

A relação entre drogas e o sistema prisional: Uma abordagem pela *Advocacy Coalition Framework*¹

The relationship between drugs and the prison system: An approach by the *Advocacy Coalition Framework*

João Mendes Rocha Neto*

Sara Maria Baptista Reis**

Resumo: Este artigo parte da necessidade de se estudar políticas públicas de saúde no contexto penitenciário, e tem como foco o usuário de drogas encarcerado, a partir do modelo proposto pela *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Assim, o objetivo deste estudo é identificar os distintos posicionamentos presentes no subsistema que consideram a relação entre drogas e sistema prisional. Para consecução, a pesquisa foi realizada, assim como a análise de conteúdo de documentos e pronunciamentos produzidos por atores do Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como de membros da sociedade civil interessados pela temática. Além da identificação das coalizões, o trabalho propõe um sistema de crenças para cada uma delas, levando em conta os núcleos duro, político e aspectos instrumentais. Entre os resultados encontrados, está a presença de 5 coalizões de defesa no subsistema, que se constitui a partir de crenças próprias, que não são, necessariamente, antagônicas entre si. Além disso, demonstraram que as coalizões que consideram as políticas de saúde aparecem com menos frequência e possuem menos atores engajados do que as aquelas que partem da lógica da segurança pública ou do aparato jurídico.

Palavras-chave: Prisão. Drogas. *Advocacy Coalition Framework*. Coalizões

Abstract: This article stems from the need to study public health policies in the prison context, focusing on incarcerated drug users, based on the model proposed by the *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Thus, this study aims to identify the distinct positions within the subsystem that consider

¹ Este artigo sumariza as reflexões apresentadas na dissertação de mestrado intitulada “A relação entre drogas e o sistema prisional: um olhar sob a perspectiva da *Advocacy Coalition Framework*”, defendida no âmbito do Programa de Pós-graduação Profissional em Administração Pública, da Universidade de Brasília, no ano de 2022.

* Doutor e Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Estágio pós doutoral junto ao Centro de Estudos em Gestão e Ordenamento do Território da Universidade de Coimbra. Graduado em Geografia pela UFRN. Docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: jmdrn@uol.com.br.

** Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB) Policial Penal Federal, servidora da Secretaria Nacional de Políticas Públicas Penais, ocupante do cargo de Coordenadora Nacional da Saúde da Diretoria de Políticas Penitenciárias. E-mail: sarabreis@outlook.com.



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

the relationship between drugs and the prison system. To achieve this, this research involved content analysis of documents and statements produced by actors in the Executive, Legislative, and Judiciary branches, as well as members of civil society interested in the topic. In addition to identifying the coalitions, this document proposes a belief system for each, taking into account the hard, political, and instrumental aspects. Among the findings there is the presence of five advocacy coalitions in the subsystem that are formed based on their own beliefs, which are not necessarily antagonistic to each other. Furthermore, they demonstrated that coalitions that consider health policies appear less frequently and have fewer engaged actors than the ones that start from the logic of public security or the legal apparatus.

Keywords: Prison. Drugs. Advocacy Coalition Framework. Coalition

Recebido em: 31/03/2025. Aceito em: 22/10/2025

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 (DEPEN, 2022). Esse número, certamente, será maior se forem adicionados comportamentos transgressores associados ao uso de álcool e outras drogas, ou seja, por associação indireta ao uso de entorpecentes. (Chalub; Telles, 2006).

Ao abordar temas complexos e transversais, como os que tratam dos direitos da população privada de liberdade, esbarra-se com diversas políticas que propõem garanti-los de maneira integrada. Assim, discutem-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 *Advocacy Coalition Framework* (ACF) se justifica na medida em que ela elege como unidade de análise um subsistema formado por diversos atores, instituições e políticas, não se limitando, assim, a analisar somente uma direção.

Por outro lado, Fonseca e Filho (2022) pontuam que diversas soluções podem ser desenvolvidas para um mesmo problema, cujo mapeamento fornece informações acerca da sua gênese e das soluções possíveis. Para os autores, a realidade de abandono e deficiência na efetivação das políticas públicas voltadas ao sistema penitenciário é transpassada pelo punitivismo e pela exclusão, culminando na invisibilidade dos problemas do cárcere. Assim, a partir de análise técnica e do interesse dos gestores, as políticas públicas relacionadas às questões específicas, como é o caso das penitenciárias, podem passar por processos de aperfeiçoamento.

Nesse ambiente, a presente pesquisa busca compreender a relação entre as drogas e a prisão considerando diferentes grupos e políticas que atravessam essa relação. Embasado pelo arcabouço teórico-empírico da ACF, este estudo será delineado a partir de múltiplas perspectivas e crenças dos atores que formam as coalizões de defesa do subsistema em questão.

As diferentes maneiras de considerar a relação entre prisão e drogas podem ser motivo de discussões e divergências entre grupos políticos e ideológicos na sociedade. Assim, é possível

que essas discordâncias estejam relacionadas à ausência de políticas públicas efetivas que contemplem a saúde da pessoa privada de liberdade em todas as suas especificidades.

Além disso, as mudanças sofridas pela política sobre drogas e a dificuldade de implementação daquelas para penitenciárias indicam a sensibilidade e complexibilidade desses temas. Esta pesquisa tem, por objetivo principal, identificar as coalizões de defesa presentes no subsistema que consideram a relação entre drogas e sistema prisional, ponderando as percepções de atores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que se envolvem com o assunto.

Para o fim desejado, este 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 consideram o intervalo de tempo compreendido entre janeiro a janeiro de 2012 a 2022.

E ainda, esta pesquisa se classifica como exploratória – uma vez que visa alcançar maior familiaridade com a questão das políticas públicas voltadas para o usuário de droga encarcerado – e descritiva, considerando que tem como objetivo identificar os fatores que estão envolvidos nessa realidade.

Assim, para analisar a relação entre drogas e prisão, este trabalho adota natureza qualitativa, já que busca entender a realidade a partir de sua complexidade e contexto, ponderando não só a aparência do fenômeno, mas também as perspectivas dos participantes, seus conhecimentos e visões de mundo.

Para além da introdução, que busca contextualizar o estudo, este artigo apresenta uma seção dedicada ao debate teórico em torno do modelo das coalizões de defesa (ACF), que vêm adquirindo espaço em estudos sobre políticas públicas, e em seguida, procura situar o modelo em relação ao tema das drogas e emoldurar institucionalmente o objeto do estudo, o que é complementado pelo quadro do sistema carcerário brasileiro e por alguns aspectos relevantes da legislação que trata da relação do sistema prisional com as drogas. Na sequência, este artigo sinaliza para o percurso metodológico que orientou a pesquisa empírica, e depois, demonstra os resultados encontrados, devidamente analisados a partir da moldura teórica apresentada. Este texto é finalizado com algumas reflexões, considerando o contexto complexo do objeto estudado e do potencial para novas investigações sobre o tema, seja utilizando a ACF, seja acionando outros feixes teóricos metodológicos.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A ESCOLHA PELO MODELO *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK* (ACF)

O desenvolvimento do campo analítico das políticas públicas atraiu o interesse de diversas áreas e passou a permear aquelas setoriais, aumentando os estudos e os modelos teóricos para nortear as investigações e ajudar os pesquisadores a desenvolvê-las (Soares; Alves, 2015). Nesse sentido, uma vez que diversas teorias contribuem para uma compreensão ampla do campo de análise de políticas públicas, este trabalho se baseia nas contribuições da ACF para refletir as ações governamentais que abrangem as temáticas relativas às drogas e o ambiente penitenciário.

Esse modelo foi proposto por Paul Sabatier (1988), considerando a necessidade de uma alternativa frente as teorias tradicionais heurísticas de processo de políticas públicas, capaz de superar a falta de premissas que considerassem a relevância das ideias científicas e técnicas

nos debates políticos e a ausência de um enfoque sistêmico (Rocha Neto; Carrijo, 2021). A partir disso, compreende-se que a competição entre coalizões de defesa, ao longo do tempo, servirá para estabelecer os contornos e o conteúdo das políticas e de sua implementação (Howlett; McConnell; Perl, 2016).

Com efeito, 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 especialistas desde então. No Brasil, os primeiros estudos que utilizam a ACF começam no 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.

Com caráter dinâmico, o mencionado modelo é capaz de explicar as mudanças sofridas pelas políticas públicas ao longo do tempo e parte da ideia de que as agências do governo não são atores neutros e imparciais em um subsistema, uma vez que interagem, influenciam e podem integrar as coalizões atuantes em um subsistema de políticas públicas (Vicente; Calmon; Araújo, 2017).

