



**EL USO DE DROGAS ILÍCITAS DEBATE**  
**EN EL CONGRESO NACIONAL: LA ORIENTACIÓN POLÍTICA DE LOS**  
**PARLAMENTARES (1999-2015)**

Nara Benedetti Nicolau Brum<sup>1</sup>  
Leonardo Augusto de Andrade Barbosa<sup>2</sup>

**Resumen:** Este trabajo utiliza las propuestas legislativas sobre política sobre drogas presentadas en la primera sesión legislativa de las últimas cinco legislaturas para desarrollar un estudio de caso con el fin de comprender si los integrantes del Poder Legislativo federal se han orientado conforme a una concepción política predominantemente liberal o comunitarista, así como observar los cambios en esa orientación a lo largo del período investigado. A partir de ese estudio, se hace todavía algunas observaciones críticas sobre las actuaciones y omisiones embutidas en la legislación y en las proposiciones legislativas. Se concluye que la orientación comunitarista, preponderante en todos los períodos analizados, se fortaleció tras la aprobación de la actual Política Nacional sobre Drogas.

**Palabras claves:** Política sobre Drogas; Poder Legislativo; liberalismo; comunitarismo; Políticas públicas.

## **1 Introducción**

En este trabajo se realizó un estudio de caso sobre la política nacional sobre drogas, entendiendo ese tema como uno de los campos en los que los debates sobre las autonomías públicas y privadas se manifiestan en el mundo contemporáneo. Las discusiones sobre conveniencia y eficiencia del mantenimiento de la política prohibicionista, contrastando con la tendencia, por parte de algunos países, de liberar el uso y la venta de drogas leves, adoptando una política de reducción de daños, constituyen terreno fértil para el debate sobre el tema papel del Estado en la regulación de la vida privada, así como sobre las concepciones políticas predominantes en cada país. A pesar de no ignorar la importancia de la comprensión del escenario internacional, el esfuerzo académico se da en el sentido de comprender el posicionamiento del Poder Legislativo Federal brasileño ante la política sobre drogas y, consecuentemente, la alineación predominante de los diputados y senadores conforme una concepción política liberal o comunitarista.

La definición de qué sustancias deben ser consideradas ilícitas por el Estado y tener su consumo y comercio restringidos no es un asunto pacífico en el parlamento brasileño. La forma de tratar a aquellos que se ven portando, usando o comercializando drogas ilegales también genera conflictos entre los miembros del poder público. La actual política criminal de drogas fue establecida por el Estado brasileño en 2006, a través de la aprobación de la Ley nº 11.343 / 06, en

---

<sup>1</sup> Maestría en Poder Legislativo por el Centro de Formación de la Cámara de los Diputados (nara.brum@camara.leg.br).

<sup>2</sup> Doctor en Derecho por la Universidad de Brasilia, con posdoctorado por la University of Michigan Law School. Profesor de Maestría en Poder Legislativo de la Cámara de los Diputados. Abogado y miembro del Instituto Brasileño de Historia de Derecho y de la American Society for Legal History (leonardo.barbosa@camara.leg.br)

sustitución a la antigua Ley nº 6.368 / 76. La publicación del documento legal, sin embargo, no terminó las discusiones en la sociedad, tampoco en el Congreso Nacional. Los proyectos de ley se presentan a menudo, para aumentar el rigor de las políticas públicas antidrogas, para humanizar el tratamiento de los usuarios y dependientes, para disminuir el prohibicionismo.

La cuestión central que permea esta investigación es: cómo los parlamentarios del Congreso Nacional brasileño se han posicionado en cuanto a la política sobre el uso de drogas en el país? Sabiendo que la legislación actual extinguió la pena de cárcel privada para el usuario de drogas, se cuestiona si el Poder Legislativo estaría dirigiéndose hacia una visión política más liberal que la anteriormente adoptada, buscando apartar al poder público del ámbito de autodeterminación individual. A través del análisis de las proposiciones legislativas presentadas en el primer año civil de las últimas cinco legislaturas, esta investigación busca comprender la orientación política predominante en el tratamiento legal del usuario de drogas, además de las tendencias y puntos fuertes o débiles de las políticas propuestas por el Legislativo. Como línea conductora de ese análisis, se utilizan las concepciones políticas liberal y comunitarista, partiendo de la hipótesis de investigación de que el Poder Legislativo federal se orientaría predominantemente por la concepción comunitarista, pero estaría abriendo espacio para políticas liberales.

El presente trabajo se desarrolló bajo una metodología cualitativa, como un estudio de caso sobre la posición de los parlamentarios en relación a la política sobre drogas en Brasil. Se busca comprender cuáles son las decisiones tomadas sobre el asunto y lo que las motiva. La unidad de análisis elegida incluye las dos Casas del Congreso Nacional, para comprender el proceso legislativo en el ámbito federal. En cuanto a la delimitación temporal, la opción por el primer año de las últimas cinco legislaturas (1999, 2003, 2007, 2011, 2011 y 2015) tiene como objetivo aumentar el alcance de la investigación e intentar observar eventuales cambios en la orientación ideológica del Congreso Nacional en cuanto a la política sobre drogas al durante los últimos años. Además, a partir de la verificación de la tramitación y de las acumulaciones realizadas entre las proposiciones, es posible identificar proyectos propuestos en otros años, pero que hayan centralizado el debate legislativo. A pesar de ser identificadas algunas proposiciones legislativas para el desarrollo de la investigación, el estudio de caso desarrollado tiene diseño holístico, pues se dirige al examen de la naturaleza global de las políticas públicas propuestas por los parlamentarios, y no al análisis de una o algunas proposiciones en especial (YIN, 1994).

En el transcurso de la investigación, algunos puntos de las políticas sobre drogas propuestas por los parlamentarios federales llamaron la atención, y merecían una mirada más atenta. De ese modo, el levantamiento sobre las proposiciones legislativas no se restringió a la clasificación de la alineación de los proyectos en cuanto a las concepciones políticas liberal o comunista. Se ha señalado que algunos aspectos se destacaron entre las preocupaciones predominantes de los parlamentarios en determinados períodos, como por ejemplo, la

responsabilidad penal o civil de los conductores que causara accidentes mientras conducían vehículos automotores bajo el efecto de drogas ilícitas, el asunto constituyó el mérito de alrededor de El 20% de las proposiciones seleccionadas en el año 2011. A raíz de estas observaciones, algunos temas recurrentes fueron destacados durante el análisis de las proposiciones, para auxiliar la elaboración de las conclusiones de esta investigación. De la misma manera, la ausencia de manifestaciones legislativas sobre determinados aspectos de la política sobre drogas también fue oportunamente mencionada, como la ausencia de distinción entre el usuario y el dependiente de drogas, por ejemplo. La falta de investigaciones e informaciones actuales y confiables sobre el uso de drogas en Brasil también llamó la atención a lo largo de esta investigación.

A partir de los datos levantados, se observó que, a pesar de que la Ley nº 11.343, de 2006 (BRASIL, 2006), había dado señales de alineamiento liberal del Congreso Nacional a partir de la descarceración del usuario de drogas, el perfil de los parlamentarios federales en los años después de la aprobación de la ley, en lo que se refiere a las cuestiones de las drogas, se ha mostrado cada vez más sensible a la posición comunitarista. Las propuestas legislativas, en su vasta mayoría, refuerzan el modelo prohibicionista y buscan reforzar la orientación estatal en cuanto al modo de vida considerado adecuado por el poder público.

## **2 Concepciones Políticas: Liberalismo y Comunitarismo**

Interesa a la finalidad de esa investigación la discusión sobre los límites de la libertad de autodeterminación traídos por las filosofías políticas de matiz comunitarista y liberal. Dando foco a lo que importa para el presente trabajo, se puede decir que la principal diferencia entre las dos teorías consiste en la interpretación del papel del Estado en garantizar una "buena vida" a los ciudadanos, así como en el entendimiento acerca de lo que puede ser considerado una "Buena vida" y, por tanto, protegida por el Estado.

De forma bastante simplificada, el liberalismo defiende que corresponde a cada individuo definir cómo va a llevar su vida. Cada uno debe tener libertad para elegir y buscar lo que considere una "buena vida", y no corresponde al Estado incentivar ni reprimir esas elecciones. Se supone que un intento de dirigir estas elecciones sería una ofensa a la autodeterminación, y que nadie sería más capaz de definir los rumbos a seguir que la propia persona que deberá seguirlos. Coherentemente con esa libertad de autodeterminación, el liberalismo atribuye a cada uno la responsabilidad por las elecciones realizadas. Una premisa primordial de la teoría liberal consiste en entender que todos los individuos de una sociedad dada tienen la misma libertad de autodeterminación y soportan la responsabilidad de las decisiones tomadas. Al Estado compete, por lo tanto, intentar garantizar una igualdad de libertad, para que todos tengan, *a priori*, las mismas oportunidades de elección, no debiendo esa libertad ser restringida por factores fuera del control de las personas, como la clase social de la familia en que nació, su sexo o color de la piel. Así, el Estado liberal debe tratar a todos de forma igual, permitiendo que cada uno sea capaz de

vivir conforme a sus ideales personales, y asumiendo que las diferencias que se derivan de esas elecciones deben ser de responsabilidad de cada individuo, y no del poder público (KYMLICKA, 2002).

Los comunitaristas, por otro lado, se muestran más preocupados por la unidad social y con la capacidad de los grupos sociales de buscar objetivos en común. Se teme que una variedad muy grande de ideales de vida perjudique el sentido de unidad de las comunidades, y deteriore las relaciones interpersonales. Para los adeptos de la teoría comunitarista, la identidad de forma de vida sería el elemento capaz de mantener las naciones unidas, y no un sentido de justicia común, como piensan los liberales, o incluso un sentido del nacionalismo, como defendidos por los liberales-nacionalistas, KYMLICKA, 2002). Así, las finalidades y prácticas de la tradición cultural de cada pueblo ganan importancia en la formación de la base política del concepto de bien común, y deben ser promovidas por el Estado. A diferencia del liberalismo, por lo tanto, el comunitarismo entiende que el Estado sería responsable de promover una determinada forma de vida, incentivando que los individuos adopten ideales comunes y rechazan concepciones de vida que se alejen de aquellas vistas como adecuadas por determinada sociedad (KYMLICKA, 2002). Las diferencias entre las dos concepciones políticas se evidencian ante opciones personales que puedan traer maleficios al individuo. En este trabajo se discute la política pública sobre drogas ilícitas en el país. El uso de drogas, desde que motivado por la libre voluntad de aquel que la usa, es una elección de vida que se inserta en el ámbito privado del individuo. No obstante, una sociedad alineada al perfil comunitarista se dedicará a evitar que sus individuos hagan uso de drogas si la sociedad ve tales sustancias como algo nefasto, que se aparta del concepto de buena vida culturalmente construido. Ya una sociedad liberal dedicaría menos esfuerzos en el intento de disuadir a sus ciudadanos de consumir drogas, preocupándose apenas en garantizar que el uso privado de las drogas no afecte la libertad de autodeterminación de los demás individuos.

