Paradoxo nas políticas sobre drogas: embates discursivos sobre a Lei 13.840/2019 em portais de notícia

Paradox in drug policies: discursive clashes on news portals over Law 13.840/2019

Yuri Fontenelle Lima Montenegro^a

http://orcid.org/0000-0002-3939-142X

E-mail: fontenellesh@gmail.com

Aline Veras Morais Brilhante

(i) http://orcid.org/0000-0002-3925-4898

E-mail: alineveras@unifor.br

Marilene Calderaro Mungubab

http://orcid.org/0000-0002-3663-9282

E-mail: marilenemunguba@delles.ufc.br

^aUniversidade de Fortaleza. Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva. Fortaleza, CE, Brasil.

^bUniversidade Federal do Ceará. Centro de Humanidades. Departamento de Letras Libras e Estudos Surdos. Fortaleza, CE, Brasil.

Resumo

Parte-se da premissa de que as políticas sobre drogas são objetos construídos discursivamente a partir do envolvimento de diversos atores e de sua capacidade de produzir consensos. Dessa forma, o discurso jornalístico assume um importante papel de mediação entre os leitores e a realidade das políticas sobre drogas. Assim, objetivou-se analisar os discursos sobre a Lei 13.840/2019 em portais de notícias de massa. Trata-se de um estudo documental, de abordagem qualitativa, com aporte da Análise de Discurso Crítica, segundo o método de análise tridimensional de Fairclough. Realizouse uma busca por notícias sobre a Lei, no período de março a junho de 2020, publicadas on-line nos portais G1, R7, Carta Capital e The Intercept Brasil. Os portais foram escolhidos por serem de acesso gratuito e apresentarem vertentes ideológicas diversas. Destaca-se o conhecimento sobre o contexto de produção da referida Lei, bem como a reprodução do discurso proibicionista hegemônico nas notícias, apesar de algumas contestações pouco claras quanto à alternativa. Observam-se representações distintas sobre a Lei de acordo com o portal em que a notícia foi publicada. Contudo, em geral, o impacto da Lei para a Rede de Atenção Psicossocial, quando mencionado, foi abordado de forma superficial.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Controle de Drogas; Meios de Comunicação de Massa.

Correspondência

Yuri Montenegro Rua Padre Valdevino, 1418. Fortaleza, CE, Brasil. CEP 60135-040.



Abstract

This study is based on the premise that drug policies are discursively constructed by the engagement of different social actors and their capacity to forge consensus. Considering that people tend not to seek information on policies by themselves, the journalistic discourse plays an important role in mediating the contact between readers and the reality of drug policies. Thus, this work aims to analyze the discourses around the Act 13.840 of 2019, published at mass media portals online. This is a documental study based on the threedimensional model for critical discourse analysis developed by Fairclough. The portals G1, R7, Carta Capital, and The Intercept Brasil (chosen due to granting free access and having different ideological perspectives) were searched for articles approaching the Act. Our results indicate that the published articles demonstrate knowledge on policy making and reinforce the hegemonic prohibitionist discourse, despite some unclear objections about possible alternatives. The representations of the Act 13.840 differed according to the publishing portal, but, in general, the articles made few considerations about the impact of the Act on the Psychosocial Support Network.

Keywords: Public policy; Drug and Narcotic Control; Mass Media.

Introdução

Este artigo é derivado de uma pesquisa de mestrado sobre a mudança discursiva nas políticas sobre drogas em um contexto de oposição às conquistas do Movimento de Reforma Psiquiátrica Brasileira (MRPB) e consiste na Análise de Discurso Crítica (ADC) de matérias jornalísticas (MJ) que foram publicadas em portais de notícias de massa e repercutiram a votação e aprovação da Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019) durante o ano de 2019, para compreender o contexto social de produção do documento e investigar como foi noticiado pela mídia de massa.

Considerando que o objeto de estudo das políticas sobre drogas diz respeito ao planejamento e avaliação dos papéis desempenhados pelo Estado diante do consumo de drogas (Fiore, 2018), é necessário deixar claras as premissas assumidas neste estudo. Assim, considera-se que o consumo de drogas é um fenômeno histórico-social que precede a organização formal do Estado contemporâneo (Fiore, 2018). Embora se faça uma distinção entre Estado e sociedade, a regulação estatal do consumo de drogas é marcada pelo envolvimento de diversos atores, bem como sua ideologia e capacidade de mobilização no âmbito da sociedade (Carneiro, 2018). Por fim, considera-se que as políticas públicas também são objetos discursivos e, portanto, é importante considerar as diferenças de poder entre diversos atores da sociedade para produzir consensos mediante a articulação de alianças - hegemonia - a fim de perpetuar uma visão de mundo - ideologia (Fairclough, 2013, 2016; Resende, 2018).

Após observar a influência de uma lógica antirreformista nos dispositivos da Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019) que privilegiam a internação involuntária e o acolhimento em comunidades terapêuticas (CT) em detrimento das conquistas da reforma psiquiátrica (Montenegro et al., 2020), optou-se por analisar a forma como os discursos jornalísticos repercutem o conteúdo dos documentos oficiais, considerando o papel da mídia nas relações de poder. Dessa forma, o poder do discurso jornalístico diz respeito à construção da verdade e definição da realidade a partir de uma elaboração supostamente neutra. Contudo,

o acontecimento, ao ser noticiado, também é produzido pela instância midiática, mesclando estratégias de captação que visam provocar sentimentos e reações específicas nos leitores a partir da dramatização, com a denúncia do poder - próprio da instância política -, a fim de assegurar sua credibilidade. Portanto, não é possível sustentar uma completa imparcialidade. Ademais, a mídia participa do controle das massas a partir da seleção do que será noticiado ou "silenciado". Logo, o discurso jornalístico assume papel importante na mediação entre os leitores e a realidade, na perpetuação de ideologias, na produção de consensos e, consequentemente, na manutenção de uma determinada hegemonia (Charaudeau, 2019; Sousa, 2012; Vasconcelos; Silva; Schmaller, 2013).

