

VII CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA - ALACIP
Universidad de los Andes – Colombia – Facultad de Ciencias Sociales

Ley de Drogas: la construcción de una política pública por el parlamento
brasileño

Marcelo da Silveira Campos
Doctorando en Sociología-USP
Beca FAPESP
Investigación NEV-USP
marcelocampos@usp.br

Bogotá, 2013

INTRODUÇÃO

Este *paper* analisa o histórico de tramitação no Congresso Nacional da lei 11.343 de 2006, a atual Lei de Drogas vigente no Brasil. Neste item, faço uma exposição dos discursos dos deputados e senadores; assinalo quem são os principais atores do legislativo que influenciaram a aprovação do dispositivo atual (presidente de comissões, redatores da lei 11.343 de 2006); quais foram às alterações referentes à criminalização do uso e comércio de drogas nos projetos de tramitação desde 2002 até a aprovação da lei em 2006. Ainda, analiso quais eram as principais justificativas do Legislativo naquele contexto histórico para uma mudança na política de drogas anteriormente vigente. Por fim, concluo o artigo apontando os principais problemas e consequências desta política pública Brasil atualmente.

O problema de pesquisa é encarado num duplo movimento teórico-metodológico. Em um registro analítico local, parto da consideração mais geral de meu trabalho de mestrado (CAMPOS, 2010¹), a saber: as políticas criminais e de segurança pública no Brasil são regidas por uma coexistência entre um princípio de cidadania regulada: um mais universal (que visa garantir e expandir direitos dos acusados); e outro mais hierarquizante e repressivo (que visa restringir estes direitos).

É por este motivo que a Lei de Drogas foi eleita como tema desta tese de Doutorado, já que, a partir de 2006 a pena mínima para o tráfico de drogas foi elevada de 3 para 5 anos; e a pena de prisão para o uso de drogas foi abolida, ainda que o uso de drogas continue sendo crime. Como consequência, no ano de 2005, antes de entrar em vigor a Nova Lei de Drogas (Lei 11.343 de 2006), o número absoluto de presos por delitos ligados às drogas era de 32.880 homens e mulheres. Em termos percentuais, o encarceramento por drogas era responsável por 13% do total de presas e presos no Brasil. Ao fazermos uma rápida análise comparativa, verifica-se que, em 2012, este número passou a 133.946 pessoas detidas por drogas, ou seja, 26% de toda população carcerária do país, segundo os dados atuais do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ).

¹ CAMPOS, M. S. . Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2010. v. 1. 242p .

Numa perspectiva mais global, enfatizo que, à primeira vista, esta suposta ‘contradição’ entre esses elementos não é exclusividade do Brasil. Há combinações de modelos punitivos que caracterizam uma política criminal *esquizóide* (para utilizar o termo de David Garland, 2001²). Logo, propor esta coexistência não significa suprimir o conflito uma vez que a resolução de conflitos sociais é perpetrada pelo Estado brasileiro prioritariamente sob uma perspectiva de alargamento das instituições de controle social.

Em tempos de modificações globais (Portugal, Espanha e EUA) e regionais (Uruguai) da regulação estatal sobre o uso e venda de drogas ilícitas a finalidade do texto é compreender historicamente as questões presentes, bem como, os estigmas passados e futuros quando pensa na questão do aumento do encarceramento e das políticas públicas sobre drogas no Brasil contemporâneo.

1. Congresso Nacional e Políticas sobre Drogas: *o histórico da lei 11.343 de 2006*.

Em primeiro lugar, porque o usuário não pode ser tratado como um criminoso, já que é na verdade dependente de um produto, como há dependentes de álcool, tranquilizantes, cigarro, dentre outros. Em segundo lugar, porque a pena de prisão para o usuário acaba por alimentar um sistema de corrupção policial absurdo, já que quando pego em flagrante, o usuário em geral tenderá a tentar corromper a autoridade policial, diante das consequências que o simples uso da droga hoje pode lhe trazer. (Senador Sérgio Cabral³, Diário do Senado Federal, 2006).

O parecer transcrito foi emitido em meio ao debate legislativo que culminou na chamada Nova Lei de Drogas. O dispositivo foi sancionado no dia 23/08/2006 pelo presidente Lula e passou a vigorar no Brasil a partir do segundo semestre de 2006. Debatida durante quatro anos pelo legislativo, o

² GARLAND, D. (2001). *La Cultura del Control: crimen y orden social em La sociedad contemporánea*, Editora Gedisa, Espanã, Barcelona.

³ Parecer 846 do Senador Sérgio Cabral PMDB-RJ. Publicado em Diário do Senado Federal, 2006.

projeto que deu origem a esta lei foi apresentado no Senado Federal no dia 21/08/2002, ainda na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso.

A proposta foi oriunda da CPI do Narcotráfico⁴. O objetivo central da proposta era a criação de um Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD). Com a criação do SISNAD esperava-se que, segundo veremos nas declarações dos parlamentares, aumentasse as punições para o tráfico de drogas (preendendo os “grandes” traficantes) e diminuísse as punições para o uso de drogas (deslocando o usuário de drogas das prisões para as redes de assistência médica e social). A regulação estatal buscava, portanto, um novo dispositivo com o fim de regular “melhor” e mais “efetivamente” o uso e comércio de drogas ilícitas.

