

DOI: <http://dx.doi.org/10.18817/ot.v14i24.603>

***OS GESTOS E OS TRAÇOS DO SISTEMA DE CONTROLE, REGULAÇÃO E REPRESSÃO DE DROGAS NO BRASIL À LUZ DAS NOÇÕES DE FISCALIZAÇÃO E DE ILEGALISMOS<sup>1,2</sup>***

***WAYS AND TRAITS OF THE CONTROL SYSTEM, REGULATION AND REPRESSION OF DRUGS IN BRAZIL WITH REGARD TO THE AUDIT AND UNLAWFULNESS***

***LOS GESTOS Y LOS TRAZOS DEL SISTEMA DE CONTROL, REGULACIÓN Y REPRESIÓN DE DROGAS EN BRASIL A LA LUZ DE LAS NOCIONES DE FISCALIZACIÓN Y DE ILEGALISMOS***

***LES GESTES ET LES FORMES DU SYSTEME DE CONTROLE, REGULATION ET REPRESSION DE DROGUES AU BRESIL A LA LUMIERE DES NOTIONS DE FISCALIZAÇÃO ET D'ILLEGALISMES***

MARIANA BROGLIA DE MOURA

Doutoranda Labex TEPSIS, EHESS-ENS, Paris, França

[mariana.brogli@gmail.com](mailto:mariana.brogli@gmail.com)

**Resumo:** No artigo busca-se problematizar uma visão que reduz o proibicionismo a uma política repressiva visando à interdição absoluta das drogas. Propomos, por meio de uma abordagem “positiva”, restituir as diversas funções de controle, de regulação e de repressão que constituem o sistema proibicionista de drogas, focalizando-nos no caso do Brasil no período de 1930 a 1970. Salientamos, particularmente, a atividade de fiscalização de entorpecentes que descrevemos a partir de suas três dimensões principais: controle estatístico, tributação e regulamentação profissional e regulação dos costumes. Examinamos, enfim, como a formalização de um mercado legítimo de drogas vem acompanhada do desenvolvimento de um conjunto de ilegalismos às margens do lícito e do ilícito.

**Palavras-chave:** Sistema proibicionista . Fiscalização de entorpecentes. Ilegalismos.

**Abstract:** This article seeks to problematize a view that condenses prohibition to a repressive policy aiming at the absolute exclusion of drugs. We propose, through a "positive" approach, to restore the functions of control, regulation and repression that constitute the drugs prohibitionist system, concentrating on Brazil during the period from 1930 to 1970. Reinforcement is given specifically on the supervisory drugs activity, which we define regarding three main dimensions: statistical control, taxation and professional regulations, and customs regulation. Finally, we examined how the formalization of a legitimate drugs market is followed by the development of a set of unlawfulness on the edge of lawful or illicit.

**Keywords:** Prohibitionist System. Supervision Of Narcotic Drugs. Illegalities.

**Resumen:** En el artículo se busca problematizar una visión que reduce el prohibicionismo a una política represiva objetivando la prohibición absoluta de las drogas. Proponemos, por medio de un enfoque “positivo”, restituir las diversas funciones de control, de regulación y de represión que constituyen el sistema prohibicionista de drogas, enfocándonos en el caso de Brasil en el período de 1930 a 1970. En particular, subrayamos la actividad de fiscalización de estupefacientes que describimos a partir de sus tres dimensiones principales: control estadístico, tributación y regulación

<sup>1</sup> Artigo submetido à avaliação em junho de 2017 e aprovado para publicação em novembro de 2017.

<sup>2</sup> Gostaria de agradecer sinceramente a Olivier Doron, Selma Bassoli, Mônica R. Schpun, Benoît de l’Estoile, Amélia de Jesus Oliveira e Samara B. de Moura, pelas contribuições que enriqueceram este artigo.

profesional y regulación de las costumbres. Examinamos, en fin, como la formalización de un mercado legítimo de drogas viene acompañada del desarrollo de un conjunto de ilegalismos al borde del lícito y del ilícito.

**Palabras clave:** Sistema prohibicionista. Fiscalización de estupefacientes. Ilegalismo.

**Résumé :** Cet article propose de complexifier une analyse qui tend à réduire le prohibitionnisme à une politique répressive visant à l'interdiction absolue des drogues. Nous nous efforçons, à travers une perspective plus « positive », de rendre compte des diverses fonctions de contrôle, de régulation et de répression qui constituent le système prohibitionniste des drogues, en nous focalisant sur le cas du Brésil entre 1930 et 1970. Nous nous concentrons tout particulièrement sur l'activité de « *fiscalização* » des stupéfiants, dont nous décrivons les trois dimensions principales : contrôle statistique, prélèvement et réglementation des professions, et régulation des mœurs. Nous examinons enfin comment la formalisation d'un marché légitime des drogues est allé de pair avec le développement de tout un ensemble d'illégalismes, aux marges du licite et de l'illicite.

**Mots-clés:** Système Prohibitionniste. Contrôle et Régulation de Stupéfiants. Illégalismes.

## **Introdução**

Ao estudarmos o sistema proibicionista de drogas, encontramos alguns trabalhos que abordam a proibição das drogas como uma interdição total e massiva de substâncias, à qual corresponde uma política fundamentalmente repressiva, que, antes de tudo, é exercida de forma negativa, através de repressões e proibições. Entretanto, consideramos que o ato de proibir algo em um determinado lugar é ambivalente, pois sempre ocorre em um espaço de circulação. O que se proíbe é aquilo que é retirado de uma certa circulação, mas que pode ser permitido e inserido em outros espaços. Assim, a ação de proibir ou impedir algo dentro de um espaço é uma ação restritiva que autoriza e mantém a circulação dos produtos em outros espaços. A proibição nunca é absoluta; ela implica, ao contrário, possibilidades de circulação e de autorização em função de alguns fins considerados legítimos. Estes fins são majoritariamente médico-científicos e, em alguns casos, culturais. A legitimação dos fins implica um trabalho contínuo de delimitação, de definição e de institucionalização dos meios e dos recursos que serão utilizados para garantir esses fins, os quais apontam para dois aspectos. O primeiro é o estabelecimento de uma ligação entre a condição de circulação de produtos proibidos e a sua ressignificação a partir do seu sentido em termos médico-científicos ou culturais. O segundo é a permissão para que certos tipos de agentes institucionais tenham acesso legítimo à produção, comercialização e ao consumo de certos produtos (médicos, indústrias farmacêuticas etc.), ou ainda a incumbência de assegurar a legitimidade e a boa execução da circulação desses produtos (policiais, agentes de alfândega etc.).

É preciso então situar o sistema proibicionista a partir dessas operações de diferenciação subjacentes e desconstruir, pouco a pouco, a própria categoria de

“proibicionismo”, através de um desenvolvimento que organizamos aqui em três partes. A primeira será consagrada à confrontação dessa concepção negativa, que privilegia as restrições e proibições, com uma “perspectiva mais positiva”<sup>3</sup>, que dá ênfase aos processos de regulação, de controle e de repressão – que estão em jogo na formalização tanto das políticas sobre drogas quanto dos mercados legítimos de entorpecentes – e que reinsere as restrições e proibições dentro desse jogo mais complexo de regulações. Examinaremos o caso do Brasil entre 1930 e 1970, no qual essa formalização se dá por meio de uma série de atividades, entre elas a fiscalização que é realizada pelo agenciamento de instituições, tais como o Serviço de Fiscalização do Exercício Profissional (SFEP), a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE) e o Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina (e da Farmácia) (SNFM e SNFMF). Originam-se dessas instituições estatais agentes especializados, estabelecimentos, diplomas, prescrições, autorizações, regulamentos e uma série de atos normativos que analisaremos através da noção de fiscalização. Será precisamente a variedade de atos de Estado implicados nessa noção de “fiscalização” que nos interessará em uma segunda parte, a fim de elucidarmos as diversas operações administrativas e normativas que estão ligadas ao ato de fiscalizar (elaborar estatísticas, regulamentar profissões, coletar impostos, etc.) e aos efeitos da fiscalização, como, por exemplo, o controle político-moral exercido pelos organismos internacionais em nível nacional, ou exercido nacionalmente sobre os costumes da população. Se esse sistema de autorizações e controles dos entorpecentes multiplica as regras e os traços delimitadores do espaço dentro do qual as drogas podem circular, ele também multiplica, pelos mesmos gestos, os espaços suscetíveis de serem contornados. A partir daí emerge todo um campo de ilegalismos<sup>4</sup>, definidos como um conjunto de práticas destinadas a contornar a lei, realizadas no ponto de encontro entre o lícito e o ilícito. Na parte final, tomaremos esses ilegalismos vinculados ao sistema de regulação de entorpecentes como o objeto de nossa atenção.

### **Proibir não é abolir: a internacionalização da regulação e do controle de drogas**

---

<sup>3</sup> No sentido em que Michel Foucault contrastou uma análise negativa do poder em termos de interdição e de repressão, e de uma descrição positiva das relações de poder que não se limitam, de forma alguma, a essas interdições e repressões. Cf. FOUCAULT, Michel. *La volonté de savoir*. Gallimard, 1976.

<sup>4</sup> Para informações mais detalhadas sobre a noção de ilegalismo desenvolvida por M. Foucault, ver: FOUCAULT, M. *Surveiller et punir*. Gallimard, 1975. Essa noção, como ferramenta de análise, inspirou diversos trabalhos mais contemporâneos como, por exemplo, LASCOURMES, P. L’illégalisme, outil d’analyse, à propos de Surveiller et punir de Michel Foucault. *Sociétés et représentations*, n. 3, p. 78-84, 1996; FISCHER N.; SPIRE, A. L’État face aux illégalismes. *Politix*, n. 87, p. 7-20, 2009; TELLES, Vera da Silva; HIRATA, Daniel Veloso. Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. *Tempo Social*, v. 22, n. 2, dec. 2010.