Método

Trata-se de um estudo documental (Gil, 2018) de abordagem qualitativa a partir do modelo tridimensional de Fairclough (2016), situado no rol da Análise de Discurso Crítica. Dessa forma, entendese por discurso tanto a linguagem oral, quanto a escrita e a pictórica, concebendo-o como forma de compreensão e ação sobre o mundo, influenciando e sendo influenciado pela estrutura social.

O modelo tridimensional considera que o discurso é composto por texto (vocabulário, gramática, coesão e estrutura textual), prática discursiva (força, coerência e intertextualidade) e prática social (ideologia e hegemonia). A prática discursiva também engloba os mecanismos de produção, difusão e consumo do discurso (Fairclough, 2016). Considerando que a informação dos documentos oficiais alcança a maior parte da população a partir da repercussão dos meios de comunicação de massa, optou-se por analisar as reportagens de alguns dos principais portais de notícia com acesso gratuito (G1, R7, Carta Capital e The Intercept Brasil) sobre a Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019). Dessa forma, também foi possível coletar maiores informações sobre o contexto de aprovação do documento.

A escolha dos portais de notícia levou em consideração que todo discurso é ideológico, pois é influenciado por e reproduz uma visão de mundo. Deste modo, procurou-se incluir portais de notícias de perspectivas ideológicas e políticas distintas para se obter uma visão mais ampla sobre o objeto de estudo.

Realizou-se a busca pelas matérias jornalísticas na ferramenta de busca do próprio site dos portais de notícias considerando o período de 2019. A busca foi realizada no período de março a junho de 2020. Utilizaram-se os termos "internação involuntária" e "comunidades terapêuticas" na ferramenta de busca por se tratar dos pontos de maior discussão na referida lei. Também se utilizou "Lei nº 13.840" na ferramenta de busca. Observou-se, porém, que a ferramenta de busca dos portais de notícias escolhidos é inespecífica, não permitindo procurar por palavras ou termos exatos nem selecionar um período específico, com exceção da ferramenta do G1. A ferramenta do R7 incluiu resultados de outros portais de notícia, a ferramenta do G1 apresentou resultados com palavras semelhantes - mesmo quando se utilizou o número da lei -, e o The Intercept Brasil não possui ferramenta de busca. Nesse caso, foi necessário realizar a busca no Google associando o nome do portal de notícia com os descritores. Foram descartadas as MJ que não faziam menção à Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019). No entanto, devido à ferramenta de busca, contabilizou-se apenas o número de MJ selecionadas para a análise. Os descritores que geraram resultado são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 — Relação de descritores com resultado positivo por portal de notícia

Portal	Descritores que geraram resultados.	
The Intercept Brasil	Internação involuntária	
	Comunidades terapêuticas	
	Lei n 13.840	
R ₇	Internação involuntária	
Carta Capital	Internação involuntária	
	Comunidades terapêuticas	
	Lei n 13.840	
Gı	Internação involuntária	
	Comunidades terapêuticas	

As MJ selecionadas foram lidas na íntegra e organizadas de acordo com o portal em que foram encontradas. Após leitura, utilizou-se um instrumento de coleta de dados (Tabela 1) construído pelos pesquisadores com base nas categorias de análise do modelo tridimensional de Fairclough (2016) para codificação. A seguir, realizou-se uma síntese por escrito das MJ para cada portal.

Os materiais da codificação e da síntese foram compartilhados entre os pesquisadores via Google Drive.

Considerando que o material analisado é de acesso público, o presente estudo dispensa aprovação no Comitê de Ética e Pesquisa. Ademais, optou-se por destacar entre aspas as palavras, expressões e trechos retirados *ipsis litteris* das MJ.

Tabela 1 - Instrumento de coleta de dados

abela i ilistramento de coleta de dados	
Título	
Autor	
Veículo	
Texto	
Vocabulário	
(Significados, lexicalização e metáforas)	
Gramática (Transitividade e tema)	
Coesão (Conectivos e argumentação)	
Estrutura textual (Organização de ideias)	
Prática discursiva	
Força (Ação convocada)	
Coerência (A quem se dirige?)	
Intertextualidade (Fragmentos de outros textos)	
Prática social	
Ideologia	
Hegemonia	

Resultados e discussão

Ao todo, 14 matérias jornalísticas foram selecionadas, sendo uma do The Intercept Brasil, duas do Portal R7, três da Carta Capital e oito do G1; destas, três foram publicadas no G1 Política e as demais no G1 Rio de Janeiro, G1 São Paulo, G1 Ceará, G1 Jornal Nacional e G1 Ciência e Saúde. Os títulos, autores e portais das MJ estão reunidos no Quadro 2.

