

## METACONTINGÊNCIAS DESCRIPTAS NA LEI 11343 DE 2006 DO SISTEMA ANTIDROGAS DO BRASIL<sup>1</sup>

Bruno Vieira de Macedo Cortes<sup>2 3</sup>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9901-8694>

Paola Esposito de Moraes Almeida<sup>4 5</sup>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7629-8315>

**RESUMO:** O objetivo do trabalho foi identificar as metacontingências descritas na Lei 11.343/2006, que trata da prevenção ao uso, promoção de saúde, reinserção social do usuário e repressão ao tráfico de drogas no Brasil. Para análise da Lei, seus artigos foram categorizados, a fim de identificar contingências de controle comportamental classificadas como completas ou incompletas, conforme especificassem todos ou apenas parte dos antecedentes, respostas e consequências planejadas para alterar comportamentos relacionados ao uso e tráfico de drogas. As contingências identificadas tratam dos seguintes temas: 1 – Contexto selecionador das demais contingências, 2 – Contingências de atenção à saúde, prevenção e reinserção social; 3 – Contingências de repressão ao tráfico e produção de drogas e 4 – Contingências para julgamento de pessoas e apreensão de bens oriundos do tráfico. Dentre os resultados, foi identificada uma maioria de contingências completas acerca dos temas tratados. Foram também identificados critérios imprecisos para distinção entre traficantes e usuários e para o registro das ocorrências; ausência de contingências de reforçamento positivo para comportamentos alternativos aos de tráfico; propostas de intervenção focadas na abstinência total e penalização a partir do afastamento temporário de traficantes e usuários do convívio social, sem que sejam corrigidas outras condições ambientais que determinam o tráfico ou o uso. A análise revela estratégias de controle social pautadas no controle coercitivo como prática educativa. Discutem-se as ineficiências dessas estratégias e a necessidade de que novas regulamentações sejam implementadas e avaliadas.

**Palavras-chave:** Análise do comportamento; metacontingências; políticas Públicas.

## METACONTINGENCIES DESCRIBED IN LAW 11343 OF 2006 OF THE BRAZILIAN ANTIDRUG SYSTEM

**ABSTRACT:** The objective of this study was to identify the metacontingencies described in Law 11.343/2006, which addressed drug use prevention, health promotion, the social reintegration of users, and suppression of drug trafficking in Brazil. For the analysis of the Law, its articles were categorized to identify behavioral control contingencies that were either complete or incomplete. A contingency was considered complete if it specified all of the antecedents, responses, and consequences planned to change behaviors related to drug use and trafficking, and incomplete if it specified only part of these. The identified contingencies address the following themes: 1 – Context selecting the other contingencies; 2 – Contingencies of health care, prevention, and social reintegration; 3 – Contingencies for suppressing drug trafficking and production; and 4 – Contingencies for judging individuals and seizing assets derived from trafficking. A majority of complete contingencies were

<sup>1</sup> Editor de seção: Lucas Martins Soldeira

<sup>2</sup> Universidade de Mogi das Cruzes, Mogi das Cruzes-SP, Brasil.

<sup>3</sup> E-mail: brunovieiracort@gmail.com

<sup>4</sup> Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo-SP, Brasil.

<sup>5</sup> E-mail: pealmeida@pucsp.br



identified regarding the addressed themes. However, imprecise criteria were also identified for distinguishing between drug dealers and users, as well as for recording incidents. Additionally, there was an absence of positive reinforcement contingencies for behaviors alternative to trafficking, and the intervention proposals focused on total abstinence and punishment based on the temporary removal of traffickers and users from social interaction without addressing other environmental conditions that determine trafficking or use. The analysis reveals social control strategies based on coercive control as an educational practice. The inefficiencies of these strategies and the need for new regulations to be implemented and evaluated are discussed.

**Keywords:** Behavior analysis; metacontingencies; public policies.

## **METACONTINGENCIAS DESCRIPTAS EN LA LEGISLACIÓN 11343 DE 2006 EN EL SISTEMA BRASILENO ANTIDROGAS**

**RESUMEN:** El objetivo de este estudio fue identificar las metacontingencias descritas en la Ley 11.343/2006, que trata sobre la prevención del consumo de drogas, la promoción de la salud, la reinserción social de los usuarios y la represión del tráfico de drogas en Brasil. Para el análisis de la Ley, se categorizaron sus artículos con el fin de identificar las contingencias de control de conducta clasificadas como completas o incompletas, según especificaran todos o solo parte de los antecedentes, respuestas y consecuencias previstas para cambiar conductas relacionadas con el uso y tráfico de drogas. Las contingencias identificadas versan sobre los siguientes temas: 1 - Contexto de selección de las demás contingencias, 2-Contingencias de atención a la salud, prevención y reinserción social; 3-Contingencias para la represión del tráfico y la producción de estupefacientes y 4-Contingencias para juzgar a las personas y aprehender los bienes provenientes del tráfico. Entre los resultados, se identificaron una mayoría de contingencias completas respecto a los temas abordados. También se identificaron criterios imprecisos para distinguir entre comerciantes y usuarios y para registrar las ocurrencias; ausencia de contingencias de refuerzo positivo para conductas alternativas a la trata; propuestas de intervención centradas en la abstinencia total y la penalización basada en la sustracción temporal de los traficantes y usuarios de la vida social, sin corregir otras condiciones ambientales que condicionan el tráfico o el uso. El análisis revela estrategias de control social basadas en el control aversivo como práctica educativa. Se discuten las inefficiencies de estas estrategias y la necesidad de implementar y evaluar nuevas regulaciones.

