



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
Mestrado Profissional em Administração Pública - MPA

## RELATÓRIO TÉCNICO

Sara Maria Baptista Reis

### **A RELAÇÃO ENTRE DROGAS E O SISTEMA PRISIONAL: Um olhar sob a perspectiva da *Advocacy Coalition Framework***

Palavras-chave: Prisão. Drogas. *Advocacy Coalition Framework*. Modelo de Coalizão de Defesa.

Brasília  
2022



## APRESENTAÇÃO

O presente Relatório Técnico tem como propósito apresentar uma síntese da dissertação de Mestrado Profissional intitulada, “A RELAÇÃO ENTRE DROGAS E O SISTEMA PRISIONAL: Um olhar sob a perspectiva da Advocacy Coalition Framework”, cuja defesa e aprovação foi realizada no dia 26 de outubro de 2022, perante a banca examinatória formada pelos professores: Dr. João Mendes da Rocha Neto (presidente), Dra. Marina Figueiredo Moreira (examinadora interna) e Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (examinadora externa). A dissertação de mestrado profissional foi elaborada durante o período de ago/2020 a set/2022, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA/FACE/UnB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1</b>	<b>Hipóteses.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2</b>	<b>Objetivos.....</b>	<b>7</b>
1.2.1	<i>Objetivo geral.....</i>	7
1.2.2	<i>Objetivos específicos.....</i>	7
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1</b>	<b>Análise de Políticas Públicas e a escolha pelo modelo <i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF).....</b>	<b>8</b>
<b>2.2</b>	<b>As relações possíveis entre drogas e prisão .....</b>	<b>10</b>
2.2.1	<i>As drogas e o encarceramento em massa.....</i>	10
2.2.2	<i>Prisão e direito a saúde.....</i>	12
2.2.3	<i>As drogas no contexto intramuros da prisão.....</i>	13
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>15</b>
<b>3.1</b>	<b>Análise e resultados .....</b>	<b>15</b>
3.1.1	<i>Codificação e Sistema de Crenças.....</i>	15
3.1.2	<i>Identificação das coalizões.....</i>	19
3.1.3	<i>Hipóteses e discussão dos resultados .....</i>	25
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>29</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>31</b>
	<b>APÊNDICE A – DOCUMENTOS FORNECIDOS PELO DEPEN UTILIZADOS NA COLETA DE DADOS.....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
	<b>APÊNDICE B – CATALOGAÇÃO DOS DADOS.....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui quase 700 mil pessoas privadas de liberdade, dentre as quais aproximadamente 200 mil foram presas por crimes relacionados diretamente ao tráfico de drogas (INFOPEN, 2022). Este número pode ser ainda maior se for analisado os comportamentos transgressores associados ao uso de álcool e outras drogas, que impactaria o número de pessoas presas por associação indireta ao uso de drogas (CHALUB; TELLES, 2006). Greco Filho (2011) argumenta que existem crimes que são estimulados de forma direta pelo uso de drogas e que existem também aqueles que são indiretamente condicionados pelo seu uso.

Considerando o potencial de alteração do bem-estar físico, mental e social que o uso abusivo de drogas pode acarretar, é preciso pensar nas consequências danosas tanto para o usuário quanto para suas famílias e comunidade (PEREIRA JUNIOR; BERETTA, 2020). Em diagnóstico institucional elaborado pelo Ministério Público do Paraná (MPPR), demonstrou-se que mais de 76% de seus membros e servidores perceberam a presença de fatores de uso, abuso e dependência de drogas nos contextos sociais da maioria dos casos que atendem no MPPR (PERINI, 2019).

Este estudo busca compreender a relação entre as drogas e a prisão considerando diferentes grupos e políticas que atravessam esta relação. Embasado pelo arcabouço teórico-empírico da *Advocacy Coalition Framework* (ACF), será delineado a partir de múltiplas perspectivas dos atores que formam as coalizões de defesa do subsistema em questão. Para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), precursores da teoria, os subsistemas são a principal unidade de análise no processo das políticas públicas e são formados pelo mapeamento de atores envolvido em um determinado processo de política.

Ao abordar temas complexos e transversais, como os que tratam dos direitos da população privada de liberdade, esbarra-se com diversas políticas que se propõe a garanti-los de maneira integrada. Assim, aborda-se as políticas que envolvem tais questões como a Política Nacional sobre Drogas (PNAD) e a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP). A escolha pela ACF se justifica na medida em que elege como unidade de análise um subsistema formado por diversos atores, instituições e políticas, não se limitando, assim, a analisar somente uma política.

O trabalho teve como base as orientações da ACF na delimitação do subsistema pesquisado e na identificação das coalizões que o compõem por meio de um código de análise. Considerou também a premissa apresentada por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) de delimitar o período de análise em, pelo menos, uma década. Portanto, todo o material coletado e o

delineamento feito considera o intervalo de tempo compreendido entre os anos de 2012 e 2022 – de janeiro a janeiro dos respectivos anos.

Na busca por delimitação do subsistema da pesquisa, a relação entre drogas e prisão se configura como um subsistema, uma vez que o surgimento de um subsistema está ligado à falta de abordagem a uma questão política ou ao descontentamento com os fóruns existentes. Neste sentido, é possível que um subsistema seja formado pela separação de área política já estabelecida, a partir de uma nova vertente da questão original. Entende-se que tanto as políticas de drogas quanto as políticas penitenciárias se organizam como subsistemas próprios. Entretanto, a relação entre as duas questões parece ainda ser um campo nebuloso e incipiente.

Assim, ainda que haja iniciativas pontuais e desarticuladas como é visto nessa pesquisa, o país não possui hoje a consolidação de uma política que trate especificamente da questão dos usuários de drogas no sistema prisional. Uma vez que este debate se constitui como problema público, este estudo tenta compreender quais são os atores, as coalizões e as crenças por trás das políticas envolvidas neste problema.

Esta pesquisa demonstra que ainda que exista uma política de atenção à saúde do preso e uma política que se propõe a cuidar da saúde da pessoa usuária de drogas, nem a PNAISP nem a PNAD foram efetivadas a ponto de criarem estratégias que atendam o indivíduo que se encontra nessa intercessão: o preso que possui problemas decorrentes do uso de drogas. É a partir dessa lacuna que buscou-se entender quais são os atores envolvidos nessa questão, como esses atores enxergam a relação entre drogas e prisão, quais são as coalizões formadas por esses atores e em que sentido essas coalizões têm se direcionado na última década.

## **1.1 Hipóteses**

O estudo conta com uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema e com a análise de conteúdo de documentos relevantes produzidos nos últimos 10 anos para a identificação dos grupos e processos históricos envolvidos na temática no Brasil. Apesar de a ACF propor hipóteses que podem auxiliar o desenvolvimento das pesquisas, optou-se por propor hipóteses próprias para a persecução dos objetivos desse trabalho, sendo as principais delas:

- a) as coalizões de defesa presentes no subsistema têm visões antagônicas entre si e não possuem similaridades;
- b) tais coalizões se mantêm ao longo do tempo quando se considera o recorte temporal dos últimos 10 anos;

- c) coalizões que consideram a pessoa privada de liberdade enquanto detentora de direitos a saúde possuem menos atores e aparecem com menor frequência nos debates e pronunciamentos públicos.
- d) coalizões que consideram as políticas de saúde como principal elemento da relação entre drogas e prisão aparecem com menos frequência do que coalizões que levam em conta os aspectos relacionados à segurança pública.

## 1.2 Objetivos

Partindo da relação presente entre a temática das drogas com o contexto prisional, esse projeto visa atender os seguintes objetivos:

### 1.2.1 *Objetivo geral*

Identificar as coalizões de defesa presentes no subsistema que consideram a relação entre drogas e sistema prisional.

### 1.2.2 *Objetivos específicos*

A partir do objetivo geral, o trabalho propõe como objetivos específicos:

- i. Realizar análise de conteúdo a fim de identificar grupos e discutir as perspectivas presentes nas questões relacionadas com o tema;
- ii. Verificar a estabilidade das coalizões identificadas ao longo da última década;
- iii. Verificar a frequência de aparições das coalizões identificadas em cada um dos poderes (legislativo, executivo e judiciário);
- iv. Identificar os atores e partidos políticos mais presentes nas discussões sobre o tema no Brasil;
- v. Coletar material que possa embasar a elaboração de diretrizes para um plano de implementação visando a melhoria de políticas públicas ao Departamento Penitenciário Nacional, considerando os *outcomes* e a aprendizagem com os achados da pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste trabalho está dividido em três partes e foi construído para contemplar diversos temas e, assim, proporcionar melhor compreensão dos resultados da pesquisa ao leitor. Cabe salientar que boa parte do referencial teórico foi construído a partir de revisão bibliográfica dos artigos publicados em plataformas digitais de periódicos avaliados, de excelência nacional e internacional (Qualis A ou B e fator de impacto superior a 1,0), nas plataformas *Scholar Google*, *SciELO*, *Web of Science* e *Proquest*.

O primeiro subcapítulo contempla o histórico e a importância da Análise de Políticas Públicas para o campo de estudo das políticas públicas e justifica a escolha pelo modelo da ACF. No segundo, apresenta-se uma explanação sobre a teoria escolhida, os principais conceitos, o levantamento bibliográfico das principais publicações da área e os trabalhos já realizados sobre políticas de drogas no Brasil embasados pela ACF. Em seguida, são discutidas as possíveis abordagens acerca da relação entre drogas e prisão, contemplando temas relativos ao encarceramento em massa, às drogas no contexto prisional, ao direito à saúde na prisão, entre outros.