Quadro 2 — relação das matérias jornalísticas analisadas no estudo

Portal	Código	Autor	Título	Data
The Intercept Brasil	TIB	Clarissa Levy Thaís Ferraz	Quem ganha com a nova Lei de Drogas não são os dependentes químicos — são os donos de clínicas.	17.05.2019
R7	R701	Juliana Moraes	Bolsonaro aprova lei de internação involuntária de dependente químico.	06.06.2019
	R702	Fernando Frazão	Rio de Janeiro terá internação involuntária de usuário de drogas.	09.08.2019
	ССоі	Ana Luiza Basilio	Internação involuntária de usuário de drogas é retrocesso, diz psiquiatra.	06.06.2019
Carta Capital	CC02	Thais Reis Oliveira	Senado aprova PL de Osmar Terra que endurece política de drogas.	15.05.2019
	CCo3	Thessa Guimarães	Bicho de sete cabeças.	14.06.2019
	Gioi	xx	Bolsonaro sanciona lei que permite internação involuntária de dependentes químicos.	06.06.2019
	G102	Gustavo Garcia	Senado pode votar nesta quarta projeto que prevê internação involuntária de dependentes químicos.	15.05.2019
	GI03	Gustavo Garcia	Senado aprova projeto que prevê internação involuntária de dependentes químicos.	15.05.2019
Gı Ciência e Saúde	GIO4	Elida Oliveira	Internação involuntária de dependentes químicos gera debate entre especialistas; veja análise.	06.06.2019
Gı Ceará	GI05	Thatiany Nascimento	Ceará registra, em média, 42 internações involuntárias de dependentes químicos.	08.06.2019
Gi RJ	Gio6	xx	Perguntas e respostas sobre a internação de moradores de rua e dependentes químicos pela Prefeitura do Rio.	05.08.2019
Gı SP	G107	Tahiane Stochero	Após nova lei de drogas, Prefeitura de SP avalia internação involuntária de dependentes químicos.	06.06.2019
Gı JN	Gio8	xx	Senado aprova projeto que prevê internação involuntária de dependentes químicos.	16.05.2019

Panorama geral das matérias jornalísticas

Observa-se que os portais apresentam três posturas distintas sobre a temática. As reportagens do R7, por exemplo, assumem o conteúdo do documento normativo sem questioná-lo ou contextualizá-lo com o panorama da reforma psiquiátrica. Ao contrário, uma das reportagens apresenta apenas argumentos favoráveis à internação involuntária de usuários de drogas, resposta possível após a aprovação da Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019).

"A Lei da Internação Involuntária foi aprovada há pouco tempo. [O Rio de Janeiro] é a primeira capital que nos chama e que está disposta a enfrentar esta questão. A gente tem uma epidemia de drogas, uma epidemia de violência e, se nós não agirmos de forma integrada e pensando, sem açodamento, em resolver isso a médio e a longo prazos, nós não vamos chegar a lugar nenhum", disse o ministro. [...] Segundo o prefeito do Rio, números apurados pelas equipes especializadas do município haveria cerca de 10 mil usuários de drogas crônicos na cidade, sendo que destes algumas centenas necessitariam de um atendimento médico involuntário, com internamento em vagas do sistema de saúde no município. (Platonow, 2019)

As reportagens da Carta Capital e do The Intercept Brasil fazem duras críticas ao disposto na Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019), conforme esperado pelo posicionamento progressista de ambos os portais. As MJ do G1 apresentam comentários de diversos especialistas - políticos ou profissionais da saúde - sobre o conteúdo da lei. Apresentam ressalvas às medidas adotadas, mas a contextualização sobre o que está em jogo em relação às mudanças na atenção psicossocial a pessoas com necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas é superficial.

A nova lei transforma as comunidades terapêuticas em protagonistas no atendimento a usuários de drogas, ampliando o financiamento público que recebem. [...] Na prática, como faltam serviços da rede [de Atenção Psicossocial] em diversas cidades, em muitos locais as comunidades terapêuticas se consolidaram como única oferta de tratamento. (Levy; Ferraz, 2019)

Ainda que o texto estabeleça que a internação involuntária só aconteça depois de formalizada a decisão por um médico responsável, especialistas entendem que a lei abre um precedente perigoso. [...] O especialista entende que é um retrocesso apostar na internação involuntária em massa como estratégia da política de drogas no Brasil. [...] Para ele, o caminho é continuar ampliando a rede de serviços abertos que podem fazer internação, caso dos CAPS (Centros de Atenção Psicossocial). (Basílio, 2019)

[...] "não considera experiências de assistência à saúde mental, inclusive com comprovação científica, a partir do monitoramento de avaliação de indicadores, que mostram que a Rede de Atenção Psicossocial existente hoje, os Naps, os Caps, a utilização de um trabalho integrado entre várias ações da assistência social, da educação e da saúde, são o instrumento mais eficaz". (Garcia, 2019)

Conforme avaliação da representante da Plataforma Brasileira de Política de Drogas, o investimento na abordagem motivacional psicossocial que, se contrapõem a internação involuntária, é um processo mais demorado e na maioria das vezes não produz resultados imediatos, por isso, não é o foco da atual política. (Nascimento, 2019)

Uma das MJ do R7 descreve o que dizem os dispositivos sobre a internação involuntária, enquanto a outra procura justificar o conteúdo dos dispositivos a partir da racionalização à medida que aborda uma iniciativa da prefeitura do Rio de Janeiro em prol da internação involuntária de "usuários de drogas". Parte-se da premissa de que há uma "epidemia de drogas" associada a uma "epidemia de violência" e que a iniciativa tem o objetivo de "ajudar a resolver", do contrário, "se alguém nos impedir de fazer isso, vai ter responsabilidade sobre o que vai acontecer depois". Portanto, em nenhum momento há uma crítica nem se apresenta alguma alternativa ao que a lei propõe.

As MJ da Carta Capital variam quanto à ênfase em estratégias de dramatização do acontecimento ou à

denúncia do poder (Charaudeau, 2019). Observa-se um discurso que visa inflamar os sentimentos de seu público-alvo, acentuando as diferenças entre grupos de situação e oposição, inclusive associando as medidas do primeiro a governos totalitários:

[...] o fundamentalismo irracional do governo Bolsonaro despreza a objetividade dos dados, a concretude da realidade e a opinião dos setores concernidos [...] Na novilíngua do governo, 'comunidade terapêutica' é o nome de seu reverso: verdadeiros campos de concentração contemporâneos [...] A necropolítica selvagem do bolsonarismo não tem coração que esqueça, não tem jeito mesmo... Contra a distopia de um governo psicopata, sete cabeças precisam tombar. (Guimarães, 2019)

O uso dessa estratégia é compreensível, pois, a partir de uma perspectiva comercial, a mídia precisa captar leitores e, para isso, produz um discurso voltado a um público específico, concebido como leitor ideal. Contudo, a interpretação do leitor pode diferir da intenção idealizada, e a dramatização acentuada pode resultar na contestação da credibilidade da mídia (Charaudeau, 2019).