**Palabras clave:** Análisis de la conducta; metacontingencias; políticas públicas.

### **Introdução**

A Análise do Comportamento é uma teoria psicológica que estuda o comportamento, especialmente o chamado comportamento operante. Segundo Skinner (1953), o comportamento operante é aquele que se modifica a partir das consequências que produz, tornando-se provável diante de condições associadas à liberação dessas consequências. Nessa perspectiva, mudanças no comportamento dependem de mudanças nas relações estabelecidas entre uma resposta e as condições ambientais que a seguem e antecedem, tecnicamente denominadas como contingências de reforçamento.

As contingências de reforçamento podem ser positivas ou negativas. No primeiro caso, o comportamento seria fortalecido por produzir o acréscimo de eventos relevantes no ambiente, enquanto no segundo, por produzir a subtração de eventos aversivos. Na ausência dessas consequências, o comportamento se enfraquece ou não pode ser

estabelecido e, nos casos em que o comportamento é punido, respostas emocionais e de fuga interferem em sua emissão.

No campo social, a organização de contingências de reforçamento seria entendida como uma estratégia de planejamento cultural, que estabelece práticas de controle sobre comportamentos de interesse para a sobrevivência do grupo. Para analistas do comportamento, a formulação de políticas públicas a partir de leis, regulamentações, decisões judiciais, ordens executivas e locais seria parte desse planejamento (Seekins & Fawcett, 1986), por organizar condições para incentivar ou inibir comportamentos, como aqueles que, embora fortalecidos por consequências imediatas, produzem, também, consequências prejudiciais para o indivíduo ou para o grupo – tal como o uso de drogas.

Para análise das práticas de controle social desse e de outros comportamentos, o conceito de metacontingências passou a ser utilizado por analistas do comportamento (Glenn et al., 2016), sendo definido como uma relação entre contingências entrelaçadas que afetam o comportamento de diferentes indivíduos, resultando em um produto agregado comum, selecionado pelo ambiente cultural. O conceito de metacontingências tem sido aplicado para o estudo de leis brasileiras, como por Todorov (1987), que avaliou as contingências descritas na elaboração da Constituição Brasileira de 1988; Todorov et al. (2004), que avaliaram as contingências propostas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); e Prudêncio (2006), que avaliou o controle do ECA sobre práticas jurídicas em infrações penais de adolescentes.

Os resultados dessas investigações revelaram que nem sempre as leis descrevem precisamente os elementos das contingências comportamentais, de modo que a interpretação dos artigos fica, muitas vezes, a critério de quem os julga (Todorov et al., 2004). Também foram identificados critérios pouco descriptivos de elementos das contingências, dificultando que a lei seja cumprida pelas autoridades responsáveis. No estudo de Prudêncio (2006), por exemplo, o artigo do ECA mais violado nos processos judiciais foi o que previa a precedência de adolescentes e crianças no atendimento em serviços públicos, não definindo, no entanto, prazos nem consequências para a falta de precedência.

Nesse contexto, a Lei nº 11.343 (2006), que institui o Sistema Nacional Antidrogas (Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), pode também ser interpretada a partir do conceito de metacontingências, ao propor contingências entrelaçadas para controle da ação de diferentes atores sociais (civis, policiais, médicos, juízes, etc.), organizadas para garantir, como produto agregado, a redução de prejuízos econômico-sociais causados pelo uso e tráfico de drogas. As contingências planejadas podem, entretanto, não ser contatadas, comprometendo a obtenção do produto agregado, o que torna relevante a identificação de condições que afetem a efetividade da legislação.

Segundo Razaboni Junior et al. (2017), o fato de não haver no cotidiano jurídico critérios objetivos que permitam diferenciar o comportamento de usuários e traficantes seria uma das condições que impedem contatar as contingências previstas na Lei, o que pode levar a prisões por tráfico de pessoas que obtiveram drogas para consumo, impedindo o acesso aos serviços de saúde e de reinserção social. Segundo o Conselho Federal de Psicologia [CFP] (2013), políticas públicas formuladas a partir de concepções proibicionistas, que criminalizam o uso de drogas, determinariam, também, a marginalização e desqualificação moral dos usuários, incentivando a negligência jurídica e, assim, problemas como julgamento indevido de usuários como traficantes.

Nascimento (2006), por sua vez, argumenta que políticas que patologizam o uso de drogas devem, também, ser criticadas, por assumirem fragilidades pessoais como

determinantes do uso, enquanto seguiriam inalteradas contingências sociais responsáveis por esse comportamento. Como discutido por Holland (1978), tais contingências deveriam, também, ser reorganizadas, evitando práticas de culpabilização e marginalização dos indivíduos que, no Brasil, têm sido dirigidas à população negra e pobre (Leite & Feitosa, 2021), culminando em um problema de saúde pública e superencarceramento (CFP, 2013).

Dada a importância da formulação das políticas públicas para organização de práticas sociais, o presente trabalho se propõe analisar a Lei nº 11.343 (2006), atualizada pela Lei nº 13.840 (2019), a fim de identificar as contingências planejadas para controle dos comportamentos relacionados ao uso e tráfico de drogas. A Lei nº 11.343 é um importante marco de planejamento cultural, pois institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD); prescreve medidas para prevenção do uso, atenção e reinserção social de usuários; estabelece normas para repressão à produção e tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências (Lei nº 11.343, 2006). A formulação da lei não está isenta, no entanto, de ideologias e interesses político-econômicos desde sua concepção. O uso de álcool e tabaco, por exemplo, não são objeto da lei, a despeito dos enormes prejuízos que causam ao tecido social (Houvessou, 2019). Da mesma forma, o uso recreativo de drogas é conhecido e, até certo ponto, tolerado em diferentes culturas, embora não seja reconhecido na legislação.

