



**O USO DE DROGAS ILÍCITAS EM DEBATE
NO CONGRESSO NACIONAL: A ORIENTAÇÃO POLÍTICA DOS
PARLAMENTARES (1999-2015)**

**THE USE OF ILLICIT DRUGS IN DEBATE
IN THE NATIONAL CONGRESS: THE POLITICAL ORIENTATION OF THE
FEDERAL PARLIAMENTARIANS (1999-2015)**

Nara Benedetti Nicolau Brum¹
Leonardo Augusto de Andrade Barbosa²

Resumo: Este trabalho utiliza as proposições legislativas sobre política sobre drogas apresentadas na primeira sessão legislativa das últimas cinco legislaturas para desenvolver um estudo de caso no intuito de compreender se os integrantes do Poder Legislativo federal têm se orientado conforme uma concepção política predominantemente liberal ou comunitarista, bem como observar as mudanças nessa orientação ao longo do período pesquisado. A partir desse estudo, são feitas ainda algumas observações críticas sobre as atuações e omissões embutidas na legislação e nas proposições legislativas. Conclui-se que a orientação comunitarista, preponderante em todos os períodos analisados, se fortaleceu após a aprovação da atual Política Nacional sobre Drogas.

Palavras-chaves: Política sobre Drogas; Poder Legislativo; Liberalismo; Comunitarismo; Políticas públicas.

Abstract: This work uses the legislative proposals on drug policy presented at the first calendar year of the last five legislatures to develop a case study in order to understand whether the members of the National Congress has been oriented by political conception predominantly liberal or communitarian and observe the changes in their orientation over the studied period. Some critical remarks are also made about the actions and omissions embedded in legislation and legislative proposals. It concludes that the communitarianism, predominant orientation in all periods analyzed, strengthened after the adoption of the current national drug policy.

Keywords: Drugs Policy; Legislative Power; Liberalism; Communitarianism; Public policy.

¹ Mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados (nara.brum@camara.leg.br).

² Doutor em Direito pela Universidade de Brasília, com pós-doutorado pela University of Michigan Law School. Professor do Mestrado em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados. Advogado e membro do Instituto Brasileiro de História do Direito e da American Society for Legal History (leonardo.barbosa@camara.leg.br)

1 Introdução

Em suas atividades legislativas e representativas, a Câmara dos Deputados se coloca como porta-voz da população para elaborar as normas que regerão toda a sociedade. As eleições se submetem às regras democráticas, e as decisões do Legislativo acontecem, também, por meio de votações nas quais a vontade da maioria se impõe. O processo legislativo se legitima, em primeira linha, pela democracia e pelo princípio majoritário. À parte das discussões acerca das teorias da representação política e da qualidade dos processos legislativos na forma como são instituídos, o Poder Legislativo, com base em sua legitimidade democrática, possui poderes para estabelecer atos normativos restritivos às liberdades individuais. Neste cenário, a “vontade da maioria” pode justificar formalmente a regulação estatal de aspectos pessoais que possam vir a tolher a autodeterminação dos indivíduos da nossa sociedade. Os argumentos que justificam a elaboração e a manutenção de normas capazes de interferir nas liberdades individuais, bem como os motivos para contestá-los, possuem raízes remotas. A discussão sobre os limites do poder público diante das liberdades privadas é tão antiga quanto a própria existência das comunidades políticas.

Uma das formas de enxergar esse conflito entre liberdade e Estado passa pelo estudo das autonomias pública e privada segundo as concepções liberal e comunitarista de política. Por um lado, é possível entender que o Estado tem o dever de proteger seus cidadãos – o que, por vezes, justificaria que as normas protegessem as pessoas de si mesmas, ou seja, de seu poder autodestrutivo. A construção de um Estado paternal que se sobrepõe à vontade individual seria adequada nessa situação, protegendo os cidadãos em prol de cada indivíduo e da sociedade como um todo. Outro entendimento cabível, no entanto, é a assunção de que cada um é responsável por suas escolhas em âmbito privado, não podendo ser o poder público entendido como um elemento superior de definição de orientações de vida mais adequadas. Segundo esse modelo, não caberia ao Estado regular aquilo que não atingisse a esfera pública. Cabe aqui registrar que a identificação do que estaria ou não inserido na esfera pública não é tarefa simples. A linha divisória entre o público e o privado é, por vezes, difusa, e pode variar ao longo do tempo e da sociedade que a estabelece. Para Hannah Arendt, a dificuldade de separação clara entre o público e o privado decorre do fato de que “vemos o corpo de povos e comunidades políticas como uma família cujos assuntos diários devem ser zelados por uma gigantesca administração doméstica de âmbito nacional” (ARENDR, 2015, p. 34). Desse modo, nem sempre haverá consenso sobre o que deve ser tratado como um assunto privado ou levado à esfera pública por atingir o direito da sociedade, ainda que de forma incidental.

Neste trabalho foi realizado um estudo de caso sobre a política nacional sobre drogas, entendendo esse tema como um dos campos nos quais os debates sobre as autonomias pública e privada se manifestam no mundo contemporâneo. As discussões sobre conveniência e eficiência da manutenção da política proibicionista, contrastando com a tendência, por parte de alguns

países, de liberar o uso e a venda de drogas leves, adotando uma política de redução de danos, constituem terreno fértil para o debate sobre o papel do Estado na regulamentação da vida privada, bem como sobre as concepções políticas predominantes em cada país. Apesar de não se ignorar a importância da compreensão do cenário internacional, o esforço acadêmico se dá no sentido de compreender o posicionamento do Poder Legislativo federal brasileiro perante a política sobre drogas e, conseqüentemente, o alinhamento predominante dos deputados e senadores conforme uma concepção política liberal ou comunitarista.

A definição de quais substâncias devem ser consideradas ilícitas pelo Estado e ter seu consumo e comércio restringidos não é um assunto pacífico no parlamento brasileiro. A forma de tratar aqueles que são flagrados portando, usando ou comercializando drogas ilegais também gera conflitos entre os membros do poder público. A atual política criminal de drogas foi estabelecida pelo Estado brasileiro em 2006, através da aprovação da Lei nº 11.343/06, em substituição à antiga Lei nº 6.368/76. A publicação do documento legal, no entanto, não encerrou as discussões na sociedade, tampouco no Congresso Nacional. Projetos de lei são frequentemente apresentados, ora para aumentar o rigor das políticas públicas antidrogas, ora para humanizar o tratamento dos usuários e dependentes, ora para diminuir o proibicionismo.

A questão central que permeia esta pesquisa é: como os parlamentares do Congresso Nacional brasileiro têm se posicionado quanto à política sobre o uso de drogas no país? Sabendo que a legislação atual extinguiu a pena de cárcere privado para o usuário de drogas, questiona-se se o Poder Legislativo estaria se direcionando para uma visão política mais liberal do que a anteriormente adotada, buscando afastar o poder público do âmbito de autodeterminação individual. Através da análise das proposições legislativas apresentadas no primeiro ano civil das últimas cinco legislaturas, esta pesquisa busca compreender a orientação política predominante no tratamento legal do usuário de drogas, além das tendências e pontos fortes ou fracos das políticas propostas pelo Legislativo. Como linha condutora dessa análise, são utilizadas as concepções políticas liberal e comunitarista, partindo-se da hipótese de pesquisa de que o Poder Legislativo federal se orientaria predominantemente pela concepção comunitarista, mas estaria abrindo espaço para políticas liberais.

O presente trabalho se desenvolveu sob uma metodologia qualitativa, como um estudo de caso sobre a posição dos parlamentares em relação à política sobre drogas no Brasil. Busca-se compreender quais são as decisões tomadas sobre o assunto e o que as motiva. A unidade de análise escolhida inclui as duas Casas do Congresso Nacional, de modo a compreender o processo legislativo no âmbito federal. Quanto à delimitação temporal, a opção pelo primeiro ano das últimas cinco legislaturas (1999, 2003, 2007, 2011 e 2015) tem como intuito aumentar a abrangência da pesquisa e tentar observar eventuais alterações na orientação ideológica do Congresso Nacional quanto à política sobre drogas ao longo dos últimos anos. Além disso, a partir da verificação da tramitação e das apensações realizadas entre as proposições, é possível

identificar projetos propostos em outros anos, mas que tenham centralizado o debate legislativo. Apesar de serem identificadas algumas proposições legislativas para o desenvolvimento da pesquisa, o estudo de caso desenvolvido possui desenho holístico, pois se direciona ao exame da natureza global das políticas públicas propostas pelos parlamentares, e não à análise de uma ou algumas proposições em especial (YIN, 1994).

No decorrer da pesquisa, alguns pontos das políticas sobre drogas propostas pelos parlamentares federais chamaram a atenção, e mereceram um olhar mais atento. Desse modo, o levantamento sobre as proposições legislativas não se restringiu à classificação do alinhamento dos projetos quanto às concepções políticas liberal ou comunitarista. Foi identificado que alguns aspectos ganharam destaque entre as preocupações predominantes dos parlamentares em determinados períodos, como, por exemplo, a responsabilização penal ou civil de motoristas que causassem acidentes enquanto conduzissem veículo automotor sob efeito de drogas ilícitas – o assunto constituiu o mérito de cerca de 20% das proposições selecionadas no ano de 2011. Em decorrência dessas observações, alguns temas recorrentes foram destacados durante a análise das proposições, de modo a auxiliar a elaboração das conclusões desta pesquisa. Do mesmo modo, a ausência de manifestações legislativas sobre determinados aspectos da política sobre drogas também foi oportunamente mencionada, como a ausência de distinção dentre o usuário e o dependente de drogas, por exemplo. A falta de pesquisas e informações atuais e confiáveis sobre o uso de drogas no Brasil também chamou a atenção ao longo desta pesquisa.

A partir dos dados levantados, observou-se que, apesar de a Lei nº 11.343, de 2006 (BRASIL, 2006), ter dado sinais de alinhamento liberal do Congresso Nacional a partir da descarcerização do usuário de drogas, o perfil dos parlamentares federais nos anos seguintes à aprovação da lei, no que se refere às questões das drogas, tem se mostrado cada vez mais sensível à posição comunitarista. As proposições legislativas, em sua vasta maioria, reforçam o modelo proibicionista e buscam reforçar a orientação estatal quanto ao modo de vida considerado adequado pelo poder público.

2 Concepções Políticas: Liberalismo e Comunitarismo

Interessa à finalidade dessa pesquisa a discussão sobre os limites da liberdade de autodeterminação trazidos pelas filosofias políticas de matiz comunitarista e liberal. Dando foco ao que importa para o presente trabalho, pode-se dizer que a principal diferença entre as duas teorias consiste na interpretação do papel do Estado em garantir uma “boa vida” aos cidadãos, bem como no entendimento acerca do que pode ser considerado uma “boa vida” e, portanto, protegida pelo Estado.

De forma bastante simplificada, o liberalismo defende que compete a cada indivíduo definir como irá levar sua vida. Cada um deve ter liberdade para escolher e buscar o que considerar uma “boa vida”, e não cabe ao Estado incentivar nem reprimir essas escolhas.