### **3 Política Nacional sobre Drogas**

La Política Nacional sobre Drogas contemporánea es regulada por la Ley nº 11.343, de 2006, pero tiene orígenes en el inicio del siglo XX, ha sido fuertemente influenciada por el modelo prohibicionista norteamericano de guerra a las drogas. A lo largo de los años, el tratamiento penal dado al combate al uso de drogas sufrió algunas modificaciones, hasta culminar en la propuesta de descarcerización del usuario, actualmente vigente.

Para la debida contextualización y comprensión de los debates, se pasa a un breve histórico sobre las normas brasileñas acerca de la política sobre drogas. A continuación se traen apuntes sobre la legislación actualmente en vigor, así como algunos efectos de ella derivadas.

A nivel constitucional, la represión al tráfico de drogas está prevista en el artículo 144 de la Constitución de la República Federativa del Brasil, que inserta, entre las competencias de la policía federal, la prevención y represión del "tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines".

Además, el artículo 243 prevé la expropiación de terrenos utilizados para el cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, así como de cualquier bien de valor económico incautado como consecuencia del tráfico ilícito de drogas. Los valores obtenidos a partir de la expropiación de esos bienes deben ser revertidos para el "tratamiento y recuperación de adictos" y para el apareamiento de las actividades de fiscalización, control, prevención y represión al tráfico de drogas.

El ordenamiento jurídico cuenta además con diversos diplomas legales e infralegales que regulan el trato dispensado al uso y tráfico de drogas. La Ley nº 11.343, de 2006 (BRASIL, 2006), tiene un papel central por instituir el Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), prescribiendo medidas para la prevención del uso indebido, atención y reinserción social de usuarios y dependientes de drogas, además de normas para la represión del tráfico. Esta ley innovó al adoptar una política de tratamiento y resocialización del usuario o dependiente de drogas, buscando evitar la prisión para esos casos. En cambio, intentó perfeccionar los sistemas de combate, represión y castigo al narcotráfico..

Complementando la legislación traída por la Ley nº 11.343, de 2006, a Ley nº 10.357, de 2001, establece normas de fiscalización y control sobre los productos químicos que directa o indirectamente puedan destinarse a la producción ilícita de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o que determinen dependencia física o psíquica. La Ley nº 7.560 de 1986 crea el Fondo de Prevención, Recuperación y Combate a las Drogas de Abuso, cuyos recursos deben ser utilizados para financiar, entre otras cosas, los programas de educación técnico-científica preventiva sobre el uso de drogas y de drogas de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Estados Unidos.

El Decreto nº 5.912, de 2006, a su vez, regula el funcionamiento de los órganos del Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, instituidos por la Ley nº 11.343, de 2006. El Decreto nº 4.345, de 2002, instituye la Política Nacional Antidrogas y dispone en su introducción, que el "uso indebido de drogas constituye, en la actualidad, seria y persistente amenaza a la humanidad ya la estabilidad de las estructuras y valores políticos, económicos, sociales y culturales de todos los Estados y sociedades", y busca " ideal de construcción de una sociedad libre del uso de drogas ilícitas ". Además, diversos otros reglamentos normativos regulan la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

#### **4 Propositiones Legislativas en el Congreso Nacional**

Para el levantamiento de las proposiciones legislativas sobre el tema "drogas", se investigaron las propuestas presentadas en los años 1999, 2003, 2007, 2011 y 2015 que presentasen en su menú, indización o texto las palabras clave escogidas, cuáles son: s), narcótico (s), estupefaciente (s), marihuana y cocaína. Como ya se ha mencionado, la selección del primer

año de cada una de las últimas cinco legislaturas para la investigación tuvo la intención de aumentar el alcance de la investigación a partir de una muestra de las propuestas presentadas inmediatamente después de la renovación del cuerpo parlamentario. De este modo se pudieron alcanzar propuestas presentadas a lo largo de diecisiete años.

Se investigaron específicamente los siguientes tipos de proposiciones legislativas: proyectos de ley, proyectos de ley complementaria, propuestas de enmienda a la constitución, medidas provisionales y proyectos de ley de conversión.

Entre las proposiciones resultantes de esa primera investigación, se seleccionaron aquellas que serían más adecuadas para la actual investigación. De esta forma, se alejaron las proposiciones que tratase exclusivamente sobre medicamentos (una vez que el término "drogas" no se refiere sólo a las drogas ilícitas, muchas de las proposiciones encontradas disponían sobre cuestiones relacionadas a las drogas medicinales, que no interesan directamente a este estudio), tráfico de drogas, proceso penal y otros asuntos que no presentaron relación directa con la finalidad de este trabajo. Así, las proposiciones planteadas fueron clasificadas en "útiles" a la investigación y "no útiles", conforme a los criterios ya mencionados. Aquellas identificadas como útiles fueron analizadas individualmente en cuanto a los siguientes aspectos: foco en la salud pública; enfoque en la educación o la prevención; enfoque en la seguridad pública; carácter penal o no penal; responsabilidad civil del usuario; políticas dirigidas a los niños o las escuelas; inspección; fondos, beneficios, fondos e inversiones; alineamiento político liberal, comunitario o indefinido; propuestas de liberación del uso de drogas, liberación para uso medicinal o aumento de la prohibición; y proposiciones relacionadas con el tránsito.

#### 4.1 Análisis global de las proposiciones

Para el análisis de los datos traídos en este trabajo, es importante tener en cuenta que no se han levantado todas las proposiciones presentadas a lo largo de los últimos diecisiete años, pero sólo aquellas presentadas a lo largo del primer año de cada legislatura, como ya se ha explicado anteriormente. Además, debido a la finalidad de la investigación no se utilizaron todas las proposiciones, sino sólo aquellas consideradas compatibles con el tema de la investigación, conforme a los criterios presentados anteriormente. Así, los números traídos no deben ser considerados de forma absoluta, sino como indicativos de las tendencias observadas entre los congresistas nacionales en los últimos años.

**Cuadro 1:** nº de proposiciones consideradas útiles por año investigado

Proposições pertinentes à pesquisa					
Ano	1999	2003	2007	2011	2015
nº de proposições	9	11	18	47	25
total	110				

**Fuente:** elaborado por los autores

**Grafico:** Proposiciones pertinentes a la investigación. Año, n de proposiciones, total.

En total se levantaron 658 proposiciones presentadas en 1999, 2003, 2007, 2011 y 2015. De ellas, 110 fueron consideradas útiles para la investigación por presentar un enfoque orientado al usuario de drogas, y analizadas de forma más detenida. Se percibe que el número de proposiciones relativas a las drogas en los últimos dos años analizados ha aumentado considerablemente: mientras que en 1999 sólo se identificaron 44 proposiciones sobre drogas, en 2003 y 2007 esa cifra pasó de cien, y en 2011 y 2015 se aproximó a doscientos. Las propuestas útiles a esta investigación también aumentaron a lo largo de los años, siendo sólo nueve en 1999 y aumentando hasta 2011, cuando 48 sugerencias normativas relacionadas al uso de drogas fueron presentadas en el Congreso Nacional. En 2015 este número se redujo a 25 propuestas, aún superior a los años 1999 a 2007.

**Cuadro 2:** división por temas de las proposiciones analizadas

Cuadro comparativo de las proposiciones presentadas en el primero año de cada legislatura sobre el tema "uso de drogas" o correlatos												
	1999		2003		2007		2011		2015		TOTAIS	
<b>TOTAL</b>	44		119		103		202		190		658	
<b>ÚTILES</b>	9	100,0%	11	100,0%	18	100,0%	48	100,0%	25	100,0%	111	100%
<b>SALUD</b>	2	22,2%	1	9,1%	2	11,1%	6	12,5%	4	16,0%	15	13,5%
<b>EDUCACIÓN / PREVENCIÓN</b>	3	33,3%	6	54,5%	9	50,0%	11	22,9%	9	36,0%	38	34,2%
<b>SEG. PÚBLICA</b>	1	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	2	4,2%	0	0,0%	3	2,7%
<b>PENAL</b>	1	11,1%	1	9,1%	7	38,9%	12	25,0%	2	8,0%	23	20,7%
<b>NO PENAL</b>	8	88,9%	10	90,9%	11	61,1%	36	75,0%	23	92,0%	88	79,3%
<b>RESPONSABILIZACIÓN CIVIL</b>	1	11,1%	2	18,2%	1	5,6%	1	2,1%	3	12,0%	8	7,2%
<b>NIÑOS / ESCUELAS</b>	3	33,3%	1	9,1%	3	16,7%	4	8,3%	10	40,0%	21	18,9%
<b>FISCALIZACIÓN</b>	1	11,1%	2	18,2%	0	0,0%	3	6,3%	4	16,0%	10	9,0%

<b>FONDOS</b>	1	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	6	12,5%	4	16,0%	11	9,9%
<b>LIBERAL</b>	3	33,3%	0	0,0%	2	11,1%	0	0,0%	1	4,0%	6	5,4%
<b>COMUNITÁRIO</b>	5	55,6%	7	63,6%	15	83,3%	43	89,6%	24	96,0%	94	84,7%
<b>INDEFINIDO</b>	1	11,1%	4	36,4%	1	5,6%	5	10,4%	0	0,0%	11	9,9%
<b>LIBERACIÓN</b>	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>LIBERACIÓN PARA USO MEDICINAL</b>	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	4,0%	1	0,9%
<b>AUMENTO DE LA PROHIBICIÓN</b>	0	0,0%	1	9,1%	0	0,0%	4	8,3%	3	12,0%	8	7,2%
<b>TRÁNSITO</b>	0	0,0%	1	9,1%	7	38,9%	10	20,8%	3	12,0%	21	18,9%
<b>APROVADO</b>	1	11,1%	0	0,0%	2	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	3	2,7%
<b>TRANSFORMADO EN LEY</b>	0	0,0%	0	0,0%	2	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	2	1,8%
<b>RECHAZADO</b>	0	0,0%	4	36,4%	0	0,0%	2	4,2%	0	0,0%	6	5,4%
<b>ARCHIVADO (SIN RECHAZO)</b>	7	77,8%	5	45,5%	12	66,7%	26	54,2%	1	4,0%	51	45,9%
<b>TRAMITANDO</b>	1	11,1%	1	9,1%	4	22,2%	19	39,6%	24	96,0%	49	44,1%