Para analisar os mecanismos envolvidos nas mudanças, a ACF considera tanto a importância de comunidades políticas, redes e subsistemas envolverem atores de instituições públicas e privadas e de múltiplos níveis de governo, quanto à relevância da informação substantiva na política pública. Além disso, considera o subsistema como a escala de estudo, sendo permeado pelas complexidades envolvidas na análise de cada setor específico do programa do governo (Souza; Secchi, 2014). Tal modelo dispõe ainda de um sistema de crenças de estrutura hierárquica tripartite com um núcleo duro, com valores fundamentais, um outro da política com aspectos normativos e empíricos e mais um com aspectos secundários de instrumentos da política (Ma; Lemos; Vieira, 2020).

Em detalhes, uma coalizão de defesa é reunida por compartilhar crenças entre seus membros sobre temas políticos fundamentais e essas crenças determinam o direcionamento que os integrantes darão à política pública (Sabatier; Weible, 2007). Entretanto, é possível que a opinião desses membros divirja sobre questões menores, uma vez que tais discordâncias são limitadas e não impactam o direcionamento da aliança a longo prazo (Vicente; Calmon; Araújo, 2017). Ditas 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).

E ainda, 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.

Contudo, 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 realizar tal tarefa a partir do critério material, territorial ou segundo a esfera político-administrativa do

subsistema em questão (Sabatier; Weible, 2007). Essa adversidade foi o principal desafio na definição dos objetivos e do escopo deste estudo, uma vez que os subsistemas de políticas de drogas e aqueles das 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 no assunto em questão, ainda que esses possuam interesses e visões, muitas vezes, distintas uns dos outros. Nesse sentido, este trabalho parte do pressuposto de que a falta de uma política voltada, especificamente para usuários de drogas em cárcere não impede que seja feito um estudo acerca das políticas que envolvem a problemática em questão.

Uma vez que este trabalho utiliza a estrutura do sistema de crenças proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), cabe aprofundar aqui os núcleos propostos pelos pesquisadores, sejam eles: a) o *deep (normative) core* (núcleo duro): um conjunto de axiomas normativos e ontológicos que fundam a filosofia de cada indivíduo; b) *near (policy) core* (núcleo político): a definição das estratégias de base, das escolhas programáticas e da teoria de ação para alcançar os objetivos normativos gerais; c) *secondary aspects* (aspectos instrumentais): escolha dos instrumentos, medidas e informações necessárias para executar o núcleo político em um dado subsistema de política pública. De acordo com o modelo, não são as crenças do núcleo duro as responsáveis por unir as coalizões, mas sim as do núcleo político, considerando que são elas que representam os vínculos normativos e empíricos no âmbito das elites políticas.

Assim, quanto ao núcleo político de um sistema de crenças, tanto a abrangência do assunto (crença aplicável a todos os aspectos do subsistema político) quanto sua natureza (lista de tópicos relevantes com relação ao assunto) são essenciais. Entre esses tópicos, são críticos os preceitos normativos fundamentais que fornecem orientação sobre valores prioritários básicos e sobre a identificação de grupos/entidades cujo bem-estar é prioritário, sendo a concordância sobre esses dois aspectos a mais importante característica definidora de uma coalizão de advocacia. (França, 2002, p. 124)

Ainda, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) elaboraram um quadro para ilustrar, de maneira mais clara, o que são e como se formam os componentes de um dado sistema de crenças, apresentado e traduzido por França (2002) e reproduzido, na íntegra, abaixo no Quadro 1:

Quadro 1: Definições de Sistema de Crenças

	Núcleo Duro	Núcleo Político	Aspectos instrumentais
Características definidoras	Axiomas ontológicos e normativos fundamentais	Posições políticas fundamentais em relação às estratégias básicas para alcançar os valores nucleares no âmbito de um subsistema.	Decisões instrumentais e informações necessárias para implementar o núcleo político.
Abrangência	Ao longo de todos os subsistemas políticos.	No âmbito de um dado subsistema.	Usualmente apenas parte do subsistema.
Suscetibilidade a mudanças	Muito difícil; similares a uma conversão religiosa	Difícil, mas podem ocorrer se a experiência revelar anomalias sérias.	Moderadamente fácil; compõem os tópicos da maioria dos processos de formulação política em níveis administrativo e legislativo.
Componentes ilustrativos	1. Natureza humana: a) inerentemente má x passível de salvação; b) parte da natureza x domínio sobre a natureza; c) egoísmo de visão estreita x capacidade de estabelecer contrato social. 2. Prioridade relativa de vários valores fundamentais: liberdade, segurança, compreensão do poder, saúde, amor, beleza etc. 3. Critérios básicos de justiça distributiva: tem mais valor o bem-estar de quem conta? Valores relativos do indivíduo, grupos primários, todas as pessoas, gerações futuras, seres vivos etc. 4. Identidade sociocultural (e.g. valores étnicos, religião, gênero, profissão).	Preceitos normativos fundamentais: 5. Orientação sobre valores prioritários; 6. Identificação de grupos ou outras entidades cujo bem-estar é de grande prioridade. 7. Preceitos com um componente empírico substancial: 8. Seriedade geral do problema; 9. Causas básicas do problema; 10. Distribuição adequada de autoridade entre governo e mercado; 11. Distribuição adequada de autoridade entre os vários níveis de governo; 12. Prioridade dada a vários instrumentos políticos; 13. Habilidade da sociedade para resolver o problema (e.g. otimismo x pessimismo); 14. Participação do público x especialistas x funcionários eleitos; 15. Preferências políticas do núcleo político.	1. Seriedade de aspectos específicos do problema em locais específicos; 2. Importância de várias conexões causais em diferentes locais e ao longo do tempo; 3. A maior parte das decisões é relativa a regras administrativas, alocação de recursos, organização de argumentos, interpretação estatutária e mesmo revisão estatutária; 4. Informação concernente à performance de programas ou instituições específicas

Fonte: França, 2002.

O presente trabalho se baseou nos sistemas de crenças elaborados por França (2002) e Sampaio (2016) para criar um instrumento que abranja o contexto do sistema penitenciário. Portanto, a elaboração deste estudo considerou o caminho já percorrido pelas autoras, fazendo as adaptações necessárias para esse objeto de pesquisa. Para melhor compreensão, nesta foi convencionado o uso dos termos e conceitos da metodologia adotada, em sua versão traduzida para o português.

Modelo de coalizões de defesa aplicado às políticas sobre drogas

No cenário internacional, o trabalho de Kübler (2001) demonstrou que, em 20 anos, a política de drogas suíça passou de um modelo proibicionista para um modelo de ‘redução de danos’. Em seu artigo, fazendo uso da teoria dos movimentos sociais para superar as deficiências da ACF, em relação à ação coletiva, o autor utiliza o modelo de coalizão de defesa para compreender o processo de mudança de política. Seu artigo afirma que a história recente, no campo das políticas de drogas na Suíça, pode ser apresentada como uma competição entre coalizões que defendem sistemas de crenças em relação a problemas e ação. O estudo salienta também o papel dos movimentos sociais em fornecer o que falta na teoria para explicar a formação das coalizões.

Ademais, Sommerville, Ritter e Stephenson (2022) analisaram a estratégia denominada “*pill testing*” (teste de pílulas) na Austrália, a partir da ACF. De acordo com os autores, a estratégia vem sendo amplamente discutida no país e consiste em um serviço que fornece aos cidadãos a possibilidade de enviar - de forma anônima - amostras de drogas ilegais, para que sejam analisadas em laboratório e devolvidas com *feedback* dos resultados de componentes e com o aconselhamento apropriado. Como consequência, as informações sobre a pureza e composição de suas drogas, os usuários podem avaliar se vão ou não optar por consumi-las, caracterizando este processo como uma estratégia de redução de danos.

O referido trabalho de Sommerville, Ritter e Stephenson (2022) corrobora a tese da ACF de que as coalizões de defesa sofrem influência de pressões por mudança das crenças secundárias, mantendo intactas aquelas centrais das políticas, bem como demonstra que, tanto as crenças secundárias, como as políticas centrais são importantes no contexto de coalizões minoritárias e dominantes². O artigo dos autores encontra como resultado uma coalizão dominante e minoritária identificada no subsistema de políticas de cada jurisdição. A coalizão dominante focada na redução de danos mudou suas crenças secundárias e introduziu uma política de teste de pílulas no Território da Capital Australiana, enquanto em Nova Gales do Sul, foram necessárias mudanças nas crenças secundárias e políticas centrais da coalizão dominante de “aplicação da lei”, fenômeno menos comum.

