

Parecer do Conselho Federal de Psicologia (CFP)

sobre o Projeto de Lei nº 7663/2010¹

I. Introdução:

O tema da política de drogas pressupõe uma complexidade que precisa ser reconhecida por quem desejar abordá-lo com seriedade. Há muitas formas de se oferecer tratamento equivocado aos desafios postos pelo consumo de drogas no mundo, pela dependência química e pelo tráfico de substâncias tornadas ilícitas, mas a primeira e a mais importante destas formas é a simplificação.

Quando tratamos de políticas públicas é preciso que as respostas delineadas pelo Estado sejam amparadas por evidências científicas, que os programas implementados sejam monitorados constantemente e que seus resultados sejam avaliados por instituições independentes e especializadas. Em nossa experiência como Nação, uma parte expressiva dos fracassos alcançados pelo Poder Público está vinculada à escolha de alternativas impostas pelo senso comum ou por estratégias políticas que não guardam qualquer relação com evidências, nem com o exame criterioso dos resultados obtidos a partir de sua implementação. Muitas das respostas apresentadas como soluções exigidas pela “opinião pública” e apoiadas pela mídia não têm produzido qualquer resultado

¹ Projeto de lei de autoria do Deputado Osmar Terra (PMDB/RS) que “acrescenta e altera dispositivos à Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para tratar do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas, dispor sobre a obrigatoriedade da classificação das drogas, introduzir circunstâncias qualificadoras dos crimes previstos nos arts. 33 a 37, definir as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e dá outras providências.

positivo e, não raro, conseguem agravar os problemas que pretendiam resolver.

No que concerne às políticas públicas sobre drogas, os Estados Unidos têm oferecido exemplos muito expressivos do quanto podem ser graves os efeitos de escolhas equivocadas. Em 1920, a 18ª emenda à Constituição americana estabeleceu a proibição da fabricação, do comércio, do transporte, da exportação e da importação de bebidas alcoólicas. O governo dos EUA acreditava que o álcool era a fonte de todos os problemas sociais e que sua proibição seria o melhor caminho para reconduzir a população à virtude. Esta era, aliás, uma opinião muito comum e, um século antes, já era a posição de destacadas lideranças religiosas americanas como Cotton Mather, Lyman Beecher, John Wesley e o reverendo Andrew Elliot. Quando as bebidas alcoólicas foram proibidas nos Estados Unidos, o reverendo Billt Sunday fez uma previsão:

O reino das lágrimas acabou. As favelas serão, em breve, apenas memória. Nós iremos transformar nossas prisões em fábricas e as cadeias (dos condados) em armazéns e silos. Os homens caminharão eretos a partir de agora, as mulheres irão sorrir e as crianças, gargalhar.²

A política proibicionista conhecida como “Lei Seca” (também chamada The Noble Experiment), entretanto, não reduziu o consumo de álcool (HU, 1950:53; ROSEMBLOOM, 1935:51). Alguns estudos apresentam evidências de substancial aumento do consumo a partir dos speakesies, bares clandestinos e subterrâneos (THORNTON,

² No original: *The reign of tears is over. The slums will soon be a memory. We will turn our prisons into factories and our jails into storehouses and corncribs. Men will walk upright now, women will smile and children will laugh. Apud: Woodiwiss (1988:6).*

1991). O crime explodiu durante os treze anos de proibição do álcool, com elevação impressionante nas taxas de homicídio. A corrupção se instalou nas polícias americanas e centenas de policiais foram mandados para a prisão por seus vínculos com os traficantes de bebida³. Por volta de 1930, cerca da metade da lotação das prisões federais já era de condenados por crimes relacionados ao álcool e outras drogas. O proibicionismo, ao mesmo tempo, estimulou a formação de grupos mafiosos. Al Capone, que comandou o tráfico de bebidas em Chicago, é, neste sentido, apenas o resultado mais conhecido de uma legislação cheia de boas intenções e totalmente equivocada. Esta experiência, no mais, confirmou aquilo que Cowan (1986:30) denominou como “A Lei de Aço da Proibição” (The Iron Law of Prohibition) segundo a qual, quanto mais intensos são os esforços e os investimentos para a aplicação da proibição, mais potentes as substâncias proibidas se tornam. Quando drogas ou bebidas alcoólicas são proibidas elas têm grande variabilidade em sua potência, são adulteradas com substâncias desconhecidas e perigosas, porque não são produzidas nem consumidas nos limites construídos pelo próprio mercado. Durante a Lei Seca nos EUA, por exemplo, a ilegalidade criou espaço para que produtores inescrupulosos vendessem álcool metílico, o que produziu cerca de 30 mil mortos e mais de 100 mil casos de lesões permanentes como cegueira e paralisia (ESCOHOTADO, 1994: 94-95).

Esta lembrança permite situar as razões pelas quais o direito penal seja, possivelmente, a área onde mais se apresentem medidas que terminam produzindo

3 *Bad Features of the Present Situation and Difficulties in the Way of Enforcement. In: Report on the Enforcement of the Prohibition Laws of the United States, By National Commission on Law Observance and Enforcement, 1931 – Disponível em: <http://www.druglibrary.org/schaffer/Library/studies/wick/wick3.html>*

efeitos opostos aos pretendidos. Ao longo da história do Brasil, temos experimentado uma política criminal estruturada na promessa dissuasória das penas privativas de liberdade. Nosso Código Penal segue prevendo o encarceramento para a grande maioria dos delitos, inclusive para aqueles praticados sem violência. Os resultados obtidos por esta experiência, entretanto, jamais foram avaliados pelo Poder Público. Os governantes, gestores, legisladores, magistrados e membros do Ministério Público, tanto quanto os chamados “formadores de opinião”, seguem, em sua maioria, convictos de que os problemas enfrentados pelo Brasil na área da segurança pública seriam melhor abordados, ou mesmo solucionados, caso pudéssemos contar com uma legislação penal “dura” - que estabelecesse penas mais graves e assegurasse maior número de condenações à prisão. Em apoio a estas expectativas, ao invés de evidências, se oferece mitos como o “Tolerância Zero”, que seguem mobilizando tanto a ingenuidade quanto a preguiça⁴. Os adeptos das políticas de “tolerância zero” no Brasil, a propósito, ficariam um tanto desorientados se soubessem que, entre 1990 e 2009, as taxas de encarceramento nos EUA subiram 65%, mas, em Nova Iorque, elas caíram 28%⁵. Assim, a cidade norte-americana que apresentou os melhores resultados na redução do crime e da violência foi aquela que menos empregou as penas de prisão. Como o assinala Franklin Zimring, o que a experiência de Nova Iorque demonstrou, na verdade, foi que os EUA só conheciam uma maneira de abordar o crime e a violência: condenar as pessoas à prisão, e que esta forma não era eficiente para a redução do crime e da violência, podendo mesmo agravar tais problemas.

A criminalização da produção e do consumo de drogas no Brasil começa em 1932, com a Consolidação das Leis Penais. A expressão “substâncias venenosas” empregada no Código Penal de 1890 é, então, substituída por “substâncias entorpecentes” e se

⁴ Um exame criterioso a respeito da redução do crime e da violência em Nova Iorque nos anos 90 pode ser encontrado na obra de Zimring (2011).

⁵ “What Really Cleaned Up New York” - The city's extraordinary, continuing decrease in crime had little to do with Giuliani. An expert explains why - By Thomas Rogers. Disponível em: http://www.salon.com/2011/11/19/what_really_cleaned_up_new_york/

comina a pena de prisão de 1 (um) a 5 (cinco) anos para quem as oferecesse. Na ditadura do Estado Novo, o proibicionismo foi alargado com o Decreto-lei 891/38 que estabeleceu a internação obrigatória de “toxicômanos” e agravou as penas para aqueles que usavam drogas para a “satisfação de prazeres sexuais” (KARAN, 2010). Depois disso, a criminalização da venda e do consumo de drogas tornadas ilícitas só se aprofundou. Primeiramente no Código Penal de 1940; depois, em nova ditadura, com a Lei 4.451/64 que cria novo crime: o de plantar os espécimes vegetais dos quais se originam as substâncias proibidas. Depois, o Decreto-lei 385/68 irá especificar o crime de “uso pessoal” mantendo as mesmas penas previstas para o tráfico. Em 1971, a Lei 5.726 irá agravar as penas, estabelecendo o crime de “quadrilha para tráfico”, que poderia ser formada por duas pessoas (!); determinando o trancamento de matrícula do estudante usuário e a perda do cargo de diretores de estabelecimentos de ensino que deixassem de comunicar às autoridades sanitárias os casos de uso e “tráfico” dessas substâncias no âmbito escolar. Mais adiante, a Lei 6.368/76 triplicou as penas para o tráfico que passaram a ser de 3 (três) a 15 (quinze) anos de reclusão.