Presume-se que uma tentativa de direcionar essas escolhas seria uma ofensa à autodeterminação, e que ninguém seria mais capaz de definir os rumos a serem seguidos do que a própria pessoa que deverá segui-los. Coerentemente com essa liberdade de autodeterminação, o liberalismo atribui a cada um a responsabilidade pelas escolhas realizadas. Uma premissa primordial da teoria liberal consiste em entender que todos os indivíduos de uma dada sociedade devem ter a mesma liberdade de autodeterminação, e suportarem a responsabilidade pelas decisões tomadas. Ao Estado compete, portanto, tentar garantir uma igualdade de liberdade, para que todos tenham, *a priori*, as mesmas oportunidades de escolha, não devendo essa liberdade ser restringida por fatores fora do controle das pessoas, como a classe social da família em que nasceu, seu sexo ou cor da pele. Assim sendo, o Estado liberal deve tratar a todos de forma igual, permitindo que cada um seja capaz de viver conforme seus ideais pessoais, e assumindo que as diferenças que decorrem dessas escolhas devem ser de responsabilidade de cada indivíduo, e não do poder público (KYMLICKA, 2002).

Conforme explica Habermas (1995), para a concepção liberal de política, o processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade. A formação política da vontade dos cidadãos tem a finalidade de impor os interesses sociais privados ao Estado para garantir que sejam atingidos os fins coletivos. A sociedade seria regulada pela hierarquia estatal e pelos interesses próprios individuais representados pelo mercado. Já a concepção republicana (comunitarista) de política entende a sociedade como comunidades solidárias com dependência recíproca entre seus membros. Partindo dessa consciência, o republicanismo acredita que os indivíduos constituem uma associação de portadores de direitos livres e iguais por vontade própria. Nesse caso, a sociedade não seria regulada apenas pela hierarquia estatal e pelos interesses privados, mas também pela solidariedade e pela orientação pelo bem comum, que surge como fonte de integração social (HABERMAS, 1995).

Kymlicka (2002) explica que, muito embora o liberalismo pregue a neutralidade do Estado diante da liberdade de escolha dos seus indivíduos, não se espera que todas as concepções de vida sejam amplamente aceitas pela sociedade. Aceita-se que a sociedade, por si só, incentive determinadas formas de vida em detrimento de outras, e defina que alguns ideais são mais valiosos do que outros. O que se rejeita é a transformação desse processo em uma questão política dirigida pelo Estado. Para a teoria liberal, portanto, a grande variedade de concepções sobre o que seria uma “boa vida” e seus valores essenciais não só é aceita, mas é vista como riqueza cultural e valorização da autonomia privada. Entende-se que essas diferenças não seriam capazes de enfraquecer a unidade social, desde que as pessoas dividam um senso comum de justiça (KYMLICKA, 2002).

Os comunitaristas, por outro lado, se mostram mais preocupados com a unidade social e com a capacidade dos grupos sociais de buscar objetivos em comum. Teme-se que uma variedade muito grande de ideais de vida prejudique o senso de unidade das comunidades, e

deteriore as relações interpessoais. Para os adeptos da teoria comunitarista, a identidade de forma de vida seria o elemento capaz de manter as nações unidas, e não um senso de justiça comum, como pensam os liberais, ou mesmo um senso de nacionalismo, como defendidos pelos liberais-nacionalistas (KYMLICKA, 2002). Assim, as finalidades e práticas da tradição cultural de cada povo ganham importância na formação da base política do conceito de bem comum, e devem ser, dessa forma promovidos pelo Estado. Ao contrário do liberalismo, portanto, o comunitarismo entende que o Estado seria responsável por promover uma determinada forma de vida, incentivando que os indivíduos adotem ideais comuns e rejeitem concepções de vida que se afastem daquelas vistas como adequadas por determinada sociedade (KYMLICKA, 2002).

Nenhuma das duas orientações políticas ignora a importância da sociedade e do espaço público. A ideia de que o ser humano comum não pode viver uma vida satisfatória senão em associação com outras pessoas perpassa o pensamento político de diversos autores ao longo da história desde os tempos de Aristóteles (ARENDRT, 2015). Contudo, essa inserção na sociedade tem um preço – nem sempre se pode fazer tudo o que se gostaria de fazer, e algumas liberdades são limitadas em prol da vida em comum (DAHL, 2001). A diferença entre as duas teorias consiste na identificação do elemento capaz de garantir essa identidade social: enquanto o comunitarismo acredita que o modo de vida em comum seja o elo essencial, o liberalismo defende que o senso de justiça comum seria a base social. Dessas diferenças de entendimento decorrem as diversas visões sobre o papel do Estado na definição do modo de vida dos seus indivíduos.

As diferenças entre as duas concepções políticas se evidenciam diante de escolhas pessoais que possam trazer malefícios ao indivíduo. Neste trabalho discute-se a política pública sobre drogas ilícitas no país. O uso de drogas, desde que motivado pela vontade livre daquele que a usa, é uma escolha de vida que se insere no âmbito privado do indivíduo. Não obstante, uma sociedade alinhada ao perfil comunitarista se dedicará a evitar que seus indivíduos façam uso de drogas se a sociedade enxergar tais substâncias como algo nefasto, que se afasta do conceito de boa vida culturalmente construído. Já uma sociedade liberal despenderia menos esforços na tentativa de dissuadir seus cidadãos de consumir drogas, preocupando-se apenas em garantir que o uso privado das drogas não afete a liberdade de autodeterminação dos demais indivíduos.

3 Política Nacional sobre Drogas

A Política Nacional sobre Drogas contemporânea é regulada pela Lei nº 11.343, de 2006, mas tem origens no início do século XX, tendo sido fortemente influenciada pelo modelo proibicionista norte-americano de guerra às drogas. Ao longo dos anos, o tratamento penal dado ao combate ao uso de drogas sofreu algumas modificações, até culminar na proposta de descarcerização do usuário, atualmente vigente.

Para a devida contextualização e compreensão dos debates, passa-se a um breve histórico sobre as normas brasileiras acerca da política sobre drogas. Em seguida são trazidos apontamentos sobre a legislação atualmente em vigor, bem como alguns efeitos dela decorrentes.

Em nível constitucional, a repressão ao tráfico de drogas está prevista no artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, que insere, entre as competências da polícia federal, a prevenção e repressão do “tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins”. Além disso, o artigo 243 prevê a expropriação de terrenos utilizados para o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, bem como de qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de drogas. Os valores obtidos a partir da expropriação desses bens devem ser revertidos para o “tratamento e recuperação de viciados” e para o aparelhamento das atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão ao tráfico de drogas.

O ordenamento jurídico conta ainda com diversos diplomas legais e infralegais que regulamentam o tratamento dispensado ao uso e tráfico de drogas. A Lei nº 11.343, de 2006 (BRASIL, 2006), possui papel central por instituir o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), prescrevendo medidas para a prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, além de normas para a repressão ao tráfico. Essa lei inovou ao adotar uma política de tratamento e ressocialização do usuário ou dependente de drogas, buscando evitar a prisão para esses casos. Em contrapartida, tentou aperfeiçoar os sistemas de combate, repressão e punição ao narcotráfico.

Complementando a legislação trazida pela Lei nº 11.343, de 2006, a Lei nº 10.357, de 2001, estabelece normas de fiscalização e controle sobre os produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à produção ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica. A Lei nº 7.560, de 1986, cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, cujos recursos devem ser usados para financiar, entre outras coisas, os programas de educação técnico-científica preventiva sobre o uso de drogas e de esclarecimento ao público, incluídas campanhas educativas e de ação comunitária, e o reaparelhamento e custeio das atividades de fiscalização, controle e repressão ao uso e tráfico ilícitos de drogas e produtos controlados (art. 5º da Lei nº 7.560/86).

O Decreto nº 5.912, de 2006, por sua vez, regulamenta o funcionamento dos órgãos do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, instituídos pela Lei nº 11.343, de 2006. O Decreto nº 4.345, de 2002, institui a Política Nacional Antidrogas e dispõe, em sua introdução, que o “uso indevido de drogas constitui, na atualidade, séria e persistente ameaça à humanidade e à estabilidade das estruturas e valores políticos, econômicos, sociais e culturais de todos os Estados e sociedades”, e busca “atingir o ideal de construção de uma sociedade livre do uso de drogas ilícitas”. Além disso, diversos outros diplomas normativos regulamentam o combate ao

tráfico ilícito de drogas.

4 Proposições Legislativas no Congresso Nacional

Para o levantamento das proposições legislativas acerca do tema “drogas”, foram pesquisadas as proposições apresentadas nos anos de 1999, 2003, 2007, 2011 e 2015 que apresentassem em sua ementa, indexação ou texto as palavras-chave escolhidas, quais sejam: droga(s), narcótico(s), entorpecente(s), maconha e cocaína. Como já mencionado, a seleção do primeiro ano de cada uma das últimas cinco legislaturas para a pesquisa teve a intensão de aumentar a abrangência da pesquisa a partir de uma amostra das proposições apresentadas logo após a renovação do corpo parlamentar. Desse modo foi possível alcançar proposições apresentadas ao longo de dezessete anos.

Foram pesquisados especificamente os seguintes tipos de proposições legislativas: projetos de lei, projetos de lei complementar, propostas de emenda à constituição, medidas provisórias e projetos de lei de conversão.

Dentre as proposições resultantes dessa primeira pesquisa, foram selecionadas aquelas que seriam mais adequadas para a atual pesquisa. Dessa forma, foram afastadas as proposições que tratassem exclusivamente sobre remédios (uma vez que o termo “drogas” não se refere apenas às drogas ilícitas, muitas das proposições encontradas dispunham sobre questões relacionadas às drogas medicinais, que não interessam diretamente a este estudo), tráfico de drogas, processo penal e outros assuntos que não apresentaram relação direta com a finalidade deste trabalho. Assim, as proposições levantadas foram classificadas em “úteis” à pesquisa e “não úteis”, conforme os critérios já mencionados. Aquelas identificadas como úteis foram analisadas individualmente quanto aos seguintes aspectos: foco na saúde pública; foco na educação ou prevenção; foco na segurança pública; caráter penal ou não penal; responsabilização civil do usuário; políticas voltadas para as crianças ou escolas; fiscalização; fundos, benefícios, verbas e investimentos; alinhamento político liberal, comunitário ou indefinido³; propostas de liberação do uso de drogas, liberação para uso medicinal ou aumento da proibição; e proposições relacionadas ao trânsito.

³ As proposições foram classificadas conforme seu alinhamento predominante com uma ideologia política liberal ou comunitária. Cumpre reforçar que as orientações políticas liberal e comunitária não representam dois ideais antagônicos. Desse modo, seria leviano supor que cada uma das proposições legislativas analisadas estaria alinhada exclusiva e objetivamente a uma das duas posições políticas. O caldo ideológico de onde nascem as proposições apresenta grande complexidade. No entanto, para fins de pesquisa, optou-se por classificar as proposições legislativas conforme o viés preponderante em cada um dos textos. Para tanto foram levados em consideração não apenas o texto normativo proposto, mas também os argumentos trazidos pelos parlamentares na exposição de motivos, relatórios e discussões. Mesmo com tais critérios, algumas propostas não puderam ser enquadradas em nenhuma das duas visões políticas, por se encontrarem em uma zona ideológica híbrida ou alheia àquelas aqui analisadas. Assim, optou-se por classificar tais proposições sob o título de “indefinido”, evitando, desse modo, que as imprecisões comprometessem o resultado da pesquisa.