Outra MJ da Carta Capital utiliza tanto a expressão "internação involuntária" quanto "internação compulsória". Considerando que a própria MJ descreve a diferença entre os tipos de internação e, em seguida, refere-se à internação involuntária com uso de aspas, considera-se que se trata de mais um recurso para enfatizar o caráter autoritário da medida. A afirmação "abre caminho para a internação de dependentes químicos à força" (Oliveira, 2019) corrobora a conclusão. Contudo, observa-se imprecisão ao afirmar que, no novo modelo de internação involuntária, basta "a autorização de um parente ou, na falta deste, de um profissional da área da saúde".

Há, porém, uma MJ da Carta Capital que apresenta informações sobre o contexto de aprovação do Projeto de Lei que deu origem à Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019), critica a adoção da "internação involuntária em massa" (Basílio, 2019) e a falta de evidências científicas que deem suporte à nova política. Convém destacar que a Carta Capital

é o único portal de notícias no qual se encontra menção aos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) como alternativa de tratamento às CT e à internação hospitalar.

As MJ do G1 apresentam maior diversidade de posição, o que pode ser resultante do maior número de artigos. Observa-se uma postura supostamente isenta nas MJ do G1, com exemplos de análises que são insuficientes na apresentação de alternativas à internação involuntária e críticas cujo foco são a forma de implementála, ao invés da internação involuntária em si. O "não dito" assume uma relevância ainda maior nas MJ do G1 justamente pelo posicionamento do autor ser explicitado. Há, também, a tentativa de abordar o assunto a partir do posicionamento de diversos especialistas de opiniões distintas. Dessa forma, observa-se a referência a diversas ordens discursivas na argumentação a favor ou contrária à internação involuntária. Por fim, identificou-se uma imprecisão conceitual na maior parte das MJ no que diz respeito ao uso dos termos "usuário de drogas" e "dependente químico".

A busca no The Intercept Brasil (TIB) teve por resultado apenas uma MJ. Contudo, a construção desse texto apresenta elementos importantes tanto no que diz respeito à veiculação da informação quanto à contextualização da Lei. Observa-se, por exemplo, uma clara tomada de posição de crítica à Lei. Deixa-se claro quem foram os atores envolvidos em sua aprovação - apresentando os ganhos que podem explicar o seu engajamento -, explicita-se a mudança no modelo assistencial e como as CTs se beneficiam da fragilização da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), aponta-se que os interesses dos atores envolvidos são, sobretudo, "privado-econômicos" e estabelece-se uma relação de conivência entre o governo federal e os abusos cometidos em algumas CTs. O vocabulário utilizado reitera o tom de ameaça expresso pela lei. Ademais, a MJ contribui com um elemento de grande relevância para compreender o contexto da aprovação do Projeto de Lei (PL).

Todos os portais apresentaram MJ com informações incompletas sobre o contexto de aprovação da Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019) e seu impacto na atenção a pessoas com necessidades

decorrentes do uso de álcool e outras drogas. Assim, observa-se a complementariedade entre as MJ dos diferentes portais de notícia.

Contexto de produção da Lei nº 13.840/2019

O Projeto de Lei (PL) 7.663/2010, que deu origem à Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019), foi submetido à Câmara em 2010, dois meses após a sanção do decreto que instituiu o Plano de Enfrentamento ao Crack, compreendido como uma ameaça ao rumo da reforma psiquiátrica (Guimarães; Rosa, 2019). Aprovado em 2013, foi enviado ao Senado ao final de maio do mesmo ano, poucos dias antes do início do mês que ficou conhecido por uma série de manifestações de ruas que impactou o cenário político do país (Khamis, 2016), conforme apresentado no Quadro 3. Durante o "período em que tramitou na Casa, foram apresentadas várias sugestões para modificar o texto" (Garcia, 2019). A aprovação da Lei ocorreu em 2019 sob a ameaça iminente de "uma possível aprovação da descriminalização do porte de drogas no STF" (Levy; Ferraz, 2019). Segundo um dos senadores entrevistados em MJ do G1, a pauta estava agendada para o dia 5 de junho, data em que a Lei foi sancionada. A mesma MJ informa que, segundo outro parlamentar, alterações no PL, ainda que meritórias, forçariam nova deliberação na Câmara, o que atrasaria a entrada em vigor das novas regras.

Quadro 3 - síntese da tramitação do PL 7.663/2010

Contextualização do processo de tramitação do PL 7.663/2010		
14/07/10	Apresentação do PL 7.663/2010, pelo deputado Osmar Terra (PMDB-RS), em plenária na Câmara dos Deputados.	
06/08/10	Encaminhamento do PL às Comissões de Seguridade Social e Família, Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania para apreciação.	
02/12/10	Apresentação do parecer da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), favorável ao PL 7.663/2010.	
31/01/11	Arquivamento do PL 7.663/2010 segundo o Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.	

continua...

Quadro 3 - Continuação

Contextualização do processo de tramitação do PL 7.663/2010		
03/02/11	Apresentação de requerimento do Deputado Osmar Terra que solicita o desarquivamento da proposição.	
15/02/11	Desarquivamento do PL 7.663/2010.	
08/06/11	Apresentação parecer do relator da CSSF.	
15/06/11	Aprovação do parecer do relator da CSSF.	
16/06/11	Recebimento da proposição pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCO).	
14/09/11	Apresentação do parecer do relator da CSPCO.	
11/12/12	Aprovação por unanimidade do parecer do relator.	
17/12/12	Parecer recebido pela Coordenação de Comissões Permanentes.	
28/05/13	Aprovação da matéria na Câmara dos Deputados e envio ao Senado Federal.	
17/05/19	Remessa da matéria para sanção presidencial sem alterações pelo Senado.	
05/06/19	Matéria transformada em Lei Ordinária 13.840/2019, com vetos parciais.	