A análise das operações em jogo no sistema proibicionista de drogas exige, primeiramente, que se vá além de uma perspectiva “negativa” da proibição, ou seja, é preciso problematizar duas ideias recorrentes: a de que a proibição implica uma interdição absoluta das drogas e a de que a proibição se resume às atividades essencialmente repressivas. De fato, a política proibicionista de drogas é muitas vezes apresentada como um sistema de interdições, em nível jurídico, relacionadas a uma série de substâncias, combinadas por práticas essencialmente repressivas. Todavia, não podemos confundir restrições formais e práticas de determinados modos de acesso, de circulação e de usos de substâncias com uma interdição absoluta do produto em si; não são propriamente as drogas que são proibidas juridicamente, mas as formas de acesso ilegítimo à produção, comercialização e consumo. Da mesma forma que a proibição remete à questão do impedimento jurídico da livre circulação de determinados produtos, ela implica outra modalidade de circulação, onde esses produtos são condicionados exclusivamente a uma finalidade específica. Os produtos podem circular legitimamente “se e somente se” forem destinados a fins médicos científicos ou, ainda, a fins culturais. Assim, o sistema jurídico de proibição das drogas define previamente as circunstâncias nas quais o acesso e a circulação de substâncias são legítimos; quais atores são legítimos para manuseá-las e em quais condições; e prevê punições para os acessos e circulações ilegítimos, mesmo quando eles acontecem dentro do campo médico-científico ou “leigo”. A perspectiva “positiva” que sugerimos enquanto metodologia, e, aliás, já existente em alguns trabalhos sobre a questão<sup>5</sup>, considera as operações prévias feitas pelo sistema jurídico de proibição das drogas, tais como as separações entre agentes e usos legítimos e ilegítimos, e privilegia uma abordagem que insiste nos processos de autorização e controle dos atores legítimos e na repressão dos usos ilegítimos. Essa abordagem vai além da dimensão repressão/interdição da proibição e a reinsere em uma rede mais complexa de práticas e de atores que questionam dimensões econômicas, morais e políticas; que organizam e regulam os modos de circulação legítima, na medida em que eles modelam restrições e interdições. É preciso então situar as operações “negativas” de repressão e de exclusão, que caracterizam o sistema proibicionista, dentro de um conjunto de operações mais “positivas” de criação e de formalização de instituições e de uma série de agentes que permitem o funcionamento desse sistema.

---

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, MCALLISTER, W. B. *Drug diplomacy in the twentieth century: an international history*. London: Ed. Routledge, 2000 ; DUDOUET, F-X. *Le grand deal de l'opium: histoire du marché légal des drogues*. Paris: Ed. Syllepse, 2009.

Se a noção de “sistema proibicionista” remete à questão da restrição e de seu dinamismo institucionalizador, ela remete também a uma política econômica particular que se caracteriza a partir dos seguintes princípios: controlar a circulação dos produtos através de uma regulação das importações e das exportações; instaurar um sistema de taxaço e de imposição; assegurar uma forma de monopólios de alguns agentes submetidos a controle; lutar contra o contrabando e multiplicar as alfândegas. Esses princípios constituem as bases sobre as quais se instalam, em escala internacional e nacional, os pilares político e econômico do sistema de controle e de repressão dos entorpecentes. A história da formação do sistema internacional de controle e regulação dos entorpecentes no seio da Sociedade das Nações (SDN) e, a partir de 1945, das Organizações das Nações Unidas (ONU), é fundamental para o nosso propósito<sup>6</sup>. Os dispositivos internacionais em matéria de drogas, desde o começo do século XX, sobretudo a partir de 1930, exerceram um papel fundamental de repartição e de distribuição dos entorpecentes para um conjunto de territórios, de mercados e de atores, através da constituição de um oligopólio internacional para regular e controlar a produção, a oferta e a demanda de entorpecentes. Dessa regulação, implica logicamente uma luta diplomática para saber quem terá acesso e como serão distribuídas essas quotas-partes do mercado aos países produtores, fabricantes e consumidores. Sobretudo porque é nessa dinâmica assimétrica que se reparte, em nível internacional, a fabricação legal dos entorpecentes, ou seja, onde se situa a mais-valia do mercado, que é atribuída a poucos países detentores de indústrias farmacêuticas. Ter acesso às quotas-partes do mercado lícito significa ter direito a uma autorização para participar do oligopólio enquanto produtor, fabricante e consumidor. Só que o acesso ao mercado limitado implica uma série de deveres contratuais que se manifestam pelo envio sistemático de formulários estatísticos, provando a necessidade de uma determinada quantia de entorpecentes por ano, revelando o que foi consumido, produzido e fabricado trimestralmente, etc. Isso significa que, bem antes de ser pensado como um sistema exclusivamente de proibição e de repressão, de caça às drogas, em uma leitura anacrônica que é feita a partir da declaração da guerra às drogas em 1970 por Richard Nixon, o sistema internacional de controle do mercado e da política de drogas, que se fortalece nos anos 1930, tem por objetivo a regulação e a repartição do mercado legítimo, recomendando simultaneamente a repressão sobre tudo o que desestabiliza esse mercado; uma repressão que visa o ilegítimo que circula junto com o legítimo ou paralelamente a ele.

---

<sup>6</sup> Ver DUDOUET, op. cit.

O objetivo primeiro desse sistema internacional é o de combater a demanda ilegítima e regular a demanda legítima através da restrição da oferta, e de ajustar da forma mais objetiva e exata a equação: oferta igual à demanda. Para assegurar esse objetivo, é criada a cena principal dentro da qual o sistema se materializa através de instituições internacionais especializadas (Comitê Central Permanente da Sociedade das Nações, Órgão de Controle, etc.), e de conferências e convenções internacionais que asseguram politicamente e juridicamente sua legitimidade. Através da criação dessa arena diplomática, na qual se organiza a luta pelas drogas, são distribuídos os papéis de cada ator e de cada instituição, que se encarregarão conjuntamente de implantar um sistema de autorizações de importação e exportação, de taxas e impostos alfandegários para a circulação de matérias-primas e de mercadorias industrializadas e, sobretudo, de um dispositivo estatístico capaz de organizar todos esses dados e de agir internacionalmente sobre a produção, a comercialização e o consumo, ao impedir, por exemplo, que países produtores e fabricantes organizem a oferta em função de uma demanda interna ou paralela ao mercado oligopolístico internacional. Esse dispositivo, que aparece sob uma forma administrativa e objetiva, é na verdade um dispositivo político e econômico de controle contra todo excedente nos espaços de produção, oferta e consumo, pois o excedente é visto como sinônimo de desvio de drogas, suscetível de criar ou de alimentar um mercado ilegítimo concorrente.

O Brasil é inserido nesse processo a partir de 1930, implantando a CNFE em 1936, para dar continuidade aos princípios das convenções internacionais das quais participa. A CNFE se inscreve como uma espécie de hiato, um traço específico e contextual entre duas problemáticas internacionais. De um lado, as questões em torno da fabricação, regulamentação e distribuição de drogas (levantadas pela Convenção de 1931); e, de outro, as questões em torno da repressão e de seu tráfico ilícito (pela Convenção de 1936):

A CNFE se constituiu em um instrumento centralizador, destinado à internalização de um tipo específico de racionalidade, cujas técnicas e estratégias objetivavam regulamentar os modos lícitos de se consumir psicoativos no Brasil e, por conseguinte, criminalizar todo e qualquer uso que não tivesse finalidade medicinal [...] Nos cinco primeiros anos de existência (1936-1941), a CNFE buscou legitimar-se como autoridade máxima na produção de leis, regulamentos e normas, na aplicação dos instrumentos fiscalizadores do mercado de importação e exportação de psicoativos, além de se tornar responsável pela elaboração dos dados estatísticos encaminhados ao Comitê Central do Ópio.<sup>7</sup>

Se, de um lado, as atividades fiscalizadoras da CNFE – que ocorrem por meio da formulação da restrição jurídica dos entorpecentes, controle da importação e exportação, e

---

<sup>7</sup> CARVALHO, J-C. *Regulamentação e criminalização das drogas no Brasil: a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes -1936-1946*. Rio de Janeiro: Ed. Multifoco, pp. 24 e 27, 2013, respectivamente.

produção estatística – estão inseridas em uma pauta internacional, na qual se discute administrativamente os limites do lícito e do ilícito; de outro lado, essas atividades fiscalizadoras estão vinculadas a uma série de transformações e inovações administrativas locais, que emergem no país entre o final da década de 1930 e o início da de 1940, e que redistribuem as funções fiscalizadoras na matéria de forma institucional. O trabalho pioneiro de Jonatas Carvalho<sup>8</sup> demonstra claramente que, uma vez institucionalizada, as definições das atividades da CNFE repercutem sobre as redefinições das atribuições do SFEP e sobre a criação do SNFM. Assim, o sistema de controle de entorpecentes que se instaura supõe a articulação de um conjunto de instituições heterogêneas e a centralização de diversas atividades de controle, relativas tanto aos profissionais autorizados quanto à circulação de produtos. Nesse processo, alguns atores vão se esforçar para se apropriar da questão das drogas enquanto problema público. Isso significa que, desde o início, as atividades de fiscalização aparecem como forças centrípetas, capazes de manter o poder estatal centralizado, sistematizado e dinâmico, para que ele possa agir, a partir daí e dessa forma, em relação às drogas.