4.1 Análise global das proposições

Para a análise dos dados trazidos neste trabalho, é importante ter em mente que não foram levantadas todas as proposições apresentadas ao longo dos últimos dezessete anos, mas apenas aquelas apresentadas ao longo do primeiro ano de cada legislatura, conforme já explicado anteriormente. Além disso, devido à finalidade da pesquisa não foram usadas todas as proposições, mas apenas aquelas consideradas compatíveis com o tema da pesquisa, conforme os critérios apresentados anteriormente. Assim, os números trazidos não devem ser considerados de forma absoluta, mas como indicativos das tendências observadas entre os congressistas nacionais nos últimos anos.

Quadro 1: nº de proposições consideradas úteis por ano pesquisado

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

Fonte: elaborado pelos autores

No total foram levantadas 658 proposições apresentadas em 1999, 2003, 2007, 2011 e 2015. Dessas, 110 foram consideradas úteis à pesquisa por apresentar um foco voltado ao usuário de drogas, e analisadas de forma mais detida. Percebe-se que o número de proposições relativas às drogas nos últimos dois anos analisados aumentou consideravelmente: enquanto em 1999 foram identificadas apenas 44 proposições sobre drogas, em 2003 e 2007 esse número passou de cem, e em 2011 e 2015 se aproximou de duzentos. As proposições úteis a esta pesquisa também aumentaram ao longo dos anos, sendo apenas nove em 1999 e aumentando até 2011, quando 48 sugestões normativas relacionadas ao uso de drogas foram apresentadas no Congresso Nacional. Em 2015 esse número foi reduzido para 25 proposições, ainda superior aos anos de 1999 a 2007.

Quadro 2: divisão por temas das proposições analisadas

Quadro comparativo das proposições apresentadas no primeiro ano de cada legislatura sobre o tema "uso de drogas" ou correlatos												
	1999		2003		2007		2011		2015		TOTAIS	
TOTAL	44		119		103		202		190		658	
ÚTEIS	9	100,0%	11	100,0%	18	100,0%	48	100,0%	25	100,0%	111	100%
SAÚDE	2	22,2%	1	9,1%	2	11,1%	6	12,5%	4	16,0%	15	13,5%

EDUCAÇÃO / PREVENÇÃO	3	33,3%	6	54,5%	9	50,0%	11	22,9%	9	36,0%	38	34,2%
SEG. PÚBLICA	1	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	2	4,2%	0	0,0%	3	2,7%
PENAL	1	11,1%	1	9,1%	7	38,9%	12	25,0%	2	8,0%	23	20,7%
NÃO PENAL	8	88,9%	10	90,9%	11	61,1%	36	75,0%	23	92,0%	88	79,3%
RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL	1	11,1%	2	18,2%	1	5,6%	1	2,1%	3	12,0%	8	7,2%
CRIANÇAS / ESCOLAS	3	33,3%	1	9,1%	3	16,7%	4	8,3%	10	40,0%	21	18,9%
FISCALIZAÇÃO	1	11,1%	2	18,2%	0	0,0%	3	6,3%	4	16,0%	10	9,0%
FUNDOS	1	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	6	12,5%	4	16,0%	11	9,9%
LIBERAL	3	33,3%	0	0,0%	2	11,1%	0	0,0%	1	4,0%	6	5,4%
COMUNITÁRIO	5	55,6%	7	63,6%	15	83,3%	43	89,6%	24	96,0%	94	84,7%
INDEFINIDO	1	11,1%	4	36,4%	1	5,6%	5	10,4%	0	0,0%	11	9,9%
LIBERAÇÃO	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
LIBERAÇÃO PARA USO MEDICINAL	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	4,0%	1	0,9%
AUMENTO DA PROIBIÇÃO	0	0,0%	1	9,1%	0	0,0%	4	8,3%	3	12,0%	8	7,2%
TRÂNSITO	0	0,0%	1	9,1%	7	38,9%	10	20,8%	3	12,0%	21	18,9%
APROVADO	1	11,1%	0	0,0%	2	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	3	2,7%
TRANSFORMADO EM LEI	0	0,0%	0	0,0%	2	11,1%	0	0,0%	0	0,0%	2	1,8%
REJEITADO	0	0,0%	4	36,4%	0	0,0%	2	4,2%	0	0,0%	6	5,4%
ARQUIVADO (SEM REJEIÇÃO)	7	77,8%	5	45,5%	12	66,7%	26	54,2%	1	4,0%	51	45,9%
TRAMITANDO	1	11,1%	1	9,1%	4	22,2%	19	39,6%	24	96,0%	49	44,1%

Fonte: elaborado pelos autores

A partir dos dados apresentados, é possível identificar uma forte prevalência da visão política comunitarista entre as proposições apresentadas: quase 85,5% das proposições se orientaram por uma visão segundo a qual compete ao poder público evitar que os cidadãos façam opções de vida consideradas danosas. Neste caso, a maioria dos parlamentares propôs

normas que objetivavam ou “proteger” os cidadãos contra o uso de drogas, considerado um comportamento autodestrutivo, que não se coaduna com o modo de vida aceito pelo Estado, ou punir o indivíduo que se desviasse da conduta socialmente esperada, ou seja, da abstenção do uso de drogas. Ao longo do período analisado, 5,5% das propostas apresentaram tendências liberais através de políticas de descriminalização do uso ou de programas de redução de danos, como a substituição gratuita de seringas para usuários de drogas injetáveis, por exemplo. Observa-se, também, que a tendência comunitarista parece se fortalecer ao longo das legislaturas, com um aumento da proporção de proposições que se enquadram neste perfil: em 1999 apenas 55,6% das propostas normativas eram claramente comunitaristas, tendo esse percentual aumentado a cada ano, chegando a 96% em 2015. Ao mesmo tempo, as propostas de aumento do proibicionismo também se tornaram mais comuns nas últimas legislaturas, passando de 0% em 1999 para 12% em 2015. Em todo o período analisado, não houve nenhuma proposta de liberação do uso recreativo de nenhuma droga. Apenas um projeto de lei foi apresentado, em 2015, para a liberação do uso da maconha para fins medicinais.

A preocupação com a instituição de políticas preventivas também se destaca. No entanto, o que se observa é que a maior parte das propostas envolve formas de “educação” da população ou das crianças em idade escolar. São diversos projetos de lei com o intuito de inserir mensagens sobre os efeitos maléficos das drogas em estabelecimentos públicos, programas de rádio e televisão ou cadernos escolares, ou com a finalidade de inserir disciplinas sobre os perigos das drogas no currículo obrigatório das escolas. Percebe-se uma preocupação do parlamentar nacional em “ensinar” à população sobre os perigos das drogas ilícitas. Todas essas propostas foram enquadradas como “comunitaristas” por demonstrarem o propósito de ajustar o pensamento da população conforme um ideal considerado mais adequado pela sociedade. Registre-se que as propostas não apresentaram, em seus textos ou em suas justificativas, o intuito de estimular os debates ou aumentar o nível de informação da população sobre as drogas, mas, ao contrário, apontaram sempre a necessidade de se “ensinar uma verdade”, qual seja, a de que as drogas são perversas e devem ser combatidas através da abstinência.

Os anos de 2007 e 2011 se destacam pelo grande número de proposições concernentes ao uso de drogas no trânsito, chegando a representar 38,9% dos projetos apresentados em 2007. Essas propostas buscaram responsabilizar, civil, administrativa ou penalmente, o motorista que conduzisse veículo automotor ou causasse acidentes sob o efeito de drogas. Em 2015 o número de proposições com essa preocupação caiu, provavelmente em virtude da aprovação da Lei nº 12.760, de 2012, que tipificou o crime de conduzir veículo automotor com a capacidade reduzida em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência.

Logo após a aprovação da Lei nº 11.343, de 2006, que retirou do ordenamento jurídico a possibilidade de prisão por porte de drogas para uso pessoal, verificou-se, em 2007, um

aumento no número de proposições relacionadas às drogas com finalidade penal. Naquele ano, 38,9% das proposições trataram da questão do uso de drogas sob o prisma penal. Todas essas proposições, no entanto, se voltavam para a punição do uso de drogas no trânsito. Nenhuma das propostas daquele ano tentou reinstaurar a pena de prisão pelo porte de droga para uso pessoal, mas os esforços se destinaram a punir de forma mais severa o motorista drogado.

As proposições com foco em questões de saúde foram menos frequentes do que o inicialmente esperado. Considerando-se que um dos principais argumentos contra a liberação do uso privado de drogas decorre dos perigos que essas substâncias podem representar para a saúde, era de se esperar que as medidas de tratamento e de redução de danos à saúde fossem frequentes entre as propostas apresentadas. No entanto, apenas 13,6% das proposições analisadas se voltaram para esse tema.

Menos significativa ainda foi o percentual de proposições relacionadas com questões de segurança pública: apenas 2,7% dos projetos apresentaram esse foco. Os projetos relativos à segurança pública foram majoritariamente descartados no grupo de análise por se referirem ao tráfico de drogas, e não ao seu uso. Assim, percebe-se que as maiores ofensas à ordem pública não estariam, na visão dos parlamentares, atreladas ao uso de drogas, mas ao tráfico. As proposições pouco trataram dos perigos à segurança relacionados com o comportamento criminoso de dependentes de drogas, por exemplo. Apenas três projetos se referiram ao assunto. O PL nº 1.183/1999 dispunha sobre o fornecimento de drogas aos viciados, com o intuito de, entre outras coisas, evitar que estes recorressem ao tráfico para obter a substância objeto do vício, visando enfraquecer o poder econômico dos traficantes e, conseqüentemente, seu perigo à sociedade. O PLS nº 763/2011 tentou instituir como circunstância agravante o cometimento de crimes sob o efeito preordenado de drogas, ou seja, buscou agravar a pena quando o agente do crime utilizasse drogas com a finalidade de cometer o ato delituoso. Finalmente, a PEC nº 127/2011 tenta acrescentar dispositivo à Constituição Federal para uniformizar as ações de combate ao uso e tráfico de entorpecentes desempenhadas pelos estados e municípios – mas os argumentos relativos à segurança pública, nesta PEC, se referem ao combate ao tráfico de drogas, e não ao consumo.

Registra-se, também, o aumento do número de proposições que buscam garantir verbas ou incentivos financeiros para o combate ao uso de drogas, ou para o incentivo à abstinência dos dependentes. No ano de 2015, 16% dos projetos sugeriram aumento das verbas destinadas ao Fundo Nacional Antidrogas ou incentivos fiscais para instituições de tratamento de dependentes químicos. Os anos de 2011 e 2015 somaram dez proposições (13,7%) relacionadas a questões financeiras, enquanto no ano de 1999 apenas uma proposição desse gênero foi apresentada (11,1%), e em 2003 e 2007 não houve qualquer proposta nesse sentido.

Por fim, chama a atenção o aumento do número de proposições, notadamente nos anos de 2011 e 2015, com o intuito de instituir o tratamento compulsório para o usuário ou

dependente de drogas. As situações de encaminhamento para tratamento variam conforme a proposição, mas o tema tem ganhado força e foi inserido no PL nº 7.663/2010.