**Fuente:** elaborado por los autores

A partir de los datos presentados, es posible identificar una fuerte prevalencia de la visión política comunitarista entre las proposiciones presentadas: casi el 85,5% de las proposiciones se orientaron por una visión según la cual corresponde al poder público evitar que los ciudadanos hagan opciones de vida consideradas perjudiciales. En este caso, la mayoría de los parlamentarios propuso normas que objetivaban o "proteger" a los ciudadanos contra el uso de drogas, considerado un comportamiento autodestructivo, que no se ajusta al modo de vida aceptado por el Estado, o castiga al individuo que se desviara de la conducta socialmente esperada, es decir, de la abstención del uso de drogas. A lo largo del período analizado, el 5,5% de las propuestas presentaron tendencias liberales a través de políticas de despenalización del uso o de programas de reducción de daños, como la sustitución gratuita de jeringas para usuarios de drogas inyectables, por ejemplo. Se observa, también, que la tendencia comunitarista parece fortalecerse a lo largo de las legislaturas, con un aumento de la proporción de proposiciones que se encuadran en este perfil: en 1999 sólo el 55,6% de las propuestas normativas eran claramente comunitaristas, y ese porcentaje aumentó cada año, llegando al 96% en 2015. Al mismo tiempo, las propuestas de aumento del prohibicionismo también se volvieron más comunes en las últimas legislaturas,

pasando del 0% en 1999 al 12% en 2015. En todo el período analizado, no hubo ninguna propuesta de liberación del uso recreativo de ninguna droga. Sólo un proyecto de ley fue presentado, en 2015, para la liberación del uso de la marihuana para fines medicinales.

La preocupación con la institución de políticas preventivas también se destaca. Sin embargo, lo que se observa es que la mayoría de las propuestas involucra formas de "educación" de la población o de los niños en edad escolar. Son diversos proyectos de ley con el fin de insertar mensajes sobre los efectos maléficos de las drogas en establecimientos públicos, programas de radio y televisión o cuadernos escolares, o con la finalidad de insertar disciplinas sobre los peligros de las drogas en el currículo obligatorio de las escuelas. Se percibe una preocupación del parlamentario nacional en "enseñar" a la población sobre los peligros de las drogas ilícitas. Todas estas propuestas fueron encuadradas como "comunitaristas" por demostrar el propósito de ajustar el pensamiento de la población conforme a un ideal considerado más adecuado por la sociedad. Se registra que las propuestas no presentaron, en sus textos o en sus justificaciones, la intención de estimular los debates o aumentar el nivel de información de la población sobre las drogas, pero, por el contrario, apuntar siempre la necesidad de "enseñar una verdad", Es decir, la de que las drogas son perversas y deben ser combatidas a través de la abstinencia.

Los años de 2007 y 2011 se destacan por el gran número de proposiciones concernientes al uso de drogas en el tránsito, llegando a representar el 38,9% de los proyectos presentados en 2007. Estas propuestas buscaron responsabilizar, civil, administrativa o penalmente, al conductor que conduce vehículo automotor o causara accidentes bajo el efecto de drogas. En 2015 el número de proposiciones con esa preocupación cayó, probablemente en virtud de la aprobación de la Ley nº 12.760, de 2012, que tipificó el crimen de conducir vehículo automotor con la capacidad reducida en razón de la influencia de alcohol o de otra sustancia psicoactiva que determine dependencia.

Después de la aprobación de la Ley nº 11.343, de 2006, que retiró del ordenamiento jurídico la posibilidad de prisión por tenencia de drogas para uso personal, se verificó en 2007 un aumento en el número de proposiciones relacionadas con las drogas con finalidad penal. En aquel año, el 38,9% de las proposiciones trataron de la cuestión del uso de drogas bajo el prisma penal. Todas estas proposiciones, sin embargo, se volvían para el castigo del uso de drogas en el tránsito. Ninguna de las propuestas de ese año intentó reinstituir la pena de prisión por el porte de droga para uso personal, pero los esfuerzos se destinaron a castigar de forma más severa al conductor drogado.

Las proposiciones enfocadas en cuestiones de salud fueron menos frecuentes que las esperadas inicialmente. Considerando que uno de los principales argumentos contra la liberación del uso privado de drogas se deriva de los peligros que dichas sustancias pueden representar para la salud, cabe esperar que las medidas de tratamiento y de reducción de daños a la salud fueran frecuentes entre las propuestas presentadas. Sin embargo, sólo el 13,6% de las proposiciones

analizadas se volvieron a ese tema.

Menos significativo aún fue el porcentaje de proposiciones relacionadas con cuestiones de seguridad pública: sólo el 2,7% de los proyectos presentaron ese foco. Los proyectos relativos a la seguridad pública fueron mayoritariamente descartados en el grupo de análisis por referirse al tráfico de drogas, y no a su uso. Así, se percibe que las mayores ofensas al orden público no estarían, en la visión de los parlamentarios, vinculadas al uso de drogas, sino al tráfico. Las proposiciones poco trataron de los peligros a la seguridad relacionados con el comportamiento criminal de dependientes de drogas, por ejemplo. Sólo tres proyectos se refirieron al asunto. El PL n° 1.183 / 1999 disponía sobre el suministro de drogas a los adictos, con el fin de, entre otras cosas, evitar que éstos recurrieran al tráfico para obtener la sustancia objeto del vicio, con el fin de debilitar el poder económico de los traficantes y, consecuentemente, peligro a la sociedad. El PLS n° 763/2011 intentó instituir como circunstancia agravante la comisión de crímenes bajo el efecto preordenado de drogas, o sea, buscó agravar la pena cuando el agente del crimen utilizase drogas con la finalidad de cometer el acto delictivo. Finalmente, la PEC n° 127/2011 intenta añadir dispositivo a la Constitución Federal para uniformizar las acciones de combate al uso y tráfico de estupefacientes desempeñadas por los estados y municipios - pero los argumentos relativos a la seguridad pública, en esta PEC, se refieren al combate al tráfico de drogas drogas, y no al consumo.

Se registra, también, el aumento del número de proposiciones que buscan garantizar fondos o incentivos financieros para la lucha contra el uso de drogas, o para el incentivo a la abstinencia de los dependientes. En el año 2015, el 16% de los proyectos sugirieron aumento de los fondos destinados al Fondo Nacional Antidrogas o incentivos fiscales para instituciones de tratamiento de dependientes químicos. Los años de 2011 y 2015 sumaron diez propuestas (13,7%) relacionadas con cuestiones financieras, mientras que en el año 1999 sólo se presentó una propuesta de ese género (11,1%), y en 2003 y 2007 no hubo ninguna propuesta en ese sentido.

Por último, llama la atención el aumento del número de proposiciones, especialmente en los años 2011 y 2015, con el propósito de instituir el tratamiento obligatorio para el usuario o dependiente de drogas. Las situaciones de encaminamiento para tratamiento varían según la proposición, pero el tema ha ganado fuerza y se ha insertado en el PL n° 7.663 / 2010.

En los próximos ítems, las proposiciones serán tratadas conforme a su autoría, realizándose un estudio comparativo por partido y por región de origen del parlamentario que propuso cada uno de los proyectos estudiados. A continuación se analizarán dos proposiciones que centralizaron los debates sobre el uso de drogas en el Congreso Nacional a lo largo de las últimas legislaturas. De las proposiciones analizadas hasta el momento, el 51,4% fueron archivadas debido al rechazo o al transcurso del tiempo, y el 44,1% aún se encuentran en tramitación. Sólo tres proyectos, de los 110 analizados, fueron convertidos en ley. Muchas de las proposiciones ni siquiera fueron debatidas en las comisiones temáticas de las Casas Legislativas,

de modo que la presentación de las proposiciones representa el pensamiento de los parlamentarios que la proponen, pero no pueden ser confundidas con las normas efectivamente aprobadas por el Congreso Nacional. Los proyectos a continuación analizados fueron seleccionados por la importancia que tomaron a lo largo de su trámite: el primero de ellos, el PLS n° 115/2002, dio origen a la Ley n° 11.343, de 2006, responsable de la política sobre drogas actualmente en vigor. El segundo, el PL n° 7.663 / 2010, propone cambios en el sistema traídos por el Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, y ya fue aprobado por la Cámara de Diputados, estando actualmente en trámite en la Casa revisora. Por tales razones, se procede a un análisis aparte de las dos proposiciones.

#### 4.2 Distribución de las proposiciones de acuerdo con la región de origen del parlamentar

Para identificar si la preocupación con las cuestiones relacionadas al usuario de drogas prepondera entre los parlamentarios de determinada región de Brasil, se realizó un breve análisis sobre la distribución de las proposiciones estudiadas entre las diferentes partes del país.

Para ello, se tomaron en consideración el número de parlamentarios (diputados y senadores) de cada región geográfica, así como el número de propuestas presentadas por los parlamentarios de cada una de esas regiones. No se tomaron en consideración las proposiciones de autoría del Poder Ejecutivo o de comisiones de las Casas del Congreso Nacional. Por último, se calculó la proporción de proposiciones presentadas por región, dividiendo el número de proposiciones tomadas en consideración por el número de parlamentarios. Una vez que la representación de los estados en el parlamento federal no es homogénea, no sería posible computar sólo el número absoluto de proyectos presentados, so pena de distorsión de los resultados. El cuadro siguiente fue organizado de acuerdo con el coeficiente encontrado, del mayor para el menor:

**Cuadro 3:** coeficiente de proposiciones presentadas por región del Brasil

	n° de Diputados + Senadores	n° de Proposições	Coeficiente: n° de proposições / n° de parlamentares
CENTRO-OESTE	53	14	0,264
SUDESTE	191	36	0,188
SUL	86	16	0,186
NORDESTE	178	26	0,146
NORTE	78	10	0,128

**Fuente:** elaborado por los autores

**Grafico:** n de Diputados +Senadores, n de Proposiciones, Coeficiente: n de parlamentarios, centro-Oeste, Sudeste, Sur, Nordeste, Norte.

