
A EMERGÊNCIA DA POLÍTICA MUNDIAL DE DROGAS: O BRASIL E AS PRIMEIRAS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DO ÓPIO

THE EMERGENCE OF GLOBAL DRUG POLICY: BRAZIL AND THE FIRST INTERNATIONAL CONFERENCE OF OPIUM

Jonatas Carlos de Carvalho
Mestre em História – UERJ
Bolsista em Extensão no País – CNPq
histosofia@gmail.com

RESUMO: Este artigo procura discutir a emergência da institucionalização do proibicionismo no Brasil no âmbito dos debates das relações internacionais e seus efeitos na política externa brasileira. Neste sentido, é de suma importância fazer uma pequena análise do que representou as chamadas Conferências Internacionais do Ópio e a criação do Comitê do Ópio, ou como veio se chamar oficialmente após 1924: Conselho Central Permanente do Ópio vinculado diretamente à Liga das Nações. Em seguida, será analisada a participação do Brasil junto a este organismo e a construção de um projeto visando à regulamentação e criminalização de psicoativos em todo território brasileiro com a criação da primeira comissão de caráter nacional com este fim: Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes.

PALAVRAS-CHAVE: Conferências do ópio. Proibicionismo. Política de Drogas.

ABSTRACT: This article discusses the emergence of institutionalized prohibition in Brazil in discussions of international relations and its effects in Brazilian foreign policy. In this sense, it is of paramount importance to make a small analysis representing calls International Opium Conference and the creation of the Opium Committee, or as it came to be called officially after 1924: Permanent Central Opium Board directly linked to the League of Nations. Then, we will analyze the participation of Brazil to that agency and the construction of a project aiming at the regulation and criminalization of psychoactive drugs throughout Brazil with the creation of the first national character commission for this purpose: the National Narcotics Control.

KEYWORDS: Opium Conferences. Prohibitionism. Drug Policy.

As chamadas conferências do ópio ocorreram em meio à disputa pelo mercado oriental entre EUA e Grã-Bretanha estendendo-se às outras potências mundiais da época.¹ O ano de 1906 pode ser considerado como marco para que o proibicionismo ascendesse de um

¹ Veja: ESCOHOTADO, Antonio. *História general de las drogas*. Madri: Alianza Editorial, 1992. MUSTO, David F. *The american disease: origins of narcotic control*. 3ed. New York: Oxford University Press, 1999.

movimento doméstico e puritano para um movimento político de caráter internacional, visando à restrição de substâncias psicoativas. Em 1906, foi criado o *Food and Drug Act*, que seria a primeira lei federal destinada a regular o mercado de drogas nos EUA. A lei, de acordo com Eduardo Vargas, não tinha caráter criminal, tratava-se basicamente de três coisas:

A criação da Food and Drug Administration, que deveria aprovar todos os alimentos e drogas para consumo humano antes de sua introdução no mercado; a necessidade de apresentação de prescrição médica para a aquisição de algumas “drogas”; e a necessidade de que as “drogas” vendidas fossem rotuladas de tal modo que as substâncias que entravam em sua composição fossem conhecidas. (VARGAS, 2001, p.200).

Neste mesmo ano, os EUA iniciaram sua estratégia de aproximação com a China. Uma carta com data de 24 de julho de 1906 destinada ao presidente Roosevelt e escrita pelo bispo da Igreja Episcopal nas Filipinas Charles Henry Brent,² propunha organizar uma Conferência Internacional “destinada a ajudar a China em sua batalha contra o ópio.” (ESCOHOTADO, 1992, p.611). Desde *The Chinese Exclusion Act* em 1882³, as relações entre a China e os EUA não eram amistosas. Por sua vez, o gigante oriental também tinha dificuldades com os países europeus, sobretudo após o Tratado de Nanquim imposto pela Grã-Bretanha como resultado da vitória na chamada primeira guerra do ópio.⁴ A proposta de aproximação com a China procurava resolver dois problemas: controlar a entrada de ópio em solo americano e retomar o comércio com os quatrocentos milhões de chineses. O que Brent pedia a Roosevelt era “*un sistema colonial que mejore el británico y evite el trasnochado estilo laissez faire de los franceses.*” (ESCOHOTADO, 1992, p. 616).

A primeira Conferência deu-se em Xangai em 1909, com a presença de treze países: Estados Unidos, China, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Países Baixos, Portugal, Áustria-Hungria, Japão, Sião e Pérsia. Embora os resultados imediatos desta conferência não tenham agradado os representantes estadunidenses, foi positiva em três sentidos, de acordo

² Conforme Escotado (1998, pp.610-615), o bispo episcopal Charles Brent e seu colega metodista Homer Stunz, foram responsáveis por criar medidas restritivas quanto ao uso não médico de ópio nas Filipinas.

³ Ato promulgado pelo governo dos Estados Unidos da América em 1882, que proibiu a imigração de chineses por dez anos e negava a “nacionalização” dos que já estavam no país. Veja: VERA, Monica, *Migración temporal en América del Norte: propuestas e respuestas*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2003; AHMAD, Diana. *The Opium Debate and Chinese Exclusion Laws in the Nineteenth-Century American West*. University of Nevada Press, 2007.p.77.

⁴ Sobre as guerras do ópio e o tratado de Nanquim e outros, veja: AHMAD, Diana. *The Opium Debate and Chinese Exclusion Laws in the Nineteenth-Century American West*. University of Nevada Press, 2007.

com Rita de Cássia Lima: para fazer do governo da América do Norte líder da agenda sobre o controle de drogas no mundo, para fortalecer a ideia de “uso legítimo”, cuja legitimação passava pela autoridade médica e, por fim, para estabelecer o alvo, isto é, a oferta, o que significava uma ofensiva a países produtores (LIMA, 2009, p.175). Os EUA haviam convocado uma nova conferência, desta vez em Haia, em dezembro de 1911, com o objetivo de transformar as discussões anteriores em uma Convenção. As dificuldades de se chegar a um acordo eram muitas, com interesses conflitantes, segundo o relato de Antônio Escotado:

Como en Shanghai, Turquía siguió negándose a asistir, y Austria-Hungría tampoco acudió. *Inglaterra só lo queria hablar de morfina y cocaína, y Alemania protestaba em nombre de sus poderosos laboratorios, alegando que Suiza no estaba presente y aprovecharía las restricciones em su privado beneficio.* Portugal defendia su industria de opio em Macao, y Persia sus ancestrales cultivos. Holanda estaba implicada en el tráfico de opio y morfina, y producía miles de toneladas de coca en Java. Francia se encontraba dividida entre los ingresos provenientes del consumo de opiáceos en Indochina y el temor a verse inundada por los productos de sus colonias. Japón fue acusado de introducir masivamente morfina, heroína e hipodérmicas en el territorio chino como parte de sus propósitos invasores, aunque negó cualquier vínculo com semejante cosa. Rusia tenía una considerable producción de opio, pero inferior a la de Siam. Italia, que sólo compareció el primer día, puso como condición para participar que se incluyera el tema del cáñamo, condición rechazada por la mayoría; ya por entonces (como sigue sucedendo hoy) tenía los índices de cocainismo más altos de Europa. [Grifo meu]⁵.

