre de cerimônias, então, concede a palavra a Eduardo Paes, o qual coloca que o Ministério Público está caminhando ao lado da prefeitura, a despeito da existência de muitas discordâncias acerca de um tema que é tão polêmico. Ele agradece aos promotores da referida entidade que, de forma enfática (o prefeito também é enfático ao fazer essa colocação), cobram ações. Para ele, Bethlem percebeu que esse é um grave problema e que o enfrentou com coragem, ao criar junto com o Ministério Público, uma corrente para enfrentar certos dogmas de quem tenta transformar a questão em um debate ideológico, principalmente em relação à internação compulsória para menores.

O prefeito considera que a intervenção do poder público apenas pode ser realizada em um registro amplo, em linhas gerais, a partir de determinados padrões de conduta: “não dá para ir no detalhe”. Também julga importante descolar o debate de todo viés ideológico, tendo em vista que ninguém é mais ou menos malvado posto que as “pessoas de bem” estão imbuídas de resolver o

problema. De acordo com ele, não há visão mais ou menos humanista, o objetivo é “salvar vidas”. Dessa maneira, Paes defende a posição da prefeitura que, por intermédio de Rodrigo Bethlem, interna obrigatoriamente os menores de idade. Ele coloca enfaticamente que pretende deixar explícito seu posicionamento. Ressalva que, seguramente, isto tem de ser feito com acompanhamento médico e psicológico, da assistência social e com todos os protocolos e critérios cabíveis. Paes também se mostra a favor da internação compulsória de adultos, em circunstâncias nas quais as pessoas perdem a capacidade de tomar decisões.

O prefeito considera que os comerciais veiculados na cerimônia são muito bons, pois mostram que os pais devem conversar com os filhos, tratar de temas delicados de forma aberta. Se a família não o fizer, dificilmente o Estado conseguirá, pois o *crack* é um problema de toda a sociedade.

3

A Política do município: discursos, práticas e críticas

Este capítulo discute a política adotada pela Prefeitura do Rio de Janeiro em relação ao *crack*. Uma das políticas destina-se a adolescentes e crianças usuários de *crack* ou de outras drogas, mas também àqueles encontrados nas ruas pelas equipes de acolhimento durante a noite. Ela foi instituída a partir de um documento denominado Resolução SMAS nº 20, que criou e regulamentou o protocolo de abordagem social.

Entretanto, em 30 de maio de 2011, é divulgada ao público a mesma resolução, mas com algumas alterações em alguns artigos e incisos. As modificações feitas foram motivadas – de acordo com o discurso de instâncias da Prefeitura que atuam na área da assistência social – pelos impactos do uso do *crack* em espaços públicos da cidade que acarretaram diversos problemas no ordenamento social, demandando, portanto, a presença do poder público no enfrentamento do problema.

De acordo com matéria de 30 de maio de 2011, divulgada no blog oficial de Rodrigo Bethlem - secretário de Assistência Social à época - o novo protocolo de abordagem a pessoas em situação de rua é uma “iniciativa inédita”, objetivando ações mais efetivas e uniformes no processo de acolhimento, atendimento e acompanhamento. Sua principal determinação é o recolhimento e a internação compulsória do grupo citado. À época e até os dias atuais, tal iniciativa vem sendo objeto de críticas veementes, através de manifestos de setores da sociedade civil e do próprio poder público e também por meio de ações mais efetivas cujo exemplo é a Ação Civil Pública de iniciativa da 7ª Promotoria do Ministério Público em 2013, por ato de improbidade administrativa, contra o prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, e seu secretário, Rodrigo Bethlem.

A segunda política diz respeito ao internamento involuntário de adultos encontrados nas ruas pelas equipes de abordagem, e que demonstrem incapacidade de decidir sobre suas escolhas e ações, em função do consumo de drogas e principalmente do *crack*. De acordo com a Lei da Reforma Psiquiátrica

de 2001, a internação involuntária é caracterizada pela iniciativa de terceiros (familiares ou amigos) que convivem com o usuário, ou por decisão judicial, quando a autoridade competente compreende que o indivíduo está impossibilitado de gozar de suas faculdades mentais. Nos dois casos, o procedimento deve ocorrer apenas na circunstância em que toda sorte de recursos extra-hospitalares tiverem sido tentadas, mas sem êxito. Assim, convém questionar em que medida essas modalidades de enfrentamento da questão estão inscritas nos registros do legal, da eficácia social e do respeito aos direitos humanos.

3.1. O novo Protocolo de Abordagem Social

O documento foi elaborado por uma equipe de dez funcionários das Coordenadorias de Assistência Social e da Subsecretaria de Proteção Especial, cabendo a esta a divulgação e acompanhamento do protocolo, que é assinado pelo secretário de Assistência Social à época, Rodrigo Bethlem.

Na primeira página do documento, são explicitados alguns decretos, leis, resoluções e deliberações, no âmbito da Assistência Social e dos Direitos Humanos, cujo intuito parece ser o de informar ao leitor que o conteúdo da resolução foi elaborado com respaldo em determinadas normas que objetivam atender às necessidades de crianças e adolescentes em situação de exclusão social. A título de exemplo: “CONSIDERANDO a Lei Orgânica da Assistência Social nº 8.472, de 7 de Dezembro de 1993, e suas alterações (...)”.

Assim segue a primeira lauda do documento, com nove passagens semelhantes à exposta acima. Dessa maneira, tal estratégia parece ter o objetivo de conferir legitimidade à argumentação que é feita ao longo do documento, ao acionar dispositivos legais em vigência e por fazer uso, no início de cada frase, do verbo “CONSIDERANDO”. Interpretamos que se trata de uma maneira de comunicar ao leitor que se está levando em conta o aparato legal para a elaboração do documento. É possível que represente também uma estratégia de fundamentar

e legitimizar o que virá a ser escrito, inscrevendo-se nos mecanismos da retórica política de se valer de dispositivos legais para legitimar seu discurso.

Em seguida, são estabelecidas as resoluções do protocolo, que dispõe de onze artigos e diversos incisos. Em parágrafo único, o protocolo comunica que é voltado para pessoas em situação de rua, as quais são denominadas como grupos de adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que apresentem vínculos sociais e familiares frágeis, que estejam em situação de pobreza extrema e de ausência do que chamam de “moradia convencional”, utilizando “os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento” (p.01) ou as unidades de acolhimento para pernoite ou como moradia provisória.

Nesta passagem, interpretamos que, na percepção das instâncias que elaboraram o novo protocolo, os moradores de/da rua ocupam espaços que *já* estão degradados, provavelmente por esse próprio grupo. Assim, podemos inferir que nesta visão existe uma associação necessária entre ser morador de rua e ocupar áreas ditas degradadas. Podemos ir além e refletir sobre a visão de certos setores estatais segundo a qual eles degradariam áreas antes tidas como “civilizadas¹⁹”.

Segundo Medeiros (2010), os espaços da cidade como os aqui exemplificados carregam a etiqueta da negatividade. No entanto, constituem territórios como outros quaisquer e onde é possível o estabelecimento de interações sociais, de códigos e regras de comportamento, como também critérios para punição e acolhimento, sendo ambientes com o potencial de estratégias de proteção e de identificação. Outra importante consideração da autora diz respeito às imagens construídas em torno desses espaços. Como em qualquer outro, neles existe a “construção de espaços simbólicos propícios à criação e à atualização de imagens sociais negativas, reforçadas pelas narrativas normativas para explicar a desordem, o delito, a desagregação social e a legitimação do controle e da cronicidade” (p. 179 e 180).

Como desdobramento de pontos discutidos no parágrafo acima, podemos trabalhar com a possibilidade de existência de que, na percepção das pessoas que moram nas ruas, os espaços que elas ocupam, independentemente do objetivo,

¹⁹ Ou da ótica inversa, civilizar a cidade nesses espaços abandonados para os grandes eventos que virão.

guardam identificações afetivas, as quais elas podem considerar positivas, negativas ou importantes de alguma forma para suas vidas, como as memórias de interações sociais, as relações estabelecidas entre elas e seus pertences e as formas de construção e organização de determinados espaços. Consistem, portanto, em aspectos de têm que ser levados em conta.

Dessa maneira, faz-se importante matizar a questão, elencando perguntas sobre para quais grupos sociais esses locais são considerados de tal forma: para amplas parcelas da sociedade? Para o Estado e seus agentes? Será que para os moradores das ruas suas moradias (e sem aspas) constituem *necessariamente* ambientes ruins? Caso sim, em que medida ou sentido esses lugares seriam vistos de forma depreciada? Ao contrário de certas abordagens, não é possível estabelecer um consenso nem um padrão. Os espaços sociais, os indivíduos que os habitam, objetos e paisagens presentes neles não possuem uma definição em si. Os “fora da lei”, usuários de drogas, criminosos, loucos e etc. congregam um conjunto de sujeitos miseráveis e descartados [e também descartáveis], os quais causam repulsa, intolerância, suspeição e medo. (Medeiros, 2010).

A forma como estes são vislumbrados é orientada por determinados esquemas simbólicos socialmente construídos que as definem como boas ou más, merecedoras, ou não, de respeito e reconhecimento sociais. Trata-se, portanto, de concepções que visualizam o morador de rua como alguém caracterizado pela ausência, pela falta, pela selvageria e pelo “vazio cívico”. Essas visões se estendem a seus pertences, a pessoas que os acompanham, aos ambientes em que se insere. Assim, onde há “ausência”, há um caminho aberto para que se defina algo como “menos”, “pior” ou “imoral”.

Contudo, a sociabilidade, em seus níveis mais elementares, muitas vezes escapa a perspectivas mais “duras” acerca da realidade social. Parece-nos, creio, inconcebível que um indivíduo esteja satisfeito em morar nas ruas, tendo em vista que, segundo as impressões de uma consciência média, os motivos para tal decorreriam de problemas financeiros, jovens que fogem de violência doméstica e outros motivos. Diante da ausência de infraestrutura e de ambientes acolhedores nos abrigos, de políticas de inclusão e de oportunidades para os menos favorecidos, não há alternativa senão enfrentar os perigos da vivência na rua.

Desta maneira, a permanência de pessoas nos espaços públicos não corresponde a uma escolha do indivíduo²⁰.

No artigo terceiro da resolução, constam os objetivos do Serviço Especializado em Abordagem Social. Dentre eles, podemos destacar o de se construir o processo de saída desses indivíduos das ruas, além de viabilizar o acesso a serviços de assistência social, identificar casos de pessoas, cujos direitos fundamentais tenham sido violados, como também a espécie da violação, a origem dessas pessoas, suas trajetórias, aspirações e relações estabelecidas com as instituições com as quais mantiveram interações. Neste item, percebemos uma preocupação em garantir condições razoáveis de existência e de respeito à condição de cidadãos, sobretudo ao se atentar para a necessidade de compreender de onde essas pessoas vieram, o que fazem para sobreviver e quais as perspectivas futuras. Contudo, temos assistido a abordagens por parte do poder público municipal que se afastam do tipo de discurso que vem transmitindo.

Em sua página oficial na internet, o então secretário de assistência social publica o artigo que se intitula “Dependência química e o direito à vida”. O texto mobiliza o tema do *crack* afirmando que o uso de drogas por crianças e adolescentes, principalmente do *crack*, envolve a Saúde, Justiça, Assistência Social e órgãos do ordenamento público. Por isto, a SMAS estaria encetando conversações com o Ministério Público, Vara da Infância, da Juventude e do Idoso, secretaria municipal de saúde e outros órgãos para “dar uma interpretação precisa ao que determina o Estatuto da Criança e do Adolescente, respeitando e resguardando o direito inalienável do ir e vir”. Em seguida, faz a inflexão de que o Estado tem de ocupar os espaços que as famílias deixam vazios. Ele segue sua argumentação com a assertiva de que nenhum menor de idade pode ser “alvo do flagelo das drogas” e que as autoridades não podem ficar na inércia.

Ao final, mesmo salientando que as esferas públicas reguladoras do Estado têm de atuar em conjunto na questão da dependência e que, dessa maneira, podemos inferir que os representantes da SMAS estão abertos ao diálogo, o secretário argumenta que “o caminho é acolher esses menores sob a proteção do

²⁰ Além disso, o direito ambulatorial é cristalizado em diversas normas constitucionais, conforme apontam os manifestos que tecem objeções às políticas do poder municipal, os quais serão apresentados nesta pesquisa.

Estado em abrigos”. Assim, pelos menos em relação a crianças e adolescentes, a desocupação das ruas em vez de ser *construída*, através de um trabalho de ponta pautado pelo convencimento, diálogo e aproximação entre o agente estatal e a pessoa que está na rua, passa a ser obrigatória e sob a tutela do Estado. Em outros artigos do atual secretário municipal de governo, os quais serão mobilizados nesse capítulo, poderemos notar que seu discurso a favor da internação compulsória irá se apresentar cada vez mais de forma contundente.

Outros objetivos situados no protocolo consistem em promover ações que busquem sensibilizar acerca do trabalho que está sendo executado pela SMAS, mostrar que a questão da inclusão social é direito e necessidade, e também com o intuito de estabelecer parcerias que viabilizem a melhoria na vida dessas pessoas. Dentre os princípios e diretrizes constam a promoção da cidadania e respeito à dignidade humana, combate à discriminação de qualquer espécie, cor, idade, gênero, religião, orientação sexual, por exemplo, acesso igualitário ao atendimento no serviço de assistência social e outros que forem pertinentes.