Sintetizando esta evolução do proibicionismo no Brasil, Karan (2010) lembra que outras medidas de agravamento penal foram impostas ao tráfico:

Aplicam-se ainda às criminalizadas condutas relacionadas à produção e ao comércio das drogas tornadas ilícitas dispositivos constantes de outras leis especiais: a Lei 8.072/90 que, dispendo sobre os crimes ditos “hediondos” e os a eles equiparados, dentre os quais o “tráfico” de drogas qualificadas de ilícitas, marca o início da edição de leis de emergência ou de exceção após a redemocratização do Brasil; a Lei 9.034/95, que, inspirada pelo pretexto de repressão à “criminalidade organizada”, naturalmente, nem em sua versão original, nem com as modificações introduzidas pela Lei 10.217/01, conseguiu explicitar o que seja tal indefinível fenômeno; a Lei 9.296/96, que veio regulamentar a interceptação de comunicações telefônicas e em sistemas de informática e telemática; a Lei 9.613/98, que veio criminalizar a chamada lavagem (ou branqueamento) de capitais.

Este movimento político, jurídico, militar e midiático prossegue em seu discurso de “endurecimento penal” também com a Lei 11.343/2006 que agrava as penas para o

tráfico, fixando a pena mínima em 5 (cinco) anos de prisão. Esta mesma legislação, que chegou a ser apontada como “moderna” pelos desavisados, estabeleceu circunstâncias agravantes (uso de arma, venda nas dependências ou imediações de estabelecimentos prisionais, de ensino ou hospitalares, de sedes de entidades estudantis, sociais, culturais, recreativas, esportivas, ou beneficentes, de locais de trabalho coletivo, de recintos onde se realizem espetáculos ou diversões de qualquer natureza, de serviços de tratamento de dependentes de drogas ou de reinserção social, de unidades militares ou policiais ou em transportes públicos) que aumentam a pena de 1/6 (um sexto) a 2/3 (dois terços).

Karan (2010) chama a atenção para outra característica da legislação anti-drogas, a “antecipação do momento criminalizador”:

Essa antecipação se revela no abandono das fronteiras entre consumação e tentativa, com a tipificação autônoma (isto é, a previsão na lei como crime) da posse, do transporte ou da expedição das substâncias ou matérias primas proibidas. Possuir, transportar ou expedir são condutas que constituem apenas um começo da execução da venda ou de qualquer outra forma de fornecimento, que caracterizam propriamente o “tráfico”. Pense-se, por exemplo, no caso de um crime de homicídio por envenenamento, em que o oferecimento da bebida com o veneno é apenas um começo da execução da proibida conduta de matar. Se alguém é surpreendido entregando o copo e, assim, é interrompido em sua ação e não consegue que a vítima efetivamente tome a bebida envenenada e morra, será punido, como prevê a legislação penal regular (o Código Penal), apenas pela tentativa, tendo assim a pena reduzida entre um a dois terços. A pena mínima do homicídio consumado é de seis anos de reclusão. Essa pena mínima para quem tentou matar, mas não conseguiu, será reduzida para, pelo menos, quatro anos. No caso do “tráfico”, não. Tanto a posse, o transporte ou a expedição, quanto o efetivo fornecimento ou venda serão punidos com a mesma pena (...). A criminalização antecipada contraria – e, portanto, viola – o princípio da exigência de lesividade (ou ofensividade) da conduta proibida, segundo o qual uma conduta só pode ser objeto de criminalização quando direta, imediata e significativamente afete um bem jurídico relacionado ou relacionável a direitos individuais concretos

O rigor penal em vigor no Brasil quanto ao tráfico de drogas envolve, ainda, a possibilidade do abate de aeronave (artigos 1º, 2º e 3º do artigo 303 da Lei 7.565/86, com as modificações introduzidas pela Lei 9.614/98, regulamentada pelo Decreto

5.144/04), que introduziu a pena de morte fora de período de guerra, ou seja, fora da exceção prevista pela Constituição Federal. Ele é notável, também, na vedação imposta pela Constituição Federal de fiança, graça e anistia ao crime de tráfico (C.F. art. 5º, inciso XLIII), na impossibilidade de concessão de indulto, de suspensão condicional da pena de prisão (sursis) e de substituição por pena restritiva de direito, na vedação da concessão da liberdade provisória ⁶ e nos prazos diferenciados para a obtenção de benefícios na execução penal. Neste particular, é importante lembrar que a Lei dos Crimes Hediondos vedava a progressão de regime, o que foi considerado inconstitucional pelo STF, ainda que com quase duas décadas de atraso.

Este percurso de criminalização do tráfico e do consumo de drogas não produziu qualquer resultado positivo. Décadas de proibicionismo no Brasil só conseguiram produzir uma enorme massa carcerária, uma corrupção crescente em várias esferas da atividade pública, especialmente nas polícias, e uma infinita sequência de violações de direitos. A repressão, as leis excepcionais, o alarma social, as penas rigorosas e tudo o mais não diminuíram o consumo de drogas nem reduziram sua oferta. Pelo contrário, elas alimentaram o mercado ilegal, estimularam lucros impressionantes e produziram um grave problema de segurança pública posto que o tráfico é, em si mesmo, muito mais danoso do que os efeitos de todas as drogas somadas. Mas, incrivelmente, quando debatemos sobre qual a política pública mais eficiente para a redução do número de dependentes químicos, ou quando discutimos sobre as formas mais adequadas de enfrentamento ao tráfico de drogas tornadas ilícitas, seguimos imaginando no Brasil que o caminho a ser percorrido envolve doses maiores do mesmo remédio que tem sido ministrado até hoje: a manutenção da política proibicionista, os esforços na repressão ao tráfico e a aposta em tratamentos centrados na abstinência.

⁶ Este comando, claramente inconstitucional, terminou sendo revogado pela Lei 11.464/2007 que modificou o inciso II do artigo 2º da Lei 8.072/90, suprimindo a determinação do artigo 44 da Lei 11.343/2006.

Esta tríade, aliás, tem estruturado as políticas públicas sobre drogas no Brasil desde sempre. O que se pode afirmar com segurança a respeito da conjugação destes elementos (proibicionismo + repressão + abstinência) - que consagra o modelo criminal medicalizante em vigor no Brasil - é que ela assinala opção de altíssimo custo econômico e social e baixíssima resolutividade. Mais grave do que isso: vários estudos têm sugerido que políticas públicas fundadas nestes elementos não apenas são incapazes de oferecer uma resposta satisfatória para os problemas que pretendem enfrentar, como são – elas mesmas – parte do problema a ser superado, vez que seus efeitos são largamente contraproducentes.

O projeto de Lei nº 7663/2010, de autoria do deputado Osmar Terra (PMDB/RS), possui pelo menos um mérito: ele reúne em um mesmo texto todos os equívocos e todas as ilusões de nossa história no que diz respeito às políticas públicas para drogas. A eventual aprovação desta proposição, por conseqüência, potencializará os efeitos perversos das abordagens tradicionais e conservadoras na área, aumentando o número de prisões e o tempo de privação da liberdade, aumentando as possibilidades de condenações de usuários como se traficantes fossem, degradando ainda mais as condições já inaceitáveis de execução penal no Brasil, criando uma indústria de internações compulsórias, regredindo nas iniciativas de redução de danos, aumentando de forma exponencial a despesa pública e violando os direitos elementares de pessoas em situação de fragilidade social.

