

# **Entre as Práticas e as Técnicas de Administração Institucional de Conflitos nas Políticas Públicas Municipais de Saúde: o que o usuário de drogas tem a ver com isso?<sup>1</sup>**

Edmundo Gouvêa Freitas (UniRedentor/Afya)

## **1- Considerações Iniciais**

O presente trabalho tem como escopo a verificação das práticas e das técnicas de administração institucional de conflitos nas políticas públicas municipais de saúde, notadamente, em relação ao tratamento dado ao usuário de drogas e seus impactos na segurança pública desencadeados pelos dispositivos de poder e expansão desenfreada do sistema penal.

Para o cumprimento desta pesquisa, busca-se compreender mais profundamente os dispositivos de controle que me parecem apontar, na democracia brasileira, manobras procedimentais muito semelhantes às de regimes totalitários.

Outra característica importante, aparece na necessária proposta interdisciplinar para encarar o vasto conjunto de ideias a ser estudado e que, no decorrer da tarefa científica em tela, indubitavelmente, promoverá a aproximação dos saberes do direito, da antropologia, da sociologia, da filosofia e outras ciências humanas tendo como pano de fundo a análise crítica das garantias fundamentais no estado democrático de direito.

Evidentemente, com minha formação inicial em Direito, não fui socializado com a pesquisa empírica em minha graduação, o que também não foi um fator estimulado na produção acadêmica em minha pós-graduação lato sensu e mestrado. No entanto, ao longo da minha experiência docente pude participar de pesquisas e socializar com trabalhos que de alguma forma rompiam com a característica da dogmática jurídica<sup>2</sup>.

Desta forma, foi possível entender que a “produção científica” predominante na educação jurídica se cinge a reproduzir as estamentais estruturas dogmáticas. Isto se dá por uma tradição jurídica, como retrata Kant de Lima (2010, p. 21-51) que acaba refletindo a hierarquia

---

<sup>1</sup> VII ENADIR – Encontro Nacional de Antropologia do Direito.GT02: Conflitos, Segurança Pública e Práticas Judiciais.

<sup>2</sup> Afinal, uma das problemáticas a respeito da pesquisa jurídica no Brasil está na sua tradição teórico-dedutiva. Tanto o aplicador, quanto o pesquisador e o estudante partem da teoria, da análise abstrata do fenômeno normativo, para construir soluções de problemas hipotéticos. (...) Pesquisas, que serão citadas por outras pesquisas, que serão citadas por outras pesquisas, mas nunca sairão das estantes das bibliotecas. *Law in books, não law in action* (ZANETI JÚNIOR e VITORELLI, 2020, *apresentação*).

dos Tribunais nas Faculdades de Direito, rechaçando a cultura de experimentação em campo, não permitindo, com isso, a perspicaz compreensão dos fenômenos contemporâneos, aqui, a percepção das diversas dimensões que envolvem o conflito<sup>3</sup>.

Em virtude dessas considerações, não há como negar que o relatado incômodo, desenhou-se como o fio condutor das questões e também do referencial teórico deste estudo proposto. Aliás, ignorar a interdisciplinaridade e a importância da etnografia para analisar as diversas perspectivas do conflito contribuiria, tão somente, para produção de conhecimento burocrático e estéril nesta seara.

Ao longo dos últimos anos, tenho me dedicado à docência de Direito em universidades particulares, bem como a advocacia e a pesquisa. Com isso, por meio do reconhecimento no campo do direito, na figura de processualista civil, pude circular e atuar em diversos conflitos, inclusive, com as problemáticas enfrentadas por agentes de saúde nas Unidades Básicas de Saúde (UBS). Cabe salientar, que além de prestar serviços advocatícios para médicos tangenciando os ambientes de interesse desta pesquisa, também me relaciono habitualmente com os mais diversos profissionais da área de saúde em diversos círculos sociais.

Com isso, pude observar que as UBS figuram como a porta de entrada preferencial do Sistema Único de Saúde (SUS), integrando o rol da rede de atenção primária. A escolha das duas cidades indicadas nesta pesquisa para as tarefas de campo, justifica-se, pois apesar das semelhanças dos municípios quanto às seguintes características: as duas cidades possuem população de pouco mais de cem mil habitantes, são referências regionais nos serviços de saúde em suas respectivas unidades da federação e ambas integram trecho de divisa dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro. Há no dia a dia dos agentes de saúde, conforme expressam em suas representações, uma disputa entre aqueles que prestam melhor serviço à sociedade, no que concerne a questão das UBS. Fatores que se baseiam também nas moralidades dos agentes e naquilo que entendem por um serviço adequado para as UBS.