Nos próximos itens, as proposições serão tratadas conforme sua autoria, realizando-se um estudo comparativo por partido e por região de origem do parlamentar que propôs cada um dos projetos estudados. Em seguida serão analisadas duas proposições que centralizaram os debates sobre o uso de drogas no Congresso Nacional ao longo das últimas legislaturas. Das proposições analisadas até o momento, 51,4% foram arquivadas devido a rejeição ou a transcurso do tempo⁴, e 44,1% ainda se encontram em tramitação. Apenas três projetos, dos 110 analisados, foram convertidos em lei. Muitas das proposições sequer foram debatidas nas comissões temáticas das Casas Legislativas, de forma que a apresentação das proposições representa o pensamento dos parlamentares que a propõem, mas não podem ser confundidas com as normas efetivamente aprovadas pelo Congresso Nacional. Os projetos a seguir analisados foram selecionados pela importância que tomaram ao longo do seu trâmite: o primeiro deles, o PLS nº 115/2002, deu origem à Lei nº 11.343, de 2006, responsável pela política sobre drogas atualmente em vigor. Já o segundo, o PL nº 7.663/2010, propõe mudanças no sistema trazidos pelo Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, e já foi aprovado pela Câmara dos Deputados, estando, atualmente, em trâmite na Casa revisora. Por tais razões, procede-se a uma análise apartada das duas proposições.

4.2 Distribuição das proposições de acordo com a região de origem do parlamentar

Buscando identificar se a preocupação com as questões relacionadas ao usuário de drogas prepondera entre os parlamentares de determinada região do Brasil, foi realizada uma breve análise sobre a distribuição das proposições estudadas entre as diferentes partes do país.

Para isso, foram levados em consideração o número de parlamentares (deputados e senadores) de cada região geográfica, bem como o número de proposições apresentadas pelos parlamentares de cada uma dessas regiões. Não foram levadas em consideração as proposições de autoria do Poder Executivo ou de comissões das Casas do Congresso Nacional. Por fim, foi calculada a proporção de proposições apresentadas por região, dividindo-se o número de proposições levadas em consideração pelo número de parlamentares. Uma vez que a representação dos estados no parlamento federal não é homogênea, não seria possível computar apenas o número absoluto de projetos apresentados, sob pena de distorção dos resultados. O quadro a seguir foi organizado de acordo com o coeficiente encontrado, do maior para o menor:

⁴ O arquivamento devido a rejeição ocorre quando os colegiados responsáveis pela apreciação de uma proposição votam contrariamente a ela, seja por discordância em relação ao mérito ou por considerarem que há inconstitucionalidade, injuridicidade, inadequação financeira ou falha na técnica legislativa (art. 133 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e art. 254 do Regimento Interno do Senado Federal); o arquivamento pelo transcurso do tempo se dá pela falta de deliberação por parte dos colegiados competentes antes do término da legislatura, ou seja, do período de quatro anos que coincide com o mandato dos deputados federais (art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal).

Quadro 3: coeficiente de proposições apresentadas por região do Brasil

	nº de Deputados + Senadores	nº de Proposições	Coeficiente: nº de proposições / nº 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

Fonte: elaborado pelos autores

Como se observa, o Sudeste é campeão em número absoluto de proposições apresentadas sobre o tema estudado. No entanto, também é grande a quantidade de parlamentares que representam a região. Levando-se em consideração a quantidade de proposições por parlamentar, a região Centro-Oeste ganha destaque, uma vez que seus 53 congressistas (41 deputados e 12 senadores) foram responsáveis pela apresentação de quatorze dos 102 projetos de autoria individual de algum parlamentar acerca de questões relativas ao usuário de drogas no Brasil. Todas essas quatorze proposições foram caracterizadas como de cunho comunitarista, sendo que cinco (35,71%) trataram de assuntos relativos à educação ou prevenção contra o uso de drogas, duas (14,29%) envolviam preocupações com a saúde pública e quatro (28,57%) se referiam a proposições com fundo financeiro, como benefícios fiscais ou destinação de recursos para as políticas públicas sobre drogas.

Ao tentar identificar qual seria a linha preponderante de preocupação dos parlamentares de cada região a partir das proposições apresentadas, é possível assinalar alguns pontos. Questões relacionadas com saúde, educação e segurança pública parecem ser preocupações que levantam o mesmo nível de preocupação entre os representantes das diferentes regiões do país. Ao observar o número de projetos apresentados sobre cada um desses temas proporcionalmente ao total de proposições de cada região, percebe-se que os índices apresentam pequena variação, indicando que esses temas não representariam problemas concentrados em determinada localização geográfica.

Dentro do espectro liberal/comunitarista, 20% das proposições apresentadas por parlamentares da região Norte se alinharam com conceitos liberais. Embora a maior parte dos projetos ainda apresente visão comunitarista (60%), os congressistas da região Norte parecem ser menos alinhados ao comunitarismo do que os representantes das demais regiões do Brasil. Já os deputados e senadores da região Centro-Oeste seriam os mais adeptos da posição política comunitarista quanto às drogas: 100% das proposições apresentadas por estes congressistas se alinharam com o comunitarismo.

Por fim, interessa ressaltar que a maior parte das proposições com intuito de aumentar

a proibição do uso de drogas foi proposta por parlamentares da região Sudeste. As regiões Sul, Norte e Centro-Oeste não apresentaram nenhuma proposição com intuito de alterar o nível de proibicionismo no país, nem no sentido de aumentar, nem de diminuir a proibição do uso de drogas. O único projeto com a finalidade de liberar o uso de drogas (maconha) para fins medicinais foi proposto por um parlamentar da região Nordeste.

Em todas as regiões o número de proposições essencialmente voltadas para a educação e a prevenção contra o uso de drogas se destaca. Além disso, proposições com o intuito de evitar ou punir o uso de drogas durante a condução de veículos automotores foram apresentadas por parlamentares de todas as regiões do país. As propostas de cunho financeiro se destacam entre os projetos apresentados por representantes da região Centro-Oeste, não tendo sido objeto de nenhuma proposição por parte de deputados e senadores das regiões Norte e Sudeste.

Em conclusão, os dados parecem indicar que as proposições legislativas com foco no usuário de drogas apresentadas pelos congressistas nos anos analisados foram propostas por parlamentares de todas as regiões do país, com pequenas variações de percepção em relação ao problema entre cada região, conforme já apontado. Quando se restringe a análise da questão das drogas apenas ao usuário, sem levar em consideração os problemas decorrentes do tráfico em cada região, a preocupação quanto ao assunto parece se distribuir por todo o país, originando ações legislativas por representantes de todas as regiões.

4.3 Distribuição das proposições de acordo com o partido político de origem do parlamentar

Em uma última abordagem fragmentada dos dados obtidos, procedeu-se à análise das proposições legislativas com foco no usuário de drogas apresentadas por parlamentares de cada um dos partidos com representação no Congresso Nacional durante o período estudado. Foram considerados apenas os partidos cujos parlamentares apresentaram ao menos um projeto em algum dos anos pesquisados, conforme quantitativos disponíveis no quadro a seguir. As células assinaladas com um “x” representam os anos nos quais o partido não possuiu nenhum representante no Congresso Nacional, por qualquer uma das razões: nenhum candidato foi eleito, o partido ainda não havia sido criado ou, ainda, já havia sido extinto. Foram reunidos, para análise conjunta, os partidos que mudaram de nome ao longo dos anos, como o Partido Progressista do Brasil – PPB, que alterou sua sigla para Partido Progressista – PP, bem como aqueles que se fundiram, como, por exemplo, o Partido Liberal – PL o Partido Republicano da Ordem Social – PROS, que se uniram para criar o Partido da República – PR.

Quadro 4: proposições 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

Fonte: elaborado pelos autores.

Devido à variação do tamanho das bancadas ao longo das legislaturas, as análises não foram feitas levando em consideração o tamanho do partido político. Serão identificados, apenas, os temas que assumiram maior relevância dentro de cada partido. Além disso, optou-se por excluir da investigação os partidos cujos parlamentares apresentaram menos de três projetos durante o período de análise, por se considerar que o baixo número de proposições não permitiria uma avaliação mais precisa dos interesses preponderantes dentro do partido. Um pequeno número de projetos apresentados pode significar um pequeno número de representantes do partido no Congresso Nacional, ou um baixo interesse desses representantes em relação ao tema. Em qualquer hipótese, considerou-se mais adequada a análise dos partidos políticos cujos membros propuseram três ou mais projetos com foco no usuário de drogas. Desse modo, não serão estudados os seguintes partidos políticos: Solidariedade – SD, Partido Verde – PV, Partido Social Trabalhista – PST, Partido Renovador Trabalhista Brasileiro – PRTB, Partido Comunista do Brasil – PCdoB, antigo Partido Social Democrático – PSD (extinto em 2003, não se confunde com PSD criado em 2011 que, apesar de possuir a mesma sigla, não configura o mesmo partido) e Partido Social Cristão – PSC.

Ao calcular a proporção de proposições apresentadas sobre os temas saúde pública, segurança pública e educação, quando consideradas em relação ao número total de proposições apresentadas pelos membros de cada partido político, foram obtidos os seguintes dados:

Os parlamentares filiados ao PSD e ao DEM foram os que dedicaram proporcionalmente mais projetos a questões relacionadas com os problemas de saúde pública

relacionados com o usuário de drogas. Das sete proposições apresentadas pelos membros do PSD no período analisado, três (42,86%) contavam com conteúdo relativo à saúde. Já os membros do PRB, PR, PPS e PSD não apresentaram nenhum projeto com este foco. Os congressistas filiados ao PDT, PTB e PR demonstraram preocupação preponderante com a educação contra as drogas. Quanto às questões de segurança pública decorrentes do uso de drogas, apenas os membros do PMDB e PT apresentaram alguma proposição sobre o tema.

Quanto ao alinhamento penal ou não penal das proposições, os membros do PSDB demonstraram a maior proporção de projetos com cunho penalista, enquanto os parlamentares do PT, PDT, PR, PHS e PSB não apresentaram nenhum projeto que buscasse dar tratamento penal ao usuário de drogas.

Como já comentado, nenhuma proposição apresentada no período analisado teve a intenção de permitir o uso de drogas. Apenas um projeto, apresentado por parlamentar filiado ao PSD, buscou a liberação para uso medicinal da maconha. Já os cinco projetos que buscaram aumentar o proibicionismo foram apresentados por congressistas integrantes do PSD, PRB e PSB.

Quanto ao alinhamento ideológico dos partidos em relação ao uso de drogas, percebe-se que todos os partidos poderiam ser enquadrados como predominantemente comunitaristas. Mesmo nos partidos mais liberais, as proposições de cunho comunitarista representaram, ao menos, 77,78% dos projetos apresentados. Para esta análise foram desconsiderados os projetos que não puderam ser alinhados segundo uma perspectiva liberal nem comunitarista de política. Com esses parâmetros, percebe-se que as proposições de cunho liberal foram apresentadas por parlamentares de apenas três partidos: PT, PSD e PMDB. Todos os demais partidos abaixo apontados poderiam ser considerados comunitaristas quando se trata da liberdade individual para o uso privado de drogas. Ressalte-se que, quanto ao PSD, a única proposição apresentada que foi considerada liberal se referia à liberação do uso de maconha para fins medicinais.