### 2.1 Análise de Políticas Públicas e a escolha pelo modelo *Advocacy Coalition Framework* (ACF)

A análise de políticas permite compreender como e por quais motivos os governos promulgam determinadas políticas e seus efeitos, e assim, pôde-se entender que as políticas de saúde foram influenciadas pela disputa entre distintos condicionantes e projetos, cuja interação explica as contradições observadas em sua trajetória (MACHADO; LIMA; BAPTISTA, 2017). Acerca dos modelos possíveis de análise de políticas em saúde, a forma como a política é descrita, introduzida e implementada pode implicar no seu sucesso bem como pode influenciar o modo como os problemas são enquadrados ou conceituados pelos atores e oferece a oportunidade de repensar esforços das pesquisas e das políticas em si (BROWNE *et al.*, 2018). A implementação de políticas sociais demanda a integração de ações em diversos níveis de governo, o que remete ao problema teórico clássico sobre a possibilidade de ação coletiva ou de cooperação entre entes (MENICUCCI, 2014).

Considerando toda a contribuição da análise de políticas públicas, este trabalho buscou encontrar uma abordagem teórico-prática que abarcasse as questões envolvidas na relação entre drogas e sistema prisional. Desse modo, a escolha pela ACF deu-se por diversos motivos, dentre eles, o de que tal abordagem constitui-se como um *framework*, ou seja, suas contribuições teóricas permitem o desenvolvimento de sistema e aplicações práticas para a pesquisa, partindo de um modelo extremamente complexo e amplo.

A ACF foi consolidada na obra *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), revista em diversas edições e utilizada por estudiosos desde então. No Brasil, os primeiros estudos que utilizam a ACF datam do início dos anos 2000 e tratam de temáticas como a formação da política ambiental de desenvolvimento da indústria metalúrgica no Grande Carajás (CARVALHO, 2001), seguido de estudos relativos a políticas de combate às drogas ilícitas (FRANÇA, 2002), de Segurança Pública e Controle de Armas (BUENO, 2005), entre outros.

Uma coalizão de defesa é reunida por compartilhar crenças entre seus membros sobre temas políticos fundamentais e estas crenças determinam o direcionamento que os membros darão à política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007). Entretanto, é possível que a opinião desses membros divirja sobre questões menores, uma vez que tais divergências são limitadas e não impactam o direcionamento da coalizão a longo prazo (VICENTE; CALMON; ARAUJO, 2017). As coalizões de defesa formadas competirão por recursos políticos, imprimindo suas crenças nas políticas públicas e nos programas do governo por meio de um contínuo processo de aprendizagem denominado *policy-oriented learning* - aprendizado orientado à política (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Esse aprendizado se baseia nas revisões da política pública a partir das mudanças advindas da evolução do conhecimento técnico/científico do problema (SOUZA; SECCHI, 2014).

A ACF compreende três premissas principais, quais sejam: a) em nível macro, supõe que as políticas públicas devem ser orientadas pelos especialistas de um subsistema, a despeito de o comportamento dos atores sofrer influência de fatores externos, uma vez que faz parte de sistemas socioeconômicos e políticos maiores; b) no nível micro, o indivíduo que está inserido no subsistema, por sua vez, sofre influência de seu sistema de crença; c) em nível intermediário, supõe que, para lidar com os múltiplos atores de um subsistema, é possível agrupá-los em coalizões de defesa (ROCHA NETO; CARRIJO, 2021). O nível intermediário será o foco de análise deste estudo, ainda que este trate tangencialmente de todos eles.

Pode-se apontar como um desafio para aplicar a ACF, a dificuldade de delimitar um escopo dentro de subsistemas que, muitas vezes, se sobrepõem e, por isso, é fundamental delimitar o subsistema a ser estudado materialmente, territorialmente ou pela esfera político-administrativa (SABATIER e WEIBLE, 2007). Essa dificuldade foi o principal desafio na definição dos objetivos e do escopo deste estudo, uma vez que os subsistemas de políticas de drogas e os subsistemas de políticas penitenciárias poderiam não se interligar e não compartilhar coalizões que formassem um novo subsistema. Entretanto, a partir de conversas informais com especialistas da área e da leitura de produções nacionais sobre o tema, considerou-se que existem

“grupos” de interessados na temática em questão, ainda que estes grupos possuam interesses e visões, muitas vezes, distintas uns dos outros. Nesse sentido, o trabalho parte do pressuposto de que a falta de uma política voltada, especificamente para usuários de drogas no cárcere não impede que seja feito um estudo acerca das políticas que envolvem a problemática em questão.

## **2.2 As relações possíveis entre drogas e prisão**

### *2.2.1 As drogas e o encarceramento em massa*

O contexto de “guerra às drogas” pode ser entendido como uma operação em que o aparato estatal repressivo escolhe “inimigos internos”, o que repercute no sistema prisional (NUNES; LIMA, 2022). A política internacional de drogas permanece extremamente prejudicial à saúde, aos direitos humanos e ao bem-estar da população em geral - não se limitando aos que consomem e/ou vendem drogas (CSETE, 2016, apud FORD e SAVILLE, 2017), podendo ter mais consequências negativas do que positivas (SAMPAIO, 2016).

De acordo com o Relatório da *Global Commission on Drug Policy* (2012), a criminalização e o encarceramento de usuários de drogas, principalmente os mais marginalizados tem sido a principal resposta em quase todos os estados membros da ONU (2012, apud FORD e SAVILLE, 2017). Por outro lado, os movimentos reformistas da política de drogas vêm desafiando o tradicional viés repressivo do regime de narcóticos e a resposta da justiça criminal aos danos associados às drogas pode não ser mais a única ferramenta possível, considerando o avanço de políticas alternativas como as de redução de danos, as de descriminalização e legalização, as com penalidades alternativas a prisão, entre outras (SAMPAIO, 2016).

No Brasil, segundo o Infopen (2021), em relação aos crimes considerados hediondos, mais de 60% dos que ocasionaram prisões estavam ligados ao comércio ilegal de drogas, como os tipos penais do tráfico de drogas, a associação para o tráfico e o tráfico internacional de drogas. Em São Paulo, estado que concentra a maior população carcerária do país, segundo os dados de 2020, das 227.608 pessoas encarceradas, 89.377 foram detidas por tráfico de drogas, correspondendo a 40% da população prisional (NUNES; LIMA, 2022). Ao analisar as decisões judiciais de tráfico de drogas a partir de 800 sentenças de 8 Estados - São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás, Pará, Bahia e Maranhão -, Semer (2019) apontou que os processos tratam de quantias pequenas de drogas apreendidas, representando de 56% a 71% das apreensões totais.

Com relação ao expressivo aumento do encarceramento devido aos crimes relacionados a drogas e considerando que as prisões incidem majoritariamente na população masculina em relação a números absolutos, quando analisados - proporcionalmente -, os números relativos ao

encarceramento feminino, percebe-se que essa população é afetada de maneira muito particular (MELLO; BELUSSO, 2020). Chama a atenção o crescente número de mulheres privadas de liberdade devido aos crimes relacionados ao grupo “drogas” no Brasil - o número de mulheres presas deste grupo corresponde a mais de 50% da população feminina encarcerada (INFOPEN, 2021). Apesar do percentual alarmante de mulheres encarceradas, há uma preocupante ausência de recorte de gênero nas legislações vigentes (SANTORO; PEREIRA, 2018; NUNES, 2022).

Martins (2020) acrescenta ainda que a ausência desses recortes agrava ainda mais o cenário do encarceramento feminino, ao considerar que o público feminino continua sendo minoritário no sistema carcerário em relação ao masculino, o que gera invisibilização de informações e políticas específicas. Essa falta de visibilidade faz com que o encarceramento feminino seja pouco debatido e pareça estar ligada não só ao fato de que as mulheres ainda são minoria no sistema, mas também à estigmatização dessas mulheres e do papel social feminino do cuidado ao longo dos anos (NUNES, 2022).

Além do encarceramento feminino, outro debate é comumente encontrado acerca da relação das drogas com o processo de aprisionamento: o da maioridade penal. Especialistas e estudiosos de diferentes áreas bem como legisladores e políticos se dividem nas posições e opiniões sobre o tema durante as últimas décadas. No âmbito legislativo, algumas propostas foram feitas no sentido de responsabilizar jovens aos 16 anos, como a PEC n.º 20, de 25/03/1999 e a PEC n.º 3, de 22/03/2001. Entretanto, ainda que defendidas por alguns grupos, a PEC encontrou entraves devido às premissas constitucionais, uma vez que nenhum princípio legal deve sobrepor à Constituição Federal (CF).

O número preocupante de jovens cada vez mais novos entrando para o mundo das drogas - principalmente, no comércio ilegal e no uso indiscriminado - incitam o debate sobre imputar ou não responsabilidade criminal a esses jovens (CUNHA, ROPELATO; ALVES, 2006). Essa discussão esbarra com frequência nas questões relacionadas ao encarceramento em massa, nas péssimas condições do sistema prisional brasileiro e na cooptação de jovens e crianças pelo tráfico de drogas, considerando o número de adolescentes que entram em conflito com a lei e associados a práticas relacionadas às drogas (HEIM; ANDRADE, 2008; BANDEIRA, 2022). Nesse sentido, cita-se pesquisas como a do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que aponta para uma porcentagem de 85% de adolescentes internados no sistema socioeducativo que relatam ser usuários de alguma droga lícita ou não (CONANDA, 2006) e a do Relatório Justiça ao Jovem do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2012) que aponta para um número expressivo de adolescentes de 75% que relatam fazer uso de pelo menos uma droga ilícita.