Não bastasse isso, os dois municípios referenciados possuem insatisfatório investimento em equipamentos públicos de entretenimento e políticas culturais estando, dentre outros fatores, a população das periferias fadada ao contato com o tráfico de drogas tão presentes nas ruas, ao contrário dos espaços privados onde se socializam as elites locais. De resto, Muriaé-MG e Itaperuna-RJ apresentam significativas estatísticas de criminalidade em relação aos perfis regionais.

---

<sup>3</sup> Assim, a relativização da representação que concebe o Direito como um tipo de saber específico, absoluto, considerado à parte da sociedade, nos permite considerá-lo como uma forma específica de imaginar a realidade (MENDONÇA FILHO, 2015, p. 144.).

Nesse passo, a escolha pela perspectiva etnográfica se dá pela impossibilidade de entendimento dos conflitos nas unidades apresentadas, apenas com os dados das secretarias de segurança pública, que segundo o relato de agentes de saúde que pude conversar não representam a realidade - questão que já aparece como um dado importante para a presente proposta de pesquisa.

Com o movimento que iniciei na fase inaugural da pesquisa, pude notar que diante dos expedientes organizacionais do agente comunitário de saúde, este possui robusta base de dados em relação à população de sua área de atuação e reporta seus relatórios à coordenação da UBS, inclusive, com o enquadramento de sujeitos reportados com problemas relacionados ao uso de drogas consideradas proibidas. Esses relatórios são encaminhados à coordenação da UBS que, por sua vez, promove uma análise “patológica do problema”. Caso esta análise seja considerada positiva e o sujeito identificado com alguém com a hipótese de patologia relacionada ao uso de drogas, o mesmo é encaminhado à equipe multidisciplinar do CAPS (Centro de Atenção Psicossocial).

A saber, é exatamente este protocolo que, de modo geral, apresentou-se como o ponto de partida deste trabalho, haja vista que, *prima facie*, já é possível perceber inúmeras disfuncionalidades em relação à precípua necessidade da administração institucional de conflitos, corroborando a relevância do assunto proposto. Afinal, a classificação de um sujeito a partir de uma perspectiva patológica vai ensejar um caminho diferenciado para o indivíduo que tiver sobre si a alcunha criminal a este respeito. Isso aparece em outras pesquisas também como apontado pela pesquisadora Juliana Vinuto e por Túlio Maia (2019, p. 250-277).

Saliente-se, em última análise, que o Brasil passou por recentes reformas processuais que difundiram a ideologia do consenso, apresentando aos operadores do direito inúmeras práticas e técnicas de autocomposição que vêm impactando o modo de atuação nas profissões jurídicas. Não obstante o ambiente pesquisado não integrar os órgãos do Poder Judiciário, é certo que a complexidade da sociedade pós-moderna exige a criação de novos endereços jurisdicionais, porquanto administrar o conflito, *mutatis mutandis*, carrega – ainda que por ficção jurídica – a eficácia do poder de dizer o direito, este relacionado ao conceito clássico de jurisdição, mas que na prática me parece explicitar um modelo hierárquico de resolução de conflitos<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Como na presente lógica do contraditório que se apresenta como (...) um método de constituição do saber jurídico e de socialização dos operadores do campo do direito que não se confunde com o princípio do contraditório, embora nele encontre eco e inspiração. A diferença básica entre a lógica e o princípio, nesse caso, reside no fato de que o contraditório no processo, como princípio, é empírico, enquanto a lógica do contraditório é mais ampla e contamina todas as demais manifestações do direito destituídas de empiria, seja na doutrina, seja na chamada

## **2- Os Discursos e os Procedimentos para a Administração Institucional de Conflitos do Usuário de Drogas e sua Relação com as Políticas Públicas de Saúde.**

Mister se faz destacar que, a Constituição da República de 1988 estabelece, em seu artigo 196, o direito à saúde com direito fundamental: *“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”*.

Nesse sentido, o artigo 2º da Lei n. 8.080, Lei Orgânica da Saúde, de 19 de setembro de 1990, estatui que *“a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício”*.

O texto constitucional, ao estatuir que o sistema único de saúde é um sistema integrado, organizado em rede regionalizada e hierarquizada, definiu o modelo de atenção à saúde e a sua forma organizativa.

Em rápidas pinceladas, a estrutura político-administrativa do Sistema Único de Saúde (SUS), delineada na Lei Federal n.8.080, regulamentada pelo decreto 7.508, de 28 de junho de 2011, enfatiza a priorização da Atenção Básica preventiva em todos os municípios, assim como a regionalização e hierarquização das redes de serviços.

Já o art. 7º da referida Lei consolida os preceitos constitucionais ao estabelecer que as ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o SUS serão desenvolvidos de acordo com as diretrizes contidas no art. 198 da Constituição da República, obedecendo, ainda, a alguns princípios<sup>5</sup>.

---

teoria. A eficácia dessa lógica na filosofia do direito fica, assim, neutralizada, sem demonstrações ou experimentações que lhe sirvam de suporte para explicações, compreensões ou aplicações. A lógica do contraditório, portanto, se estrutura no pensamento e informa a prática dos operadores (MELLO e BAPTISTA, 2011, p. 114).