Ao analisar os programas e diretrizes partidárias dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, percebe-se que o Partido Verde – PV trata explicitamente da questão em seu programa partidário, se posicionando a favor da descriminalização da maconha e de um controle estatal da produção e fornecimento. O partido apresenta argumentos de fundo liberal e comunitarista para seu posicionamento: por um lado, defende uma maior informação da população sobre os tipos e efeitos de cada uma das drogas; por outro, argumenta que a regulamentação estatal da produção e distribuição seria a melhor forma para o combate ao uso e tráfico dessas substâncias (SENADO, 2014a). Apesar de ser o partido político com ideologia mais próxima do liberalismo neste tema, a única proposição apresentada por um de seus membros tinha o intuito de aumentar o proibicionismo, tentando fixar em lei o rol de

drogas que não poderiam ter seu consumo liberado por ato da Anvisa⁵.

O PCdoB não possui um programa específico sobre a política sobre drogas, restringindo-se a afirmar que considera “absolutamente prioritário implementar ações repressivas nas fronteiras, portos e aeroportos, a fim de coibir o tráfico de drogas, bem como criar mecanismos de apoio e tratamento aos que são seus usuários, vítimas e às suas famílias”. (SENADO, 2014a, p. 235). Os programas partidários do PR e PSDB apenas mencionam a necessidade de combate ao tráfico de drogas e de punição aos criminosos envolvidos, sem tratar de questões relacionadas ao usuário. Os programas dos demais partidos políticos não fazem menção a nenhum tema relacionado às drogas. Desse modo, não é possível fazer uma comparação entre o que pregam os partidos e o que propõem seus membros, uma vez que o tema tem pouca visibilidade nos documentos partidários. Os membros do partido que possui posicionamento formalizado apresentaram uma única proposição, em sentido oposto ao previsto nas diretrizes partidárias, e os demais partidos cujos integrantes efetivamente apresentaram proposições sobre o assunto não contam com direcionamento ideológico em seus programas.

Por fim, registre-se que, dentre os quatorze partidos considerados nesta análise, os integrantes de nove deles propuseram algum projeto para responsabilizar o motorista que conduziu veículo automotor sob influência de drogas. A relação das drogas com o trânsito parece ter sido o tema que mais mobilizou parlamentares em uma mesma direção ao longo do período estudado.

4.4 PL nº 7.663, de 2010

O Projeto de Lei nº 7.663/10, com origem da Câmara dos Deputados, propõe algumas alterações significativas no texto da Lei nº 11.343, de 2006. Proposto em julho de 2010, contava com doze projetos pensados direta ou indiretamente (alguns estavam pensados ao PL nº 7.665/2010 que, por sua vez, foi pensado ao PL nº 7.663/2010). O texto foi aprovado pela CCJ, pela Comissão Especial do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e pelo Plenário da Câmara dos Deputados, sendo enviado ao Senado Federal em maio de 2013, onde recebeu a identificação de PLC nº 37/2013. Em outubro de 2014, o projeto foi aprovado pela CCJ daquela Casa e, atualmente, aguarda a análise da Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

O texto inicialmente apresentado pelo deputado Osmar Terra propunha um sistema de classificação das drogas de acordo com seus mecanismos de ação, suas formas de administração e seu potencial de causar dependência, variando entre baixa, média e alta. Propunha também diretrizes quanto à profissionalização, ao trabalho e à renda, buscando políticas de inserção do usuário em recuperação no mercado de trabalho, inclusive através de condições especiais de jornada de trabalho e prioridade em programas governamentais como o de primeiro emprego. O

⁵ PL nº 158/2015, de autoria do deputado Roberto de Lucena – PV/SP, que insere o seguinte dispositivo no ordenamento jurídico: “São consideradas drogas ilícitas a maconha, a cocaína, o crack e o ecstasy não passíveis de

foco principal do projeto seria criar uma estrutura federal, estadual e municipal para o Sisnad, já que vários dos dispositivos que se referiam a essa estrutura na Lei nº 11.343, de 2006, foram vetados. Sugeriu novos objetivos para a atenção ao usuário ou dependente de drogas, dentre os quais: responsabilizar adequadamente o usuário ou dependente de drogas quanto às consequências lesivas da utilização de drogas para si e para a sociedade e desaprovar o uso de drogas, ainda que ocasional, cooperando com a vontade dos usuários, dos familiares ou com as disposições de sentença judicial no tocante à submissão ao tratamento.

O projeto trouxe também novas disposições quanto à internação de usuário ou dependente de drogas, estabelecendo que esta deveria ser realizada por médico devidamente registrado e poderia ocorrer sob três formas: voluntária; involuntária, ou seja, sem o consentimento do usuário, a pedido de terceiro; ou compulsória, quando determinada pela Justiça. No caso do porte para uso pessoal, buscou aumentar o tempo previsto para as penas de prestação de serviços à comunidade e de comparecimento a programa ou curso educativo, passando de “até 5 meses” para “de 6 a 12 meses”. Essas penas dobrariam em caso de reincidência. Tentou novamente instituir a pena de restrição de direitos relativos à frequência a determinados lugares ou cumprimento de horários para aqueles que não cumprirem voluntariamente as penas impostas por porte de drogas para uso pessoal.

Após as deliberações na Câmara dos Deputados, no texto enviado ao Senado Federal não constam os sistemas de classificação das drogas. O PL prevê que as licitações de obras públicas que gerem mais de trinta postos de trabalho deverão prever, nos contratos, que 3% do total de vagas sejam destinadas à reinserção econômica de pessoas atendidas pelas políticas sobre drogas. Apesar de prever a internação involuntária em alguns casos, o texto final não apresenta dispositivos alterando as penas aplicáveis ao crime de porte de drogas para consumo pessoal. A internação involuntária poderá ter duração máxima de noventa dias. As atividades de prevenção estão também compreendidas em alterações propostas ao Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 16 do PL) e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 17 do PL), para instituir o dever das instituições de ensino, de clubes e de agremiações recreativas de adotarem medidas de conscientização, prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas.

Já no Senado Federal, o texto foi debatido no âmbito da CCJ. Segundo o relator, a previsão de internação involuntária, apesar de não desejável, seria necessária em alguns casos. Nas palavras do relator, “do ponto de vista médico, internar um dependente químico contra a sua vontade é medida questionável quanto à efetividade terapêutica e é uma das principais razões apontadas pelos especialistas da área de saúde mental para contraindicarem tal medida” (BRASIL, 2013a). O Senador Antonio Carlos Valadares afirma em seu relatório que a

serem liberadas para consumo pelo órgão federal competente”.

intervenção estatal só é admissível quando o dependente de drogas se encontra em estágio de sério comprometimento de suas funções cognitivas, podendo agir em prejuízo de sua própria integridade física. Para ele, o dependente de drogas que necessita ser internado compulsoriamente é aquele que “está em estágio de sério comprometimento de suas funções cognitivas, podendo agir em prejuízo de sua própria integridade física. Só aí é que se pode justificar a intervenção excepcional do Estado na esfera do indivíduo” (BRASIL, 2013a). Afirmou o relator que a internação compulsória que não atente para esta situação termina por “impor ao usuário uma consequência jurídica equivalente à pena privativa de liberdade” (BRASIL, 2013a), afetando o direito de autodeterminação do indivíduo, além do princípio da legalidade, o direito à intimidade, à vida privada e à honra e a garantia do devido processo legal (BRASIL, 2013a).

O relatório tenta definir legalmente o conceito de pequena quantidade de droga para uso pessoal, sugerindo que corresponda a quantia suficiente para cinco dias de uso da droga. Apesar de reforçar a reprovabilidade da conduta de porte e uso de drogas, a sugestão de definição de quantidade para uso pessoal teve o intuito de dar critérios objetivos para que a justiça diferencie o usuário do traficante conforme o volume de droga que o indivíduo carrega. A sugestão se coaduna com aquela proposta no PLS nº 236/2012, que reforma o Código Penal Brasileiro. Segundo o artigo 212, §2º, I, do projeto de lei do Senado, não há crime se o agente adquire, guarda, tem em depósito, transporta ou traz consigo drogas para consumo pessoal, presumindo-se que a quantidade suficiente para o consumo médio individual por cinco dias seja para uso pessoal, salvo prova em contrário. O PLC nº 37/2013, no entanto, diferentemente do projeto de reforma do Código Penal, não propõe a descriminalização do porte para uso pessoal.

O projeto tem sido objeto de audiências públicas e debates no âmbito do Senado Federal e aguarda a deliberação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais e de Direitos Humanos e Legislação Participativa antes de se sujeitar à apreciação do Plenário.

5 Sociedade

Assim como os dados sobre o uso e tráfico de drogas no Brasil são escassos e desatualizados (o último levantamento nacional foi realizado em 2005), também as pesquisas sobre a opinião pública referente às drogas carecem de maior atenção. As pesquisas disponíveis apontam resultados inconsistentes e frequentemente demonstram pouca representatividade da população brasileira, não podendo ser usadas de forma conclusiva para definir a opinião predominante sobre o assunto no país. Apesar disso, convém trazer os resultados de duas pesquisas realizadas recentemente pelo Senado Federal (BRASIL, 2014a) e pelo Instituto Ibope (MAIORIA..., 2014), com a finalidade de subsidiar, ainda que precariamente, a identificação da opinião pública sobre a questão das drogas no país. Registre-se que ambas as pesquisas se

restringiram à maconha, não tratando de outras drogas.

Em 2014 o Senado Federal (BRASIL, 2014a) realizou pesquisa com pouco mais de mil pessoas para subsidiar as discussões sobre a legalização da maconha. Como resultado, concluiu-se que 57% dos entrevistados seriam favoráveis ao uso medicinal da droga, mas apenas 9% apoiariam sua liberação para qualquer finalidade. Além disso, 82% dos consultados consideram que a maconha seria uma “porta de entrada” para outras drogas e 77% acreditam que a liberação da droga aumentaria o número de usuários. Apenas 32% pensam que o tráfico diminuiria com a legalização. Quanto ao potencial de danos à saúde, 25% pensam que a maconha é mais prejudicial que o tabaco e 22% acreditam que os níveis de prejuízo à saúde são iguais para essas duas drogas. Em comparação ao álcool, 22% acreditam que a maconha seja mais perigosa para a saúde e 17% acreditam que os danos são equivalentes. A pesquisa ainda observou que os índices de aprovação da liberação da maconha para uso medicinal são maiores entre as pessoas que declararam não ter nenhuma religião específica: destes, 77% aprovam o uso terapêutico da droga, enquanto apenas 44% dos evangélicos defendem esse uso. Esses dados permitem concluir que, entre os entrevistados, a rejeição à legalização da maconha ainda é alta. No entanto, a pesquisa não pode ser usada de forma indiscriminada devido ao número relativamente pequeno de entrevistados.

Também em 2014, às vésperas das eleições presidenciais, o Ibope realizou pesquisa sob encomenda da TV Globo, alcançando 2.506 eleitores em 175 municípios do país. A pesquisa envolveu diversos assuntos, mas concluiu que 79% da população seriam contrários à legalização da maconha (MAIORIA..., 2014). Apesar da falta de pesquisas mais amplas e específicas, os levantamentos até o momento realizados sugerem que a população brasileira, de forma majoritária, ainda se posiciona de forma contrária à legalização da maconha e, conseqüentemente, de outras drogas consideradas mais “pesadas”.