Para evitar este desastre, o Conselho Federal de Psicologia (CFP), em esforço interdisciplinar, elaborou este parecer. As afirmações aqui expostas e os dados oferecidos ao debate possuem suas respectivas referências acadêmicas, de tal modo que os interessados possam checar as informações nos estudos originais. Nesta discussão, como em tantas outras, não é possível que as opções de políticas públicas sejam estruturadas pelo preconceito, pelas visões moralistas e/ou religiosas ou pela conhecida disposição de mascarar interesses comerciais e eleitorais com afirmações que não se sustentam tecnicamente. O Brasil já pagou um preço muito elevado pela incompetência, pela demagogia e pela mentira. É hora de tratar dos temas da saúde

pública e da segurança com a devida seriedade. Senão por outro motivo, porque posições erradas nestas áreas costumam matar.

II. Sobre a promessa dissuasória do direito penal e suas ilusões

Tornou-se comum afirmar que convivemos com altas taxas de impunidade e que os autores de delitos – em grande parte, pelo menos - terminam não sendo sequer processados. É preciso, entretanto, olhar com cuidado para este fenômeno, de tal modo que seja possível compreendê-lo efetivamente.

Em primeiro lugar, assinale-se que a grande maioria dos crimes cometidos não é punida em todo o mundo. Isto ocorre porque, diferentemente do que imagina o senso comum, crimes são atos que não dizem respeito apenas àqueles que constroem carreiras criminais. Crimes dizem respeito à agência humana. Quase todas as pessoas - inclusive aquelas exemplares em sua conduta como cidadãos – costumam transgredir certas normas legais em determinados momentos de suas vidas, destacadamente na adolescência e quando jovens adultos. Sabemos disso desde os anos 40 quando estudos de auto-relato (*self-report studies*), onde se oferece aos entrevistados garantia absoluta de anonimato, passaram a encontrar quase 100% de respostas positivas para “pelo menos um crime em minha vida”. Porterfield (1943, 1946), um dos pioneiros nestes estudos, examinou os registros criminais de 2.049 jovens julgados em Fort Worth, Texas, identificando 55 tipos diversos de crimes pelos quais os mesmos foram acusados. Depois disso, ele entrevistou 200 jovens do sexo masculino e 137 do sexo feminino, de três faculdades do norte do Texas, para descobrir se e em que frequência aqueles estudantes – que jamais haviam sido conduzidos à Justiça – haviam praticado algum daqueles 55 delitos. Encontrou, então, que todos os entrevistados haviam cometido, pelo menos, um dos crimes listados. Os crimes cometidos pelo grupo de estudantes entrevistados eram tão sérios quanto os demais cometidos pelos chamados “delinquentes” - ainda que praticados com menor frequência -, mas apenas alguns poucos estudantes haviam estado em contato com uma autoridade legal por conta

deles. Inspirados por este trabalho, Wallersteins e Wylie (1947) desenvolveram uma pesquisa similar com 1.698 adultos – homens e mulheres – a respeito de crimes eventualmente praticados por eles até os 16 anos. Usaram para isso uma listagem com 49 tipos penais. Quase todos os entrevistados relataram haver cometido pelo menos um dos crimes listados, sendo que 64% dos homens e 29% das mulheres confirmaram a prática de, pelo menos, um delito grave com uso de violência.

Rolim (2006) observa que estudos posteriores demonstraram que, em que pese a grande maioria dos jovens estar comumente envolvida com algum tipo de atividade ilegal, apenas alguns poucos entre eles cometem crimes sérios repetidas vezes. Gold (1966), por exemplo, encontrou um percentual de 88% de respostas afirmativas para um ou mais delitos, mas apenas 6% dos meninos e nenhuma das meninas no grupo que ele estudou haviam praticado assalto à mão armada. Segundo a ampla revisão de Thornberry e Krohn (2000) esses estudos comprovaram a inexistência de correlação significativa entre os relatos positivos para crime e a origem social dos jovens. Muitos outros trabalhos como o de Anderson *et al* (1994) e Grahan and Bowling (1995) chegaram à mesma conclusão. O que esses pesquisadores descobriram foi que adolescentes de classe média tinham tantas probabilidades de se envolver em crimes quanto adolescentes de famílias pobres. Esta conclusão contrasta radicalmente com os dados estatísticos produzidos pelos registros policiais, onde a quantidade de jovens de classe média envolvidos na prática de atos infracionais é sempre inferior ao seu peso social quando comparada ao número de registros envolvendo jovens pobres. Reforça-se assim a idéia de que as estatísticas policiais oferecem, menos do que um “retrato do crime”, um retrato da própria forma como a polícia trabalha.

Estima-se o número de pessoas que praticaram crimes e que não foram punidas a partir das chamadas “taxas de atrito”. Os cálculos são feitos levando-se em conta o total de indiciamentos realizados pela polícia ou a partir dos dados apurados em pesquisas de vitimização. Com este recurso, temos retrato mais fiel, vez que a maioria

dos crimes – inclusive dos crimes violentos – não são comunicados às polícias.⁷ Nos Estados Unidos, por exemplo, apenas 3% dos crimes violentos se traduzem em sentenças de prisão, o que não deixa de ser surpreendente tendo em vista as altíssimas taxas de encarceramento lá praticadas.⁸ Não sabemos, ao certo, qual é a “taxa de atrito” no Brasil, mas podemos imaginar que as circunstâncias sejam mais sérias. Pesquisa realizada por Soares *et al* (1996:259), no estado do Rio de Janeiro, demonstrou que apenas 8% dos homicídios praticados resultavam em processos encaminhados ao Judiciário, o que assinala intolerável margem de impunidade. Dados apresentados por Khan (2001:36), sobre o desempenho do sistema de justiça criminal do estado de São Paulo, no segundo trimestre de 1999, apontam para um total de crimes estimados por pesquisa de vitimização de 1.330.434. No mesmo período, o índice oficial de criminalidade (com base em boletins de ocorrência) foi cerca de 33% desse total (443.478 crimes). Em resposta aos quais foram instalados 86.203 inquéritos policiais (6,4% do total) e efetuadas 29.807 prisões o que perfaz 2,2% do total de crimes estimado para o período.

Normalmente, se imagina que o fenômeno da impunidade seja causado por debilidades na legislação criminal. O que ocorre, entretanto, é algo completamente distinto. Embora a lei penal – destacadamente a lei processual penal – possa responder por determinadas dificuldades como, por exemplo, quando oferece possibilidades irrazoáveis de recursos, o que termina sendo funcional à prescrição, o fenômeno da impunidade está muito mais fortemente associado às debilidades da prova colhida. Alterações na legislação penal, por isso mesmo, pouco efeito produzem nas taxas de impunidade. A depender da lei penal, teremos mais ou menos pessoas presas, por

⁷ A chamada “*dark rate*” (cifra obscura) que mede a quantidade de crimes não relatados ao Estado só pode ser estimada a partir de pesquisas de vitimização. Este tipo de pesquisa, entretanto, é muito raro no Brasil onde – ao contrário dos países de democracia avançada - as autoridades e gestores na área da segurança seguem produzindo diagnósticos com base em estatísticas policiais.

⁸ Em 1994, dados do *Bureau of Justice Statistics*, do *Uniform Crime Reports* e das pesquisas de vitimização, permitiram a projeção de um total de 3,9 milhões de crimes violentos no país. Nesse mesmo ano, 117 mil penas de prisão para este tipo de crime foram prolatadas pelos tribunais americanos, o que perfaz 3% do total.

mais ou menos tempo, mas, se quisermos diminuir as taxas de impunidade, será preciso aperfeiçoar as condições de investigação criminal - o que demandaria repensar o modelo burocrático e ineficiente dos inquéritos policiais; melhorar a inteligência policial e dotar as perícias técnicas dos recursos necessários à produção de prova mais qualificada. O tema da impunidade, em síntese, tem muito a ver com a qualidade da investigação e pouco com a lei penal.

Por fim, é preciso lembrar que o fenômeno da impunidade, especialmente em países como o Brasil, está muito presente entre os crimes praticados pelas elites, inclusive entre as elites políticas. Em meio aos pobres, pelo contrário, as condenações costumam ocorrer com elevada frequência e rapidez. Rezende (2011), por exemplo, demonstra que, no Distrito Federal, os réus processados por tráfico de drogas foram condenados em 85,5% das vezes, sem registro de um só caso de prescrição no universo pesquisado - o que evidencia a rapidez e a extensão da resposta punitiva.