<sup>5</sup> (...) I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência; II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema; III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral; IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie; (...) IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo: a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios; b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde; (...) XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população; XII - capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; e XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.

Em consonância com a diretriz de “atendimento integral” preconizada na Constituição, a Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde – SUS), estabelece como um dos princípios do SUS a integralidade da assistência, entendida como o conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema.

Assim, o atendimento de saúde que deve ser prestado pelo SUS envolve os serviços oferecidos pelos diversos níveis de atenção à saúde: atenção básica, média e alta complexidade, limitando-se o presente estudo ao nível da atenção básica. Ressalta-se que os ditos níveis de atenção à saúde também podem ser classificados, conforme a densidade tecnológica, em: atenção primária (menor densidade), atenção secundária (densidade intermediária) e atenção terciária (maior densidade), segundo o anexo da Portaria GM/MS 4.279, de 30 de dezembro de 2010.

Em verdade, a atenção primária, considerada a principal porta de entrada no sistema, deve atuar como se fosse um filtro inicial, resolvendo a maior parte das necessidades de saúde dos usuários e ordenando a demanda por serviços de maior complexidade, organizando os fluxos da continuidade da atenção ou do cuidado.

O Decreto 7.508, de 28 de junho de 2011, que regulamenta a Lei 8.080/1990, dispõe que a Rede de Atenção à Saúde é o “conjunto de ações e serviços de saúde articulados em níveis de complexidade crescente, com a finalidade de garantir a integralidade da assistência à saúde”.

Conforme a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB): a Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades.

Em síntese, classificam-se como de nível primário as Unidades Básicas de Saúde (UBS), ou Postos de Saúde, os quais são considerados a principal porta de entrada do Sistema. Neste ambiente se insere a pesquisa que pretendo continuar desenvolvendo, com o olhar crítico sobre os conflitos, tendo em vista que se relaciona às propedêuticas políticas públicas de saúde aplicáveis aos usuários de drogas e seu autêntico impacto nas políticas de segurança pública.

Interessante se faz pontuar que, o corte epistemológico proposto pela presente pesquisa, entende que o “*aprofundamento do conhecimento sociológico sobre as formas de administração institucional dos conflitos mostra que esses procedimentos não estão vinculados a processos evolutivos que, com a passagem do tempo, levariam a uma maior racionalização*” (MENDONÇA FILHO, 2015, p. 142). Importante trazer à lume o papel dos manuais na invisibilidade das revoluções, revelando-se como um dos fatores de limitação da pesquisa empírica no direito<sup>6</sup>.

Conforme já defendido alhures, reconhecendo a inegável contribuição da revisão de literatura do acervo dogmático, jurisprudencial e normativo sobre os assuntos correlatos à presente investigação científica, defende-se que uma abordagem interdisciplinas com verificação em campo com pesquisa etnográfica *in loco* é capaz de produzir saberes que sejam úteis e colaborativos ao aperfeiçoamento das instituições pátrias<sup>7</sup>.

Assim, buscar-se-á refletir mais profundamente a respeito do conflito entendendo-se que somente a partir desse olhar prático que esta proposta de pesquisa alcançará uma interlocução com o campo empírico, que possibilitará a integração do conhecimento produzido à Lei, de forma a torná-la mais completa, efetiva e democrática (LIMA e BAPTISTA, 2010, p. 05).

Como já explicitado alhures, o presente estudo empírico tem escopo na problematização dos métodos de administração institucional de conflitos, com ênfase nos discursos<sup>8</sup> adotados nos procedimentos de tratamento ao usuário de drogas e o papel desempenhado pelas UBS – Unidades Básicas de Saúde e CAPS – Centros de Atenção Psicossocial nos municípios de Muriaé-MG e Itaperuna-RJ, já que as políticas de Segurança Pública devem ser cooperativas às políticas públicas de Saúde, já que perfazendo o caminho crítico dos conflitos envolvendo o

---

<sup>6</sup> Entretanto, sendo os manuais veículos pedagógicos destinados a perpetuar a ciência normal, devem ser parcial ou totalmente reescritos toda vez que a linguagem, a estrutura dos problemas ou as normas da ciência normal se modifiquem. Em suma, precisam ser reescritos imediatamente após cada revolução científica e, uma vez reescritos, dissimulam inevitavelmente não só o papel desempenhado, mas também a própria existência das revoluções que os produziram (KUHN, 2011, p. 177).

<sup>7</sup> “[...] As pessoas em geral identificam a ciência como conhecimento verdadeiro provado segundo uma base empírica. Essa grande consideração pela ciência se explicaria sobretudo pela crença no método indutivo que ela emprega com sucesso, isto é, a verdade científica deriva diretamente da experimentação e da observação do comportamento da natureza. Dado que as leis e teorias derivam, por indução, dos fatos observados, podemos utilizar essas leis para explicar e prever novos fenômenos, por dedução” (FERREIRA, 1999, p. 275).