A construção de um discurso sobre o controle do comércio de psicoativos no âmbito internacional: as conferências internacionais do ópio e o Comitê Central Permanente

A pressão para inserir outras substâncias na Conferência de Haia se deu por parte de Grã-Bretanha, que teria sido o principal alvo em Xangai. Os ingleses adotaram a estratégia de

⁵ Como em Xangai, a Turquia seguiu negando-se participar e a Áustria-Hungria tampouco compareceu. A Inglaterra só queria falar de morfina e cocaína, a Alemanha protestava em nome de seus laboratórios, alegando que a Suíça que não estava presente, usaria as restrições em benefício próprio. Portugal defendia sua indústria de ópio em Macau e a Pérsia seus cultivos tradicionais. A Holanda estava envolvida com o tráfico de ópio e morfina e produzia milhares de toneladas de coca em Java. A França estava dividida entre a receita proveniente do consumo de opiáceos na Indochina e o temor de ver-se inundada pelos produtos de suas colônias. O Japão fora acusado de introduzir morfina e heroína. ESCOHOTADO, Antonio. *História general de las drogas*. Madri: Alianza Editorial, 1998. p.628.

estabelecer pré-condições para participar da Conferência de Haia; incluir no debate a regulação de alcaloides industrializados como a morfina e a cocaína (SHEERER, 1993, p. 169-192). Desta forma a política externa inglesa atendia as reivindicações das suas indústrias farmacêuticas que tinham nos laboratórios alemães seus principais concorrentes. Os alemães não se negaram a participar e aceitaram a pré-condição dos ingleses, mas com apoio da Holanda e da França, insistiram na participação de outros países, alegando que só assim a convenção teria força. O objetivo era postergar as discussões, o que acabou ocorrendo. Um relatório de 1916 produzido pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro afirmava que apenas 11 países tinham ratificado a Convenção de Haia: EUA, Bélgica, Brasil, China, Dinamarca, Guatemala, Honduras, Itália, Portugal, Sião e Venezuela. Segundo o mesmo relatório, outros 32 países não a ratificaram, dentre eles Alemanha, França, Bolívia, Colômbia, Peru e Países-Baixos. O documento assinado pelo então Ministro Lauro Müller afirmava que, dos 32 países, 14 já haviam acenado ser favorável à ratificação, “mas os da Alemanha e da Rússia ainda não julgam chegado o momento de ratificar esse ato.” (BRASIL, 1916, p. 104).

Os EUA, depois de algumas tentativas anteriores frustradas⁶, se valeram da ratificação da Convenção para implantar, no plano doméstico, uma legislação, tendo como base a Convenção de Haia; a *Harrison Narcotics Tax Act*. O projeto de Francis Burton Harrison que renunciou ao senado para tornar-se governador das Filipinas entre 1913-1921 foi aprovado no congresso. A nova lei condicionava o consumo de ópio, morfina e cocaína apenas para fins medicinais. Para Thiago Rodrigues, a Lei Harrison representou um avanço do “sistema terapêutico-policia”⁷, uma vez que colocava o estamento médico atrelado à lei por meio das diretrizes editadas pela *Narcotic Control Department*, que estabeleceu uma política de controle das receitas. Ainda de acordo com o autor, a Lei Harrison só fora validada pela Suprema Corte Americana em 1919, que vinha relutando quanto à constitucionalidade da lei (RODRIGUES, 2004, p.51).

O hiato provocado pela Primeira Guerra retardou o avanço do proibicionismo no cenário mundial, mas tão logo tenha findado o conflito, os proibicionistas estadunidenses trataram de articular estratégias tanto no plano doméstico como na política externa. A Alemanha, derrotada, viu-se obrigada a aderir à Convenção de Haia que fora anexada ao

⁶ Um exemplo é o “Projeto Foster”, em 1910, citado por ESCOHOTADO (pp.624-626), que buscava regular vários tipos de substâncias, entre elas a Coca-Cola e a Pepsi-Cola, mas foi rejeitado pelo Congresso Americano.

Tratado de Versalhes (1919).⁷ Também em 1919 o senador republicano Andrew Volstead, aprovou seu projeto de emenda (18ª) à constituição americana, visando ao fim do comércio e consumo de bebidas alcólicas. A *Volstead Act*, chamada pelos seus defensores de *The Noble Experiment*, uma atribuição à vitória da moral pública, mas que popularmente ficou conhecida como Lei Seca.⁸ Diversos tipos de organizações apoiaram tal iniciativa, dentre estas a KKK (Ku Klux Klan), também conhecida como Klan, que fora reorganizada pelo maçom e pregador metodista William J. Simmons em 1915 (BLANRUE, 2005). Em 1920 a Klan já contava com aproximadamente cinco milhões de seguidores, tal crescimento deveu-se em grande parte a campanha pró-proibição.⁹

Todos esses fatores, isto é, a Lei Harrison, Lei Seca e a ratificação da Convenção de Haia via Tratado de Versalhes, abriram caminho para que os EUA solicitassem uma nova conferência, desta vez sobre os auspícios da Liga das Nações. O objetivo inicial era estender suas experiências domésticas aos níveis internacionais. Assim em novembro de 1924, na nova sede do novo organismo multilateral em Genebra, houveram iniciadas as conferências que resultariam na II Convenção Internacional do Ópio. Nesse sentido, como afirmou Eduardo Vargas, após a Primeira Guerra Mundial vê-se emergir a “hegemonia da cruzada médico-moral americana”. O marco dessa hegemonia estaria localizado na incorporação feita pela Liga das Nações aos “princípios americanos” de penalização sobre os usos de opiáceos e de cocaína fora da esfera médica e científica, princípios estes que regeriam a política mundial de drogas (VARGAS, 2001, p.204).

Entretanto, a incorporação de tais princípios não ocorrera tão rápido, muito menos facilmente. De outro modo, a delegação estadunidense não teria abandonado a II Convenção Internacional do Ópio em 1924. As conferências que resultaram nesta segunda convenção foram marcadas por divergências e impasses. Insatisfeitos com os rumos quanto aos prazos estabelecidos para suprimir o ópio bruto e a folha de coca, a delegação estadunidense, por

⁷ A Turquia grande produtor de ópio, que vinha se negando veementemente em ratificar a Convenção de Haia, aliada dos alemães, também se viu obrigada a assinar o Tratado de Versalhes, de acordo com Antônio Escohotado, foi ideia dos ingleses incluir no tratado as determinações da Convenção Internacional do Ópio, proposta que contou com total apoio dos EUA. p.631.

⁸ Existe uma vasta historiografia sobre a Lei Seca, cito aqui: KIVIG; David E. *Law, Alcohol, and Order: Perspectives on National Prohibition* Greenwood Press, 1985.

⁹ Para historiador Michael Prendergast o movimento pró-proibição “representava o vínculo mais importante entre a Klansmen e a nação”: PRENDERGAST, Michael L. *A History of Alcohol Problem Prevention Efforts in the United States*. In Holder, Harold D. *Control Issues in Alcohol Abuse Prevention: Strategies for States and Communities*. Greenwich, Connecticut: JAI Press, 1987, pp. 25-27.

meio de seu representante chefe, o Sr. Stephen G. Porter, enviou um memorando explicando os motivos pelos quais abandonaram as conferências:

Apesar de mais de dois meses de discussão e de sucessivos adiamentos, parece agora claro que a finalidade para a qual a conferência foi chamada não pode ser atingida. Os relatórios das diversas comissões da Conferência indicam claramente a improbabilidade de nas condições atuais a produção de ópio bruto e folhas de coca permaneçam restritas às necessidades do mundo médico e científico. (...) *Nestas circunstâncias, a delegação dos Estados Unidos, em cumprimento das instruções recebidas de seu Governo, não tem alternativa, nos termos da Resolução Conjunta que autoriza a participação na Conferência, a não ser retirar-se, porque não poderia assinar o acordo que se propõe concluir.* [Grifo meu]¹⁰

Apesar da retirada dos representantes dos EUA, acompanhados pela delegação chinesa, a Convenção de Genebra apresentou alguns avanços significativos em relação a Haia. A inovação deu-se por conta da criação do primeiro órgão multilateral responsável pela política mundial de drogas: o Comitê Central Permanente. A principal atribuição do Comitê centrava-se na fiscalização do mercado mundial das substâncias reguladas pela Convenção. Os países signatários comprometeram-se em enviar relatórios de importação e exportação, estatísticas e previsões de consumo anuais. Buscava-se levantar informações que permitissem estabelecer as “reais” necessidades do consumo mundial de caráter restrito ao uso médico e científico, caracterizando, assim, o monopólio dos saberes sobre psicoativos. Outra importante alteração em relação a Haia foi inclusão do “cânhamo indiano” (*canabis sativa*) e da heroína (diacetilmorfina), entre as substâncias a sofrerem regulações.