Com base nos últimos dados disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), do Ministério da Justiça, o Brasil havia alcançado o número de 549.577 presos em junho de 2012⁹, o que nos assegurava uma taxa de encarceramento de 288,14 presos para cada 100 mil habitantes, uma das mais altas do mundo. Incrivelmente, o delito que responde isoladamente pelo maior número de condenados no Brasil é o tráfico de drogas, com 26,34% da massa carcerária. Para que se tenha uma ideia do significado deste percentual, bastaria lembrar que os condenados por latrocínio no Brasil são 2,9% do total de presos; os condenados por homicídio simples, 5,1%; os condenados por estupro, 2,4%; os condenados por corrupção ativa, 0,1% e os condenados por tortura, 0,03% da massa carcerária. O tipo penal que ocupa o segundo lugar entre os condenados no Brasil é o roubo qualificado, com 18,5% do total; muito atrás da quantidade de presos por tráfico. Lembrando que falamos aqui da média nacional. Em alguns estados da federação, os condenados por tráfico já são mais de 1/3 do total de presos.

⁹ Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – InfoPen. Disponível em: <http://www.infopen.gov.br/>

Observe-se que o encarceramento em massa de pessoas condenadas por tráfico no Brasil cresceu de maneira extraordinária – para além da curva histórica - após a vigência da nova Lei de Drogas (Lei 11.343/2006) que, em seu artigo 28, descarcerizou¹⁰ o porte para consumo pessoal. O fenômeno sugere, assim, a possibilidade de “migração institucional”. Ou seja, é possível que o notável aumento no número de prisões por tráfico corresponda a uma resistência, tanto dos policiais quanto dos promotores e magistrados, e que muitas pessoas detidas na posse de drogas para uso pessoal – antes punidas pelo artigo 16 da antiga lei – tenham passado a ser enquadradas e sentenciadas como se traficantes fossem. Como o observa Rezende (2011), muitos magistrados recebem acriticamente a afirmação feita pelos policiais que efetuaram a prisão de que “*a droga foi encontrada em poder do acusado, em local notoriamente conhecido como boca de fumo*”, sem se dar conta de que estes locais “notórios” são também frequentados por consumidores¹¹.

Para que o problema fosse solucionado, seria preciso que a lei de drogas no Brasil estabelecesse o que Carvalho (2007:218) chama de “cláusula de barreira”, vale dizer: um limite objetivo dentro do qual o porte da substância ilícita seria irrelevante para o direito penal. Esta tem sido, aliás, a solução empregada - formal ou informalmente - por vários países. Na Espanha, por exemplo, a posse de até 50g de haxixe não configura crime. A posse de 50g a um kg de haxixe, considerada “moderada”, caracteriza o delito de “tráfico simples”; a posse de mais de 1 kg até 2,5 kg é considerada “quantidade de

¹⁰ Alguns autores como Gomes (2006) têm empregado a expressão “despenalização do consumo”, o que parece inadequado vez que a nova lei segue prevendo penas aos usuários (advertência, prestação de serviços à comunidade e medida educativa). A novidade da Lei 11.343 quanto ao consumo foi a supressão da pena privativa de liberdade. Aliás, a própria Lei situa as medidas previstas para os usuários como “penas”, estabelecendo em dois anos a sua prescrição (art. 30). Neste sentido, conforme reconheceu o STF, ela descarcerizou, mas não despenalizou. (RE 430.105-9-RJ, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 13.02.07).

¹¹ Rezende (2011) observa com razão que se tornou comum, também, que os magistrados aceitem como válida a prova da apreensão de drogas na casa do réu sem mandado judicial de busca e apreensão. No inquérito, os policiais fazem constar que “o réu concordou com a entrada da polícia em sua residência”. Esta estranha obsessão dos réus para a produção de prova contra si não produz qualquer desconfiância e é o bastante, mesmo quando, na fase judicial, os acusados desmentem a afirmação.

notória importância” e configura tráfico com punição agravada; por fim, a posse de “quantidade expressiva”, mais de 2,5 kg de haxixe, assinala o “tráfico qualificado”¹².

Uma solução do tipo seria ainda muito mais necessária no Brasil onde a Lei penal, como observa Carvalho¹³, fez com que as cinco condutas previstas como “porte” no artigo 28 (adquirir, guardar, trazer consigo, ter em depósito e transportar) estejam igualmente presentes no art. 33, que trata do tráfico. Assim, a lei prevê para condutas idênticas duas qualificações distintas - uso e tráfico, o que, por óbvio, potencializa o arbítrio.

No caso concreto, o legislador optou por um cheque em branco ao assinalar que o juiz deverá considerar “a quantidade, o local e as condições da infração, e as circunstâncias sociais, pessoais e também a conduta do agente” (artigos 28, §2º e 42 da Lei 11.343/2006). É exatamente na avaliação subjetiva destas circunstâncias, assinale-se, que um eventual consumidor das classes médias e altas da sociedade, flagrado com 50g de maconha, será imediatamente identificado como “usuário”, enquanto um jovem negro, morador da periferia, flagrado com a mesma quantidade da droga, será, quase sempre, identificado como “traficante”. Os indicadores disponíveis e as pesquisas no Brasil sugerem exatamente isso. Um estudo de 2009, que examinou as prisões por tráfico no Rio de Janeiro e em Brasília, mostrou que a maioria dos acusados como traficantes é formada por réus primários e pobres e que somente 16,8% deles são reincidentes¹⁴. São mais de 80% de primários nas varas federais do Rio de Janeiro. Ou seja, é cada vez mais difícil que as prisões sejam resultados de investigações policiais. As prisões são feitas quase sempre em flagrante e os

¹² Assinale-se que a Espanha descriminalizou o consumo de drogas, mas segue combatendo o tráfico e restringindo o consumo de drogas legais como o álcool. A chamada “Ley del Botellon”, por exemplo, proíbe consumo de álcool em vias públicas bem como a venda de bebidas em postos de gasolina.

¹³ Entrevista à Revista Isto É. Disponível em:

<http://antiblogdecriminologia.blogspot.com.br/2011/05/ridiculum-vitae-o-dito-e-o-publicado.html>

¹⁴ Ministério da Justiça e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Pesquisa de Luciana Boiteux e Ela Wiecko Volkmer de Castilho, 2009. Disponível em: www.mj.gov.br/sal.

“traficantes” presos são, como regra, aqueles que estão na ponta deste enorme e complexo negócio. São, efetivamente, os camelôs do tráfico. São jovens, pobres, moram nas periferias urbanas e encontram na venda de drogas tornadas ilícitas um meio de sobrevivência. Os verdadeiros donos deste negócio – o mais lucrativo do mundo – não moram em favelas e não são, como regra, sequer investigados.

Independentemente da hipótese da “migração institucional” – que só poderia ser comprovada por estudos específicos - os números oficiais demonstram que o Brasil tem efetuado prisões e condenado uma impressionante quantidade de pessoas por tráfico de drogas como nunca em sua história. Qual o efeito destas prisões? Por acaso se tem notícia de redução do consumo de drogas ilícitas no Brasil ou de diminuição de quantidades de drogas comercializadas?

O fato de mandarmos para a prisão dezenas de milhares de jovens por tráfico todos os anos, na verdade, não produz qualquer efeito inibitório ao negócio ilegal da venda de drogas, apenas renova o exército de jovens pobres envolvidos, vez que a demanda se mantém pujante. Mas os condenados por tráfico - “crime hediondo” segundo a lei brasileira - cumprirão penas mais longas. Terão, também, depois de cumpridas suas penas, as piores condições para a reinserção social por conta do estigma que é particularmente pronunciado contra “traficantes”¹⁵. O resultado é que o aumento do número de prisões por tráfico agencia novas oportunidades criminosas, operando, concretamente, como um dos fatores mais importantes na organização de quadrilhas e facções criminais dentro dos presídios.