### 2.2.2 Prisão e direito a saúde

As prisões carregam como marcas estruturais um conjunto de privações que prejudicam diretamente a socialização dos apenados e aspectos como ócio, superlotação, equipe de saúde insuficiente, estrutura inadequada e insalubre agem como potencializadores de doenças (CONSTANTINO; ASSIS; PINTO, 2016). Ademais, os comportamentos de risco aliados à falta de acesso às ações preventivas tornam o ambiente prisional um potencializador de vulnerabilidades que impõe obstáculos à plena implementação das práticas preventivas no contexto prisional (FONSECA, 2005).

Lermen *et al.* (2015) salientam que o crescimento da população privada de liberdade e a desigualdade social tensionam as instituições para que sejam elaboradas políticas sociais que ampliem o acesso dos presos a direitos e melhorem as condições para o cumprimento da pena. Os autores (2015) salientam que as políticas públicas não são processos lineares e homogêneos e que aquelas voltadas à população prisional passaram por entraves que só permitiram alguma efetividade décadas após terem sido asseguradas por lei.

As prisões - marcadas pela superlotação, pelos riscos sanitários e escassas medidas de proteção - evidenciam que os dispositivos públicos não têm sido suficientes para criar ambientes saudáveis, e acabam por agravar a propagação e o aumento de enfermidades nas pessoas custodiadas e nos profissionais que atuam no cárcere (FIGUEIREDO; TEDESCO, 2019). Com relação aos impactos das condições prisionais na saúde dos que lá estão, a alta taxa de ocupação na unidade pode elevar a carga psicológica do encarceramento, facilitar a transmissão de doenças, aumentar a pressão sobre a equipe médica e complicar as relações com a administração e os trabalhadores da prisão (MOSCHETTI *et al.*, 2017). Ribeiro (2019), em seu artigo sobre o encarceramento em massa movido pelas Guerras às Drogas, afirma que o sistema prisional do estado do Rio de Janeiro dissemina doenças e mata, considerando que, em média, um preso perde a vida a cada dois dias nas prisões do estado.

Dessa forma, é necessário atentar-se às políticas públicas de saúde, principalmente de saúde mental, que não se limitem apenas ao diagnóstico e problemas de saúde, mas que sejam capazes de repensar o próprio sistema penitenciário, permeado de fatores de risco ao adoecimento (CONSTANTINO; ASSIS; PINTO, 2016). Assim, as dificuldades do sistema prisional brasileiro variam desde a violação de direitos fundamentais até a aplicação da lei de forma justa (FILHO; ROLIM NETO; NASCIMENTO, 2020). Sob a perspectiva do direito das pessoas presas de acessar serviços de saúde de qualidade, pautados na especificidade do ambiente prisional, Roig (2011) discorre sobre a necessidade de uma execução penal mais racional e redutora de danos, que leve em conta:

[...] o lado descrente das faculdades miraculosas dos dispositivos da LEP, sem que estejam acompanhados de efetivas medidas para o implemento de seus comandos, e que de outro vê a legislação executivo-penal não como ferramenta de prorrogação do poder punitivo para além do processo de conhecimento, mas como instrumento de limitação racional desse poder, capaz de reduzir ao máximo os danos que a experiência penitenciária causa ao indivíduo e à sociedade. (ROIG, 2011, p. 2, grifo da autora).

Em estudos acerca da saúde prisional, não é raro encontrar abordagens que associam diretamente drogas e crime, feitas sem o aprofundamento adequado e sem considerar a complexidade da problemática do uso de drogas (GOIS *et al.*, 2012). As pessoas privadas de liberdade têm necessidades de saúde, para além das comuns a todos, causadas pelas peculiaridades do ambiente prisional e, portanto, dentre as pessoas mais vulneráveis aos problemas decorrentes do uso de drogas estão as pessoas privadas de liberdade (GUIMARÃES *et al.*, 2006).

### 2.2.3 *As drogas no contexto intramuros da prisão*

Ao se dedicar às temáticas que envolvem a relação entre drogas e prisão, esbarra-se rapidamente com um tema sensível e delicado: o uso de drogas na prisão. Os discursos proibicionistas e de estigmatização acabam por inviabilizar pesquisas que apontem para dados fidedignos de usuários de drogas no sistema prisional (FONSECA, 2005). A ilegalidade do consumo de substâncias no cárcere também acaba por comprometer os estudos que visam apurar dados como a quantidade do consumo, as drogas utilizadas, as motivações do uso, entre outras informações relevantes (CARVALHO *et al.*, 2006).

Quem conhece de perto a realidade forense corrobora com a visão de que as iniciativas de tratamento disponíveis aos dependentes químicos são escassas (CNJ, 2017). Depara-se, então, com um cenário em que caso o dependente químico seja aprisionado por tráfico de drogas - o que parece ser muito frequente já que não existem critérios claros sobre a diferenciação de ambos-, este indivíduo estará em local inadequado e, possivelmente, terá dificuldades de acessar o tratamento e serviços apropriados. (VALOIS, 2017).

Nesse sentido, é preciso ainda considerar que, apesar de ilegal, o consumo de drogas no ambiente prisional não deixa de ser uma realidade comum em grande parte dos países do mundo (TORRES; GOMES, 2005; GUTIERREZ; ALMEIDA, 2012; NOVAIS; DE JESUS; MEDRADO, 2021). Os fatores estruturais como superlotação e insalubridade, muitas vezes, se somam às condições como o uso de drogas e contribuem, para que o apenado saia adoecido da prisão, com sua saúde física e emocional mais deterioradas do que quando ingressou na unidade prisional (MACHADO; GUIMARÃES, 2014).

As políticas que norteiam a prestação da assistência à saúde no contexto prisional, como o PNSSP e o PNAISP, orientam o tratamento de usuários de substâncias psicoativas preconizando modelos alternativos como o da redução de danos há mais de uma década. Entretanto,

em relação ao acesso das pessoas presas à saúde, há poucas ofertas de ações de caráter promotor de saúde, prevalecendo as pautadas na abstinência, com abordagem essencialmente curativista, que demonstram resistência em considerar a saúde como um direito da pessoa presa, pois as ações para promoção de saúde e prevenção de agravos não são priorizadas (JUNIOR *et al.*, 2013).

Nesse contexto, a *International Harm Reduction Association* (2010) conceitua a Redução de Danos (RD) como um conjunto de políticas, programas e práticas, baseado em forte compromisso entre a saúde pública e os direitos humanos, que visa a redução das consequências negativas associadas ao abuso de substâncias psicoativas.

Em 2003, o Ministério da Saúde (MS) regulamentou as ações de Redução de Danos sociais e à saúde decorrentes do uso de álcool, com o lançamento da Política de Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas (PAIUAD). Entretanto, o uso das estratégias de RD no Brasil teve início em 1989 e a abordagem passou a nortear formalmente o primeiro programa brasileiro de redução de danos na Universidade Federal da Bahia em 1995 (DIAS, 2008; MACHADO; BOARINI, 2013).

Apesar de terem ganhado espaço nos últimos anos, as estratégias de RD ainda não conseguiram se concretizar de maneira massiva no contexto prisional brasileiro, possivelmente devido ao conflito entre os objetivos da saúde pública e os do sistema criminal (FONSECA, 2005). No meio acadêmico a realidade parece ser similar, com publicações escassas acerca da temática nas prisões brasileiras.

Internacionalmente, encontram-se alguns trabalhos mais robustos no caso do controle da disseminação de doenças em prisões europeias, devido ao uso de seringas e agulhas compartilhadas por usuários de drogas (STÖVER; NELLES, 2003), mas ainda em número reduzido. Assim, mesmo que se preveja ações de prevenção dos danos psicossociais, consequentes do confinamento e de atenção às situações de grave prejuízo à saúde decorrente do uso de álcool e drogas, pode-se observar que tais objetivos estão longe de serem atingidos (CONSTANTINO, ASSIS; PINTO, 2016).

### 3 METODOLOGIA

Este estudo se classifica como descritivo, considerando que tem como objetivo identificar e descrever as coalizões de defesa utilizando as contribuições da ACF que estão envolvidos nesta realidade (GIL, 2002). Além disso, está baseado na abordagem construtivista na qual os sujeitos agem produzindo significados e suas percepções reconstruiriam a realidade social (SILVA, 2018).

Assim, para analisar a relação entre drogas e prisão, o trabalho adota natureza qualitativa, já que busca entender a realidade a partir de sua complexidade e contexto. Considerando não só a aparência do fenômeno, mas também as perspectivas dos participantes, seus conhecimentos e visões de mundo (TRIVIÑOS; 1987, FLICK; 2009).

Ademais, salienta-se que o referencial teórico apresentado anteriormente foi realizado a partir de uma pesquisa bibliográfica, considerando as etapas apresentadas por Bardin (1977) de pré-análise, exploração do material, tratamento e interpretação dos dados. A pesquisa bibliográfica se institui como uma categoria de análise de documentos de caráter científico, como livros, periódicos e artigos científicos, cuja finalidade primordial é permitir que os pesquisadores tenham contato com documentos que tratem do tema em estudo (OLIVEIRA, 2007).

A coleta de evidências desse estudo teve como foco inicial os poderes executivo, legislativo e judiciário no Brasil. Buscou-se coletar documentos, pronunciamentos públicos, decisões jurisprudências e proposições que abordassem a temática ao longo da última década. Em acréscimo, optou-se por incluir como fonte de coleta as audiências públicas realizadas, considerando o viés de consulta à sociedade civil.