### **Marcar, classificar, contabilizar e controlar: a fiscalização de entorpecentes entre estatísticas e controle político-moral**

Nós nos deteremos na especificidade dessa noção de fiscalização que é onipresente na caracterização das atividades de instituições como a CNFE, o SNFM e o SFEP, que são constitutivas da implantação do sistema de controle de entorpecentes no Brasil nos anos 1930-40. Os agentes da fiscalização, no caso os membros da CNFE, possuíam diferentes perfis e estavam inscritos em uma paisagem ministerial bem diversificada. Em suas primeiras reuniões em 1935, o Comitê Nacional Permanente do Ópio e outros estupefacientes (futura CNFE) reunia-se de forma informal<sup>9</sup> no Ministério das Relações Exteriores (MRE) e já contava com a presença de vários profissionais vindos da medicina militar, da psiquiatria, da diplomacia, do direito, da polícia, etc. A “unificação gradual e a sistematização dos serviços federais da repressão das toxicomanias no Brasil, para melhor assegurar a boa execução das

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY DO RIO DE JANEIRO (AHI-RJ). Memorandum. Entorpecentes. Criação de um Comitê nacional permanente do Ópio e outros estupefacientes, 11 de novembro de 1935, 612.4 (04), 512.4, pp.1-2

Convenções internacionais vigentes”<sup>10</sup> eram metas do Comitê Nacional, que se alinhavam aos objetivos formulados pelo CCP: “aperfeiçoar os serviços repressivos entre os países consumidores”<sup>11</sup>. A centralização dos serviços de repressão se fazia majoritariamente através de uma articulação ministerial que reunia representantes do Ministério das Relações Internacionais, da Educação e da Saúde Pública, do Trabalho, da Fazenda, da Justiça e dos Negócios Interiores, da chefatura de Polícia do Distrito Federal e da Inspeção da Alfândega do Rio de Janeiro<sup>12</sup>. Isso quer dizer que, nesse caso, os “serviços de repressão” e o poder de polícia não estão, como se poderia supor, reduzidos às atividades exclusivamente de repressão policial ou judicial, mas são funções administrativas ligadas às diversas atividades dos diferentes Ministérios (da Saúde, do Trabalho, da Fazenda e também da Justiça). Eles implicam uma série de atividades administrativas e normativas, que visam formalizar um mercado, controlando profissões e distribuindo autorizações; centralizar informações, a partir da coleta de dados sobre sua população, e regular os costumes dessa população. São essas mesmas atividades que permitem aos agentes da fiscalização estender seu poder de controle sobre as esferas pública e privada. Etimologicamente, a noção de fiscalização remete aos atos do fiscal. Estes atos foram problematizados através da figura do censor no livro *Gouverner sans gouverner: une archéologie politique de la statistique*,<sup>13</sup> no qual Thomas Berns retoma seus diferentes sentidos. Com inspiração nessa leitura, a fiscalização pode ser desdobrada em três sentidos, os quais remetem à complexidade e à variedade dos atos de fiscalização: um sentido *estatístico*, como capacidade de contabilizar e conhecer a sua população e suas atividades, criando e legitimando simultaneamente as categorias sobre as quais o Estado age; um sentido *fiscal*, enquanto capacidade soberana de submeter algo ou alguém à tributação; e um sentido *moral*, enquanto polícia e censura dos costumes. Essas diferentes funções da fiscalização serão tratadas nas partes que se seguem. Como veremos, a dimensão moral de regulação dos costumes é inseparável das outras funções.

Mais do que uma indiferente obrigação administrativa de preencher formulários que a distância e o automatismo do gesto possam sugerir, a fiscalização de entorpecentes consiste nas atividades que marcam substâncias através de autorizações, traçando-as em sua circulação; demarcando, por conseguinte, lugares e corpos pelos quais elas perpassam, contabilizando-os. Como diz Berns, o papel do censor é, antes de tudo, recensar e

---

<sup>10</sup>AHI-RJ, Memorandum. Estupefacientes. Sobre a sistematização dos serviços federaes de repressão, 5 de julho de 1935, 512.4, p.1.

<sup>11</sup>AHI-RJ. Memorandum. Lucta internacional contra as toxicomanias, 8 de julho de 1935, 612.4 (04), p.1.

<sup>12</sup>Ibid.

<sup>13</sup>BERNS, T. *Gouverner sans gouverner*. Paris: Presses universitaires de France, 2009.



contabilizar, é conhecer profundamente a população e o que nela se faz<sup>14</sup>. O fiscal se posiciona entre as atividades do censor enquanto recenseador e as do censor enquanto aquele que “zela pelos costumes”, situando-se como um hífen que coloca em tensão esses dois sentidos. A fiscalização, em seu sentido estatístico, implica todo um controle da população, desde suas grandes constantes até seu ínfimo detalhe, seja por meio do conhecimento preciso da quantidade de entorpecentes importados e seus preços, seja pela coleta de dados sobre a intimidade do cotidiano de alguns indivíduos. Veremos aqui, a partir de dois exemplos, quais são os tipos de controle subjacentes a essa relação estatística que a CNFE entretém, tanto em nível internacional quanto em nível nacional.

No âmbito internacional, como vimos, as atividades estatísticas da CNFE inscrevem-se dentro de um sistema de controle, que visa a organização das quotas de produção, distribuição e consumo de entorpecentes, a fim de evitar excedentes e potenciais desvios. As estatísticas permitem, assim, conhecer o estoque de cada quota-parte no mercado, fazendo com que, de uma obrigação política internacional (lutar contra a oferta ilegítima de entorpecentes), emane efeitos diretos sobre a política e a economia nacional. O Brasil, enquanto país consumidor e como parte das convenções internacionais, já tem, bem antes da CNFE, essa obrigação contratual de revelar a esses organismos internacionais seu estoque público e seu consumo de matéria-prima ou de produtos já industrializados. Antes da CNFE, as estatísticas eram enviadas pela Inspeção do Exercício Profissional da Medicina (IEPM), cujo inspetor interino era Roberval Cordeiro de Farias, presidente da CNFE a partir de 1936. Essas atividades consistem, majoritariamente, no envio ao CCP da SDN (até os anos 1940) e à Comissão de Entorpecentes (CND) da ONU (a partir dos anos 1945), de formulários e de faturas de importação destinadas ao controle internacional. Mas é com a criação da CNFE que as relações com esses organismos começam a ser valorizadas e adquirem uma importância em nível nacional. A produção de dados quantitativos é combinada com uma produção de dados qualitativos que se manifestam por relatórios ou correspondências enviados, por livre iniciativa ou por exigência da parte desses organismos, que descrevem pontos políticos nacionais relacionados aos entorpecentes que ela julga importante comunicar.

Inúmeras são as modalidades de controle que são intrínsecas ao ato de contabilizar que é inerente às estatísticas, e diversas são as formas de apresentá-las. Nós nos apoiaremos aqui em alguns exemplos pontuais, que revelam questões políticas e morais subjacentes à produção numérica de dados. Uma primeira dimensão é o tipo de controle político que os órgãos

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p.69-80.

internacionais podem exercer em nível nacional, a partir da comunicação estatística feita pela CNFE. Em algumas correspondências do MRE – mediador entre o Ministério da Saúde e da Educação Pública e o Órgão de Controle (OC)<sup>15</sup> – pode-se constatar que esse controle aparece por meio da confrontação de dados provenientes, por um lado, dos fiscais do OC, e, de outro, dos fiscais do IEPM, que discutem, por exemplo, os dados dessa tabela:

B R É S I L  
Tableau

indiquant les importations de drogues au Brésil pendant la période 1931 à 1934 ainsi que les évaluations de drogues pour l'année 1936, fournies par le Gouvernement brésilien conformément aux articles 2 à 5 de la Convention de Limitation.

| Drogues   | Statistiques d'importation fournies par le Gouvernement du Brésil. |      |      |      | Statistiques d'exportation à destination du Brésil fournies par les pays exportateurs. |      |      |      | Evaluations pour l'année 1936 fournies par le Gouvernement du Brésil. |      |      |         |
|-----------|--|------|------|------|--|------|------|------|---|------|------|---------|
|           | 1931   | 1932 | 1933 | 1934 | 1931   | 1932 | 1933 | 1934 | 1936  | 1936 | 1936 | 1936    |
|           | Kg.  | Gr.  | Kg.  | Gr.  | Kg.  | Gr.  | Kg.  | Gr.  | Kg.   | Gr.  | Kg.  | Gr.     |
| Morphine  | 8  |      |      |      | 422(a)   | 13   |      |      |   |      |      |         |
| Eucodal   |  |      |      |      | (a)  |      |      |      | 1   |      |      |         |
| Diacodide |  |      |      |      | (a)  |      |      |      | 329   | 1    | 246  | 6       |
| Codéine   |  |      |      |      |  |      |      |      | 30  |      | 48   | 600     |
| Diacéine  |  |      |      |      | N R X  |      |      |      |   |      | 1200 | 59      |
| Cocaine   | 9  |      | 54   |      | 975(a)   | 33   |      |      | 40  |      | 33   | 768:140 |
| Dilaudine |  |      |      |      | (a)  |      |      |      |   |      |      | 3       |
| Asdicone  |  |      |      |      | (a)  |      |      |      |   |      |      | 450: 6  |
| Éthaine   |  |      |      |      | (a)  |      |      |      |   |      |      | 6       |

Le signe . (point) indiqué "néant" ou "quantité inférieure à 1 kilogramme".  
(a) Un relevé trimestriel manque.  
(x) Les lettres N R indiquant que les renseignements statistiques manquent.

CONFÈRE: a) Vila Rica.  
Chefe do Serviço de Dactylographia.  
04.10/9/35.

CONFORME: a) J. S. de Foz de Iguaçu.  
Chefe do Serviço dos Limites e Actos Internacionais.

Fonte: ARQUIVO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Fiscalização do comércio internacional do ópio e outros entorpecentes*, pasta 5778, referência 612.4 (04).

### Nessas correspondências o OC

[...] não entende muito claramente o método que foi adotado para o cálculo das quantidades necessárias ao consumo [...] O Órgão de Controle deseja chamar a atenção de vosso Governo sobre a grande divergência que existe entre a avaliação de suas necessidades para 1936 e essas mesmas necessidades durante os últimos anos, como elas aparecem nos números de importações. Ele ficaria feliz em saber se, depois de nova revisão, as avaliações para as drogas em questão não poderiam ser reduzidas.<sup>16</sup>

As divergências apontadas pelos fiscais do OC, que exigem explicações sobre as formas de contabilizar e as revisões das quantidades de drogas pedidas, suscitam das instâncias brasileiras uma resistência em relação ao critério subjacente ao método empregado pelos organismos internacionais. Essa resistência se dá por meio de uma exposição longa, na qual, ao mesmo tempo em que se reconhece os erros de cálculo, se reivindica que as avaliações das necessidades de entorpecentes sejam baseadas na quantidade populacional de

<sup>15</sup> O OC é um órgão técnico criado pela Convenção de 1931 que trata as informações estatísticas e as avaliações das necessidades de entorpecentes de cada país enviadas ao CCP.