A presente análise avalia a Lei nº 11.343, buscando evidenciar a coerência ou as contradições entre seus objetivos e as contingências entrelaçadas planejadas para atingi-los. A investigação replica o método de Todorov et al. (2004) ao identificar os diferentes termos das contingências descritas na legislação (antecedentes, comportamentos e consequências) para, então, verificar se tais descrições seriam completas ou incompletas, o que poderia alterar seu controle sobre o comportamento dos indivíduos. A precisão dos critérios para a aplicação da Lei e a descrição de contingências para comportamentos alternativos foram também avaliados, visto que poderiam interferir com a obtenção do produto agregado desejado.

## **Método**

**Objeto de estudo.** O objeto de estudo da pesquisa foi a Lei nº 11.343 (2006), que institui o Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD) (Brasil, 2006), com o texto atualizado pela Lei nº 13.840 (2019).

A lei é dividida em seis títulos, sendo cada um deles subdividido em capítulos que, por sua vez, apresentam diferentes seções, resultando em um total de 75 artigos selecionados para análise.

**Procedimento de análise.** Para o presente trabalho, os 75 artigos da Lei nº 11.343 foram analisados, buscando-se identificar os princípios e objetivos gerais da lei, além das condições antecedentes, comportamentos e consequências planejadas para o controle das ações de legisladores, juízes, policiais, profissionais de saúde, traficantes etc., envolvidos com o controle do uso, assistência ao usuário, produção e distribuição de drogas no Brasil.

Os artigos analisados foram organizados nas categorias indicadas, conforme descrevessem um ou mais elementos de uma contingência de controle comportamental. A investigação replica o método utilizado por Todorov et al. (2004) e Todorov et al. (2021) ao identificar os diferentes termos das contingências descritas na lei (antecedentes, comportamentos e consequências) para, então, avaliar se as contingências descritas seriam consideradas completas ou incompletas, a precisão dos critérios para a aplicação da lei e a descrição de contingências para comportamentos alternativos aos descritos na legislação. Os artigos foram categorizados, conforme os seguintes critérios:

**Antecedentes:** Artigos que descrevessem situações para a ocorrência de comportamentos de juízes, policiais, profissionais de saúde, usuários ou traficantes ou para que estes comportamentos recebessem uma dada consequência (tais como direitos, vetos e permissões).

**Comportamentos:** Artigos que descrevessem comportamentos de prevenção ao uso indevido de drogas, atenção à saúde e reinserção social do dependente de drogas; julgamento do portador ou do comportamento do traficante, ações e medidas a serem tomadas na repressão ao tráfico e produção de drogas.

**Consequência:** Artigos que descrevessem consequências para comportamentos de usuários e traficantes, pessoas envolvidas na instauração e julgamento do processo penal ou na assistência e reinserção social do usuário.

Os elementos de uma contingência poderiam ser identificados a partir da leitura de um mesmo artigo ou em artigos diferentes da Lei 11.346 (2006), atualizado pela Lei nº 13.840 (2019). Como resultado do agrupamento inicial, a lista de contingências descrita foi posteriormente organizada em quatro temas:

**Contexto selecionador das demais contingências:** Estabelecem uma condição antecedente que valida as demais contingências, por exemplo, revoga leis anteriores ou diz respeito à definição de drogas, princípios e vigoração do SISNAD ou os objetivos da lei.

**Contingências de atenção à saúde, prevenção e reinserção social:** Planejadas para controle do comportamento do usuário e de pessoas que mantenham práticas implicadas na atenção à saúde, reinserção social de adictos, prevenção ao uso indevido de drogas.

**Contingências para repressão ao tráfico e produção de drogas:** Planejadas para controle do comportamento do traficante e daqueles envolvidos com a caracterização e julgamento do crime de tráfico ou implicadas na distribuição de drogas ilícitas.

**Contingências para julgamento de pessoas e apreensão de bens oriundos do tráfico:** Planejadas para o controle do comportamento das autoridades, que definem o procedimento a ser adotado após a detenção pelo porte de drogas ilícitas. Contingências envolvidas também no processo de alienação e leilão de bens provenientes do tráfico.

As contingências descritas nos três últimos temas foram classificadas como completas ou incompletas, sendo consideradas completas aquelas em que foi possível identificar os três termos da contingência (antecedentes, comportamentos e consequências), e incompletas aquelas em que se identificou apenas um ou dois termos. Também foi avaliado se os critérios para aplicação da legislação seriam objetivos e mensuráveis ou suscetíveis às interpretações subjetivas do agente que se relacionasse com a Lei. Avaliou-se ainda se as consequências descritas para os comportamentos de interesse seriam identificadas a partir da análise de um ou mais artigos e se consequências distintas eram previstas para comportamentos incompatíveis aos especificados na Lei, discutindo-se essas implicações.

## Resultados e discussão

Uma análise dos 75 artigos que compõem a Lei 11.343 (2006) permitiu identificar um total de 137 contingências de reforçamento, sendo que 11 artigos fizeram parte de mais de uma contingência descrita. Também foram mencionados sete vezes artigos anteriores aos da Lei, além de serem citadas outras nove leis anteriores, o que sugere dificuldades no entendimento da legislação por pessoas não familiarizadas com os textos citados. Corroborando tal afirmação, a composição das contingências analisadas exigiu dos pesquisadores a consulta a artigos redigidos, muitas vezes, distantes no texto da SISNAD, o que dificulta a rápida identificação das condições planejadas para o controle dos

comportamentos de interesse. A análise revelou, por outro lado, que 129 das contingências identificadas eram completas e apenas oito incompletas, conforme indicado na Tabela 1. A predominância de contingências completas (94,2%) sugere menor probabilidade de interpretações ambíguas da legislação, o que, em tese, poderia facilitar seu cumprimento.