A Nova Lei de Drogas no Brasil emerge atravessada por este duplo regime de saberes e tecnologias de poder: num plano repressivo ela é influenciada pelo contexto de formulação de políticas repressivas de “combate” às drogas (*Convenções da ONU*⁵, *Guerra as Drogas*⁶, *Guerra ao Terror*⁷). Num segundo plano – preventivo - ela é aprovada em meio ao contexto das chamadas “políticas de redução de danos” que objetivam uma abordagem do usuário de drogas com foco na prevenção, “autonomia individual” e redução dos danos do uso de drogas ilícitas.

Grosso modo, as políticas de redução de danos procuram minimizar os riscos e os danos associados ao consumo de substâncias ilícitas por indivíduos que não podem ou não querem parar de consumi-las⁸. De

⁴ Ver: RODRIGUES, Jacqueline. Criação da comissão de segurança pública na câmara dos deputados a partir de sugestão da extinta CPI do narcotráfico. Câmara dos Deputados, Brasília, 2011.

⁵ Há um item sobre o assunto no seguinte relatório: Tráfico de drogas e Constituição (Série Pensando o Direito – n. 1/2009 – Secretaria de Assuntos Jurídicos do Ministério da Justiça (SAL), Faculdade Nacional de Direito da UFRJ e Faculdade de Direito da UNB;

⁶ Herz, M. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. *Estudos Avançados*, USP, 2002; e Pereira, P. J. R. Crime transnacional e segurança: aspectos recentes do relacionamento entre Estados Unidos e América Latina. In: Ayerbe, Luís Fernando (Org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. Ed: Unesp, 2009.

⁷ Sobre o assunto, ver: Campos, M. S.; Korner, A. Segurança e guerra ao terror: um balanço da literatura contemporânea sobre a América Latina após 11 de setembro. *Revista Mediações* (UEL), 2011.

⁸ Neste debate, vale ressaltar, existem outros centros de pesquisas (no Brasil) que defendem posições contrárias à descriminalização das drogas e a política de redução de danos. Dentre

acordo com a definição dos principais pesquisadores e defensores desta perspectiva no Brasil:

Com o aparecimento da epidemia da Aids, em meados da década de 1980, um novo olhar surge para a questão do uso indevido de drogas. A transmissão e disseminação do vírus entre usuários de drogas injetáveis passaram a ser uma ameaça a toda a sociedade, trazendo a necessidade de ações preventivas efetivas, cujos resultados não dependessem exclusivamente da aderência dos pacientes aos tratamentos para a abstinência. Surgem os primeiros centros de distribuição e troca de agulhas e seringas na Holanda e na Inglaterra, entre 1986 e 1987. A criação dos centros de troca de seringa, juntamente com as terapias substitutivas de heroína por prazo indeterminado e a liberdade de prescrição de drogas, tais como opióides e cocaína, readquirida pelos médicos na Inglaterra, constituem o início de uma outra forma de abordagem do problema das drogas intitulada “redução de danos”. Redução de danos é uma política de saúde que se propõe a reduzir os prejuízos de natureza biológica, social e econômica do uso de drogas, pautada no respeito ao indivíduo e no seu direito de consumir drogas (GRIFO NOSSO, Xavier et.al, 2006, p.813)⁹.

Conforme aponto nos itens seguintes, a lei 11.343 de 2006 surge de demandas governamentais relacionadas à busca na melhoria gestão estatal para gerir o comércio e uso de drogas ilícitas. O objetivo de um novo dispositivo legal era, em suma, prender menos e deslocar o usuário para assisti-los nas redes de saúde e social. As narrativas e discursos dos deputados apresentados a seguir permitem discutir este ponto.

estes, podemos citar o UNIAD-Unifesp (Unidade de Pesquisa em álcool e Drogas) e o INPAD (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas do Álcool e outras Drogas).

⁹ MOREIRA, Fernanda Gonçalves; SILVEIRA, Dartiu Xavier da and ANDREOLI, Sérgio Baxter. Redução de danos do uso indevido de drogas no contexto da escola promotora de saúde. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2006, vol.11, n.3, pp. 807-816.

2. Histórico Legislativo

- **07/05/2002:** Apresentação de Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 115 de 2002 pelo “Grupo de Trabalho – Subcomissão – Crime organizado, Narcotráfico e Lavagem de Dinheiro (Grupo 3)”.
- **07/08/2002:** O Projeto teve tramitação rápida no Senado e teve a sua redação final aprovada.
- **20/08/2002:** Foi remetido à Câmara dos Deputados para revisão. Na Câmara dos Deputados recebeu o nº 7.134 de 2002 (PL 7134/2002).
- **21/05/2003:** Foi recebido na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania - CCJC - pela CCJR (Comissão de Constituição e Justiça e de Redação) da Câmara dos Deputados. Foi anexada (apensada¹⁰) a proposição Projeto de Lei nº 6108 de 2002. Neste momento foi designado o relator do projeto da Nova Lei de Drogas: **o deputado Paulo Pimenta PT-RS.**
- **17/02/2004:** A Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 7134 de 2002 e incorporou parte do Projeto de Lei nº 6108/2002 com um projeto substitutivo feito pela CSPCCOVN (Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico), com alterações ao texto original, tendo o substitutivo sido remetido ao Senado Federal.
- **03/06/2004:** Parecer 846 de 2004 – Senador Sérgio Cabral.
- **03/07/2004:** Sugestões do Conselho Nacional Penitenciário de Política Criminal (CNPCP) e do Ministério da Justiça (MJ) – 143 sessão – Emenda Substitutiva Global.
- **06/07/2006:** Incorporação dos Pareceres nº 846 do Relator Senador Sérgio Cabral (PMDB-RJ) e nº 847 Senador Romeu Tuma (PTB-SP).
- **13/07/2006:** Discussão em turno único do substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado nº 115 de 2002 – Votação, aprovação e envio à Sanção.
- **03/08/2006:** Parecer nº 932 de 2006 – redação Final do Projeto de Lei do Senado nº 115 de 2002.
- **24/08/2006:** Publicada a Lei 11.343/2006.