Na ocasião de nomear que nações comporiam o Comitê Central Permanente, os EUA, que fora convidado para participar da escolha do referido Comitê, assim como para candidatar-se a representante no mesmo, recusou ambas as possibilidades. Sobre as razões da recusa apresentada pelo governo estadunidense, o embaixador brasileiro, Gurgel do Amaral, em Washington, escreveu ao Ministro das Relações Exteriores no Brasil uma carta onde o mesmo transcreve a resposta do Governo dos Estados Unidos ao secretário da Liga das Nações, cujo conteúdo dizia sobre a recusa daquele país em integrar o referido conselho:

¹⁰ Tradução realizada a partir da fonte: WILLOUGHBY, W. W. *Opium as an international problem: the Geneva Conferences*. Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1925. pp.344-345. O autor, Westel Woodbury Willoughby (1867-1945), participou das Conferências do Ópio em Genebra (1924/25-1931), seu livro de 585 páginas, digitalizado pela Boston Library Consortium Member, encontra-se na Biblioteca da University of Connecticut, in: <http://archive.org/details/opiumasinternati00will>.

O secretario de Estados dos Estados Unidos agradece esse convite, mas lamenta ser impossível para os Estados Unidos participar na escolha de um Conselho Permanente previsto pela Convenção de Genebra de 19 de fevereiro de 1925. Se bem que em matéria de fabricação e transporte de drogas, a Convenção de Genebra tenha feito progressos sobre a Convenção de Haia de 1921, *todavia , na opinião do Governo Americano, não é ella suficientemente satisfatoria em certos pontos de grande importancia o que impede a adhesão e a participação dos Estados Unidos na escolha do Conselho previsto pela mesma Convenção.*

Entre as matérias que o Governo Americano considera como não tendo sido tratada de modo adequado, figura a limitação da produção de ópio cru e das folhas de coca destinadas às necessidades medicinaes e scientificas do mundo, assim como a fiscalisação da produção e da distribuição de todos os derivados de ópio e das folhas de coca. Além disso, a Convenção de Genebra procura destruir a unidade de propositos e a conjunta responsabilidades das potencias conseguidas pela Convenção de Haia e tida pelo Governo Americano como essencial para um *controle* efetivo dos tráficos das drogas narcóticas. [Grifos Meus] (Ministério das Relações Exteriores, 1928).

O mesmo memorando foi enviado com um anexo de um texto publicado pelo jornalista Albert W. Fox. Tratava-se da matéria publicada no The Washington Post, sob o título de “América não vai participar: Kellogg declara que o plano da Liga parece insincero,” em 5 de outubro de 1928, cujo conteúdo criticava a postura dos ingleses, revelando sua resistência quanto às exigências para limitar a comercialização de ópio e seus derivados:

Mas conforme o trabalho da conferência em Genebra progrediu, vários dos poderes, especialmente a Grã-Bretanha, pareceu relutante em tomar todas as medidas que, na verdade, reduziriam a produção de ópio bruto ou efetivamente regulariam o tráfego, entretanto tal regulação seria suscetível a prejudicar os interesses financeiros britânicos (Ministério das Relações Exteriores, 1928).

Sobre a cannabis, são importantes alguns esclarecimentos. Há, na historiografia, muitas controvérsias sobre qual delegação foi responsável pela inclusão do cânhamo na pauta das conferências em 1924. Alguns autores chegaram a afirmar que a proibição da maconha em âmbito internacional deve-se ao representante brasileiro em Genebra o Dr. Pernambuco Filho¹¹. Há também quem defenda que tal ato tenha sido obra da delegação britânica, como é

¹¹ Muitas publicações brasileiras basearam-se na obra de CARLINI, E. A. (A história da maconha no Brasil. São Paulo, CEBRID, 2005), que por sua vez utilizou-se de KENDELL R. (*Cannabis condemned: the prescription of Indian hemp. Addiction*, 98: 143-51, 2003). Este teria afirmado que: “o representante brasileiro, Dr.

o caso de Antônio Escohotado,¹² e quem acredite que teria sido a delegação egípcia a responsável, como tentativa de frear o consumo do haxixe (resina da cannabis) (BLANCHARD, ATHA, 2012). Westel Woodbury Willoughby (1867-1945) em 1925, *Opium as na international problem: the Geneva Conferences*, afirma que o primeiro governo, ao se manifestar oficialmente sobre o problema do cânhamo, foi a “União da África do Sul” que em 1923 teria enviado a Liga das Nações uma sugestão para que o haxixe fosse considerada como uma droga viciante de caráter narcótica. O Comitê Consultivo considerou que o assunto deveria ser estudado e que os outros governos deveriam apresentar também suas posições, emitindo a seguinte resolução:

Com referência à proposta do Governo da União de África do Sul de que cânhamo indiano deve ser tratado como uma das drogas formadoras de hábito, o Comitê Consultivo recomenda ao Conselho que, em primeira instância, os Governos devem ser convidados a fornecer informações à Liga sobre a produção, utilização e tráfico da substância presente em seus territórios, juntamente com a suas observações sobre a proposta do Governo da União de África do Sul. O Comitê recomenda ainda que a questão deve ser considerada na sessão anual do Comitê Assessor a ser realizada em 1925 (WILLOUGHBY, 1925, p. 374).

O documento¹³ confirma a participação efetiva do Egito nas reuniões em Genebra. Um memorando produzido pela delegação, que era presidida pelo Sr. El Guindy, apresentava o

Pernambuco, descreveu a maconha como ‘mais perigosa que o ópio.’ (p.9) Veja, por exemplo: CAMPOS, Marcelo Araújo, *A presença da Cannabis sativa (Linné) e canabinóis na Lista IV da Convenção da ONU*, CONAD, 2005; BARROS, André & PERES, Marta. *Proibição da maconha no Brasil e suas raízes históricas escravocratas*. PERIFERIA, V. III, Nº 2: 2011. Estes últimos chegaram a afirmar com base em tal “informação histórica” que: “*esse médico, indiscutivelmente, influenciou a criminalização da maconha em todo o mundo. Em outras palavras, foi baseada nas ideias racistas e escravocratas presentes no discurso de um psiquiatra brasileiro, que a criminalização da maconha viria a ser internacionalizada.*” (p.14). Na verdade o próprio CARLINI (2005) achou um pouco contraditório tal afirmação (embora tenha alegado que a mesma fora confirmada na obra: *Os fumadores de maconha em Pernambuco, arquivos e assistência aos psicopatas, 1934 de José Lucena*), citando a obra *Maconha (coletânea de trabalhos brasileiros, publicado em 1958)*, onde o mesmo Dr. Pernambuco Filho afirmara que: “*Em centenas de observações clínicas, desde 1915, não há uma só referência de morte em pessoa submetida à privação do elemento intoxicante, no caso a resina canábica. No canabismo não se registra a tremenda e clássica crise de falta, acesso de privação (sevrage), tão bem descrita nos viciados pela morfina, pela heroína e outros entorpecentes, fator este indispensável, na definição oficial de OMS, para que uma droga seja considerada e tida como toxicomanógena.*” (p.10).

¹² Veja ESCOHOTADO. *História general de las drogas*. Madri: Alianza Editorial, 1992. p.701. Para o autor, os ingleses associaram o uso de haxixe às atividades “subversivas”, isto é, o haxixe fora convertido em “símbolo” da resistência ao colonialismo no Egito.