No caso do Brasil, as pesquisas que relacionam as políticas de drogas com a ACF também são escassas. Ao buscar investigações que analisam ações públicas nessa área, encontra-se apenas duas defesas de dissertações de mestrado: a de França (2002), citado anteriormente, e a de Sampaio (2016).

² Os autores demonstram em seu estudo que as coalizões de defesa responderão às pressões por mudança, restringindo-as a particularidades, mantendo-se intactas os elementos centrais das políticas. No estudo, há indicações para novas pesquisas que podem evidenciar como as coalizões minoritárias se alinham com as proposições dos grupos oponentes, com maior possibilidade de sucesso, a partir de estratégias peculiares de cooperação.

França (2002) analisou o controle de drogas ilícitas no Brasil, entre os anos de 1998 e 2000, para identificar as coalizões de defesa neste subsistema. Em sua análise, a autora conclui que as coalizões identificadas pareciam atuar de maneira competitiva, influenciando na falta de consistência da política de controle de drogas ilícitas no período estudado.

Já o trabalho de Sampaio (2016) analisou o processo de continuidade e mudança das políticas brasileiras de drogas de 2000 a 2015, por meio dos subsistemas, usando a ACF. Seu estudo propõe que a conflituosa relação entre os atores e coalizões envolvidos no debate dificulta a adoção de alternativas políticas no país. Valendo-se de entrevistas, análise documental de audiências públicas, análise de cluster, entre outros, a pesquisa aponta para as crenças, pontos de consenso e controvérsia nos discursos envolvidos, bem como quais indivíduos e organizações formaram coalizões distintas.

Assim, a autora lança luz às principais mudanças na política e aos fatores que contribuíram para sua continuidade ou modificação. Seu trabalho enfatiza o problema de diálogo entre os atores e as coalizões envolvidas no debate sobre o tema, com a possível prevalência de crenças conflitantes e opiniões radicais - que parece gerar um contexto que desencoraja a adoção de alternativas políticas no país. Desse modo, a pesquisa traz contribuições para o entendimento do subsistema da política brasileira de drogas e fornece insights sobre as possibilidades e limitações da aplicação do ACF no contexto de políticas sobre drogas.

QUADRO INSTITUCIONAL (E LEGAL) DO OBJETO DA PESQUISA

Dado que as prisões são reconhecidas, historicamente, como um campo limitado ao punitivismo e controle social, analisar políticas públicas no contexto carcerário pode ser uma tarefa árdua (Wacquant, 2011; Salla, 2006; Torres, 2019). De acordo com Torres (2020), os sistemas penitenciários brasileiros são tacitamente “máquinas de moer gente”, nos quais pessoas são massacradas de forma indistinta, faccionadas ou não, primárias e reincidentes, mas todas sob a tutela do Estado.

Com o suporte da perspectiva foucaultiana, este estudo parte de teorias que questionam a lógica tradicional de repressão e do controle social das prisões, considerando o indivíduo encarcerado como possuidor de direitos, inclusive do direito à saúde. Considerando os questionamentos de Goffman (1987) e de Foucault (1979; 1987) acerca das relações de poder nas instituições e do caráter de fechamento, isolamento e separação do corpo social que a prisão submete o indivíduo, as prisões se constituem como instituições totais. Para esses autores, o ambiente prisional se revela como um local em que muitos indivíduos se encontram em situação semelhante, submetidos à exigência de realizar suas necessidades básicas fisiológicas sob a tutela de uma instituição, segregados da sociedade geral por um intervalo temporal e levando uma vida tanto fechada quanto administrada de maneira formal.

Adicionalmente, Foucault acrescenta que a prisão surge com a finalidade de domesticar corpos, tornando-os dóceis, ao mesmo tempo que os reeduca e corrige através de uma disciplina severa. Para o autor, o encarceramento é a última forma de controle que se pode lançar mão quando todas as outras instituições disciplinares fracassaram e a disciplina se apresenta como a forma de utilizar métodos que controlam minuciosamente os corpos, decretando a relação de docilidade-utilidade (Foucault, 1987). Assim, a disciplina se apresenta como um instrumento

de dominação e controle para extinguir os comportamentos divergentes que são exercidos por diversas instituições, ultrapassando os muros dos presídios e chegando a todos da sociedade (Silva, 2015).

Ainda sob a ótica foucaultiana, o panoptismo na arquitetura das prisões permite vigiar vários indivíduos, rostos, corpos, comportamentos, celas (Benelli, 2004), fomentando o constrangimento, a observação, a repressão e a invisibilidade (Candiotto, 2012). Entretanto, o contexto prisional, marcado por torturas e privações, não obedece totalmente ao viés panóptico, quando, muitas vezes, é permeado pela falta de transparência e omissão de informações que mantém as ilegalidades e violências escondidas da sociedade. Assim, diferente do que se via anteriormente, não parece mais se almejar a formação de indivíduos dóceis ou domesticados, mas sim antever a barreira punitiva (Incott, 2017).

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 dessa 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 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.

No enfoque de Bernard (2016) relata que, além do aumento expressivo da população prisional, vários relatórios internacionais apontam para o aumento da deterioração das condições físicas, sanitárias e de tratamento nas unidades prisionais de todo o mundo. O autor afirma ainda que essas mazelas não fazem parte das preocupações da sociedade em geral, tanto porque consideram que os presos estão recebendo o que merecem, quanto porque se trata de um grupo extremamente marginalizado da sociedade. Os prisioneiros, dessa forma, compõem um grupo que não é visto como possuidor de direitos, tendendo a cair no esquecimento da coletividade.

Em outras palavras, 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 em 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, 2017).

Ainda nesse viés, em sua análise sobre as condições das prisões e seus impactos na saúde mental dos encarcerados, Constantino, Assis e Pinto (2016) apontam para a necessidade de investimentos maiores no sistema prisional, de aumento e melhoria dos serviços oferecidos e da elaboração de políticas públicas de saúde, com especial ênfase ao bem-estar mental.

Baranyi et al. (2019) fornecem estimativas para a prevalência de doenças mentais graves e transtornos por uso de substâncias na população carcerária de países com baixa e média renda. Os achados demonstram a alta prevalência de transtornos psiquiátricos graves na população

carcerária desses países em comparação com as comunidades em geral. Os autores recomendam que as necessidades dessa população sejam atendidas e que se desenvolvam intervenções, tais como tornar esses aspectos prioridades de saúde públicas em países com recursos escassos.

Corroborando ao assunto, Facer-Irwin et al. (2019) revelaram a relação entre as altas taxas de comorbidade psiquiátrica entre prisioneiros com estresse pós-traumático (PTSD) e comportamentos suicidas, de automutilação e agressivos, sugerindo a necessidade de suporte e tratamento para transtornos associados a trauma nas prisões. No entanto, os autores salientam que as lacunas significativas nas evidências atuais são aparentes, sobretudo, as relativas a estudos longitudinais.

Em sua revisão sistemática acerca dos estudos científicos sobre Saúde Penitenciária, Gois et al. (2012) demonstram que a temática foi encontrada em todos os continentes, predominantemente com caráter quantitativo e foco no perfil sociodemográfico e nas condições de saúde da população presa como na incidência de tuberculose, de HIV e Hepatite C. Dessa maneira, há a necessidade de produção de conteúdo relativo à saúde penitenciária, para embasar estratégias, ferramentas e modelos teórico-práticos que atendam às necessidades de saúde específicas da população prisional, bem como é imperioso que os profissionais de saúde se especializem para atuar na área para alcançar melhor resolubilidade nas questões inerentes a esta realidade.

Em pormenores, a falta de uma rede de apoio social e o amplo acesso a substâncias psicoativas podem aumentar o adoecimento mental, tornando-se um preocupante problema para os indivíduos encarcerados, que se alia ainda à falta de acesso aos serviços psiquiátricos e à dificuldade dos profissionais da segurança em gerenciar de maneira adequada tal situação (Quirino Filho; Rolim Neto; Nascimento, 2020). Desse modo, o encarceramento em massa deve ser uma preocupação urgente de saúde pública, uma vez que afeta não só aos indivíduos encarcerados, mas também as suas famílias e comunidades (Wildeman; Wang, 2017).

Conclui-se que o ambiente prisional atua como catalisador de vulnerabilidades na medida em que apresenta a realidade do acesso da população privada de liberdade a cuidados básicos como insuficiente, em um ambiente permeado de insalubridade, exposição à violência, despersonalização, ausência de privacidade, entre outros agravantes (Benelli, 2004; Lermen; Dartora; Capra-Ramos, 2014; Lima, 2019; Quirino Filho; Rolim Neto; Nascimento, 2020). Considerando o significativo número de presos que vêm a óbito enquanto cumprem suas penas por falta de assistência de saúde adequada com doenças como tuberculose, sífilis, HIV, caxumba, anemia, é possível dizer que, enquanto responsável pelas pessoas presas, deixar que esses indivíduos faleçam por doenças que possuem tratamento, faz parte do funcionamento da racionalidade do Estado (Ribeiro, 2019).