<sup>16</sup> AHI-RJ. LA/316/612.4(04)/1935/Anexo 1 e 2 (tradução nossa).

um país, e não nos cálculos baseados em importações declaradas, onde certamente haveria divergências

Proveniente [s] do facto de haver o Brasil assignado, sem qualquer restrição, uma convenção de difficil execução a ser aplicada em territorio tão vasto como o nosso, só a pouco e pouco lhe sendo possível cumprir as obrigações della decorrentes.<sup>17</sup>

Além do problema de prospecção do consumo, o OC, através de suas atividades estatísticas, visa saber se essa diferença entre o que foi declarado pelo Brasil como importação e o que foi declarado pelos países que exportaram entorpecentes para o Brasil é realmente um mero erro de cálculo ou a revelação de uma retenção excessiva de entorpecentes que poderia ser desviada para o mercado ilícito. O que o OC quer verificar é a transparência do governo brasileiro, uma transparência que não passa pelo simples compromisso de envio continuado de dados estatísticos, ou seja, um engajamento burocrático, mas pelo compromisso político de luta contra os excessos, os excedentes suscetíveis de ameaçar o oligopólio legítimo do mercado e da política de entorpecentes. Essa tabela das avaliações do que foi consumido e do que se quer consumir, feita pelo OC e transmitida ao governo brasileiro, demonstra a forma através da qual o controle do comércio lícito de entorpecentes se exerce no ponto de contato do internacional com o nacional, onde questões de ordem política e econômica estão em jogo, e como seus efeitos repercutem na política nacional em matéria de entorpecentes.

Essa tabela e seu dossiê são exemplares de uma confusão na atividade fiscalizadora, de uma dimensão de contabilização e de uma dimensão político-moral. Pois o controle internacional que se faz presente dentro de um território, em um diálogo estreito, a partir do qual se advertem e se expõem países, levando-os a se desculpar, deriva de “recomendações neutras e objetivas”, feitas por uma Comissão *Consultiva* do tráfico do ópio e outras drogas nocivas. Desses acordos internacionais, que aparecem sob uma forma objetiva e administrativa, através da formalização e da transmissão de dados estatísticos, deriva uma série de ações normativas, que controlam, julgam e advertem. No caso do Brasil, essas ações levam-no a justificar seus erros pela mobilização de sua boa-fé. Isso significa que a ação normativa, subjacente ao controle internacional de drogas, faz com que o problema da divergência na equiparação dos dados não seja submetido aos crivos da objetivação e da prova, mas ao julgamento da probidade. Assim, depois de uma longa demonstração dos equívocos que geraram a diferença na contabilização do OC, o Ministro da Educação e da Saúde Pública explica ao Ministro das Relações Exteriores que

---

<sup>17</sup>AHI-RJ. LA/11/612.4(04)/1935/Anexo 7

[...] as informações colligidas são amplamente suficientes para fazer desaparecer qualquer dúvida que pudesse persistir acerca da probidade com que tem agido a Inspeção do Exercício Profissional da Medicina, confiada a um tecnico acima de qualquer suspeita. O que houve, no fundo, foi apenas um mal entendido [...]<sup>18</sup>

E, dessa forma, a interpelação situada e inesperada toma a forma de uma ofensa em certos relatórios e correspondências enviados pelo OC. Esses relatórios adquirem uma importância crucial e complementar aos dados estatísticos. Os relatórios, neste caso, não são nada menos que o detalhe qualitativo do que foi contabilizado e uma forma de controle sobre o que não se contabiliza, como, por exemplo, a boa-fé e a transparência do governo brasileiro. É por esses instrumentos quantitativos e qualitativos que passa a reativação da obrigação contratual e, por conseguinte, a extensão do campo de intervenção dos órgãos internacionais em territórios nacionais.

Além das atividades estatísticas elaboradas para o controle internacional de entorpecentes, a CNFE se investe na cena internacional por meio da elaboração de uma *expertise* própria ao Brasil sobre a *cannabis*. No âmbito nacional, as atividades estatísticas realizadas pela CNFE serão fundamentais para a construção de um problema político específico ao Brasil, relacionado à maconha<sup>19</sup>. A elaboração desse problema é feita a partir de dois processos estatísticos complementares. De um lado, um trabalho de objetivação quantitativo da produção da maconha e da repartição de seu consumo na população, que visa objetivar sua frequência e seu impacto na sociedade. De outro lado, um trabalho de investigação qualitativa, fundada em uma série de estudos etnográficos ou psiquiátricos sobre os modos de consumo da maconha e os grupos que a consomem. Essas pesquisas estatísticas e etnográficas são notadamente o resultado de expedições realizadas por membros da CNFE e de estudos realizados por membros das Comissões Estaduais de Fiscalização de Entorpecentes (CEFE), especialmente no Norte e no Nordeste do país. Elas são simultâneas ao esforço de erradicação e de censura dos costumes locais e da constituição da maconha como perigo social da Nação. A maconha é um exemplo da forma através da qual uma substância se torna, em certo momento, um objeto privilegiado pelas estatísticas feitas pela CNFE, sendo, dessa forma, integrada não somente como dado, mas também como um problema biopolítico.

---

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Sobre a questão ver, por exemplo: ADIALA, J-C. *O problema da maconha no Brasil: ensaio sobre racismo e drogas*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1986; CARNEIRO, H. Uma breve história dos estudos sobre a maconha no Brasil. *Estudos Universitários*, Pernambuco, v. 28, p. 79-92, 2011; SAAD, L.G. *Fumo de negro: a criminalização da maconha no Brasil (c. 1890-1932)*. 2013. Dissertação (Mestrado em História Social) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013; SOUZA, J-E. L. de. *Sonhos da diamba, controles do cotidiano: uma história da criminalização da maconha no Brasil republicano*, 2013.

O trabalho estatístico, que visa objetivar a maconha como problema populacional e conhecer sua repartição e seu impacto na sociedade, faz-se em diversas áreas. Seus resultados são centralizados pela CNFE, que apresenta a maconha nacionalmente e internacionalmente como um problema tipicamente brasileiro. Em diversos trabalhos de referência da CNFE<sup>20</sup>, a maconha é apresentada como um problema nacional bem localizado e suscetível de degradar a sociedade: “é [...] no norte [...] onde sei achar-se o vício de fumar a maconha mais espalhado, produzindo estragos individuais e [...] graves consequências criminosas”<sup>21</sup>. Entre 1940 e 1950, alguns desses trabalhos circunscrevem a maconha como um objeto científico, isolando-a enquanto substância química e incluindo-a em diversos experimentos quantitativos, sejam eles químicos e farmacodinâmicos<sup>22</sup> ou até mesmo agrônômicos, testando sua propriedade tóxica sobre um grupo de peixes<sup>23</sup>. O argumento da toxicidade será de suma importância no momento de reelaborar, no início do processo de politização da planta, todas as práticas e costumes ligados a ela, pois esse tipo de argumento faz com que os comportamentos criminosos ou imorais, que são associados ao consumo da maconha, sejam inseridos em debates que interpretam esses comportamentos como advindos das propriedades intrínsecas da planta e não das propriedades psicológicas do indivíduo.

Em paralelo a esse trabalho de objetivação das propriedades tóxicas da maconha, desenvolve-se, durante 1940 e 1950, todo um trabalho de reconhecimento das regiões e das populações implicadas no consumo, na venda e na produção da planta. Expedições foram feitas no Norte e no Nordeste do Brasil pela CNFE, onde se buscava localizar e conhecer o problema da maconha. Uma delas foi realizada em 1943, em uma “viagem de inspeção [...] nos Estados da Bahia, Sergipe e Alagoas, visando o problema da maconha na região do Rio São Francisco”<sup>24</sup>. Na ocasião dessa expedição, destinada a criar e a formar as CEFES desses Estados, o presidente da CNFE, na época Roberval Cordeiro de Farias, entrega um “inquérito sobre a maconha a ser feito na região do Rio São Francisco, relativo às zonas de plantação, aos viciados, à atuação das autoridades policiais, dos médicos e farmacêuticos e à ação dos

---

<sup>20</sup> Ver: BRASIL. Ministério da Saúde. Serviço Nacional de Educação da Sanitária. *Maconha*: coletânea de estudos brasileiros. 2. ed. Rio de Janeiro: Serviço Nacional de Educação da Sanitária, 1958.

<sup>21</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 2.

<sup>22</sup> TOBIAS E SILVA, M-M.; PIRES DA VEIGA, E. Maconha (cannabis sativa) - Estudo químico e farmacodinâmico. In: BRASIL, op. cit., p. 283-294.

<sup>23</sup> HASSELMANN, J.; RIBEIRO, O. A ação tóxica da maconha cultivada no Brasil. In: BRASIL, op. cit., p. 239-241.

<sup>24</sup> CORDEIRO DE FARIAS, R. Relatório apresentado aos Srs. Membros da Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes. In: BRASIL, op. cit., p. 105.

curandeiros”<sup>25</sup>, destinado a centralizar os dados para formalizar o problema. Esse inquérito visa conhecer de perto tanto as zonas de plantações e os viciados quanto o papel potencial que as autoridades policiais, médicos, farmacêuticos e curandeiros poderiam exercer para a manutenção do problema. Por meio da ficha de inquérito, pode-se controlar, no mínimo indiretamente, a atuação das autoridades legítimas, encarregadas de erradicar o problema através dos espaços consagrados à denúncia:

C.E.F.E. – BAHIA  
INQUÉRITO SOBRE A MACONHA

Ficha 6.º ..... Nome .....

Sexo: ..... Apelidos: .....

Profissão: ..... Salário mensal: .....

Idade: ..... Cór ..... Estado Civil .....

Quantos filhos tem vivos? ..... Quantos mortos e em que idade .....

.....  
Tem nos seus parentes, loucos ou obcedados, alcoólatras, suicidas, delinquentes?  
.....

Quantas pessoas sustenta? .....

Vida familiar: .....

Para que usa a M? .....

Usa diariamente ou como? .....

Desde quando? .....

Quem o iniciou? .....

Que sente com a maconha? .....

Como usa? .....

.....

Donde vem a M? ..... Vendedores: .....

..... Custo: .....

Outros que a usam ..... Outros nomes da M? .....

.....

Cite provérbios, versos, anedotas, modinhas sobre a M: .....

.....

Usa só ou em companhia, a M? .....

Bebe? ..... Conhece outros tóxicos? .....

.....

Que doença teve? .....

Que sofre agora? .....