Fonte: Brasil (2010).

A celeridade da aprovação é ressaltada por expressões como "a toque de caixa", sendo resultado de uma aliança da bancada evangélica no Congresso. Apesar da tentativa de justificar a celeridade a partir do "ganho para a sociedade", observa-se uma linha de raciocínio que aponta para o interesse no ganho secundário, pois "a lei anima o 'exército' dedicado à guerra às drogas" e "fortalece as comunidades terapêuticas – em geral, clínicas antidrogas ligadas a religiosos [...]" (Levy; Ferraz, 2019).

[...] três artigos, nove parágrafos e 124 linhas detalham as novas formas de financiamento para as clínicas terapêuticas. E um total de zero artigos, parágrafos ou linhas aborda mecanismos de fiscalização ou avaliação dos tratamentos oferecidos. Ou seja, são concedidos uma série de benefícios às comunidades terapêuticas sem

sequer determinar uma estrutura regulatória para esse tipo de clínica. [...] O texto não detalha critérios de qualidade para a prestação dos serviços terapêuticos. (Levy; Ferraz, 2019).

A MJ deixa claro que a celeridade na aprovação do PL tem por motivação o interesse de um grupo específico. Além disso, representa uma mudança na forma de conceber a assistência à saúde em comparação com a política anterior, pois "as diretrizes do SUS, até então, indicavam a internação neste tipo de clínica como um último recurso, estimulando primeiro que os usuários fossem acompanhados pela Rede de Atenção Psicossocial." (Levy; Ferraz, 2019). Observa-se, então, uma relação entre a expansão das CTs e a fragilização da Rede de Atenção Psicossocial:

Não é à toa que quem mais comemorou a aprovação da matéria foram os representantes das 'clínicas religiosas'. A nova lei transforma as comunidades terapêuticas em protagonistas no atendimento a usuários de drogas, ampliando o financiamento público que recebem. [...] Na prática, como faltam serviços da rede em diversas cidades, em muitos locais as comunidades terapêuticas se consolidaram como única oferta de tratamento. (Levy; Ferraz, 2019).

A fragilidade da RAPS não é novidade na literatura da área. Apesar da redução no número de internações hospitalares e capilarização dos serviços substitutivos, observa-se que a abertura de leitos psiquiátricos em hospitais gerais não acompanhou o fechamento dos manicômios e a cobertura dos CAPS – principalmente nas modalidades infantojuvenil e álcool e outras drogas – ainda é insuficiente, aliado a um contexto de subfinanciamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e precarização do vínculo de trabalho dos profissionais (Braga; Farinha, 2018; Clementino et al., 2019; Macedo et al., 2017).

Dessa forma, a contextualização apresentada pela MJ para aprovação da Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019) corrobora os estudos que descrevem uma conjuntura nacional de oposição ao MRPB que se acentua a partir de 2015 com mudanças na gestão da Política Nacional de Saúde Mental

(PNSM) para atender a acordos políticos, período em que ocorreu o início de rupturas no poder executivo federal e, posteriormente, culminou num processo de impeachment. Destaca-se a Portaria nº 3.588/2017, sancionada após o impeachment, que ampliou o apoio financeiro a leitos psiquiátricos e comunidades terapêuticas em detrimento dos Centros de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas - CAPSad (Guimarães; Rosa, 2019; Nunes et al., 2019). Assim, infere-se que a precarização da RAPS não é simplesmente acidental, mas é explorada a partir dos interesses privado-econômicos de grupos específicos com capacidade de representação e articulação suficiente no Congresso para aprovar um PL em caráter de urgência.

Hegemonia no discurso sobre drogas

Observa-se que o discurso das MJ se alia à posição hegemônica no cenário da política sobre drogas, embora haja uma adesão a elementos que contradizem a lógica proibicionista. Esse aparente paradoxo emerge a partir do embate entre modelo hegemônico e resistência, em um momento histórico em que a contrarresistência tem conquistado progressivamente mais espaço no cenário federal.

O modelo proibicionista tem sido historicamente a perspectiva hegemônica no âmbito da política sobre drogas, considerando o processo histórico de produção de tais documentos normativos sobre essa questão no cenário internacional e brasileiro, bem como sua influência contemporânea (Carneiro, 2018; Fiore, 2012; Vargas; Campos, 2019). Contudo, a resistência ao modelo proibicionista ganhou espaço no cenário brasileiro no início do século XXI, a partir da reforma psiquiátrica. Destaca-se a normatização de uma abordagem diferenciada, ainda que não normalizada, a usuários, dependentes e traficantes, a criação e capilarização de serviços territoriais de base comunitária como alternativa à internação hospitalar e a adoção de estratégias de redução de danos (Braga; Farinha, 2018; Brasil, 2002, 2004, 2005; Clementino et al., 2019; Macedo et al., 2017).

Não obstante, o proibicionismo permaneceu presente nas políticas sobre drogas e em práticas sociais, com gradativo fortalecimento do financiamento público a comunidades terapêuticas e aumento no investimento em ambulatórios ou leitos para internação hospitalar em detrimento dos CAPSad. O cenário se agrava com o destaque para a internação involuntária e a abstinência em novos documentos normativos sobre drogas (Delgado, 2019; Guimarães; Rosa, 2019; Nunes et al., 2019). É em meio a essa conjuntura que a Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019) foi proposta e aprovada.