Como se observa, el Sudeste es campeón en número absoluto de proposiciones presentadas sobre el tema estudiado. Sin embargo, también es grande la cantidad de parlamentarios que representan la región. En cuanto a la cantidad de proposiciones por parlamentaria, la región Centro-Oeste gana destaque, una vez que sus 53 congresistas (41 diputados y 12 senadores) fueron responsables de la presentación de catorce de los 102 proyectos de autoría individual de algún parlamentario acerca de las cuestiones relativas al usuario de drogas en Brasil. Todas estas catorce proposiciones fueron caracterizadas como de cuño comunitarista, siendo que cinco (35,71%) trataron de asuntos relativos a la educación o prevención contra el uso de drogas, dos (14,29%) involucraba preocupaciones con la salud pública y cuatro (34) 28,57%) se referían a proposiciones con fondo financiero, como beneficios fiscales o asignación de recursos para las políticas públicas sobre drogas.

Al intentar identificar cuál sería la línea preponderante de preocupación de los parlamentarios de cada región a partir de las proposiciones presentadas, es posible señalar algunos puntos. Las cuestiones relacionadas con la salud, la educación y la seguridad pública parecen ser preocupaciones que plantean el mismo nivel de preocupación entre los representantes de las diferentes regiones del país. Al observar el número de proyectos presentados sobre cada uno de estos temas proporcionalmente al total de proposiciones de cada región, se percibe que los índices presentan pequeña variación, indicando que esos temas no representarían problemas concentrados en determinada ubicación geográfica.

Dentro del espectro liberal / comunitarista, el 20% de las proposiciones presentadas por parlamentarios de la región Norte se alinearon con conceptos liberales. Aunque la mayoría de los proyectos aún presentan visión comunitarista (60%), los congresistas de la región Norte parecen estar menos alineados al comunitarismo que los representantes de las demás regiones de Brasil. Los diputados y senadores de la región Centro-Oeste serían los más adeptos de la posición política comunitarista en cuanto a las drogas: el 100% de las proposiciones presentadas por estos congresistas se alinearon con el comunitarismo.

Por último, interesa resaltar que la mayor parte de las proposiciones con el propósito de aumentar la prohibición del uso de drogas fue propuesta por parlamentarios de la región Sudeste. Las regiones Sur, Norte y Centro-Oeste no presentaron ninguna propuesta con el fin de alterar el nivel de prohibicionismo en el país, ni en el sentido de aumentar, ni de disminuir la prohibición del uso de drogas. El único proyecto con el fin de liberar el uso de drogas (marihuana) para fines medicinales fue propuesto por un parlamentario de la región Nordeste.

En todas las regiones el número de proposiciones esencialmente dirigidas a la educación y la prevención contra el uso de drogas se destaca. Además, las proposiciones con el propósito de evitar o castigar el uso de drogas durante la conducción de vehículos automotores fueron presentadas por parlamentarios de todas las regiones del país. Las propuestas de cuño financiero se destacan entre los proyectos presentados por representantes de la región Centro-Oeste, no

siendo objeto de ninguna proposición por parte de diputados y senadores de las regiones Norte y Sudeste.

#### 4.3 Distribución de las proposiciones de acuerdo con el partido político de origen del parlamentar

En un último enfoque fragmentado de los datos obtenidos, se procedió al análisis de las proposiciones legislativas con foco en el usuario de drogas presentadas por parlamentarios de cada uno de los partidos con representación en el Congreso Nacional durante el período estudiado. Se consideraron sólo los partidos cuyos parlamentarios presentaron al menos un proyecto en alguno de los años investigados, conforme cuantitativos disponibles en el cuadro a continuación. Las células señaladas con una "x" representan los años en los que el partido no poseía ningún representante en el Congreso Nacional, por cualquiera de las razones: ningún candidato fue elegido, el partido aún no había sido creado o, aún, ya había sido extinto. Se han reunido, para análisis conjunto, los partidos que cambiaron de nombre a lo largo de los años, como el Partido Progresista de Brasil - PPB, que alteró su sigla para el Partido Progresista - PP, así como los que se fusionaron, como, por ejemplo, Partido Liberal - PL el Partido Republicano del Orden Social - PROS, que se unieron para crear el Partido de la República - PR.

**Cuadro 4:** proposiciones por partido político

	Proposições	2015	2011	2007	2003	1999
PMDB	16	4	8	2	0	2
PP / PPB	12	3	7	1	1	0
PT	11	2	2	3	2	2
PSDB	9	2	6	1	0	0
PSD (criado em 2011)	7	5	2	X	X	X
PRB	7	1	6	0	X	X
PDT	6	2	1	1	0	2
PTB	6	0	1	3	1	1
PR / PL / PRONA	6	0	1	2	3	0
DEM / PFL	5	0	2	1	1	1
PHS	3	3	0	0	X	X
PPS	3	1	0	2	0	0
PSB	3	0	1	0	2	0
PSC	2	0	2	0	0	0
PSD (extinto em 2003)	1	X	X	X	1	0
PCdoB	1	0	0	1	0	0
PRTB	1	0	1	0	0	0
PST	1	X	X	X	X	1
PV	1	1	0	0	0	0
SD	1	1	X	X	X	X

**Fuente:** elaborado por los autores.

**Grafico:** Proposiciones, PMDB, PT,PSDB,PSD (creado en 2011) PRB, PDT,PTB,PR/PL/PRONA,DEM/PFL,PHS,PPS,PSB,PSC,PSD (extinguido en 2003) PCdoB, PRTB,PST,PV,SD.

Debido a la variación del tamaño de las bancadas a lo largo de las legislaturas, los análisis no se hicieron teniendo en cuenta el tamaño del partido político. Se identificará, sólo, los temas que asumieron mayor relevancia dentro de cada partido. Además, se optó por excluir de la investigación a los partidos cuyos parlamentarios presentaron menos de tres proyectos durante el período de análisis, por considerarse que el bajo número de proposiciones no permitiría una evaluación más precisa de los intereses preponderantes dentro del partido. Un pequeño número de proyectos presentados puede significar un pequeño número de representantes del partido en el Congreso Nacional, o un bajo interés de esos representantes en relación al tema. En cualquier hipótesis, se consideró más adecuado el análisis de los partidos políticos cuyos miembros propusieron tres o más proyectos con foco en el usuario de drogas. De este modo, no se estudiarán los siguientes partidos políticos: Solidaridad - SD, Partido Verde - PV, Partido Social Laboral - PST, Partido Renovador Laboral Brasileño - PRTB, Partido Comunista de Brasil - PCdoB, antiguo Partido Social Democrático - PSD (desaparecido en 2003 , no se confunde con PSD creado en 2011 que, a pesar de poseer la misma sigla, no configura el mismo partido) y Partido Social Cristiano - PSC.

Al calcular la proporción de proposiciones presentadas sobre los temas salud pública, seguridad pública y educación, cuando se consideran en relación al número total de proposiciones presentadas por los miembros de cada partido político, se obtuvieron los siguientes datos:

Los parlamentarios afiliados al PSD y al DEM fueron los que dedicaron proporcionalmente más proyectos a cuestiones relacionadas con los problemas de salud pública relacionados con el usuario de drogas. De las siete proposiciones presentadas por los miembros del PSD en el período analizado, tres (42,86%) contaban con contenido relativo a la salud. Los miembros del PRB, PR, PPS y PSD no presentaron ningún proyecto con este enfoque. Los congresistas afiliados al PDT, PTB y PR demostraron preocupación preponderante con la educación contra las drogas. En cuanto a las cuestiones de seguridad pública derivadas del uso de drogas, sólo los miembros del PMDB y PT presentaron alguna proposición sobre el tema.

En cuanto a la alineación penal o no penal de las proposiciones, los miembros del PSDB demostraron la mayor proporción de proyectos con cuño penal, mientras que los parlamentarios del PT, PDT, PR, PHS y PSB no presentaron ningún proyecto que buscara dar tratamiento penal al usuario de drogas.

Como ya comentado, ninguna proposición presentada en el período analizado tuvo la intención de permitir el uso de drogas. Sólo un proyecto, presentado por parlamentario afiliado al PSD, buscó la liberación para uso medicinal de la marihuana. Los cinco proyectos que buscaron aumentar el prohibicionismo fueron presentados por congresistas integrantes del PSD, PRB y PSB.

En cuanto a la alineación ideológica de los partidos en relación al uso de drogas, se percibe que todos los partidos podrían ser encuadrados como predominantemente comunitaristas. Incluso en los partidos más liberales, las proposiciones de cuño comunitarista representaron al menos el 77,78% de los proyectos presentados. Para este análisis fueron desconsiderados los proyectos que no pudieron ser alineados según una perspectiva liberal ni comunitarista de política. Con estos parámetros, se percibe que las proposiciones de cuño liberal fueron presentadas por parlamentarios de sólo tres partidos: PT, PSD y PMDB. Todos los demás partidos abajo señalados podrían ser considerados comunitaristas cuando se trata de la libertad individual para el uso privado de drogas. Se resalta que, en cuanto al PSD, la única proposición presentada que fue considerada liberal se refería a la liberación del uso de marihuana para fines medicinales.

Al analizar los programas y directrices partidistas de los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional, se percibe que el Partido Verde - PV trata explícitamente de la cuestión en su programa partidista, posicionándose a favor de la despenalización de la marihuana y de un control estatal de la producción y suministro. El partido presenta argumentos de fondo liberal y comunitarista para su posicionamiento: por un lado, defiende una mayor información de la población sobre los tipos y efectos de cada una de las drogas; por otro, argumenta que la reglamentación estatal de la producción y distribución sería la mejor forma para

combatir el uso y tráfico de esas sustancias (SENADO, 2014a). A pesar de ser el partido político con ideología más cercana al liberalismo en este tema, la única proposición presentada por uno de sus miembros tenía el propósito de aumentar el prohibicionismo, intentando fijar en ley el rol de drogas que no podrían tener su consumo liberado por acto de la liberación Anvisa<sup>3</sup>.