6 Avanços e Limitações no Debate Sobre Políticas sobre Drogas no Congresso Nacional: uma Análise Crítica

Neste capítulo serão feitas algumas ponderações sobre a política nacional sobre drogas desenvolvida no âmbito do Poder Legislativo. A partir dos dados e informações trazidos anteriormente, é possível identificar algumas mudanças e características importantes na forma como os parlamentares têm enfrentado a questão do uso de drogas, bem como alguns pontos que mereceriam mais atenção do poder público. Também são identificadas algumas inconsistências entre o discurso dos parlamentares e a realidade verificada.

De um modo geral, pode-se entender que o posicionamento predominante entre os parlamentares do Poder Legislativo federal se orienta para a manutenção das políticas proibicionistas e predomínio do posicionamento comunitarista. Isso não significa, no entanto, que o assunto seja pacífico na sociedade, ou que não possa sofrer fortes mudanças nos próximos

anos, conforme forem observados os resultados positivos ou negativos das políticas liberais adotadas pelo Uruguai e por alguns estados norte-americanos, por exemplo.

6.1 Descarcerização do usuário de drogas e indeterminação do conceito de “porte para uso pessoal”

Com a promulgação da Lei nº 11.343, de 2006, o ordenamento jurídico brasileiro deixou de prever a pena de cárcere privado para quem fosse identificado portando drogas para uso pessoal. A diferenciação entre usuários e traficantes e a separação entre os tratamentos penais dados a cada um deles são celebradas até hoje pelos parlamentares e pelos estudiosos. Muito se fala sobre a importância da diminuição do estigma sobre o usuário de drogas como fator de ressocialização e promoção da recuperação do dependente. Todavia, a realidade social não se mostra tão agradável quanto a prevista pelos legisladores quando da edição daquela lei.

Como já foi anteriormente exposto, a legislação não define a quantidade de droga a ser presumivelmente considerada de uso pessoal. Delega-se ao Poder Judiciário a verificação do caráter da droga portada, se destinada ao uso pessoal ou à comercialização (tráfico). Muito se critica, porém, as consequências práticas dessa indefinição jurídica: como observado pelo ex-secretário Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça, Luiz Guilherme Paiva (PAIVA, 2016), é comum que uma mesma quantidade de droga seja considerada estritamente para uso pessoal, quando portada por um acusado, e identificada como caracterizadora de tráfico, quando de posse de outro acusado. Segundo ele, a maior parte das pessoas presas por “tráfico” no país é jovem, negra e foi presa sozinha, desarmada e com “quantidade ínfima” de droga.

A dificuldade em se diferenciar o usuário do microtraficante persiste e foi objeto de preocupação quando da apresentação do PL nº 7.663/2010, através de uma proposta de definição de presunção de porte para uso próprio quando a quantidade de droga apreendida fosse equivalente a até cinco dias de uso. No entanto, o texto que tramita atualmente não conta mais com esse critério de identificação e continua a deixar para o Poder Judiciário a identificação do usuário ou do traficante em cada caso. Diante desse vácuo legislativo, alguns ministros do Supremo Tribunal Federal têm sugerido que a Corte defina (ou determine que seja definido) os parâmetros de classificação de uso ou tráfico, com o objetivo de reduzir o número de prisões de usuários.

O ex-secretário Nacional de Justiça, Pedro Abramovay, também entende que as regras atuais são aplicadas de formas diferentes conforme as condições econômicas e sociais do indivíduo flagrado com drogas. Segundo ele, o “resultado prático é que pessoas pobres são presas como traficantes e os ricos acabam sendo classificados como usuários. Um sistema assim não é bom para ninguém” (D’AGOSTINO, 2015).

Segundo dados do Ministério da Justiça (BRASIL, 2014), o Brasil contava com 607.731

presos em 2014 (dos quais 41% estavam presos sem condenação definitiva). Desse total, 35,1% se encontravam privados de liberdade em razão de crimes relacionados à Lei de Drogas. As críticas trazidas por Pedro Abramovay e Luiz Guilherme Paiva se referem à mesma questão: a maior parte das pessoas presas por crimes relacionados às drogas seriam, usuários ou microtraficantes, pessoas que movimentam uma pequena quantidade de drogas e possuem pouca importância para o real combate ao tráfico de drogas.

Apenas a título de exemplo, em reportagem de 2015 o G1 (D'AGOSTINO, 2015) listou alguns casos de prisões decorrentes do porte de pequenas quantidades de drogas, incluindo casos de flagrantes de pessoas com 1,5 gramas de maconha ou 1,46 gramas de crack. Para comparação, o Uruguai permite atualmente o porte de até 40 gramas de maconha, e o ministro Edson Fachin sugeriu, em seu voto, que o porte de quantidades inferiores a 25 gramas de *cannabis* seja considerado fato atípico (deixando de ser considerado crime). Segundo levantamento realizado pelo Instituto Sou da Paz, com dados do Departamento de Inquéritos Policiais e Corregedoria da Polícia Judiciária e do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP), 67,7% dos presos por tráfico de maconha no país foram flagrados portando menos de 100 gramas da droga, e 14% detinham menos de 10 grama de *cannabis* (SHALOM, 2014).

Em resumo, muito embora a diferenciação legal entre usuário e traficante seja um considerável avanço no campo normativo nacional, a dificuldade de efetivação de descarcerização do usuário tem gerado um afastamento entre o que foi proposto na lei e a realidade prisional brasileira. Pouco se debateu o problema prático no âmbito do Poder Legislativo federal, e a proposta de regulamentação das quantidades foi abandonada ainda na Casa iniciadora. Trata-se, portanto, de ponto que merece maior atenção e debate por parte do legislador nacional, uma vez que a delegação de poderes ao Judiciário para a separação dos dois personagens no caso concreto não tem apresentado resultados condizentes com o inicialmente esperado pelos parlamentares que protagonizaram os debates durante a elaboração da atual Lei de Drogas.

6.2 Usuários, dependentes e tratamento compulsório.

Como já dito, o legislador pátrio se preocupou em diferenciar o traficante do usuário de drogas. Apesar disso, há outra distinção que ganha importância em alguns países europeus e que poderia merecer a atenção dos membros do Poder Legislativo: a separação entre o usuário e o dependente de drogas. Apesar de haver uma certa crença popular de que o uso de drogas leva necessariamente à dependência, os dados relativos ao uso na vida e ao uso no último ano ou no último mês trazidos por diversas pesquisas nacionais e internacionais sugerem uma conclusão diferente. Conforme dados de 2005, trazidos pelo II Levantamento Nacional de Alcool e Drogas (LARANJEIRA, 2014), 8,8% da população brasileira já havia feito uso de maconha em algum

momento da vida, enquanto apenas 2,6% havia usado a droga no último ano. Dentre aqueles que já usaram a droga, a pesquisa considerou que 37% seriam considerados dependentes de maconha. Isso significa que 63% das pessoas que são ou foram usuárias da erva não são dependentes, e, portanto, o uso não leva, necessariamente, à dependência. Além disso, algumas drogas não possuem potencial para causar dependência química: é o caso do LSD que, por não agir sobre o sistema de recompensas do cérebro, não está relacionado com casos de dependência química (CAMPOS, 2014). Todas as drogas ilícitas (assim como substâncias lícitas), no entanto, podem causar dependência psicológica.

O dependente de drogas perde o controle sobre sua própria vontade e pode assumir comportamento de risco para si mesmo e para as pessoas ao seu redor. Já o mero usuário, ainda que apresente alterações de comportamento durante o uso de determinada droga, ainda é senhor de si mesmo, e consegue conduzir uma vida socialmente aceita, ao menos quando não está sob o efeito de drogas. Conforme apresentado anteriormente, alguns países europeus diferenciam os dois personagens, garantindo aos dependentes o acesso a ajuda e tratamento.

No Brasil, a diferenciação entre o usuário e o dependente ainda é sutil na legislação atual. Em caso de flagrante de porte de droga para uso pessoal, ambos são sujeitos às mesmas penalidades, incluindo medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. Apenas para o caso de crime cometido por dependente sob a influência de drogas há a previsão, no artigo 45 da Lei nº 11.343, de 2006, para que o agente, isento de pena, seja encaminhado para tratamento.

Em decorrência da pouca diferenciação, tanto o usuário eventual como o dependente são tratados da mesma forma. Projetos de lei recentes têm proposto a inserção, no ordenamento jurídico, da possibilidade de internação compulsória do dependente de droga. Nem todas as proposições, no entanto, sugerem formas de diferenciar o dependente do usuário, o que permitiria, na prática, a internação de qualquer indivíduo flagrado portando substâncias ilícitas. O PL nº 7.663/2010, já tratado no capítulo anterior, prevê a possibilidade de internação compulsória quando o Poder Judiciário entender necessário, adotando uma política de justiça terapêutica em relação às drogas. Os pontos negativos deste tipo de política são vários. Por um lado, pode-se apontar a ineficiência de um tratamento forçado. Além disso, a falta de critérios objetivos para a identificação das hipóteses de internação pode acarretar os mesmos problemas identificados no item anterior, quanto à diferenciação entre usuários e traficantes: teme-se que qualquer usuário ocasional possa ser compulsoriamente enviado para tratamento a depender da avaliação subjetiva do juiz da causa. Além disso, esse tipo de medida constituiria uma nova forma de pena privativa de liberdade, ainda que revestida de outro nome, já que o usuário não poderia deixar o estabelecimento onde realiza o tratamento voluntariamente. Os perigos da adoção do modelo de justiça terapêutica se destacam em qualquer hipótese, mas são agravados diante de um cenário em que não há diferenciação entre o dependente, que precisa de ajuda, e o

usuário.

Essa ausência de identificação clara dos personagens leva a mais um efeito pernicioso: o Brasil despende valores, esforços e vagas nas penitenciárias para perseguir, julgar e punir o usuário e o dependente, enquanto falha na repressão aos grandes agentes do tráfico de drogas. Alguns países anteriormente apontados optaram por deixar de perseguir e punir os usuários e até os pequenos traficantes como forma de permitir que o sistema policial destine os esforços e verbas necessárias ao desmembramento das grandes redes de tráfico de drogas. Conforme afirmou o ex-secretário de Segurança do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, a “guerra à droga é perdida, irracional. [...] Parece que os brasileiros não acordam para o desperdício dessa guerra. Não existem vitoriosos” (BERTRAME, 2015). Ainda que o uso de drogas não seja aprovado nem pela população brasileira nem pelo poder público, seria interessante analisar a eficiência do sistema adotado diante da realidade nacional de superlotação do sistema carcerário e de ineficácia da guerra às drogas atualmente adotada.

6.3 Os sistemas de informação e a opinião pública

Ao longo desta pesquisa um fator que chamou a atenção foi a falta de dados atuais e confiáveis sobre o consumo e tráfico de drogas no país, ou mesmo sobre a opinião majoritária na sociedade em relação a essas questões. O último levantamento oficial de âmbito nacional foi realizado em 2005 e já conta com mais de dez anos de defasagem. As pesquisas de opinião alcançam cerca de 1% da população nacional (BRASIL, 2014a; MAIORIA..., 2014). A política de drogas é desenvolvida sem uma verificação estatística dos resultados alcançados. Os indicadores do combate às drogas se relacionam com o número de presos e a quantidade de drogas apreendidas, mas desconsideram a eficácia das ações na redução da oferta e da demanda das substâncias ilícitas. Poucos projetos analisados intentaram melhorar o sistema de informações sobre drogas no país.