Destaca-se também a “garantia da participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações” (p.02), fomentar a capacitação de profissionais e de ações educativas para a sociedade e sensibilizar a população quanto a mudanças de paradigmas culturais em relação aos direitos humanos. Entretanto, grande parte das críticas feitas por profissionais da área da saúde e das ciências humanas em geral, acerca do modo como o município dedica esforços à solução de temas que vem assumindo contornos importantes (como em relação ao *crack* e a modalidades de internação de pessoas com dependência), ainda não foram incorporadas às políticas públicas dedicadas à atenção e ao tratamento de indivíduos dependentes de psicoativos.

No artigo quinto, são estabelecidos os procedimentos do serviço especializado, que devem ser realizados por uma equipe técnica treinada, pelo CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) e pelos educadores sociais. O objetivo é mapear mensalmente o território da Coordenadoria de Assistência Social (CAS) de cada lugar, identificar áreas de maior vulnerabilidade e concentração da população de rua, traçar o perfil dos usuários – se trabalham na reciclagem de lixo, ocorrência de casos de exploração

sexual e de trabalho infantil, pedintes – e as estratégias que serão usadas na abordagem a ser realizada nas ruas.

Entretanto, o método que será empregado para realizar o trabalho e o nível de preparo dos profissionais envolvidos, de um ponto de vista que concilie efetividade política e respeito aos direitos humanos, não é sinalizado no documento. Diante disto, cabe um questionamento acerca dos recursos e meios mobilizados por agentes do poder público no intento de realizar um trabalho efetivo, a partir de métodos que se dediquem a compreender, por exemplo, a realidade de pessoas em situação de rua e que usam *crack*, desde que se proponha a incluir as concepções dos atores sociais que interagem no tecido social em que o Estado deseja intervir.

O documento também resolve que, na circunstância de uma grave situação, que demande ação em conjunto, os órgãos de garantia de direitos tem de ser acionados para discutir a melhor forma de solucionar a situação, até mesmo antes de iniciar a abordagem. Durante as aproximações, ter a iniciativa de apurar a escuta com o intuito de estabelecer vínculos, o que viria a contribuir no **convencimento** de que a pessoa deve sair das ruas, mostrando os riscos à sua saúde e segurança, caso decidam permanecer no espaço público. Fica estabelecido também que as abordagens devem ser diárias e realizadas ao longo de todo o dia, dando prioridade a crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Suas demandas devem ser levantadas e devem ser articulados os devidos encaminhamentos para a rede de assistência social, cujo trajeto até as redes de abrigo deverá ter o acompanhamento de funcionários do CREAS.

Ao longo da maior parte do protocolo são apontados os instrumentos e o caminho de como o trabalho de abordagem nas ruas deve ser implementado. Em relação a crianças e adolescentes que tenham família, esta deve ser localizada e o conselho tutelar comunicado para acompanhar o caso. Se a família não for encontrada ou se não tiver vaga no abrigo, caberá ao conselho tutelar deliberar sobre a situação, tendo em vista que “a permanência delas [crianças e adolescentes] nas ruas não poderá ser vista como uma possibilidade” (p. 02). A unidade que receber o menor de idade deverá protegê-lo da evasão, isto é, impedir que ele fuja do espaço. Nota-se também uma grande preocupação em averiguar se

a família comprova filiação de parentesco com a criança encontrada. Caso não, ela tem de ser encaminhada de imediato ao conselho tutelar.

Um dia antes de assinar o novo protocolo, Bethlem afirma em seu blog que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não possui uma determinação clara em relação ao direito ambulatorial dos jovens:

o direito de ir e vir de crianças e adolescentes não pode suplantiar o dever do Estado de garantir a integridade física dessas pessoas. Muitas vezes elas não têm condições de julgar se devem ou não ser internadas. Em breve será publicado um protocolo de abordagem e acolhimento desses menores, para que fique claro em que situações a criança e o adolescente podem ficar retidos no abrigo.

No artigo XIII do documento, fica estabelecido que o CADÚnico (Sistema de Cadastro Único para Programas Sociais) deve ser acessado para busca de informações das pessoas abordadas nas ruas e incluí-las no sistema quando não estiverem. Também estava previsto o encaminhamento de “adultos e idosos para efetivação do registro de extravio ou furto de documento e “sarqueamento” na delegacia mais próxima do local de abordagem e posterior encaminhamento para a Central de Recepção” (inciso XIV, art. 5º; p. 3).

A matéria de 03 de junho de 2011, no portal oficial de Rodrigo Bethlem, faz referência à primeira operação da SMAS²¹ logo após a instituição do novo protocolo de abordagem social, referente à resolução nº 20. Ela foi realizada na *cracolândia* do Jacarezinho em que foram retiradas, segundo informa a matéria, 69 pessoas e com o auxílio do 3º BPM (Grande Méier), da DPCA e da guarda municipal. A equipe de recolhimento encontrou facas, utensílios para uso e pedras de *crack*.

Na reportagem consta que adultos e crianças foram encaminhados, respectivamente, para a 21ª DP e para a DPCA. É a prática do “sarqueamento” em que as pessoas são conduzidas a autoridades policiais a fim de que possa ser

²¹ Trata-se da décima operação em parceria com as referidas instituições, sendo a quarta ocorrida no Jacarezinho. De acordo com a matéria, houve um decréscimo no número de pessoas acolhidas em relação aos meses anteriores, e a Vara da Infância, da Juventude e do Idoso foi notificada sobre a operação, os recolhimentos e internações. Ao se fazer esta menção, interpretamos que se trata de uma estratégia de informar o leitor da reportagem de que os trâmites legais estão sendo respeitados.

averiguado se elas possuem passagem pela polícia e mandado de busca e apreensão. Contudo, trata-se de uma estratégia ilegal por infringir diversas normas constitucionais, conforme se poderá ver mais à frente com documentos que tecem críticas veementes à atuação do município.

As crianças foram levadas a uma Central de Recepção Carioca para serem avaliadas sobre o grau de dependência química, de modo que, as que necessitavam de internação compulsória foram conduzidas à Casa Viva de Laranjeiras ou a outros abrigos do Rio de Janeiro. É necessário chamar a atenção para o fato de que chegar a uma conclusão, em um intervalo curto de tempo, sobre o nível de comprometimento com a droga e ainda sobre a afirmação de que necessariamente todas as crianças encontradas eram dependentes, representam condutas passíveis de problematização. Sobre o destino dos adultos recolhidos, nenhuma consideração foi feita nesta matéria.

Importante mencionar que, em 30 de Agosto de 2012, a resolução SMAS nº 40 altera a resolução aqui mencionada ao revogar este inciso referente ao sarqueamento, conforme consta no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro em virtude de diversas críticas e pressões por parte de atores do poder público e de segmentos da sociedade civil na área da saúde e das humanidades.

No inciso XV é previsto o acompanhamento de adolescentes abordados pela equipe de abordagem à Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA), “para verificação de existência de mandado de busca e apreensão e após acompanhá-los à Central de Recepção para acolhimento emergencial”. Mais à frente, em um artigo-manifesto do desembargador Siro Darlan e em uma nota técnica do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), poderemos verificar que suas perspectivas estão na contramão das representações e das práticas da política do município em relação ao *crack*. Diversos trechos presentes no blog de Bethlem irão nos reconduzir ao tema do recolhimento forçado de crianças e adolescentes.

Retornando à descrição do novo protocolo, estão previstas a participação e organização de fóruns e seminários com o intuito de sensibilizar a comunidade local sobre a questão do morador de rua e discutir metodologias mais adequadas

para encarar o problema. Outro mote importante, que é largamente enfatizado pela retórica das políticas públicas analisadas, consiste na necessidade de integrar setores governamentais e não governamentais, o que pudemos notar nas narrativas presentes nas falas de autoridades do âmbito federal. O protocolo também delibera que órgãos de garantias de direitos devem ser acionados sempre que necessário e as demandas da Ouvidoria da SMAS, atendidas.

No inciso XXV é resolvido que projetos devem ser elaborados tendo como alvo as pessoas em situação de rua, de acordo com as normas e legislações vigentes. Também é previsto organizar e participar de eventos sobre a problemática em questão. Fica deliberado que os diretores das unidades de atendimento, que irão recepcionar as crianças e adolescentes “acolhidos”, são os responsáveis por elas. Em caso de evasão, o caso deve ser comunicado e justificado à Vara da Infância, da Juventude e do Idoso.

No parágrafo terceiro da resolução consta que a criança e o adolescente que apresentar nítidos sinais de influência de substância psicoativa serão avaliados pelo que denominam de “equipe multidisciplinar” – a natureza da composição dessa equipe não foi mencionada, se por médicos, assistentes sociais, guardas municipais, policiais militares. Se diagnosticada a necessidade de tratamento para recuperação, ele **“deverá ser mantido abrigado em serviço especializado de forma compulsória”** (p. 04, grifo meu), cabendo à unidade de abrigamento comunicar o conselho tutelar. Ademais, também delibera que, crianças e adolescentes, se acolhidos à noite e mesmo não apresentando indícios de uso de entorpecentes, terão igualmente de ser encaminhados obrigatoriamente, a fim de que sua integridade física seja preservada. Apenas poderão sair mediante anuência do conselho tutelar da região e do juiz responsável. Para reforçar o disposto acima, em parágrafo único presente na resolução:

Fica aqui estabelecido que crianças e adolescentes que estiverem em situação de rua, abandono e em risco eminente, deverão ser abrigados, imediatamente, com segurança, devendo o responsável pelo estabelecimento do abrigamento intervir com as ações planejadas, no primeiro dia útil seguinte, sem prejuízo do cumprimento dos §§ 2º e 3º do art. 5º desta Resolução (p. 05).

No texto de 02 de agosto de 2011, Bethlem comenta sobre uma entrevista concedida a uma rádio carioca em que ele explica e justifica a prática do abrigo compulsório. Em suas próprias palavras:

Quando começamos a atuar nesses locais, encontrávamos meninos e meninas em situações degradantes. Mas não adiantava apenas encaminhá-los a nossos abrigos, pois no outro dia estavam de volta às cracolândias. Isso não estava funcionando e foi então que editamos, com o apoio do MP e da Justiça do Rio, o novo Protocolo de Abordagem Social, com uma medida de acolhimento compulsório para essas crianças em situação de risco extremo.

Assim, vemos que, diante da recusa desses jovens de ficarem internados nos abrigos, não havia alternativa que não fosse fazer a edição da resolução SMAS nº 20, modificando algumas de suas passagens e atribuindo-lhe um novo título. Para tirá-las de uma situação de risco extremo, Bethlem considera justificável dispor dos corpos daqueles que, para ele, são viciados precisando de ajuda.

Ele acrescenta que não há garantias de que o jovem não voltará a consumir a droga, mas ele tem a “esperança” de que afastá-lo do entorpecente viabiliza o segundo passo, que é o da inserção social. Assim, em seu discurso é justificável ferir o direito constitucional da liberdade ambulatorial para “reinsere” o jovem na sociedade.

3.2. A nota técnica do CONANDA

Após a divulgação do protocolo, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, “instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência”²² – criado na forma do artigo 227, da Constituição Federal, e composto por atores do poder público e da sociedade civil – veio a público manifestar sua oposição à adoção do novo protocolo.

²² <http://portal.mj.gov.br/sedh/conanda/OqueeoCONANDA.pdf>

Igualmente ao que podemos vislumbrar na primeira página da Resolução 20, o presente documento vale-se de mecanismos semelhantes na justificação da argumentação das razões que mobilizaram a elaboração do manifesto. É acionada a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989), a qual dispõe que a criança tem o direito de ter acesso, garantido por todos os Estados que fazem parte da ONU, a todos os serviços de saúde que garantam sua integridade física bem como a tratamentos relativos a possíveis enfermidades. Além disso, é assegurando que ela não pode ser privada de sua liberdade de forma ilegal ou arbitrária. A privação de seu direito de ir e vir apenas pode ser suspenso se estiver em conformidade com a lei e como último recurso, desde também que em um intervalo curto de tempo.

O manifesto faz uso também do artigo quinto de nossa constituição federal, que versa sobre o direito de liberdade ambulatorial; no inciso LIV, é previsto que nenhum indivíduo pode ser destituído de seus pertences sem os devidos processos legais; no LXI, que ninguém pode ser preso, exceto no caso de flagrante delito ou ordem por escrito – acompanhada de fundamentação de autoridade competente. Há uma ressalva de que os mencionados direitos constitucionais estendem-se a todos os cidadãos, sem qualquer tipo de distinção, inclusive de idade.

No artigo 227 de nossa Carta Constitucional, é deliberado o dever indiscutível de que a família, o Estado e a sociedade têm de assegurar que todos os jovens tenham seus direitos garantidos, além do fato de que devem ser postos a salvo de qualquer espécie de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade ou opressão.

Uma passagem relevante do manifesto do CONANDA informa que, a despeito de não existir nenhum mecanismo limitador dos direitos elencados no que tange à infância e à adolescência, optou-se por reafirmar e ratificar o direito à liberdade incondicional de tal grupo, “impedindo desta forma qualquer exercício hermenêutico que privilegie a sua institucionalização” (p. 02). Nesse sentido, nenhuma forma de interpretação contrária ao que determina nossa Carta pode ser concebida.

Acrescenta-se que, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por lei ou por qualquer outro meio, toda ordem de oportunidade ou facilidade tem de ser viabilizada ao jovem, a fim de contribuir para seu desenvolvimento integral, sempre no contexto da liberdade e da dignidade. Ainda presente nas determinações do ECA, liberdade compreende que as crianças podem permanecer em qualquer parte do espaço público, cuja violação deste e dos outros direitos fundamentais é passível de punição de acordo com o artigo quinto do Título I da Nota Técnica.