Enfatiza-se que todas as buscas foram realizadas considerando o período entre 01/01/2012 e 01/01/2022 e teve como fonte:

- a) Câmara Dos Deputados
- b) Senado Federal
- c) Projetos de Lei e Proposições
- d) Poder Executivo – Documentação
- e) Poder Executivo – Posicionamentos
- f) Audiências Públicas
- g) Poder Judiciário – Decisões jurisprudenciais
- h) Poder Judiciário – Posicionamentos

#### 3.1 Análise e resultados

##### 3.1.1 Codificação e Sistema de Crenças

Destarte, após a etapa de coleta de dados, foi realizada a organização de todos os trechos de discursos, proposições, entrevistas e documentos selecionados para que todos os dados fossem compatíveis com uma planilha única e ordenada. Essa preparação dos dados possibilitou a formação de um *corpus* textual organizado e preparado para a análise. Com a utilização do *software* Iramuteq, foi possível extrair relatórios que auxiliaram na construção de um código de análise para a pesquisa, baseado no sistema de crenças utilizado pela ACF.

Quadro 1 – Sistema de crenças – Código de análise

Categorias de crença	SEG	REF	SAU	DH	COM
<b>NÚCLEO POLÍTICO</b>					
Concepção sobre drogas	Substâncias ilegais que, quando utilizadas pelo ser humano altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para a sua saúde e/ou segurança e de terceiros em seu ambiente social.	Substâncias ilegais que, quando utilizadas pelo ser humano altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para a sua saúde e/ou segurança e de terceiros em seu ambiente social.	Substâncias ilegais que, quando utilizadas pelo ser humano altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para a sua saúde e/ou segurança e de terceiros em seu ambiente social.	Substâncias ilegais que, quando utilizadas pelo ser humano altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para a sua saúde e/ou segurança e de terceiros em seu ambiente social.	Substâncias ilegais que, quando utilizadas pelo ser humano altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para a sua saúde e/ou segurança e de terceiros em seu ambiente social.
Percepção sobre o uso de drogas	O uso de drogas é um desvio comportamental e/ou de caráter que ameaça a integridade da sociedade como um todo e, por isso, deve ser completamente intolerado.	O uso de drogas é uma realidade das sociedades e deve ser compreendido por meio de leis e normas que consigam reduzir os problemas ocasionados ao indivíduo e ao ambiente social.	O uso de drogas é uma realidade das sociedades e deve ser compreendido como um problema de saúde pública.	O uso de drogas é uma realidade das sociedades, inclusive do ambiente prisional, que deve compreender essa realidade a partir dos direitos da pessoa privada de liberdade	O uso de drogas é uma realidade das sociedades, inclusive do ambiente prisional e deve ser combatido exaustivamente no contexto intramuros.
Impacto na sociedade	O uso de drogas causa dependência, gera comportamentos criminosos e alimenta o tráfico, colocando em risco toda a sociedade.	O uso de drogas tem um impacto nocivo para a sociedade, uma vez que superlota os presídios e sobrecarrega o judiciário, provocando um impacto negativo na sociedade.	O uso de drogas causa dependência e, devido a sua ilegalidade, faz com que os usuários se engajem em práticas de risco que aumentam sua vulnerabilidade	O uso de drogas causa dependência e leva os indivíduos à prisão. Por isso, os aspectos relativos às drogas se prolongam no encarceramento.	O uso de drogas causa dependência e levam os indivíduos à prisão. Por isso, o uso e o comércio de drogas na prisão devem ser combatidos com todas as forças pelo Estado.
Papel do Estado	Garantir a segurança dos cidadãos, das famílias e da sociedade como um todo.	Minimizar os problemas causados pelo aumento do encarceramento por drogas no Brasil	Garantir o acesso dos cidadãos à saúde pública tanto nos aspectos promotores e preventivos quanto na recuperação e redução de danos.	Garantir que os direitos humanos sejam assegurados às pessoas privadas de liberdade, assegurando o acesso a estratégias promotoras de saúde, preventiva, de recuperação a à saúde e redução de danos durante o encarceramento.	Garantir o isolamento da unidade prisional e a repressão de quaisquer aspectos relativos ao uso de drogas na prisão.

Interven- ção no problema	Os aspectos da segurança pública devem ser as principais forma de lidar com o uso de drogas: Aumento do aparato da segurança pública, fortalecer as forças policiais, criar leis mais rígidas e penosas, reduzir o número de benefícios dados aos presos.	Aspectos legais e normativos devem ser as principais formas de lidar com o uso de drogas: Alterações nas leis, normas e políticas existentes para que sejam minimizados os problemas decorrentes da prisão por drogas, como superlotação das prisões, más condições de cumprimento de pena etc.	Os aspectos da saúde pública devem ser as principais forma de lidar com o uso de drogas: Investimento em políticas de prevenção e promoção de saúde bem como fortalecimento da rede de saúde pública para tratamento dos usuários de drogas	Os aspectos dos direitos humanos devem ser as principais forma de lidar com o uso de drogas: Criação e fomento de políticas que considerem a pessoa presa enquanto detentora de direitos, inclusive nos aspectos relacionados ao uso de drogas.	Os aspectos da segurança pública devem ser as principais forma de lidar com o uso de drogas: Aumento e fortalecimento do aparato de segurança pública por meio de estratégias de controle, monitoramento e repressão nos presídios
---------------------------------	---	---	---	---	--

**Fonte: elaboração própria da autora.**

### 3.1.2 Identificação das coalizões

Como visto no subcapítulo anterior, o *software* Iramuteq elabora sua análise por meio de classes e os separa de acordo com a proximidade entre diferentes termos. Nessa análise, foram detectadas cinco classes: a classe 1 representou 18% do total da amostra, a classe 2 equivaleu a 26,4%, a classe 3 a 22,1%, a classe 4 correspondeu a 20,8% e a classe 5 a 12,7% da totalidade, como mostra o Gráfico 1.

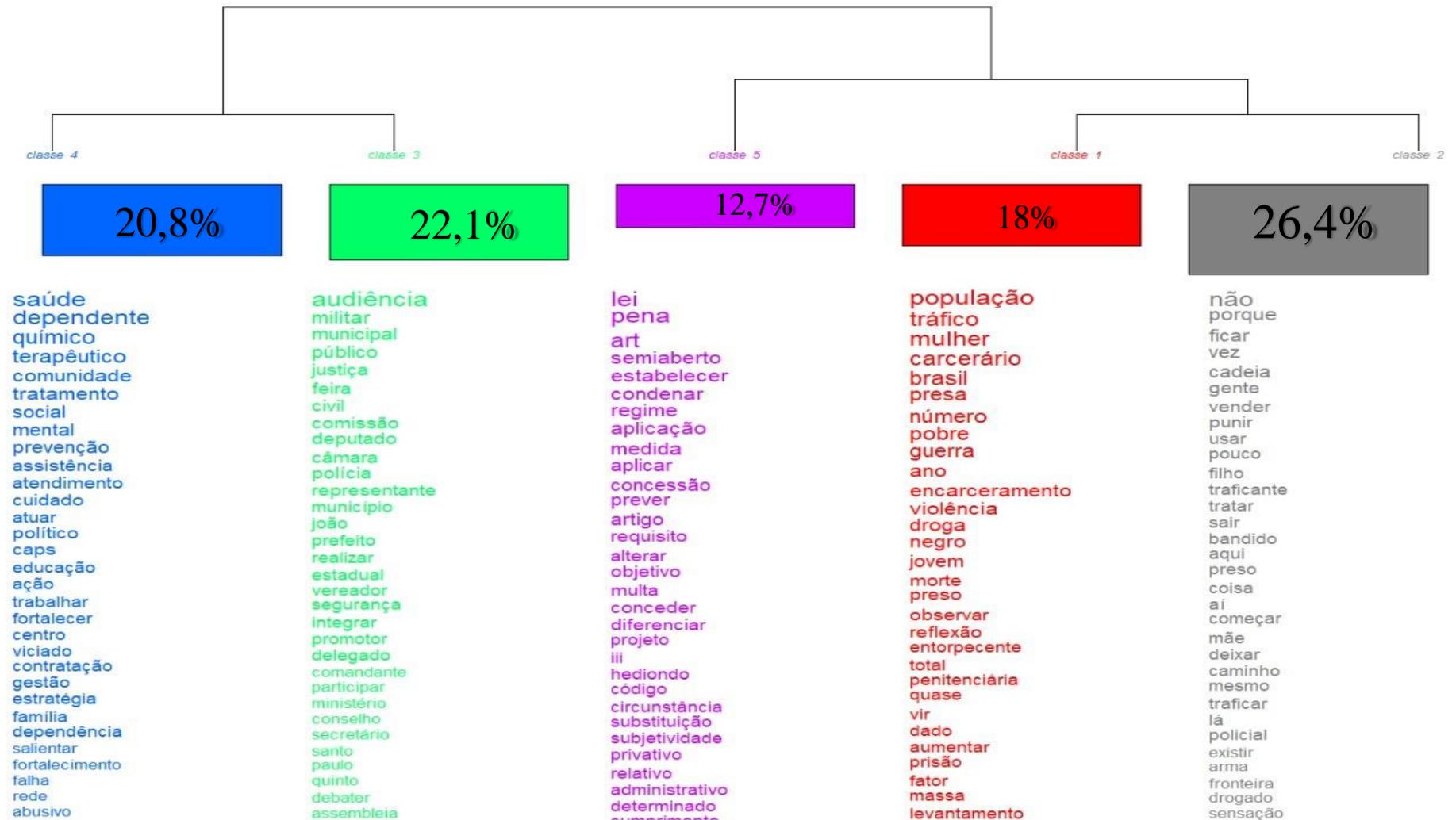
Apresenta-se, ainda, a distribuição desses códigos em um gráfico de dispersão, representada no Gráfico 2, que considera a localização das classes. Aqui, nota-se que as classes 1 e 2 estão no mesmo quadrante, aparecendo novamente, próximas umas das outras, enquanto a classe 4 é a que mais se aproxima da intersecção dos eixos, indicando que é a classe com mais termos em comum com as outras. Por sua vez, a classe 5 é a que aparece mais afastada dos eixos e das outras classes, o que indica que os termos presentes nessa clássica são os que menos se aproximaram e foram mais destacados das outras.