Acompanhando a falta de informações adequadas, percebe-se o grande empenho do poder público, inclusive dos legisladores, em propagar discursos de combate às drogas através do sistema proibicionista tradicional. Como apresentado anteriormente, são diversas as proposições que buscam inserir avisos sobre os efeitos nefastos das drogas em locais públicos ou em disciplinas obrigatórias nas escolas. A partir da repetição da ideia de que as drogas representam um inimigo a ser combatido e da falta de informações que possam subsidiar um debate sobre o assunto, perpetua-se a visão proibicionista de guerra às drogas.

Embora o posicionamento social sobre as questões das drogas seja decorrente de diversos outros fatores, inclusive históricos, questiona-se se o atual pensamento, que aparentemente predomina na sociedade, que defende a manutenção do sistema de proibição do uso de drogas e o combate fervoroso às substâncias, manter-se-ia inalterado se a população contasse com sistemas de informação mais completos e atualizados, principalmente em relação

aos efeitos de cada droga e aos resultados das políticas de combate às drogas atualmente vigentes.

Outros países contam com instituições dedicadas a observar e entender os fenômenos relacionados ao uso de tráfico e drogas ao redor do mundo. Na Europa, o *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* publica constantemente novos estudos e pesquisas sobre o assunto, garantindo a disponibilidade de informações atualizadas sobre o uso de drogas em diversos países, com foco principal nos países europeus. Também a Organização das Nações Unidas (ONU) publica estudos de alcance mundial sobre o tema. Organismos desse gênero, embora não desenvolvam um estudo específico para a realidade brasileira, constituem, atualmente, as fontes de informações disponíveis para aqueles que desejam compreender as questões do uso de drogas no Brasil e no mundo.

Recente publicação do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, por exemplo, estima que 247 milhões de pessoas tenham usado alguma droga ilícita ao redor do mundo em 2014, sendo que, dessas, 29 milhões de pessoas (11,28%) sofreriam por distúrbios decorrentes do uso de drogas. Menos de cinco milhões, no entanto, estariam recebendo tratamento pelos problemas resultantes do uso de drogas (UNITED NATIONS..., 2016). O mesmo documento conclui que grande parte das mortes decorrentes do uso de drogas poderia ser prevenida com medidas como programas de fornecimento de agulhas e seringas e disponibilização de substâncias como a naloxona, droga capaz de reverter os efeitos da overdose de opioides. Isso porque a maior parte das mortes causadas pelo uso de drogas se relaciona com a overdose de opioides ou com doenças transmitidas pela aplicação de agulhas ou seringas contaminadas (UNITED NATIONS..., 2016).

Como anteriormente mencionado, esses dados não se referem especificamente à realidade brasileira, pois cuidam de analisar a situação dos usuários de drogas ao redor do mundo, observados conjuntamente. No entanto, pesquisas dessa natureza seriam essenciais para o desenvolvimento de uma política nacional eficiente sobre drogas: apenas conhecendo os males realmente decorrentes do uso de drogas é possível pensar em uma atuação adequada por parte do poder público. Enquanto o pensamento da política sobre drogas for embasado por pesquisas desatualizadas, sem informações sobre os resultados dos programas em desenvolvimento e sem uma análise específica acerca dos pontos fortes ou fracos do atual modelo de combate ao uso de drogas, não será possível desenvolver adequadamente um debate consciente sobre o assunto no Congresso Nacional ou na sociedade.

Apesar disso, entende-se que, atualmente, o Poder Legislativo federal tem refletido a opinião que parece ser majoritária na população brasileira, na medida em que mantém o posicionamento proibicionista e comunitarista identificado nas pesquisas de opinião anteriormente analisadas.

6.4 Saúde e segurança públicas

A questão da saúde e da segurança pública são comumente avocadas como argumentos para o combate ao consumo de drogas. Apesar disso, como observado, poucas proposições legislativas buscaram soluções específicas para essas duas áreas sensíveis. A quantidade de proposições relacionadas com a segurança pública é significativamente baixa, apenas 2,7% das proposições analisadas – não porque os parlamentares não apresentem proposições com foco em segurança, mas porque esses projetos estão relacionados com as ameaças causadas pelo tráfico de drogas, e não pelo uso dessas substâncias.

Como já citado anteriormente, o comércio clandestino de substâncias ilícitas desenvolve uma rede de economia e poder paralelos que minam o poder estatal e fortalecem as organizações criminosas. No entanto, a principal ofensa à segurança pública se relaciona apenas indiretamente com o usuário de drogas: embora possa se dizer que, ao comprar a droga, o usuário financia esse poder paraestatal, o consumidor de drogas não constitui um perigo de mesmo nível à sociedade. Seu comportamento pode gerar riscos à segurança pública quando há a necessidade de cometer crimes para financiar a própria dependência, ou quando o uso de determinadas substâncias resulta em um comportamento agressivo por parte do usuário, por exemplo. Esses comportamentos perigosos, no entanto, não são verificados apenas entre os consumidores de drogas ilícitas. O dependente de drogas lícitas, como o álcool, pode assumir um comportamento tão perigoso e agressivo quanto o do indivíduo adicto a uma droga ilícita. Apenas para ilustrar, dados do Ministério da Saúde, indicam que o álcool estaria associado a 24% dos casos de violência doméstica contra a mulher ao longo dos anos de 2009 e 2010 (BRASIL, 2013).

Os dados parecem indicar que o usuário de drogas não estaria no centro das preocupações dos parlamentares federais com ofensas à segurança pública. Ainda que esse argumento seja ocasionalmente usado como justificativa para proposições proibicionistas, são poucos os projetos que tratam de problemas de segurança pública causados ou relacionados com o uso de drogas.

Os números são mais significativos quando se trata de proposições com foco em questões de saúde pública decorrentes do uso de drogas. Ainda assim, apenas 13,6% das proposições estudadas se voltaram para o tema, que ocupou o quarto lugar na lista de focos predominantes entre os projetos analisados. Que o uso de drogas pode acarretar danos à saúde do indivíduo, não há discussão. Apesar disso, poucos estudos se aprofundam nas reais consequências das substâncias no organismo humanos e, por conseguinte, não constitui tarefa simples compreender os efeitos do uso de drogas no sistema público de saúde. Os projetos voltados para questões de saúde abrangeram propostas de distribuição gratuita de seringas e agulhas descartáveis para evitar que os dependentes de drogas tenham sua saúde agravada por doenças associadas ao compartilhamento de agulhas infectadas; de autorização do uso de

maconha para fins medicinais; de obrigatoriedade de fornecimento de tratamento gratuito ao usuário de drogas, seja pelo sistema público ou privado de saúde; de tratamento compulsório para o dependente; entre outras. Percebe-se que boa parte das proposições com foco em saúde pública tem o mérito de se direcionarem para políticas de redução de danos, mas nenhuma delas foi aprovada pelo Congresso Nacional até o momento.

Em resumo, acredita-se que a saúde pública constitui tema mais afeto ao uso de drogas do que a segurança pública, muito embora os dois pontos sejam frequentemente utilizados como argumentos para políticas antidrogas. Os argumentos eloquentemente utilizados para o combate às drogas, de que as substâncias constituem um perigo para a saúde e segurança públicas, não encontram o reflexo esperado entre as proposições legislativas, representando um percentual menor do que o esperado do total de projetos apresentados.

6.5 Temas preponderantes entre as proposições analisadas

A partir dos dados já apresentados, é possível concluir que, embora os argumentos associados a questões de saúde e segurança pública sejam corriqueiros nas justificativas das proposições legislativas, as propostas de mudanças na legislação possuem outros focos. Nenhum assunto mereceu mais atenção dos parlamentares do Congresso Nacional do que as políticas de educação e prevenção contra o uso de drogas. A maior parte das propostas se voltou para o objetivo de ensinar às crianças e aos adolescentes sobre os danos causados pelo uso de drogas. Mais da metade dessas proposições, ainda, tentaram realizar essas políticas educativas através de inserção de mensagens em lugares públicos ou através de inclusão de disciplina específica na grade curricular das escolas.

Embora o uso de drogas seja, na visão da maioria dos parlamentares, algo a ser combatido, a principal forma de combate identificada entre as proposições se caracterizou por métodos simplistas ou conformadores. A inclusão de placas e mensagens antidrogas em cadernos escolares, em ônibus, em locais próximos aos caixas de bares e supermercados, no intervalo comercial de rádio e televisão ou em qualquer outro ponto parece ser uma solução simplista para os problemas que os autores dos projetos se propõem a solucionar. A lista de mensagens obrigatórias que os estabelecimentos comerciais devem expor junto aos caixas cresce a todo momento, de tal forma que um novo “conselho” ali inserido está sujeito a sequer ser percebido em meio a tantos outros recados⁶. Por outro lado, a inserção de disciplinas na

⁶ As placas e mensagens que devem ser afixadas em estabelecimentos comerciais variam conforme o estado e município em que se localiza. Algumas mensagens atualmente obrigatórias por legislação federal são: proibição de venda de bebidas alcoólicas para menores de 18 anos (Lei nº 8.069/90); atendimento preferencial às pessoas portadoras de deficiência, idosos, gestantes e pessoas acompanhadas por crianças de colo (Lei nº 10.048/00); obrigatoriedade de emissão de nota fiscal (Lei nº 8.846/94); cópia do alvará de funcionamento (Lei nº 10.205/06); cópia do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 12.291/10); para restaurantes, obrigatoriedade de disponibilização do cardápio próximo à entrada e com grande visibilidade ao consumidor (Decreto nº 5.903/06). Na cidade de São Paulo, ainda, o comerciante deve expor as seguintes mensagens: proibição de fumar no local (Lei estadual nº 13.541/09); a informação de que “bebida alcoólica pode causar dependência química e, em excesso, provoca grandes

grade curricular das escolas com intuito específico de ensinar às crianças e aos adolescentes sobre os perigos do uso de drogas também merece críticas. Se o próprio governo carece de informações sobre os males decorrentes do uso de drogas, os professores dificilmente teriam uma orientação clara sobre o que ensinar aos seus alunos, limitando-se a repetir as frases já conhecidas por todos, reforçando conceitos genéricos, como “drogas matam”, por exemplo. Não se critica a necessidade de discussão do tema junto a crianças e adolescentes, e as escolas podem ser um ambiente adequado para o assunto. No entanto, os projetos de lei analisados se justificavam pela necessidade de se ensinar aos jovens que as drogas são perigosas, e não pela necessidade de vencer eventual ignorância sobre o assunto. A discussão sobre como o tema deveria ser tratado nas escolas envolveria um debate mais profundo sobre o papel das instituições de ensino na formação moral e política dos cidadãos, tema este que não seria cabível neste trabalho. Por tal razão, a atual crítica aos modelos de prevenção ao uso de drogas propostos pelos parlamentares se resume a questionar a eficácia dos métodos sugeridos, pois a sugestão de meios alternativos de prevenção extrapolaria o escopo desta pesquisa.