Após considerar todos esses dispositivos legais, a nota técnica salienta alguns incisos do quinto artigo presentes na resolução nº 20 da SMAS. Eles se referem aos procedimentos para a realização da abordagem que, segundo a nota, figura como uma “afrenta aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, especialmente o direito à liberdade” (p. 03), são eles: o impedimento de que os jovens recolhidos evadam e a verificação na DPCA da existência de mandado de busca e apreensão, encaminhando-os posteriormente à Central de Recepção para acolhimento emergencial.

O encaminhamento de crianças e adolescentes, em situação de rua, para acolhimento em qualquer instituição é atribuição exclusiva do poder judiciário e do conselho tutelar, de acordo com o ECA. Além disso, o acolhimento apenas pode ser realizado na situação em que o jovem autoriza, o que, desta maneira, não constituiria uma medida de privação de liberdade. Assim, na narrativa do documento é colocado que conduzir um jovem para averiguação em unidade policial constitui, além de aprisionamento, a consideração de que, pelo fato de estar em situação de rua, o jovem é necessariamente infrator da lei, cabendo-lhe o princípio de entender que ele é passível de suspeição, constituindo o que a nota chama de “inversão (...) da presunção de inocência” (p. 05).

Ainda segundo a manifestação do CONANDA, a Lei 8069/90 institui medida protetiva que assegura tratamento em programa oficial, no que se refere a casos de pessoas com dependência de entorpecentes, o que fora desconsiderado como etapa importante na abordagem da questão social. A Lei assegura também que o atendimento tem de se dar em um espaço apropriado da rede de atenção, com equipamento pertinente ao tratamento da pessoa que necessitar. Pela

resolução nº 20, o atendimento seria feito em entidade de acolhimento, o que não constitui um local próprio da área de saúde.

Como conclusão parcial, a nota técnica entende que “a política de internação compulsória de crianças e adolescentes em situação de rua e usuários de drogas está em descompasso com o disposto no dispositivo legal” (p. 05) que prevê o Estado como responsável pelas políticas de saúde mental a partir da imprescindível participação de estratos da sociedade civil e das famílias envolvidas, em ambiente com infraestrutura apropriada no setor da saúde, incluindo serviços médicos, psicológicos e de assistência social.

Sobre a atenção a pessoas com transtornos mentais, em que se incluem algumas pessoas com dependência, qualquer tipo de internação apenas é indicada na circunstância em que os recursos extra-hospitalares tiverem mostrado que não foram suficientes para a resolução da questão, de acordo com a Lei da Reforma Psiquiátrica de 2001. Ainda em função desta, ninguém pode ser internado em instituições de tipo asilares, de modo que o processo de internamento só pode ser realizado com autorização médica mediante apresentação de laudo com a exposição dos motivos da ação.

Os tipos de internação psiquiátrica elencados pela Lei da Reforma Psiquiátrica são os seguintes: a) voluntária (com o consentimento do usuário); b) involuntária (sem sua autorização e por solicitação de terceiros) e c) compulsória (em função de determinação da justiça, de modo que o juiz competente atentará para as condições de segurança e proteção do estabelecimento disposto para internação em relação a pacientes e funcionários).

Depois de explicitar vários argumentos contrários à resolução 20, o CONANDA afirma:

que a prática de internação compulsória de crianças e adolescentes usuários de drogas pela Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro constitui uma afronta a todo o sistema jurídico nacional, sendo inclusive, uma afronta à legislação de atenção à saúde mental, por não haver uma determinação judicial individualizada para o tratamento daquele usuário de drogas (p. 06).

No caso de decisão escrita e justificada por um juiz, optando pela internação compulsória, não cabe a este deliberar sobre o tipo de tratamento, mas encaminhar o usuário conforme determinação do Conselho Nacional de Justiça.

No artigo 88, inciso II do ECA, o órgão responsável, segundo a presente nota técnica, pela elaboração das políticas de atendimento e proteção de crianças e adolescentes no município carioca são os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e dos Adolescente, não a Secretaria Municipal de Assistência Social. O mencionado conselho elaborou e aprovou uma deliberação que institui a política municipal de atendimento a crianças e adolescentes na situação de rua. Ele cumpre o papel de versar sobre as atribuições das diferentes políticas públicas com este enfoque. Contudo, aponta o manifesto do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, o executivo municipal do Rio de Janeiro não implementou a Política Municipal de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua, presente na deliberação 763 de 2009. Ao contrário, elaborou “sua própria política, em flagrante desrespeito ao disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente” (p. 07).

Assim, justifica o CONANDA, enquanto órgão nacional de controle da política de direitos das crianças no Brasil:

o CONANDA declara ilegal a Resolução nº 20, de maio de 2011, da Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, além de práticas similares em outras cidades, que institui o Protocolo de Abordagem da Pessoa em Situação de Rua (p. 07).

Não encontramos nenhuma réplica de Bethlem sobre as críticas do conselho. Contudo, no texto de 21 de julho de 2011, o secretário considera “hipócrita” a campanha da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), contra o recolhimento obrigatório de menores de idade. Segundo ele,

Tenho certeza absoluta que se a criança usuária de crack fosse filho ou filha de algum dos participantes dessa campanha, seria imediatamente internada em alguma unidade de reabilitação. Sinceramente, é uma grande hipocrisia defendermos o direito de ir e vir desses usuários, pessoas em situação de vulnerabilidade social, que há algum tempo já não têm direito à infância, saúde, alimentação, moradia, entre tantas outras coisas. Estamos tratando de crianças e adolescentes que não são capazes de decidirem se devem continuar ou não usando drogas.

Através deste trecho, podemos identificar que seu discurso se apropria de forma muito eficaz de elementos caros à grande maioria das famílias brasileiras. É significativo o valor simbólico existente na relação entre mães, pais e seus filhos. Nesse sentido, o secretário aciona a representação de que todo pai ou mãe mobilizaria toda sorte de recursos para a salvaguarda de seus filhos. Tendo em vista que, no discurso do secretário, proteger ou salvar vidas do *crack* só é possível via internamento forçado. Além disso, a construção de sua narrativa convence o leitor de que, se há zelo na criação do filho, logo após a identificação de que ele usa a droga, o próximo passo é proceder à internação imediata. Desta maneira, a política de recolhimento e internamento forçados está justificada e legitimada.

Em segundo lugar, vemos a admissão de que esses jovens tiveram seus direitos vilipendiados, cuja solução para o restabelecimento do status de cidadão é a internação compulsória. Dessa maneira, o secretário defende que, para devolver a dignidade de uma pessoa em situação vulnerável, seu direito de ir e vir, reconhecido constitucionalmente, pode ser violado.

Jesse Souza (2003) aponta a existência de um déficit de reconhecimento social, tomando como norte a noção moderna de cidadania jurídica, em relação a determinados indivíduos. Depreende-se, portanto, que há uma hierarquia valorativa na sociedade brasileira, em que certos grupos sociais são vistos como dotados de mais valor que outros. Dessa maneira, por se tratar de usuários de *crack*, os quais reúnem características não valorizadas socialmente, nossas análises nos levam à interpretação de que a Prefeitura tem de tomar as medidas necessárias para tirar os jovens das ruas, mas sem problematizar o caminho para tal. Assim, entendemos que qualquer política a eles destinada é vista como legítima, mesmo com prejuízo de seus direitos.

Em seguida, Bethlem coloca que o potencial do *crack* é muito forte. Ademais, que as *cracolândias* não podem ser mais uma paisagem das cidades, sendo espaços que incentivam o consumo de drogas, “destroem vidas, dilaceram as famílias, causam problemas à comunidade e degradam o seu entorno”. Mobiliza também o fato de que os delitos nas *cracolândias* possuem um índice

muito elevado, o que diminui quando operações são realizadas nessas áreas. O secretário completa:

É um problema que afeta a toda a sociedade porque um usuário de crack tem um potencial ofensivo muito grande. Estamos vivendo uma epidemia do crack e é importante que a população esteja ciente disso.

Diante do posicionamento contrário à sua política municipal em relação ao *crack*, uma interpretação possível é de que, conforme os dados mostrados, o discurso se torna ainda mais enfático talvez pelo objetivo de convencer o leitor com instrumentos mais impactantes, dado o potencial persuasivo dos membros de uma entidade com a envergadura da OAB. Assim, o discurso utilizado pelo secretário “é veemente, tenso, emotivo e fortemente modalizado” (p. 142). O que existem são “explicações-acusações”: elas são “sumárias, abruptas e curtas” (Windisch, 2001, p. 142²³).

Ademais, conforme aponta Medeiros (2010), é “como se o *crack*, com suas qualidades químico-farmacológicas, tivesse o poder de atuar sobre o indivíduo e este sobre a sociedade, que passaria a ser vítima dessa poderosa droga” (p. 165). Interpretamos, portanto, que no imaginário de diversos representantes do poder público, de estratos da sociedade e da mídia, o *crack* é representado como dotado de vida própria e, já que em seu discurso vivemos uma situação de epidemia, o uso do tom alarmista é justificável: “a sociedade precisa estar ciente”.

Se, de fato, o *crack* é uma questão social e, portanto, assume impacto na vida urbana, não percebemos em seu discurso o questionamento acerca das condições objetivas que levam ao aparecimento de quadros sociais como as *cracolândias* na cidade do Rio de Janeiro.

Diante do poder devastador do *crack*, o secretário argumenta que a sociedade não pode ficar desinformada. Nesse sentido, é como se ele estivesse incumbido de esclarecer a população acerca dos perigos atemorizantes da droga. Essas categorias acusatórias não se limitam ao entorpecente, mas se estendem ao usuário. Quando esse estágio é alcançado, a situação, do ponto de vista dos direitos humanos, torna-se muito preocupante.

²³ Artigo compilado no livro “As Representações Sociais”, organizado por Denise Jodelet.

Diante da mobilização de diversas entidades, vemos que a atuação da Prefeitura em relação a jovens, em situação de rua e aos que necessitam de tratamento médico em função de problemas com dependência de drogas, vem sendo bastante problematizada. As defesas de Bethlem, tanto enquanto esteve à frente da Secretaria de Assistência Social, quanto posteriormente, quando foi secretário de Ordem Pública – onde, ainda assim, fazia recolhimentos nas ruas com o auxílio da polícia militar e da guarda municipal – e atualmente secretário de governo, operam no mesmo registro da assertividade. As tensões entre os discursos favoráveis e contrários às internações compulsória e involuntária são evidentes e lançam pistas para refletir sobre os métodos adotados pelo município do Rio de Janeiro.

3.3. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

Em artigo postado em seu blog no dia 27 de julho de 2011, publicado também na revista eletrônica da Escola de Magistratura do estado do Rio de Janeiro (EMERJ), o desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Siro Darlan, profere seu posicionamento sobre a Resolução 20²⁴. Igualmente aos outros documentos aqui apresentados, são elencadas algumas normas internacionais e nacionais, como a Declaração de Genebra de 1924, que observa sobre a necessidade de garantir e respeitar os direitos dos jovens protegendo-os de práticas perniciosas. Aciona a Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, adotada pela ONU e incorporada pelo Brasil, a qual dispõe que a criança tem de ser compreendida, protegida e ter oportunidades, em condições de dignidade e liberdade.

Assim, Darlan faz uma importante consideração sobre a efetivação de direitos fundamentais, sobretudo os sociais, em uma sociedade onde os recursos são escassos. Como na Nota Técnica analisada acima, aqui o artigo 227 de nossa Carta Constitucional é igualmente chamado à cena, versando sobre o

²⁴ O título do texto é: “Acolher é proteger, recolher é crime”.

compromisso do Estado, da família e da sociedade no que tange à infância e à adolescência. O desembargador considera que a formulação e a implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes “não perpassa por atitude repressiva”, mas sim por meio de princípios legais em todas as esferas da atuação pública.

Acerca das ações do poder executivo municipal, ele considera inconcebível sua atuação, considerando que ele pretende uma “**faxina social** [grifo em negrito do autor], mediante o recolhimento das crianças (...), constituindo crianças expurgadas da sociedade” (p. 273). Ainda acrescenta: “No caso de recolhimento de crianças, não tendo por ótica o seu melhor interesse, mas tão somente a maquiagem social, verifica-se a ilegalidade, sendo de atribuição do Judiciário a sua apreciação para fins de expurgar o equívoco do ato” (p. 273).

Para Vera Telles, sua concepção de direitos é baseada não apenas no registro das garantias inscritas na lei, assim também os tomando como “práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças são figuradas no cenário público, como interesses se expressam e os conflitos se realizam” (p. 91).

Assim, a autora considera que, antes de qualquer coisa, os direitos dizem respeito ao modo como as relações sociais se estruturam. Se há reconhecimento do outro como dotado de interesses e demandas legítimos, temos o respeito a uma “gramática civil” (p. 92).

Em sua página na internet, Bethlem escreve um artigo cujo título é: “Internação involuntária significa salvar vidas”. Ele inicia o texto dizendo que o objetivo de Paes, ao instituir a internação compulsória de usuários de *crack* é:

salvar vidas e devolver a dignidade perdida a pessoas **ultrajadas socialmente** [grifo meu em negrito], sob o domínio do vício das drogas”. Fazer com que elas possam novamente sonhar, ter o direito a sorrir, poder acreditar no futuro, reconstruir-se como cidadãos inseridos na sociedade, ser respeitadas como seres humanos. Quando o indivíduo perde a dimensão do decidir, cabe ao poder público suprir essa lacuna, estendendo-lhe a mão.