Estêve preso? ..... Porquê? .....

Cumpriu pena? ..... Porquê? .....

Onde? .....

Qual pena? .....

*OBSERVAÇÕES GERAIS:*  
(INSTRUÇÃO, Religião, Sexualidade, Altura, Pêso, Magro, Gordo)

Assinatura

Fonte: CORDEIRO DE FARIAS, R., op. cit., p. 106.

A partir da coleta de dados, a fiscalização, como poder de polícia, é exercida nos detalhes das práticas individuais, tentando conhecer intimamente cada indivíduo em sua relação com a família, com os vendedores de maconha, com a cultura regional ligada à da maconha; ela também permite conhecer se o indivíduo é doente, se foi preso, entre outros aspectos. Através desse conhecimento detalhado, procura-se também extrair, pela ficha de inquérito, uma série de correlações gerais entre o uso e o crime, sobre as condições sociais, os costumes, a cor de pele, etc., que serão posteriormente integradas em dados estatísticos

<sup>25</sup> Ibid., p. 106.



nacionais ou em outros estudos. Décio Parreiras<sup>26</sup>, em um estudo publicado em 1949<sup>27</sup>, insere diversos fatores correlativos ao uso da maconha em uma parte consagrada ao “resumo e interpretação estatística”, dando continuidade aos trabalhos “[...] realizados há três anos do Doutor Eleyson Cardoso [E.C.]<sup>28</sup> [...] e que diferem porém dos de João Mendonça<sup>29</sup>, quanto à maior incidência de viciados por grupos de idade”<sup>30</sup>:

| <i>Pessoas e fichas observadas</i>   | <i>Dados atuais</i> |       | <i>Dados E. C.</i> |       |
|--------------------------------------|---------------------|-------|--------------------|-------|
|                                      | N.º                 | %     | N.º                | %     |
| Do sexo masculino .....              | 120                 | —     | 46                 | —     |
| Do sexo feminino .....               | 115                 | 95,7  | 45                 | 97,8  |
| Leucodermos .....                    | 5                   | 4,3   | 1                  | 2,2   |
| Faiodermos .....                     | 27                  | 22,5  | —                  | 2,2   |
| Melanodermos .....                   | 41                  | 34,1  | —                  | —     |
| Côr ignorada .....                   | 30                  | 25,0  | —                  | —     |
| De 10 a 19 anos de idade .....       | 22                  | —     | —                  | —     |
| De 20 a 29 anos de idade .....       | 24                  | 20,0  | 9                  | 19,5  |
| De 30 a 39 anos de idade .....       | 31                  | 28,0  | 28                 | 60,00 |
| De 40 a 49 anos de idade .....       | 18                  | 15,0  | 8                  | 17,3  |
| Casados .....                        | 7                   | 5,8   | 1                  | 2,1   |
| Solteiros .....                      | 14                  | 11,6  | 4                  | 8,6   |
| Situação ignorada .....              | 75                  | 62,5  | 42                 | 91,4  |
| Brasileiros .....                    | 31                  | —     | —                  | —     |
| Estrangeiros .....                   | 120                 | 100,0 | 46                 | 100,0 |
| Nortistas .....                      | 0                   | 0,0   | 0                  | 0,0   |
| Sulistas .....                       | 107                 | 87,5  | —                  | 100,0 |
| Situação ignorada .....              | 1                   | 0,8   | 0                  | 0,0   |
| Sem anormalidades, após o fumo ..... | 12                  | —     | —                  | —     |
| Com psiquismo .....                  | 27                  | 22,5  | —                  | —     |
| Com somatismo puro .....             | 79                  | 65,8  | —                  | —     |
|                                      | 14                  | 11,6  | —                  | —     |

Fonte: PARREIRAS, op. cit., p. 258.

A combinação entre esses dois modos de objetivação estatística, pela ficha e pela tabela, contribui para o conhecimento populacional do problema da maconha e sua formalização enquanto problema de saúde pública, tanto pela sua repartição na população (idade, cor de pele, estado civil, regionalidade) quanto pela sua frequência. Além desses dois modos de objetivação estatística, objetivou-se a gravidade do problema em termos populacionais (a gravidade em termos tóxicos foi brevemente mencionada acima) e propôs-se medidas para a sua erradicação. Para apreender essa gravidade, era importante saber quais efeitos a maconha tinha sobre certos grupos e as especificidades desses grupos. Também

<sup>26</sup> Décio Parreiras foi o presidente da CNFE, a partir do final dos anos 1950.

<sup>27</sup> PARREIRAS, D. Cannabismo ou maconhismo. In: BRASIL, op. cit., p. 243-281.

<sup>28</sup> Médico, representante do presidente da CNFE e Delegado do Estado de Pernambuco na reunião para o Convênio Interestadual da Maconha em 1946

<sup>29</sup> Psiquiatra e catedrático da Faculdade de Medicina da Bahia, representante da CEFE da Bahia na reunião para o Convênio Interestadual da Maconha em 1946

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 258.

tornou-se importante dispor de estudos etnográficos para adentrar os costumes e apropriar-se do conhecimento local desses grupos em relação à planta, a fim de analisar “os aspectos folclóricos da maconha”<sup>31</sup>. Vários estudos,<sup>32</sup> em colaboração com a CNFE, concentraram-se nas dimensões culturais da maconha, visando reformá-las. Um deles é o do psiquiatra Garcia Moreno, diretor do Serviço de Assistência a Psicopatas e representante da classe médica na CEFE, ambos de Sergipe, que estuda o “vício da maconha” pelos

‘maloqueiros’ ou ‘ratos cinzentos’ [que] são adolescentes abandonados, delinqüentes quase todos, que moram debaixo das pontes do cais de Aracajú. [...] Fumam a planta e sabem dela mil coisas: os efeitos, os nomes, as superstições, o folclore.<sup>33</sup>

A maconha é apresentada como inscrita em culturas religiosas, fumada em rituais de candomblé,<sup>34</sup> inserida em uma cultura da delinquência, ou seja, o seu uso estaria vinculado a algumas populações que podem se deslocar no território, disseminando essas práticas e os problemas a ela relacionados.

Todas essas preocupações legitimam uma série de controles que serão exercidos sobre a população ‘suscetível’ e sobre esse conjunto cultural a ser erradicado ou isolado no país. Conseqüentemente, desse trabalho de objetivação estatística ou etnográfica, é concebido um projeto de erradicação da maconha. Décio Parreiras, que foi também o chefe do Serviço de Febre Amarela do Estado do Rio de Janeiro nos anos 1930, não hesita em associar o problema da maconha aos problemas endêmicos de saúde pública e em sugerir a integração do problema nas pautas da saúde pública, da agronomia e do exército, para exercer eficientemente “medidas profiláticas do mal”. Em um relatório de 1957, elaborado para a CNFE, ele revê a estratégia de combate à maconha dos últimos dez anos no Brasil e sugere que a luta, antes focalizada sobre o traficante, seja direcionada também para as plantações de maconha, incluindo a produção na intervenção que antes era feita somente sobre a circulação:

Nos estados produtores da planta, o plantio está, frequentemente, em mãos de proprietários de sítios, com grande responsabilidade política local, e que dificilmente, permitem às autoridades qualquer atuação nesse sentido [...] Aprender o contrabando e prender o contrabandista vale muito pouco, como nos mostra a experiência do último decênio. Em matéria de combate à maconha, nós nos achamos, em 1957, como se achava o Brasil, em 1902, na luta ao mal amarílico, que se pretendia acabar fazendo apenas o isolamento de amarementos, e quando Oswaldo disse a Rodrigues Alves que não bastava isolar o doente. Era preciso também, e principalmente, matar o mosquito vector da apavorante enfermidade. O govêrno

<sup>31</sup> CORDEIRO DE FARIAS, R., op.cit, p.110

<sup>32</sup> Ver, p. ex.: BARBOSA, O. O vício da diamba. In: BRASIL, op. cit., p. 15-25.

<sup>33</sup> MORENO, G. Aspectos do Maconheiro em Sergipe. In: BRASIL, op. cit., p.157.

<sup>34</sup> Ver p. ex.: RODRIGUES, D. Os fumadores de maconha: efeitos e males do vício. Memória apresentada ao Segundo Congresso Científico Panamericano, reunido em Washington D.C., a 27 de Dezembro de 1915.



Federal, na forma da lei, precisa iniciar a destruição das plantações de maconha, onde elas existirem. Não chega e não basta prender o traficante.<sup>35</sup>

Mudar a estratégia e reprimir a produção não significa abandonar as estratégias anteriores de combate à maconha, mas aumentar seu campo de intervenção e controle, incluindo os de difícil acesso, tais como os proprietários de terras locais. Essa estratégia prolonga uma vontade de extensão da área de atuação do Estado, que visa penetrar domínios que eram vistos como particulares, fazendo com que através do problema da maconha sobressaiam tensões entre poder federal e local. A associação do problema da maconha ao problema da febre amarela faz com que as estratégias de combate também ganhem uma força de impacto em termos de campanha pública e articulação institucional, favorecendo a ação minuciosa sobre diversos grupos e regiões. Assim, ao invés de delegar todo o trabalho executivo do projeto de erradicação da maconha às CEFÉ, a CNFE pôde se apoiar também sobre outras instituições, já estruturadas localmente como as

Delegacias Regionais [de Saúde] e de seu Serviço de Endemias Rurais que garantirão a descoberta de novas plantações no interior do país; [...] técnicos do Ministério da Agricultura, [...] forças armadas, em especial do Exército<sup>36</sup>.

Esse poder de polícia exercido pela fiscalização de entorpecentes não deve ser reduzido ao simples controle de grupos específicos ou regiões em suas atividades ilícitas relacionadas à maconha, pois uma das principais atividades da CNFE consiste também no controle dos profissionais e estabelecimentos que detêm o monopólio legítimo da comercialização e prescrição de outros entorpecentes (como, por exemplo, a morfina). Dessa forma, a instalação desse novo aparelhamento estatístico dedicado aos entorpecentes autorizados é simultânea ao controle e à vigilância direcionados aos profissionais da saúde e aos estabelecimentos farmacêuticos; pois o problema das toxicomanias também está ligado às prescrições médicas. A esse controle próprio, instituído por legislações específicas que circunscrevem cada profissional em uma corporação, é somada uma série de instrumentos normativos e visitas, destinadas a disciplinar a classe detentora do monopólio legítimo dos entorpecentes. Em 1960, um folheto intitulado “Instruções gerais sobre o uso e o comércio de

---

<sup>35</sup>ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY (AHI). *Relatório da CNFE apresentado ao Senhor Ministro das Relações Exteriores sobre o problema da maconha*, 5 de agosto de 1957, Classificatórios a, p. 4.