O programa apresentou, também, como se deu a dispersão dos termos utilizados para a construção das classes, considerando os que possuem mais ou menos proximidade com o eixo 0, ou seja, mais relação entre si. Assim, Iramuteq produz em uma de suas abas as representações gráficas que representam o posicionamento das classes de vocábulos no corpus textual. Dessa maneira, podemos ver quais classes se complementam e concentram o corpus, e quais se distanciam do centro e mostram certa especificidade. Entretanto, cabe destacar que os eixos dos gráficos produzidos pelo software levam em conta apenas a dispersão dos termos, sem pretender que tais eixos representem conceitos ou tendências referentes a alguma abordagem específica.

Nesse gráfico, foi possível notar que os termos das classes 1 e 2 não só se aproximam como se apresentam mesclados entre si. Neste diagrama foi possível observar ainda que termos como “área”, “dependente”, “químico”, “família” e “acolhimento” se aproximam da intersecção dos eixos, indicando a proximidade deles com todos os agrupamentos.

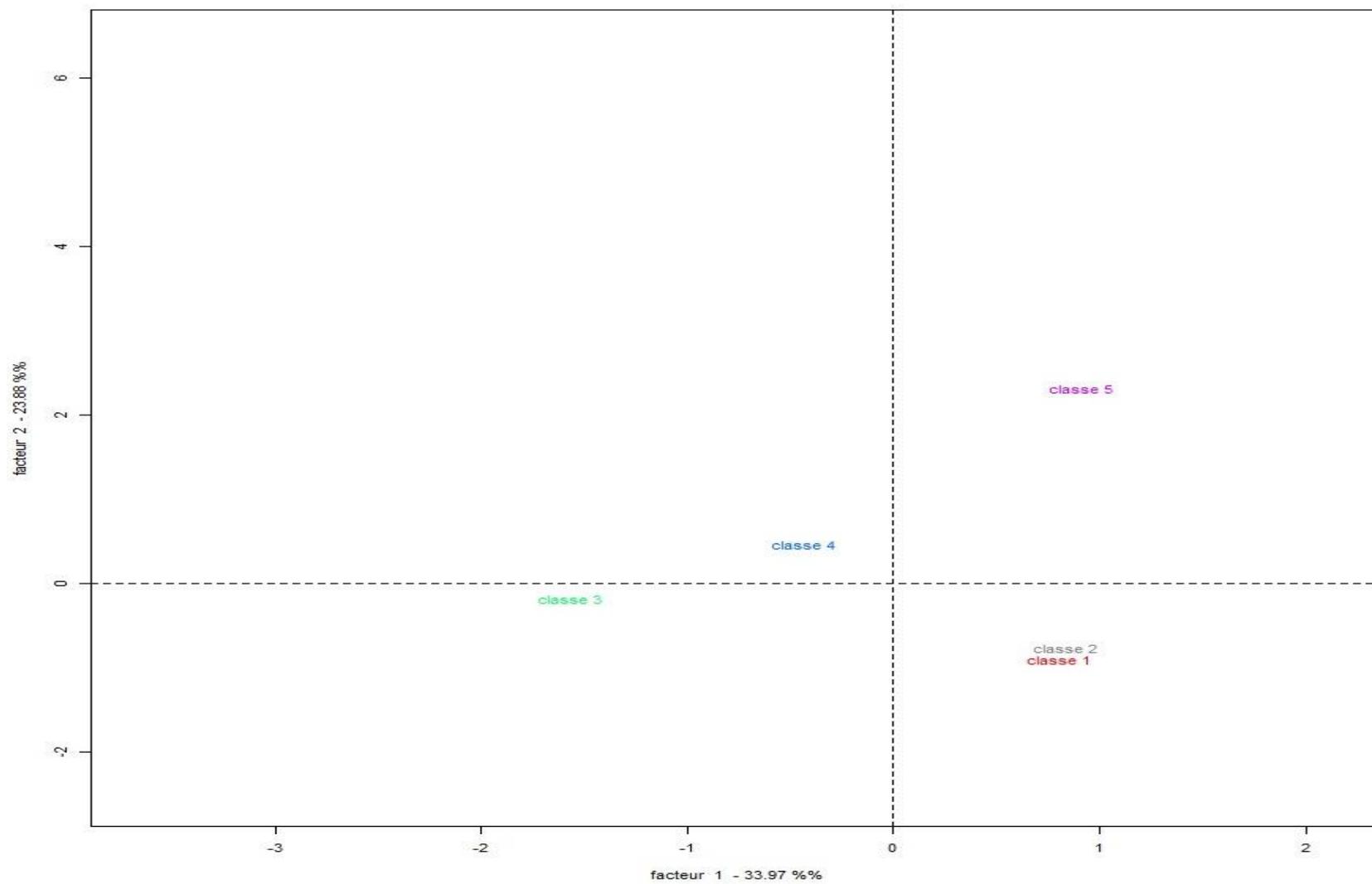
O Gráfico 3 sumariza essa análise.

Gráfico 1 – Percentual das classes identificadas



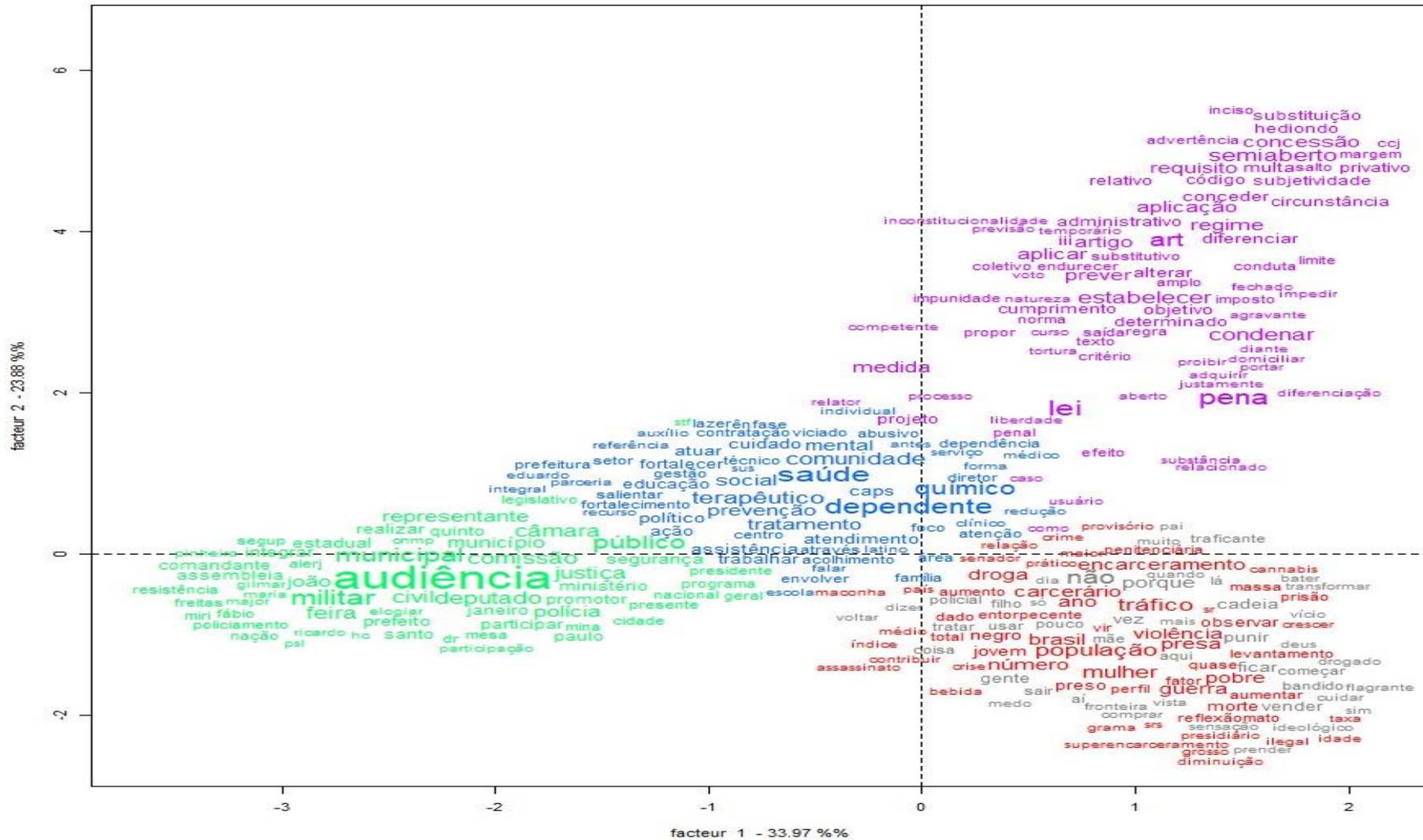
Fonte: elaboração própria da autora utilizando o *software* Iramuteq.

Gráfico 2 – Dispersão das coalizações



Fonte: elaboração própria da autora utilizando o *software* Iramuteq.

Gráfico 3 – Dispersão de termos das coalizações



Fonte: elaboração própria da autora utilizando o *software* Iramuteq.

A triangulação realizada permitiu apreender melhor o conteúdo das classes, de modo a aperfeiçoar a classificação do *software*. Assim, entende-se que a base criada pelo aplicativo estabelece parâmetros, mas não faz com que cada classe corresponda a uma coalização. Por exemplo, a classe 4 possui termos ligados à prevenção, ao cuidado e à saúde do dependente químico.