Vale a transcrição de outros trechos presentes nesse artigo:

Todas as garantias constitucionais à liberdade individual do ir e vir não estão sendo violadas com a proposta do prefeito do Rio em adotar, na cidade, a

internação compulsória. Até porque o procedimento encontra-se capitulado na lei 10.216, de 04.06.2001, que busca oferecer tratamento médico, psicológico, assistencial, terapia ocupacional e lazer a pessoas privadas do discernimento de juízo próprio, cabendo, nas ausências, ao Estado fazê-lo, durante tempo necessário à recuperação e, conseqüente, reinserção social

A lei mencionada é a da Reforma Psiquiátrica, que representa um avanço fulcral no tratamento de pessoas com dependência de drogas e com transtornos mentais. Ela preconiza que todos devem ter garantidos os seus direitos, sem qualquer espécie de discriminação, inclusive em relação ao grau de gravidade, extensão ou comprometimento de sua enfermidade. É disposto também que a pessoa deve ter acesso ao tratamento mais adequado para suas necessidades, devendo ser tratada com humanidade e respeito e “no interesse exclusivo de beneficiar sua saúde” (p.1) e contra qualquer forma de abuso e com meios que sejam o menos invasivo possível.

A pessoa apenas pode ser internada quando os recursos extra-hospitares mostrarem-se insuficientes na sua recuperação. Segundo o artigo terceiro, é de responsabilidade do Estado desenvolver políticas públicas na área de saúde mental, assistência e cuidado aos “portadores” de transtornos mentais, com a participação de sua família e da sociedade.

Acerca do tratamento sob a forma de internação, é necessário oferecer serviços de assistência médica, social, psicológica, ocupacional, lazer e outros. É vedada a internação em instituições de tipo asilar, as que não oferecem esses serviços, cuja tônica tem de ser a do cuidado com humanidade e respeito e preservação de sua saúde. Contudo, o secretário considera:

A medida é, de fato, inovadora e, sobretudo, ousada, mesmo que certos setores prefiram rotulá-la de polêmica, e coloca o Rio de Janeiro como vanguarda como referência no tratamento nacional contra a droga, sob a égide da legalidade. Concordo com a medida por entender que ela é um caminho para salvar vidas em situação de vulnerabilidade social na certeza de que vencer o crack é possível, sim.

Na página seguinte, Darlan faz menção ao fato de a prisão preventiva de alguém poder ser decretada, mas na circunstância em que existir prova da ocorrência de crime que motiva o aprisionamento e indício veemente acerca da autoria da infração, como prevê o novo código penal de 2011. Ela também pode ser decretada quando houver dúvida sobre a identidade civil da pessoa, mas após a

identificação, ela deverá ser colocada em liberdade, excetuando-se casos em que existam indícios de que a prisão deve ser mantida.

Em operação realizada em 16 de dezembro na *cracolândia* do Parque União, Bethlem aponta que foram recolhidos 20 adultos e nenhuma criança, o que Bethlem considera que é produto do trabalho de insistência da Prefeitura do Rio. Em relação à ampla maioria dessas operações, há a parceria com as polícias civil e militar e com a guarda municipal, que encontraram nesta abordagem cartões de crédito, facas e utensílios para consumo da droga. Outra constante é o processo de encaminhamento à delegacia para averiguação, mesmo na ausência de flagrante da infração.

Contudo, de acordo com Siro Darlan:

a prisão preventiva (...) é ilegal, sob pena de afronta ao princípio da presunção da inocência (...) não se pode prender apenas para identificação pessoal (p. 275).

Para o desembargador, nas perspectivas aqui elencadas, ele propõe que se analise “a real natureza do denominado “Protocolo do Serviço Especializado em Abordagem Social no âmbito da Proteção Especial de Média Complexidade” que está sendo implementado pelo poder Executivo do Município do Rio de Janeiro” (p. 275)

Em suas palavras:

É uma medida para salvar vidas em situação de vulnerabilidade social, resgatar crianças e adolescentes que não estão livres nas *cracolândias*, mas presos ao vício que acaba com a liberdade de viver.

Assim, em nome da “liberdade de viver” é justificável a supressão do direito de ir e vir.

Darlan salienta, como na Nota Técnica, o inciso polêmico que versa sobre a verificação de mandando de busca e apreensão na DPCA de crianças e adolescentes. De acordo com o ECA, o jovem de até 12 anos não é passível de ser preso em flagrante delito, e sim o adolescente, de 12 até 18 anos incompletos. Dessa maneira, se não houve flagrante, este não pode ser conduzido à DPCA para

nenhuma espécie de averiguação, o que nas palavras do desembargador representa um desrespeito às garantias constitucionais e infraconstitucionais. No artigo 109 do ECA, citado neste artigo, “o adolescente civilmente identificado não será submetido a identificação compulsória pelos órgãos policiais, de proteção e judiciais, salvo para efeito de confrontação, **havendo dúvida fundada**”. (grifei) Realizada a identificação ao arrepio da hipótese legal, configura-se a responsabilidade penal do art. 232 do ECA”.

É concluído então que a implementação do protocolo, que o desembargador alcunha de “famigerado”, pressupõe ações que ele considera “incabíveis, inconcebíveis e flagrantemente ilegais” (p. 277).

4 O Ministério Público Estadual

De acordo com Maria Tereza Sadek, com a Constituição de 1988, “resplandece o Ministério Público (p. 110)”, instituição que como nenhuma outra, assumiu uma configuração tão proeminente na observância da garantia e da extensão de direitos aos cidadãos. Sem vinculação a nenhum dos poderes do Estado, e provida de autonomia administrativa e funcional, a instituição deixou de advogar pelos “interesses do Estado para converter-se em defensor dos interesses da sociedade” (p. 112).

O Ministério Público é incumbido de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Em seu artigo 129, nossa Carta Magna especifica suas funções. Uma delas refere-se à necessidade de zelar pelos serviços de relevância pública, instaurar inquéritos civis, requisitar diligências investigatórias, expedir notificações e requisitar documentos e informações, bem como instaurar ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social.

A autora considera essas modificações muito significativas, cujo impacto:

é amplificado quando reportado ao extenso rol de direitos individuais e supraindividuais consagrados no texto constitucional, que justificam sua qualificação como a “Constituição Cidadã. (p. 114)

Assim, aos direitos civis e políticos foram incorporados os direitos sociais, protegendo e garantindo os direitos e interesses do cidadão, protegendo-o de abusos de poder, oriundos tanto do Estado quanto de particulares. Diante das novas atribuições que lhes foram designadas em função do advento da Carta de 1988, a instituição adota um novo perfil, agora agindo no controle de atores estatais, entidades governamentais e organizações sociais.

Dessa maneira, apresentaremos uma das iniciativas do Ministério Público Estadual na tentativa de cumprimento dos preceitos elencados na Constituição de 1988, no que se refere à discussão desenvolvida acima.

4.1. Termo de Ajustamento de Conduta

Em 25 de maio de 2012, o MP inicia um processo de proposição do chamado TAC, um Termo de Ajustamento de Conduta, ao executivo municipal do Rio de Janeiro. O documento também começa por considerações relativas a diversas normas, artigos e incisos que devem ser levados em consideração na abordagem de pessoas em situação de rua. Vale a menção de alguns deles, os quais mantêm articulação com algumas das determinações do protocolo da Resolução 20 e com a necessidade de oferecer um tratamento adequado ao grupo populacional que habita ou circula pelas ruas da cidade.

Logo de início, o MP entende que a situação do referido grupamento deve ser “compreendida primordialmente como resultado de anos de exclusão social e de ausência de políticas públicas setoriais” (p. 01). Além disso, mobiliza uma passagem do protocolo que determina a necessidade de uma equipe qualificada para avaliar a necessidade de acompanhamento do usuário até uma unidade de saúde, antes de levá-lo a uma unidade de recepção. Considera que o acolhimento via instituições deve ser realizado em ambientes com características residenciais, isto é, que seja acolhedor e com uma infraestrutura adequada para as necessidades do paciente.

É colocado também que o TAC considera os relatórios apresentados pelos Conselhos Regionais de Serviço Social e de Psicologia e também o GATE (Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro), entidades que sinalizaram a grande necessidade de melhorar a infraestrutura das unidades de acolhimento e de triagem. Chama a atenção também para que se realizem políticas públicas voltadas para a área de habitação e de reinserção profissional da população de rua e a constante capacitação de pessoal que faz busca ativa nos espaços públicos da cidade.

Após tal exposição, é reservado um parágrafo que aponta o acordo firmado entre a 4ª e a 7ª promotorias da cidade e o município, representado pela figura de Eduardo Paes. São estabelecidos diferentes prazos para, por exemplo, ampliar os

serviços de atenção primária em unidades de acolhimento ou de recepção de pessoas moradores de rua, mantendo em cada um destes um enfermeiro e um técnico em enfermagem.

É estipulado pelo MP um prazo de 60 dias, contados a partir da data de assinatura do documento, para o cadastramento de pessoas em situação de rua e dos que usam os serviços de acolhimento. Devem constar, dentre outros aspectos, a data de abordagem na rua e de ingresso no espaço institucional e, de acordo com o inciso IX da cláusula 02, identificar pacientes com transtorno mental – quando for possível a identificação – atentando para os casos em que o problema é decorrente “do uso de álcool e drogas e com a identificação do tratamento para o qual foi encaminhado” (p. 03).

No prazo de 120 dias, a Secretaria Municipal de Habitação teria de elaborar e implementar programas adequados de moradia para os moradores de ruas, na forma de concessão de auxílios-moradia ou do “aluguel social”.

Outro compromisso do município se refere à capacitação da guarda municipal para atender à população em situação de rua, com o prazo de 60 meses para contemplar todo o efetivo com cursos específicos de capacitação. As abordagens e o acolhimento necessariamente têm de ser realizados com a presença de assistentes sociais da secretaria de Assistência Social. Cabe a esta, se julgar necessário, solicitar apoio de policiais militares ou da guarda municipal.

O município também se compromete a “abster-se de empregar qualquer medida de internação compulsória ou involuntária da população adulta em situação de rua, ressalvadas as hipóteses de flagrante delito ou por determinação médica” (segundo parágrafo, p. 05). Além disso, nenhum tipo de arma ou artefato de segurança poderá ser usado nas abordagens, exceto quando a polícia militar ou a guarda municipal forem solicitadas. Se descumprido algum desses compromissos firmados, o município deverá instaurar processo administrativo disciplinar. A integridade de pertences e documentos das pessoas em situação de rua, em circunstância de abordagem, deverá ser respeitada.

Em artigo de 25 de julho de 2011, Bethlem menciona sua participação em um programa de rádio no qual falou sobre o Termo de Ajustamento de Conduta

(TAC) proposto pelo Ministério Público Estadual à prefeitura carioca. De acordo com o discurso presente nesta matéria, o TAC corresponde ao produto de “uma grande conversa que estamos tendo com o MP há alguns meses para ajustar algumas coisas que estão erradas há muitos anos no Rio”. É enfatizada a importância desta instituição na realização das ações da SMAS e também que os órgãos da prefeitura estão empenhados em oferecer melhores unidades de atendimento, profissionais qualificados, inclusão de cursos de profissionalização e etc. com o intuito de iniciar ou dar continuidade ao processo de reinserção.

Entretanto, as percepções de membros do MP, presentes tanto no conteúdo do referido termo, quanto no da posterior ação civil pública perpetrada pelo MP contra Paes e Bethlem, apontam para uma incompatibilidade de ideias e atuações, entre MP e as ações da SMAS. Em outras palavras, as evidências nos levam à interpretação de que os discursos e práticas de ambos não estão afinados, mas em constante tensão, apesar do discurso do secretário falar em uma “grande conversa”.

Neste artigo o *crack* é novamente mobilizado. É dito que se trata de uma epidemia, figurando como uma questão que transcende o âmbito da assistência social tendo em vista que muitos dos usuários da droga que ocupam os abrigos possuem transtornos mentais, dado que demanda a parceria da Saúde nos projetos e ações da prefeitura.

4.2.

Nota informativa da atuação de mediação do MP sobre atendimento de saúde aos usuários de *crack*

Esta nota originou-se de uma audiência pública com o tema “Cuidado e Resgate aos Usuários de Crack em Situação de Rua”, ocorrida em 11 de dezembro de 2012. A iniciativa justifica-se pelos acontecimentos relativos às situações que vem sendo veiculadas na grande mídia. Primeiramente, sobre a situação das *cracolândias* nos espaços públicos da cidade, as quais congregam grave risco à saúde dos usuários de *crack*, à população em situação de rua e aos moradores dos

entornos. Em segundo lugar, em função das “ações da Prefeitura [grifado conforme no original] para intervir em tal realidade, inclusive com recolhimento de usuários de crack” (p. 01).

Assim, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio da 7ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania e da 3ª Promotoria de Tutela Coletiva da Saúde, manifesta-se acerca das seguintes questões, as quais devem ser esclarecidas: inicialmente sobre as modalidades de atendimento a pessoas em situação de rua, por meio da chamada “remoção compulsória” de adultos. De acordo com a nota, tal medida não possui fundamentação legal, o que “foi reconhecido pelo Município do Rio de Janeiro por intermédio de termo de ajustamento de conduta (TAC) firmado com o Ministério Público, em 25 de maio de 2012” (p. 02).

Este documento reitera ainda a necessidade de que os termos do TAC sejam cumpridos, ressaltando a necessidade de que o acolhimento seja feito por assistentes sociais e respeitando o direito ambulatorial dessas pessoas. Além disso, a condução contra a vontade do indivíduo para averiguação de identidades civil ou militar é ilegal, violando o artigo quinto da nossa carta constitucional.