Quando considerados os temas a que se referem os artigos da Lei 11.343 (2006), nota-se que os sete primeiros artigos pertencem ao tema 'Contexto selecionador das demais contingências' e tratam da definição de droga em território nacional, a saber: "[...] as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União" (Lei 11.343, 2006, art. 1º). Ainda nesse tema foram incluídos nove artigos sobre objetivos e diretrizes da lei, que incluem promover comportamentos de "[...] inclusão social do cidadão [...]", "[...] construção e a socialização do conhecimento sobre drogas no país [...]", "[...] participação social, divulgação de informações e orientações, reinserção social" (Lei 11.343, 2006, art. 4º) e "[...] o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana [...]", e "[...] promoção da responsabilidade compartilhada entre Estado e Sociedade" (Lei 11.343, 2006, art. 4º), sendo prevista a execução descentralizada das atividades desenvolvidas nas esferas federal, municipal e estadual.

**Tabela 1** Contingências completas e incompletas por tema

Temas	Nº Completas	Nº Incompletas	Total
Contingências de Atenção à saúde, Prevenção e Reinserção Social	40	6	46 (33,7%)
Contingências de repressão ao tráfico e produção de drogas	31	2	33 (24%)
Contingências de julgamento e apreensão de bens	58	0	58 (42,3%)
<b>Total</b>	<b>129 (94,2%)</b>	<b>8 (5,8%)</b>	<b>(100%)</b>

Fonte: Os autores

Uma análise dos objetivos e diretrizes da SISNAD permite observar o entrelaçamento de contingências previsto entre órgãos federais, estaduais e municipais, além de pessoas físicas e jurídicas, para garantir atividades relacionadas à repressão ao tráfico e produção de drogas, atenção à saúde, prevenção e reinserção social, de modo adequado às especificidades locais. Contrariando essa disposição, o Decreto nº 9.926 (2019, art. 2º) altera a composição do Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), órgão atualmente responsável por aprovar, reformular, articular e "[...] solicitar análises e estudos ao Grupo Consultivo e à Comissão Bipartite [...]", que passa a contar com representantes dos ministérios federais e órgãos estaduais ligados ao controle do uso de drogas e repressão ao tráfico e produção, sem a participação de membros da sociedade civil, profissionais de saúde e pesquisadores indicados por seus respectivos conselhos ou órgãos representativos no acompanhamento e atualização da política nacional sobre drogas. Tal reestruturação sugere uma disposição em reduzir a representação da sociedade civil nas decisões tomadas pelo órgão, o que dificulta a consideração de dados e análises produzidos por especialistas no tratamento da questão. Salienta-se ainda que a presidência do CONAD seria um cargo indicado pelo Presidente da República, o que

poderia beneficiar grupos específicos alinhados aos interesses do governo, não necessariamente amparados pelo conhecimento científico produzido sobre o tema das drogas (Cruz, Gonçalves & Delgado, 2020). A participação popular foi ampliada em 2023 apenas, com o Decreto n. 11.480, de 06 de abril de 2023, que estabelece, no artigo 3º, o número de representantes da sociedade civil de dez representantes, que são eleitos por meio de processo participativo, organizado pela Secretaria-Executiva do Conad. Que não previa representantes da sociedade civil nem de conselhos profissionais, como do Conselho Federal de Psicologia, Conselho Federal de Assistência Social, Conselho Federal de Medicina e Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e CFM, OAB (Brasil, 2023)

### **Contingências Planejadas para controle do comportamento de uso de drogas: a questão da atenção à saúde, prevenção e reinserção social.**

Acerca desse tema, nota-se, na Tabela 1, que um grande número de contingências (46 contingências ou 33,7% do total analisado) foi especificado para garantia da saúde, reinserção social dos usuários e julgamento do comportamento de porte de drogas para uso.

Quando consideradas as 58 contingências planejadas para controle das decisões judiciais, todas completas, nota-se que a Lei específica que as seguintes consequências sejam aplicadas para o comportamento dos usuários: advertência sobre efeitos das drogas, prestação de serviços à comunidade e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo (Lei nº 11.343, 2006, art. 28). As consequências previstas para o consumo seriam, assim, diferentes das previstas para o tráfico ou produção, que incluiriam penas de reclusão e multa.

A aplicação das diferentes consequências seria, no entanto, dependente da decisão judicial, conforme inciso segundo do mesmo artigo, que afirma que o juiz deve atentar à personalidade e conduta social do agente, além da quantidade e o tipo de droga apreendida, para definir se esta era destinada ao consumo pessoal ou ao tráfico (Lei nº 11.343, 2006). Os critérios descritos seriam considerados imprecisos, já que não foram definidas a qualidade ou a quantidade da substância apreendida que permitiriam a distinção entre ações de tráfico e uso, nem seriam definidas a conduta social ou as características de personalidade dos suspeitos que levariam às condenações. O julgamento distinto de réus portando uma mesma quantidade de drogas seria, assim, uma possibilidade resultante de interpretações judiciais subjetivas acerca do contexto de apreensão. A análise confirma Portella (2017) acerca da falta de clareza nos critérios a serem aplicados para julgamento do portador, que interfere na manutenção das contingências planejadas para recuperação e reinserção social do usuário.

Uma vez que, segundo Portella (2017), grande parte das apreensões é realizada em locais periféricos, cujos moradores seriam de baixa renda e escolaridade, intervenções que facilitem o acesso a reforçadores positivos diversificados ou que reduzam desigualdades sociais seriam importantes, por incentivarem comportamentos alternativos ao uso de drogas. Na legislação, tais atividades são definidas como aquelas “[...] voltadas para a redução dos fatores de vulnerabilidade e risco e para a promoção e o fortalecimento dos fatores de proteção [...]”, “[...] que visem à melhoria da qualidade de vida e à redução dos riscos e dos danos associados ao uso de drogas” (Lei nº 11.343, 2006, art. 20) e “[...] direcionadas para sua integração ou reintegração em redes sociais” (Lei nº 11.343, 2006, art.18). Para manutenção de tais atividades, a lei prevê consequências positivas, tais como incentivos fiscais e outros recursos do governo federal para pessoas físicas e jurídicas,

órgãos públicos, estabelecimentos privados e instituições sem fins lucrativos. Nota-se que as contingências planejadas pretendem incentivar programas de prevenção, reinserção social e comportamentos alternativos aos de uso, embora não especifiquem os comportamentos a serem estabelecidos ou as variáveis a serem manipuladas por esses programas.