¹³ A obra de Westel Woodbury Willoughby é composta por discursos e memorandos de plenipotenciários de várias delegações em variadas seções da Conferência. O memorando do Sr. El Guindy encontra-se na íntegra nas pp.374-378.

uso do haxixe naquele país como responsável pelos casos de “demências”, cujas incidências em homens eram três vezes maior que em mulheres. Conforme o documento, isso seria o contrário do que ocorria na Europa. O Egito recebeu apoio imediato da China; o representante dos EUA, Sr. Porter, afirmou que era o momento para se praticar um pouco de reciprocidade, já que as outras nações estavam pedindo ao Egito e à Turquia apoio contra o ópio e a coca (WILLOUGHBY, 1925, p.379). Foi uma declaração que mais pareceu uma convocação ao apoio da inserção da cannabis na lista. A delegação da Índia disse que não havia se preparado para o debate, mas até o final da Conferência emitiram nota dizendo que governo indiano estaria disposto a controlar as exportações da *Indian hemp*, para outros países apenas com certificados para fins medicinais (WILLOUGHBY, 1925, p.380). França e Holanda se opuseram assim como o representante britânico Sr. Malcolm Delevingne. Este último alegou que, devido ao despreparo das delegações para discutir o assunto, seria impossível se chegar a um acordo naquela conferência.¹⁴ Todavia, prevaleceu a posição do grupo que apoiava os EUA, resultando na seguinte resolução:

A utilização do cânhamo indiano e suas preparações derivadas só podem ser autorizadas para fins médicos e científicos. A resina crua (haxixe), no entanto, que é extraída da planta fêmea da cannabis sativa, juntamente com as diversas preparações (haxixe chira, esrar, diamba, etc), de que forma a base, não sendo presentemente utilizada para fins médicos e apenas sendo susceptíveis de utilização para fins prejudiciais, da mesma maneira como outros narcóticos, não podem ser produzidas, vendidas, comercializadas, etc, sob nenhuma circunstância (WILLOUGHBY, 1925, p.383).

Cabe salientar, como observou Thiago Rodrigues, que o fato de os EUA não assinarem a Convenção de 1925, os responsáveis pela política de drogas do país, enquanto intensificavam medidas cada vez mais repressoras no âmbito doméstico, não deixaram de atuar no plano internacional, participando ativamente da preparação das conferências de 1931 e 1936, ambas em Genebra (RODRIGUES, 2004, p.56-57).

¹⁴ Idem. p.381. Aqui verificamos uma possível contradição quanto à afirmação de Antônio Escohotado, sobre a liderança dos ingleses no processo que levou a inclusão da maconha na lista de substâncias reguladas em Genebra de 1924. Entretanto, é possível que o autor tenha razão, já que tanto o Egito quanto a África do Sul eram na época protetorados (ou colônias) do império britânico, mesmo com o posicionamento do representante britânico, a Grã-Bretanha ratificou a convenção. O comércio de cannabis não era representativo para o governo britânico, o país mais afetado com a regulação seria o Afeganistão que fornecia para a Índia e Pérsia, mas este não estava representado na conferência, a maioria dos países europeus não tinham nada a perder como a regulação da cannabis, assim, mesmo sem maiores análises, o cânhamo foi incluído na lista de drogas nocivas na Convenção e Genebra em 1925.

Em 12 de agosto de 1930, Harry Jacob Anslinger (1892-1975) assumia o recém-criado *Federal Bureau of Narcotics* (FBN), vinculado ao Departamento do Tesouro. Anslinger, que ficou conhecido por ser responsável pela criminalização da maconha em seu país, assumiu as negociações da Conferência sobre a Limitação da Manufatura de Drogas Narcóticas em 1931. A essa altura, os EUA já eram o principal mantenedor da Sociedade das Nações, o que lhe garantia maior força na formulação das proposições junto ao Comitê Central do ópio (ESCOHOTADO, 1992, p.703).

Para Thiago Rodrigues (fundamentado em McAllister) (McALLISTER, 2000), tal força permitiu que a Conferência de 1931 estabelecesse regras mais rígidas no sistema comercial entre os países.

O objetivo era restringir a escala comercial às necessidades médicas. Instrumentos técnicos e dispositivos de controle estatístico foram aprimorados, além de se estabelecer medidas punitivas a quem não cumprisse com a Convenção. Entretanto, Antônio Escotado, que observara a ausência de países produtores, como Rússia, Afeganistão e Bolívia, alertava para a falta de consenso para aprovação de novas medidas. A impossibilidade de se chegar a um acordo contribuiu para a criação de propostas farisaicas como as de calcular as necessidades lícitas de consumo mundial (ESCOHOTADO, 1992, p.703).

Os países passariam a reunir informações sobre suas necessidades de consumo médico interno, levando em consideração a transformação do produto bruto (como o ópio) em derivações, e a calcular as necessidades anuais e volume de reserva nos estoques. As importações e exportações obedeceriam a critérios bem delimitados, com certificações especiais e um complexo sistema de controle das informações.

A Conferência de 1931 estabeleceu também uma cláusula que exortava os países signatários a criar no plano doméstico, estruturas de controle e fiscalização do uso e o comércio de drogas consideradas legais, assim como de repressão às ilegalidades segundo as últimas convenções. Tal formato de racionalidade, segundo Thiago Rodrigues, abriu a “trilha para a institucionalização de medidas penais, no plano internacional, e começou a ser aberta em 1931.” (RODRIGUES, 2004, p.58).

Não foi coincidência que a conferência de 1936 tenha resultado no tratado que recebeu o título de “Convenção para Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas”. No artigo II do referido tratado, os países deveriam se comprometer em elaborar disposições legislativas necessárias para punir severamente, e, sobretudo com pena de prisão ou outras penas

privativas de liberdade para quem ousasse contrariar os dispositivos legais fundamentados na convenção.

Toda essa sofisticação dos procedimentos e técnicas governamentais no âmbito das políticas sobre drogas devem ser compreendidas para além das drogas em si. Trata-se, antes, da governamentalização do estado e da estatização da vida, nos liames do biopoder (VIEIRA, 2012, p.12).

Tais práticas regulatórias, formuladas a partir de um tipo específico de racionalidade, procuravam engendrar, no corpo social, sujeitos dóceis e produtivos. Thiago Rodrigues, a partir das reflexões de Foucault, propõe que tal expansão da capacidade de governamentalização do Estado para gerir as condutas das populações canalizavam uma série de estratégias, dentre elas a:

Extrapolação da autoridade médica do estrito campo de combate às doenças para ampla intervenção saneadora da sociedade, que discipliniza o regime urbanístico, os espaços de trabalho, os hábitos de higiene e os costumes sociais referentes aos cuidados de si. A ingerência sobre a prática de se intoxicar abria um flanco importante nos termos de governamentalidade: o rastreamento de desejos de tal maneira difundidos possibilitava a disciplinarização de relações íntimas, impondo aos indivíduos, também neste campo, padrões de normalidade (RODRIGUES, 2004, p.34).

A participação do governo brasileiro junto aos organismos multilaterais implica, neste sentido, sua inserção nas relações de poder cujas práticas discursivas apresentadas como verdades irrefutáveis deveriam ser implementadas como único meio de garantir os avanços socioeconômicos da nação. As condições políticas de possibilidades para a emergência de um sistema de regulação, controle e criminalização do uso de psicoativos no país se deu mediante a convergência e estreitamento de conjunturas históricas que permitiram a produção de uma série de enunciados constituindo um discurso específico sobre drogas.

Cabe ressaltar que as relações diplomáticas na perspectiva proposta por Michel Foucault são instrumentos dessa nova racionalidade. Segundo essa perspectiva, a nova razão governamental não objetivava apenas a conservação do Estado, mas a preservação de certas relações de forças. Esta só pôde ser desenvolvida por meio de dois grandes conjuntos estratégicos: o dispositivo diplomático-militar e o dispositivo policial. Nesse sentido, a diplomacia, assim como a guerra, tem por função o equilíbrio entre os Estados. As missões diplomáticas não estão mais preocupadas com o direito de herança dos príncipes; é uma

“física dos Estados”, não mais o direito dos soberanos que irá nortear as relações internacionais. Em função disso, escreveu Foucault:

Vê-se aparecer a criação do que ainda não se chama de missões diplomáticas, em todo caso a organização de negociações praticamente permanentes e a organização de um sistema de informação sobre o estado das forças de cada país (FOUCAULT, 2008, p. 397).