<sup>8</sup> “Tarski pretendeu estabelecer uma teoria da verdade para as linguagens formais em conformidade com a ideia clássica de verdade, segundo a qual a verdade consiste em uma correspondência entre a realidade e o intelecto (*adequatio rei et intellectus*). [...] Considerando, como Tarski, que a verdade é uma propriedade de frases (declarativas), pode-se reformular essa exigência dizendo que a teoria deve mostrar como se pode dar uma definição de verdade para uma linguagem formal L que implique, para toda frase p de L, que “p” é verdadeira em L se, e somente se, p; por meio de um exemplo, que implique “a neve é branca” é verdadeira (na linguagem de “a neve é branca”) se, e somente se, a neve é branca. O uso de uma frase deve poder constituir uma condição necessária e suficiente para que se possa afirmar a verdade (da menção) dessa frase” (MARTINHO, 2006, p 797).

usuário de droga é possível desvelar a incontestável ineficiência dos resultados em benefício da coletividade.

Para tal desiderato, imprescindível se faz analisar etnograficamente os discursos da criminalização do usuário de drogas evidenciados nas práticas e técnicas de administração institucional de conflitos. A reflexão trazida à baila questiona se os protocolos atuais de composição social envolvendo o usuário de drogas sob a perspectiva da estratégia de saúde da família têm o condão de permitir um adequado diagnóstico quanto às políticas públicas municipais de saúde desenvolvidas na atenção primária, mapeando seus possíveis reflexos nas políticas de segurança pública.

Evidentemente que a questão da pandemia se apresentou como um entrave em um primeiro momento, quando comecei a elaboração do projeto desta pesquisa. No entanto, por meio da investigação científica para produção da dita proposta, me deparei com uma série de pesquisas e discussões a respeito e com a utilização das redes sociais para a construção de uma pesquisa etnográfica. Neste sentido destaco o trabalho de Robert Koinets (2014), que nos ajuda a compreender eventuais desafios e possibilidades que as redes sociais nos colocam nesse sentido.

Nesse contexto destaca-se a importância do olhar sobre “como” essas práticas e técnicas estão sendo desenvolvidas, corroborando-se o fio condutor do movimento de pesquisa, ou seja, a minha maior preocupação está em entender e refletir a respeito de elementos que envolvem os conflitos observados, como cidadania, igualdade, direito à saúde e etc.

Alguns questionamentos preliminares se tornam imperiosos. É possível identificar um procedimento sistemático na administração institucional de conflitos sendo praticado no desenvolvimento da atenção primária à saúde em relação ao usuário de drogas? Como as questões metajurídicas (ideologia, condição socioeconômica, hierarquia organizacional e discurso do poder) contribuem para configurar ou intensificar os conflitos nos ambientes mais próximos da realidade do tecido social? Há ambiente propício para o desenvolvimento institucional criativo de práticas e técnicas de administração de conflitos relacionadas ao usuário de drogas a partir do encaminhamento para a rede de atenção primária à saúde? Justificado pelo caráter empírico da presente provocação científica e sua fase preliminar de desenvolvimento, tais respostas ainda não foram construídas de modo satisfatório e responsável e, por isso, somente serão apresentadas após robusto acervo etnográfico dos ditos novos ambientes jurisdicionais.

A cidade de Muriaé-MG, referência regional na atenção primária, apresenta no cadastro nacional dos estabelecimentos de saúde 24 UBS, quais sejam: Cardoso de Melo, Inconfidência,

Cerâmica, Franco Suísso, Barra I, Primavera, Planalto, Joanópolis, Porto, Aeroporto, Bom Jesus, São Gotardo, Barra 2, Santana, Belisário, Itamuri, Marambaia, Gaspar, Boa Família, Safira, São Francisco, Vermelho, Dornelas, São Pedro e Centro de Atenção Psicossocial de Muriaé Álcool e Drogas, dentre os 58 estabelecimentos municipais de saúde.

Por sua vez, a cidade de Itaperuna-RJ apresenta estrutura dos estabelecimentos de saúde ligeiramente diversa, dentre os seus 48 totais, elencar-se-á os relacionados, *a priori*, ao estudo proposto, quais sejam: 19 Unidades de Saúde da Família, quais sejam: Guarita, Costa e Silva, Itelvina Bastos Franca Raposo, Retiro do Muriaé, Boa Fortuna, São Mateus, Jardim Surubi, Horto Florestal, São Francisco, São Manoel; Aeroporto, Carulas, Cehab, Farmacêutico Júlio Costa, Fiteiro, Nossa Senhora da Penha Are, Boa Vista, Frigorífico, Boa Ventura; bem como a Unidade Básica de Saúde Itajara, e ainda, CAPS AD, CAPSI, CAPS II.