Dessa forma, é necessário atentar-se às políticas públicas de saúde, principalmente de bem-estar mental, que não se limitem apenas ao diagnóstico, 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 (Quirino 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).

Em demais 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 substâncias psicoativas (Góis, 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 os indivíduos mais vulneráveis aos problemas decorrentes do uso de drogas estão as pessoas privadas de liberdade (Guimarães, 2006).

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 em 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, esse indivíduo estará em local inadequado e, possivelmente, terá dificuldades de acessar 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 sobrepõem, facilitando o uso de drogas, de modo a, por fim, contribuir para que o apenado saia adoecido da prisão, com sua saúde física e emocional mais deterioradas do que quando ingressou. (Machado; Guimarães, 2014).

Por outro ângulo, Fazel, Yoon e Hayes (2017), em revisão de 24 estudos com mais de 18 mil prisioneiros em 10 países, concluíram que os transtornos por uso de substâncias são altamente prevalentes em presidiários, sendo que aproximadamente um quarto dos prisioneiros, de ambos os sexos, tinha um transtorno por uso de álcool e a prevalência de um transtorno por uso de drogas, que se mostrou pelo menos tão alta em homens quanto em mulheres.

Em seu estudo sobre os preditores do uso de drogas entre homens negros encarcerados em instituição correcional de segurança máxima americana, Rowell et al. (2012) demonstraram que 75% dos participantes relataram história de uso de drogas ilícitas, enquanto 25% daqueles relataram o consumo delas durante o período compatível com o encarceramento. O estudo aponta que participantes com históricos mais longos de uso de drogas e os que ficaram mais tempo encarcerados tinham mais propensão ao consumo em cárcere.

Já Lima (2019) observou que o uso de drogas lícitas e ilícitas no sistema penitenciário funciona como uma estratégia de resistência dos apenados ao sofrimento psíquico imposto pelo cárcere, que aponta para a contradição do proibicionismo acentuado na realidade do uso de

drogas nas prisões. Assim, uma vez que permeiam o cotidiano do ambiente prisional, é necessário entender as drogas como um problema que ultrapassa a figura do preso, construindo-se como um nó social tanto dentro quanto fora desse ambiente (Lermen; Dartora; Capra-Ramos, 2014).

Entretanto, pensar a saúde das pessoas encarceradas e o impacto do uso de drogas por elas, aponta para desdobramentos que vão além da abstinência e riscos de autolesão, passando pelo aumento de casos de doenças como a hepatite B e as doenças sexualmente transmissíveis, que podem estar associadas ao acúmulo de riscos ao longo da vida que se tornam ainda mais acentuados em ambientes como as prisões (Coelho, 2021).

Nesse sentido, o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP) preconiza que os cuidados devem se basear em ações que visem à redução dos danos sociais e à saúde. Assim, torna-se necessário um trabalho contínuo com os agentes penitenciários em que se priorize a sensibilização para essas estratégias (Rosa; Nunes, 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 em relação ao acesso das pessoas presas à saúde, há baixa oferta de ações neste sentido, prevalecendo as pautadas na abstinência, com abordagem essencialmente curativista, que demonstram resistência em considerar a saúde como um direito da pessoa presa (Henrique Junior, 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. Então, 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).

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.

De outro modo, 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).

Entretanto, ao considerar a questão das drogas intramuros, esbarra-se com outro viés: o da segurança prisional. Nessa perspectiva, tal realidade não está ligada à saúde prisional, mas à ideia de que entorpecentes são um mal a ser combatido dentro dos presídios por meio da segurança.

Jocenir (2001) afirma que drogas como a maconha estão tão infiltradas na cultura de alguns presídios que são motivo de conflitos e disputas internas. O autor aponta que os traficantes dentro das cadeias controlam parte do funcionamento e das regras intramuros, ocupando um lugar de relativo privilégio na estrutura hierárquica informal dos presídios. As drogas entram, principalmente, por meio de pessoas recrutadas para esse fim, como parentes, advogados, agentes prisionais ou presos que trabalham fora da unidade, formando uma rede de abastecimento de entorpecentes e outros ilícitos (Reis Netto; Chagas, 2018).

Além disso, a Guerra às Drogas fomentou o encarceramento dos membros do tráfico, sem engajar a ressocialização deles, o que gerou uma expansão da tentativa de controle desses indivíduos tanto pelo território de origem quanto pelo domínio intramuros (Reis Netto; Chagas, 2018). Nesse contexto, surgem facções criminosas, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), que são grupos de sujeitos que se organizaram na prisão tanto para reivindicar direitos e garantir a sua sobrevivência quanto para comandar o comércio de drogas fora e dentro da prisão (Jarczewski, 2019). Além do privilégio garantido pela posição nos grupos criminosos e os ganhos financeiros, o traficante dentro da cadeia acaba desfrutando de possuir uma rede de presos que “devem” favores em troca de drogas (Dias, 2011):

O tráfico de drogas, assim, impôs-se além das grades e ampliou o problema do comércio das drogas na atualidade: na mesma medida em que subsiste o controle de atividades externas a partir das cadeias, surgiu, também, um lucrativo comércio interno, demonstrando a vinculação territorial dos presídios ao mundo externo. (Reis Netto; Chagas, 2018)

Os achados desse trabalho ratificam a importância das duas vertentes apresentadas no contexto das drogas dentro das prisões: a da perspectiva do direito à saúde e a analisada sob a ótica do controle.

Políticas e legislações pertinentes à temática

Em âmbito nacional, a Constituição Federal, em seu art. 5º, estabeleceu que os direitos sociais seriam considerados inalienáveis e que as políticas sociais básicas seriam universais a todos os indivíduos, mesmo que privados de liberdade. Já na Lei de Execução Penal (LEP), as garantias sociais estão previstas no art. 1º, as quais firmam o propósito da execução penal de assegurar as disposições de sentença ou decisão criminal, bem como garantir condições para que o preso possa se integrar socialmente.

Em relação às políticas públicas de saúde voltadas para pessoas presas, o PNSSP atribuiu ao SUS a função de estruturar a saúde da população privada de liberdade, com base nas diretrizes do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), que preconiza que a atenção à saúde da população custodiada deve obedecer à política nacional de atenção básica. Assim, o PNSSP se legitimou como a primeira referência nacional voltada para a articulação de práticas relativas à execução penal e ao SUS.

Nesse contexto, ressalta-se que o Depen é o órgão executivo responsável pelo acompanhamento e controle da aplicação da LEP e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, provenientes, principalmente, do CNPCP. Além disso, tem como atribuição a gestão do Funpen, criado pela Lei Complementar nº 79/1994.

No Brasil, mesmo que haja diversas tentativas de se formular políticas que tenham maior eficiência no enfrentamento da questão das drogas, contraditoriamente, ainda não se sabe ao certo a equivalência entre a capacidade das instituições lidarem com o fenômeno e a sua complexidade (França, 2002). A política de entorpecentes no país não escapou dos múltiplos direcionamentos e embates: sua evolução foi, desde o século XX, marcada pela lógica da segurança pública, mas foi possível, com o passar do tempo, identificar o aparecimento de vozes que propõem condutas de saúde pública para lidar com a questão (Machado; Miranda, 2007).

Nesse cenário, abre-se um parêntese para tratar especificamente dos movimentos que situaram os usuários de drogas como detentores de direitos no âmbito da saúde mental no país.

A Lei Federal nº 10.216 de 2001 legalizou o movimento da reforma psiquiátrica na área da saúde mental. Essa Lei preconiza tratamentos com foco comunitário e a proteção dos direitos das pessoas com transtornos mentais, como os decorrentes do uso e abuso de álcool e outras drogas.

No fim daquele mesmo ano, a III Conferência Nacional de Saúde Mental ratificou o compromisso do governo com o movimento reformista e inseriu entre seus objetivos a criação de uma política de saúde mental para os usuários de álcool e outras drogas. Já em 2002, partindo da necessidade de construir uma rede de assistência aos usuários de álcool e outras drogas, focada na reabilitação e reinserção social, o MS criou o Programa Nacional de Atenção Comunitária Integrada aos Usuários de Álcool e outras Drogas, que reconhece o uso nocivo de substâncias como um problema da saúde coletiva e formula uma política pública de saúde mental voltada para os usuários de álcool ou outras drogas.