¹⁰ Apensação é uma tramitação em conjunto. Propostas semelhantes são apensadas ao projeto mais antigo. Se um dos projetos semelhantes já tiver sido aprovado pelo Senado, este encabeça a lista, tendo prioridade sobre os da Câmara. O relator dá um parecer único, mas precisa se pronunciar sobre todos. Quando aprova mais de um projeto apensado, o relator faz um substitutivo ao projeto original. O relator pode também recomendar a aprovação de um projeto apensado e a rejeição dos demais. <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/69896.html>. Acesso em 19/09/2012.

- 15/02/2012: Resolução nº 5 do Senado¹¹.

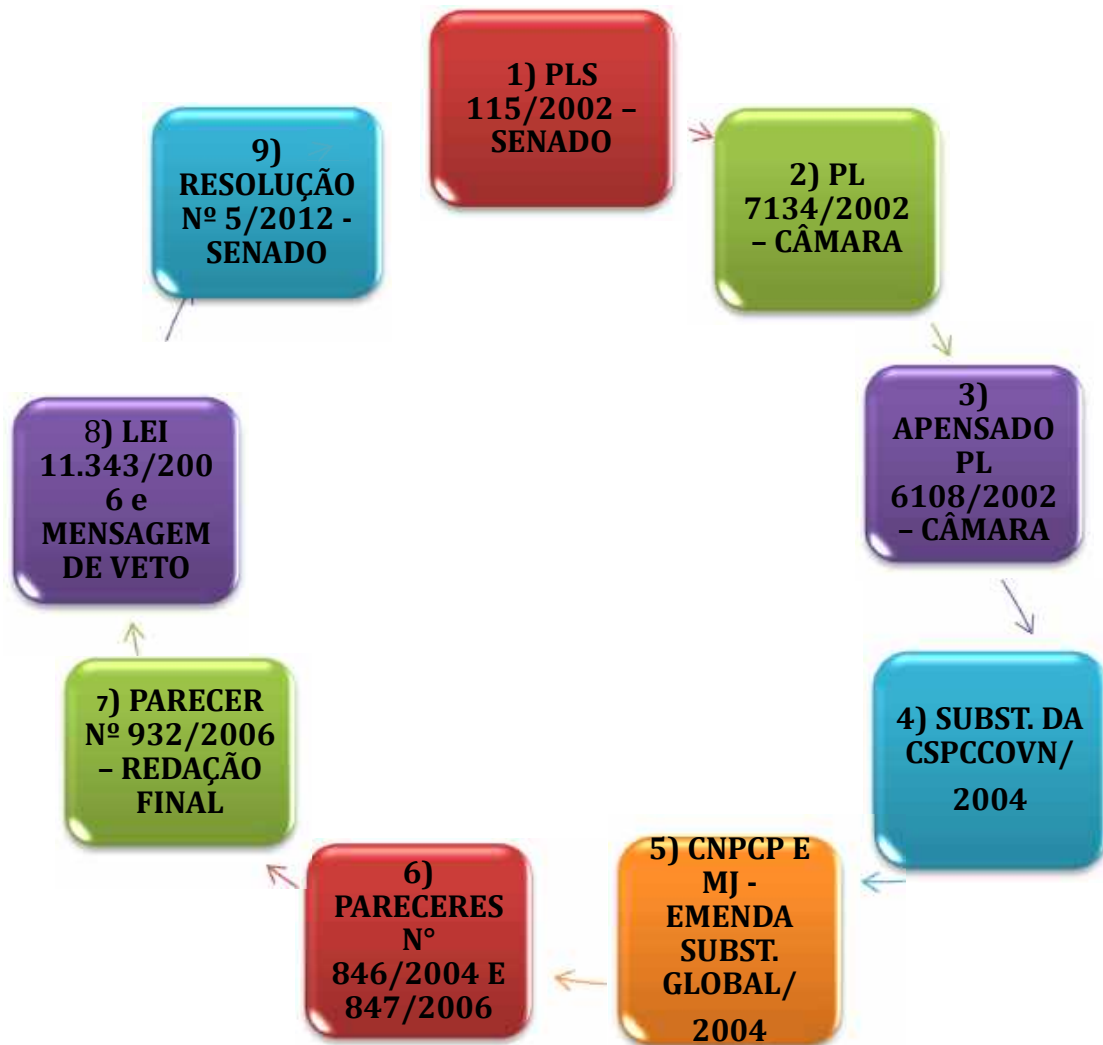


Figura 2 – Resumo Tramitação Nova Lei de Drogas – Fonte: SAL/MJ, 2012. CAMPOS, Marcelo da Silveira, 2012/FAPES/PPPGS-USP.