Uma legislação moderna que seja capaz de estimular políticas públicas exitosas com relação às drogas deveria partir da constatação de que a promessa dissuasória do direito penal se revelou, historicamente, uma ilusão e que, no caso das drogas, a

¹⁵ O condenado por tráfico de drogas é percebido pelo senso comum como alguém que fez desta atividade sua profissão e que é, por definição, integrante do “crime organizado”. Estudo de Resende (2011) demonstra, entretanto, que a maior parte dos condenados por tráfico são primários (mais de 60,9%) e atuam em atividades com baixa ou nenhuma qualificação como empregadas, diaristas, babás, jardineiros, engraxates, flanelinhas, carroceiros, prostitutas, serralheiros, pintores de parede, eletricitas, serventes de obras, garçons, motoboys, cozinheiros, vendedores ambulantes, vidraceiros, catadores, cobradores, cabeleireiras, manicures, mecânicos, chapeiros etc.

aposta em favor da repressão assinala um dos fracassos mais retumbantes de que se tem notícia, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo.

III. Sobre a proposta de aumentar as penas para os traficantes e para os usuários de drogas

O PL nº 7663/2010 pretende alterar as penas previstas para o tráfico de drogas e também para o uso de drogas ilícitas. A lei atual prevê em seu artigo 28 o seguinte:

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:

- I - advertência sobre os efeitos das drogas;
- II - prestação de serviços à comunidade;
- III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

§ 1º Às mesmas medidas submete-se quem, para seu consumo pessoal, semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica.

§ 2º Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente.

§ 3º As penas previstas nos incisos II e III do caput deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 5 (cinco) meses.

§ 4º Em caso de reincidência, as penas previstas nos incisos II e III do caput deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 10 (dez) meses.

§ 5º A prestação de serviços à comunidade será cumprida em programas comunitários, entidades educacionais ou assistenciais, hospitais, estabelecimentos congêneres, públicos ou privados sem fins lucrativos, que se ocupem, preferencialmente, da prevenção do consumo ou da recuperação de usuários e dependentes de drogas.

§ 6º Para garantia do cumprimento das medidas educativas a que se refere o caput, nos incisos I, II e III, a que injustificadamente se recuse o agente, poderá o juiz submetê-lo, sucessivamente a:

- I - admoestação verbal;

II - multa.

§ 7º O juiz determinará ao Poder Público que coloque à disposição do infrator, gratuitamente, estabelecimento de saúde, preferencialmente ambulatorial, para tratamento especializado.

Diante desta norma, o PL nº 7663/2010 estabelece que:

Art. 12. O art. 28 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 28.

III -

§ 3º As penas previstas nos incisos II e III do *caput* deste artigo serão aplicadas pelo prazo de 6 (seis) a 12 (doze) meses.

§ 4º Em caso de reincidência, as penas previstas nos incisos II e III do *caput* deste artigo serão aplicadas pelo prazo de 12 (doze) a 24 (vinte e quatro) meses.

.....

§ 6º

III – restrição de direitos relativos à frequência a determinados lugares ou imposição ao cumprimento de horários.

§ 8º Em qualquer das hipóteses previstas nos incisos do *caput* deste artigo, o Poder Público está obrigado a acompanhar o desenvolvimento, registrar o cumprimento e avaliar o progresso do usuário ou dependente de drogas nas atividades atribuídas, de acordo com o seguinte:

I – a sentença judicial designará um responsável por acompanhar o desenvolvimento das atividades pelo usuário ou dependente de drogas; e

II – o juiz competente será informado pelo responsável pelo plano de atendimento individual acerca da avaliação do progresso realizado no cumprimento das atividades do programa, com sugestões sobre ações futuras, se for o caso.” (NR)

Assim, a previsão legal de condenação dos usuários à prestação de serviços à comunidade e à medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo pelo prazo máximo de cinco meses e, em caso de reincidência, pelo prazo máximo de dez meses, terá estes prazos aumentados. O PL aumenta em um mês o tempo de prestação de serviços à comunidade e em sete meses o tempo de frequência a

programas ou cursos educativos. No caso de reincidência, estes prazos são dobrados para 12 e 24 meses, respectivamente.

As razões para as alterações propostas não foram mencionadas pelo autor. Talvez pela simples razão de que inexistem. Trata-se, apenas, de criar dificuldade extra e constrangimento maior aos usuários adultos, para quem o Estado brasileiro não reconhece a liberdade de escolha dos produtos que desejam consumir, ainda que desta escolha só possa decorrer mal a eles próprios. A medida é completamente desarrazoada. Obrigar um jovem de 18 anos que faz uso recreativo de maconha à frequência de curso de prevenção ao consumo de drogas e imaginar que isto possa acarretar efeito positivo revela apenas elevado grau de desconhecimento sobre o que é a juventude, sobre quais são suas reações diante de medidas desta natureza e sobre o quanto os jovens sentem-se desrespeitados e agredidos por esta pretensão “educativa” que, aliás, nunca foi avaliada no Brasil.

A preocupação de obrigar adultos usuários, que não são sequer dependentes, a frequentar cursos ou prestar serviços à comunidade contrasta com a inação frente a outros temas que representam perigos efetivos à saúde pública como a compra e o emprego descontrolado de produtos agrotóxicos banidos em vários países e que podem causar danos graves à saúde de milhões de pessoas; a prescrição disseminada de drogas sintéticas vendidas por grandes laboratórios e que podem causar séria dependência, além de graves efeitos colaterais; a medicação massiva e inexplicável de crianças diagnosticadas como portadoras de Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH)¹⁶ e o estímulo à venda de bebidas alcoólicas, ao ponto da suspensão da vigência de leis que as proibiam nos estádios de futebol para atender aos interesses dos patrocinadores da próxima Copa do Mundo, para lembrar apenas alguns exemplos.

¹⁶ Recente estudo da Anvisa encontrou que, entre 2009 e 2011, o consumo do metilfenidato, medicamento comercializado no Brasil com os nomes Ritalina e Concerta, aumentou 75% entre crianças e adolescentes na faixa dos 6 aos 16 anos.

Observe-se que o mesmo artigo 12 do PL nº 7663/2010 introduz nova penalidade aos usuários: a proposição de um inciso III para o parágrafo 6º do art. 28 da Lei 11.343 estabelece a possibilidade da *“restrição de direitos relativos à frequência a determinados lugares ou imposição ao cumprimento de horários”*. Além disto, cria um § 8º na Lei 11.343, estabelecendo a obrigação do Poder Público de *“acompanhar o desenvolvimento, registrar o cumprimento e avaliar o progresso do usuário ou dependente de drogas nas atividades atribuídas”*. Pela proposta, a sentença judicial deverá designar um responsável pelo acompanhamento *“das atividades (desenvolvidas) pelo usuário ou dependente de drogas”*. A proposta prevê, ainda, que o *“Juiz competente”* seja informado sobre *“o progresso realizado no cumprimento das atividades do programa, com sugestões sobre ações futuras, se for o caso”*.

Pela proposta, os usuários adultos de drogas, mesmo que não sejam dependentes, devem ser submetidos à medida de comparecimento a programa ou curso educativo, a depender da situação por até dois anos. Considerando que o Brasil possui pelo menos oito milhões de consumidores de maconha (três milhões deles consumidores frequentes)¹⁷ e quase outros três milhões de usuários de cocaína, crack e opi¹⁸, pode-se afirmar que o universo de consumidores de drogas ilegais no Brasil é superior a 11 milhões de jovens e adultos, podendo ultrapassar em muito esta marca se levarmos em conta o uso de todas as drogas ilegais e a subnotificação nas pesquisas de consumidores eventuais. Se a política pública a ser construída no Brasil tiver como meta a abordagem de todos os usuários, como pretende o PL nº 7663/2010, então estaremos diante de uma insanidade sem precedentes.

Primeiro, por óbvio, não haverá recursos para estruturar cursos para milhões de pessoas, nem para prolongar o funcionamento de cada um deles por até 24 meses como estabelece o PL e, tampouco, para montar equipes com os milhares de

¹⁷ Dados do 2º levantamento nacional de álcool e drogas (Lenad) realizado pelo Instituto Nacional de Políticas Públicas do álcool e outras Drogas (Inpad), da Unifesp. Relatório disponível em: http://www.inpad.org.br/images/stories/LENAD/lenad_maconha-1%20copia.pdf

¹⁸ Idem. Relatório disponível em: http://www.inpad.org.br/images/stories/LENAD/apresentacao_lenad%20cocaina_05_09.pdf

profissionais que serão necessários para o acompanhamento destes milhões de usuários. Ainda que o Brasil pudesse investir bilhões de reais na montagem destas primeiras estruturas propostas pelo PL nº 7663/2010 seria um absurdo fazê-lo, senão por outra razão, porque a projeção utópica de um mundo sem usuários de drogas é irreal e ingênua. Em todas as sociedades conhecidas, sempre se verificou o uso de substâncias psicoativas que alteram o senso de percepção e o estado de vigília das pessoas, mesmo em comunidades pré-históricas (ESCOHOTADO, 2004). Qualquer pessoa tem o direito de imaginar um mundo sem drogas, mas não se pode permitir que o País seja submetido a metas irrealizáveis, potencialmente violadoras de garantias individuais, e que serão nova e prodigiosa fonte para o desperdício de recursos públicos.