A legislação não descreve, também, métodos de fiscalização dos programas, que podem ser mantidos em parcerias com instituições diversas, como instituições religiosas, a partir de métodos de recuperação não necessariamente embasados no conhecimento científico. Embora tal proposta esteja de acordo com o princípio de descentralização da assistência pelos governos federal, estaduais e municipais, questiona-se que um único critério seja assumido para julgamento dos programas implementados, que devem alcançar a abstinência total do usuário, respeitando as diretrizes de adequação aos direitos humanos. Nota-se, nesse caso, que os incentivos para manutenção dos programas podem ser extintos independentemente de avanços graduais obtidos, o que limita políticas de redução de danos e terapias de substituição, que historicamente beneficiaram usuários ao reduzirem o risco de transmissão de doenças e de overdose nessa população (Gomes & Vechia, 2018).

Ainda para garantir o cuidado aos usuários, foi identificada no SISNAD a descrição de 21 contingências completas, que tratam de propostas de tratamentos oferecidas em regime ambulatorial ou de internação voluntária e involuntária. A elaboração de um Plano Individual de Atendimento (PIA) e o encaminhamento ambulatorial seriam responsabilidade do médico e oferecidos como consequência para o comportamento do usuário de buscar atendimento. Caso o tratamento ambulatorial disponível se mostre ineficiente e tenha sido feita avaliação médica sobre padrões de uso e tipo da droga, a legislação prevê que o usuário possa solicitar, por escrito, a internação voluntária e receber encaminhamento para internação, como consequência do comportamento alternativo ao uso de drogas.

Nos casos de internação compulsória, as contingências descrevem o comportamento do médico, que pode requisitar a internação por, no máximo, três meses; que poderá ser interrompida, a qualquer momento, pelos familiares ou por ele próprio. Entretanto, não são descritos critérios objetivos que funcionem como antecedentes para a decisão médica, como o tipo ou número de tratamentos anteriores ineficazes, de modo que sua decisão deve basear-se em critérios próprios de avaliação clínica. Também não foram descritas consequências para o comportamento do médico no caso de encaminhamentos para internação involuntária antes de esgotadas outras possibilidades de tratamento. Um critério objetivo pode ser, entretanto, reconhecido quanto ao tempo de internação, que passa a ser necessariamente de curta duração - aspecto importante para prevenir o abandono do dependente por familiares e cuidadores, muitas vezes desgastados física, emocional e financeiramente pelo convívio com o usuário.

Uma vez que internações involuntárias passem a ser aceitas como prática da comunidade, é importante atentar para possíveis violações dos direitos humanos, sendo exigida a descrição das condições antecedentes que determinam a decisão médica de internação compulsória, já que o comportamento do clínico deve estar pautado na comprovada impossibilidade de alternativas terapêuticas previstas na rede. Discute-se, nesse caso, que a impossibilidade colocada pela atual legislação ao impedir financiamentos de projetos que objetivem a redução de danos, pode restringir ofertas de tratamento disponíveis, sendo importante questionar se a internação compulsória não poderia, nesse sentido, ser interpretada como um tipo de retaliação social aos usuários (Holland, 1978), que atinge grupos minoritários e marginalizados da sociedade. A tendência às práticas de

‘culpabilizar a vítima’ se repete no ano de 2023, com o Decreto nº 11.392 (2023) que aprova a criação de um Departamento de Apoio a Comunidades Terapêuticas, concebidas como espaços que propõem a realização gratuita do acolhimento de pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas, em regime residencial transitório e de caráter exclusivamente voluntário (espontâneo), por um período entre três e 12 meses. Segundo o Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas, práticas que contrariam a Lei da Reforma Psiquiátrica 10.216 (2001) foram identificadas nessas comunidades, que assumem caráter asilar, violam a liberdade religiosa, propõem o uso da força e a internação de adolescentes ou adultos sem prazo de alta, entre outros problemas que levaram a Presidência do CFP a denunciar essa como “[...] uma das maiores situações de violação e direitos humanos da atualidade, feita de forma sistemática” (Conselho Federal de Psicologia [CFP], 2018).

As seis contingências incompletas acerca do tema ‘Contingências Planejadas para controle do comportamento de uso de drogas’ (Tabela 1), tratam, por fim, de medidas a serem tomadas em caso de falência de empresas que lidam com remédios, que devem informar sua condição à autoridade sanitária e ao Ministério Público para que sejam tomadas medidas para recolhimento da substância, embora não cite quais são as consequências para o não cumprimento dessa medida. A descrição incompleta de contingências, nesse caso, pode dificultar a manutenção dos comportamentos esperados dos proprietários, favorecendo a circulação de drogas e o uso de medicamentos sem a prescrição médica adequada.

### **Contingências planejadas para controle do comportamento de tráfico: a questão da repressão à venda e produção de drogas.**

Acerca desse tema, nota-se na Tabela 1 que um menor número de contingências (24% do total analisado) foi descrito para o controle do comportamento do traficante e dos agentes de polícia, civis, juízes e representantes do governo na atuação e julgamento desse delito.

Para os comportamentos de tráfico, produção de drogas, posse de maquinário para a produção, financiamento e colaboração como informante de atividades relacionadas ao tráfico, são previstas como consequências penas de restrição de liberdade mais multa, com penas que variam entre seis meses e 15 anos, conforme o artigo 31 da legislação. A menor penalidade seria para o comportamento de oferecer drogas para o consumo sem fins de lucro e penalidades maiores seriam aplicadas caso tais comportamentos visassem lucro a partir da produção e venda das substâncias (consequências aversivas de maior magnitude seriam, portanto, aplicadas para comportamentos do traficante).