El PCdoB no tiene un programa específico sobre la política de drogas, restringiéndose a afirmar que considera "absolutamente prioritario implementar acciones represivas en las fronteras, puertos y aeropuertos, para cohibir el tráfico de drogas, así como crear mecanismos de apoyo y tratamiento a los que son sus usuarios, víctimas y sus familias ". (SENADO, 2014a, p. 235). Los programas partidistas del PR y PSDB sólo mencionan la necesidad de combatir el tráfico de drogas y de castigo a los criminales involucrados, sin tratar de cuestiones relacionadas al usuario. Los programas de los demás partidos políticos no hacen mención a ningún tema relacionado a las drogas. De ese modo, no es posible hacer una comparación entre lo que predicán los partidos y lo que proponen sus miembros, ya que el tema tiene poca visibilidad en los documentos partidistas. Los miembros del partido que poseen posicionamiento formalizado presentaron una única proposición, en sentido opuesto al previsto en las directrices partidistas, y los demás partidos cuyos integrantes efectivamente presentaron proposiciones sobre el asunto no cuentan con direccionamiento ideológico en sus programas.

Por último, se debe constatar que, entre los catorce partidos considerados en este análisis, los integrantes de nueve de ellos propusieron algún proyecto para responsabilizar al conductor que condujera vehículo automotor bajo influencia de drogas. La relación de las drogas con el tránsito parece haber sido el tema que más movilizó parlamentarios en una misma dirección a lo largo del período estudiado.

#### 4.4 PL n° 7.663, de 2010

El proyecto de Ley n° 7.663 / 10, con origen de la Cámara de Diputados, propone algunas alteraciones significativas en el texto de la Ley n° 11.343, de 2006. Propuesto en julio de 2010, contaba con doce proyectos anexos directa o indirectamente (algunos estaban anexados al PL n° 7.665 / 2010, que, a su vez, se adjunta al PL n° 7.663 / 2010). El texto fue aprobado por la CCJ, por la Comisión Especial del Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas y por el Pleno de la Cámara de Diputados, siendo enviado al Senado Federal en mayo de 2013, donde recibió la identificación de PLC n° 37/2013. En octubre de 2014, el proyecto fue aprobado por la CCJ de aquella Casa y, actualmente, aguarda el análisis de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte.

El texto inicialmente presentado por el diputado Osmar Terra propuso un sistema de clasificación de las drogas de acuerdo con sus mecanismos de acción, sus formas de

---

<sup>3</sup> PL n° 158/2015, de autoría del diputado Roberto de Lucena – PV/SP, que incluye el siguiente dispositivo en el ordenamiento jurídico: "Se consideran drogas ilícitas la marihuana, la cocaína, el crack y el éxtasis no pasibles de ser liberadas para consumo por el órgano federal competente".

administración y su potencial de causar dependencia, variando entre baja, media y alta. También proponía directrices sobre la profesionalización, el trabajo y la renta, buscando políticas de inserción del usuario en recuperación en el mercado de trabajo, incluso a través de condiciones especiales de jornada de trabajo y prioridad en programas gubernamentales como el de primer empleo. El foco principal del proyecto sería crear una estructura federal, estatal y municipal para el Sisnad, ya que varios de los dispositivos que se referían a esa estructura en la Ley nº 11.343, de 2006, fueron vetados. Se sugiere nuevos objetivos para la atención al usuario o dependiente de drogas, entre los cuales: responsabilizar adecuadamente al usuario o dependiente de drogas en cuanto a las consecuencias perjudiciales del uso de drogas para sí y para la sociedad y desaprovechar el uso de drogas, aunque ocasional, cooperando con la voluntad de los usuarios, de los familiares o con las disposiciones de sentencia judicial en cuanto a la sumisión al tratamiento.

El proyecto trajo también nuevas disposiciones en cuanto a la internación de usuario o dependiente de drogas, estableciendo que ésta debería ser realizada por médico debidamente registrado y podría ocurrir bajo tres formas: voluntaria; involuntaria, es decir, sin el consentimiento del usuario, a petición de tercero; o obligatoria, cuando determinada por la Justicia. En el caso del porte para uso personal, buscó aumentar el tiempo previsto para las penas de prestación de servicios a la comunidad y de asistencia a programa o curso educativo, pasando de "hasta 5 meses" a "de 6 a 12 meses". Estas penas se duplicarán en caso de reincidencia. Intentó nuevamente instituir la pena de restricción de derechos relativos a la frecuencia a determinados lugares o cumplimiento de horarios para aquellos que no cumplen voluntariamente las penas impuestas por tenencia de drogas para uso personal.

Después de las deliberaciones en la Cámara de Diputados, en el texto enviado al Senado Federal no constan los sistemas de clasificación de las drogas. El PL prevé que las licitaciones de obras públicas que gestionen más de treinta puestos de trabajo deberán prever en los contratos que el 3% del total de plazas estén destinadas a la reinserción económica de personas atendidas por las políticas sobre drogas. A pesar de prever la internación involuntaria en algunos casos, el texto final no presenta dispositivos alterando las penas aplicables al crimen de tenencia de drogas para consumo personal. La internación involuntaria puede tener una duración máxima de noventa días. Las actividades de prevención están también comprendidas en alteraciones propuestas al Estatuto del Niño y del Adolescente (artículo 16 del PL) ya la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (art. 17 del PL), para instituir el deber de las instituciones de enseñanza, de clubes y de agremiaciones recreativas de adoptar medidas de concientización, prevención y enfrentamiento al uso o dependencia de drogas.

En el Senado Federal, el texto fue debatido en el ámbito de la CCJ. Según el ponente, la previsión de internación involuntaria, aunque no deseable, sería necesaria en algunos casos. En las palabras del relator, "desde el punto de vista médico, internar a un dependiente químico contra

su voluntad es medida cuestionable en cuanto a la efectividad terapéutica y es una de las principales razones apuntadas por los especialistas del área de salud mental para contraindicar tal medida" (BRASIL, 2013a ). El Senador Antonio Carlos Valadares afirma en su informe que la intervención estatal sólo es admisible cuando el dependiente de drogas se encuentra en etapa de serio compromiso de sus funciones cognitivas, pudiendo actuar en perjuicio de su propia integridad física. Para él, el dependiente de drogas que necesita ser internado compulsivamente es aquel que "está en etapa de serio compromiso de sus funciones cognitivas, pudiendo actuar en perjuicio de su propia integridad física. Sólo ahí es que se puede justificar la intervención excepcional del Estado en la esfera del individuo "(BRASIL, 2013a). En el caso de que se produzca un accidente en el que se produzca un accidente de tráfico, se producirá un accidente en el que se haya producido un accidente. derecho a la intimidad, a la vida privada y al honor y la garantía del debido proceso legal (BRASIL, 2013a).

El informe intenta definir legalmente el concepto de pequeña cantidad de droga para uso personal, sugiriendo que corresponda la cantidad suficiente para cinco días de uso de la droga. A pesar de reforzar la reprobabilidad de la conducta de porte y uso de drogas, la sugerencia de definición de cantidad para uso personal tuvo el propósito de dar criterios objetivos para que la justicia diferencie al usuario del traficante conforme el volumen de droga que el individuo carga. La sugerencia se coaduna con aquella propuesta en el PLS nº 236/2012, que reforma el Código Penal Brasileño. Según el artículo 212, §2º, I, del proyecto de ley del Senado, no hay crimen si el agente adquiere, guarda, tiene en depósito, transporta o trae consigo drogas para consumo personal, presumiendo que la cantidad suficiente para el consumo medio individual por cinco días sea para uso personal, salvo prueba en contrario. El PLC nº 37/2013, sin embargo, a diferencia del proyecto de reforma del Código Penal, no propone la despenalización del porte para uso personal.

El proyecto ha sido objeto de audiencias públicas y debates en el marco del Senado Federal y aguarda la deliberación de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte, Asuntos Económicos, Asuntos Sociales y Derechos Humanos y Legislación Participativa antes de someterse a la apreciación del Plenario.

## **5 Sociedad**

Así como los datos sobre el uso y tráfico de drogas en Brasil son escasos y desactualizados (el último levantamiento nacional fue realizado en 2005), también las investigaciones sobre la opinión pública referente a las drogas carecen de mayor atención. Las investigaciones disponibles apuntan a resultados inconsistentes ya menudo demuestran poca representatividad de la población brasileña, no pudiendo ser usadas de forma conclusiva para definir la opinión predominante sobre el asunto en el país. A pesar de ello, conviene traer los resultados de dos investigaciones realizadas

recientemente por el Senado Federal (BRASIL, 2014a) y el Instituto Ibope (MAYORIA, 2014), con la finalidad de subsidiar, aunque precariamente, la identificación de la opinión pública sobre la " la cuestión de las drogas en el país. Se registra que ambas investigaciones se restringieron a la marihuana, no tratando de otras drogas.

En 2014 el Senado Federal (BRASIL, 2014a) realizó una investigación con poco más de mil personas para subsidiar las discusiones sobre la legalización de la marihuana. Como resultado, se concluyó que el 57% de los encuestados sería favorable al uso medicinal de la droga, pero sólo el 9% apoyaría su liberación para cualquier propósito. Además, el 82% de los consultados consideran que la marihuana sería una "puerta de entrada" para otras drogas y el 77% cree que la liberación de la droga aumentaría el número de usuarios. Sólo el 32% piensa que el tráfico disminuiría con la legalización. En cuanto al potencial de daños a la salud, el 25% piensa que la marihuana es más perjudicial que el tabaco y el 22% creen que los niveles de perjuicio a la salud son igual para esas dos drogas. En comparación con el alcohol, el 22% cree que la marihuana es más peligrosa para la salud y el 17% cree que los daños son equivalentes. La investigación aún observó que los índices de aprobación de la liberación de la marihuana para uso medicinal son mayores entre las personas que declararon no tener ninguna religión específica: de éstos, 77% aprueban el uso terapéutico de la droga, mientras que sólo el 44% de los evangélicos defiende ese uso. Estos datos permiten concluir que, entre los entrevistados, el rechazo a la legalización de la marihuana sigue siendo alto. Sin embargo, la investigación no puede usarse de forma indiscriminada debido al número relativamente pequeño de entrevistados.

También en 2014, en vísperas de las elecciones presidenciales, el Ibope realizó una encuesta a pedido de TV Globo, alcanzando 2.506 electores en 175 municipios del país. La investigación involucró diversos asuntos, pero concluyó que el 79% de la población sería contraria a la legalización de la marihuana (MAIORIA, 2014). A pesar de la falta de investigaciones más amplias y específicas, los levantamientos hasta el momento realizados sugieren que la población brasileña, de forma mayoritaria, todavía se posiciona de forma contraria a la legalización de la marihuana y, consecuentemente, de otras drogas consideradas más "pesadas".