Entretanto, com o exame do material coletado e do referencial teórico, concluiu-se que a classe que considera esses aspectos pode ser dividida em duas coalizões, pois partem de premissas diferentes no cuidado ao indivíduo. Uma é formada por atores que consideram a saúde do dependente químico na prisão (COALIZÃO DIREITOS HUMANOS INTRAMUROS), enquanto na outra os atores creem que o uso e abuso de drogas está relacionado às políticas de saúde pública e não devem ser tratados pela lógica da segurança pública (COALIZÃO SAÚDE PÚBLICA). Pode-se observar ainda que a classe 3 é formada por diversas palavras referentes a atores encontrados no corpus textual. Porém, esses atores não representam uma coalizão própria, visto que os atores podem integrar qualquer coalizão de acordo com suas crenças.

Assim, considerando a integração das técnicas utilizadas e a aplicação do código de análise, a pesquisa identificou cinco coalizões, conforme descrito na Figura 3:

**Figura 1 – Coalizações identificadas**

### Coalizão Segurança Pública (SEG)

Acredita que a relação das drogas com a prisão se manifesta predominantemente nas questões de segurança pública. Para esse grupo, as drogas, em geral, sejam seu uso ou comércio, estão relacionadas ao aumento da criminalidade e à violência e, por isso, devem ser reprimidas com penas duras de restrição de liberdade. Entendem que a prisão é consequência do envolvimento dos indivíduos com as drogas e a punição serve para coibir esse comportamento. Nesse grupo estão os atores que consideram o ideal de uma sociedade livre das drogas e que, para isso, a segurança pública deve ser o ponto principal de atenção. É comum o aparecimento de questões como o agravamento de penas, os fortes mecanismos de controle policial e a redução de benefícios para presos com envolvimento com drogas.

### Coalizão Reformista (REF):

Os atores dessa coalizão acreditam que a relação entre drogas e prisão se relaciona, majoritariamente, às normas legais aplicadas. Para eles, o aparato legal deve dar conta de resolver todos os entraves referentes à essa relação ainda que sofra reformas. Esse grupo entende que a relação drogas e prisão é delineada pelo ordenamento jurídico e, portanto, discutem alterações neste ordenamento para propor uma relação melhor. Encontram-se nesse grupo aqueles que advogam pela diferenciação com critérios objetivos entre usuário e traficante, os que defendem abordagens reformistas da legislação para resolver, por exemplo, as altas taxas de encarceramento de mulheres e o debate sobre a diminuição da maioridade penal. Além disso, inclui-se nesse grupo também os atores chamados de abolicionista penais, que entendem que o viés proibicionista sustenta a Guerra às Drogas e o encarceramento em massa da população, gerando uma série de problemas no sistema prisional. Os abolicionistas propõem a legalização ou a descriminalização das drogas e a extinção total das penas privativas de liberdade. Assim, os reformistas são atores que entendem que é preciso mudar as normas vigentes seja as alterando ou as extinguindo.

### Coalizão Combate das Drogas Intramuros (COM):

Uma parcela dos atores apontou para uma relação entre drogas e prisão que também está no âmbito da segurança, mas trata de um outro aspecto dela. Para esse grupo, essa relação se dá principalmente no caráter ilegal das drogas nos intramuros das prisões – o que deve ser amplamente reprimido. Esse grupo foca sua atenção no combate tanto do tráfico quanto do uso de drogas nas unidades prisionais. Sua composição é relativamente diversa, pois os atores que a compõe são tanto os que citam o problema da entrada de drogas na prisão (seja por meio de visitantes, corrupção de profissionais ou qualquer outro) e dedicam seus esforços aos mecanismos de segurança para impedir essa entrada, quanto os que relatam as questões relacionadas ao poder das facções criminosas nos presídios e suas relações ao tráfico de drogas dentro e fora das prisões.

### Coalizão Direitos Humanos Intramuros (DH):

Esse grupo se assemelha ao anterior na medida em que foca no problema das drogas no interior das unidades prisionais. Entretanto, nesta coalizão a abordagem não é combativa, e considera que boa parte da população prisional possui histórico de uso de drogas anterior (ou durante) ao aprisionamento. Por isso, esse grupo é formado por atores que enxergam a relação das drogas com a prisão sob o viés dos cuidados intramuros. Os atores desse grupo se posicionam considerando a necessidade de alternativas de tratamentos em saúde e/ou psicossocial que considerem os Direitos Humanos e a dignidade da população encarcerada.

### Coalizão Saúde Pública (SAU):

Nesse agrupamento, encontram-se aqueles atores que consideram que a relação de drogas e prisão parte de uma lógica equivocada, já que, para eles, as drogas são um problema de saúde pública e que nada deve ter com o aprisionamento. A coalizão tende a desconsiderar os aspectos relativos ao tráfico e focar apenas no usuário de drogas, entendendo que este indivíduo deve ser atendido nos dispositivos de saúde e acolhimento, e não levados para a prisão.

**Fonte: elaboração própria da autora.**

### 3.1.3 Hipóteses e discussão dos resultados

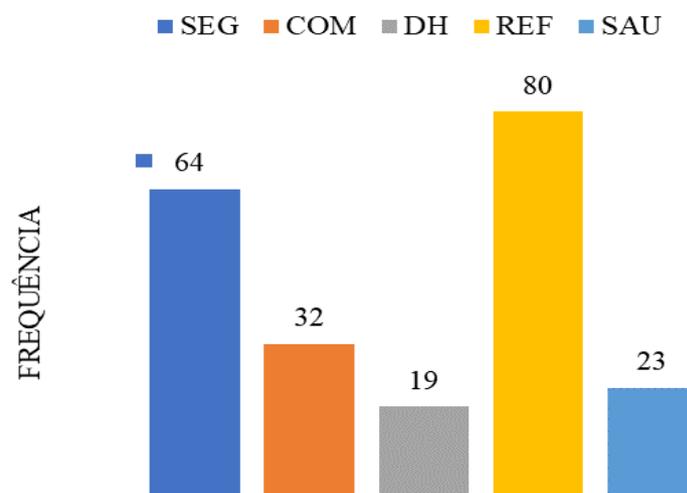
Em relação às hipóteses, os resultados do trabalho não validaram a hipótese A de que as coalizões são formadas a partir de ideias totalmente opostas sobre o tema. Pelo contrário, observou-se que as coalizões compartilham visões similares sobre o assunto, ainda que escolham perspectivas diferentes de condutas. Por exemplo, tanto a coalizão SAU quanto a DH acreditam que a relação drogas e prisão deve ser entendida sob a perspectiva da saúde. Entretanto, os atores do primeiro grupo tratam das políticas públicas de saúde como alternativa à prisão, enquanto os do segundo grupo consideram as políticas públicas no contexto intramuros.

Por sua vez, as coalizões DH e COM compartilham o ponto de vista do contexto intramuros, mas possuem enfoques diferentes em seus sistemas de crenças. Já as coalizões SEG e COM enfatizam a importância das políticas de segurança pública, mas a primeira no momento anterior a prisão e a segunda sob o panorama intramuros.

Ademais, tanto a coalizão REF quanto a SEG consideram aspectos legais como importantes em alguns momentos, mas para a SEG esses aspectos devem ser usados para aumentar a segurança pública enquanto para a REF, as leis precisam ser reformadas. Assim, no subsistema escolhido como unidade de análise deste trabalho as coalizões identificadas possuem similaridades e aspectos em comum, ainda que a maioria das crenças que possuam sejam diferentes entre si, especialmente em seu núcleo político.

Identificadas as coalizões, os sistemas de crenças de cada uma delas e realizada a classificação e análise de conteúdo do material, foi possível verificar a frequência em que cada uma das coalizões apareceu no estudo, conforme Figura 4.

**Figura 2 – Frequência total de cada coalização**



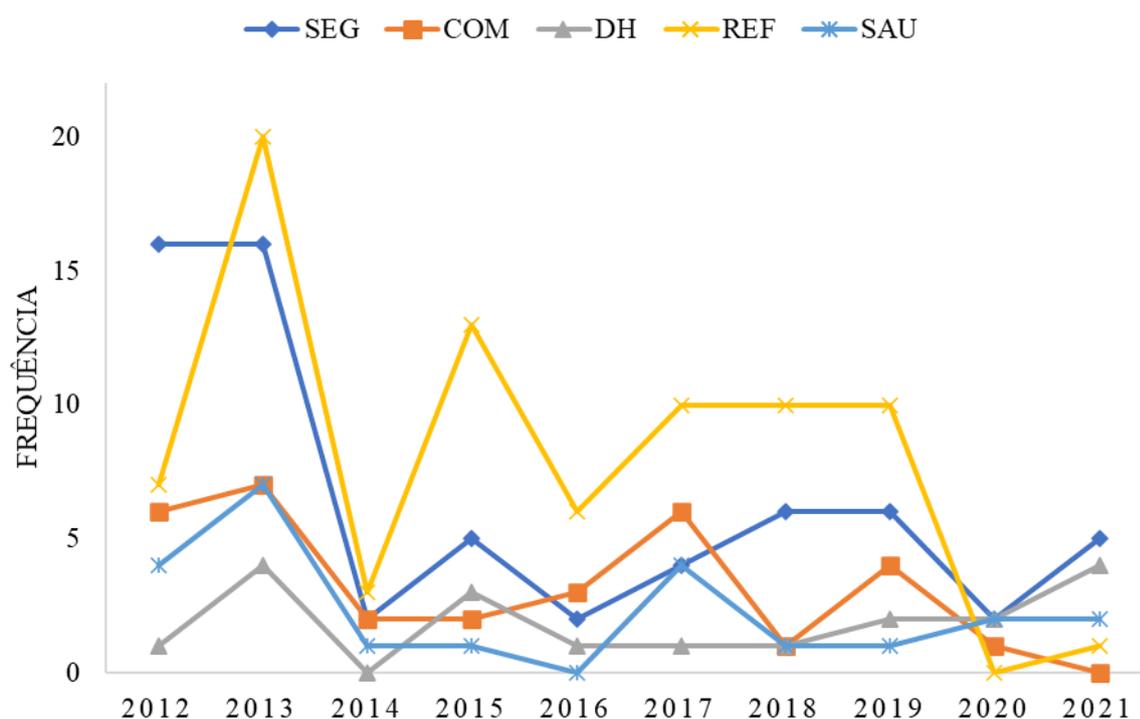
Fonte: elaboração própria da autora.