Para o controle do comportamento dos juízes em aplicar diferentes penas foram identificados os seguintes antecedentes: “I – a natureza, a procedência da substância ou do produto apreendido e as circunstâncias do fato evidenciarem a transnacionalidade do delito [...]”, “VI – sua prática envolver ou visar atingir criança ou adolescente ou a quem tenha, por qualquer motivo, diminuída ou suprimida a capacidade de entendimento e determinação [...]” e “VII – o agente financeirar ou custear a prática do crime” (Lei nº 11.343, 2006, art. 40). Para os comportamentos que se enquadram nas condições citadas, as penas podem ser aumentadas entre um sexto ou dois terços. Nota-se, assim, que a legislação descreve precisamente as condições antecedentes, comportamentos e consequências de diferentes magnitudes a serem aplicadas ao comportamento do traficante, o que pode favorecer o controle da lei sobre as decisões judiciais. Como mencionado anteriormente, as penas previstas seriam, no entanto, aplicadas após julgamento inicial do portador como

tradicante ou usuário, o que seria dificultado por não serem precisas as condições para tal distinção, como mencionado anteriormente.

Duas contingências incompletas foram identificadas como parte do tema ‘Contingências Planejadas para controle do comportamento de tráfico’. A primeira seria sobre dados de repressão ao tráfico que devem integrar o sistema de informações do poder executivo, não sendo, no entanto, especificados o comportamento e as condições necessárias para registrar esses dados, nem as consequências para cumprir ou não o estabelecido. Os dados sugerem a possibilidade de um banco de dados com déficits de informações importantes sobre ações dos órgãos responsáveis. A segunda contingência incompleta refere-se às medidas a serem tomadas em caso de falência de empresas que lidam com remédios. Como mencionado anteriormente, não foram citadas consequências caso a falência não seja comunicada aos órgãos responsáveis, o que pode facilitar a circulação de drogas no país proveniente de grandes corporações.

De modo geral, nota-se que as contingências descritas para coibir o comportamento do tráfico são coercitivas, não havendo descrição de contingências positivas planejadas para a reinserção social do traficante. Segundo Razaboni Junior et al. (2017), a lei em questão não tem sido, no entanto, efetiva no combate ao tráfico, o que sugere a necessidade de discutir outras soluções para o problema e acompanhar os resultados das políticas implementadas em diferentes países, a partir da coleta e ampla divulgação de dados.

### **Contingências Planejadas para controle do comportamento das autoridades: a questão do julgamento de pessoas e apreensão de bens oriundos do tráfico**

Por fim, as contingências categorizadas como parte do tema ‘Contingências Planejadas para controle do comportamento das autoridades’ descrevem o processo judicial desde o momento em que o agente das condutas previstas é encaminhado ao órgão público até a decisão final do juiz.

Uma inspeção dos dados apresentados na Tabela 1 permite identificar que a maior parte das contingências descritas na legislação está relacionada a esse tema (42,3%) e descreve condições para controle do comportamento de autoridades policiais, funcionários do Ministério Público, juízes e da pessoa a ser julgada, totalizando 58 contingências descritas, todas de forma completa. Uma exceção seria observada no caso do artigo 42, que trata da fixação de penas pelo juiz, pois, ainda que possa ser interpretado como estímulo antecedente de uma contingência completa, pode apresentar problemas de interpretação nos critérios para classificar a conduta como porte de drogas para consumo ou tráfico, avaliar a personalidade do réu ou a natureza e a quantidade da substância apreendida. (Lei nº 11.343, 2006, art. 59).

Deve-se considerar, nesse caso, que a decisão inicial do juiz acerca do comportamento do portador acarreta a aplicação de consequências aversivas de diferentes magnitudes, pois uma vez que alguém é condenado por porte de drogas para consumo próprio, o artigo 48 define que o agente, o usuário não será preso em flagrante, respondendo ao processo em liberdade, o que não acontece no caso de suspeita de tráfico, quando o réu é detido. No caso de condutas suspeitas de tráfico, a autoridade policial deve comunicar ao juiz as condições da apreensão a partir de documentação apropriada (auto de prisão em flagrante, exames periciais etc.), reunida no processo em até 30 dias quando o agente estiver preso ou 90 dias quando solto (medida prevista para usuário). Quando justificado pela autoridade policial, esses prazos podem ser duplicados. Ao fim destes prazos, a autoridade policial deve comunicar ao juiz, relatando a situação da ocorrência e,

caso não sejam necessárias mais diligências, o juiz oferecerá a denúncia, arrolar cinco testemunhas, requerer demais provas e, caso entenda necessário, empregará recursos de proteção à testemunha.

A notificação do juiz deverá, então, exercer função de condição antecedente para o acusado apresentar sua defesa e arrolar testemunhas no prazo de até 10 dias ou o juiz irá nomear um defensor. A audiência será marcada e, durante o julgamento, tanto os representantes do ministério público quanto a defesa do acusado irão se pronunciar por 20 min (prorrogável por mais 10 a critério do juiz). Após o interrogatório, o juiz irá proferir a sentença imediatamente ou em até 10 dias. O documento cita a necessidade de que os depoimentos dos policiais que participaram da operação sejam coerentes para que se constituam como prova válida, embora não descreva consequências para agentes que apresentem depoimentos contraditórios.