¹¹ Resolução nº 5 do Senado - 15/02/2012. O ato suspendeu um trecho da legislação de entorpecentes que proibia a conversão do cumprimento de pena na cadeia nos casos de tráfico de drogas em punições mais leves, como a prestação de serviços comunitários. A decisão foi tomada a pedido do Supremo Tribunal Federal (STF), que decidiu que essa proibição da troca de penas era inconstitucional. Diz a Resolução: “O Senado Federal resolve: Art. 1º É suspensa a execução da expressão “vedada à conversão em penas restritivas de direitos” do § 4º do art. 33 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal nos autos do Habeas Corpus nº 97.256/RS. Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. Senado Federal, em 15 de fevereiro de 2012. Senador JOSÉ SARNEY Presidente do Senado Federal.

O Projeto de Lei do Senado nº 115 de 2002 é de autoria da Comissão Mista de Segurança Pública - 'Grupo de Trabalho da Subcomissão Crime Organizado, Narcotráfico e Lavagem De Dinheiro (Grupo 3)'. Este projeto foi apresentado no dia 07 de maio de 2002, e é de iniciativa do Senado Federal. O Relator inicialmente designado foi o Deputado Moroni Torgan PFL (DEM/CE). Como presidente desta comissão, na época, foi designado o Senador Iris Rezende PMDB/GO e como vice-presidente o Senador Artur da Távola PSDB/RJ.

Essa Comissão Mista de Segurança Pública foi criada pelo legislativo brasileiro em 2002. O contexto histórico-político de sua criação refere-se aquilo que a grande mídia, senadores e deputados nomearam na época como “onda de sequestros”¹². De modo sucinto, pode-se dizer que foi um contexto histórico de grande repercussão pública dada a alguns sequestros que ocorreram na capital paulista, depois na cidade de Campinas (que culminou na prisão de *Andinho*¹³) e na região de São José dos Campos.

A justificativa central¹⁴ dada para a implementação desta Comissão em 2002, foi a seguinte:

A criação da Comissão Parlamentar Mista Especial de Segurança Pública deveu-se a motivos que a todos ainda ressoam bem vibrantes. Nasceu no bojo da escalada da violência no início deste janeiro, mais especificamente por ocasião do desate de ondas intermináveis de seqüestros. O Congresso Nacional viu-se, então, na obrigação de mobilizar todas as forças partidárias em prol da superação de tão grave problema. Composta por vinte Senadores

¹² Há um resumo interessante sobre o aumento da cobertura midiática do período, no site do Observatório de Segurança Pública (OSP/UNESP). Citando-o: “Grande parte das matérias procura salientar o aumento considerável dos casos de sequestros. Um caderno especial procurou ouvir as vítimas do sequestro e identificar o perfil do agressor. Sequestros relâmpagos ou roubos qualificados? Em 1999, o crime de sequestro recebeu uma adjetivação nova: sequestro relâmpago. No caderno Arquitetura da Violência, página 08, no dia 24 de novembro de 1999, a matéria “Um morador de SP é vítima de sequestro relâmpago a cada 5 horas” informa que até o mês de julho ocorreram 158 sequestros relâmpagos.” Disponível em <http://www.observatoriodeseguranca.org/imprensa/sequestros>. Acesso em 15/09/2012

¹³ Wanderson Nilton Paula Lima, o *Andinho*, possui ao menos 17 condenações por sequestros, homicídios, roubos e tráfico de drogas e também 31 mandados de prisão preventiva. Ele também foi acusado e denunciado também pelo Ministério Público à Justiça pelo assassinato do prefeito de Campinas, Antonio da Costa Santos, o Toninho do PT, em 2001. Ele sempre negou participação no crime.

¹⁴ *Introdução* do Relatório de Criação da Comissão. Brasília, 16 de abril de 2002, Deputado MORONI TORGAN (Relator).

e vinte Deputados (e igual número de suplentes), a Comissão prontificou-se, num prazo exíguo de sessenta dias, a apresentar em textos consolidados não somente projetos de lei, mas também propostas de emenda à Constituição...Modificações substanciais no Código de Processo Penal brasileiro são adotadas com o propósito de reduzir tanto o número de recursos quanto a duração dos processos criminais, tentando extinguir de vez o problema da morosidade da Justiça. Além disso, a Comissão determina punições mais rigorosas para crimes de grande potencial ofensivo, tráfico de armas, narcotráfico e o crime organizado. Nessas condições, a punição para o crime de sequestro será agravada, bem como os crimes de terrorismo e de lavagem de dinheiro serão finalmente enquadrados na legislação penal. Novas tipificações criminais foram reconhecidas, tais como seqüestro-relâmpago (extorsão mediante privação de liberdade), extorsão mediante seqüestro por meio de transporte coletivo, clonagem de cartão e celular, pedofilia na *internet* e, por fim, roubo e receptação de carga. (GRIFO NOSSO).

É, portanto, nesse contexto que o projeto inicial de uma Nova Lei de Drogas foi concebido.