O PL 7663/2010 estabelece também um aumento nas penas cominadas para os condenados por tráfico de drogas. A lei de drogas em vigor dispõe que:

Art. 40. As penas previstas nos arts. 33 a 37 desta Lei são aumentadas de um sexto a dois terços, se:

I - a natureza, a procedência da substância ou do produto apreendido e as circunstâncias do fato evidenciarem a transnacionalidade do delito;

II - o agente praticar o crime prevalecendo-se de função pública ou no desempenho de missão de educação, poder familiar, guarda ou vigilância;

III - a infração tiver sido cometida nas dependências ou imediações de estabelecimentos prisionais, de ensino ou hospitalares, de sedes de entidades estudantis, sociais, culturais, recreativas, esportivas, ou beneficentes, de locais de trabalho coletivo, de recintos onde se realizem espetáculos ou diversões de qualquer natureza, de serviços de tratamento de dependentes de drogas ou de reinserção social, de unidades militares ou policiais ou em transportes públicos;

IV - o crime tiver sido praticado com violência, grave ameaça, emprego de arma de fogo, ou qualquer processo de intimidação difusa ou coletiva;

V - caracterizado o tráfico entre Estados da Federação ou entre estes e o Distrito Federal;

VI - sua prática envolver ou visar a atingir criança ou adolescente ou a quem tenha, por qualquer motivo, diminuída ou suprimida a capacidade de entendimento e determinação;

VII - o agente financiar ou custear a prática do crime.

Este conjunto de circunstâncias qualificadoras já é tão amplo que, na prática, quase todos os condenados por tráfico poderão ter suas penas agravadas em até 2/3 (dois terços), bastando para isso que no cálculo da dosimetria tenhamos juízes com a mesma disposição do autor do PL nº 7663/2010. Por conta de dispositivos como estes – já previstos na Lei 11.343/06 - as penas impostas aos condenados por tráfico podem ultrapassar – e de fato isto tem ocorrido com frequência – as penas impostas aos condenados por homicídio simples. A incompreensão sobre estes temas conduziram o Brasil a uma situação onde vender substâncias tornadas ilegais pode constituir ação mais reprovável do que matar alguém. Mas o PL nº 7663/2010 pretende radicalizar esta desproporção ao propor que:

Art. 13. Inclua-se o seguinte art. 39-A na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006:

“Art. 39-A. Revelar ou permitir o acesso à informação sobre usuário ou dependente de drogas a pessoa não autorizada ou quebrar o dever de sigilo.

Pena – detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.”

Art. 14. Acrescentem-se os seguintes incisos VIII e IX ao art. 40 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006:

“Art. 40.

.....

VIII – o crime envolve drogas de alto poder de causar dependência, de acordo com a classificação prevista na alínea “c” do inciso I, do parágrafo único, do art. 1º desta Lei; e

IX – o crime envolve a mistura de drogas como forma de aumentar a capacidade de causar dependência.” (NR)

Para que se entenda o que o autor está propondo: o PL nº 7663/2010 prevê, em seu artigo 1º, a elaboração, “por lei ou pelo Poder Executivo”, de uma lista de drogas proibidas com uma escala a respeito da capacidade de cada uma delas “causar dependência”¹⁹. Haverá, no mínimo, uma escala com três categorias: “baixa, média e

¹⁹ No discurso proibicionista as drogas são tratadas como se fossem seres malignos dotados de volição. São elas, então, que “causam” a dependência. O fenômeno da dependência, por óbvio, é mais complexo e jamais será compreendido se desconsiderarmos seu verdadeiro sujeito, aquele que busca a droga.

alta”. Com base nesta proposição, o PL apresenta duas novas circunstâncias qualificadoras do crime que darão razão para o aumento da pena de um sexto a dois terços.

Assim, aquele que **“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”** ou, ainda, aquele que **“importa, exporta, remete, produz, fabrica, adquire, vende, expõe à venda, oferece, fornece, tem em depósito, transporta, traz consigo ou guarda, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, matéria-prima, insumo ou produto químico destinado à preparação de drogas”**, ou ainda aquele que **“semeia, cultiva ou faz a colheita, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, de plantas que se constituam em matéria-prima para a preparação de drogas”**, ou, ainda aquele que **“utiliza local ou bem de qualquer natureza de que tem a propriedade, posse, administração, guarda ou vigilância, ou consente que outrem dele se utilize, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, para o tráfico ilícito de drogas”**, terá sua pena agravada de 1/6 (um sexto) a 2/3 (dois terços) caso a droga seja considerada de “alta capacidade de causar dependência”.

A este respeito, importa lembrar que a classificação de drogas de acordo com o critério proposto pelo PL é de difícil aplicação por conta da inexistência de consenso científico a respeito do tema. Além disto, há a possibilidade da norma produzir efeito diverso do pretendido, estimulando a manipulação de substâncias e o surgimento de novas drogas. Nota técnica do Ministério da Saúde, aliás, destaca estas dificuldades:

Ineficaz sob os pontos de vista científico e jurídico, a classificação poderia resultar ainda, caso fosse aplicada, na manipulação de substâncias para fins de burlar a legislação, incentivando a criação de novas drogas. Tais situações já se constituem como grave problema de saúde pública em alguns países, como Inglaterra e Estados Unidos, onde ocorre a dispersão de combinações “legais” que produzem efeitos extremamente nocivos à saúde (*World Drug Report-Onu*,

2011, <http://abr.io/2Dfg> - *Synthetic Cannabinoids and Spice* - European Monitoring Centre, 2009, <http://abr.io/2Dfi>).²⁰

O Brasil tem um ótimo exemplo a respeito de enfrentamento de dependência química. Por qualquer critério que se queira avaliar esta experiência, ela será sempre um exemplo de sucesso. Estamos falando da dependência química produzida pela nicotina. Para Laranjeira e Gigliotti ²¹ “trata-se de problema tão virulento que embora 70% dos fumantes desejem parar de fumar, apenas 5 % destes conseguem fazê-lo por si mesmos”. No mais, o hábito de fumar está associado a uma extensa lista de doenças graves, especialmente à ocorrência de vários tipos de câncer e ao enfisema pulmonar, sendo que a OMS estima que três milhões de pessoas morram a cada ano, por doenças relacionadas ao tabagismo.

Este, não obstante, é um tema difícil para os proibicionistas por, pelo menos, duas razões: primeiro porque, em que pese os malefícios do tabagismo, a droga é legal em todo o mundo e os adeptos das políticas proibicionistas não estão propondo tornar o tabaco ilegal. Segundo, porque o Brasil e muitas outras nações têm alcançado índices impressionantes de redução do tabagismo com políticas públicas voltadas fundamentalmente para a prevenção e para a regulação restritiva do consumo. O fenômeno tem ocorrido inclusive nos Estados Unidos que já tiveram quase 42% de fumantes, um percentual que contrasta com os atuais 24%²² de usuários de tabaco. No Brasil, cerca de 35% da população adulta era fumante em 1989. Hoje, os fumantes brasileiros são 15,2%.

Reduzimos em mais de 50% o número de fumantes em um espaço de 20 anos, sem qualquer contribuição do direito penal, sem prisões, sem leis excepcionais, sem alarma

²⁰ Leon de Souza Lobo Garcia- Área Técnica de Saúde Mental, Álcool e outras drogas DAPES/SAS/MS. Parecer contrário ao PL 7663 emitido em 17/10/2012.