De modo geral, os bens provenientes de atividades de tráfico e produção de drogas são apreendidos, e, confirmada sua origem ilícita, são postos a leilão, onde pessoas físicas podem arrematá-los. Caso a apreensão seja sobre veículos, autoridades de trânsito são acionadas e multas e encargos anteriores sobre o veículo são desconsiderados. Mediante autorização, a autoridade de polícia judiciária pode solicitar o uso de automóveis apreendidos, que serão usados em atividades de repressão ao tráfico e produção de drogas. As armas apreendidas são destruídas, não sendo descrita uma contingência para o não cumprimento dessa norma. Caso a moeda apreendida seja internacional, o valor é convertido em moeda nacional, depositado em conta na Caixa Econômica Federal [CEF] e utilizado em atividades de atenção à saúde e reinserção social de usuários e dependentes, prevenção do uso de drogas e repressão ao tráfico e produção de drogas. Nota-se aqui um entrelaçamento entre contingências de repressão ao tráfico e assistência ao usuário/dependente, de modo que tal arrecadação contribua com o alcance do produto agregado desejado.

### **Considerações finais**

O objetivo do presente trabalho foi analisar a Lei 11.343 (2006), que trata do uso e tráfico de drogas no Brasil, a fim de identificar as contingências planejadas para evitar os prejuízos econômico-sociais decorrentes do uso de drogas e as condições que dificultam alcançar esse objetivo.

A partir da análise conduzida, pode-se afirmar que contingências distintas foram planejadas para controle dos comportamentos de tráfico e uso de drogas, sem, no entanto, serem garantidas condições adequadas para o julgamento inicial dessas infrações. Atenta-se para que não apenas os critérios de julgamento das infrações são pouco precisos, como não são especificadas condições para controle dos registros das atuações, o que tanto dificulta a decisão penal quanto impede o reconhecimento de falhas processuais que possam ferir os princípios da legislação.

No que tange ao comportamento do traficante, identifica-se que as contingências planejadas na legislação seriam essencialmente de controle coercitivo, não tendo sido reconhecidas propostas de reinserção social por meio da promoção de comportamentos alternativos aos do tráfico. Embora tais contingências sejam planejadas para prevenção e recuperação dos usuários, nota-se, também nesses casos, dificuldades para a manutenção de programas de recuperação, cujos incentivos fiscais dependem da garantia de abstinência total do uso. A legislação propõe, assim, a eliminação do comportamento-alvo como objetivo central das intervenções, o que contraria o modelo construcional oferecido pela análise do comportamento, que sugere que a modelagem gradual de um repertório

alternativo, a partir da apresentação de reforçadores positivos, seria o aspecto central de intervenções bem-sucedidas (Rocha et al., 2020).

A ausência de representatividade civil no planejamento da legislação alerta, por sua vez, para o risco de centralização das decisões políticas, que pode sustentar práticas tradicionais coercitivas como modelo de intervenção. A literatura analítico-comportamental sustenta que o controle coercitivo, embora amplamente utilizado como estratégia de controle social, reduz apenas temporariamente a probabilidade do comportamento, enquanto produz efeitos indesejáveis como depressão, inflexibilidade, autodestruição, agressão e contracontrole (Sidman, 1989). Sobre o contracontrole, Sidman (1989) o apresenta como uma forma de escapar da coerção a partir de medidas que enfraquecem o poder dos controladores. No tráfico, isso pode incluir formas de vender e transportar produtos a partir de acordos ilícitos com autoridades (De Ávila & Gomes (2022), o que desestabiliza as metacontingências planejadas para reprimir a distribuição.

Deve-se atentar ainda que, para análise do comportamento, todo comportamento seria mantido por produzir consequências relevantes, mesmo aqueles considerados impróprios como o tráfico, cuja empregabilidade e remuneração explicariam sua manutenção; ou o uso de drogas, que produziria consequências reforçadoras como socialização, sensações de prazer e alívio, dentre outras. Estratégias de intervenção deveriam, então, estar pautadas não na repressão desses comportamentos, mas na organização de condições para que mesmas consequências fossem obtidas por respostas desejáveis. Nesse sentido, internações ou prisões seriam questionadas enquanto estratégias isoladas de recuperação, por apenas retirarem temporariamente usuários e traficantes do ambiente que determinou seus comportamentos, sem modificá-lo. Experiências em países que obtiveram bons resultados com o modelo de encarceramento e de internação foram acompanhadas de mudanças profundas em outras práticas sociais, enquanto propostas de liberação do uso de maconha de forma equivalente ao álcool foram acompanhadas da queda de overdose por opioides nos Estados Unidos e Europa, mas aumento de criminalidade no Uruguai (Mallet & Silveira, 2019). A luta pela participação de especialistas na elaboração e atualização da legislação, representa, assim, uma iniciativa para alterar o cenário atual em que crimes de tráfico totalizam 24,74% das condenações penais, o que corresponde a aproximadamente 200 mil pessoas, em sua maioria, negras e de regiões pobres, mantidas em um sistema de encarceramento crescente (Conselho Nacional de Justiça [CNJ], 2018), enquanto o problema do abuso de drogas e do tráfico segue sem solução.

## Referências

- Decreto nº 9.926, de 19 de julho de 2019. (2019, 22 de julho). Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. *Diário Oficial da União*, edição 139, seção 1, p. 2. <http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9926-de-19-de-julho-de-2019-201622995>
- Decreto nº 11.392, de 20 de janeiro de 2023. (2023). Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e transforma e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1741107907/decreto-11392-23>
- Decreto nº 11.480, de 6 de abril de 2023 (2023). Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11480.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11480.htm).