Em relação à punição, o projeto inicial previa as seguintes punições:

- i) **Tráfico:** a pena prevista era de no mínimo 3 anos para o máximo de 15 anos¹⁵ de prisão mantendo, portanto, a lei que vigorava até então¹⁶;

¹⁵ Esta era a redação do PLS n.º 115 de 2002 para o tráfico de drogas: “*Dos Crimes e das Penas - CAPÍTULO III Art. 14. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com de terminação legal ou regulamentar, substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica: Pena – prisão, de 3 (três) a 15 (quinze) anos, e pagamento de setecentos (700) a um mil e quinhentos (1.500) dias-multa.*”

¹⁶ A lei anterior no artigo 12 - Lei 6.368 de 1976 – estabelecia que: “*Art. 12. Importar ou exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda ou oferecer, fornecer ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a consumo substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar; pena de reclusão, 3 a 15 anos, e pagamento de 50 (cinquenta) a 360 (trezentos e sessenta) dias-multa.*”

- ii) **Uso de drogas:** o projeto inicial já estabelecia o fim da pena de prisão para o usuário de drogas¹⁷.

No dia 05/06/2002 este projeto do Senado foi aprovado nessa casa, em segundo turno, com abstenção do bloco da oposição comandado pelo Senador Luiz Eduardo Suplicy PT-SP. Em seguida, no dia 21/08/2002, o projeto recebeu na Câmara dos Deputados a numeração e sigla de PL nº 7134/2002. Nessa casa, junto a esse projeto, foi apensado o PL nº 6108/2002¹⁸, de autoria do Executivo, que também visava alterações na regulação da venda e uso de drogas.

3 - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico- CSPCCOVN/2003.

Em 2003, após a mudança partidária no Executivo brasileiro, também foi alterada a composição partidária no Legislativo. Este processo implicou na modificação das composições das Comissões. Assim sendo, o deputado Paulo Pimenta do PT/RS foi designado o relator deste projeto.

O parlamentar, como veremos adiante, foi peça-chave na elaboração da Nova Lei de Drogas, já que, em 2003 o Governo Federal assumiu a presidência e o projeto de uma Nova Lei de Drogas foi submetido para Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico- CSPCCOVN/2003 - da Câmara dos Deputados.

Quando ocorreu a emergência deste dispositivo no Legislativo havia três projetos de redações para tentar regular o uso e o comércio de

¹⁷ Esta era a redação do PLS nº 115 de 2002 para o uso de drogas “Art. 22. Adquirir, guardar, ter em depósito, transportar ou trazer consigo para consumo pessoal, em pequena quantidade, substância ou produto capaz de causar de dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com de terminação legal ou regulamentar. Medidas de caráter educativo: I – prestação de serviços à comunidade; II – comparecimento a programa ou curso educativo; III – proibição de frequência a determinados locais; IV – submissão a tratamento.”

¹⁸A Lei 10.409/2002 dispunha sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencados pelo Ministério da Saúde.

drogas. No que diz respeito ao uso de drogas, vale frisar que duas das propostas faziam referência ao termo ‘pequena quantidade’, ou seja, buscavam especificar uma quantidade de substância permitida para uso e porte com o termo “pequena”.

Já o *artigo 20-A* do PL nº 6108/2002 não especificou a quantidade de drogas para o uso. Conforme aponto no quadro abaixo, esta última versão (que não determina a quantidade) acrescida da palavra “pena” foi a que vigorou na redação final da Nova Lei de Drogas, permanecendo a criminalização do uso de drogas como até os dias atuais. Logo abaixo, apresento um quadro sobre as propostas de alteração da Lei de Drogas. O quadro comparativo aponta as principais alterações nas punições para o uso e comércio de drogas e de que forma o projeto inicial foi se modificando.

USO DE DROGAS

Número do Projeto de Lei	PLS 115/2002	PL 7134/2002	PL 6108/2002	Substitutivo Câmara dos Deputados/20/02/2004	Lei 11.343/2006
Redação do Artigo	<u>Artigo 22:</u> Adquirir, guardar, ter em depósito, transportar ou trazer consigo para consumo pessoal, em pequena quantidade e, substância ou produto capaz de causar dependência física ou	<u>Artigo 22:</u> Adquirir, guardar, ter em depósito, transportar ou trazer consigo para consumo pessoal, em pequena quantidade e, substância ou produto capaz de causar dependência física ou	<u>Artigo 20-A:</u> Adquirir, guardar, ter em depósito, transportar ou trazer consigo para consumo pessoal, produto, substância ou droga considerada os ilícitos ou que causem dependência física ou psíquica,	Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas.	<u>Art. 28:</u> Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar

	psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.	psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.	sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.		ar <u>será submetido às seguintes penas.</u>
Punição	<u>Medidas de Caráter Educativo:</u> I – prestação de serviços à comunidade; II – comparecimento a programa ou curso educativo; III – proibição de frequência a determinados locais; IV – submissão a tratamento;	<u>Medidas de Caráter Educativo:</u> I - prestação de serviços à comunidade; II - comparecimento a programa ou curso educativo; III - proibição de frequência a determinados locais; IV - submissão a tratamento.	<u>Medidas de Caráter Educativo:</u> I - Prestação de serviço à comunidade; ; II - Comparecimento a programa ou curso educativo; <u>III - Comparecimento a atendimento psicológico</u> ; IV - Multa	I – advertência sobre os efeitos das drogas; II – prestação de serviços à comunidade; III – medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.	<u>I- Advertência sobre os efeitos das drogas;</u> II - Prestação de serviços à comunidade; III - Medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

Quadro 1 – Comparativo da criminalização do uso de drogas - Tramitação Nova Lei de Drogas – Fonte: MJ/SAL – Construído por CAMPOS, Marcelo da Silveira, 2012/FAPESP.