A fundamentação teórica deste estudo alinha-se à investigação acerca das principais técnicas de administração de conflitos, promovendo a reflexão sobre os métodos desenvolvidos de modo a viabilizar as políticas públicas municipais de saúde, notadamente, quanto ao atendimento do usuário de drogas pela equipe da atenção primária.

Quando se observa a produção normativa em âmbito jurídico neste sentido, vale destacar que a Resolução nº 125\CNJ visou dar em âmbito nacional um tratamento adequado aos problemas jurídicos através de mecanismos consensuais propícios à pacificação social, administração e prevenção de litígios, objetivando a sensível redução da judicialização dos conflitos.

Nesse passo, é possível perceber a crescente regulação em relação aos métodos adequados de administração de conflitos não somente nos Códigos, mas, sobretudo, na legislação extravagante, especialmente, normatizando a possibilidade de alternativas à jurisdição estatal pela administração pública direta e indireta. No entanto, será que em uma perspectiva prática tais normativas são observadas?

A dicotomia entre público e privado que gravitava em torno da discussão sobre indisponibilidade do direito público como entrave aos mecanismos de autocomposição restam hodiernamente superados. A administração pública, em suas diversas esferas, figura como um dos principais atores do Poder Judiciário, em casos como litigante contumaz, devendo, com clareza meridiana, aderir às estratégias de aperfeiçoamento do sistema multiportas de pacificação social<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> É preciso estabilizar mais para avançar mais, reforçando as instituições de garantias e os direitos fundamentais. As reações econômicas ao modelo social do Estado brasileiro já começaram a surgir na forma de *lobbies* legislativos, propostas de emenda à constituição, leis e atos normativos, inclusive do Poder Executivo, para negar

A observação em campo se faz necessária para que sejam identificados os tratamentos diferenciados ou mesmo a uniformização da prestação dos serviços através dos mecanismos consensuais de administração dos conflitos. Evidentemente que não se esquecendo do caráter polissêmico do conflito, que nesse caso será abordado mediante as representações evidenciadas pelos agentes de saúde, seus colaboradores e dos partícipes dos procedimentos que pude ter contato no contexto das UBS. Por outro lado, entender como uma questão de saúde pode virar uma problemática para o Poder Judiciário também se torna importante, na medida que poderá estimular uma série de reflexões a respeito das práticas dos agentes desse poder. Afinal, não se pode perder de vista as questões estruturais no diagnóstico de crise do Poder Judiciário brasileiro<sup>10</sup>.

Nesta esteira, a perspectiva etnográfica acompanha os ensinamentos de GEERTZ (1989, p. 13-41) em relação a necessidade de uma “descrição densa” a respeito dos conflitos a respeito da definição e aplicação do “tratamento adequado” para usuários de drogas consideradas ilícitas, nas Unidades Básicas de Saúde, Centros de Atenção Psicossocial e demais secretarias e departamentos conexos nos Municípios de Muriaé-MG e Itaperuna-RJ.

O Conselho Nacional de Justiça em seu relatório anual intitulado “Justiça em Números” não informa com precisão os dados acerca da tramitação dos processos criminais, restando assaz prejudicada a adequada análise desses dados para a sociedade. Não obstante esta falha para eficiente gerenciamento dos processos, tem-se como base de dados as estatísticas do Ministério da Justiça e o próprio posicionamento da doutrina sobre o alarmante impacto social dos números apresentados (SILVA, 2015, p. 162).

De outra face, o princípio da inafastabilidade da jurisdição justificando o dever funcional do Estado-juiz apreciar todas as questões que lhe são submetidas, conjecturado em um ambiente eivado de vícios e reprodutor de técnicas oitocentistas, dentre outras causas, desidratam as habilidades e competências do Julgador e seu engajamento para o contínuo aperfeiçoamento do sistema de justiça<sup>11</sup>. O que no caso da saúde parece agravar a questão do

---

a vigência aos direitos fundamentais e solapar as garantias expressamente previstas na constituição. Outra face dessa virada é a crescente negativa de vigência à constituição por parte do próprio Poder Judiciário, resultante de pré-compreensões morais e políticas equivocadas dos direitos fundamentais concretos previstos no ordenamento brasileiro (ZANETI JÚNIOR, 2019, p. 33).

<sup>10</sup> Uma das principais mazelas do Poder Judiciário repousa na demora da prestação jurisdicional. Afastadas as questões estruturais típicas de um país terceiro-mundista, colocados de lado os raros maus exemplos de servidores despreparados e com pouca vontade de exercer responsabilmente função primordial ao Estado democrático de Direito, encontramos a (má) conduta das partes litigantes como um dos principais fatores a retardar a efetividade no trato da coisa pública direcionada à solução de conflitos (MILMAN, 2007, p. 01).