Entretanto, esse movimento foi evidenciando um conflito entre os aparatos de segurança e o campo da saúde mental. Essa disputa entre as lógicas de segurança e saúde ganhou forma nas duas políticas instituídas pelo governo para o enfrentamento da questão - a Política Nacional Antidrogas de 2002, instituída pela Secretaria Nacional Antidrogas com uma estrutura proposta no governo em vigor nos anos de 1995 a 2002 e alterada pelo governo seguinte - 2003 a 2010 - para "Política Pública Sobre Drogas" - e a Política de Atenção Integral ao Usuário de Álcool e Drogas do MS - também proposta no governo FHC (Garcia; Leal; Abreu, 2008).

O Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD) e a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) marcaram o interesse do governo em demonstrar para os organismos internacionais a postura combativa em relação às drogas, como prioridade governamental. O primeiro processo importante desencadeado pela SENAD - fruto do compromisso firmado na Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU em 1998, foi a formulação da Política Nacional Antidrogas (Machado; Boarini, 2013), cuja escolha pelo nome "antidrogas" indicou um viés combativo e repressivo (Garcia; Leal; Abreu, 2008).

De 2010 até 2021, houve diversas mudanças na forma de conduzir a temática como, por exemplo, o realinhamento e atualização da política, com a realização do Seminário Internacional de Políticas Públicas sobre Drogas, seis Fóruns Regionais e um Fórum Nacional sobre Drogas. Tais iniciativas, aliadas à ampla participação popular e embasamento em dados epidemiológicos e científicos, culminou na atualização do nome para Política Nacional sobre Drogas (PNAD).

Entre os pressupostos da PNAD (Brasil, 2005) está a articulação com outras políticas como a de educação, de assistência social, de saúde e de segurança pública nos campos relacionados às drogas para garantir os direitos fundamentais e a priorização da satisfação das necessidades das pessoas (Ouriques; Epitácio; Quadrado, 2020). Além desses, a PNAD enfatiza a descentralização das ações para a esfera municipal, para que cada município conduza as ações de acordo com as suas necessidades.

Nos anos seguintes a 2010, devido ao crescimento dos problemas de saúde relacionados ao uso de drogas no país, e em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e a OMS, o MS instituiu o Plano Emergencial de Ampliação do Acesso ao Tratamento e Prevenção em Álcool e outras Drogas no SUS (PEAD 2009-2010). Entre as suas metas, estavam a implementação de pontos de acolhimento, a habilitação dos trabalhadores e a avaliação da Rede de Atenção em Álcool e Drogas no SUS quanto ao impacto da criação dos CAPS AD 24 horas.

Ao discorrer sobre a disputa, no contexto brasileiro das políticas de drogas, Ribeiro e Minayo (2020) reiteram que, historicamente, notam-se dois discursos opostos acerca da questão - ambos com atores importantes - para a compreensão das estratégias propostas no tratamento oferecido ao usuário de drogas e para as atuais mudanças na política nacional.

De um lado, encontra-se o MS, setor responsável pela Política Nacional de Saúde Mental (PNSM) e pela PAIUAD, que tratam de estratégias de prevenção e cuidado ao uso abusivo de álcool e outras drogas, por meio de dispositivos que regulamentam iniciativas que não objetivam influenciar a oferta ou o consumo, mas promover integralmente a saúde por meio de informação, educação, aconselhamento, entre outros. Por outro lado, tem-se o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) com o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad) e o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD), formado por membros do governo e da sociedade civil, para discutir e acompanhar a execução da política a partir de uma orientação baseada na ideologia de “Guerra às Drogas”. Como visto, essa ideologia sustenta uma pretensão de sociedade “livre das drogas”, capitaneado nos discursos da justiça, da psiquiatria e da moral cristã inscrita no modelo de tratamento antidrogas (Ribeiro; Minayo, 2020).

Além disso, em investigação realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) acerca das despesas do governo federal com políticas sobre drogas nos anos entre 2005 e 2019, constatou-se que a União investiu significativamente menos nessa área a partir de 2017. Dados dos recursos disponibilizados pelo próprio governo mostraram que houve uma redução considerável com um valor acima de R\$ 1,8 bilhão em 2017 para menos 75% ao final de 2018. Os cortes foram feitos predominantemente nas áreas de políticas de atenção à saúde do usuário do MS. Por outro lado, as políticas de repressão e combate do MJSP receberam recorde de investimentos, chegando a mais de R\$ 420 milhões em 2019 (Ipea, 2021). Essa pesquisa corrobora com a afirmação de que os governos anteriores a 2017 eram voltados para a atenção ambulatorial à pessoa com dependência e para a redução de danos, enquanto a política, entre os anos de 2017 e 2021, volta-se para a lógica da abstinência e do proibicionismo.

Essas contradições das políticas públicas brasileiras voltadas à atenção às pessoas que fazem uso de drogas revelam que no percurso histórico de disputa entre saúde e justiça, a balança tem pendido para a repressão e o proibicionismo, que parece atender bem aos interesses políticos e mercadológicos (Ribeiro; Minayo, 2020).

Assim, fica evidente que existem estratégias de poder em jogo nas disputas de interesses entre representantes dos diferentes modelos assistenciais - do campo da saúde pública ao do poder jurídico, psiquiátrico e religioso - e que esse deslocamento de competência aponta para uma realidade crescente que coloca a questão das drogas como algo estranho à saúde (Ribeiro; Minayo, 2020). Todas essas políticas - ainda que tragam em seus pressupostos a importância da integração - apresentam diversas barreiras de acesso, o que acentua as vulnerabilidades da população e se mostram pouco integradas (Teixeira, et al, 2017).

Portanto, é possível notar que mesmo havendo políticas que se dedicam a dar atenção à saúde do preso e da pessoa usuária de drogas, nem a PNAISP nem a PNAD fomentam estratégias efetivas voltadas para saúde da pessoa presa, que sofre com os danos decorrentes do uso de drogas.

METODOLOGIA

Esta pesquisa leva em conta os postulados de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) acerca da importância da análise de conteúdo de documentos para identificar de modo mais detalhado os sistemas de crenças, bem como considera a relevância de mapear as percepções e os entendimentos dos grupos pesquisados sobre as variáveis associadas a este estudo, uma vez que tais impressões apontam diretamente para a maneira que essas elites apreendem o mundo e estruturam seus sistemas de crenças.

Para isso, foi realizada uma análise de conteúdo a partir de documentos públicos e outros solicitados a órgãos específicos. A análise de assunto tem como objetivo a compreensão crítica dos sentidos – manifestos ou latentes – da comunicação (Chizzotti, 2018) e a atenção para além do que está exposto nos documentos, visando apreender outras perspectivas e uma compreensão histórica, cultural dos fenômenos (Triviños, 1987).

Assim, a coleta de dados deste estudo teve como foco inicial os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no Brasil. Buscou-se reunir documentos, pronunciamentos públicos, decisões judiciais e proposições legislativas que abordassem a temática ao longo da última década. Em acréscimo, optou-se por incluir como fonte de apanhado, as audiências públicas realizadas, considerando o viés de consulta à sociedade civil.

Tal conteúdo recolhido foi categorizado em planilhas do MS Excel, em formato .xlsx, com detalhamentos acerca do ano, os atores responsáveis pela produção do documento ou das falas proferidas, os trechos principais dessas declarações e pronunciamentos (ou o resumo daqueles mais extensos), a filiação partidária dos atores (quando havia) e o âmbito em que está inserido – Legislativo, Judiciário ou Executivo. Enfatiza-se que todas as buscas foram realizadas considerando o período entre 01/01/2012 e 01/01/2022.

No âmbito do Executivo, foram realizadas averiguações referentes a políticas, documentos, notas técnicas e similares que abordassem a temática relativa às drogas e à prisão. Foram acionados via Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), os Ministérios da Saúde (MS), da Justiça e Segurança Pública (MJSP), da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), da Cidadania (MCIDADANIA) e da Defesa (MD).

Por outro lado, para coleta de dados em relação a decisões proferidas pelo Judiciário, inicialmente, foi realizada busca na plataforma do CNJ com o intuito de identificar resoluções do órgão que apontassem para o posicionamento majoritário do desse Poder sobre a temática. Para tal, foram analisadas todas as resoluções apresentadas entre 2012 e 2021 nos temas de Acesso à Justiça e Cidadania, Direitos Humanos e Execução Penal e Sistema Carcerário, que resultaram em três decisões que se referiam ao tema desse trabalho, ainda que tangencialmente.