O equilíbrio que se busca é porque os Estados, nessa nova forma de compreensão, estão em posição de concorrência. Dessa maneira, o dispositivo diplomático-militar é colocado em prática, quando o equilíbrio está comprometido. Quando um Estado se coloca em posição muito superior a outro, é necessário que sejam tomadas medidas para o restabelecimento do equilíbrio. Segundo Foucault a partir do século XVI é possível identificar a organização consciente de um tipo de diplomacia permanente entre os Estados. Um instrumento político, que não é mais uma unidade imperial, tão pouco uma unidade eclesiástica, mas a ideia de uma verdadeira sociedade das nações (FOUCAULT, 2008, p. 406). Nesta análise sobre a constituição de uma nova razão de Estado, o que está em jogo é a própria constituição da Europa, isto é, o equilíbrio da balança europeia. Todavia, esta nova racionalidade se estendeu e se desenvolveu nos séculos seguintes. É nesta perspectiva que este trabalho procura compreender as negociações que envolveram a regulamentação do comércio e consumo de psicoativos ocorridos no mundo.

O Brasil nas conferências: a internalização do proibicionismo

Há, na historiografia brasileira, muitas lacunas sobre a participação do Brasil nas Convenções Internacionais do Ópio. No caso específico brasileiro, no que tange o envolvimento do governo nas ações que procuravam regulamentar o comércio e consumo de ópio e outros alcaloides no mundo, esta relação teve início em 1912, mais precisamente em março, quando o governo holandês encaminhou um convite ao governo brasileiro para que este designasse um plenipotenciário, incumbido de assinar o protocolo suplementar da 1ª Conferência de Haia. A Conferência Internacional do Ópio se deu em três encontros, todos

em Haia. A primeira entre 1 de dezembro de 1911 e 23 de janeiro de 1912, a segunda entre os dias 1 e 9 de julho de 1913 e a terceira e última conferência entre os dias 15 e 25 de junho de 1914. O Brasil não participou da 1ª Conferência, que contara com a participação de representantes de 12 países: Alemanha, Estados Unidos da América, China, França, Grã-Bretanha, Itália, Japão, Países-Baixos, Pérsia, Portugal, Rússia e Sião. O convite que o governo brasileiro recebera estendeu-se a outros países. Segundo o relatório ministerial de 1916, até aquele ano, 31 países teriam assinado o protocolo das “potências não representadas na conferência de 1911-1912” (BRASIL, 1916, p.103).

Quanto à participação do país na 2ª e 3ª Conferência do Ópio, fora designado para representar o governo brasileiro o embaixador José Pereira da Graça Aranha. O plenipotenciário, que na ocasião era cônsul na Holanda, assinou o protocolo em 16 de outubro de 1912. Em seguida, tomou medidas cabíveis para oficializar a assinatura na Conferência, enviando ao congresso os termos do protocolo com a mensagem presidencial em 25 de julho de 1913, sendo o mesmo aprovado em 3 de julho de 1914 e sancionado conforme o decreto nº. 2.861 de 8 julho de 1913. Em 4 de novembro de 1914 foi assinada a carta de ratificação brasileira e encaminhada para Haia de modo que esta fosse depositada junto ao Ministério das Relações Exteriores daquele país. O resultado final foi o Decreto de promulgação nº 11.481 publicado no dia 7 de abril de 1915 no Diário Oficial da União nº79, que aprovava para todos os efeitos no território nacional, medidas tendentes a impedir os abusos crescentes do ópio, da morfina e seus derivados, bem como da cocaína (Diário Oficial da União, 1915, p. 3597).

Ficou a cargo do Ministério das Relações Exteriores o gerenciamento da política brasileira de drogas. Este encaminhou os documentos referidos ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, que por sua vez solicitou pareceres por parte da Diretoria de Saúde Pública e da Academia Nacional de Medicina. A solicitação objetivava saber que medidas legislativas deveria o Brasil proceder para colocar em prática a Convenção. Os pareceres¹⁵ foram emitidos respectivamente pelo Dr. Alfredo da Graça Couto, Diretor Geral Interino de Saúde Pública em 8 de maio de 1914 e pelo Dr. Miguel Couto, Presidente da Academia Nacional de Medicina em 21 de maio do mesmo ano. Esta academia teria organizado uma comissão para elaborar tal parecer composta pelos médicos Dr. Alfredo José Abrantes (relator), Augusto Cesar Diogo e Olympio da Fonseca. A intenção era que estes pareceres contribuíssem para enriquecer a discussão no congresso acerca do tema, mas conforme

¹⁵ Não foi possível encontrar os respectivos pareceres para saber seus conteúdos.

informou o Ministério das Relações Exteriores, no Aviso de 7 de julho de 1914, os pareceres haviam chegado com atraso, não sendo possível serem aproveitados, pois os referidos atos da Conferência já tinham sido aprovados no Congresso. Conforme o relatório do Ministro Lauro Müller em 1915, a sugestão de tais medidas deveriam ser encaminhadas ao congresso para que estas fossem aproveitadas na elaboração de leis visando a efetivar os dois atos promulgados, a saber: Convenção Internacional do Ópio, assinada em 23 de janeiro de 1912 e Protocolo de encerramento da Conferência assinado em 16 de outubro de 1912.

Conforme a documentação oficial, na 2ª Conferência realizada em julho de 1913, houve um consenso em torno de uma data limite para que todas as partes assinassem os atos estabelecidos pela Convenção, esta data seria o dia 31 de dezembro de 1913, caso até a presente data faltassem assinaturas, o que impediria de que tal Convenção entrasse em vigor, seria convocada nova conferência. O que acabou se confirmando com a convocação para 3ª conferência celebrada em junho de 1914. Com a participação de 30 delegados representando seus governos, chegou-se a um acordo de que seria possível fazer vigorar a Convenção mesmo sem a assinatura de todos os países envolvidos, e que após dezembro de 1914, aqueles signatários que quisessem poderiam fazer valer a Convenção em seus países. Contudo, ao que tudo indica tal prática não se efetivou na maioria das nações representadas, como foi no caso do Brasil. O ministro das relações exteriores, Lauro Müller, afirmara, em seu relatório no ano de 1915 que a Convenção ainda não havia entrado em vigor, “isto é, não está sendo executada, entre as potências nella interessada.”[sic] (Brasil, 1914-1915, p.345).

Para estabelecer a vigência da Convenção seria necessário a elaboração de um protocolo especial, mas o governo brasileiro absteve-se de subscrever tal protocolo, segundo o ministro, isto deu-se por não ter “*sido aqui tomadas as medidas administrativas e votadas as legislativas, necessárias para a eficaz execução da referida Convenção*”.¹⁶ A Convenção de Haia de 1912, em seu artigo 24, §2º, delimitava prazos para redação e apresentação de propostas referentes à legislação regulamentadora. O mesmo artigo afirmava que a data para que tais regulações entrassem em vigor seria objeto de um acordo entre as potencias

¹⁶ Brasil, *Ministério das Relações Exteriores*. Relatórios Ministeriais, 1914-1915, p.347 (grifo é meu). Tais medidas, retardadas pela 1ª Guerra Mundial, só foram tomadas com a criação da Lei 4.294 de 6 de julho de 1921, a Convenção do Ópio de 1912-14, embora tenha sido ratificada pelo governo brasileiro, não vigorou no Brasil até 1921, conforme pode-se ler no relatório ministerial de 1916: “a convenção *ainda não entrou em vigor*, (grifo não é meu) isto é, não está sendo executada pelas potencias nella interessadas, apesar de já ter sido ratificada por algumas. {...} Embora tenha sido promulgada no Brasil, pelo Decreto nº 11.48, de 10 de fevereiro de 1915.” BRASIL, *Ministério das Relações Exteriores*. Relatórios Ministeriais, 1916, p.106.

envolvidas. A 1ª Grande Guerra impôs um hiato no andamento da regulamentação do proibicionismo mundial. Todavia, logo após seu término, os EUA trataram de pressionar as outras nações a retomarem as discussões. Assim, em 1921 o governo brasileiro se viu obrigado a cumprir seus compromissos internacionais; a primeira lei específica¹⁷ sobre drogas no Brasil foi sancionada pelo presidente Epitácio Pessoa. Trata-se do decreto nº 4294, 6/07/1921. O decreto composto de 13 artigos, dentre outras estabeleceu:

(...) penalidades para os contraventores na venda de cocaína, opio, morfina e seus derivados; crie um estabelecimento especial para internação dos intoxicados pelo álcool ou substâncias venenosas; estabelece as formas de processo e julgamento e manda abrir os créditos necessários (sic) (Diário Oficial da União, 1921, p. 13407).