## **6 Avances y Limitaciones en el Debate sobre Políticas sobre Drogas en el Congreso Nacional: un Análisis Crítico**

En este capítulo se harán algunas ponderaciones sobre la política nacional sobre drogas desarrollada en el ámbito del Poder Legislativo. A partir de los datos e informaciones traídos anteriormente, es posible identificar algunos cambios y características importantes en la forma en que los parlamentarios han enfrentado la cuestión del uso de drogas, así como algunos puntos que merecer más atención del poder público. También se identifican algunas inconsistencias entre el discurso de los parlamentarios y la realidad verificada.

En general, se puede entender que el posicionamiento predominante entre los parlamentarios del Poder Legislativo federal se orienta hacia el mantenimiento de las políticas prohibicionistas y predominio del posicionamiento comunitarista. Esto no significa, sin embargo, que el asunto sea pacífico en la sociedad, o que no pueda sufrir fuertes cambios en los próximos años, conforme se observan los resultados positivos o negativos de las políticas liberales adoptadas por Uruguay y algunos estados norteamericanos, por ejemplo.

#### 6.1 Descarcelización del usuario de drogas e indeterminación de concepto de “porte para uso personal”

Con la promulgación de la Ley n° 11.343, de 2006, el ordenamiento jurídico brasileño dejó de prever la pena de cárcel privada para quien fuera identificado portando drogas para uso personal. La diferenciación entre usuarios y traficantes y la separación entre los tratamientos penales dados a cada uno de ellos son celebrados hasta hoy por los parlamentarios y los estudiosos. Se habla mucho sobre la importancia de la disminución del estigma sobre el usuario de drogas como factor de resocialización y promoción de la recuperación del dependiente. Sin embargo, la realidad social no se muestra tan agradable como la prevista por los legisladores en la edición de aquella ley.

Como ya se ha expuesto anteriormente, la legislación no define la cantidad de droga que se considerará presumiblemente de uso personal. Se delega al Poder Judicial la verificación del carácter de la droga portada, si destinada al uso personal o a la comercialización (tráfico). Se ha criticado mucho a las consecuencias prácticas de esta indefinición jurídica: según lo observado por el ex secretario Nacional de Políticas sobre Drogas del Ministerio de Justicia, Luiz Guilherme Paiva (PAIVA, 2016), es común que una misma cantidad de droga sea considerada estrictamente para uso personal, cuando es portada por un acusado, e identificada como caracterizadora de tráfico, cuando es posesión de otro acusado. Según él, la mayor parte de las personas presas por "tráfico" en el país es joven, negra y fue presa sola, desarmada y con "cantidad ínfima" de droga.

La dificultad en diferenciar el usuario del microtraficante persiste y fue objeto de preocupación cuando la presentación del PL n° 7.663 / 2010, a través de una propuesta de definición de presunción de porte para uso propio cuando la cantidad de droga incautada era equivalente a hasta cinco días de uso. Sin embargo, el texto que tramita actualmente no cuenta más con ese criterio de identificación y continúa dejando para el Poder Judicial la identificación del usuario o del traficante en cada caso. En el marco de este vacío legislativo, algunos ministros del Supremo Tribunal Federal han sugerido que la Corte defina (o determine que sea definido) los parámetros de clasificación de uso o tráfico, con el objetivo de reducir el número de arrestos de usuarios.

El ex secretario Nacional de Justicia, Pedro Abramovay, también entiende que las reglas

actuales se aplican de formas diferentes según las condiciones económicas y sociales del individuo flagrado con drogas. Según él, el "resultado práctico es que personas pobres son presas como traficantes y los ricos acaban siendo clasificados como usuarios. Un sistema así no es bueno para nadie " (D'AGOSTINO, 2015).

Según datos del Ministerio de Justicia (BRASIL, 2014), Brasil contaba con 607.731 presos en 2014 (de los cuales el 41% estaban presos sin condena definitiva). De ese total, 35,1% se encontraban privados de libertad en razón de crímenes relacionados a la Ley de Drogas. Las críticas traídas por Pedro Abramovay y Luiz Guilherme Paiva se refieren a la misma cuestión: la mayor parte de las personas presas por crímenes relacionados con las drogas serían usuarios o microtraficantes, personas que mueven una pequeña cantidad de drogas y tienen poca importancia para el combate real tráfico de drogas.

Apenas a título de ejemplo, en reportaje de 2015 o G1 (D'AGOSTINO ,2015) , ha enumerado algunos casos de arrestos derivados del porte de pequeñas cantidades de drogas, incluyendo casos de flagrantes de personas con 1,5 gramos de marihuana o 1,46 gramos de crack. Para comparación, Uruguay permite actualmente el porte de hasta 40 gramos de marihuana, y el ministro Edson Fachin sugirió, en su voto, que el porte de cantidades inferiores a 25 gramos de cannabis sea considerado un hecho atípico (dejando de ser considerado crimen). Según el estudio realizado por el Instituto Sou da Paz, con datos del Departamento de Investigaciones Policiales y Corregidora de la Policía Judicial y del Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo (USP), el 67,7% de los presos por tráfico de marihuana en el país fueron de las drogas, con el menos de 100 gramos de la droga, y el 14% tenía menos de 10 gramos de *cannabis* (SHALOM, 2014).

En resumen, aunque la diferenciación legal entre usuario y traficante sea un considerable avance en el campo normativo nacional, la dificultad de realización de descarcerización del usuario ha generado un alejamiento entre lo propuesto en la ley y la realidad prisional brasileña. Poco se discutió el problema práctico en el ámbito del Poder Legislativo federal, y la propuesta de regulación de las cantidades fue abandonada aún en la Casa iniciadora. Se trata, por tanto, de punto que merece mayor atención y debate por parte del legislador nacional, ya que la delegación de poderes al Poder Judicial para la separación de los dos personajes en el caso concreto no ha presentado resultados concordantes con lo inicialmente esperado por los parlamentarios que protagonizaron los debates durante la elaboración de la actual Ley de Drogas.

## 6.2 Usuarios, dependientes y tratamiento compulsorio.

Como ya se ha dicho, el legislador patrio se preocupó en diferenciar al traficante del usuario de drogas. A pesar de ello, hay otra distinción que gana importancia en algunos países europeos y que podría merecer la atención de los miembros del Poder Legislativo: la separación entre el usuario y el dependiente de drogas. A pesar de que existe una cierta creencia popular de que el uso de drogas lleva necesariamente a la dependencia, los datos relativos al uso en la vida y

al uso en el último año o en el último mes traídos por diversas investigaciones nacionales e internacionales sugieren una conclusión diferente. Conforme a datos de 2005, traídos por el II Levantamiento Nacional de Alcohol y Drogas (LARANJEIRA, 2014), 8,8% de la población brasileña ya había hecho uso de marihuana en algún momento de la vida, mientras que sólo el 2,6% había usado la droga en el último año. Entre los que ya usaron la droga, la investigación consideró que el 37% sería considerado dependiente de marihuana. Esto significa que el 63% de las personas que son o han sido usuarias de la hierba no son dependientes, y por lo tanto el uso no conduce necesariamente a la dependencia. Además, algunas drogas no tienen potencial para causar dependencia química: es el caso del LSD que, por no actuar sobre el sistema de recompensas del cerebro, no está relacionado con casos de dependencia química (CAMPOS, 2014). Todas las drogas ilícitas (así como sustancias lícitas), sin embargo, pueden causar dependencia psicológica.

El dependiente de drogas pierde el control sobre su propia voluntad y puede asumir comportamiento de riesgo para sí mismo y para las personas a su alrededor. El mero usuario, aunque presenta alteraciones de comportamiento durante el uso de determinada droga, todavía es señor de sí mismo, y logra conducir una vida socialmente aceptada, al menos cuando no está bajo el efecto de drogas. Como se ha presentado anteriormente, algunos países europeos diferencian a los dos personajes, garantizando a los dependientes el acceso a la ayuda y el tratamiento.

En Brasil, la diferenciación entre el usuario y el dependiente sigue siendo sutil en la legislación actual. En caso de flagrante de porte de droga para uso personal, ambos son sujetos a las mismas sanciones, incluyendo medida educativa de asistencia a programa o curso educativo. Sólo para el caso de crimen cometido por dependiente bajo la influencia de drogas hay la previsión, en el artículo 45 de la Ley nº 11.343, de 2006, para que el agente, exento de pena, sea encaminado para tratamiento.

En consecuencia de la poca diferenciación, tanto el usuario eventual como el dependiente son tratados de la misma forma. Los proyectos de ley recientes han propuesto la inserción, en el ordenamiento jurídico, de la posibilidad de internación obligatoria del dependiente de droga. No todas las proposiciones, sin embargo, sugieren formas de diferenciar al dependiente del usuario, lo que permitiría, en la práctica, la internación de cualquier individuo flagrado portando sustancias ilícitas. El PL nº 7.663 / 2010, ya tratado en el capítulo anterior, prevé la posibilidad de internación obligatoria cuando el Poder Judicial entienda necesario, adoptando una política de justicia terapéutica en relación a las drogas. Los puntos negativos de este tipo de política son varios. Por un lado, se puede apuntar la ineficiencia de un tratamiento forzado. Además, la falta de criterios objetivos para la identificación de las hipótesis de internación puede acarrear los mismos problemas identificados en el ítem anterior, en cuanto a la diferenciación entre usuarios y traficantes: se teme que cualquier usuario ocasional pueda ser compulsivamente enviado para tratamiento a depender de la evaluación subjetivo del juez de la causa. Además, ese tipo de medida

constituiría una nueva forma de pena privativa de libertad, aunque revestida de otro nombre, ya que el usuario no podría dejar el establecimiento donde realiza el tratamiento voluntariamente. Los peligros de la adopción del modelo de justicia terapéutica se destacan en cualquier hipótesis, pero se agravan ante un escenario en que no hay diferenciación entre el dependiente, que necesita ayuda, y el usuario.