<sup>36</sup>Ibid., p. 5.

entorpecentes”<sup>37</sup> é destinado a todos os estabelecimentos públicos ou privados, com o objetivo de instaurar uma disciplina médico-científica, a saber: hospitais, casas de saúde, CEFE, farmácias, drogarias, laboratórios e consultórios odontológicos. Esse folheto estabelece as precauções administrativas que os estabelecimentos e agentes de saúde devem tomar no momento de prescrever e de comercializar uma substância entorpecente, sob pena de multas, prisão ou retenção do direito de exercer a profissão. Essas prescrições caracterizam as infrações e suas respectivas penas, e visam também evitar os abusos cometidos pelos agentes de saúde e proprietários de estabelecimentos, que poderiam se tornar toxicômanos pelo acesso facilitado aos entorpecentes ou desviá-los para o comércio ou usos ilícitos.

Dessa forma, a toxicomania é apreendida pela CNFE sob três ângulos, sendo dois deles relacionados aos agentes de saúde, visto que estes têm facilidade de acesso às drogas e podem ou aproveitar dessa facilidade para consumi-las e distribuí-las ilicitamente, ou gerar toxicômanos a partir de práticas inadequadas, porém lícitas (superdosagem de medicamentos). O terceiro ângulo explica a toxicomania enquanto um problema proveniente de indivíduos não autorizados (traficantes). Não é então por acaso que, em um outro folheto publicado também em 1960, intitulado “Recenseamento de toxicômanos no Brasil”<sup>38</sup>, a CNFE integra em suas categorias a possibilidade de atribuição das causas da toxicomania tanto às práticas médicas inadequadas quanto ao papel exercido pelos traficantes. A CNFE procura, através do recenseamento, identificar as causas da toxicomania, conhecer como ela se difunde entre os grupos que podem ter um acesso aos entorpecentes e com qual frequência ela se dá. Para isso, é preciso revelá-la exatamente onde ela se esconde. Décio Parreiras reconhece que esse é o trabalho mais árduo do recenseamento, pois trata-se de “doença pudenda. Como a sífilis, ela é dificilmente notificada e o doente tudo faz para ocultar o seu precário estado de saúde.”<sup>39</sup> Diante da dificuldade de identificar a toxicomania pela autodeclaração do indivíduo, é desenvolvido todo um aparelho de coleta de dados, executado por estabelecimentos e médicos, e centralizado pela CNFE. Com o objetivo de conhecer as causas da toxicomania e dos toxicômanos sem precisar passar pela autodeclaração dos indivíduos, a CNFE distingue três fontes das quais se originam as drogas obtidas pelos toxicômanos: fontes lícitas através de meios lícitos (as toxicomanias produzidas pelos profissionais de saúde); fontes lícitas através

---

<sup>37</sup>BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes. *Instruções gerais sobre o uso e o comércio de entorpecentes*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Publicação n. 5, 1960.

<sup>38</sup>BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes. *Recenseamento de toxicômanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Publicação n. 7, 1960.

<sup>39</sup>Ibid., p. 1.

de meios ilícitos (produzidas pelos descaminhos feitos pelos profissionais de saúde); fontes ilícitas através de meios ilícitos (produzidas pelo tráfico). No que diz respeito às categorias das fontes de suprimento de tóxicos dos toxicômacos formalizadas pela CNFE, vemos que os profissionais da saúde, sejam os que abusam na prescrição da dosagem de drogas ou os que as descaminham, são tão vigiados quanto os traficantes.

### **A formalização do mercado legítimo de drogas e a questão dos ilegalismos**

O controle exercido sobre as práticas dos agentes de saúde e dos proprietários de estabelecimentos deriva, como vimos, do próprio funcionamento do sistema de controle, regulação e repressão de entorpecentes, que restringe as substâncias aos fins médicos e científicos. Dessa restrição é derivado um sistema de autorizações e de certificações, no qual toda a cadeia que participa da produção, comercialização e consumo dos entorpecentes será, por gestos de Estado, marcada e certificada de forma que toda procedência e circulação legítimas possam ser rastreadas e submetidas à tributação. A fiscalização faz aqui referência a uma atividade de polícia, no sentido da organização e do controle do mercado legítimo de entorpecentes. Essa formalização do mercado legítimo implica uma série de atividades, como as de concessão de autorizações, de controle do respeito às normas ligadas às atividades formalizadas e de impostos ligados às atividades e produtos autorizados. Um segundo sentido da fiscalização é a capacidade soberana de submeter atividades à tributação e de assegurar que essa imposição seja realizada por agentes de Estado que detêm um poder de polícia como, por exemplo, os fiscais. Através do imposto ou da atividade de tributação, regularizam-se produtos e práticas, formaliza-se um mercado, submetendo-o a taxações e controles e distinguindo-os, dessa maneira, de determinadas práticas e de modos de circulação informais ou ilegais. Assim, a CNFE – articulada com o SFEP e, a partir de 1941, também com o SNFM – é encarregada de regularizar um conjunto de profissões e de lugares, ou seja, de submetê-los tributariamente e de reprimir as irregularidades.

Uma das operações fundamentais do ato de tributação é a de reforçar a separação na circulação do que é formal e lícito, daquilo que é informal e ilícito. As autorizações e, por conseguinte, os tributos que são assegurados pela CNFE e pelo SFEP engajam profissões e estabelecimentos, cuja manutenção depende das remunerações que provêm do imposto de renda, da taxa sobre os conselhos profissionais ou do depósito de cauções destinado ao exercício dessas instituições de controle. Assim, o decreto 891 de 25 de novembro de 1938, também conhecido como “decreto Cordeiro de Farias [presidente da CNFE] e Pernambuco

Filho [membro da CNFE]”<sup>40</sup>, que aprovou a Lei de Fiscalização de Entorpecentes e instituiu e articulou as atividades da CNFE com o SFEP, correlaciona a concessão de autorizações e certificados à cobrança de impostos e taxas:

A Secção de Fiscalização do Exercício Profissional do Departamento Nacional de Saude é a única repartição autorizada a conceder certificados e autorizações de importação, exportação e reexportação de substâncias entorpecentes a drogarias, laboratórios, farmácias e estabelecimentos fabrís, quites dos impostos respectivos, que depositarem na Caixa Econômica Federal, a importância que lhes for arbitrada como caução de 40:000\$000 a 30:000\$000 para responder por eventuais multas e custas processuais, bem como por outras cominações.<sup>41</sup>

E, da mesma forma que se integra autorizações e impostos ao sistema, exclui-se dele uma série de indivíduos e estabelecimentos que tenham “sofrido condenação em qualquer processo criminal” ou que tenham caução inferior à quantia estabelecida no decreto-lei e não tenham conformizado sua caução no prazo de três meses da publicação do mesmo<sup>42</sup>. Procedimentos de exclusão são também pensados para os que integram o sistema, através da prisão em regime fechado, pela suspensão de suas autorizações e certificados e por multas:

Facilitar, instigar por atos ou por palavras, a aquisição, uso, emprego ou aplicação de qualquer substância entorpecente, ou, sem as formalidades prescritas nesta lei, vender, ministrar, dar, deter, guardar, transportar, enviar, trocar, sonegar, consumir substâncias compreendidas no art. 1º ou plantar, cultivar, colher as plantas mencionadas no art. 2º, ou de qualquer modo proporcionar a aquisição, uso ou aplicação dessas substâncias - penas: um a cinco anos de prisão celular e multa de 1:000\$000 a 5:000\$000. § 1º Se o infrator exercer profissão ou arte, que tenha servido para praticar a infração ou que tenha facilitado - pena: além das supra indicadas, suspensão do exercício da arte ou profissão, de seis meses a dois anos. § 2º Sendo farmacêutico o infrator - penas: dois a cinco anos de prisão celular, multa de 2:000\$000 a 6 :000\$000 - além da suspensão do exercício da profissão por período de tres a sete anos. § 3º Sendo médico, cirurgião dentista ou veterinário o infrator - pena: de tres a dez anos de prisão celular, multa de 3:000\$000 a 10:000\$000 além da suspensão do exercício profissional de quatro a dez anos<sup>43</sup>.

Através da constituição desse aparelho administrativo-penal destinado a regularizar, a controlar e a reprimir os que serão detentores do monopólio legítimo de entorpecentes, a CNFE pôde dar continuidade ao trabalho de autorizações e certificações de entorpecentes, e iniciar a centralização de dados sobre a circulação e o confisco de substâncias. A CNFE, por exemplo, autoriza em 1940 diversas importações, entre elas a entrada e a circulação de 49 kg de ópio em pó, 27 kg de ópio-extrato, 12,5 kg de morfina e seus sais, 1,500 kg de eucodal, 1,200 kg de dicodid, 150 kg de coca em folhas e pó, 18kg de cocaína e seus sais, 24 kg de

<sup>40</sup> Ibid. p. 2

<sup>41</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 891, de 25 de novembro de 1938. Aprova a Lei de Fiscalização de Entorpecentes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 25 nov. 1938. Art. 4º.

<sup>42</sup> Ibid. Art. 4º §§1 e 2.