Também, buscou-se identificar decisões judiciais de tribunais superiores acerca da temática, no intuito de coletar informações sobre o posicionamento desse Poder no espaço temporal proposto. Para isso, foi utilizada a plataforma JUSBRASIL, inseridos os filtros de data (01/01/2012 a 01/01/2022) e de Tribunais (STF, STJ, STM), além do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Quanto ao Legislativo, foram consultadas as notas taquigráficas das sessões, com as palavras-chave “drogas” e “prisão”. A busca retornou 550 resultados que foram analisados para verificar a pertinência e adequação à pesquisa. Do número total, foram verificados 139 posicionamentos relativos à temática, dentre os quais foram retirados os trechos mais relevantes acerca da relação examinada.

Muitos dos resultados da pesquisa faziam referência apenas a um aspecto apurado, ou seja, se referiam apenas ao tema das drogas ou somente prisional, sendo considerados inválidos para o trabalho. Foram também descartados discursos que apontavam exemplos pontuais e específicos de pessoas ou casos reais, se porventura esses discursos não fizessem inferências generalizadas sobre a relação entre drogas e prisão.

A pesquisa também considerou projetos de lei (PL), medidas provisórias e anteprojeto de lei que dispusessem sobre a relação entre drogas e prisão, suas autorias e enfoques. Nesse sentido, foi realizada buscas nos sites da Câmara, do Congresso e nas plataformas do site normas.

leg. Nessa etapa da coleta, não foram utilizadas apenas as palavras-chave “drogas” e “prisão”, uma vez que tal busca não proporcionaria material suficiente e adequado para análise. Por isso, ampliou-se o escopo para outros termos como “prisional”, “penitenciário” e “tráfico de drogas”.

Dessa maneira, ao todo foram analisados 218 resultados nos sites de buscas citados com o filtro de intervalo de tempo definido. Desses, 12 propostas identificadas foram incorporadas ao material de análise deste artigo, incluindo projetos de lei propostos pelo Senado, pela Câmara, e pela presidência da República, bem como anteprojeto e projeto de lei que foram apensados a outros por se tratar da mesma matéria.

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 elementos 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. O interesse por isso, parte da possibilidade de garantir maior rigor metodológico e confiabilidade à pesquisa.

AS COALIZÕES REVELADAS EM TORNO DA QUESTÃO DAS DROGAS NO SISTEMA PRISIONAL

A análise inicial utilizada pelo *software* foi a de similitude, que verificou os termos mais comuns nos trechos selecionados, e observando de que modo eles se relacionavam entre si no texto. A utilização desse recurso “proporciona uma otimização do tempo dedicado ao reconhecimento de padrões e recorrências em grande volume de dados, oriundo de narrativas” (Tinti; Barbosa; Lopes). Utilizou-se o método Reinert, que consiste na elaboração de *clusters* a partir da proximidade entre os termos do *corpus* textual (Cervi, 2018), composto por trechos destacados dos documentos, das ementas e dos resumos do material coletado, com análise que auxiliassem na interpretação do material.

Apesar da pertinência dos resultados apresentados pelo Iramuteq, considerou-se oportuno que fosse feita uma triangulação utilizando o arcabouço teórico elaborado no referencial e a leitura minuciosa do material coletado para a construção do código de análise dessa pesquisa. O procedimento metodológico de triangulação possibilita o aprofundamento da análise e resultados mais confiáveis (Bueno; Alves, 2020).

Para o fim proposto, o código de análise construído foi baseado no sistema de crenças utilizado pela ACF, considerando que as convicções desses grupos são os elementos que mantêm unidas as coalizões, ainda que haja divergências. Destaca-se que a elaboração do sistema de crenças levou em consideração o caminho percorrido por França (2002) e Sampaio (2016), entretanto, foi necessário adaptá-lo e aperfeiçoá-lo, incluindo a perspectiva do sistema prisional. Triviños (1987) ressalta que é fundamental que o pesquisador ultrapasse sua análise para além do que está expressamente documentado, assimilando perspectivas, contextos, ideologias e dinâmica do fenômeno.

Como visto, o núcleo duro do sistema de crenças se refere a aspectos mais solidificados na sociedade, enquanto os ângulos instrumentais tendem a ser mais voláteis por se tratar de crenças secundárias ligadas a operacionalização das políticas e distribuição de recursos. Assim, entende-se que os núcleos políticos, sintetizados no Quadro 2, são os principais responsáveis pela constituição das coalizões, estabelecendo alianças e coordenando as ações entre os atores.

Quadro 2: Coalizões 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 abolicionistas 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 coalização 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: autores, pesquisa.

Identificadas tais 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 delas apareceu no estudo, conforme Tabela 1.

Tabela 1: Frequência total de cada coalizão

SEG	COM	DH	REF	SAU
64	32	19	80	23

Fonte: autores, pesquisa.

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 observados, 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), menos atores e aparecem com menor frequência nos debates e pronunciamentos públicos, como demonstra a Tabela 2.

Tabela 2: Presença das coalizões em cada esfera de poder

Poder	SEG	COM	DH	REF	SAU
Legislativo	56	24	10	64	20
Judiciário	4	7	4	12	2
Executivo	4	1	5	4	1

Fonte: autores, pesquisa.

Foi possível, também, observar que o Poder Legislativo aparece com muito mais frequência do que os Poderes Executivo e Judiciário, considerando todas as coalizões identificadas. Esse resultado pode ser considerado como esperado, uma vez que discursos em plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são muito mais comuns e frequentes do que os posicionamentos de atores do Judiciário e do Executivo. Mesmo com essa tendência, buscou-se analisar quais coalizões estão mais presentes em cada um dos Poderes, considerando que pudesse haver atores de coalizões específicas com tendência a aparecer mais ou menos em cada um dos Poderes.

Sobre o Poder Executivo, chama a atenção que os posicionamentos públicos de atores do governo federal sobre o tema são os mais escassos entre os Poderes. Na última década, considerando os parâmetros usados para a busca, foram identificadas apenas seis falas de representantes do poder público federal. Esse fenômeno pode estar relacionado à preferência das figuras políticas de relevância por não se posicionar sobre temas complexos e sensíveis. Nota-se ainda que dentre os seis posicionamentos identificados, quatro pertencem a falas proferidas nos últimos quatro anos, desde 2017, o que pode apontar para uma tendência de atores do executivo de debatendo mais sobre a relação das drogas com a prisão.

Assim como no Executivo, também foi constatada a dificuldade de encontrar posicionamentos públicos no Poder Judiciário. Além disso, ainda que se amplie o escopo da pesquisa, o Judiciário brasileiro parece não ter conseguido consolidar entendimentos sobre a temática.

Considerando que boa parte dos atores estudados pertencem (ou pertenciam na data dos documentos/pronunciamentos estudados) a partidos políticos e que, possivelmente, tais posicionamentos podem refletir de maneira geral a visão dessas agremiações e a relevância relativa dentro da temática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta 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 associam as questões relacionadas às drogas e a prisão.

Dentre os achados, considera-se, de significativa relevância, a identificação dos atores, a construção de um sistema de crenças para as coalizões e a produção de conteúdo acerca da dinâmica do subsistema. Verificou-se que, coalizões que consideram os presos detentores de direito à saúde possuem menos atores e aparecem com menor frequência nos debates e pronunciamentos públicos, bem como aparecem com menos frequência do que coalizões focadas em aspectos relacionados à segurança pública.

Este trabalho apresentado cumpriu os objetivos propostos e forneceu subsídios que ajudam a preencher a lacuna de pesquisa delineada. Acredita-se que os resultados 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 sobre drogas. Todo o percurso percorrido para a construção desta 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 ações.

Um dos principais desafios encontrados nesta investigação foi a dificuldade de acesso a documentações e arquivos na coleta de dados. Como descrito, foi comum encontrar entraves para conseguir acesso a alguns documentos, o que pode ter afetado a amostra, deixando de fora conteúdos relevantes no rol deste trabalho. Um exemplo desse desafio foi a dificuldade de conseguir links e arquivos que correspondessem aos documentos citados nas solicitações encaminhadas via SIC. Por se tratar de um tema polêmico, optou-se por priorizar as fontes documentais, inicialmente, e deixar a aplicação de entrevistas para uma etapa posterior da pesquisa, quando os resultados já estivessem consolidados.