O assunto que mais mobilizou parlamentares no que diz respeito ao uso de drogas foi, logo após as políticas de prevenção e educação já comentadas, os meios de prevenção do uso de drogas no trânsito e de responsabilização do motorista que conduzisse veículo automotor sob influência dessas substâncias. Das 110 proposições analisadas, 21 (19,1%) tinham o intuito de instituir exame toxicológico para os motoristas com finalidade preventiva ou punitiva. As punições para a condução de veículos sob influência de drogas variaram entre sanções civis, administrativas ou penais. Alguns projetos buscaram aumentar a pena pelo homicídio causado no trânsito quando o motorista estivesse nestas condições. De modo geral, percebeu-se que a questão do uso de drogas no trânsito foi significativa para os congressistas, tendo mobilizado representantes de onze partidos com proposições sobre o tema, e concluindo pela aprovação da Lei nº 12.760, de 2012, Lei Seca, que tipificou a condução de veículo sob efeito de drogas ou álcool. Interessante observar que, neste ponto, o uso de drogas ilícitas ou de álcool (droga lícita) foi considerado igualmente perigoso para o trânsito, gerando as mesmas penas.

males à saúde” (Lei estadual nº 14.592/11); telefone do Procon (Lei estadual nº 2.831/81); a mensagem “se beber, não dirija” (Lei estadual nº 15.428/14); exigência de emissão da Nota Fiscal Paulista (Lei estadual nº 12.685/07); nos estabelecimentos que sirvam alimentos, a mensagem “visite nossa cozinha” (Lei municipal nº 11.617/94); nos locais controlados por câmeras de vídeo, deverão ser afixadas placas com os seguintes dizeres: “O ambiente está sendo filmado. As imagens gravadas são confidenciais e protegidas, nos termos da lei.” (Lei municipal nº 13.541/03); próximo a pias, em praças de alimentação ou banheiros, deve constar os seguintes dizeres: “Aviso aos usuários: Ajude na prevenção de doenças. Lave as mãos.” (Lei municipal nº 15.957/14); entre outros.

Quadro 5: temas preponderantes entre as proposições analisadas

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%

Fonte: elaborado pela autora.

Os temas que motivaram mais proposições acerca da questão do uso de drogas foram, em ordem decrescente: políticas de prevenção e educação; políticas voltadas para prevenção do uso por crianças e adolescentes no âmbito do ensino escolar; prevenção ou punição do uso de drogas no trânsito; políticas de saúde pública; destinação de recursos ou benefícios fiscais para a prevenção, tratamento ou reinserção do usuário de drogas no mercado de trabalho; programas de fiscalização contra o uso de drogas; propostas relacionadas à responsabilização civil pelos danos causados por indivíduo sob efeito de drogas; propostas de aumento da proibição; políticas de segurança pública; e liberação do uso de maconha para fins medicinais. Não houve nenhuma proposta para a descriminalização do uso de nenhuma droga. Algumas proposições se enquadram em mais de uma classificação.

6.6 Programas partidários

Chama a atenção o fato de que, dentre os partidos com representação no Congresso Nacional, apenas o Partido Verde – PV possua em seu programa um posicionamento claro sobre como tratar a política sobre drogas no país. Os programas dos demais partidos são silentes ou, no máximo, citam rapidamente a necessidade de combate ao tráfico de drogas.

A falta de posicionamento sobre o tema pode ter mais de uma razão. Por um lado, não é necessário incluir na lista de propostas a vontade de manter uma política já em vigor. Um partido que se alinhe ao ideal proibicionista não teria razões para propor algo que já está vigente. Assim, a ausência de posição oficial por parte dos partidos políticos pode representar uma concordância em relação à legislação já aprovada. Essa interpretação é reforçada pela constatação de que o único partido que inclui o assunto em seu programa partidário o fez para defender uma alteração na política sobre drogas no país, a partir da legalização e regulamentação estatal da produção e comercialização das mesmas.

Pode significar, ainda, que a questão não ocupa a lista de assuntos prioritários para os integrantes do partido. Por fim, uma outra explicação poderia ser um receio de se adotar um posicionamento em uma questão potencialmente polêmica, afetando a base eleitoral do partido. Quanto a estas duas últimas hipóteses, reforça-se a crítica anteriormente trazida quanto à falta de informações confiáveis sobre a política sobre drogas em vigor no país. O estímulo às pesquisas, ao debate e à informação sobre o tema poderia tornar a discussão mais rica, permitindo que os cidadãos desenvolvessem um posicionamento informado sobre as questões relativas ao uso de drogas, e incentivando os partidos políticos a incluírem respostas para essas demandas em seus programas partidários.

7 Conclusão

Este estudo de caso partiu da análise das proposições legislativas apresentadas no Congresso Nacional para analisar a orientação política predominante no Poder Legislativo em relação à política sobre o uso de drogas no país. Apesar de ter adotado uma postura com tendência liberal ao acabar com a pena privativa de liberdade para o usuário de drogas, os parlamentares federais têm se alinhado cada vez mais com a visão comunitarista de política, segundo a qual opções de vida desaprovadas pela sociedade devem ser ativamente desestimuladas pelo Estado.

Quanto à legislação já aprovada, percebe-se que a política de descarcerização do usuário não produziu plenamente os efeitos esperados, pois usuários ainda são presos sob a acusação de tráfico de drogas, já que não há previsão de parâmetros objetivos que diferenciem os dois personagens. A orientação de despenalização trazida pela legislação não foi completamente amparada pela sociedade e pelo Poder Judiciário.

Também é possível perceber que a população possui orientação majoritariamente comunitarista (BRASIL, 2014a; MAIORIA..., 2014), e, portanto, o Poder Legislativo estaria agindo de forma coerente com esse posicionamento. Porém, diante da notável ausência de informações confiáveis e atualizadas sobre a questão, não se sabe se esse posicionamento persistiria se houvesse um debate aprofundado e bem informado no âmbito social.

Foi observado, ainda, que o posicionamento proibicionista predomina entre os parlamentares federais. Entre outras propostas, as sugestões de previsão de tratamento compulsório para o usuário de droga através de um modelo de justiça terapêutica têm se tornado mais comuns e vêm ganhando espaço no debate legislativo, tendo sido incluído no texto do PL nº 7.663/2010, aprovado na Câmara e enviado ao Senado Federal.

Quanto às preocupações com saúde e segurança pública, percebe-se que a atenção a esses fatores, embora meritória, talvez possua maior relevância retórica do que prática. O posicionamento adotado pelos parlamentares nas sugestões de alterações legislativas frequentemente reforça os atuais modelos de combate às drogas, mas ignora os modelos

alternativos e os resultados obtidos pelas políticas em vigor no país e no estrangeiro. Novamente, é possível que a falta de informações consolidadas sobre o assunto afete negativamente o viés pelo qual o Poder Legislativo vem tratando o assunto. Quanto às questões de saúde, as políticas de redução de danos têm provado efeitos positivos na diminuição de doenças e acidentes decorrentes do uso de drogas em outros países. Já em relação à segurança pública e ao combate ao crime organizado, percebe-se que estes podem ser otimizados através de concentração de esforços e verbas em fatores de maior importância, como a perseguição e punição a cartéis, máfias e grandes traficantes, ao invés do direcionamento do foco das atividades para os microtraficantes, rapidamente substituíveis pelas organizações criminosas, e para os usuários, normalmente representativos de baixa periculosidade.

Um ponto observado no conteúdo analisado é que nem a legislação nem as proposições apresentadas buscaram diferenciar o usuário do dependente de drogas. Conforme explicado, do uso das drogas não resulta, necessariamente, o vício: a dependência se relaciona com diversos fatores de origem química e psicológica, que variam conforme as condições biológicas e sociais do indivíduo sujeito às substâncias, bem como com os efeitos de cada droga. A falta de diferenciação entre as duas figuras leva a um tratamento inadequado dos personagens. Enquanto o dependente pode precisar de tratamento e auxílio para vencer o vício e retomar o controle sobre a própria vida, o usuário, a princípio, não perdeu seu poder de autodeterminação, e não precisa necessariamente se sujeitar a programas de recuperação. Mesmo o perigo decorrente do comportamento desviante dos dois personagens é diferente. Enquanto o usuário pode apresentar certa imprevisibilidade durante o uso de determinadas drogas, o dependente, por vezes, age de forma violenta mesmo quando não se encontra sob o efeito de nenhuma substância, motivado pela abstinência ou pelo desespero. Percebe-se, assim, que a falta de uma separação adequada entre o usuário e o dependente no pensamento da política de drogas pode trazer distorções na sua aplicação.

Na análise comparada do posicionamento sobre as drogas, percebeu-se que alguns países têm adotado políticas de redução de danos e de diminuição do proibicionismo, focando os esforços policiais no combate ao comércio ilegal de drogas. As políticas ainda são relativamente recentes, mas alguns países europeus já apresentam resultados analisáveis. Entretanto, considerando as diferenças das situações culturais, sociais, políticas e econômicas entre os países da Europa e o Brasil, é necessário observar com cautela os resultados das experiências estrangeiras. Nas Américas, o Uruguai e alguns estados norte-americanos protagonizam posicionamentos mais liberais que poderão servir de modelo para outros países conforme as consequências a serem observadas nesses locais.

Com base em tudo o que foi exposto, conclui-se que a hipótese inicial da pesquisa, segundo a qual os congressistas teriam um perfil predominantemente comunitarista, mas estariam abrindo espaço para políticas liberais, não se confirmou. Embora algumas proposições

com tendências liberais tenham sido apresentadas nos primeiros anos do período pesquisado, desde a aprovação da Lei nº 11.343, de 2006, as proposições legislativas têm apresentado caráter cada vez mais comunitarista, com menos sugestões de políticas liberais.

Não se trata, exatamente, de um aumento do proibicionismo, mas sim de um fortalecimento do viés comunitarista na política de drogas: as proposições legislativas têm buscado o tratamento do usuário, ainda que contra a sua vontade, e o reforço da concepção de que as drogas configuram um perigo para o ser humano e para a sociedade. Parece se fortalecer, no período analisado, a ideia de que compete ao Estado “ensinar” à população sobre a necessidade de abstenção do uso de drogas, bem como “salvar” os usuários do vício. Observe-se, afinal, que, apesar do entendimento de que alguns pontos da política de drogas nacional mereçam maior atenção e, talvez, revisões com o intuito de otimizar o combate ao tráfico e a proteção à saúde e à segurança públicas, o posicionamento predominante entre os parlamentares federais parece se coadunar com o pensamento majoritário dentro da sociedade brasileira contemporânea.

Em resumo, as proposições legislativas analisadas indicam que o modelo comunitarista que já vem norteando as políticas públicas sobre drogas há anos se mantém, não havendo indicativo de abertura para um posicionamento liberal dentro do Congresso Nacional. Apesar da quantidade de projetos apresentados acerca do assunto estudado, o trâmite legislativo é lento e poucos foram convertidos em lei ou expressamente rejeitados. Muitos foram arquivados por decurso de prazo. A ausência de uma demanda consistente e organizada por mudanças na política de drogas pode ser um dos fatores pelos quais não se observa um movimento nesse sentido dentro do Congresso Nacional. No entanto, o debate sobre o tema no âmbito da sociedade, do Poder Judiciário e da comunidade internacional indicam que a questão não está pacificada, podendo afetar o tratamento da questão no Parlamento federal nos próximos anos.

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>. 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>. Acesso em: 13 jun. 2017.

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

Artigo recebido em: 25/10/2017

Artigo aceito para publicação em: 07/01/2018