O caráter difuso das críticas à Lei pode ser observado a partir do posicionamento de diversos especialistas apresentados em uma MJ do G1 e reunido no trecho a seguir:

O maior risco é a sinalização que a gente faz para a sociedade de que existe uma solução simples para isso. [...] A gente não é contra a internação. Em algumas situações ela é imprescindível e importante [...] vamos ver, cada vez mais e mais, ações em locais de uso de drogas para internar os usuários. É o casamento perfeito das duas práticas que criticamos: a privação da droga e da liberdade. [...] Existem estudos americanos mostrando que se você tiver estratégias de redução de danos, onde você tolera que o indivíduo tenha recaídas, a médio prazo, a taxa de abstinência é o dobro. [...] a alteração na política nacional sobre drogas no Brasil, que adota uma abordagem punitiva e proibicionista, ao invés de medidas que priorizem a redução de danos, o enfoque na saúde pública e nos direitos humanos [...] A lei desmonta toda a rede psicossocial no SUS, passando a priorizar as comunidades terapêuticas, que são em 90% delas geridas por grupos religiosos, sem profissionais da saúde. (Oliveira, 2019)

Dessa forma, percebe-se que a crítica à Lei diz respeito à opção pela abordagem "punitiva e proibicionista", priorizando a abstinência em detrimento da redução de danos, priorizando as CTs em vez da "rede psicossocial do SUS", banalizando a internação involuntária e sinalizando a possibilidade de uma solução simples para um problema complexo. Contudo, considera-se que tais críticas são apenas concessões realizadas pela hegemonia em vista da criação de consensos, pois a referência à RAPS é superficial, diferentemente da abordagem na Carta

Capital e The Intercept Brasil. Dessa forma, as MJ do G1 procuram, sobretudo, marcar uma posição distinta do governo, principalmente no que diz respeito às medidas coercitivas, mas hesita em apresentar a alternativa ao modelo proibicionista.

Observa-se, no âmbito das políticas sobre drogas, que a veiculação de notícias envolvendo usuários e/ ou o consumo de drogas tem repercutido na forma de lidar com esse fenômeno. Por exemplo, uma revisão sobre os conhecimentos produzidos acerca do crack em dissertações e teses aponta que a rapidez com que a temática começou a ser contemplada nos cursos stricto sensu pode ser justificada pela repercussão midiática do aumento de consumo da substância (Rodrigues et al., 2012). Contudo, advoga-se que a repercussão do consumo de crack na mídia também tem contribuído com o fortalecimento de medidas de repressão, internação, estigmatização e exclusão de usuários de drogas. Isso ocorre porque o discurso esteve mais alinhado ao campo da segurança pública que às políticas de saúde, naturalizando relações entre crack e criminalidade, violência e comportamento sexual de risco, explorando um tom alarmista e um quadro de histeria social. É nesse cenário sensacionalista que se cria a representação de uma "epidemia de crack", pois a expressão não encontra respaldo em estudos científicos (Bentes, 2017; Cunda; Silva, 2014; Nappo; Sanchez; Ribeiro, 2012; Pasquim; Oliveira; Soares, 2020).

O aumento da produção de políticas sobre drogas (Bentes, 2017) e da repercussão midiática (Alves; Pereira, 2019) sobre questões relacionadas a esse tema durante o período eleitoral chama atenção. A questão das drogas está implicada na construção de uma ordem hegemônica na medida em que mobiliza a formação de alianças e consensos. A visibilidade e sensibilidade sobre a questão das drogas no âmbito social a colocam como pauta relevante no exercício da política, ainda que de forma instrumentalizada para conseguir votos e/ou verba para as pastas da saúde e segurança (Nappo; Sanchez; Ribeiro, 2012). Contudo, os mesmos motivos são utilizados para explicar a inércia dos políticos em propor alternativas ao proibicionismo no âmbito das políticas sobre drogas (Fiore, 2012).

A campanha de combate ao crack, impulsionada pelo discurso jornalístico, acentuou a tensão entre

o paradigma proibicionista e antiproibicionista no âmbito das políticas de saúde brasileiras sobre drogas no século XXI (Teixeira et al., 2017). Assim, aponta-se que as estratégias políticas para lidar com o fenômeno do crack fortaleceram o movimento pró-internação (Cunda; Silva, 2014) a ponto de o Plano de Enfrentamento ao Crack, lançado em 2010, ser considerado como um marco relevante para compreender a remanicomialização do cuidado em saúde mental que se acentua nos últimos anos (Guimarães; Rosa, 2019). Conhecida como opinião pública, a imprensa influencia as políticas nacionais sobre drogas. Portanto, a abordagem sensacionalista do assunto em vista de fins comerciais é um problema sério (Araujo, 2017). Observa-se que a exploração do medo continua a ser utilizada para justificar medidas repressivas e autoritárias, considerando que o discurso reproduz a existência de uma suposta "epidemia de drogas".

Convém recordar a interseção entre a campanha de combate ao *crack* com a tomada de medidas mais repressivas, a tramitação do PL 7.663/2010 e a conjuntura política nacional no período de 2010 a 2019. O PL foi submetido à Câmara em 2010, mesmo ano em que se aprovou o Plano de Enfrentamento ao Crack, e foi enviado ao Senado em 2013, mesmo ano - embora um mês antes - das manifestações que impactaram o cenário político nacional. Ainda assim, o PL permaneceu engavetado até 2019, quando foi aprovado com celeridade conforme descrito anteriormente. Dessa forma, considera-se que a aprovação do PL 7.663/2010 em Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019) se tornou possível nessa conjuntura específica de mudança política no país.

Considerações finais

É por meio do discurso jornalístico que a população em geral toma conhecimento do que é produzido no âmbito da política pública, uma vez que a leitura dos documentos normativos em si não é usual. No âmbito das políticas sobre drogas, observa-se a influência de matérias que exploram o medo associado ao consumo de drogas na tomada de decisão em favor de políticas proibicionistas que endossam medidas repressivas e autoritárias. Dessa forma, o discurso jornalístico não deve prescindir da

complexidade do uso de drogas enquanto fenômeno que envolve questões econômicas, políticas e sociais.