²¹ LARANJEIRA, Ronaldo e GIGLIOTTI, Analice. **Tratamento da dependência da nicotina**. Psiquiatria na prática médica. Departamento de Psiquiatria - UNIFESP/EPM. Disponível em: http://www.unifesp.br/dpsiq/polbr/ppm/atu1_02.htm

²² *Center of Disease Control Fact Book for 2000-2001*, Atlanta, GA, p.47.

social. Como conseguimos isto? Proibindo a propaganda nos meios de comunicação social; obrigando as empresas a colocar anúncios de advertência nas carteiras de cigarros; limitando os ambientes de uso; resguardando os espaços fechados e desestimulando o consumo. Especialmente, apostamos na formação de uma cultura de prevenção com relação ao tabaco. Os resultados são impressionantes e o serão ainda mais se tivermos a determinação de avançar nessa política, enfrentando os interesses das fumageiras.

Como costuma ocorrer na tradição política brasileira, entretanto, o PL nº 7663/2010 desconsidera a experiência mais amplamente exitosa que já construímos de enfrentamento à dependência química²³ e se dedica a reforçar a experiência mais amplamente fracassada. A proposição em favor do aumento das penas para “traficantes” assinala o compromisso do PL com um passado de erros e expressa aquilo que Pratt (2001) chamou de “nova punitividade” e que Simon (2000) identificou como a “era do hiperencarceramento”. Para o senso comum, o crime é concebido como um problema sempre de maior gravidade – independentemente do crescimento ou da queda real da violência, o que gera um clima de estado de emergência onde “medidas extraordinárias” precisam ser tomadas para defender a sociedade de “ameaças extraordinárias” (HOGG and BROWN, 1998:4).

Assinale-se que a Câmara dos Deputados, em votação simbólica (com o voto apenas dos líderes), aprovou em 8 de agosto de 2012, substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado ao PL 5444/09, de autoria do deputado Paulo Pimenta (PT/RS), que aumenta as penas de 2/3 (dois terços) até o dobro para o tráfico de crack. O mesmo aumento também valerá para quem induzir, instigar ou auxiliar alguém ao uso de crack.²⁴ Como a pena para tráfico prevista na Lei 11.343 é a de

²³ Kaminski (apud SEQUEIRA, 2006) afirma que o fenômeno das drogas está largamente determinado pelo discurso que delas se faz. A representação social da droga seria seu elemento mais tóxico. Percebe-se isto claramente também quando se compara os níveis de preocupação na opinião pública e nos governos com o álcool.

²⁴ Notícia no site da Câmara em:
<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/423738-CAMARA-APROVA-AUMENTO-DE-PENA-PARA-O-TRAFICO-DE-CRACK.html>

reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos, o Brasil poderá ter, em breve, uma legislação que punirá o tráfico de drogas com penas de até 30 (trinta) anos de prisão. Na mesma linha, Projeto de Lei do ex-senador Demóstenes Torres (PLS 111/2011) prevê a prisão para usuários de drogas e também a internação compulsória²⁵. A histeria penal, como se percebe, não escolhe legendas. Para ela, basta determinado perfil parlamentar. A ilusão compartilhada aqui é a de que os traficantes seriam “desestimulados” a lidar com o crack já que as penas passariam a ser muito graves. Ocorre que, como o observou Cesare Beccaria no clássico “Dos Delitos e das Penas” (*Dei Delitti e delle Pene*), não é a severidade da pena que pode desencorajar o ato delituoso, mas a certeza da punição. “*A perspectiva de um castigo moderado, mas inevitável, causará sempre uma impressão mais forte do que o vago temor de um suplício terrível, em relação ao qual se apresenta alguma esperança de impunidade*”. É o que ocorre. Alguém disposto a cometer um ilícito não deixará de praticá-lo por conta da gravidade da pena cominada. O que poderá desencorajá-lo são os riscos reais de identificação, mesmo que a pena seja moderada. A propósito, o livro de Beccaria é de 1764.

O que as medidas preconizadas por Terra, Pimenta e Demóstenes irão assegurar, sem qualquer dúvida, é uma nova onda de encarceramento no Brasil que atingirá, basicamente, jovens pobres das periferias urbanas, pequenos traficantes e usuários de crack. Aqueles que não podem pagar pedágio aos policiais corruptos; aqueles que não podem frequentar baladas onde se consome Ecstasy com segurança privada; aqueles que precisam de apoio psicossocial e de oportunidades de emprego e estudo. Para estes, apontamos um futuro de até 30 (trinta) anos de prisão.

A receita repressiva, entretanto, não se sustenta mais sequer nos EUA. Como é sabido, a “Guerra contra as Drogas” (*War on Drugs*), declarada desde o governo Nixon, produziu a maior população carcerária do mundo e conduziu a sociedade americana a

²⁵ Idem: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/03/01/internacao-compulsoria-para-usuarios-de-drogas-sera-votada-pela-cas-na-proxima-semana>

um conjunto de dilemas. Para que se tenha uma ideia do que ocorreu nos EUA, é preciso lembrar que, entre 1970 e 2006, foram efetuadas 39 milhões de prisões por tráfico ou uso de drogas em casos onde não se verificou conduta violenta dos acusados²⁶. Nos países europeus, as taxas médias de encarceramento estão abaixo de 150 para cada 100 mil pessoas. Já nos Estados Unidos, as taxas são de 1.009 presos para cada 100 mil pessoas. Além desta enorme diferença, a experiência de encarceramento nos EUA possui um claro sentido racista. 72% dos usuários de drogas naquele país são brancos. Entretanto, 80% dos presos federais e 60% dos presos estaduais por crimes de drogas são negros. Em média, pelos mesmos crimes, negros passam seis anos presos e brancos, quatro anos. Nove em cada 10 presos por drogas nos Estados Unidos são negros ou latinos. A maioria nunca mais poderá votar, mesmo após o cumprimento das penas. Os dados são impactantes. Na África do Sul, em 1993, em pleno regime de *apartheid*, havia uma taxa de 851 negros presos para cada 100 mil habitantes. Nos Estados Unidos, em 2008, a taxa era de 6.667 presos negros para cada 100 mil habitantes. Hoje, os Estados Unidos possuem cerca de 4,6% da população mundial e 22,5% dos presos do mundo. Se o consumo e a venda de drogas fossem considerados irrelevantes para o direito penal norte-americano, isso seria traduzido em quase dois milhões de prisões a menos a cada ano, com uma economia anual de US\$ 70 bilhões (ROBINSON and SCHERLEN, 2007:94).

Por isso, para limitar o número de pessoas encaminhadas à prisão por violações à lei de drogas, vários estados americanos têm implementado programas alternativos ao encarceramento. Em 2009, Nova Iorque reformou sua lei de drogas, incluindo penas alternativas à prisão para pequenos vendedores (DRUG POLICE ALLIANCE, 2009). Na Califórnia, praticamente não se condena mais à prisão por ofensas menores à lei de drogas e na Carolina do Sul e em Oklahoma se pretende reduzir a população carcerária alterando as respectivas leis de drogas. Em 2010, o estado do Colorado reduziu as penas para pequenas quantidades de drogas e New Jersey permitiu que os magistrados evitassem as sentenças com “penas fechadas”, sem possibilidade de

²⁶ *Crime in the United States, FBI annual, Uniform Crime Reports, Estimated arrests for drugs abuse violation by age group, 1970/2005.*

benefícios (*mandatory minimum sentences*), para violações menores da lei de drogas. No âmbito federal, as penas desproporcionais para crack e cocaína foram reduzidas (THE PEW CHARITABLE TRUSTS, 2013).