TRÁFICO DE DROGAS

Número do Projeto de Lei	PLS 115/2002	PL 7134/2002	PL 6108/2002	Substitutivo Câmara dos Deputados - 20/02/2004	Lei 11.343/2006
	Art. 14.	Art. 14.	"Art. 14-A.	Art. 32.	Art.

Redação do Artigo	<p>Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica.</p>	<p>Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica.</p>	<p>Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregara consumo ou fornecer, ainda que gratuitamente, produto, substância ou droga considerados ilícitos ou que causem dependência física ou psíquica, sem autorização do órgão competente ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.</p>	<p>Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.</p>	<p>33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.</p>
	Pena – prisão, de 3	Pena - prisão, de	Pena – reclusão de	Pena – reclusão de 5	Pena - reclusão de

Puniçã o	a 15 anos, e pagamento de setecentos a um mil e quinhentos dias-multa.	3 a 15 anos , e pagamento de setecentos a um mil e quinhentos dias-multa.	3 a 15 anos e multa.	(cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.	5 a 15 anos e pagamento de quinhentos a mil e quinhentos dias-multa.
-------------	---	--	--------------------------------	--	---

Quadro 2 – Comparativo do recrudescimento penal ao tráfico de drogas -
Tramitação Nova Lei de Drogas – Fonte: MJ/SAL – Construído por CAMPOS,
Marcelo da Silveira, 2012/FAPESP.

O quadro resume a tramitação da lei de drogas e as alterações pelas quais passaram os artigos que dispõem sobre o uso e o tráfico de drogas ao longo da tramitação no Senado e Câmara dos Deputados (2002 até 2006). De forma sucinta, por meio deste histórico legislativo, observa-se que:

- i) O fim da pena de prisão do uso de drogas foi colocada desde o Projeto de Lei originário do Senado (PLS 115/2002);
- ii) No início havia uma preocupação em estabelecer uma quantidade limite ao uso de drogas por meio do termo “pequena quantidade” (PL 7134/2002 e PLS 115/2002). Ao longo da tramitação, esta redação caiu e manteve-se o fim da pena de prisão para o uso de drogas, sujeito às medidas de caráter educativo e preventivo, embora os parlamentares reafirmassem que o uso permaneceria sendo crime no Brasil.
- iii) Para o tráfico de drogas, nota-se que todas as propostas iniciais propunham uma pena mínima de 3 anos para o tráfico de drogas mantendo, dessa forma, a punição anteriormente em vigor¹⁹.
- iv) O aumento da pena mínima, elevada para 5 anos, foi posta somente no último Projeto de Lei - **o substitutivo da**

¹⁹ Lei 6.368 de 1976.

Câmara dos Deputados - por meio da sugestão do Deputado Antônio Carlos Biscaia PT-RJ.

Após o quadro comparativo, exponho trechos e fragmentos dos pareceres dados pelos relatores, deputados e senadores presentes nestas Comissões. Este material coloca, ao menos, duas questões fundamentais a esta pesquisa:

1) O primeiro objetivo da Nova Lei era ‘acabar’ com a indistinção entre usuários e traficantes, ou melhor, de usuários presos como traficantes no Brasil²⁰.

2) Com isto a intenção dos legisladores era deslocar o usuário do sistema de justiça criminal para o sistema de saúde e assistência social e, de modo contrário, punir mais duramente o traficante.

4. O debate do legislativo sobre as diferenciações entre usuários e traficantes.

Tanto o PL n° 7134, oriundo do Senado, quanto o Substitutivo aprovado pela CSPCCOVN, buscam, dar novo tratamento à legislação sobre drogas. No entanto, os dois projetos, em que pese o reconhecimento do esforço dos parlamentares que os aprovaram, não fazem uma diferenciação adequada entre o uso e tráfico [...] O PL n° 7134 (origem no Senado Federal) avança, de fato, no que se refere aos usuários e dependentes, na medida em que propõe, ao invés de penas de prisão, penas restritivas de direitos. Contudo, contrariando recomendações da Organização Mundial de Saúde, propõe, entre as medidas, o tratamento e a internação compulsórios. (ibid) Substitutivo ao PL n° 6.108/02 (Câmara dos Deputados) aprovado pela CSPCCVN, propõe, em síntese, o mesmo tratamento dado ao usuário ou dependente no texto do PL n° 7.134/02. Com relação à repressão do chamado crime de tráfico e seus acessórios, as duas proposições dão tratamento semelhante (3 a 15 anos), sendo que o Substitutivo apresentado ao PL n° 6.108/02, prevê penas mais altas para certas condutas. (ibid). (Diário da Câmara dos Deputados, Fev. 2004, p.05401)

²⁰ Esta indistinção não é algo propriamente novo, fruto exclusivamente da Nova Lei de Drogas, como já apontaram há bastante tempo os trabalhos de Barbosa (2008) e Zaluar (2004).