<sup>11</sup> A magistratura não teria resistido à colossal pressão que está sofrendo se o sistema jurídico estivesse tentando observar a sociedade com critérios próprios dos demais sistemas sociais. [...] a periferia do sistema jurídico (*a lei e inúmeras formas de produção privada de direitos*) tem se mostrado incapaz de exercer suas funções e transfere

distanciamento do conflito. Ao passo que não é incomum que sujeitos que necessitam de um tratamento ofertado por uma política de saúde pública, acabam sendo enquadrados pelo sistema penal.

A atual técnica de administração institucional de conflitos, como aplicado na jurisdição tradicional, se restringe a meramente isolar as condutas com sua respectiva capitulação e a examiná-las sob a exegese do cumprimento e descumprimento de normas jurídicas. Esta pesquisa também preocupa-se em entender quais efeitos as iniciativas legais comprometidas com a flexibilização das ações criminalizantes ao uso de drogas podem produzir na vida dos envolvidos nesses conflitos.

Em relação ao usuário de drogas, é indubitável que o próprio espaço das cidades pode comportar-se como um facilitador da seletividade tão características da determinação da culpabilidade, tendo em vista que as classes média e alta tendem a passar a maior parte do tempo em locais fechados, ao contrário dos indivíduos marginalizados que vivem a céu aberto e o espaço de circulação das drogas é visível no espaço público (THOMPSON, 1998, p. 60).

Posta assim a questão, os operadores do sistema de justiça criminal, ressaltando todas as questões que gravitam em torno desta investigação científica, instrumentalizam hermenêutica diminuta acerca do consumo de drogas, mantendo a administração institucional de conflitos em uma situação ambígua e discricionária.

Ao fazer um contraponto à questão anterior é possível articular algumas hipóteses de flexibilização procedimental introduzindo a negociação a respeito da culpabilidade nas demandas criminais<sup>12</sup>. Como exemplo, vale indicar, ademais, o programa Justiça Terapêutica (JT), criado para atender os usuários de drogas oriundos do JECrims instituído pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. E ainda, a “nova” Lei de Drogas (Lei 11.343/06), acentuando esta tendência ao abolir a pena de prisão para os usuários de drogas. Tema que gera uma série de discussões em relação ao enquadramento do indivíduo como usuário ou traficante de drogas e acaba movimentando uma série de arranjos e rearranjos no manejo do “desenrolô” necessário para a administração do conflito estabelecido na “dura” (GRILLO; POLICARPO; VERÍSSIMO, 2011, 135-148).

---

diretamente ao coração do sistema jurídico – o judiciário – um conjunto de demandas que não se amoldam facilmente, do prisma técnico-jurídico, à operação típica do sistema [...] (CAMPILONGO, 2000, p. 94 e 95).

<sup>12</sup> Santos (2016, p. 34-39/83-100) também identificou isso em suas pesquisas ao refletir a respeito da ideia de ordem pública construída por agentes da Polícia Militar do Rio de Janeiro (PMERJ). Importante refletir acerca da formação do policial militar, as atribuições da polícia e das demais agências do sistema de justiça criminal, a relação entre mídia e polícia, as práticas policiais vinculadas ao confronto e repressão dos criminosos, baseada na ideologia de *combate e morte ao inimigo*. (C.f.: PIRES e EILBAUM, 2009.)

Cumpra observar, todavia, que, apesar da extinção da pena de prisão para os usuários de drogas, os expedientes procedimentais vaticinados para o tratamento legal nestes casos reproduzem idêntica realidade do regime legislativo anterior. Persiste a obrigatoriedade de que o indivíduo flagrado consumindo drogas tenha que ser levado à delegacia e seus conseqüências da persecução penal, estando sujeito às seguintes medidas: advertência verbal, prestação de serviço à comunidade, medida educativa de comparecimento ao programa ou curso educativo e, em último caso, multa.

Diante do citado contexto legislativo, o usuário de drogas poderia restar acolhido pelas políticas públicas municipais de saúde e, em fases posteriores, figurar como agente potencializador das ditas políticas públicas, caso a administração institucional de conflitos recebesse a atenção e tratamento adequado pelo Estado<sup>13</sup>.

Em derradeiro, o ordenamento jurídico pátrio permite a criatividade na administração institucional de conflitos, haja vista que as políticas públicas de saúde, pelo menos do ponto de vista legal, tem o condão de garantir o tratamento adequado para o usuário de drogas que por algum motivo teve problemas em seu consumo. Fatores que notadamente, poderiam corroborar como verdadeiro instrumento de proteção aos direitos fundamentais<sup>14</sup> desse indivíduo. No entanto, na prática, as nuances de cada caso me parecem não serem observadas, de modo que a própria ideia de usuário acaba sendo apresentada e abordada de forma generalizada. Como se o simples fato de ser usuário de uma substância evidenciasse um problema de saúde ou criminal em relação a mesma.