<sup>43</sup> Ibid. Art. 33º, grifo nosso.

codeína e seus sais e 15,700 de etilmorfina e seus sais<sup>44</sup>. Na medida em que são impostos diversos bloqueios internacionais devido à guerra, também são desenhados os contornos necessários para que o país continue suprindo suas necessidades em entorpecentes. Durante a Segunda Guerra Mundial, assinaturas e documentos de autorização são legalizados, mesmo fora do prazo, permitindo a circulação de entorpecentes retidos em países ocupados, através de exceções concedidas com base em irregularidades administrativas. Nesse mesmo contexto, através do seu então presidente Roberval Cordeiro de Farias, foi solicitado ao Diretor da Divisão de Orçamento, em 1943, um acréscimo de Cr\$ 120.000,00 na verba inicial da CNFE de 30:000\$000 por ano, que seria destinada ao “pagamento de fiscais para as firmas que obtiverem a concessão para plantarem ou fabricarem estupefacientes no Brasil”<sup>45</sup>. É preciso lembrar que, mesmo tendo sido freado pelos Estados Unidos, a CNFE elaborou um projeto para a produção interna de papoula no Brasil, “para suprir o mercado brasileiro em drogas narcóticas para fins médicos”<sup>46</sup>. E, se ela autoriza e recolhe verbas para a fiscalização da produção, ela também recusa licenças para importação. Um exemplo é o caso da interdição de retirada dos “Cigarros Indianos Grimault” da Alfândega do Rio de Janeiro, que haviam sido importados pelos Estados Unidos, até que fosse

[...] retirada a ‘cannabis sativa’ (marijuana) que figura na fórmula dos ‘Cigarros indianos Grimault’, modificação esta que se impõe por serem considerados nocivos pelo uso que deles poderão fazer os fumadores de maconha ou marihuana. Estes cigarros se prestam à difusão desta nova modalidade de toxicomania, que já está tendo um grande número de adeptos no Brasil.<sup>47</sup>

A instituição e a formalização do mercado legítimo, a partir desse sistema de autorização-controle-tributação, reforçam os laços entre a CNFE e as indústrias farmacêuticas brasileiras. De tal forma que a CNFE torna-se, em alguns casos, representante dessas indústrias, defendendo seus interesses em nível internacional. Exemplos desse modo de atuação podem ser constatados no pedido feito pelo representante do MRE para aumentar o número de quotas de importação de entorpecentes, assim como na sugestão de alternativas para resolver a escassez do ópio e de seus derivados e a elevação de seus respectivos preços. Esses procedimentos ficaram especialmente visíveis no caso das medidas sugeridas, quando

<sup>44</sup> AHI-RJ. *Livro da CNFE*, 512.4, 22 de janeiro de 1941, p. 3.

<sup>45</sup> AHI-RJ. *Livro da Comissão de Fiscalização de Entorpecentes*, CFE/768, 18 de maio de 1943.

<sup>46</sup> AHI-RJ. Trad. *Correspondência da Embaixada americana no RJ sobre a cultura do ópio no Brasil*, 512.4

<sup>47</sup> MRE (RJ). *Cigarros de cannabis sativa*. Livro da CFE, op.cit., CFE/472 -7 de abril de 1941, p.1

reivindicou-se a produção nacional de papoula, com o apoio do projeto “Kabay”, diante da escassez decorrente da Segunda Guerra Mundial<sup>48</sup>.

Essas operações – que consistem em traçar fronteiras entre produtos, territórios e atividades, visando submetê-las ao controle do Estado – são paralelas a uma inflação burocrática, que multiplica uma série de procedimentos a serem criados, legalizados e autenticados pelo Estado. Dessa inflação burocrática subjacente à regularização de atividades ligadas às drogas, deriva um processo de serialização, de multiplicação de detalhes a serem reconhecidos (repetidos), revelados e formalizados por diversas instâncias administrativas, como por exemplo:

As vendas das substâncias referidas no art. 1º, às drogarias, estabelecimentos farmacêuticos, hospitalares, de pesquisas, ensino e congêneres, assim como serviços médicos. Só poderão ser feitas quando estes estabelecimentos estiverem regularmente licenciados, e mediante requisição em tres vias, assinadas, datadas e autenticadas pelos respectivos responsáveis, visadas pela autoridade sanitária local competente, obedecendo ao que for determinado nas Instruções baixadas pelo Departamento Nacional de Saude.<sup>49</sup>

Mas, se essa gestão dos detalhes administrativos caracteriza-se pela multiplicação de uma série de regras e procedimentos a serem respeitados, ela se caracteriza simultaneamente pelo aumento de fronteiras e obstáculos administrativos, que devem ser atravessados ou contornados por aqueles que buscam se regularizar. E isso por uma razão bem simples: os gestos que dão forma aos traços são os mesmos que desenham os contornos, ou seja, dessa multiplicação de leis e de regulamentos deriva uma multiplicidade de lacunas. As operações do direito – que consistem em capturar o maior número de situações possíveis, sejam elas concretas ou abstratas, num esforço contínuo de completar o vazio jurídico de uma dada matéria – são as mesmas que constroem espaços de incompletudes em que algumas práticas se situam. São nesses espaços pontilhados de resolução turva que o ilícito pode ser tolerado. Isso quer dizer que dessas margens e limites da legalidade, intrínsecos ao processo de formalização administrativa, emergem novas práticas e estratégias de contorno realizadas por uma série de agentes, incluindo os que contribuem para a formalização desse sistema.

Essas práticas, que visam contornar as leis e os regulamentos em matéria de drogas ou que se situam nessas lacunas, serão aqui apreendidas pelo quadro analítico que é utilizado para analisar os ilegalismos<sup>50</sup>. Como vimos através de algumas práticas da CNFE, tanto pela sua atividade legislativa quanto pelas suas instruções e inspeções, uma das

<sup>48</sup> CARVALHO, op. cit., p. 108-114.

<sup>49</sup> BRASIL. *Decreto-Lei nº 891*... op. cit. Art.16º

<sup>50</sup> Ver nota 3.

características principais do sistema de controle de entorpecentes é o reforço do controle dos responsáveis pelas finalidades médico-científicas dessas substâncias. Esses responsáveis são os profissionais da saúde, policiais e agentes da alfândega que, ao exercerem as suas funções, são colocados em contato direto com a matéria-prima ou com a mercadoria industrializada e, conseqüentemente, encontram-se em uma posição privilegiada, que favorece o desvio de suas finalidades legítimas. Assim, através da luta contra as ilegalidades, que se manifesta pela repressão da produção, do comércio e do consumo ilícitos, é exercida uma luta paralela contra os ilegalismos, que se faz pelo aumento da regularização e do controle da circulação e dos lugares de produção e venda de produtos legítimos. É preciso distinguir, de imediato, ilegalidades e ilegalismos; se às primeiras correspondem práticas delimitadas, já codificadas pela lei e manifestamente contrárias a ela, aos segundos correspondem práticas que podem se situar em uma zona nebulosa entre o lícito e o ilícito, no ponto em que se constitui o mercado lícito das drogas e suas possibilidades de descaminhos. Existem diversas modalidades de ilegalismos, que visam ser combatidas em conjunto pela CNFE, pelo SFEP e o SNFMF. Aqui nos concentramos nas que dizem respeito às condições de acesso privilegiado ao mercado legítimo de drogas e aos abusos ligados ao exercício desse privilégio.

Os instrumentos administrativos – como, por exemplo, os regulamentos e as instruções – são alterados e inovados com uma frequência ainda maior que os textos legislativos. A produção e a atualização constantes dos instrumentos administrativos fazem com que o sistema de controle das drogas disponha, em relação a algumas práticas, de uma certa margem de tolerância inevitável e mesmo necessária ao bom funcionamento administrativo. As margens de tolerância estão assim ligadas ao reforço do sistema de controle de entorpecentes no Brasil nos anos 1930, na medida em que elas são a condição de integração de diversas práticas até então lícitas ou toleradas e que, com a implantação do novo sistema, tornam-se suscetíveis de serem transformadas em ilícitas e intoleradas. Vimos, por exemplo, através do artigo 4º, §§2, do DL 891/1938, que os estabelecimentos dispunham de até três meses para regularizarem suas cauções. Por essa razão, se o acesso privilegiado às substâncias entorpecentes, a partir de autorizações, implica uma atitude tolerante diante dos que estão nesse processo transitório de regularização, ele implica também uma série de intolerâncias e de perquisições com os chamados “leigos”, ou seja, os que têm acesso ao estabelecimento, mas não ao conhecimento farmacêutico. Os “leigos” são aqueles que, antes que essas distinções fossem determinantes, tinham suas práticas de recomendar e de vender produtos tolerados, pelo fato de trabalharem ou serem proprietários de estabelecimento farmacêutico. O trabalho de diferenciação, feito a partir do acesso à regulamentação de certas profissões, é

essencial para entender a forma como algumas práticas vão acessar o pódio da ilegalidade e outras não. A formalização das profissões, que vem acompanhada de uma proteção corporativa concedida aos profissionais da saúde, é fundamental para se entender a gestão diferenciada dos ilegalismos, ou seja, para se entender como respostas diferenciadas vão ser formuladas para tolerar, ou não, as mesmas infrações. Em 1971, quando se instituiu uma luta nacional em que a toxicomania é atribuída às más práticas farmacêuticas, o secretário de saúde do Estado de São Paulo reforça bem os traços da legalidade, através da ética que separa os comerciantes “leigos” dos farmacêuticos certificados:

‘Cabe salientar que, comumente, os jornais noticiam em manchetes a participação de ‘farmacêuticos’ nesse comércio clandestino, mas ocorre que os chamados ‘farmacêuticos’ não são profissionais diplomados em Farmácia ou Farmácia e Bioquímica. São leigos, às vezes integrando a sociedade proprietária da farmácia e, em consequência, simples comerciantes [...] O farmacêutico tem perfeito conhecimento da extensão de sua responsabilidade e dos riscos que assume caso se envolva com o comércio ilícito de drogas [...]’<sup>51</sup>

O estatuto daquele que se relaciona com a substância modifica, assim, o estatuto da substância em si: em mãos de farmacêutico, são “especialidades farmacêuticas”, destinadas a fins legítimos; em mãos de comerciantes, são mercadorias abandonadas à demanda, podendo ser desviadas de seus fins legítimos. Essa ideia tem seu embasamento legal já previsto no DL 891/1938:

‘substâncias entorpecentes, destinadas a quem não possuir certificado de importação, serão considerais contrabando e, como tal, apreendidas e incorporadas ao stock do Estado, ficando os responsáveis, sujeitos às penalidades previstas nesta lei, e prevalecendo, em relação às substâncias por esse motivo apreendidas, o estabelecido no § 2º do art. 11’.<sup>52</sup>

Dessa forma, vemos como a formalização do comércio de entorpecentes produz o contrabando, em razão da restrição ao acesso às autorizações e certificações e aos privilégios. O acesso ao privilégio em si ou a possibilidade de adentrar o mercado lícito de entorpecentes, passando, na maioria dos casos, por agentes de Estado, é o espaço ocupado por uma série de ilegalismos coordenados entre particulares, visando serem regularizados, e agentes de Estado. Isso quer dizer que, se particulares fraudam o sistema de obtenção de autorizações, essas fraudes estão articuladas, na maioria das vezes, com as fraudes cometidas pelo abuso do privilégio desses agentes de Estado, encarregados de conceder autorizações. São os casos clássicos de conflitos de interesses, em que se articulam ilegalismos de privilégios e

<sup>51</sup> A responsabilidade do farmacêutico no combate à toxicomania, *Boletim informativo do CRF/8*, nº23, junho 1971, retirado do fundo do Ministério da Saúde no Arquivo Nacional (Bsb) 8729/1972.