O trecho acima foi retirado de um parecer²¹ do Deputado (e relator do projeto de lei) Paulo Pimenta PT-RS no início da tramitação da atual lei de drogas. O parecer, dado no dia 12/02/2004, indica que o legislativo justificou sua “nova” política de drogas de modo que esta deveria diferenciar de modo mais objetivo o “usuário” do “traficante”. Segundo o deputado, os primeiros deveriam ser vistos enquanto pessoas que possuem “*vulnerabilidades de fundo individual e social*”²² diz o Deputado; já os segundos – traficantes - deveriam ser punidos de modo mais repressivo “atendendo ao clamor da sociedade brasileira”. Por isto, como veremos, o projeto inicial previa 3 anos como pena mínima ao comércio de drogas, mas passou para 5 anos.

Aqui, por meio do conteúdo histórico produzido pelos discursos dos parlamentares no Congresso Nacional podemos analisar porque estes conteúdos foram aceitos, em um contexto histórico específico, como verdadeiros, e quais efeitos de verdade e poder ele produziu: i) o usuário de drogas visto como alguém detentor de “vulnerabilidades sociais e individuais” e que deverá ser objeto de políticas de saúde e sociais permanecendo a conduta como crime; ii) o traficante como um ser humano definido pela sua negação (seu abjeto) como a velha figura estigmatizada que simboliza o “mal” e que fornece o desejo aos “usuários”²³.

²¹ Substitutivo ao PL 7.134/02 e PL 6108/02 - Parecer da CCJR – 12/02/2004. (Diário da Câmara dos Deputados, Fev. 2004, p.05401).

²² Ainda, sobre as raízes do voto conservador em São Paulo, ver o importante texto de Antônio Flávio. *A direita mora do outro lado da cidade*. RBCS, 10, vol. 4, jun. 1989.

²³ Embora de perspectiva teórica e metodológica completamente diversa, Becker pontua algumas questões fundamentais sobre os usuários de drogas e interações sociais. Para Becker (2008), as regras existem no formato de lei, tradição, consenso e em acordos que podem ser, mais ou menos, explícitos. No entanto, a tarefa de afirmá-la pode ser monopólio de um corpo e saber especializado: as instituições da justiça, um comitê de ética médica ou o Parlamento. Por sua vez, a imposição “...pode ser uma tarefa de todos, ou pelo menos a tarefa de todos no grupo a que a regra se aplica.” (Becker, 2008, p.16). Para Becker (2008), quando uma regra é imposta (na forma de lei ou de acordos informais) a pessoa a quem se presume que infringiu pode ser vista como um ‘tipo especial’: *aquele de quem não se espera que viva em acordo com as regras estipuladas pelo grupo*. Esta pessoa é encarada como um *outsider* pelos empreendedores morais, que buscam criar regras e leis para proibir determinados atos e condutas.

Vale lembrar que o usuário de drogas é bastante estigmatizado ainda hoje na sociedade brasileira, particularmente, na cidade de São Paulo. Pesquisa da *Fundação Perseu Abramo* (2009) constatou que os usuários de drogas, junto com os ateus, são os grupos sociais contra os quais há maior repulsa social: *17% possuíam repulsa contra os ateus, 25% antipatia e 39% indiferença; quanto aos usuários de drogas os percentuais foram: 17% repulsa social, 24% antipatia e 37% indiferença*²⁴. Nesta mesma perspectiva, é interessante citar a pesquisa recém-publicada (23/09/2012) pelo Instituto Data Folha sobre os candidatos a prefeito da cidade de São Paulo em 2012. Com o título *“Inclinação conservadora em São Paulo impulsiona Russomanno”* a pesquisa constatou que a frase com maior aceitação dos entrevistados foi a favorável a proibição do uso de drogas: *“A frase com maior vantagem sobre sua alternativa foi ‘o uso de drogas deve ser proibido porque toda a sociedade sofre com as consequências, com 81% de aceitação. Ganhou de ‘Acreditar em Deus torna as pessoas melhores’, aprovada por 79%.”*²⁵

Em suma, os parlamentares (re) estabelecem uma divisão binária entre usuários e traficantes, posta como práticas sociais, por meio do dispositivo aprovado de modo que podemos identificar aqui as conexões entre os mecanismos de coerção e os conteúdos de conhecimento nos pares: repressão/redução de danos; despenalização/criminalização; saúde/assistência social; prisão/clínica; doença e crime. Por meio destas duas figuras é possível relacionar tais discursos e práticas com uma “arte de governar” as drogas²⁶, pois: *“A arte de governar deve então estabelecer suas regras e racionalizar suas maneiras de fazer propondo-se como objetivo, de certo modo, fazer o dever-ser do Estado tornar-se ser”* (FOUCAULT, 2008, p.6)

Reinvestem-se nas figuras do usuário e do traficante como objeto de práticas estatais, de modo que se estabeleça um pouco “mais de liberdade” com um “pouco a mais” de controle. Para os primeiros, uma ampliação de rede de saúde pública e das políticas de assistência social inserindo-os a nas redes estatais de controle social formal e informal (clínica, família, SUS, etc). Para os

²⁴ Disponível em: <http://www.paulopes.com.br/2009/05/ateus-e-usuarios-de-drogas-sao-os-mais.html#.UGBokq7sYTB> - Acesso em 24/09/2012.

²⁵ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1157902-inclinacao-conservadora-em-sao-paulo-impulsiona-russomanno.shtml>. Acesso em: 24/09/2012.

segundos, o encarceramento em massa e a prisão como forma de incapacitação.