De acordo com a perspectiva presente no documento, as *cracolândias* e o uso do *crack* constituem fenômenos de alta complexidade, demandando equipe treinada para lidar com as situações que se apresentarem aos agentes estatais. Consideram que é imprescindível uma “atuação (...) **precisa, firme e contínua do poder público em todas as suas esferas, mediante protocolos de atendimento bem definidos, transparentes para os Órgãos de Controle e para a sociedade, e regulados, para garantir o pleno acesso aos serviços de saúde mental aos usuários de crack, bem como ao direito à saúde coletiva da comunidade carioca**” (p. 03).

Por meio de um inquérito civil, o MP apurou os problemas de atendimento ao grupo em questão. Pela Lei da Reforma Psiquiátrica, 10.216/2001, os usuários de crack têm direito a atendimento integral, o que deve ser realizado segundo os seguintes princípios, os quais valem à pena serem reiterados:

“a. Respeito e recontextualização de suas diferenças;

- b. Preservação de sua identidade e cidadania,
- c. Envolvimento e participação ativa dos familiares e responsáveis,
- d. Horizontalidade nas relações,
- e. Multiprofissionalidade com interdisciplinariedade”.

Pela mesma lei, a internação involuntária apenas pode ser realizada se os recursos extra-hospitalares – tratamento ambulatorial em CAPS e Residências Terapêuticas – não derem conta de solucionar problema, diante da complexidade do caso, e em consonância com os direitos dos usuários, quais sejam, tratamento “com humanidade e respeito, visando alcançar sua recuperação pela inserção na família, no trabalho e na comunidade”, proteção contra formas de abuso e exploração, direito ao esclarecimento sobre sua situação física, psicológica ou mental ou a necessidade de internação contra sua vontade, em qualquer momento.

É previsto também que as informações prestadas sejam mantidas em sigilo; acesso aos meios de comunicação disponíveis e tratamento terapêutico, pelos meios menos invasivos possíveis. A internação apenas pode ser realizada em estabelecimento de saúde mental e com autorização prévia de médico credenciado para o ofício.

A nota conjunta é bastante enfática em relação aos critérios que autorizam ou não a internação sem o consentimento do indivíduo. Ao longo do texto, o exposto acima é reiterado, pelo menos três vezes. É realçado também que o usuário deve ser assistido de forma integral. Instituições com características asilares ou manicomial também não são admitidas para o tratamento, como versa a Lei da Reforma Psiquiátrica.

4.3. A Ação Civil Pública

De acordo com Maria Tereza Sadek, para a garantia de interesses coletivos reconhecidos constitucionalmente, “o Ministério Público pode recorrer a um instrumento poderoso: a Ação Civil Pública” (p. 114).

Cumprindo a função de fiscalizar agentes políticos e de controlar a definição e o controle de políticas públicas, em abril de 2013, o Ministério Público, através da 7ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania, instaura uma ação civil pública, por ato de improbidade administrativa, contra o prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, e o atual Secretário de Governo, Rodrigo Bethlem²⁵.

No texto consta que o objetivo principal da ação judicial ²⁶ consistia em apurar os efeitos do denominado “Choque de Ordem” em relação à população de rua adulta. Com o intuito de fundamentar o texto, Bethlem foi instado a prestar esclarecimentos sobre a referida política municipal²⁷. Ao depor, ele afirma que o “Choque de Ordem”²⁸ consiste: “num conjunto de **ações de ordenamento urbano** coordenadas pela Secretaria Especial da Ordem Pública...” (p. 02. O grifo em negrito é do original).

Ele acrescenta que o objetivo é “... desenvolver ações que fortaleçam o papel do Município na construção de **políticas públicas de segurança...** (grifo em negrito conforme no original). Suas declarações e sobretudo as passagens em negrito apontam que algumas iniciativas por parte do poder público municipal estão ancoradas no mote da ordem e da segurança.

Sobre a abordagem de adultos em situação de rua, ele afirma que a condução a unidades de abrigamento é realizada por profissionais preparados para o ofício e seria “... uma proposição **baseada na persuasão e no convencimento do cidadão em condição degradante**, pois havendo recusa ao acolhimento, salvo

²⁵ A iniciativa do MP em relação ao secretário refere-se à época em que ele atuava à frente da Secretaria de Ordem Pública.

²⁶ Inquérito Civil da ação nº 11.499.

²⁷ Instada no Decreto Municipal nº 30.339/2009.

²⁸ A Prefeitura é solicitada a prestar depoimentos em virtude das ações do Choque de Ordem desde 2009, quando da elaboração do projeto.

em situação de risco, **não há que se falar em remoção compulsória ou involuntária**” (p. 03).

Em novo depoimento, o secretário de governo reiterou em ofício²⁹ o caráter propositivo das abordagens, e não obrigatório, mas que, em casos eventuais, é necessária uma atuação compulsória, por exemplo, quando o indivíduo apresenta estado de saúde comprometido, recusando-se a ser encaminhado a um hospital. O redator da Ação salienta que no ofício-resposta foi anexada uma planilha constando o número de pessoas acolhidas pela Secretaria Especial de Ordem Pública.

Em novo ofício, de 2010³⁰, como secretário de assistência social, Bethlem tenta contra-argumentar a colocação do promotor segundo a qual as abordagens seriam realizadas pela secretaria de ordem pública - configurando assim uma ação ilegal - e não pela secretaria de assistência social. De acordo com o discurso do secretário presente na redação da ação civil pública:

As ações de Choque de Ordem não são ações programáticas da Secretaria Municipal de Assistência Social sendo estas pertinentes à Secretaria Especial de Ordem Pública. A Secretaria Municipal de Assistência Social, **quando solicitada**, participa de algumas ações auxiliando a Secretaria Especial de Ordem Pública (fl. 727).

Primeiramente, vemos que o secretário considera as ações inerentes ao âmbito da assistência social como passíveis de serem conduzidas pelas ações do Choque de Ordem. Tendo isto em vista e também que tais ações não cabem à secretaria de assistência social, a solução consiste em que o trabalho de abordagem a pessoas em situação de rua seja feito pela secretaria de Ordem Pública, de modo que a SMAS apenas *participa e se* solicitada por esta.

Dessa maneira, uma questão social, que envolve os aspectos da saúde, dos direitos fundamentais e, seguramente, também de segurança pública, é reduzida a uma questão de ordem, controle e polícia. Ainda neste ofício, ele nega a prática de

²⁹ Ofício SEOP 897/2009

³⁰ Ofício 1722/GAB/SMAS

violência contra moradores de rua perpetrada por agentes estatais, em relação ao que o promotor aponta a “nefasta prática de “prisões para averiguação” (p. 04), o que pode ser aproximado da crítica tecida por Darlan e pelo texto do CONANDA.

Tal prática foi abolida pelo TAC de 2012. Vale a transcrição da passagem em que Bethlem dá continuidade à sua defesa:

Após o convite para que as pessoas em situação de risco social nas ruas do Município possam se dirigir aos abrigos, através de justificativas que esclarecem que a rua não é local a ser privatizado como moradia, há um sarqueamento junto às Delegacias de Polícia, tendo em vista a possibilidade existente de se identificar pessoas ligadas a ações ilícitas em meio à população em situação de risco social nas ruas (fl. 729)³¹.

Conforme já colocado, a prática de conduzir alguém à delegacia para averiguação, como previsto na resolução nº 20, é ilegal.

No texto da ação civil pública, é afirmado que, diante das investigações conduzidas pelo MP, as quais contrariam as assertivas de Bethlem, “as operações realizadas em detrimento da população de rua da Cidade revestiam-se de violência e arbitrariedade” (p. 05). Dentre as provas reunidas pelo Ministério Público, destacam-se depoimentos que apontam a utilização de armas e equipamentos de choque nas operações realizadas pela Secretaria de Ordem Pública (SEOP), práticas violentas perpetradas contra os moradores de rua, principalmente por membros da guarda municipal, destruição de pertences e documentos das pessoas, presença da COMLURB nas abordagens, péssimo estado de conservação dos abrigos e uso de drogas em seu interior, além de pacientes com necessidades psiquiátricas sem os devidos cuidados médicos.

Mesmo com a ação civil em meados de 2013, em dezembro do mesmo ano o editorial de O Dia divulga matéria sobre a realização de duas operações seguidas na Lapa e no Centro do Rio, com o objetivo de acolher moradores de rua, reprimir uso de entorpecentes e prender suspeitos de crimes. Nas ações foram apreendidas armas brancas e cachimbos para uso de *crack* e os chamados “acampamentos” montados pelos usuários da droga foram destruídos. De acordo com o comandante da ação do 5º BPM, as abordagens serão intensificadas semanalmente. Acrescenta

³¹ Todos os grafados são do original.

que “o objetivo é evitar acontecimentos como o caso do jovem Conrado: isso não possa voltar a acontecer”. O policial se refere ao rapaz morto com uma facada no peito supostamente por um morador de rua.

Na mesma madrugada do crime, um morador de rua foi morto durante uma briga. Contudo, a notícia ocupou um espaço ínfimo nos editoriais – quando ocupava – e não foi objeto de comentários por parte de Rodrigo Bethlem ou do comandante do 5º BPM.

Retomando as passagens da ação civil, é considerado que a execução de medidas de internação compulsória de adultos em situação de rua consiste em violação de princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais. O promotor apresenta, a fim de adensar sua argumentação, um trecho de uma matéria do Jornal O Globo, em que Bethlem, ao ser perguntado sobre o desafio que é a questão da ordem urbana, principalmente no que se refere à população de rua, responde que a desocupação dos espaços públicos é uma grande meta, reiterando seu depoimento ao MP, de modo que os “que se recusarem a ir para os abrigos terão que circular” (trecho da matéria presente na ação civil pública, p. 10).

Após a realização de vistoria no abrigo de Paciência, o relatório presente no texto da ação pública aponta problemas de superlotação e ausência de infraestrutura adequada e de projetos de reinserção no mercado de trabalho, além de despreparo por parte dos educadores sociais que lidam com os abrigados. Outro problema consiste na vulnerabilidade do abrigo por estar próximo à Comunidade de Antares, vítima do tráfico de entorpecentes, viabilizando o acesso a drogas e a situações de risco, pois muitos são espancados por traficantes locais, “que transitam livremente no interior do abrigo e em seus arredores” (p. 26).

Outra vistoria, em junho de 2011, apontou que as pessoas abrigadas também relataram consumo de drogas no local e declarações que denunciavam a truculência do Choque de Ordem e de maus-tratos pelos agentes estatais que fazem os chamados acolhimentos. De acordo com o relatório de uma psiquiatra – de que o promotor faz uso – “policiais dão choque, batem, raspam a cabeça e a sobrelha dos “recolhidos”, além de situações em que pessoas foram largadas no meio do caminho ou jogadas em um valão”.

Todas as provas que apontam a gravidade da situação do abrigo foram relatadas e exibidas a Paes e Bethlem durante reunião ocorrida na sede da prefeitura no dia 21 de junho de 2011, onde foi entregue uma minuta do TAC firmado em maio de 2012.

No portal do G1, de 02 de janeiro de 2013, temos uma matéria intitulada “Abrigo no Rio é “Disneylândia do Crack”, dizem usuários da droga”. Ela faz referência ao tratamento dispensando a pessoas acolhidas no abrigo de Paciência, que faz parte do projeto da prefeitura chamado “Rio Acolhedor”, que recebe pessoas ditas viciadas e que moram nas ruas. Para compor o texto, o jornalista conseguiu entrevistar três pessoas que frequentam a instituição, cujas afirmações foram de que há intenso uso de drogas no local e ausência de tratamento a pessoas com dependência. Foi relatado também abuso sexual e recebimento de propina para a liberação do uso de drogas, por parte de educadores sociais. Há “bocas de fumo” muito próximas ao abrigo e relatos de recolhidos afirmando que muitas das pessoas com dependência preferem permanecer no abrigo de Paciência por conta da facilidade em encontrar drogas. De acordo com uma das depoentes:

A gente às vezes é obrigada a ter relações com os funcionários, porque senão a gente entra... a gente apanha. Se você não permitir, é agredido, é espancado, entregue a outras pessoas que dali sua vida é tirada.

Tal situação de infração aos direitos mais fundamentais, lembra a análise das autoras Veena Das e Deborah Poole (2004), no artigo “El estado y sus margenes: etnografias comparadas”. No texto, o objetivo é realizar uma etnografia do Estado, analisando a forma como ele organiza e administra as ditas margens sociais. Esse recurso corresponde a se afastar da concepção consolidada segundo a qual o Estado, enquanto forma administrativa de organização política racionalizada, desarticula-se em relação às margens territoriais, conceituais e sociais. Assim, elas refutam o discurso segundo o qual ele atua da mesma maneira, sem diferenciação de territórios, isto é, norteado pelo princípio democrático da universalidade. Nesse sentido, elas rompem com a ideia de que o Estado é ausente, adotando perspectiva de que ele é presente em todos os

domínios territoriais, mas atuando de modo específico em relação ao que chamam de “margens sociais”³².