A II Conferência Internacional do Ópio ocorreu em duas etapas. Os trabalhos iniciaram em novembro de 1924 com a participação apenas dos países produtores e terminaram em 25 de fevereiro de 1925, com a participação de outros países. No total, 41 Estados participaram das discussões, dentre eles, o Brasil. O governo brasileiro enviou apenas dois delegados, os médicos Pedro Pernambuco Filho e Humberto Gotuzzo, que teriam elaborado um relatório sobre as conferências, incluindo informações sobre suas atividades nas mesmas.¹⁸ Os relatórios ministeriais de 1925 e 1926 revelam que os representantes brasileiros participaram ativamente dos debates, “defendendo a these da limitação da produção às necessidades médicas e científicas.” [sic] (BRASIL, 1926, p.64). O texto ao mesmo tempo em que fazia uma elogiosa referência à lei brasileira de 1921, como bastante rigorosa em

¹⁷ Não se ignora aqui as legislações anteriores como a que ocorreu em 1603. As Ordenações Filipinas, em seu título 89, dispunham “*Que ninguém tenha em casa rosalgar, nem o venda, nem outro material venenoso.*” Já o Código Criminal do Império do Brasil, de 1830, que, segundo GRECO FILHO (2009), “*não tratou da matéria, mas o Regulamento, de 29 de setembro de 1851, disciplinou-a ao tratar da polícia sanitária e da venda de substâncias medicinais e de medicamentos.*” Em seguir, houve o Código Penal de 1890. Este código considerava crime “*expor à venda ou ministrar substâncias venenosas sem legítima autorização e sem formalidades previstas nos regulamentos sanitários.*” Contudo tratava-se de artigos isolados e somente em 1921 é que surge um texto legislativo específico com o objetivo de estabelecer restrições ao uso de drogas.

¹⁸ Há nos arquivos do Palácio do Itamaraty no Rio de Janeiro uma relação de documentos que foram enviados aos arquivos em Brasília, dentre estes lê-se: “*Liga das Nações. 2ª Conferência Internacional do Ópio (Genebra – de 17 de novembro de 1924 a 19 de fevereiro de 1925). Representantes do Brasil: Drs. Pedro Pernambuco Filho e Humberto Gotuzzo. Relatório desses delegados sobre a conferência.*” O referido detalha a troca de telegramas e ofícios entre os delegados e o ministério das relações exteriores durante as reuniões da conferência. Enviei uma cópia do documento para Brasília e em dezembro de 2012 estive por dois dias nos arquivos do Palácio do Itamaraty, e, embora tenha encontrado alguma documentação sobre a participação brasileira no novo sistema mundial de controle de drogas, o relatório dos representantes brasileiros não foi localizado. Cabe ressaltar ainda, que apesar dos elogios a atuação de ambos os delegados, os relatórios ministeriais entre a Convenção de 1925 e a de 1931, não fazem menção a iniciativa ou participação brasileira na inclusão da maconha na lista de drogas nocivas.

relação as importações e emprego do uso de substâncias tóxicas, defendia que somente com a participação conjunta de todos os governos seria possível obter resultados “apreciáveis”. O relatório também ressaltava os grandes interesses em jogo durante as sessões, o prolongamento dos debates em função das divergências entre a delegação da Grã-Bretanha e dos EUA, em função de se estabelecer um prazo limite para forçar os países produtores em assegurar a efetividade das exportações. Por fim, os médicos defendiam a modernização dos meios de fiscalização¹⁹, mas concluíam que tais interesses comerciais ameaçavam o sucesso da política de controle.

A Convenção para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição de Estupefacientes de 1931, foi promulgada pelo Decreto nº 113 de 13 de outubro de 1934, durante o chamado “Governo Provisório” de Getúlio Vargas. O único relatório ministerial a mencionar as atividades brasileiras no que tangia a política mundial de drogas foi o de 1934. Entretanto, o documento, sob o título “Luta internacional contra as toxicomanias”, se limita apenas a mencionar que o governo brasileiro vinha mantendo regularidade em colaborar com a Sociedade das Nações no que se referia ao serviço repressivo internacional contra o tráfico ilícito e o abuso de entorpecentes (BRASIL, 1934, p. 20).

A partir de 1935, o governo brasileiro toma uma iniciativa que lhe dará condições de dinamizar os mecanismos de controle internos quanto à questão do comércio de importação e exportação de entorpecentes, assim como a fiscalização do consumo de tais substâncias. Um projeto que nasceu no interior do Palácio do Itamaraty em agosto de 1935 e adquiriu força nacional para se tornar a mais alta instância sobre a política brasileira de drogas: A Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE), que emerge, portanto, em meio ao Governo Constitucional de Getúlio Vargas, mas foi durante os anos do Estado Novo que intensificou suas ações.

O Ministro das Relações Exteriores, José Carlos Macedo Soares, emitiu um ofício com data de 8 de fevereiro, endereçado ao então Ministro da Educação e da Saúde, Gustavo Capanema, em cujo título se lê: “Estupefacientes: proposta de systematização do serviço repressivo” [sic], contendo uma cópia em anexo da nota circular de 6 de dezembro de 1934, produzida pelo secretariado geral da Liga das Nações, convocando os países a ingressar na luta contra a propagação da toxicomania e contra o tráfico ilícito. Este documento, apesar de

¹⁹ Apesar disso, um ofício de 17 de agosto de 1929 enviado pelo então Ministro das Relações Exteriores, Octávio Mangabeira ao Ministro da Justiça, Augusto Vianna, revelava a fragilidade do governo brasileiro quanto as condições técnicas para elaboração das estatísticas sobre o consumo de psicoativos, segundo o documento, entre os anos de 1921 e 1927 o Brasil só havia enviado um relatório anual (em 1922) ao Comitê Central do Ópio.

conter pouco mais que três laudas é de suma importância para compreendermos as mudanças que viriam ocorrer no âmbito da política brasileira, ante a emergência de um novo modelo internacional de política sobre drogas. Já no título, indica, de modo claro o que se buscava na época, isto é, a “systematização do serviço de repressão” [sic]. No ofício, Macedo Soares chamava a atenção do colega Capanema para o que ele considerava uma das questões mais importantes entre as medidas que vinham sendo adotadas no empenho de debelar o flagelo social da toxicomania, uma referência à criação de uma estrutura interna. Tais medidas viriam atender algumas exigências da convenção de Genebra de 1931, assinada pelo Brasil. O ministro alertava para o fato de o Departamento Nacional de Saúde Pública, devido à ausência de uma organização específica, nem sempre conseguir executar as decisões adotadas nas convenções internacionais.

Tais deficiências e demora nas promulgações originavam a insatisfação e a reclamação de outros governos e dos organismos internacionais, além de transformar parte dos textos acordados em “letra morta”. Macedo Soares recomendava que, no Brasil, fosse articulada pelo Departamento Nacional de Saúde Pública e outras autoridades uma reunião, na qual ficassem consignadas as bases de um serviço coordenado entre vários Ministérios e repartições interessadas. A ideia era que tal serviço harmonizasse todas as regras vigentes, referentes às execuções das Convenções Internacionais e das legislações domésticas. Na sua concepção, a criação de uma organização assim constituiria um modelo de “conducta administrativa dos mais oportunos para o bom funcionamento da administração pública em um assumpto de tanta magnitude”[sic]. Por fim, Macedo Soares oferecia uma sala com instalações necessárias no Itamarati para a implantação do referido órgão (Ministério das Relações Exteriores).

A preocupação em instituir uma entidade capaz de aglutinar, por meio de estatísticas, relatórios sistematizados, com responsabilidade de fiscalizar, criar leis e normas, representava um novo entendimento, que significava não apenas centralizar as práticas e os discursos, mas dar força e legitimação a tal feito. De início, vale dizer que a vigilância sobre o comércio e a indústria das drogas não implicava necessariamente o controle de preços do mercado de psicoativos. Esta recaía especificamente sobre o uso e o consumo de tais substâncias e, portanto, uma vigilância sobre o corpo social, a população ou uma parte dela.