Outrossim, reconhece-se como limitação deste estudo, a não inclusão de atores que não pertencem à esfera pública e política. Ainda que a teoria sugira que sejam investigados atores da sociedade como pesquisadores, jornalistas e especialistas da área, optou-se por não os inserir neste, considerando que o foco desta pesquisa se restringiu a atores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Por fim, destaca-se que o trabalho parte de uma perspectiva de que todas as questões relativas às drogas são um “problema” social e que variam as abordagens relativas à conduta a ser seguida (saúde, segurança, reformas legais etc.). Nesse sentido, no escopo que considera as drogas e sua relação com a prisão seria um problema a ser enfrentado, ainda que cada coalizão entenda que esse enfrentamento deve-se dar sob suas lentes e, portanto, por estratégias orientadas pelos seus posicionamentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARANYI, G. et al. "Severe mental illness and substance use disorders in prisoners in low-income and middle-income countries: a systematic review and meta-analysis of prevalence studies". **The Lancet Global Health**, v. 7, n. 4, pp. 461-471, 2019. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(18\)30539-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(18)30539-4/fulltext)>. Acesso em: 2 jun. 2021.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BENELLI, S. J. "A instituição total como agência de produção de subjetividade na sociedade disciplinar". **Estudos de Psicologia (Campinas)**, v. 21, p. 237-252, 2004.
- BERNARD, V. "Out of sight, out of mind? Exposing the human cost of detention". **International Review of the Red Cross**, v. 98, n. 903, p. 725-735, 2016.
- BRASIL. **Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976**. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6368.htm>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Presidência da República, [1984]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 23 jul. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/eriódicos/eriódicos.htm>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- BRASIL. **Lei Complementar Nº 79, de 7 de janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1994/leicomplementar-79-7-janeiro-1994-351541-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 10.216, de 04 de junho de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm>. Acesso em: 20 jul 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 4.345, de 26 de agosto de 2002**. Institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4345.htm>. Acesso em: 20 jul 2022.
- BRASIL. **Lei nº 11. 343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019**. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm>. Acesso em: 23 jan. 2021.
- BUENO, L. "Políticas Públicas de Controle de Armas: a aprovação do Estatuto do Desarmamento e suas implicações". In: Anais XXIX Encontro Anual da Anpocs, 2005, Caxambu – MG. XXIV Encontro Anual da Anpocs. São Paulo: Anpocs, 2005.

BUENO, T.; ALVES, M. “Triangulação Metodológica”. **INTERIN**. v. 25 n. 2, pp. 188-204, 2020. Disponível em: <<https://interin.utp.br/index.php/i/article/view/2168>>. Acesso em: 10 set. 2022.

CAMPOS, M. S. **O Novo nem sempre vem: lei de drogas e encarceramento no Brasil**. 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8846>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

CANDIOTTO, C. “Disciplina e segurança em Michel Foucault: a normalização e a regulação da delinquência”. **Psicologia & Sociedade**, v. 24, p. 18-24, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-71822012000400004>>. Acesso em: 11 set. 2022.

CARVALHO, G. O. “Metallurgical Development in the Caraja’s 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.

CARVALHO, M. L. et al. “Perfil dos internos no sistema prisional do Rio de Janeiro: especificidades de gênero no processo de exclusão social”. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, pp. 461-471, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232006000200023>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

CERVI, E. U. “Análise de Conteúdo Automatizada em Redes Sociais Online: uma proposta metodológica”. **Anais do 48º Encontro Anual Anpocs**, Caxambu – MG, 2018.

CHALUB, M.; TELLES, L. E. “Álcool, drogas e crime”. **Brazilian Journal of Psychiatry**, v. 28, pp. 69-73, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1516-44462006000600004>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. Cortez Editora, 2018.

COELHO, H. C. et al. “Soroprevalência da infecção pelo vírus da hepatite B em uma prisão brasileira”. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 12, pp. 124-131, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-790X2009000200003>>. Acesso em: 19 set. 2021.

CNJ-CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. “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>. Acesso em: 14 fev. 2022.

CNJ-CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. “O que a dependência química nos presídios tem a ver com você, que nem conhece uma prisão?”. **Medium**, 2017. Disponível em: <<https://medium.com/@conselhonacionaldejustica/o-que-a-depend%C3%Aancia-qu%C3%Admica-nos-pres%C3%Adios-tem-a-ver-com-voc%C3%AA-que-nem-conhece-uma-pris%C3%A3o-2f0767ad1cb>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

CNJ-CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela: regras mínimas padrão das Nações Unidas para o tratamento de presos**. Brasília: CNJ, 2016.

CONANDA-CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.condeca.sp.gov.br/legislacao/sinase_integra.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

CONSTANTINO, P.; ASSIS, S. G.; PINTO, L. W. “O impacto da prisão na saúde mental dos presos do estado do Rio de Janeiro, Brasil”. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, pp. 2089-2100, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.01222016>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

DEPEN-Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/infopen>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

DEPEN-Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações**

Penitenciárias. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/eriódic/sisdepen>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

DIAS, C. C. N. **Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FACER-IRWIN, E. et al. "PTSD in prison settings: A systematic review and meta-analysis of comorbid mental disorders and problematic behaviours". **PLoS one**, v. 14, n. 9, 2019. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30101276/>>. Acesso em: 2 mai. 2022.

FAZEL, S.; YOON, I. A.; HAYES, A. J. "Substance use disorders in prisoners: an updated systematic review and meta-regression analysis in recently incarcerated men and women". *Addiction*, v. 112, n. 10, pp. 1725-1739, 2017. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28543749/>>. Acesso em: 3 abr. 2022.

FIGUEIREDO, R. Q.; TEDESCO, S. H. "Medidas de salvaguardas sociais implementadas em prisões: efeitos da política de cuidados em saúde da população custodiada". **Revista Interdisciplinar Sulear**, 2019. Disponível em: <<https://revista.uemg.br/index.php/sulear/article/view/3952>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. 2009.

FONSECA, E. M. **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.

FONSECA, V.; BONFIM FILHO, E. "Políticas públicas: conceito, ciclo, processo de formação e sua ineficácia no âmbito do Sistema Penitenciário Brasileiro". **Revista Neiba**, v.8 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/neiba.2017.38421>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Trad. Lígia M. Ponde Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1987.

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

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, Ática, 2002.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

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

IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Análise das Políticas Públicas sobre Drogas no Orçamento Federal (2005-2019)**, [s. l.], 2021. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1739-analisepoliticasdrogas.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2022.

- GUIMARÃES, C. F. et al. "Homens apenados e mulheres presas: estudo sobre mulheres de presos". **Psicologia & Sociedade**, v. 18, n. 3, pp. 48-54, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-71822006000300007>>. Acesso em: 17 maio 2021.
- GUTIERREZ, G. L.; ALMEIDA, M. A. B. "Análise de um presídio brasileiro: uma abordagem da psicologia política". **Psicologia política: debates e embates de um campo interdisciplinar**. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH/USP, 2012. Disponível em: <http://each.uspnet.usp.br/eriódi-each/psicologia_politica.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.
- HOWLETT, M.; MCCONNELL, A.; PERL, A. "Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to Policy Cycle Models of Analysis". **Australian Journal of Public Administration**, pp. 1-15, 2016. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-8500.12191>>. Acesso em: 20 jul. 2021.
- INCOTT, P. "Panoptismo: reflexões atuais sobre vigilância e controle". **Canal Ciências Criminais**. 2017. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.com.br/panotismo-vigilancia-controle/>. Acesso em: 2 ago. 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>. Acesso em: 8 set 2022.
- JARCZEWSKI, R. N. "Crime, Prisão e Castigo: a emergência das facções criminosas no contexto brasileiro e regional". **Anais Mostra Internacional de Trabalhos Científicos**, [S. l.], 2019. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/19530/1192612247>>. Acesso em: 20 out. 2021.
- JOCENIR. **Diário de um detento: o livro**. São Paulo: Labor Texto Editorial, 2001.
- HENRIQUE JUNIOR, J. W. A. et al. "O cuidado na atenção primária à saúde da população carcerária masculina no município de Caraúbas/RN". **Revista Baiana de Saúde Pública**, v. 37, n. 2, pp. 394-406, 2013. Disponível em: <<https://rbsp.sesab.ba.gov.br/index.php/rbsp/article/view/360>>. Acesso em: 21 fev. 2022.
- KUBLER, D. "Understanding policy change with the Advocacy Coalition Framework: An application to Swiss drug policy". **Journal of European Public Policy**, n. 8, pp. 623-641, 2001. Disponível em: <10.1080/13501760110064429>. Acesso em: 2 mar 2022.
- LERMEN, H. S.; DARTORA, T.; CAPRA-RAMOS, C. "Drogadição no cárcere: questões acerca de um projeto de desintoxicação de drogas para pessoas privadas de liberdade". **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, v. 14, n. 2, pp. 539-559, 2014. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/4518/451844508009.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2022.
- LERMEN, H. S. et al. "Saúde no cárcere: análise das políticas sociais de saúde voltadas à população prisional brasileira". **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 25, n. 3, pp. 905-924, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-73312015000300012>>. Acesso em: 3 ago. 2022.
- LIMA, S. S. "O cuidado aos usuários de drogas em situação de privação de liberdade". **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 29, n. 3, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0103-73312019290305>>. Acesso em: 9 ago. 2022.
- MA, J.; LEMOS, M. A. C.; VIEIRA, D. M. "How is the Advocacy Coalition Framework Doing? Some Issues since the 2014 Agenda". **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 32, pp. 7-42, 2020. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/dYCpPPBc9jfGyMWzYLXJJ4G/?format=pdf&lang=isso>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

MACHADO, A. R.; MIRANDA, P. S. C. “Fragmentos da história da atenção à saúde para usuários de álcool e outras drogas no Brasil: da Justiça à Saúde Pública”. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, v.14, n.3, pp.801-821, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/fmMpJSxrL6Wnt8B3KkcB3Bj/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MACHADO, L. V.; BOARINI, M. L. “Políticas sobre drogas no Brasil: a estratégia de redução de danos”. **Psicol. Cienc. Prof.**, v. 33, n. 3, pp. 580-595, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pcp/a/xvTC3vVCqjDNYw7XsPhFkFR/>>. Acesso em: 4 set. 2022.