Assim, podemos estender o conceito de margens territoriais às *cracolândias* cariocas. Para as autoras, existem espaços sociais em que o Estado pode fazer uso de seu poder discricionário sobre os grupos sociais que pretendem controlar: são os chamados *Check Points*. Nestes territórios dispositivos são acionados por agentes do poder público para controlar os corpos das pessoas. No imaginário social, elas são lugares onde o Estado ainda não chegou, cabendo a ele civilizar e conter essas populações, pois são lugares da desordem e da ausência de civismo. Para nosso estudo de caso, interpretamos que por estarem em situação de degradação humana, a fim de garantirem sua sobrevivência a escolha mais racional consiste em os usuários de *crack* não resistirem ao internamento compulsório ou involuntário. Dessa maneira, as instituições se valem de mecanismos de contenção das margens, os quais as dominam para seu proveito.

Retornando ao caso do abrigo de Paciência, o coordenador do projeto nega as acusações, afirmando que nem o consumo de cigarro é permitido. Depois da denúncia, a equipe de reportagem foi recebida e encontrou o centro municipal “com higiene e organização impecáveis”. De acordo com outro depoimento, o abrigo não possui programas de reinserção social para os meninos que chegam. Entretanto, o coordenador do Rio Acolhedor afirma que o abrigo é para reintegrar socialmente, não para tratamento. Segundo ele, existe uma estrutura para abrigar esses jovens, que conta com assistentes sociais, psicólogos, médicos, salas de refeição, computadores, televisores e piscina. Sobre as denúncias, afirma que todas as informações que lhe chegam são apuradas através de uma comissão de sindicância. Novamente, o discurso dos gestores fica no plano da intenção e cai no vazio.

No editorial é afirmado que o abrigo de Paciência, com 422 vagas, é o maior e para onde é levada a maior parte dos moradores de rua da cidade. Existem

³² As autoras definem “margens sociais” não apenas como os espaços físicos, mas também pessoas, situações, comportamentos e atitudes em relação às quais o Estado apropria-se do poder de gestão da máquina pública para atuar de forma descolada dos marcos legais.

outros espaços: no Rio Comprido (16 vagas), no Engenho de Dentro (50 vagas) e em Cordovil (50 vagas). A Secretaria municipal de Assistência Social também dispõe de seis abrigos para menores, cinco deles na Zona Oeste do Rio, onde são feitas as internações compulsórias.

4.4. Considerações

Aqui optamos por retomar alguns pontos até agora explicitados, numa perspectiva dialógica, como também fazer a inclusão de outras informações. A primeira questão que podemos salientar diz respeito à visão de que as pessoas moradoras da rua necessariamente habitam os espaços degradados do espaço público. Vemos que as imagens sociais sobre eles acabam sendo solidificadas por narrativas de autoridades que buscam explicar as situações encaradas como desviantes.

Tendo em vista que no retrato da “boa cidade” não há espaço para os selvagens, incívicos, marginais e afins, medidas de contenção dessas populações são vistas como legítimas por grande parte do corpo social³³. Isto se coaduna com a consideração de Rodrigo Bethlem segundo a qual as ruas não podem ser privatizadas como moradia. A fim de evitar isto, pudemos ver na Ação Civil Pública que, na ocasião em que não era secretário de Assistência Social, e sim de Ordem Pública, a equipe do “Choque de Ordem” passou a realizar os procedimentos de abordagem. Entretanto, de acordo com discursos de operadores no direto mencionados, tal estratégia é ilegal e denota que não importam os métodos de aplicação ou o órgão que realizará o procedimento: o importante é que essas pessoas saiam das ruas.

Outro aspecto refere-se ao fato de que os pertences da pessoa que está nas ruas não poderem ser apropriados e descartados por terceiros. Contudo, relatos mostram que a empresa da prefeitura responsável pelo recolhimento de lixo das

³³ Tendo em vista que a construção de narrativas convincentes é o objetivo último do discurso de um locutor, não há sentido em se produzir discursos para os quais inexistem interlocutores (Grize, 2001).

ruas participa das abordagens e recolhe os materiais utilizados para cozinhar, forrar o chão e como vestimenta. Conforme trecho extraído da Ação Pública:

Mal levantaram [moradores de rua], dois garis entraram em cena como um furacão. Em menos de cinco minutos, sumiram com as sacolas, um carrinho de feira, os restos de papelão, os jornais e as garrafas de plástico. Tudo foi jogado dentro da caçamba do caminhão. Para os garis, era lixo. Para os mendigos, tudo o que tinham na vida”. (Paula Scarpin, Revista Piauí 44, Maio de 2010, “Morar na Rua em Ipanema”).

Seus pertences são identificados como *sujeira* posto que “fora do lugar” (Douglas, 1991), fora daquele lugar da metrópole que é desejável por uma consciência média, agentes estatais e etc., um lugar do civismo, da ordem, da organização, da limpeza, da circulação de pessoas com o fenótipo e o comportamento que agradam aos olhos de amplos setores sociais.

No protocolo é previsto que deve ser construído o processo de saída dessas pessoas das ruas. Entretanto, o Termos de Ajustamento de Conduta sinalizava que políticas de habitação teriam de ser idealizadas e implementadas para o público que mora nas ruas. O fato é que, segundo discurso do Ministério Público, tais medidas não foram contempladas como política pública pelas instâncias da Prefeitura. O documento também aponta que casos de violação de direitos têm de ser identificados e comunicados às autoridades competentes, mas os dados empíricos que procuramos evidenciar relatam casos de violação a direitos, como mote da atuação do município, em decorrência, dentre outros, da iniciativa do internamento compulsório de crianças e adolescentes em situação de rua.

Na Ação, o documento se debruça sobre o que chama de “doloso descumprimento pelos requeridos” do termo de ajustamento de conduta firmado em maio de 2012. O promotor transcreve a cláusula 07, que versa sobre a obrigatoriedade de que assistentes sociais estejam presentes em todas as abordagens, além de que cabe exclusivamente à secretaria de assistência social a solicitação de auxílio, seja da guarda municipal ou da polícia militar, nas circunstâncias de ocorrência de crime, risco à segurança dos profissionais envolvidos e das pessoas objeto das abordagens.

Atualmente, Adilson Pires está à frente da secretaria de Desenvolvimento Social. De acordo com o portal da prefeitura, os jovens usuários possuem atendimento individualizado e são acompanhados por técnicos da Secretaria de Saúde, com projetos de esporte, lazer, cultura e encaminhamento a escolas regulares ou “especiais”. O ambiente conta também com salas de informática e de jogos, brinquedoteca e biblioteca. São cinco unidades na cidade do Rio de Janeiro, cada uma com 20 vagas. A partir de 2013, o Viva Rio passou a ser parceiro do projeto, inaugurando a terceira unidade, Del Castilho, em outubro de 2013.

De acordo com Rubem César, diretor executivo do Viva Rio, a integração com setores do poder público e sociedade civil constitui um processo difícil. Afirma ainda que “as leis de drogas brasileiras são atrasadas, o que complica ainda mais a execução de ações como a que vemos aqui hoje”. Importa registrar que no editorial do Coletivo *Desentorpecendo a Razão* (DAR), de 19 de novembro de 2013, foi divulgado que a 7ª Promotoria notificaria o atual secretário de desenvolvimento Social, Adilson Pires, o comandante do 22º BPM e o delegado da 21ª DP em função da operação de recolhimento na Favela Nova Holanda, no Complexo da Maré. De acordo com a notícia, cem usuários de *crack* foram levados para o referido batalhão, e não para unidades de saúde.

No protocolo é colocado que os órgãos da prefeitura estão abertos ao diálogo, mas, a construção da narrativa do secretário conduz-no a interpretar que ele considera a internação compulsória de jovens que usam *crack* como o único caminho possível para se lograr a superação da dependência. Vimos também que o secretário apoia o PL 7663, que propõe a reclusão de adultos em unidade de abrigo sem sua autorização. Neste projeto de lei é destacada também a necessidade de ampla participação de setores da sociedade civil na formulação e controle das ações municipais. Um dos exemplos é o Conselho Municipal Antidrogas (COMAD/RJ), presidido pelo secretário e composto também por atores de organizações públicas ou privadas.

Em artigo do dia 23 de setembro de 2013, o texto é sobre a posse da nova equipe do conselho. Na narrativa de Bethlem:

O combate às drogas é uma tarefa árdua que exige uma ampla participação de representantes, tanto do poder público, quanto da sociedade civil, por isso, o Conselho tem um papel importantíssimo de formar parcerias e unir esforços.

Porque quanto mais gente no combate às drogas, melhor” (em negrito como no original).

Dessa maneira, compreendemos que o discurso é pautado na repressão e no combate às drogas, constituindo este um modelo invariável a ser seguido. Tendo em vista que o consumo de entorpecentes corresponde a um fato social, são necessárias políticas que se dediquem a oferecer uma rede de assistência a pessoas com dependência, precisamente as que precisam de tratamento. Por outro lado, a administração de drogas de forma recreacional é algo comum no cotidiano de muitas pessoas, o que corresponde a uma questão de escolha individual.

Em relação ao *crack*, entorpecente de efeitos devastadores, sobretudo quando seu uso é combinado a fatores sociais e circunstâncias adversos, os dados apresentados mostram que as políticas de internação compulsória ou involuntária são vistas como negativas por diversos setores da sociedade civil.

A palavra de ordem é que o consumo e a circulação de entorpecentes devem ser combatidos. No entanto, a argumentação de setores do judiciário, por exemplo, contrapõe-se à forma como a Prefeitura enfrenta o problema, alegando a não promoção da reinserção social, mas, ao contrário, contribuindo para cada vez mais encarcerar, criminalizar e afastar pessoas do convívio social. Dessa maneira, submetidos à violência física nas ruas e nos abrigos, e a quadros de abstinência que logo os fazem retornar ao *crack*, seus usuários são submetidos a estratégias de controle de seus corpos, dos quais o Estado se apropria, permanecendo assim um círculo vicioso que não resulta em benefícios nem do ponto de vista da ordem nem dos direitos humanos.

Retomando a Ação ajuizada, o promotor faz alusão ao Termo de Ajustamento de Conduta afirmando que, apesar de este documento ter sido muito claro na exposição dos motivos que levaram à proposição do acordo e dos compromissos firmados, uma nova inspeção realizada em março de 2013 no abrigo de Paciência apontou que:

medidas de remoção compulsória vem sendo realizadas à larga em toda cidade, por dolosa determinação dos demandados” (p. 18; o negrito é do original).

O promotor acrescenta que, “além do recolhimento compulsório em si”, ocorreram diversas violações aos direitos humanos³⁴. No texto do documento é ressaltada também uma discussão que vem sendo abordada, qual seja, a relação entre a aproximação de eventos na cidade do Rio de Janeiro, como foi a visita do Papa e a Copa das Confederações (2013), e a maneira como o município vem atuando sobre a população de rua e moradores de rua que as habitam. Esse ponto é acionado pelo promotor ao afirmar que não deve pairar “qualquer dúvida sobre o intento de “higienização” do Rio de Janeiro, por ordem dolosa dos demandados” [Rodrigo Bethlem e Eduardo Paes]. Além disso, estatísticas que apontam um crescimento vertiginoso nos recolhimentos são mobilizadas³⁵.

As altas cifras de pessoas recolhidas apresentadas pela prefeitura não correspondem, segundo consta na ação, ao número de pessoas em situação de rua pelo fato de que uma mesma pessoa possa ter sido encaminhada várias vezes³⁶.

Outro problema ressaltado consiste no fato de que as operações ocorriam mesmo que não houvesse vagas nos abrigos, o que mesmo assim é defendido por Paes:

Você não pode transformar a rua em um lugar confortável para viver. O ideal é que você consiga devolver essa pessoa para casa. Mas, se não conseguir, não dá para ficar embaixo do viaduto”.³⁷

Em julho de 2011, chegou ao gabinete do promotor uma denúncia grave, cujo conteúdo consistia no recolhimento e espancamento de sete homens por

³⁴ Tais violações já foram explicitadas, mas vale recuperar resumidamente a que a ação se refere, são elas: abuso de autoridade e uso de violência nas abordagens nas ruas e nos abrigos; ausência de infraestrutura, higiene e alimentação adequada nestes; usuários com tuberculose e distúrbios mentais ocupando os mesmos espaços e desaparecimento dos documentos dos internados.

³⁵ Em 2010, 5839 ingressos no abrigo de Paciência; 2011, 29.993; 2012 (até setembro), (ver pg. 22)

³⁶ Tal inferência pode ser feita pelas estatísticas apresentadas: 7600 conduções a abrigos em 2009, e 56.507 entre maio de 2010 e setembro de 2012. Tal discrepância sinaliza que a mesma pessoa fora encaminhada várias vezes e não reflete o número de pessoas em situação de rua na cidade carioca.

³⁷ Tal trecho foi extraído de uma entrevista que Paes concedeu à Paula Scarpin, jornalista da Revista Piauí (nº 44, de Maio de 2010). Vários trechos da matéria são mobilizados pelo promotor ao longo da ação civil.

agentes da prefeitura, sendo que três deles foram lançados de uma ponte da Avenida Brasil, na altura de Campo Grande³⁸.

Pouco antes das quatro horas de uma madrugada recente, um comboio de seis veículos encostou junto à calçada da rua Visconde de Pirajá (...). A picape prata da subprefeitura da Zona Sul era seguida por um carro da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, uma viatura da Guarda Municipal, outra da Polícia Militar, um ônibus da prefeitura e um caminhão da companhia municipal de lixo.

Um homem de óculos, na faixa dos 50 anos, vestido de camisa polo e calça jeans, bateu a porta da picape com força e, seguido por quatro seguranças musculosos, andou em direção à entrada de uma loja. Embaixo de uma marquise, três homens dormiam. Enrolados em panos velhos, usavam papelão encardido como colchão e sacolas de plástico como travesseiro. Em volta, havia garrafas pet vazias e jornais. O grupo recendia a suor, álcool, urina.