Esta ausencia de identificación clara de los personajes lleva a un efecto pernicioso: Brasil gasta valores, esfuerzos y vacantes en las cárceles para perseguir, juzgar y castigar al usuario y al dependiente, en cuanto falla en la represión a los grandes agentes del tráfico de drogas. Algunos países anteriormente señalados optan por dejar de perseguir y castigar a los usuarios e incluso a los pequeños traficantes como forma de permitir que el sistema policial destine los esfuerzos y los fondos necesarios para el desmembramiento de las grandes redes de tráfico de drogas. Según afirmó el ex secretario de Seguridad de Río de Janeiro, José Mariano Beltrame, la "guerra a la droga es perdida, irracional. [...] Parece que los brasileños no despiertan para el desperdicio de esa guerra. No hay victoriosos " (BERTRAME, 2015). Aunque el uso de drogas no sea aprobado ni por la población brasileña ni por el poder público, sería interesante analizar la eficiencia del sistema adoptado ante la realidad nacional de hacinamiento del sistema carcelario y de ineficacia de la guerra a las drogas actualmente adoptada..

### 6.3 Salud y seguridad pública

La cuestión de la salud y la seguridad pública son comúnmente abogadas como argumentos para la lucha contra el consumo de drogas. A pesar de ello, como se observó, pocas propuestas legislativas buscaron soluciones específicas para esas dos áreas sensibles. La cantidad de proposiciones relacionadas con la seguridad pública es significativamente baja, sólo el 2,7% de las proposiciones analizadas - no porque los parlamentarios no presenten proposiciones con foco en seguridad, sino porque esos proyectos están relacionados con las amenazas causadas por el tráfico de drogas, y no por el uso de estas sustancias.

Como ya citado anteriormente, el comercio clandestino de sustancias ilícitas desarrolla una red de economía y poder paralelos que minan el poder estatal y fortalecen a las organizaciones criminales. Sin embargo, la principal ofensa a la seguridad pública se relaciona sólo indirectamente con el usuario de drogas: aunque se puede decir que, al comprar la droga, el usuario financia ese poder paraestatal, el consumidor de drogas no constituye un peligro del mismo nivel a la sociedad. Su comportamiento puede generar riesgos a la seguridad pública cuando hay la necesidad de cometer crímenes para financiar la propia dependencia, o cuando el uso de ciertas sustancias resulta en un comportamiento agresivo por parte del usuario, por ejemplo. Estos comportamientos peligrosos, sin embargo, no sólo se comprueba entre los consumidores de drogas ilícitas. El dependiente de drogas lícitas, como el alcohol, puede asumir un comportamiento tan peligroso y agresivo como el del individuo adicto a una droga ilícita. Sólo

para ilustrar, datos del Ministerio de Salud, indican que el alcohol estaría asociado al 24% de los casos de violencia doméstica contra la mujer a lo largo de los años 2009 y 2010 (BRASIL, 2013).

Los datos parecen indicar que el usuario de drogas no estaría en el centro de las preocupaciones de los parlamentarios federales con ofensas a la seguridad pública. Aunque este argumento es ocasionalmente usado como justificación para proposiciones prohibicionistas, son pocos los proyectos que tratan de problemas de seguridad pública causados o relacionados con el uso de drogas.

Los números son más significativos cuando se trata de proposiciones enfocadas en cuestiones de salud pública derivadas del uso de drogas. Sin embargo, sólo el 13,6% de las proposiciones estudiadas se volvieron al tema, que ocupó el cuarto lugar en la lista de focos predominantes entre los proyectos analizados. Que el uso de drogas puede acarrear daños a la salud del individuo, no hay discusión. A pesar de ello, pocos estudios se profundizan en las consecuencias reales de las sustancias en el organismo humano y, por consiguiente, no es tarea simple comprender los efectos del uso de drogas en el sistema público de salud. Los proyectos orientados a cuestiones de salud abarcar propuestas de distribución gratuita de jeringas y agujas desechables para evitar que los dependientes de drogas tengan su salud agravada por enfermedades asociadas al intercambio de agujas infectadas; de autorización del uso de marihuana para fines medicinales; de obligatoriedad de suministro de tratamiento gratuito al usuario de drogas, sea por el sistema público o privado de salud; de tratamiento obligatorio para el dependiente; entre otras. Se percibe que buena parte de las proposiciones con foco en salud pública tienen el mérito de dirigirse hacia políticas de reducción de daños, pero ninguna de ellas fue aprobada por el Congreso Nacional hasta el momento.

En resumen, se cree que la salud pública constituye un tema más afectado al uso de drogas que la seguridad pública, aunque los dos puntos se utilizan frecuentemente como argumentos para políticas antidrogas. Los argumentos elocuentemente utilizados para la lucha contra las drogas, de que las sustancias constituyen un peligro para la salud y seguridad públicas, no encuentran el reflejo esperado entre las proposiciones legislativas, representando un porcentaje menor de lo esperado del total de proyectos presentados.

#### 6.4 Temas preponderantes entre las proposiciones analizadas

A partir de los datos ya presentados, es posible concluir que, aunque los argumentos asociados a cuestiones de salud y seguridad pública sean corrientes en las justificaciones de las propuestas legislativas, las propuestas de cambios en la legislación poseen otros focos. Ningún asunto mereció más atención de los parlamentarios del Congreso Nacional que las políticas de educación y prevención contra el uso de drogas. La mayoría de las propuestas se han vuelto para el objetivo de enseñar a los niños y adolescentes sobre los daños causados por el uso de drogas. Más de la mitad de estas proposiciones, aún, intentaron realizar esas políticas educativas a través

de inserción de mensajes en lugares públicos a través de inclusión de disciplina específica en la parrilla curricular de las escuelas.

Aunque el uso de drogas sea, en la visión de la mayoría de los parlamentarios, algo a combatir, la principal forma de combate identificada entre las proposiciones se caracterizó por métodos simplistas o conformadores. La inclusión de placas y mensajes antidrogas en cuadernos escolares, en autobuses, en lugares cercanos a las cajas de bares y supermercados, en el intervalo comercial de radio y televisión o en cualquier otro punto parece ser una solución simplista para los problemas que los autores de los proyectos se sienten proponen solucionar. La lista de mensajes obligatorios que los establecimientos comerciales deben exponer junto a las cajas crece en todo momento, de tal forma que un nuevo "consejo" allí insertado está sujeto a siquiera ser percibido en medio de tantos otros recados. Por otro lado, la inserción de disciplinas en la cuadrícula curricular de las escuelas con intención específica de enseñar a los niños y adolescentes sobre los peligros del uso de drogas también merece críticas. Si el propio gobierno carece de informaciones sobre los males derivados del uso de drogas, los profesores difícilmente tendrían una orientación clara sobre lo que enseñar a sus alumnos, limitándose a repetir las frases ya conocidas por todos, reforzando conceptos genéricos, como "drogas matan ", por ejemplo. No se critica la necesidad de discusión del tema junto a niños y adolescentes, y las escuelas pueden ser un ambiente adecuado para el tema. Sin embargo, los proyectos de ley analizados se justificaban por la necesidad de enseñar a los jóvenes que las drogas son peligrosas, y no por la necesidad de vencer eventual ignorancia sobre el asunto. La discusión sobre cómo el tema debería ser tratado en las escuelas implicaría un debate más profundo sobre el papel de las instituciones de enseñanza en la formación moral y política de los ciudadanos, tema que no sería adecuado en este trabajo. Por esta razón, la actual crítica a los modelos de prevención del uso de drogas propuestos por los parlamentarios se resume a cuestionar la eficacia de los métodos sugeridos, pues la sugerencia de medios alternativos de prevención extrapolaría el alcance de esta investigación.

El tema que más movilizó parlamentarios en lo que se refiere al uso de drogas fue, luego de las políticas de prevención y educación ya comentadas, los medios de prevención del uso de drogas en el tránsito y de la responsabilidad del conductor que condujera vehículo automotor bajo influencia de esas sustancias . De las 110 proposiciones analizadas, 21 (19,1%) tenían el propósito de instituir un examen toxicológico para los conductores con finalidad preventiva o punitiva. Las sanciones para la conducción de vehículos bajo influencia de drogas variaron entre sanciones civiles, administrativas o penales. Algunos proyectos buscaron aumentar la pena por el homicidio causado en el tránsito cuando el conductor estaba en estas condiciones. En general, se percibió que la cuestión del uso de drogas en el tránsito fue significativa para los congresistas, habiendo movilizado representantes de once partidos con proposiciones sobre el tema, y concluyendo por la aprobación de la Ley nº 12.760, de 2012, Ley Seca, que tipificó la conducción de vehículo bajo el efecto de drogas o alcohol. Interesante observar que, en este punto, el uso de drogas ilícitas o

de alcohol (droga lícita) fue considerado igualmente peligroso para el tránsito, generando las mismas penas.

**Cuadro 5:** temas preponderantes entre las proposiciones analizadas

TEMAS PREPONDERANTES ENTRE AS PROPOSIÇÕES ANALISADAS			
PROPOSIÇÕES ANALISADAS		110	
1º	EDUCAÇÃO / PREVENÇÃO	38	34,5%
2º	CRIANÇAS / ESCOLAS	21	19,1%
3º	TRÂNSITO	21	19,1%
4º	SAÚDE	15	13,6%
5º	FUNDOS	11	10,0%
6º	FISCALIZAÇÃO	10	9,1%
7º	RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL	8	7,3%
8º	AUMENTO DA PROIBIÇÃO	8	7,3%
9º	SEG. PÚBLICA	3	2,7%
10º	LIBERAÇÃO PARA USO MEDICINAL	1	0,9%
11º	LIBERAÇÃO	0	0,0%

**Fuente:** elaborado por la autora.

**Graficos:** temas preponderantes entre las proposiciones analizadas, proposiciones analizadas, educación/prevenición, niños/escuelas, transito,salud,fondos,fiscalización, responsabilidad civil,aumento de la prohibición, seg .publica, liberación para uso medicinal,liberación.

Los temas que motivaron más proposiciones sobre la cuestión del uso de drogas fueron, en orden decreciente: políticas de prevención y educación; políticas dirigidas a la prevención del uso por niños y adolescentes en el ámbito de la enseñanza escolar; prevención o castigo del uso de drogas en el tránsito; políticas de salud pública; destinación de recursos o beneficios fiscales para la prevención, tratamiento o reinserción del usuario de drogas en el mercado de trabajo; programas de fiscalización contra el uso de drogas; propuestas relativas a la responsabilidad civil por los daños causados por individuo bajo el efecto de drogas; propuestas de aumento de la prohibición; políticas de seguridad pública; y liberación del uso de marihuana para fines medicinales. No hubo ninguna propuesta para la despenalización del uso de ninguna droga. Algunas proposiciones se encuadran en más de una clasificación.