<sup>52</sup> BRASIL. *Decreto-Lei nº 891...* op. cit. Art. 13º



ilegalismos de negócios<sup>53</sup>. É o caso de uma das denúncias feitas ao SNFMMF em 1973, em plena ditadura militar, pelo Ministério da Marinha, contra o Sr. Chaves que, sendo médico do Ministério da Saúde e responsável provisório do SNFMMF, possuía cargo crucial, pois era ele quem permitia, pela emissão de autorizações, o acesso ao mercado lícito de drogas. Ao esperar a validação de seu cargo enquanto chefe do SNFMMF, o seu dossiê é avaliado por um membro da Marinha, que o acusa de ter fragilizado o órgão de controle de Estado, por força de suas ligações com a indústria farmacêutica e suas práticas clientelistas, no momento em que ele acumulava duas direções na Secretaria da Saúde, uma do SNFMMF e outra do Laboratório de Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos (LCCDMA):

[...] enquanto chefe da Sessão de Medicina, ele nomeou dois médicos, cujo um dentre eles era seu genro, pagos pela Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica. As funções desses dois médicos permitiram a elaboração de dois processos visando a indústria farmacêutica. Ou seja, funcionários pagos pela parte interessada, elaborando pareceres favoráveis à parte interessada, enquanto membros de um órgão público de controle.<sup>54</sup>

Esse processo de distribuição de autorizações e a corrupção dos agentes que a distribuem levam a um trabalho de moralização das práticas de Estado, sobretudo em contexto ditatorial. Pois, como diz Foucault sobre o contrabando: “mais do que a quantidade das riquezas roubadas, é talvez a forma que é extraordinária e preocupante: [...] uma atividade econômica coerente, subterrânea e parasitária”<sup>55</sup>. Assim, de forma geral e abreviada, podemos dizer que a moralização das práticas profissionais, entre 1930 e 1950, visa evitar o contrabando pelo reforço penal, pelo controle administrativo e pela criação de conselhos federais da medicina (1945) e da farmácia (1960). No momento em que se formalizava o mercado lícito de entorpecentes, era preciso criar um dispositivo moralizador e disciplinador, evitando todos os abusos que poderiam ser cometidos por essas classes que estariam, dali em diante, próximas dos meios de produção e de comercialização das matérias-primas e dos produtos acabados. Durante a ditadura, os ilegalismos praticados pelos agentes de Estado responsáveis pelo acesso ao mercado legítimo de drogas deviam ser submetidos a um trabalho de moralização e de repressão por outras razões: era preciso proteger a pátria de uma ameaça estrangeira, que visaria a dissolução de seus valores e a corrupção de suas instituições. Em 1975, uma denúncia feita ao SNFMMF, por um funcionário anônimo, deixa isso bem claro:

---

<sup>53</sup> Para uma tipologia desses diversos ilegalismos, ver: FOUCAULT, op. cit. e LASCOUMES, Pierre et; NAGELS, Carla. *Sociologie des élites délinquantes: de la criminalité en col blanc à la corruption politique*. Armand Colin, 2014.

<sup>54</sup> ARQUIVO NACIONAL (RJ). AC\_ACE\_72197\_73

<sup>55</sup> FOUCAULT, M. *La société punitive*. Paris: Seuil, 2013. p.151, tradução livre da citação.

O dever e patriotismo o respeito a REVOLUÇÃO de 64 e as normas atuais, necessita de vossas providências, junto ao SERVIÇO NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DA MEDICINA E FARMÁCIA, que continua sendo a VERGONHA de nosso Ministério. O Responsável é um Irresponsável, e a maioria dos funcionários trabalha abertamente para diversas indústrias farmacêuticas e produtos TOUCADOR, protegendo em particular as firmas estrangeiras. Não há critério nenhum para os licenciamentos e as apreensões servem para outros fins. Senhor Ministro [da Saúde Almeida Machado], a vergonha, a corrupção chega a ser pública e o respeito já teve fim há muito.<sup>56</sup>

Os ilegalismos denunciados, também chamados de “trambiques”, fazem referência aos processos de licenciamentos de produtos, no caso o *triamix*. Os ilegalismos acontecem por meio de diferentes técnicas de contornos, exercidas minuciosamente durante a “carreira” do processo de autorização de um produto. Constituem um tipo de corrupção que preocupa pela comunicação e articulação de fraudes praticadas por agentes de Estado, protegendo interesses econômicos estrangeiros, a partir da fragilização de um laboratório nacional:

[...] houve uma troca na data do protocolo, modificando o despacho e posto em andamento com a colaboração de Barbosa, Jorge-faxineiro, Maurício e outros. Esse processo foi seguido seu caminho normalmente e logo após a extração da licença, foi vendido por \$120.000,00 à LABOR TERAPICA BRISTOL S/A, com procuração outorgada ao referido procurador pelo Lab. proprietário da licença (Flopen Ind. Farm.Ltda), que nem tem conhecimento que essa licença existe.<sup>57</sup>

Os caminhos que levam à obtenção dos privilégios são os mesmos que conduzem aos descaminhos. E o trabalho de moralização que é desempenhado para evitar esses abusos de poder vai bem além da classe médica e científica. Os policiais e agentes da alfândega, encarregados de assegurar a circulação legítima dos entorpecentes e de reprimir a produção, comércio e consumo ilícitos, são os mesmos que, pela confiscação e pela apreensão das drogas que circulam de forma ilegítima, estão em contato direto com elas, transportando-as consigo. São os mesmos agentes que conhecem de perto as redes de traficantes e que podem desviar as drogas de suas finalidades legais (apropriação dos estoques de Estado ou incineração), inserindo-as novamente no circuito paralelo ilegal. Da mesma forma, a consignação de entorpecentes confiscados nos locais da polícia, na espera de sua incineração, também é presa fácil para os descaminhos. Casos de arrombamentos de armários e gavetas que continham entorpecentes, antes de sua incineração, foram denunciados pela CNFE, o que motivou a restrição do acesso de funcionários aos locais da CNFE. Se a monitoração dos agentes de controle da circulação é feita desde a criação da CNFE para evitar possíveis desvios, é durante a ditadura que os ilegalismos praticados por esses agentes vão ganhar maior destaque. A ditadura, sobretudo a partir de 1970, instaura um controle e a repressão sobre seus

<sup>56</sup>ARQUIVO NACIONAL (Bsb). Fundo do Ministério da Saúde 372/1975-Bsb

<sup>57</sup>ARQUIVO NACIONAL (Bsb). Fundo do Ministério da Saúde, 372/1975-Bsb

próprios agentes, em nome de um suposto complô tramado pelos agentes de subversão, e que envolveria até mesmo o núcleo do Estado. As separações entre delinquência e ilegalismo de Estado, assim como entre crime comum e crime político, não são claras, na medida em que os agentes ligados ao tráfico serão considerados como inimigos políticos da nação, infiltrados nas instituições para corrompê-las por dentro. Esses agentes guardam um estatuto especial, que permite o benefício de processos particulares e fazem com que seus crimes escapem das jurisdições comuns. Algumas práticas foram julgadas nesse quadro, como as de Gomes Silva, policial militar que, em 1977, foi “expulso da corporação por tráfico de drogas”.<sup>58</sup> Outras práticas também foram denunciadas, como o caso do “policial José Otavio, que não só traficava maconha, mas também recuperava objetos roubados de ladrões, em troca de proteção do grupo do Maciel, alertando quando seus colegas da Delegacia dos Roubos e Furtos chegavam para vistoria nos locais”<sup>59</sup>; e os de Justino e Avelhaneda que, em outubro de 1971, foram autuados portando “material que provoca dependência psíquica (maconha). Os militares foram julgados e condenados: Justino 12 meses de reclusão; Avelhaneda 6 meses de detenção. Eles serão licenciados uma vez suas penas cumpridas”<sup>60</sup>. O acesso privilegiado concedido aos agentes da repressão, através do qual eles podem se infiltrar e se misturar aos costumes e diversões da sociedade, está ligado a uma série de operações que visam moralizar as atividades da polícia, da alfândega, dos militares, para que, em intervenções dentro dessas teias julgadas corruptas, seja possível diferenciar o policial honesto dos agentes subversivos.

Podemos dizer, para concluir, que as atividades de fiscalização situam-se sempre nesse ponto de interseção entre as leis e as normas, constituindo, assim, um modo de governo específico, que age nas margens da lei, nos costumes e em tudo aquilo que excede a lei. Assim, a ação normativa sobre o “excesso de concreto”<sup>61</sup>, faz com que a proibição exceda a simples interdição legal dos entorpecentes e implique uma multiplicação de dispositivos normativos que, conseqüentemente, multiplicam também as margens dentro das quais os ilegalismos prosperam. Sob a sombra tão visível do traficante, pululam ilegalismos discretos.

---

<sup>58</sup> ARQUIVO NACIONAL (RJ), VAZ.64A.71, Registro dos antecedentes, p.1/1, 1971

<sup>59</sup> ARQUIVO NACIONAL (RJ), AC/ACE 81983/75, Corrupção na Polícia Civil do Estado da Bahia, 1975

<sup>60</sup> ARQUIVO NACIONAL (RJ), VAZ. 44AZ.190, Tóxicos nas organizações militares, p.1/1, 1971

<sup>61</sup> BERNS, op.cit., p. 84.