- Conselho Nacional de Justiça [CNJ]. (2018). *Banco Nacional de Monitoramento de Prisões*. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/bnmp.pdf>
- Conselho Federal de Psicologia [CFP]. (2013). *Referências técnicas para atuação em políticas públicas sobre álcool e drogas*. [http://crepop.pol.org.br/wp-content/uploads/2013/12/CREPOP\\_REFERENCIAS\\_ALCOOL\\_E\\_DROGAS\\_FINAL\\_1\\_0.01.131.pdf](http://crepop.pol.org.br/wp-content/uploads/2013/12/CREPOP_REFERENCIAS_ALCOOL_E_DROGAS_FINAL_1_0.01.131.pdf)
- Conselho Federal de Psicologia [CFP]. (2018). *Comunidades terapêuticas violam direitos*. <https://site.cfp.org.br/inspecao-em-comunidades-terapeuticas-revela-violacoes-de-direitos-humanos>
- Cruz, N. F. D. O., Gonçalves, R. W., & Delgado, P. G. G. (2020). Retrocesso da reforma psiquiátrica: o desmonte da política nacional de saúde mental brasileira de 2016 a 2019. *Trabalho, Educação e Saúde*, 18(3). <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00285>
- De Ávila, T. P., & Gomes Filho, D. F. (2022). A guerra aos traficantes: uma análise do custo humanitário da política antidrogas. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 27(2), 210-240. <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v27i22256>
- Glenn, S. S., Malott, M. E., Andery, M. A. P. A., Benvenuti, M., Houmanfar, R. A., Sandaker, I., Todorov, J.
- C., Tourinho, E. Z., & Vasconcelos, L. A. (2016). Toward consistent terminology in a behaviorist approach to cultural analysis. *Behavior and Social Issues*, 25(1), 11-27. <https://doi.org/10.5210/bsi.v25i0.6634>
- Gomes, T. B., & Vecchia, M. D. (2018). Estratégias de redução de danos no uso prejudicial de álcool e outras drogas: revisão de literatura. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23, 2327-2338. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018237.21152016v>
- Holland, J. G. (1978). Behaviorism: part of the problem or part of the solution? *Journal of Applied Behavior Analysis*, 11(1), 163-174. <https://doi.org/10.1901/jaba.1978.11-163>
- Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. (2001, 9 de abril). Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. *Diário Oficial da União*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm)
- Lei nº 11.343 de 23 de agosto de 2006. (2006, 24 de agosto). 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. *Diário Oficial da União*, seção 1, p. 2. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11343-23-agosto-2006-545399-norma-pl.html>
- Lei nº 13.840, de 5 de junho de 2019. (2019, 6 de junho). Dispõe sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas. *Diário Oficial da União*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13840.htm)
- Leite, L. C., & Feitosa, G. R. P. (2021). Lei antidrogas no Brasil: nova segregação racial? *Revista de Direito*, 13(02), 01-29. <https://doi.org/10.32361/2021130211200>

- Mallet, C. W. V., & da Silveira, F. L. Reflexões sobre a política de drogas no Brasil e no mundo. *Justiça & Sociedade*, 4(1), 859-898. <https://doi.org/10.15602/2525-3883/j&s.v4n1p859-898>
- Nascimento, A. B. (2006). Uma visão crítica das políticas de descriminalização e de patologização do usuário de drogas. *Psicologia em Estudo*, 11(1), 185-90. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-73722006000100021>
- Houvessou, G. M. (2019). *Consumo de drogas lícitas (álcool, fumo) e ilícitas (recreativas) entre ingressantes da Universidade Federal de Pelotas* [Dissertação de mestrado]. Universidade Federal de Pelotas. <http://www.guaiaaca.ufpel.edu.br/handle/prefix/5996>
- Portella, A. M. (2017). *Usuário ou traficante? A operacionalidade do sistema penal desvelada por meio da análise da Lei nº 11.343/2006* [Dissertação de mestrado]. Universidade Federal da Bahia. <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/21770>
- Prudêncio, M. R. A. (2006). *Leis e metacontingências: análise do controle do Estatuto da Criança e do Adolescente sobre práticas jurídicas em processo de infração de adolescentes no Distrito Federal* [Dissertação de mestrado]. Universidade de Brasília. [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9229/1/2006\\_MaraReginaAndradePrudencio.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9229/1/2006_MaraReginaAndradePrudencio.pdf)
- Razaboni Junior, R. B. R., Lazari, R. J. N., & de Luca, G. D. (2017). Lei de drogas: 10 anos da lei 11.343/2006. *REGRAD - Revista Eletrônica de Graduação do UNIVEM*, 10(1), 234-244. <https://revista.univem.edu.br/REGRAD/article/view/2186>
- Rocha, A. V., Amorim Garcia, C., Chicati, C. P., Herculano Jr, E. L., Almeida, W. L., & Silva, A. C. A. (2020). *A análise do comportamento e suas contribuições para a compreensão da violência no meio* [Trabalho de conclusão de curso]. Univag. <http://www.repositoriodigital.univag.com.br/index.php/Psico/article/viewFile/468/462>
- Seekins, T., & Fawcett, S. B. (1986). Public policymaking and research information. *The Behavior Analyst*, 9(1), 35-45. <https://doi.org/10.1007/BF03391928>
- Skinner, B. F. (1953). *Ciência e comportamento humano* (11a ed.) Martins Fontes.
- Sidman, M. (1989). *Coercion and its fallout*. Authors Cooperative.
- Todorov, J. C. (1987). A constituição como metacontingência. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 7(1), 9-13. <https://doi.org/10.1590/S1414-98931987000100003>.
- Todorov, J. C., Casalecchi, J. G. S., Tomm, T. M., & de Albuquerque, A. R. (2021). Contingências descritas na Lei Maria da Penha: objetivos, papel da família e sociedade. *Revista Brasileira de Análise do Comportamento*, 17(1). <http://dx.doi.org/10.18542/REBAC.V17I1.10636>
- Todorov, J. C., Moreira, M., Prudêncio, M. R. A., & Pereira, G. C. C. (2004). O Estatuto da Criança e do Adolescente como metacontingência. In J. C. Todorov, R. C. Martone & M. B. Moreira (Orgs.), *Metacontingências: comportamento, cultura e sociedade* (pp. 13-28). ESETec.

**Disponibilidade de dados:** os conteúdos estarão disponíveis no momento da publicação do artigo.

Recebido em: 02/10/2021  
Aprovado em: 13/03/2023