Enfim, esta proposta de pesquisa reitera seu escopo na análise do Direito enquanto um objeto de pesquisa, com preocupação de promoção do estranhamento em relação a sua função de controle social e preocupação burocrático-administrativa. Com isso, pretendo desenvolver minha pesquisa aproveitando o material já colhido, bem como dando continuidade de modo a refletir a respeito de como se dá a prestação de um serviço de saúde ao usuário de drogas em

---

<sup>13</sup> [...] sem condições de assegurar uma eficaz regulação direta e uma intervenção centralizadora das situações sociais e das atividades econômicas, pressionado pelas crises fiscais sucessivas e com sua ação comprometida pela ineficiência e pelas disfuncionalidades das estruturas públicas, o Estado vai sendo obrigado a substituir normas abstratas, gerais e impessoais por normas cada vez mais particularizantes, específicas e “finalísticas” – aquelas editadas com base em critérios, determinantes e propósitos de natureza material, sejam eles econômicos, financeiros, políticos, sociais etc (FARIA, 2002, p.80).

<sup>14</sup> Deve-se recordar que o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países contra os direitos do homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a sua falta de fundamento, mas a sua inexecutabilidade. Quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção de seu fundamento absoluto; quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e as oposições. O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político (BOBBIO, 2004, p. 23).

sua relação com a apropriação do conflito pelo judiciário, sob a justificativa de promoção de Justiça<sup>15</sup>.

### **3- Considerações Finais**

A presente proposta de pesquisa atesta sua viabilidade quando objetiva apreender os discursos utilizados em relação ao usuário de drogas, bem como observar as práticas dos agentes nesse contexto. De alguma forma, com um olhar inicial, me parece que o tema das drogas permite o manejo da garantia da ordem pública sob a hermenêutica desta expressão aberta que, a princípio, apresenta-se funcional ao permitir abarcar qualquer tipo de justificativa para se privar a liberdade.

A metodologia deste estudo tem se edificado qualitativamente, porém ainda estou buscando a utilização de dados a respeito de registros de saúde, bem como de referenciais teóricos, principalmente com o necessário aporte das ciências sociais. Evidentemente que não deixarei de analisar esses dados por meio do diálogo e tensões que podem surgir com a legislação e decisões judiciais.

Na fase de planejamento, inicialmente pela minha entrada via advocacia e proximidade com profissionais da saúde, já venho produzindo anotações de campo e com a continuidade da pesquisa e por conta dos problemas apresentados pela pandemia, buscando, oportunamente, contato com gestores e colaboradores das respectivas Secretarias Municipais de Saúde, bem como me utilizarei de pesquisa documental, por meio de consulta à legislação, à bibliografia específica e a documentos administrativos, além da continuidade da contribuição estabelecida pelos profissionais de saúde envolvidos no atendimento considerado primário aos usuários de drogas.

No entanto, mesclando os dados que denotam da minha experiência pretérita com o atual desafio imposto pela necessidade atual de isolamento social por conta da COVID-19, imagino que esse aparente entrave também possa explicitar uma série de questões e dados interessantes para a minha pesquisa. Então posso dizer que, de forma inaugural, promovi visitas exploratórias

---

<sup>15</sup> Na lição de Zaffaroni e Nilo Batista, o poder punitivo penal se traduz num processo seletivo de criminalização que se desenvolve em duas etapas denominadas, respectivamente, primária e secundária. A criminalização primária, exercida pelas agências políticas (poder legislativo), é o ato e o efeito de sancionar uma lei penal material que incrimina ou permite a punição de certas pessoas. Trata-se de um programa de punição a ser cumprido pelas agências de criminalização secundária (policiais, promotores, juízes, advogados, agentes penitenciários). A criminalização secundária é a ação punitiva exercida sobre pessoas concretas, que se desenvolve desde a investigação policial até a imposição e a execução de uma pena e que, necessariamente, se estabelece através de um processo seletivo (ZAFFARONI e BATISTA, 2003, p. 43 apud ZACCONE, 2015, pp. 15-16)

*in loco* nos municípios de Muriaé-MG e Itaperuna-RJ, que motivaram as questões aqui apontadas. Com isso, para levantamento dos dados e consubstanciação da perspectiva sociológica da investigação científica em tela, afirmo o compromisso em eliminar a técnica de erro e acerto muito comum aos juristas, de modo a adotar a perspectiva etnográfica visando a adequada e autêntica compreensão dos fenômenos que envolvem o conflito, através do envolvimento do pesquisador no ambiente delimitado na pesquisa com estabelecimento de interlocução com seus atores, ainda que tal interlocução, por medidas de biossegurança impostas pela Pandemia, necessite se desenvolver por meio do manejo de novas tecnologias.