A análise das MJ mediante o modelo tridimensional de Fairclough (2013) permitiu conhecer elementos do contexto de produção da Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019), como ano de submissão do PL, trâmite no Congresso, atores engajados pela sua aprovação e posicionamentos do autor do PL e de seus defensores. Dessa forma, ampliou-se a compreensão a respeito da prática discursiva e social da Lei em questão, contribuindo com uma posição crítica mais segura sobre os efeitos do documento na política sobre drogas. Assim, sugere-se que isso seja levado em questão na análise crítica de documentos normativos. Ademais, acredita-se que novos estudos ainda podem aprofundar a discussão a respeito da tramitação da Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019) e as mudanças no cenário político nacional.

Embora tenha-se observado a presença de MJ que contestam a aprovação da Lei nº 13.840/2019 (Brasil, 2019), deve-se destacar que algumas não apresentam alternativas claras ao posicionamento proibicionista e outras utilizam-se de argumentos retóricos que prejudicam o debate a respeito da política sobre drogas no âmbito da sociedade civil, uma vez que utilizam estratégias que podem prejudicar a credibilidade do veículo que a publica.

Uma dificuldade encontrada para a realização da pesquisa foi a ausência de uma ferramenta de busca mais específica nos portais de notícia de massa, o que pode ter prejudicado a seleção de fontes documentais para o estudo. Supõe-se que um estudo mais sistemático e longitudinal das MJ relacionadas à questão das drogas, envolvendo mais portais de notícias, poderá contribuir ainda mais com a compreensão da mudança discursiva no campo das políticas sobre drogas.

Referências

ALVES, Y. D. D.; PEREIRA, P. P. G. A controvérsia em torno da internação involuntária de usuários de crack. *Sociedade e Estado*, [s. l.] v. 34, n. 2, p. 513-538, 2019. DOI: 10.1590/s0102-6992-201934020007

ARAUJO, T. *Guia sobre drogas para jornalistas*. São Paulo: IBCCRIM-PBPD-CATALIZE-SSRC, 2017.

BASÍLIO, A. L. Internação involuntária de usuário de drogas é retrocesso, diz psiquiatra. Carta Capital, São Paulo, o6 jun. 2019. Disponível em: https://bit.ly/2TwHpBh>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BENTES, I. A política de enfrentamento como produtora de dano: a epidemia de crack no contexto da saúde pública contemporânea. *BIS - Boletim do Instituto de Saúde*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 41-47, 2017.

BOLSONARO sanciona lei que permite internação involuntária de dependentes químicos. G1 Política, Rio de Janeiro, 6 jun. 2019. Disponível em: https://glo.bo/3cJbzrr. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRAGA, T. B. M.; FARINHA, M. G. Sistema Único de Saúde e a Reforma Psiquiátrica: desafios e perspectivas. *Revista da Abordagem Gestáltica*, Goiania, v. 24, n. 3, p. 366-378, 2018. DOI: 10.18065/RAG.2018v24n3.11

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 7.663, de 14 de julho de 2010. Acrescenta e altera dispositivos à Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para tratar do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas, dispor sobre a obrigatoriedade da classificação das drogas, introduzir circunstâncias qualificadoras dos crimes previstos nos arts. 33 a 37, definir as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e dá outras providências. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposic ao=483808>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 4.345, de 26 de agosto de 2002. Institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF, 27 ago. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4345.htm>. Acesso em: 4 ago. 2019.

BRASIL. Lei 13.840, de 5 de maio de 2019. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13840.htm. Acesso em: 18 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.197, de 14 de outubro de 2004. Redefine e amplia a atenção integral para usuários de álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF, 14 out. 2004. Disponível em:

bvs/saudelegis/gm/2004/prt2197_14_10_2004. html>. Acesso em: 4 ago. 2019.

CARNEIRO, H. *Drogas*: a história do proibicionismo. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

CHARAUDEAU, P. *Discurso das mídias.* 2. ed. São Paulo: Contexto, 2019.

CLEMENTINO, F. S. et al. Atendimento integral e comunitário em saúde mental: avanços e desafios da reforma psiquiátrica. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 1-14, 2019. DOI: 10.1590/1981-7746-soloo177

CUNDA, M. F.; SILVA, R. A. N. O crack em um cenário empedrado: articulações entre os discursos jurídico, médico e midiático. *Psicologia & Sociedade*, Recife, v. 26, n. spe, p. 245-255, 2014. DOI: 10.1590/S0102-71822014000500025

DELGADO, P. G. Reforma psiquiátrica: estratégias para resistir ao desmonte. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 1-4, 2019. DOI: 10.1590/1981-7746-soloo212

FAIRCLOUGH, N. Critical discourse analysis and critical policy studies. *Critical Policy*

Studies, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 177-197, 2013. DOI: 10.1080/19460171.2013.798239

FAIRCLOUGH, N. *Discurso e mudança social.* 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

FIORE, M. Escolhas morais e evidências científicas no debate sobre política de drogas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, DF, n. 18, p. 47-52, 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8846 Acesso em: 10 jun. 2021.

FIORE, M. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 1, n. 92, p. 9-21, 2012. DOI: 10.1590/S0101-33002012000100002

GARCIA, G. Senado aprova projeto que prevê internação involuntária de dependentes químicos. G1 Política, Brasília, 15 mai. 2019. Disponível: https://glo.bo/3cIVK4c>. Acesso em: 29 mar. 2020.

GARCIA, G. Senado pode votar nesta quarta projeto que prevê internação involuntária de dependentes químicos. G1 Política, Brasília, 15 mai. 2019. Disponível em: https://glo.bo/3q84UNj. Acesso em: 29 mar. 2020.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GUIMARÃES, T. A. A.; ROSA, L. C. S. A remanicomialização do cuidado em saúde mental no Brasil no período de 2010-2019: análise de uma conjuntura antirreformista. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 44, p. 111-138, 2019.