#### 6.5 Programas partidários

Llama la atención el hecho de que, entre los partidos con representación en el Congreso Nacional, sólo el Partido Verde - PV posea en su programa un posicionamiento claro sobre cómo tratar la política sobre drogas en el país. Los programas de los demás partidos son silencios o, a lo sumo, citan rápidamente la necesidad de combatir el tráfico de drogas.

La falta de posicionamiento sobre el tema puede tener más de una razón. Por una parte, no es necesario incluir en la lista de propuestas la voluntad de mantener una política ya en vigor.

Un partido que se alinea al ideal prohibicionista no tendría razones para proponer algo que ya está vigente. Así, la ausencia de posición oficial por parte de los partidos políticos puede representar una concordancia con la legislación ya aprobada. Esta interpretación se ve reforzada por la constatación de que el único partido que incluye el asunto en su programa partidista lo hizo para defender una alteración en la política sobre drogas en el país, a partir de la legalización y reglamentación estatal de la producción y comercialización de las mismas.

Puede significar, además, que la cuestión no ocupa la lista de asuntos prioritarios para los integrantes del partido. Por último, otra explicación podría ser un temor de adoptar un posicionamiento en una cuestión potencialmente polémica, afectando la base electoral del partido. En cuanto a estas dos últimas hipótesis, se refuerza la crítica anteriormente traída en cuanto a la falta de informaciones confiables sobre la política sobre drogas en vigor en el país. El estímulo a las investigaciones, al debate ya la información sobre el tema podría hacer la discusión más rica, permitiendo a los ciudadanos desarrollar un posicionamiento informado sobre las cuestiones relativas al uso de drogas, y alentando a los partidos políticos a incluir respuestas a esas demandas en sus respectivos países programas partidarios..

## **7 Conclusión**

Este estudio de caso partió del análisis de las proposiciones legislativas presentadas en el Congreso Nacional para analizar la orientación política predominante en el Poder Legislativo en relación a la política sobre el uso de drogas en el país. A pesar de haber adoptado una postura con tendencia liberal al acabar con la pena privativa de libertad para el usuario de drogas, los parlamentarios federales se han alineado cada vez más con la visión comunitarista de política, según la cual opciones de vida desaprobadas por la sociedad deben ser que están desestimuladas por el Estado.

En cuanto a la legislación ya aprobada, se percibe que la política de descarceración del usuario no produjo plenamente los efectos esperados, pues usuarios todavía son presos bajo la acusación de tráfico de drogas, ya que no hay previsión de parámetros objetivos que diferencien a los dos personajes. La orientación de despenalización traída por la legislación no fue completamente amparada por la sociedad y el Poder Judicial.

También es posible percibir que la población posee orientación mayoritariamente comunitarista (BRASIL, 2014a; MAIORIA..., 2014), y, por lo tanto, el Poder Legislativo estaría actuando de forma coherente con ese posicionamiento. Sin embargo, ante la notable ausencia de información confiable y actualizada sobre la cuestión, no se sabe si ese posicionamiento persistiría si hubiera un debate profundo y bien informado en el ámbito social.

Se observó, además, que el posicionamiento prohibicionista predomina entre los parlamentarios federales. Entre otras propuestas, las sugerencias de previsión de tratamiento obligatorio para el usuario de drogas a través de un modelo de justicia terapéutica se han vuelto

más comunes y vienen ganando espacio en el debate legislativo, y se ha incluido en el texto del PL n° 7.663 / 2010, Cámara y enviado al Senado Federal.

Un punto observado en el contenido analizado es que ni la legislación ni las proposiciones presentadas buscaron diferenciar al usuario del dependiente de drogas. Según la explicación, del uso de las drogas no resulta necesariamente el vicio: la dependencia se relaciona con diversos factores de origen químico y psicológico, que varían según las condiciones biológicas y sociales del individuo sujeto a las sustancias, así como con los efectos de cada droga. La falta de diferenciación entre las dos figuras lleva a un tratamiento inadecuado de los personajes. Mientras el dependiente puede necesitar tratamiento y ayuda para vencer el vicio y reanudar el control sobre la propia vida, el usuario, al principio, no ha perdido su poder de autodeterminación, y no necesita necesariamente someterse a programas de recuperación. Incluso el peligro derivado del comportamiento desviado de los dos personajes es diferente. Mientras que el usuario puede presentar cierta imprevisibilidad durante el uso de ciertas drogas, el dependiente, a veces, actúa de forma violenta incluso cuando no se encuentra bajo el efecto de ninguna sustancia, motivado por la abstinencia o la desesperación. Se percibe, así, que la falta de una separación adecuada entre el usuario y el dependiente en el pensamiento de la política de drogas puede traer distorsiones en su aplicación.

En el análisis comparativo del posicionamiento sobre las drogas, se percibió que algunos países han adoptado políticas de reducción de daños y de disminución del prohibicionismo, enfocando los esfuerzos policiales en la lucha contra el comercio ilegal de drogas. Las políticas siguen siendo relativamente recientes, pero algunos países europeos ya presentan resultados analizados. Sin embargo, considerando las diferencias de las situaciones culturales, sociales, políticas y económicas entre los países de Europa y Brasil, es necesario observar con cautela los resultados de las experiencias extranjeras. En las Américas, Uruguay y algunos estados norteamericanos protagonizan posicionamientos más liberales que podrían servir de modelo para otros países conforme a las consecuencias a ser observadas en esos locales.

Con base en todo lo expuesto, se concluye que la hipótesis inicial de la investigación, según la cual los congresistas tendrían un perfil predominantemente comunitarista, pero estarían abriendo espacio para políticas liberales, no se confirmó. Aunque algunas proposiciones con tendencias liberales se presentaron en los primeros años del período investigado, desde la aprobación de la Ley n° 11.343, de 2006, las proposiciones legislativas han presentado carácter cada vez más comunitarista, con menos sugerencias de políticas liberales.

No se trata, precisamente, de un aumento del prohibicionismo, sino de un fortalecimiento del sesgo comunitarista en la política de drogas: las proposiciones legislativas han buscado el tratamiento del usuario, aunque contra su voluntad, y el refuerzo de la concepción de que las drogas configuran un peligro para el ser humano y para la sociedad. En el período analizado se parece fortalecer la idea de que corresponde al Estado "enseñar" a la población sobre la necesidad

de abstenção del uso de drogas, así como "salvar" a los usuarios del vicio.

En resumen, las proposiciones legislativas analizadas indican que el modelo comunitarista que ya viene orientando las políticas públicas sobre drogas desde hace años se mantiene, no habiendo indicativo de apertura para un posicionamiento liberal dentro del Congreso Nacional. A pesar de la cantidad de proyectos presentados sobre el tema estudiado, el trámite legislativo es lento y pocos fueron convertidos en ley o expresamente rechazados. Muchos han sido archivados por plazo. La ausencia de una demanda consistente y organizada por cambios en la política de drogas puede ser uno de los factores por los cuales no se observa un movimiento en ese sentido dentro del Congreso Nacional. Sin embargo, el debate sobre el tema en el ámbito de la sociedad, del Poder Judicial y de la comunidad internacional indica que la cuestión no está pacificada, pudiendo afectar el tratamiento de la cuestión en el Parlamento federal en los próximos años.

## Referências

- ARENDDT, H. **A condição humana**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015 [1958].
- BELTRAME, J. M. José Mariano Beltrame: A guerra às drogas é perdida, irracional: entrevista. [26 de junho de 2015]. Paris: **Revista Época**. Entrevista concedida a Ruth de Aquino. Disponível em <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/06/jose-mariano-beltrame-guerra-drogas-e-perdida-irracional.html>>. Acesso em: 21 out. 2016.
- BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução nº 103 de 31 de agosto de 2016**. Disponível em <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/33868/3233596/52+-+RDC+N%C2%BA+103-2016-DOU.pdf/b0cbbd80-3346-4120-98b6-d36ba4bd95d9>>. Acesso em: 18 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2013**. 2013a. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113035>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm)>. Acesso em: 28 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Levantamento nacional de informações penitenciária INFOPEN**. Brasília, 2014. Disponível em <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (Viva)**: 2009, 2010 e 2011. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. **57% dos brasileiros apoiam a legalização da maconha para uso medicinal**. 2014a. Disponível em <<http://senadofederal.tumblr.com/post/94720377047/57-dos-brasileiros-apoiam-a-legaliza%C3%A7%C3%A3o-da>>. Acesso em: 21 out. 2016.
- CAMPOS, R. R. **Geografia política das drogas ilegais**. Leme: J.H. Mizuno, 2014.
- D'AGOSTINO, R. Com Lei de Drogas, presos por tráfico passam de 31 mil para 138 mil no país. **G1**, São Paulo, 24 jun. 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/com->

lei-de-drogas-presos-por-trafico-passam-de-31-mil-para-138-mil-no-pais.html>. Acesso em: 21 out. 2016.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

GOMES, L. F. **Usuário de drogas: prisão ou medidas alternativas**. 2011. Disponível em <<http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/121926722/usuarios-de-drogas-prisao-ou-medidas-alternativas-5-de-9>>. Acesso em: 15 out. 2016.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

KYMLICKA, W. **Contemporary political philosophy: an introduction**. New York: Oxford University Press, 2002.

LARANJEIRA, R. (org.). **II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD) – 2012**. São Paulo: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas de Álcool e Outras Drogas (INPAD); UNIFESP, 2014.

MAIORIA é contra legalizar maconha, aborto e casamento gay, diz Ibope. **G1**, São Paulo, 3 set. 2014. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/09/maioria-e-contra-legalizar-maconha-aborto-e-casamento-gay-diz-ibope.html>>. Acesso em: 21 out. 2014.

SHALOM, D. **67,7% dos presos por tráfico de maconha tinham menos de 100 gramas da droga**. 2014. Disponível em <<http://ultimosegundo.ig.com.br/2014-09-23/677-dos-presos-por-trafico-de-maconha-tinham-menos-de-100-gramas-da-droga.html>>. Acesso em: 27 set. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2016**. Vienna: United Nations Publication, 2016. Disponível em <[http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD\\_DRUG\\_REPORT\\_2016\\_web.pdf](http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2017.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. London: Sage Publications, 1994.

Artículo recibido en: 25/10/2017

Artículo aceptado para publicación en: 07/01/2018