As iniciativas em atender a convenção de Genebra (1931), às vésperas de outra que viria (Convenção pela repressão do tráfico ilícito de drogas nocivas, Genebra-junho de 1936), visava ao alinhamento do Brasil às políticas defendidas pelos EUA. O posicionamento do governo brasileiro em se alinhar aos EUA teve início a partir de 1920 e pode ser explicado,

como sugeriu Luiz Alberto Muniz Bandeira, pelos primeiros empréstimos que o Brasil contraiu com os Estados Unidos²⁰. Nas relações comerciais, dentre os produtos brasileiros exportados do Brasil para os EUA, 97% entravam livres de impostos. Em 1934, a balança comercial pendia para o lado brasileiro, mas o governo estadunidense forçava para a assinatura de um tratado de reciprocidade. Em 1935, ainda de acordo com o autor, “a situação financeira do Brasil caminhava para o caos, nada menos que doze países bloqueavam as divisas resultantes das exportações brasileiras” (BANDEIRA, 2007, p.346).

Entre os anos de 1936 e 1937, os EUA tinham aumentado em 130% suas exportações para o Brasil. Foi com esse pano de fundo que teve início a estruturação da Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE), criada pelo decreto nº 780 de 28 de Abril de 1936.

A criação da CNFE estava imbricada a um processo de sofisticação da política mundial proibicionista. Esta visava a inovar nos instrumentos de controle e fiscalização do consumo mundial de psicoativos. É neste sentido, que no relatório ministerial de 1935, Macedo Soares revela que o Comitê Nacional de Entorpecentes vinha reunindo-se regularmente na sede da Divisão de Atos, Congressos e Conferências Internacionais no Palácio do Itamaraty. O Comitê, inicialmente, foi composto por um representante do Ministério da Educação e Saúde Pública, Relações Exteriores, Justiça, Fazenda, Trabalho e Agricultura, além de um representante da Polícia do Distrito Federal, pelo Procurador dos Feitos da Saúde Pública e por um médico especialista, proprietário de um estabelecimento hospitalar para tratamento de toxicômanos.²¹ O texto assinalava que o simples contato semanal entre os representantes já gerava resultados positivos quanto à “cooperação para a repressão efectiva desse terrível mal”[sic], e revelava também um ambicioso objetivo sobre as finalidades para as quais o Comitê teria sido criado:

²⁰ No primeiro empréstimo, contraído em 1921, o Brasil teria conseguido 50 milhões de dólares, dando como garantia as rendas dos impostos de consumo e do selo além das rendas aduaneiras, no segundo empréstimo, em 1922, o governo brasileiro contraiu mais 25 milhões de dólares, a primeira dívida tinha 20 anos para o resgate e a segunda, 30. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2007. p. 290.

²¹ O cargo de “médico especialista”, inicialmente parece ter sido ocupado por Pedro Pernambuco Filho, seu nome aparece nas planilhas de pagamentos de custeio por comparecimento às seções ordinárias, mas não foi possível precisar por quanto tempo. BRASIL, *Ministério das Relações Exteriores*. Relatórios Ministeriais, 1935, p.15

Coordenar o serviço de fiscalização e de repressão do uso ilícito de drogas nocivas dos diversos órgãos officiaes ou não, entre si, e destes com vários organismos technicos da Liga das Nações; assegurar a unidade e o desenvolvimento desses mesmos serviços e zelar pela execução dos compromissos assumidos pelo Brasil em virtude de actos internacionaes; proceder a estudos, inquéritos e pesquisas sobre os vários aspectos do problemas social das toxicomanias; sugerir ao Comité permanente da Liga das Nações quaesquer medidas ou inovações que julgar oportunas na repressão do mal, visando introduzi-las nas Convenções internacionaes relativas a entorpecentes, coordenar a acção solidaria dos paizes vizinhos e, finalmente, propor a consolidação geral das leis e disposições vigentes em uma só lei mais accorde com compromissos internacionaes e com as necessidades e condições internas. [sic][Grifo meu] (BRASIL, 1935. p.16).

Em 1936, o Ministro Macedo Soares publicava em seu relatório que o Comité Nacional de Entorpecentes (que passou a ser Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes - CNFE) se reuniu assiduamente em caráter officioso entre 26 de agosto de 1935 a 26 de abril de 1936, a fim de elaborar um anteprojeto de lei que consolidaria “tudo o que existe sobre a matéria de entorpecentes”. O anteprojeto foi concluído e encaminhado ao Congresso em agosto de 1937.

Conforme o artigo primeiro do anteprojeto que regulamentava a Comissão, esta tinha por finalidade “fixar a cooperação de todos os órgãos encarregados da fiscalização do comércio e do uso de entorpecentes e da repressão do seu tráfico e usos ilícitos.”²² Na sequência, o segundo artigo indicava que a CNFE deveria ter caráter consultivo do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Educação e Saúde. Caberia a ela velar pelo cumprimento das leis nacionais, estabelecer normas e critérios para as importações e exportações de entorpecentes, criar as Comissões Estaduais, representar o Brasil nas convenções internacionais referentes à política mundial sobre drogas, elaborar estatísticas, relatórios trimestrais e enviá-los ao Comitê Internacional do Ópio, fiscalizar os estabelecimentos comerciais, etc.

Foi devido a estas competências que todo um aparato legal se constituiu com vista a uma governamentalização das práticas e dos usos de psicoativos. A constituição da CNFE representou a estruturação e organização dos dispositivos de gestão internacionais em solo

²² O Decreto-Lei nº 891 de 25 de novembro de 1938 em seu artigo 44 lê-se: *terá a seu cargo o estudo e a fixação de normas gerais, de ação fiscalizadora sobre o cultivo, extração, produção, fabricação, posse, oferta, venda, compra, troca, cessão, transformação, preparo, importação, exportação, reexportação, bem como repressão do tráfico e uso ilícito de drogas entorpecentes, incumbindo-lhe todas as atribuições decorrentes dos objetivos gerais, visados pelo referido decreto, bem como zelar pelo fiel e cabal cumprimento da presente lei.*

nacional, um avanço em direção a um projeto de políticas públicas sobre drogas, que se seguiu nas sucessivas intervenções na economia dos usos e consumos de determinadas substâncias, reprimindo o comércio ilegal, normalizando e estabelecendo a legalidade e a ilegalidade de tais usos e consumos. Ancorado na racionalidade do estatuto médico-jurídico, a CNFE construiu um ordenamento que constituía sujeitos criminalizados fixando e sistematizando os limites entre a mania e a doença. A importância que esta instituição de caráter governamental tem no estudo da história da criminalização das drogas no Brasil é significativa, seja pelo seu status normalizador, seja pela incumbência de gestão e governança da sociedade no que dizia respeito às drogas.

Entre as primeiras ações da Comissão, estava o envio de representantes à Convenção de Genebra em 1936. O órgão indicou para compor a delegação brasileira, o Dr. Pedro Pernambuco Filho, diretor do Sanatório de Botafogo e o delegado Dr. Demócrito de Almeida, "especialista em direito e jurisprudência, no que se refere aos tóxicos" (Arquivo Histórico do Itamaraty, 1936).

Apesar de serem os indicados conhecidos especialistas da matéria, o governo brasileiro não seguiu a recomendação da Comissão, enviando para Genebra um representante que se achava mais próximo. Assim, foi designado o embaixador Jorge Latour, único representante brasileiro, que participou da Convenção para a repressão do tráfico ilícito de drogas nocivas, em Genebra entre os dias 08 e 26 de junho de 1936. O Sr. Jorge Latour, que era, na ocasião, Embaixador em Varsóvia, não tinha qualquer experiência sobre o tema. Mesmo assim, acabou elaborando um relatório²³ com as principais discussões ocorridas durante a Convenção, cujo documento fora dividido em cinco partes, além dos anexos.²⁴ Nele, o Embaixador brasileiro fez uma série de considerações sobre as tensões que envolveram os debates, apresentando as forças divididas em dois blocos de países, os que eram representados pelos EUA dentre os quais incluíam-se Brasil, Chile, Canadá e Japão, e aqueles que eram contra, formando o "Bloco do ópio", representados por Reino Unido, Índia, Holanda, França e Portugal.