"Bom dia", disse o homem da picape, "os senhores queiram se conduzir ao ônibus para nós os levarmos ao abrigo." Um dos maltrapilhos, o que havia coberto a cabeça com a camiseta, colocou parte do rosto para fora, esforçando-se para entender o que se passava. Resignados, os mendigos começaram a se movimentar em câmera lenta. Trôpegos de sono, ou pelo evidente consumo de bebida na véspera, abaixaram-se para catar alguma coisa e caminharam em direção ao ônibus vazio.

Mal levantaram, dois garis entraram em cena como um furacão. Em menos de cinco minutos, sumiram com as sacolas, um carrinho de feira, os restos de papelão, os jornais e as garrafas de plástico. Tudo foi jogado dentro da caçamba do caminhão. Para os garis, era lixo. Para os mendigos, tudo o que tinham na vida.

(trecho presente no documento e extraído da reportagem de Paula Scarpin, Revista Piauí 44, Maio de 2010, "Morar na Rua em Ipanema")

³⁸ O crime está sendo apurado pela Delegacia de Campo Grande.

Nos depoimentos, as vítimas relataram que foram algemadas, foi feito uso de arma de fogo e de cacete, e ocorreu um homicídio de um dos moradores de rua, 45 dias antes do depoimento, num carro da prefeitura, além de uma acusação de tentativa.

Ele também relata um email recebido pelo Eduardo Paes e enviado pela Associação dos Moradores do Leblon, no qual constava que mesmo após 6 meses de iniciado seu mandato, as calçadas ainda estavam cheias de mendigos. A resposta do prefeito foi que, se a situação não melhorasse, outro órgão assumiria as operações nas ruas.

No parágrafo segundo da mesma cláusula, é disposto que o município se compromete a não praticar nenhum tipo de remoção obrigatória ou em virtude da vontade de terceiros, excetuando-se os casos em que há hipóteses de flagrante delito ou através de determinação médica³⁹.

Contudo, em editorial de *Valor Econômico* de 12 de abril de 2013, Eduardo Paes afirma que as internações compulsórias serão mantidas, mesmo em virtude da Ação⁴⁰. Em suas palavras: “eu respeito a opinião, eu sou um democrata, mas eu sou a favor da internação compulsória e eles são contra”.

No blog de Bethlem, de 19 de fevereiro de 2013, é colocado o início da prática de internação involuntária de adultos. A primeira operação ocorreu na Favela Nova Holanda, mobilizando mais de 300 profissionais. Foram recolhidas 99 pessoas, 91 adultos e 8 crianças. Os primeiros foram encaminhados para uma Central de Triagem, na unidade Rio Acolhedor de Paciência. Segundo a nota, eles foram avaliados e 30 internados involuntariamente.

A partir da argumentação exposta nas linhas acima, vemos que o ofício de gerir questões de interesse público é bastante questionado, sobretudo no que diz respeito à chave do respeito à dignidade humana. É largamente apontado que a

³⁹ No parágrafo seguinte, é firmado o compromisso de que também não serão utilizados nas abordagens armas de fogo, cacetetes, algemas, pistolas de choque, sprays e similares, ressalvando-se circunstância de hipótese de flagrante delito; no quarto, que processos administrativos devem ser instaurados contra os servidores públicos que descumprirem os acordos.

⁴⁰ Os demandados recorreram da ação ajuizada, que foi rejeitada pelo Tribunal de Justiça em primeira instância. O MP pediu recurso, que ainda tramita na justiça.

gestão municipal do Rio de Janeiro atua no registro da repressão, do encarceramento e da limpeza urbana.

Como define Jesse Souza, trata-se de um tratamento dispensado à *ralé* não reconhecida, um subcidadão vulnerável. A situação do usuário de *crack* na cidade do Rio de Janeiro é a expressão do que Jesse Souza chama de construção de um *habitus precário*.

De acordo com Souza, o *habitus* é uma bela ideia que funciona como “fios invisíveis que ligam pessoas por solidariedade e identificação e que as separam por preconceito, o que equivale a uma noção de coordenação de ações sociais percebidas como inconsciente e cifrada” (p. 34). O autor propõe então uma subcategorização ao conceito de *habitus* de Bourdieu.

O *habitus precário* é o limite do *habitus primário* (o *habitus* propriamente dito) para baixo. Trata-se dos indivíduos, cujos comportamentos e personalidades não atendem às demandas objetivas para serem considerados úteis e produtivos, não sendo, portanto, reconhecidos socialmente como um cidadão. Ele se refere à “secular “ralé” rural e urbana brasileira” (p. 41), que é resultado da ampliação da oferta de oportunidades para os atores sociais que possuem a economia afetiva da modernidade. Por não conseguirem se adaptar às novas demandas, os subcidadãos tenderam à crescente marginalização: é o produto da construção de uma desigualdade estrutural em função da “modernização seletiva”, em que o Estado e o mercado são instituições que atendem a certos grupos, mas que rechaçam precisamente o que o autor chama de “ralé estrutural”.

Também há o abandono por parte das instâncias do Estado, as quais deveriam atuar, em um primeiro momento, na assistência a atores sociais desprovidos das condições econômicas, sociais, psicossociais e políticas, com o objetivo de que, com o tempo, a experiência da cidade de forma total pudesse vir a ser uma realidade. Isto se daria em um segundo momento, com a ampliação das oportunidades para a entrada no mundo do trabalho e no mundo da participação política.

No artigo “A Política do Reconhecimento”, Charles Taylor discorre sobre o nascimento do discurso acerca do reconhecimento e da identidade. Para ele, há duas mudanças que levam à preocupação com as dimensões acima, que são a

passagem da estrutura hierárquica da sociedade feudal – fim do Antigo Regime – para a Modernidade. Assim, a antiga noção de honra dá lugar ao ideal da igual dignidade. Esta nova concepção se assenta em bases universalistas em que a igualdade de direitos é estendida a todos de modo abstrato e total. Entretanto, desta nova noção do indivíduo moderno de igual dignidade, surge a política da diferença – em que as diferentes identidades passam a reivindicar o reconhecimento de suas peculiaridades, ou seja, daquilo que a distingue do restante. Contudo, Taylor afirma que essas duas políticas entraram em conflito na modernidade⁴¹.

Trazendo para o caso brasileiro, e mais especificamente para o caso em estudo, vemos que, segundo os os setores contrários às políticas da prefeitura, inexistente o princípio da igual dignidade, por um lado, como também de um projeto que contemple os diferentes interesses sociais⁴², por outro. Tanto a premissa do indivíduo de igual valor e dignidade (Taylor, 2000) quanto da afirmação de suas identidades são interditas aos usuários de *crack*. Dentro de um sistema de cidadania, surge um “espaço de não-cidadania”.

Seguramente fazer o exame de uma política pública constitui tarefa que acarreta grande dificuldade. Tal ofício envolve discorrer sobre seu impacto, avaliando as soluções para um determinado problema e quais as consequências diretas ou indiretas de sua implementação. Contudo, o autor Sérgio Benevides (2001) introduz o argumento de Wacquant, segundo o qual existe uma dificuldade anterior a isto. Para ele, a forma como determinado problema social é caracterizado reverbera sobre as modalidades de construção da política que a este se destina.

Nesse sentido, tendo em vista que representações levam a práticas, as imagens produzidas em torno de um fenômeno social constitui parte fundamental da elaboração e da forma de aplicação de uma política pública em relação a determinados grupos sociais.

⁴¹ Ver mais em *Argumentos Filosóficos* (2000).

⁴² Em *Processos e Escolhas*, Elisa Reis relaciona as dimensões da integração social, do projeto de sociedade holista e da impossibilidade de contemplação dos diferentes interesses sociais.

Os pontos fundamentais elencados por Benevides correspondem à premissa de Loïc Wacquant em *As Prisões da Miséria*, que se dedicou a análise da repressão ao crime, tarefa efetivamente realizada em o *Estado penal*. O autor concebe que a “definição da própria violência a ser combatida é parte essencial da formulação da estratégia para combatê-la” (p. 01).

Nesse sentido, uma questão, como o caso da violência, que parece anterior às políticas adotadas para a solução do problema, na verdade é um produto criado justamente por essas estratégias que visavam sua contenção. O autor então se pergunta sobre o que motiva a construção de tal política. Para ele, o que está por trás disto é um projeto “que marginaliza uma parcela da população”⁴³.

Para o caso em estudo, além do objetivo de compreender como a Prefeitura carioca lida com o tema do *crack*, também queríamos entender as representações do social presentes em práticas e discursos. Assim, a partir da contribuição de Wacquant, consideramos que a forma como o *crack* e as *cracolândias* são visualizados assume impacto nas modalidades de elaboração dos caminhos pensados pela Prefeitura para dar conta da problemática.

⁴³ Através de um quadro social que articula liberalização econômica, ampliação do sistema penal e redução drástica de políticas sociais, configurando o que o autor francês chama de “Estado Penal”. Tal cenário teve seu advento a partir de Thatcher e Reagan, posteriormente sendo modulado para a Europa e para a América Latina.

Segundo Wacquant, o discurso favorável a estratégias coercitivas para o combate de pequenos crimes e da violência urbana em geral resultaram no desenvolvimento de um Estado Penal. O autor objetiva desnaturalizar concepções e discursos identificados a pessoas consideradas delinquentes e incívicas, pois tais representações produzem violência ao mesmo tempo em que são causadas pela violência.

5 Conclusões e considerações finais

Ao interpretarmos os dados, chegamos à seguinte conclusão geral: de vítima à agente da violência, oscilando entre essas duas categorias ou assumindo as duas ao mesmo tempo, os usuários de *crack* se tornaram atores sociais de grande proeminência na agenda pública carioca.

Não podemos precisar ou definir a origem dos elementos usados para imaginar o *crack*, os usuários e as *cracolândias*. Contudo, podemos inferir que o conceito de “guerra” às drogas levou a imagens e pré-noções que os associa à violência, ao crime, ao desvio, aos aspectos considerados sujos, degradados, degenerados e incívicos. Tais imagens são aqui problematizadas na direção de se alcançar quadros sociais de maior solidariedade na chave da garantia dos direitos.

As expressões presentes nos textos do atual secretário de governo denotam, primeiramente, que os usuários são eternos suspeitáveis, vide as conduções para sarqueamento e a sugestão de que são delinquentes em potencial, sempre passíveis de desestruturarem a ordem urbana. Além disso, a afirmação nos artigos do secretário de que os delitos na região diminuem quando há operações de abordagem são expressões de que ele é concebido como dotado de potencial ofensivo⁴⁴.

Assim, esse tipo de discurso justifica o afastamento do usuário de *crack* da sociedade com recolhimentos, incursões em cenas de uso, medidas de internação forçada e ocupação militarizada de lugares concebidos como degradados. Um exemplo emblemático é a iniciativa do Programa *Crack, é possível vencer!*, que ocupou o Morro Santo Amaro, no Catete com apoio da Força Nacional em julho de 2012. De acordo com Bethlem, “a SMAS entrou na comunidade e na região em caráter permanente”, pois bases móveis de contêineres foram instaladas para atender à população local. Segundo o secretário, com a ocupação todo o entorno

⁴⁴ Nesse sentido, não pretendemos afirmar que a criminalidade não diminuiu ou aumentou com as crescentes incursões. Nosso objetivo é mostrar que no discurso do secretário existe uma associação necessária entre a presença de usuários de crack nos espaços públicos e altos índices de criminalidade.

ganhou, pois os imóveis subiram de preço. Em suas palavras: “o bairro [da Glória] está em alta. Estava sofrendo com usuários de *crack* (...)” e “agora está se renovando e atraindo mais investimentos, sedes de escritórios e novos moradores”.

Seus discursos também ajudam a construir a imagem de que os usuários são párias sociais à espera do governo municipal para salvá-los da degradação total e até mesmo da morte. Vemos que o emprego de uma linguagem alarmista, que se refere ao *crack* como destruidor de vidas e o mal a ser extirpado, serve para atribuir uma significação mais forte e veemente. Assim, o locutor atinge seu objetivo. Em nenhum momento há uma autocrítica da produção social desses “párias” numa correlação inversa: de que as instituições da sociedade não dão conta de atingir um projeto efetivo de integração social.

À prática do recolhimento compulsório são associados verbetes e expressões de ordem como “é óbvio”, “claramente”, “estamos salvando vidas”. Assim, primeiramente consideramos que a prática da internação é naturalizada. Em segundo lugar, o uso de uma linguagem assertiva constitui estratégia de inculcar que, se é evidente, não há espaço para contestação. Em terceiro lugar, se é inconteste temos a *verdade*, a qual assume uma noção substantiva, não analítica (Grize, 2001).

Sobre o fato de os usuários privatizarem as ruas, concluímos que isto não procede. Tornar algo privado significa que dele se apropriou para benefício próprio. Contudo, nas ruas não há escolas, saneamento, condições de participação na sociedade civil, atendimento de saúde, esporte, lazer e oportunidades de se manifestarem artisticamente, isto é, as oportunidades de vivenciar o espaço público não lhes são estendidas pelo poder público. Nesse caso, não se pode falar em privatização da rua, pois os usuários que nela vive estão amplamente vulneráveis e, além disso, também é uma inverdade na medida em que tal assertiva abre espaço para entendermos que eles estão na rua porque querem⁴⁵.

Assim, os procedimentos e discursos da Prefeitura nos conduzem à interpretação de que a cidade não é para eles; que o Estado, ao contrário de seu

⁴⁵ E o direito a permanecer em qualquer parte do espaço público é garantido em Lei.

discurso, atua de modo diferenciado em relação às “margens sociais”, aos *check points*⁴⁶ ou às *cracolândias* do Rio de Janeiro.