Na análise do material considerado para o trabalho, pode-se perceber que a coalizão REF foi a que mais apareceu, seguida da coalizão SEG. Entre as coalizões que apareceram com menos frequência, vemos que tanto a DH quanto a SAU foram as menos destacadas.

Apesar de haver outros componentes a serem analisados, com relação a quantidade de posicionamentos dos atores analisados, pode-se dizer que todas as coalizões aparecem com mais frequência do que a que considera a pessoa privada de liberdade enquanto detentora de direitos a saúde (DH), o que converge com o sugerido na hipótese C deste trabalho (“coalizões que consideram a pessoa privada de liberdade enquanto detentora de direitos a saúde possuem menos atores e aparecem com menor frequência nos debates e pronunciamentos públicos”).

Para a verificação da frequência e estabilidade das coalizões aos longos dos anos, também referentes à hipótese C, o trabalho dedicou-se a quantificar os excertos de cada coalizão ao longo dos últimos 10 anos nos dados coletados, conforme resume o Gráfico 5.

**Gráfico 4 – Frequência das coalizações 2012-2021**



**Fonte: elaboração própria da autora.**

Nesta etapa, verifica-se que, em geral, as coalizões seguiram tendências semelhantes ao longo dos anos estudados. Merece destaque o ano de 2014, que apresentou uma queda na frequência de aparições de todas as coalizões. Essa tendência pôde ser observada durante a coleta de dados para essa pesquisa, uma vez que em todas as fontes buscadas o ano de 2014 retornaram menos resultados no geral.

Esse fenômeno pode estar relacionado ao fato de que, principalmente, nos discursos em plenário da Câmara e do Senado foi possível observar uma predominância de temas relacionados a divergências políticas, como a reeleição da presidenta Dilma Rousseff e os primeiros desdobramentos da Operação Lava-Jato.

Além disso, a tendência de queda nos anos de 2020 e 2021 pode estar relacionada ao foco nas tragédias relacionadas à pandemia do coronavírus, tanto por parte dos poderes da República, quanto por toda a sociedade.

Vale observar, ainda, que se desconsiderar o período relativo à pandemia, apenas duas coalizões não apresentaram nenhuma menção durante a análise anual: a coalizão DH, em 2014 e a coalizão SAU, em 2016. Essa realidade, aliada à tendência de baixa frequência das duas coalizões no geral, também reforçam a hipótese C de que a coalizão DH, que considera o encarcerado como possuidor de direitos, é menor e aparece com menos frequência do que as que interpretam os aspectos das drogas extramuros da prisão.

Dessa forma, não foi possível confirmar inteiramente a hipótese B (“as coalizões se mantêm ao longo do tempo quando se considera o recorte temporal dos últimos 10 anos”). Isso pois, apesar de haver uma relativa estabilidade no aparecimento de cada coalizção ao longo dos anos, existem períodos específicos sem a constatação de manifestações de cada coalizções específicas.

Ademais, considerando os resultados apresentados ano a ano, pode-se observar também uma tendência de comprovação da hipótese D (“coalizões que consideram as políticas de saúde como principal elemento da relação entre drogas e prisão, aparecem com menos frequência do que coalizões que levam em conta os aspectos relacionados à segurança pública”). Foi observado que as coalizões que consideram as políticas de saúde como principal elemento na relação entre drogas e prisão – SAU e DH – aparecem com menos frequência do que as coalizões que levam em conta os aspectos relacionados à segurança pública (SEG e COM).



#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa foi impelida pela necessidade de analisar as políticas que se dedicam aos direitos dos indivíduos encarcerados. Tomou-se como ponto de partida a falta de políticas que considerassem o indivíduo preso e suas necessidades de saúde, decorrentes do uso e abuso de drogas. Para uma compreensão maior do fenômeno, optou-se por identificar quais coalizões participam do subsistema e como essas coalizões associam as questões relacionadas às drogas e a prisão.

Esse estudo aponta ainda para uma tendência preocupante: a de que o enrijecimento das políticas públicas sobre drogas pode agravar ainda mais o encarceramento em massa no Brasil. Por um lado, as alterações sofridas pela política de drogas na última década vão de encontro a tendência mundial de preconizar a redução de danos enquanto as políticas penitenciárias seguem incipientes e pouco efetivas na questão. Essa tendência faz com que o encarceramento de pessoas com envolvimento com drogas aumente e que essas pessoas, depois de encarceradas, não sejam contempladas com políticas públicas de atenção e cuidado a sua saúde.

A identificação das cinco coalizões de defesa encontradas parece corroborar com a visão de que se trata de uma área de conhecimento ainda nebulosa no cenário nacional: os atores envolvidos em políticas relacionados à temática não são muitos, se encontram dispersos em diferentes campos de atuação e possuem crenças políticas distintas. Além disso, a maioria dos atores encontrados parecem não compor um grupo coeso para que as mudanças nas políticas ocorram no sentido de garantir direitos e cuidados às pessoas privadas de liberdade.

Dentre os achados, considera-se de significativa relevância a identificação dos atores do subsistema, a construção de um sistema de crenças para as coalizões e a produção de conteúdo acerca da dinâmica do subsistema. Todas as hipóteses formuladas foram testadas e duas delas foram totalmente confirmadas: a de que coalizões que consideram os presos detentores de direito a saúde possuem menos atores e aparecem com menor frequência nos debates e pronunciamentos públicos; e a de que coalizões que tem como principal foco as políticas de saúde aparecem com menos frequência do que coalizões focadas em aspectos relacionados à segurança pública.

O trabalho apresentado cumpriu os objetivos propostos e forneceu subsídios que ajudam a preencher a lacuna de pesquisa delineada. Acredita-se que os *outcomes* podem contribuir para elaboração de diretrizes para um plano de implementação de políticas públicas do Departamento Penitenciário Nacional. Além disso, pode auxiliar pesquisadores que pretendam se aprofundar em temas como as políticas penitenciárias e políticas sobre drogas. Todo o percurso percorrido para a construção dessa pesquisa foi marcado pela esperança de superar a ausência

de estudos sobre a temática e atrair o interesse público para as políticas penitenciárias tanto para produções científicas quanto para o fomento de novas políticas.

Por fim, sugere-se que as futuras políticas penitenciárias e a política de drogas considerem a importância de que a relação entre drogas e prisão possui para a otimização dos resultados e efetividade. Acredita-se que, como demonstrado na pesquisa em questão, é fundamental que não se dissocie as duas temáticas na formulação das políticas públicas brasileiras: drogas e prisões estão intimamente interligadas e os indivíduos que perpassam essa relação merecem um olhar cuidadoso, ético e responsável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BROWNE, Jennifer *et al.* A guide to policy analysis as a research method. **Health promotion international**, v. 34, n. 5, p. 1032-1044, 2019. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30101276/>>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- BUENO, Luciano. Políticas Públicas de Controle de Armas: a aprovação do Estatuto do Desarmamento e suas implicações. In: **XXIX Encontro Anual da Anpocs**, 2005, Caxambu – MG. XXIV Encontro Anual da Anpocs. São Paulo: Anpocs, 2005.
- CARVALHO, Georgia O. Metallurgical Development in the Carajás Area: A Case Study of the Evolution of Environmental Policy Formation in Brazil. **Society & Natural Resources**, v. 14, n. 2, p. 127-143, 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/089419201300000535>>. Acesso em: 11 jun. 2022.
- CHALUB, Miguel; TELLES, Lisieux E. Álcool, drogas e crime. **Brazilian Journal of Psychiatry**, v. 28, p. s69-s73, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1516-44462006000600004>>. Acesso em: 10 abr. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Panorama Nacional. A execução das medidas socioeducativas de internação**. Programa Justiça ao Jovem. Brasília, 2012. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/panorama\\_nacional\\_doj\\_web.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/panorama_nacional_doj_web.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2022.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **O que a dependência química nos presídios tem a ver com você, que nem conhece uma prisão?** Medium, [S. l.], p. 000, 31 jul. 2017. Disponível em: <<https://medium.com/@conselhonacionaldejustica/o-que-a-depend%C3%Aancia-qu%C3%Admica-nos-pres%C3%Addios-tem-a-ver-com-voc%C3%AA-que-nem-conhece-uma-pris%C3%A3o-2f0767ad1cb>>. Acesso em: 10 abr. 2022.
- CONSTANTINO, Patricia; ASSIS, Simone Gonçalves de; PINTO, Liana Wernersbach. O impacto da prisão na saúde mental dos presos do estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, p. 2089-2100, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.01222016>>. Acesso em: 10 jul. 2022.
- CSETE, Joanne *et al.* Public health and international drug policy. **The Lancet**, v. 387, n. 10026, p. 1427-1480, 2016. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27021149/>>. Acesso em: 27 mai. 2022.
- CUNHA, Paula Inez; ROPELATO, Raphaella; ALVES, Marina Pires. A redução da maioria penal: questões teóricas e empíricas. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 26, p. 646-659, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-98932006000400011>>. Acesso em: 17 mai. 2022.
- DEPEN. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, 2019. Disponível em: <[http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/infopen\\_](http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/infopen_)>. Acesso em: 17 jul. 2022.
- DE FIGUEIREDO, Railander Quintão; TEDESCO, Silvia Helena. Medidas de salvaguardas sociais implementadas em prisões: efeitos da política de cuidados em saúde da população custodiada. **Revista Interdisciplinar Sular**, 2019. Disponível em: <<https://revista.uemg.br/index.php/sular/article/view/3952>>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- FILHO, João de Deus Quirino; ROLIM NETO, Modesto Leite; NASCIMENTO, Vânia Barbosa do. Incarcerated people in prisons: A public health priority in resource-poor settings.