O relatório indica a ausência de força política brasileira, o Sr. Latour em várias situações não soube como proceder e em outras, por se considerar incapaz de opinar (como

²³ Conferência para o exame do projeto da *Convenção Para a Repressão ao Tráfico Ilícito das Drogas Nocivas*; Relatório do delegado do Brasil, 1936. Arquivo Histórico do Itamaraty - Ministério das Relações Exteriores.

²⁴ O relatório apresentado fora dividido da seguinte forma: 1. Debates; 2. Críticas; 3. Cumprimento das instruções do delegado do Brasil; 4. Diversos; 5. Notas a margem de Conferência.

nas matérias que envolviam o direito), se ausentou das reuniões. O embaixador, porém, não foi meramente um comentador; em várias ocasiões, fez observações e críticas, emitindo suas opiniões e apresentando sugestões ao governo sobre a matéria. No ofício em que anexou o relatório, afirmava que a Convenção de Genebra teria resultado no primeiro “entendimento penal que se consegue em benefício da repressão internacional do tráfico ilícito de estupefacientes”[sic]. Entre as observações, o plenipotenciário, nitidamente parcial, descreveu suas impressões sobre o comportamento da comitiva dos EUA, afirmando que, embora com razão, eram intransigentes, intervinham em certos momentos com paixão e em outros pareciam indiferentes. A delegação, em certo momento, deu-lhe a impressão de estar pronta para abandonar a conferência. Sobre suas considerações, o Sr. Latour defendia que para “abolir o mal no mundo” os países deveriam “ir além da repressão e adentrar a fase da supressão”. Suprimir significaria regulamentar a produção limitando-a ao uso médico e científico até chegar ao ponto de se poder controlar “aritmeticamente a equação” (Arquivo Histórico do Itamaraty, 1936).

O Brasil, segundo o relatório, destacou-se em uma matéria; as sessões 19ª e 20ª que tratou da “criação de um órgão central em cada país”[sic], quando o delegado teve a oportunidade de destacar o pioneirismo brasileiro com a criação da Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes. Outra observação importante no relatório foi uma referência à proposta feita pelo Uruguai. Este sustentava que os Estados deveriam monopolizar o comércio das drogas. Tal proposta agradava ao plenipotenciário, mas com uma devida radicalização; para o Sr. Latour, o monopólio deveria se estender também à produção.

O relatório elaborado pelo Embaixador em 1936, assim como os termos da Conferência de Genebra, serviram de base para que os membros da CNFE formulassem o Decreto-Lei nº891 de 25 de novembro de 1938. É importante salientar que o referido Decreto-Lei teve sua oficialização um ano após o Congresso Nacional ter sido fechado por exceção. A importância do novo texto pode ser mensurada em alguns aspectos. Primeiro por que o Decreto-Lei nº891 inaugura um novo momento na política proibicionista brasileira, não só por ampliar a lista das substâncias proibidas, mas também por inserir novas técnicas e estratégias de controle do comércio e consumo dos “entorpecentes”. A outra razão é que esta serviu

como marco legal por longos anos no Brasil e vigorou, apesar das alterações e das promulgações das Conferências que se sucederam, até o início da década de 1970²⁵.

A participação do Brasil nas Conferências do ópio teve como consequência a internalização do proibicionismo engendrados por uma série de dispositivos que foram aos poucos consolidados a partir da criação da CNFE. As ações desenvolvidas pela Comissão no Brasil, compreendidas como estratégias da governamentalização do Estado cuja racionalidade possibilitou a internalização do proibicionismo via tratados internacionais. Tais convenções, segundo Thiago Rodrigues, devem também ser compreendidas como “condensações dos controles nacionais.” (RODRIGUES, 2004, p.167).

Assim a governamentalidade do Estado, parte das práticas sociais que emanam do corpo social e extrapolam o próprio Estado ao estabelecer-se como acordos de ordem internacional. Por outro lado, tais dispositivos, ao tornarem-se compromissos internacionais, agem num processo de retroalimentação à medida que retornam na forma de tratados e convenções propiciam ao Estado as condições para intervir no corpo social por meio de um saber-poder que está acima do próprio Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arquivo Histórico do Itamaraty. Ofício enviado ao Presidente da República em 1936. Lata 1892/Maço: 36266-36268.

Arquivo Histórico do *Ministério das Relações Exteriores*, LA/40/612.4 (04).

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2007.

BLANCHARD, Sean &ATHA, J. Matthew. *Indian hemp and the dope fiend of old England: a sociopolitical history of cannabis and the British Empire - 1840-1928*. In. [www.druglibrary.org](http://www.druglibrary.org/schaffer/Library/studies/inhemp/dopefien.htm)<http://www.druglibrary.org/schaffer/Library/studies/inhemp/dopefien.htm>>acesso em: 13/11/2012.

²⁵ Entre as Conferências, a Convenção única de Nova Iorque 1961, promulgada no Brasil pelo decreto 54.216 de 27 de agosto de 1964, certamente inicia um novo ciclo na racionalidade do proibicionismo mundial. Veja CARVALHO, Jonatas C. *A América Latina e a criminalização das drogas entre 1960 e 1970: Prenúncios de outra guerra por outra América*. 2011. Disponível in: <http://www.neip.info/index.php/content/view/3098.html>

BLANRUE, Paul-Eric. *As muitas vidas da Ku Klux Klan*. Revista História Viva, edição 21 - Julho 2005.

BRASIL, *Ministério das Relações Exteriores*, relatórios ministeriais, 1916, p.103.

BRASIL, *Ministério das Relações Exteriores*, Relatórios Ministeriais ano de 1926, p.64

BRASIL, *Ministério das Relações Exteriores*. Relatórios Ministeriais, 1914-1915, p.345.

BRASIL, *Ministério das Relações Exteriores*. Relatórios Ministeriais, 1934, p.20

BRASIL, *Ministério das Relações Exteriores*. Relatórios Ministeriais, 1935. p.16

BRASIL. *Ministério das Relações Exteriores*, Relatórios Ministeriais, 1916, p.104.

Diário Oficial da União - Seção 1 - 07/04/1915, Página 3597.

Diário Oficial da União - Seção 1 - 12/07/1921, Página 13407 (Publicação), in, <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4294-6-julho-1921-569300-publicacao-92525-pl.html> (acesso em 05/07/2011).

ESCOHOTADO, Antonio. *História general de las drogas*. Madri: Alianza Editorial, 1992.

FOUCAULT, M. *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

LIMA Rita de Cássia Cavalcante. *Uma história das drogas e do seu proibicionismo transnacional: relações Brasil-Estados Unidos e os organismos internacionais*. 2009.

McALLISTER, William. *Drug diplomacy in the twentieth century*. Nova York, Routledge, 2000.

Ministério das Relações Exteriores, *Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília*. Memorando nº 378, 9 de outubro de 1928.

Ministério das Relações Exteriores, *Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília*. Memorando nº 378, 9 de outubro de 1928. Anexo. The Washington Post: Fryday, october, 5, 1928.

RODRIGUES, Thiago, *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2004.

SHEERER, Sebastian. 1993. “Estabelecendo o controle sobre a cocaína (1910-1920)”. In: BASTOS, Francisco I., Gonçalves, Odair D. (eds.). *Drogas é legal?* Rio de Janeiro: Imago.

VARGAS, Eduardo Viana. *Entre a extensão e a intensidade: corporalidade, subjetivação e uso de “drogas”*. 2001. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política.

VIEIRA, Ana Lúcia. *“A colaboração lhe bate à porta...”: Visitadoras sociais e a política de normalização de corpos e mentes de operários e operárias de uma indústria têxtil no Rio de Janeiro (1944-1953)*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

WILLOUGHBY, W. W. *Opium as an international problem: the Geneva Conferences*. Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1925.

ARTIGO ENVIADO PARA PUBLICAÇÃO EM: 23.11.2013
ACEITO PARA PUBLICAÇÃO EM: 14.04.2014