GUIMARÃES, T. Bicho de sete cabeças. Carta Capital, São Paulo, 14 jun. 2019. Disponível em: https://bit.ly/3zozUwJ. Acesso em: 29 mar. 2020.

KHAMIS, R. B. M. Manifestações populares no Brasil: a crise política do Estado Constitucional brasileiro e o direito achado nas ruas. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Medelin, v. 46, n. 124, p. 47-64, 2016.

LEVY, C.; FERRAZ, T. Quem ganha com a nova Lei de Drogas não são os dependentes químicos - são os donos de clínicas. The Intercept Brasil, [s.l.],17 mai. 2019. Disponível em: https://bit.ly/3gqVyc9. Acesso em 29 mar. 2020.

MACEDO, J. P. *et al.* A regionalização da saúde mental e os novos desafios da Reforma Psiquiátrica Brasileira. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 155-170, 2017. DOI: 10.1590/S0104-12902017165827

MONTENEGRO, Y. F. L. et al. A análise de discurso crítica no estudo de políticas públicas de saúde: exemplo a partir de mudanças na política sobre drogas no Brasil. New Trends in Qualitative Research, [s.l.], v. 3, p. 678-690, 2020. DOI: 10.36367/ntqr.3.2020.678-690. Disponível em: https://publi.ludomedia.org/index.php/ntqr/article/view/194. Acesso em: 6 abr. 2021.

MORAES, J. Bolsonaro aprova lei de internação involuntária de dependente químico. R7, São Paulo, 6 jun. 2019. Disponível em: https://bit.ly/3gASt8b>. Acesso em: 29 mar. 2020.

NAPPO, S. A.; SANCHEZ, Z. M.; RIBEIRO, L. A. Is there a crack epidemic among students in Brazil? Comments on media and public health issues. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 9, p. 1643-1649, 2012.

NASCIMENTO, T. Ceará registra, em média, 42 internações involuntárias de dependentes químicos por mês. G1 Ceará, Fortaleza, 8 jun. 2019. Disponível em: https://glo.bo/3d1WcLd. Acesso em: 29 mar. 2020.

NUNES, M. O. *et al.* Reforma e contrarreforma psiquiátrica: análise de uma crise sociopolítica e sanitária a nível nacional e regional. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 12, p. 4489-4498, 2019. DOI: 10.1590/1413-812320182412.25252019

OLIVEIRA, E. Internação involuntária de dependentes químicos gera debate entre especialistas; veja análise. G1 Ciência e Saúde, Rio de Janeiro, 6 jun. 2019. Disponível em: https://glo.bo/3pUTex7. Acesso em: 29 mar. 2020.

OLIVEIRA, T. R. Senado aprova PL de Osmar Terra que endurece política de drogas. Carta Capital,

São Paulo, 15 mai. 2019. Disponível em: https://bit.ly/3wr9wjG. Acesso em: 29 mar. 2020.

PASQUIM, H.; OLIVEIRA, M.; SOARES, C. B. Fake news sobre drogas: pós-verdade e desinformação. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 29, n. 2, 2020. DOI: 10.1590/S0104-12902020190342

PERGUNTAS e respostas sobre a internação de moradores de rua e dependentes químicos pela Prefeitura do Rio. G1 Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 5 ago. 2019. Disponível em: https://glo.bo/3wt8B2k>. Acesso em: 29 mar. 2020.

PLATONOW, V. Rio de Janeiro terá internação involuntária de usuários de drogas. Agência Brasil. Rio de Janeiro, 8 ago. 2019. In: R7. Rio de Janeiro terá internação involuntária de usuários de drogas. Rio de Janeiro, 9 ago. 2019. Disponível em: https://bit.ly/35lt7WL. Acesso em: 29 mar. 2020.

RESENDE, V. M. Análise interdiscursiva de políticas públicas: reflexão epistemológica. *Ambitos: Revista internacional de comunicación*, Sevilla, n. 39, p. 57-70, 2018.

RODRIGUES, D. S. *et al.* Conhecimentos produzidos acerca do crack: uma incursão nas dissertações e teses brasileiras. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 5, p. 1247-1258, 2012. DOI: 10.1590/S1413-81232012000500018

SENADO aprova projeto que prevê internação involuntária de dependentes químicos. G1 Jornal Nacional, São Paulo, 16 mai. 2019. Disponível em: https://glo.bo/3pXFnWT>. Acesso em: 29 mar. 2020.

SOUSA, C. P. M. E. Discurso e mídia: as relações de poder nas/das revistas. *Estudos Linguísticos*, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 926-935, 2012.

STOCHERO, T. Após nova lei de drogas, Prefeitura de SP avalia internação involuntária de dependentes químicos. G1 São Paulo, São Paulo, 06 jun. 2019. Disponível em: https://glo.bo/3xli3os. Acesso em: 29 mar. 2020.

TEIXEIRA, M. B. *et al.* Tensões paradigmáticas nas políticas públicas sobre drogas: análise da legislação brasileira no período de 2000 a 2016. *Ciência* & *Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 5, p. 1455-1466, 2017. DOI: 10.1590/1413-81232017225.32772016

VARGAS, A. F. M.; CAMPOS, M. M. A trajetória das políticas de saúde mental e de álcool e outras drogas no século XX. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 1041-1050, 2019. DOI: 10.1590/1413-81232018243.34492016

VASCONCELOS, K. E. L.; SILVA, M. C.; SCHMALLER, V. P. V. (Re)visitando Gramsci: considerações sobre o Estado e o poder. *Katál*, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 82-90, 2013. DOI: 10.1590/S1414-49802013000100009

Contribuição dos autores

Montenegro e Brilhante participaram da concepção e delineamento do estudo, análise e interpretação dos dados, redação do artigo e aprovação da versão publicada. Munguba participou da revisão crítica e da aprovação da versão publicada.

Recebido: 09/04/2021 Reapresentado: 09/04/2021 Aprovado: 02/06/2021