**Forensic Science International: Mind and Law**, v. 1, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.fsimpl.2019.100007>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

FONSECA, Elize Massard da *et al.* **Políticas de redução de danos ao uso de drogas: o contexto internacional e uma análise preliminar dos programas brasileiros**. 2005. Tese de Doutorado. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4604>>. Acesso em: 25 abr 2022.

FORD, Chris; SAVILLE, Sebastian. International drug policy – health before politics. **Drugs and Alcohol Today**, Brighton, v. 17, n. 2, p. 113-123, 2017. Disponível em: <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/DAT-01-2017-0004/full/html>>. Acesso em: 13 abr 2022.

FRANÇA, Etienne. F. Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas no Brasil, no período 1998/2000. **Brasília: Universidade de Brasília**, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, [S. l.], 2002.

GÓIS, Swyanne Macêdo *et al.* Para além das grades e punições: uma revisão sistemática sobre a saúde penitenciária. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 17, n. 5, p. 1235-1246, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232012000500017&Ing=isso&nrm=isso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000500017&Ing=isso&nrm=isso&tlng=pt)>. Acesso em: 14 set 2022.

GRECO FILHO, Vicente. **Tóxicos: prevenção-repressão**. 14. Ed. Isso., atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

GUIMARÃES, Cristian Fabiano *et al.* Homens apenados e mulheres presas: estudo sobre mulheres de presos. **Psicologia & Sociedade**, [s. l.], v. 18, ed. 3, p. 48-54, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-71822006000300007>>. Acesso em: 17 maio 2021.

GUTIERREZ, Gustavo Luis; ALMEIDA, Marco Antonio Bettine de. Análise de um presídio brasileiro: uma abordagem da psicologia política. **Psicologia política: debates e embates de um campo interdisciplinar**. Tradução. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH/USP, 2012. Disponível em: <[http://each.uspnet.usp.br/32eriódi-each/psicologia\\_politica.pdf](http://each.uspnet.usp.br/32eriódi-each/psicologia_politica.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2022.

HEIM, Joanna; ANDRADE, Arthur Guerra de. Efeitos do uso do álcool e das drogas ilícitas no comportamento de adolescentes de risco: uma revisão das publicações científicas entre 1997 e 2007. **Archives of Clinical Psychiatry** (São Paulo) [online]. 2008, v. 35, p. 61-64, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-60832008000700013>>. Acesso em: 15 abr 2021.

INTERNATIONAL HARM REDUCTION ASSOCIATION. O que é redução de danos? Uma posição oficial da Associação Internacional de Redução de Danos (IHRA). London: **International Harm Reduction Association**; 2010. Disponível em: <[http://www.ihra.net/files/2010/06/01/Briefing\\_what\\_is\\_HR\\_Portuguese.pdf](http://www.ihra.net/files/2010/06/01/Briefing_what_is_HR_Portuguese.pdf)>. Acesso em: 8 set 2022.

LERMEN, Helena Salgueiro *et al.* Saúde no cárcere: análise das políticas sociais de saúde voltadas à população prisional brasileira. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, [S. l.], v. 25, n. 3, p. 905–924, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-73312015000300012>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. **Cadernos de Saúde Pública**, v.33, supl.2, p.1-19, 2017. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/csp/a/HfmStkr5Tnjhkcczw8qQdvz/?lang=pt>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

MACHADO, Letícia Vier; BOARINI, Maria Lúcia. Políticas sobre drogas no Brasil: a estratégia de redução de danos. **Psicol. Cienc. Prof.**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 580-595, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pcp/a/xvTC3vVCqjDNYw7XsPhFkFR/>>. Acesso em: 4 set. 2022.

MARTINS, Carla Benitez. Trabalho Invisível e Ilícito: reflexões criminológicas críticas e feministas do aumento do encarceramento de mulheres por tráfico de drogas no Brasil / Invisible and Illicit Work: critical and feminist criminological reflections on the increase in the incarceration of women for drug trafficking in Brazil. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 11, n. 4, p. 2635-2668, dez. 2020. ISSN 2179-8966. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/50281>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MELLO, Liciane Barbosa de; BELUSSO, Osmar. Tráfico de drogas e encarceramento feminino: intersecções de gênero e raça. *Isso. Sociologias Plurais*, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 122-137, 2020. Disponível em: <<https://www.readcube.com/articles/10.5380%2Fscplpr.v6i2.74917>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

MENICUCCI, Telma. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: as relações intergovernamentais na regionalização da assistência à saúde. **In: IX Encontro da ABCP**. 2014. Brasília/DF. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/cooperacao-e-coordenacao-implementacao-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

NOVAIS, Dennis Gonçalves; DE JESUS, Letícia; MEDRADO, Anna Clara Guedes. Sistema prisional e a ressocialização: Uma revisão narrativa da literatura / Prison System and Resocialization: A Narrative Literature Review. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 7, n. 10, p. 98035–98052, 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n10-224. Disponível em: <<https://brazilian-journals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/37940>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

NUNES, Douglas Schauerhuber; LIMA, Leonardo Biagioni de. Uma análise acerca da conduta de tráfico de drogas e consequências jurídicas a partir do julgamento do habeas corpus nº 596.603/SP pelo Superior Tribunal de Justiça. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. São Paulo, v. 6 n. 28 p.7-10, 2022.

PEREIRA JUNIOR, Luciano Aparecido; BERETTA, Regina Célia de Souza. Legislações e políticas de saúde na redução de vulnerabilidades e uso de drogas: Desafios a vencer. **Aletheia, Canoas**, v. 53, n. 2, p. 106-115, dez. 2020. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-03942020000200009&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-03942020000200009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 26 jun. 2022. <http://dx.doi.org/10.29327/226091.53.2-8>.

PERINI, Guilherme de Barros. A Atuação Do Projeto Estratégico Semear Do Ministério Público Do Estado Do Paraná Frente À Política Nacional Sobre Drogas. **O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL**, Brasília, p. 79-97, 2019. Disponível em: <[https://www.cntp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/23-ROCHA NETO, João Mendes Da; CARRIJO, Cesar Dutra. Análise das coalizões de defesa no marco regulatório das organizações da sociedade civil. RIPS: \*\*Revista de investigaciones políticas y sociológicas\*\*, \[s. l.\], v. 20, ed. 1, p. 77-91, 2021. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7999320>>. Acesso em: 20 ago. 2022.](https://www.cntp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/23-ROCHA NETO, João Mendes Da; CARRIJO, Cesar Dutra. Análise das coalizões de defesa no marco regulatório das organizações da sociedade civil. RIPS: Revista de investigaciones políticas y sociológicas, [s. l.], v. 20, ed. 1, p. 77-91, 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7999320)

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy change and learning: the advocacy coalition approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The *Advocacy Coalition Framework*: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, p. 189-220, 2007.

SAMPAIO, Lara. Beliefs, dissents and policy change: An application of the *Advocacy Coalition Framework* to the drug policy debate in Brazil. Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBED), [s. l.], 2016. Disponível em: <[https://www.ibe.org/ibe\\_studentpaper32\\_77942.pdf](https://www.ibe.org/ibe_studentpaper32_77942.pdf)>. Acesso em: 5 mai. 2022.

SANTORO, Antônio E. Ramires; PEREIRA, Ana Carolina Antunes. Gênero e prisão: o encarceramento de mulheres no sistema penitenciário brasileiro pelo crime de tráfico de drogas. **Meritum**, revista de Direito da Universidade FUMEC, 2018. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/235032103.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2022.

SECCHI, Leonardo. Análise de políticas públicas: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. 1. Ed. [S. l.]: Cengage Learning Data, 2020.

SEMER, Marcelo. Sentenciando tráfico: pânico moral e estado de negação formatando o papel dos juízes no grande encarceramento. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/34eriódicos34/2/2136/tde-21082020-032044/pt-br.php>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

STÖVER, Heino; NELLES, Joachim. Ten years of experience with needle and syringe exchange programmes in European prisons. **International Journal of Drug Policy**, [s. l.], v. 14, p. 437-444, 2003. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S095539590300152X>>. Acesso em: 10 out. 2021.

TORRES, Anália Cardoso; GOMES, Maria do Carmo. Drogas e prisões: relações próximas. **REVISTA TOXICODPENDÊNCIAS**, [s. l.], v. 11, ed. 2, p. 23-40, 2005. Disponível em: <[https://www.sicad.pt/BK/RevistaToxicodpendencias/Lists/SICAD\\_Artigos/Attachments/114/2005\\_02\\_TXT2.pdf](https://www.sicad.pt/BK/RevistaToxicodpendencias/Lists/SICAD_Artigos/Attachments/114/2005_02_TXT2.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2021.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987. Epub 05 Ago 2014. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-76121557>>. Acesso em: 21 abr. 2022.

VALOIS, Luís Carlos. **O direito penal da guerra às drogas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

VICENTE, Victor; CALMON, Paulo; ARAÚJO, Suely Mara. Analisando Mudanças Institucionais na Política de Ordenamento Territorial Urbano do Distrito Federal à luz do Modelo das Coalizões de Defesa. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 80, p. 135-156, 2017.