Destarte, a pesquisa se insere num contexto jurídico social, com necessária abordagem prática da administração institucional de conflitos e seus impactos na segurança pública sob a perspectiva das políticas públicas municipais de saúde desenvolvidas na atenção primária, preocupando-se em produzir um conhecimento científico autêntico e alinhado à realidade a ser observada. Em preliminar conclusão, no contexto até agora por mim observado, há notória ausência de adequadas políticas públicas de tratamento terapêutico e por outro lado, os gestores do conflito na sua tomada de decisão, mesmo à revelia de uma produção de prova epistemológica, confirmam tão somente o caráter seletivo segundo o perfil socioeconômico dos investigados para os parâmetros de classificação daqueles com patologia relacionada as drogas. Então, quanto menor a renda do sujeito, maior será a chance do mesmo ser identificado por uma classificação criminalizada do que por uma perspectiva de um sujeito que demanda um serviço de saúde pública.

## Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 13. Tiragem. COUTINHO, Carlos Nelson (Trad.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O direito na sociedade complexa*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CHIBENE, S. S. *O que é Ciência?*. Disponível no sítio: < <http://www.unicamp.br/~chibeni/textosdidaticos/ciencia.pdf> > Acesso em: 01 de agosto de 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1993.

FARIA, José Eduardo; KUNTZ, Rodolfo. *Qual o futuro dos direitos? Estado, mercado e justiça na reestruturação capitalista*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

FERREIRA, A. T. Resenha. *Educação e Filosofia*, v. 13, n. 26, 1999, p. 275 – 280.

FREITAS, Edmundo Gouvêa, et al. *Curso do Novo Processo Civil*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara koogan S.A., 1989.

GRILLO, C.; POLICARPO, F.; VERISSIMO, M. *A “dura” e o “desenrolo”*: efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 135-148, out. 2011.

KANT DE LIMA, Roberto; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. *O Desafio de Realizar Pesquisa Empírica no Direito: uma contribuição antropológica*. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/8005>. Acesso em: 14 abr. 2021.

KANT DE LIMA, Roberto. *Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada*. *Anuário Antropológico/2009 - 2*, 2010.

KOSINETS, Robert. *Netnografia: realizando pesquisa científica on line*. Tradução Tatiana Melani Tosi e Raúl Ramuro Javales. Porto Alegre: Penso, 2014.

KUHN, T. S. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2011.

MARTINHO, F. Teoria da Verdade de Tarski. In: BRANQUINHO; GOMES; MURCHO. (Org.). *Enciclopédia de Termos Lógico-Filosóficos*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 797-798.

MENDONÇA FILHO, Frederico Policarpo. Da Justiça Terapêutica à atual Lei de Drogas: o modo como o sistema de justiça criminal lida com os consumidores de drogas. In: *O público e o privado - Nº 26 - Julho/Dezembro*, 2015, p. 139-158.

MELLO, Kátia Sento Sé e BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. Mediação e conciliação no Judiciário. In: *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* - Vol. 4 – n. 1 - jan/fev/mar 2011, pp. 97-122.

MILMAN, Fabio. *Improbidade processual: comportamento das partes e de seus procuradores no processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PIRES, Lenin e EILBAUM, Lucia. *Políticas públicas de segurança e práticas policiais no Brasil*. Vol. 2. Niterói: UFF, 2009.

SANTOS, Solano Antonius de Sousa. “Tá tranquilo, tá favorável?” – Ordem Pública e Violência Social em uma perspectiva etnográfica. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Programa de Pós Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, Niterói: 2016.

SILVA, Marcos Carnevale Ignácio da. *Crise Social e Poder Judiciário: uma análise sociológica dos quantitativos do CNJ*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

THOMPSON, Augusto. *A Questão Penitenciária*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

TURA, Marco Antônio Ribeiro e FREITAS, Edmundo Gouvêa. Hermenêutica e processo: revisitando o negócio jurídico processual e a convenção de arbitragem. In: *Cadernos da EMARF, Fenomenologia e Direito*. Rio de Janeiro, v.11, n.1, p.1-158, abr./set. 2018.

VINUTO, Juliana; FRANCO, Túlio Maia. “Porque isso aqui, queira ou não, é uma cadeia”: as instituições híbridas de interface com a prisão. *MEDIAÇÕES, LONDRINA*, V. 24 N. 2, P.265-277, MAI.-AGO. 2019.

ZACCONE, Orlando. *Acionistas do Nada: Quem são os traficantes de drogas*. Rio de Janeiro, Revan, 2015.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 4 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2019.

\_\_\_\_\_. VITORELLI, Edilson. *Casebook de processo coletivo: estudos de processo a partir de casos: volume 2: técnicas extrajudiciais de tutela coletiva e temas especiais*. Coordenação VITORELLI, Edilson e ZANETI JÚNIOR, Hermes. São Paulo: Almedina, 2020.