Bethlem afirma que as *cracolândias* não podem ser vistas como paisagens da cidade, além que elas estão presentes em espaços “antes ocupados só por moradores”. Vemos que os usuários constituem um grupo à parte que oferece transtornos aos ditos moradores. Seguramente essa paisagem tem de ser substituída, desde que não seja de forma forçada e sem reinserção de pessoas cujas trajetórias de vida foram condicionadas pela classe de origem, pelo estigma da cor e dos comportamentos vistos como incívicos, por estruturas familiares comprometidas e pela ausência de políticas de habitação e de educação.

Assim, diante do problema, a solução consistiu na edição do protocolo de abordagem social em 2011, que instituiu a internação compulsória de crianças e adolescentes, sob o efeito do uso de drogas ou que estivessem nas ruas em período noturno. Nos discursos de Bethlem é recorrente a afirmação de que tal prática devolve a dignidade que foi perdida ao usuário. Dessa maneira, o direito ambulatorial é violado em nome do direito à vida. Contudo, afirmamos que a suspensão temporária do status de cidadão não seja um caminho possível. Neste caso, o discurso de salvaguarda da dignidade e da vida são exercícios de retórica, que é o elemento subsumido, o não dito, como estratégia de demonstração de humanidade e da boa governança, justificando assim o recolhimento forçado.

Entretanto, essa estratégia fez com que a concepção de *cracolândia* mudasse de lugar, espraiando-se para outros de acesso mais difícil para as equipes de abordagem da SMAS, não dando conta de resolver a questão. Mas, mesmo se apresentasse soluções, não há justificativas para a execução de violência simbólica, afetiva, cognitiva, política, como também à cidadania dessas pessoas.

O discurso do secretário é de que, diante do quadro das *cracolândias*, não se pode perder tempo com teorias de “sociólogos de sofá” que filosofam sobre a vida dos outros e que não oferecem alternativas eficazes. Contudo, medidas drásticas, que muitas vezes são ilegais, são compreensíveis quando oriundas de familiares que não sabem como proceder diante de alguém com crise de

⁴⁶ Das, Veena; Poole, Deborah.

abstinência, por exemplo. No entanto, quando originárias do poder público, tais medidas são inconcebíveis.

Os documentos aqui mobilizados apontam diversas incongruências entre os discursos do secretário em seu blog, seus depoimentos ao Ministério Público e as práticas à época em que estava à frente das secretarias de assistência social e de ordem pública. Um exemplo é de que no TAC ele assume o compromisso de que medidas de internação forçada não serão aplicadas, enquanto que, em seu blog, o discurso é precisamente o oposto.

Trata-se da exceção como forma de poder emergente (Das; Poole), de modo que, como estão em situação degradante, qualquer intervenção é bem-vinda. São práticas relativas a:

una continua redefinición de la ley a través de formas de violència y autoridad, las cuales pueden ser construídas como extra judiciales tanto como previas al, y fuera del estado” (Das;Poole, p. 29).

Assim, as garantias da lei são desestabilizadas por práticas estatais. É nos processos da vida diária que o Estado é reconfigurado em relação às margens. A repressão ao consumo de *crack*, a vigilância a *cracolândias* e as práticas de internações forçadas constituem procedimentos de restauração da ordem pública e remoção dos indesejáveis da paisagem. Assim, uma política que deveria atuar na contenção da violência urbana e na reinserção dos usuários, acabou dando continuidade aos problemas que já existiam e produzindo mais violência física e simbólica, como também infração da lei, tal como é apontado na ação civil pública.

No portal da internet *Outras Palavras*, reportagem revela a ineficácia de uma política que se vale de métodos arcaicos, não diminui os índices de dependência e ausência de equipamentos públicos estruturados para tratar as pessoas. Em entrevista, um educador social reclama do aumento do volume do seu trabalho, a rotina de recolhimento se parece “com um jogo de gato e rato”. Na mesma notícia, Margarida Presburger, presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB/RJ, visitou o abrigo Casa Viva de Laranjeiras e constatou déficit no quadro de funcionários, crianças sem ocupação no espaço e a

administração de remédios de tarja preta. Segundo relato da integrante da OAB: ”uma das meninas se mostrava completamente apática, sem reação, e a psiquiatra do nosso grupo disse que ela estava dopada”.

Assim, vemos a distância entre a ideia de direitos prescrita na Constituição de 1988, com novos órgãos de proteção à infância e à adolescência e a nova atuação do Ministério Público, e as políticas de internação e os discursos dos atores políticos. A situação dos usuários de *crack* são umas das expressões mais contundentes de nossa desigualdade social, caracterizada pela ausência de reconhecimento dos indivíduos como dotados de igual valor.

6 Referências bibliográficas

6.1. Literaturas acadêmicas

BENEVIDES, Sérgio Paulo. Resenha de *As Prisões da Miséria* (1999).

WACQUANT, Loïc: Paris Raisons d'Agir. 190 pp. **MANA**. V. 07, n. 2: Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93132001000200015&script=sci_arttext.

BURAWOY, Michael. **O Marxismo encontra Bourdieu**. São Paulo: Unicamp, 2010.

BRANDÃO, Gildo Marçal. **Linhagens do Pensamento Político brasileiro**. São Paulo: Hucitec, 2010.

CHATTERJEE, Partha. **Colonialismo, Modernidade e Política**. Salvador: EDUFBA, 2004.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. **Política, Estado y Gobierno: etnografía de los procesos políticos** – Cuadernos de Antropología Social, nº 27, 2008.

SCOREL, Sarah. Exclusão social no Brasil contemporâneo – um fenômeno sócio-cultural totalitário? **XIX Encontro Anual da ANPOCS, GT - Cidadania, Conflito e Transformações urbanas**. Caxambú - MG, outubro de 1995. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7556&Itemid=362.

GRIZE, J.B. Lógica natural e representações sociais. **As representações sociais**. Denise Jodelet (org.). Rio de Janeiro, RJ: Eduerj, 2001.

JODELET, D. Representações sociais: um domínio em expansão. **As representações sociais**. Denise Jodelet (org.). Rio de Janeiro, RJ: Eduerj, 2001.

NETTO, Francisco de Abreu. **O problema do crack: emergência, respostas e invenções sobre o uso do crack no Brasil**. Dissertação defendida no Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, ENSP – Fiocruz. Rio de Janeiro, 2013.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. **Populações Meridionais do Brasil e Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

SADEK, M. T. Ministério Público: a construção de uma nova instituição. In: **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. Ruben Oliven. Marcelo Ridenti. Gildo Marçal Brandão (orgs.). São Paulo, SP: Hucitec, 2008.

TELLES, Vera. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001. 108.

REIS, Elisa. Elites Agrárias, *state-building* e autoritarismo. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 25, nº 3, 1982.

_____. **Processos e Escolhas**. Rio de Janeiro, RJ: Contra Capa Livraria, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

VALLIM, Danielle. As políticas públicas municipais voltadas ao enfrentamento de Crack na Cidade do Rio de Janeiro. **Anais do IV Congresso Latinoamericano de Ciência Política**, ALACIP. Quito: 2012. V 1.

6.2. Artigos da internet

6.2.1. Ano de 2011

Abrigamento compulsório completa seis meses. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/11/abrigamento-compulsorio-completa-seis.html>.

A droga e o pânico social. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/12490>.

Dependência química e o direito à vida. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/05/dependencia-quimica-e-o-direito-vida.html>.

Dependência química terá tratamento obrigatório. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/05/dependencia-quimica-tera-tratamento.html>.

E se fosse com os filhos deles? Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/07/e-se-fosse-com-os-filhos-deles.html>.

Esmola que perpetua a pobreza! Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/04/esmola-que-perpetua-pobreza.html>.

Esperança de presente de natal. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/12/esperanca-de-presente-de-natal.html>. 109.

Ilha do Governador- 20 acolhimentos e nenhuma criança. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/12/ilha-do-governador-20-acolhimentos-e.html>.

Internação compulsória para crianças e adolescentes dependentes químicos. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/05/internacao-compulsoria-para-criancas-e.html>.

O crack não é um problema psiquiátrico comum. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/08/o-crack-nao-e-um-problema-psiquiatrico.html>.

O poder devastador do crack. Disponível em: http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/09/o-poder-devastador-do-crack_23.html.

Primeira operação da SMAS após novo protocolo de abordagem social retira 69 pessoas da cracolândia do Jacarezinho. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/06/primeira-operacao-da-smas-apos-novo.html>.

Secretária nacional de segurança pública acompanha operação no Jacarezinho. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/12/secretaria-nacional-de-seguranca.html>.

SMAS na luta contra o crack. Disponível em: http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011_03_01_archive.html.

STF apoia abrigo compulsório. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/06/stf-apoia-abrigo-compulsorio.html>.

Todos no enfrentamento do crack! Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/12/todos-no-enfrentamento-do-crack.html>.

Trilhando o caminho certo. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/07/trilhando-o-caminho-certo.html>.

6.2.2.

Ano de 2012

“Crack, é possível vencer” completa dois meses de ocupação no Morro Santo Amaro. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2012/07/crack-e-possivel-vencer-completa-dois.html>. 110.

Combate ao crack dá vida nova à Glória. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2012/08/combate-ao-crack-da-vida-nova-gloria.html>.

Crack sai do gueto e assusta o Rio. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2012/03/crack-sai-do-gueto-e-assusta-o-rio.html>.

Internação involuntária significa salvar vidas. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2012/10/internacao-involuntaria-significa.html>.

Mais uma vitória importante sobre o crack. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2012/12/mais-uma-vitoria-importante-contra-o.html>.

Para salvar mais vidas. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2012/04/para-salvar-mais-vidas.html>.

Flagelo nacional. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2012/02/flagelo-nacional.html>.

Operações de combate ao crack, a droga da morte, retira moradores de rua da Zona Norte. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2012/03/operacoes-de-combate-ao-crack-droga-da.html>.

Poltrona ou ação contra o crack? Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2012/05/poltrona-ou-acao-contra-o-crack.html>.

6.2.3.

Ano de 2013

Acolhimento adequado e qualificado. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2011/10/acolhimento-adequado-e-qualificado.html>.

Crack, risco real e mito. Disponível em: <http://outraspalavras.net/outrasmidias/uncategorized/crack-risco-real-e-mitos/>.

Discurso de autoridades. **Cerimônia de assinatura de adesão da prefeitura do Rio de Janeiro ao Programa “Crack, é possível vencer”.** Digitar no youtube: “rio de janeiro adere ao programa federal”.

Discurso do Ministro da Saúde. **Cerimônia de lançamento do Programa “Crack, é possível vencer”.** Digitar no youtube: “discurso Padilha crack”.

É muito melhor internar para salvar vidas. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2013/11/e-muito-melhor-internar-para-salvar.html>. 111.

Fiocruz erra no cálculo de dependentes do crack. Disponível em: <http://www.osmarterra.com.br/noticia.php?idnoticia=490>.

Governo federal lança pesquisas detalhadas sobre o crack no Brasil. Disponível em: <http://www2.brasil.gov.br/crackepossivelvencer/home/pesquisa-revela-perfil-dos-usuarios-de-crack-no-brasil>.

Mais um reforço contra o crack. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2013/05/mais-um-reforco-contr-o-crack.html>.

Mais um desafio. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2013/01/mais-um-desafio.html>.

Não é prisão! Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2013/01/nao-e-prisao.html>.

Os deserdados da Terra. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/os-deserdados-da-terra-10164143>.

Osmar Terra e o cadastro nacional de usuários de drogas. Disponível em: <http://www.bancodeinjusticas.org.br/o-projeto-osmar-terra-e-o-cadastro-nacional-de-usuarios-de-drogas/>

Rafael poderia estar vivo. Disponível em: <http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2013/01/rafael-poderia-estar-vivo.html>.

Rio inicia internação involuntária de adultos. Disponível em: http://rodrigobethlem.blogspot.com.br/2013/02/rio-inicia-internacao-involuntaria-de_19.html

6.3. Documentos

CONANDA. **Nota Técnica.**, n. 2, 2011.

DARLAN, Siro. Acolher é proteger, recolher é crime. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 55, p. 271-277, jul.-set. 2011.

Fundação Oswaldo Cruz. **Estimativa do número de usuários de crack e/ ou similares nas capitais do país**, 2013. Disponível em: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/maior-pesquisa-sobre-crack-j%C3%A1-feita-no-mundo-mostra-o-perfil-do-consumo-no-brasil>.

Fundação Oswaldo Cruz. **Perfil dos usuários de crack e/ou similares no Brasil**, 2013. Disponível em: <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/maior-pesquisa-sobre-crack-j%C3%A1-feita-no-mundo-mostra-o-perfil-do-consumo-no-brasil>.

Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro. **Ação Civil Pública**. 7ª Promotoria de Justiça de defesa da cidadania, 2013. 112.

Ministério Público do estado do Rio de Janeiro. **Nota conjunta**. 7ª Promotoria de Justiça de defesa da cidadania e 3ª Promotoria de Tutela coletiva da saúde, 2012.

Ministério Público Estadual. **Termo de Ajustamento de Conduta**. 7ª Promotoria de Justiça de defesa da cidadania, 2012.

Projeto de Lei 7663. http://osmarterra.com.br/arquivo/PL_7663-2010.pdf.

Secretaria Municipal de Assistência Social. Novo Protocolo de Abordagem Social. **Resolução SMAS**. Nº 20, 2011.