Na prática, quem se encarrega de operar estas diferenciações é a polícia e o sistema de justiça criminal. E esta diferenciação é, via de regra, criminalizadora preferencialmente dos grupos mais vulneráveis e estigmatizados. Em outro item da minha tese de doutoramento foi analisado 1256 pessoas criminalizadas por drogas tendo em vista algumas variáveis de desigualdade. Quanto à escolaridade tem-se que apenas 1,3% (16 indivíduos) possuem Ensino Superior Completo e 1,4% dos criminalizados possuem Ensino Superior Incompleto. Ou seja, apenas 2,7 % de todos os sujeitos incriminados cursavam ou estavam cursando uma Universidade entre 1256 pessoas detidas entre 2004 e 2009. De modo contrário, a maioria dos sujeitos criminalizados concentra-se no Ensino Fundamental Incompleto com percentual correspondente a 22,5% e, sobretudo, no Ensino Fundamental Completo a 50,2%. Somando os dois percentuais (Ensino Fundamental Completo e Incompleto) têm-se 72,7% = 914 indivíduos em um universo de 1256. Um grau a mais de escolaridade (Ensino Médio) reduz o percentual para 4,9% indivíduos com Ensino Médio Incompleto e 15,4% com Ensino Médio. Quanto ao percentual de analfabetos, têm-se 1,3%²⁷.

Acrescente a estas questões, a constatação presente nos discursos de deputados e senadores de que uma das características centrais das ações de grupos criminosos - que comercializam mercadorias ilegais - é o enredamento com o poder estatal em complexas relações de apoio e negociações entre agentes do poder estatal e agentes de grupos criminosos, como já apontou Mingardi (1996), Misse (1997) entre outros. Ou seja, são difusos os limites entre o formal e o informal, entre o legal e o ilegal no que diz

²⁷ Os dados são aproximados de recente pesquisa feita pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo sobre a utilização da Prisão Provisória e apreensões por drogas. Num universo de 604 casos, coletados durante 3 meses, os graus de escolaridade encontrados na pesquisa foram de: 60,46% para Primeiro Grau Completo; 19% para Primeiro Grau Incompleto; 14% para Segundo Grau Completo; 5% para Segundo Grau Incompleto; 0,88% Analfabeto; 0,33% para Superior Completo e 0,33% para Superior Incompleto. No que diz respeito à ocupação dos sujeitos criminalizados, a mesma pesquisa citada do NEV dividiu o incriminados em 3 grupos e obteve os seguintes resultados: 62,17% declararam exercer alguma atividade remunerada, incluindo trabalhadores do mercado informal; 29,43% eram desempregados e 8,4% estudantes.

respeito ao crime de tráfico ilícito de drogas, ou segundo expressão de Misse (1997), o 'mercado informal criminal' é permeado por estes pares que, conforme demonstrei, não era de desconhecimento total dos parlamentares que formularam o novo dispositivo de drogas.

Assim sendo, a análise deste histórico legislativo permite demonstrar de modo empírico à formulação da lei 11.343 de 2006 e as condições de possibilidade para torná-la aceitável: o aumento da punição para os traficantes e o fim da pena de prisão para o usuário de drogas. Vimos que as duas figuras foram investidos por saberes e convenções (ONU, por exemplo) fazendo com que o Brasil se inserisse nesse contexto de uma nova tecnologia de poder, mais preventiva para uns (usuários), mas mais repressiva para outros (traficantes). Estes mecanismos e dispositivos não se tornaram aceitáveis por um direito originário, mas incluíram condições específicas de aceitabilidade e enunciação de modo que buscamos aqui seguir as suas condições de aceitabilidade e seguir as linhas de ruptura (com o paradigma anterior).

Os dois movimentos, portanto, marcam a condição de emergência do dispositivo de drogas no Brasil por meio dessas duas operações correlativas, já que: *“O discernimento das linhas de aceitabilidade de um sistema é indissociável do discernimento das linhas que o tornam difícil de ser aceito: seu arbitrário em termos de conhecimento, sua violência em termos de poder, enfim, sua energia. Portanto, há a necessidade de se encarregar dessa estrutura, para melhor seguir seus artifícios”* (FOUCAULT, 2000, p.185).

Como já foi dito no início do texto, no ano de 2005 (antes de entrar em vigor a Nova Lei de Drogas/Lei 11.343 de 2006), o número absoluto de presos por drogas era de 32.880 homens e mulheres. Na época, o encarceramento por drogas era responsável por 13% do total de presas e presos no Brasil. Ao fazermos uma rápida análise comparativa, verifica-se que, em 2012, este número passou a 133.946 pessoas detidas por drogas. De acordo com outros resultados de minha pesquisa de doutorado, observa-se que na cidade de São Paulo a maior parte dessa população criminalizada é formada por homens jovens de 18 a 30 anos. Cabe notar ainda que percentualmente, houve um grande crescimento do número de mulheres

presas por drogas: em 2005, elas representavam 36%; em 2012, representam 54% do total de mulheres presas.

Pode-se pensar que estas mudanças legais, propagadas por diferentes atores e grupos sociais, marcam também os limites de lidar com um tema tão árido. No limite, portanto, pode-se dizer que tais mudanças e debates fazem com que as consequências práticas destas alterações legislativas no Brasil sejam – ao menos para a população criminalizada por drogas no sistema penal - de âmbito restrito, seletivo e limitado.