MACHADO, N. O.; GUIMARÃES, I. S. “A Realidade do Sistema Prisional Brasileiro e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana”. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI**. v. 5, n.1, pp. 566-581, 2014. Disponível em: <www.univali.br/ricc – ISSN 2236-5044>. Acesso em: 10 ago. 2022.

MOSCHETTI, K. et al. “Exploring differences in healthcare utilization of prisoners in the Canton of Vaud, Switzerland”. **PloS ONE**, v.12, n.10, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0187255>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

NOVAIS, D. G.; DE JESUS, L.; MEDRADO, A. C. G. “Sistema prisional e a ressocialização: Uma revisão narrativa da literatura / Prison System and Resocialization: A Narrative Literature Review”. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 10, pp. 98035-98052, 2021. Disponível em: <<https://brazilianjournals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/37940>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

OURIQUES, E. A. P.; EPITACIO, S. S. F.; QUADRADO, J. C. “As mudanças na política brasileira de drogas: o avanço da lógica da justiça sobre a saúde”. **Revista Cultura y Droga**, v.25, n. 29, pp. 17-39, 2020.

QUIRINO FILHO, J. D.; ROLIM NETO, M. L.; NASCIMENTO, V. B. “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.

REIS NETTO, R.; CHAGAS, C. “Estratégias e Mediatos Utilizados pelo Tráfico de Drogas para Integração dos Presídios às Redes Territoriais Externas: uma Revisão da Literatura”. **Revista Opinião Jurídica**. v.16, pp. 110-139, 2018. Disponível em: <[10.12662/2447-6641oj.v16i23.p110-139.2018](https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v16i23.p110-139.2018)>. Acesso em: 20 mai. 2022.

RIBEIRO, F. M. L.; MINAYO, M. C. S. “As mudanças na política brasileira de drogas: o avanço da lógica da justiça sobre a saúde”. **Revista Cultura y Droga**, v.25, n. 29, pp. 17-39, 2020. Disponível em: <[10.17151/culdr.2020.25.29.2](https://doi.org/10.17151/culdr.2020.25.29.2)>. Acesso em: 15 set. 2022.

RIBEIRO, P. M. “A Guerra Às Drogas e a Produção De Subjetividades Criminalizadas: notas sobre as engrenagens da prisão e sua seletividade”. **Ayvu: Revista de Psicologia**, v. 06, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.22409/ayvu.v6i0>>. Acesso em: 15 set. 2022.

ROCHA NETO, J. M.; CARRIJO, C. D. “Análise das coalizões de defesa no marco regulatório das organizações da sociedade civil”. **RIPS: Revista de investigaciones políticas y sociológicas**, v. 20, n. 1, pp. 77-91, 2021. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7999320>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

ROIG, R. D. E. “Ensaio sobre uma execução penal mais racional e redutora de danos”. **Rfd – Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 18, 2011. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1373>>. Acesso em: 09 out. 2022.

ROSA, S. M.; NUNES, F. C. “Instituições Prisionais: atenção psicossocial, saúde mental e reinserção social”. **Revista Fragmentos de Cultura – Revista Interdisciplinar de Ciências Humanas**, Goiânia, v. 24, n. 1, pp. 125-138, 2014. Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/view/3393/1977>>. Acesso em: 07 set. 2022.

ROWELL, T. L. et al. “Predictors of drug use in prison among incarcerated black men”. **The American journal of drug and alcohol abuse**, v. 38, n. 6, pp. 593-597, 2012.

SABATIER, P. A. “An Advocacy Coalition Framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”. **Policy Sciences**, 21, pp. 129-168, 1988.

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

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

SALLA, F. “As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira”. **Sociologias** [online]. n. 16, pp. 274-307, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200011>>. Acesso em: 7 set. 2022.

SAMPAIO, L. **Beliefs, dissents and policy change: An application of the Advocacy Coalition Framework to the drug policy debate in Brazil**. Institut Barcelona d’Estudis Internacionals (IBEI), 2016. Disponível em: <https://www.ibe.org/ibe_studentpaper32_77942.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2022.

SANTANA LIMA, G. M.; TREIN MONTIEL, L. W. “Lei de Drogas e as suas implicações para o encarceramento em massa”. **Revista Ciências Humanas**, v.15, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://www.rchunitau.com.br/index.php/rch/article/view/796>>. Acesso em: 9 jul. 2022.

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

SILVA, J. C. S. “Foucault e as relações de poder: O cotidiano da sociedade disciplinar tomado como uma categoria histórica”. **Revista Aulas**, v. 1, n. 3, 2015. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/paper/Foucault-e-as-rela%C3%A7%C3%B5es-de-poder%3a-O-cotidiano-da-uma-Silva/65c91c0e528ad720ab0850932e3c2111c987b024>>. Acesso em: 4 jul. 2022.

SOARES, A. G.; ALVES, R. P. “Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa”. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14577>>. Acesso em: 19 ago. 2022.

SOMMERVILLE, K.; RITTER, A.; STEPHENSON, N. “Pill testing policy: A comparative analysis using the Advocacy Coalition Framework”. **Drug and Alcohol Review**, v 41, n 1, pp. 275-284, 2022.

SOUZA, L. R. de; SECCHI, L. “A Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa”. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, pp. 939 a 960, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/30896>>. Acesso em: 6 jan. 2022.

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

TEIXEIRA, M. B. et al. “Tensões paradigmáticas nas políticas públicas sobre drogas: análise da legislação brasileira no período de 2000 a 2016”. **Ciênc. Saúde coletiva**, v. 22, n. 5, p. 1455-1466, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017002501455&lng=isso&nrm=isso>. Acesso em: 20 jun. 2022.

TINTI, D. S.; BARBOSA, G. C.; Lopes, C. E. “O software IRAMUTEQ e a Análise de Narrativas (Auto) biográficas no Campo da Educação Matemática”. **Bolema: Boletim de Educação Matemática** [online]. v. 35, n. 69, pp. 479-496, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1980-4415v35n69a22>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

TORRES, A. C.; GOMES, M. C. “Drogas e prisões: relações próximas”. **Revista Toxicodependências**, v. 11, n. 2, p. 23-40, 2005. Disponível em: <https://www.sicad.pt/BK/RevistaToxicodependencias/Lists/SICAD_Artigos/Attachments/114/2005_02_TXT2.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

TORRES, E. N. **Prisão, educação e remição no Brasil: a institucionalização da política para pessoas privadas de liberdade**. Jundiaí, SP: Paco Ed., 2019.

TORRES, E. N. “A máquina de contar dias é a mesma de moer gente: educação, remição de pena e a dinâmica penitenciária”. **Revista Educação E Cultura Contemporânea**, v. 17, n. 48, pp. 168-191, 2020. Disponível em: <<http://periodicos.estacio.br/index.php/reeduc/article/viewArticle/6988>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987. Epub 05 Ago 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-76121557>>. Acesso em: 21 abr. 2022.

VALOIS, L. C. **O direito penal da guerra às drogas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2017.

VICENTE, V.; CALMON, P.; ARAÚJO, S. M. “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, pp. 135-156, 2017.

WACQUANT, L. **As Prisões da Miséria**. Tradução André Telles. 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WILDEMAN, C.; WANG, E. A. “Mass incarceration, public health, and widening inequality in the USA”. **The Lancet, London**, v. 389, n. 10077, p. 1464-1474, 2017. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28402828/>>. Acesso em: 12 jan. 2022.