Nos países europeus, observa-se, desde há muitos anos, políticas públicas mais centradas na prevenção e, progressivamente, menos orientadas pelo proibicionismo, com a exceção da experiência sueca que, entretanto, nunca compartilhou da histeria penal. Portugal tomou a decisão de descriminalizar a posse de pequenas quantidades de drogas em 2001, o que não expressou apenas uma mudança legal, mas uma mudança de paradigma para um acesso muito maior ao tratamento, para políticas efetivamente comprometidas com a prevenção, com a redução de danos e com serviços de reintegração social (HUGUES and STEVENS, 2010). O objetivo definido pelas autoridades portuguesas nesta “virada” foi, explicitamente, o de inaugurar abordagem baseada não no moralismo ou no preconceito, mas em evidências científicas. Afinal, a experiência anterior havia deixado muito claro que a criminalização do uso de drogas era um obstáculo imenso para que o Poder Público pudesse oferecer uma resposta efetiva de atenção na área da saúde e para que todos percebessem que pessoas que usam drogas merecem ser tratadas com dignidade e respeito (HUGUES, 2006). O mesmo movimento tem sido observado em vários países latino-americanos. Além do Uruguai onde o consumo de maconha está sendo regulado, outros países como México e Argentina debatem francamente a necessidade de mudanças legais de sentido descriminalizante. Estas novas tendências estão em sintonia com o que tem sustentado a Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia, fundada pelos ex- presidentes Fernando Henrique Cardoso do Brasil, César Gaviria da Colômbia e Ernesto Zedillo do México e integrada por 17 personalidades independentes.²⁷

²⁷ Uma apresentação dos argumentos da Comissão pode ser acessada em: http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/declaracao_portugues_site.pdf

IV. Sobre as Internações involuntárias e compulsórias

Em diferentes momentos, matérias publicadas na imprensa a respeito do PL nº 7663/2010 destacaram como aspecto central da iniciativa a previsão de internação involuntária e compulsória de usuários de drogas²⁸. Com efeito, o PL nº 7663/2010 estabelece que:

Art. 11. Inclua-se o seguinte art. 23-A à Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006:

“Art. 23-A A internação de usuário ou dependente de drogas obedecerá ao seguinte:

I – será realizada por médico devidamente registrado no Conselho Regional de Medicina (CRM) do Estado onde se localize o estabelecimento no qual se dará a internação e com base na avaliação da equipe técnica;

II – ocorrerá em uma das seguintes situações:

- a) internação voluntária: aquela que é consentida pela pessoa a ser internada;
- b) internação involuntária: aquela que se dá sem o consentimento do usuário e a pedido de terceiro; e
- c) internação compulsória: aquela determinada pela Justiça.

A proposta apresentada pelo PL nº 7663/2010, como se percebe, é tão-somente uma cópia do disposto sobre as internações pela Lei da Reforma Psiquiátrica de 2001²⁹. Esta lei regrou as internações em seu art. 6º, estabelecendo que:

Art. 6º A internação psiquiátrica somente será realizada mediante laudo médico circunstanciado que caracterize os seus motivos.

²⁸ Ver por exemplo notícia do site da Câmara em:

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/424118-PROJETO-AUTORIZA-INTERNACAO-COMPULSORIA-E-DIFERENCIA-USUARIO-DE-TRAFICANTE.html>

²⁹ Lei 10.216 de 6 de abril de 2001 que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.

Parágrafo único. São considerados os seguintes tipos de internação psiquiátrica:

I - internação voluntária: aquela que se dá com o consentimento do usuário;

II - internação involuntária: aquela que se dá sem o consentimento do usuário e a pedido de terceiro; e

III - internação compulsória: aquela determinada pela Justiça.

Sendo assim, deve-se perguntar: por que o PL nº 7663/2010 preferiu repetir o mesmo comando da Lei 10.216? Sabe-se que a opinião largamente hegemônica entre os psicólogos/os, psiquiatras, assistentes brasileiros é a de que a drogadição é, efetivamente, um problema de saúde mental.³⁰ Mais uma razão, então, para que as internações de dependentes químicos se dessem a partir da Lei 10.216. Ocorre que a Lei da Reforma Psiquiátrica não é uma “lei de emergência”. Ela surgiu de um movimento social de luta contra o modelo tradicional e hospitalocêntrico de atenção na área da saúde mental. Seu processo de tramitação no Congresso Nacional implicou em negociações que se estenderam por mais de uma década³¹. Por conta da luta antimanicomial, toda a estrutura da lei da reforma psiquiátrica está marcada pelo garantismo³², onde os direitos dos pacientes e os mecanismos de controle sobre eventuais abusos são bastante explícitos. Assim, por exemplo, o art 4º da Lei da reforma psiquiátrica estabelece que:

³⁰ Independente desta discussão, não há dúvidas de que o uso abusivo de drogas e a dependência química estão correlacionados à presença de doenças mentais. Ver, por exemplo: Lynskey *et al*, 1998; Tsuang, *et al*, 1998; Fergusson, *et al*, 1996 e Kendler *et al*, 1993.

³¹ O Projeto original da reforma foi apresentado pelo deputado Paulo Delgado (PT/MG) em 1989. A Lei 10.216, aprovada em 2001, foi o substitutivo resultante das negociações parlamentares.

³² Compreende-se por garantismo as concepções que sustentam que toda norma jurídica deve ser interpretada em conformidade com seus princípios garantidores, notadamente os direitos humanos. Na área do direito penal e processual penal, esta visão foi desenvolvida pelo filósofo italiano Luigi Ferrajoli em “Direito e Razão: teoria do garantismo penal”.

Art. 4º A internação, em qualquer de suas modalidades, só será indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes.

§ 1º O tratamento visará, como finalidade permanente, a reinserção social do paciente em seu meio.

§ 2º O tratamento em regime de internação será estruturado de forma a oferecer assistência integral à pessoa portadora de transtornos mentais, incluindo serviços médicos, de assistência social, psicológicos, ocupacionais, de lazer, e outros.

§ 3º É vedada a internação de pacientes portadores de transtornos mentais em instituições com características asilares, ou seja, aquelas desprovidas dos recursos mencionados no § 2º e que não assegurem aos pacientes os direitos enumerados no parágrafo único do art. 2º.

Ora, o PL nº 7663/2010 pretende internar inclusive os usuários que não são dependentes. Uma pretensão que consagra o que Pavarini (1995) chamou de “sequestro institucional”. Não seria possível internar os usuários e dependentes nos marcos da Lei da Reforma Psiquiátrica, em síntese, porque ela não permite o sequestro.

Por esta razão, o PL nº 7663/2010 repete os tipos de internação para que, em outro contexto legal, não se aplique às internações por uso de drogas as garantias inscritas na Lei da Reforma Psiquiátrica. Não por acaso, o PL nº 7663/2010 não copia quaisquer daquelas garantias, sequer a obrigatoriedade de comunicação das internações voluntárias e involuntárias em até 72 horas ao Ministério Público Estadual³³ (disposição prevista no § 1º do art. 8º da Lei da Reforma Psiquiátrica), porque o objetivo é o de violar direitos, consagrando como “política pública” a perspectiva do

³³ A proposta do PL nº 7663/2010, neste particular, é a de efetuar o registro das internações e altas médicas no “sistema nacional de informações sobre drogas” ao qual terá acesso o Ministério Público. Ou seja: a comunicação ao MP não é tratada como uma garantia contra a internação abusiva, mas como mera franquia a registro público, no todo desnecessária vez que a missão constitucional da autoridade ministerial pressupõe o acesso a este tipo de informação. O desafio, portanto, não é o do acesso à informação, mas o da comunicação urgente que permita o controle concomitante.

higienismo social³⁴ de “limpar” as ruas dos usuários do crack, de preferência com o auxílio das polícias e guardas municipais, como já se observa em algumas capitais.

Esta preocupação, assinala-se é a mesma constante da Nota Técnica da nº 0023/2012/GLMP/AL/DAI/SE/SG/PR da Secretaria-Geral da Presidência da República que assinala:

É necessário destacar que, embora o art. 23-A reforce a observância aos procedimentos da Lei nº 10.216/2009 (Lei da Reforma Psiquiátrica), há no dispositivo abertura para o uso ampliado da internação involuntária, o que deveria ocorrer *excepcionalmente*. Tal proposta vai de encontro às diretrizes da política nacional de saúde, consoante a Resolução nº 448 do Conselho Nacional de Saúde, e da Lei da Reforma Psiquiátrica.³⁵

Observe-se, por outro lado, que as exigências do art. 4º da Lei da Reforma Psiquiátrica – necessidade de serviços médicos, de assistência social, psicológicos, ocupacionais, de lazer etc - inviabilizariam qualquer internação em comunidades terapêuticas que, como regra, não possuem profissionais qualificados e que se aproximam, em muitos casos, do perfil de “instituições asilares” mencionadas no § 3º do art. 4º da Lei da Reforma Psiquiátrica³⁶.

O PL nº 7663/2010 pretende assegurar o financiamento do Governo Federal às comunidades terapêuticas, instituições que, no Brasil, costumam estar muito vinculadas a determinados grupos religiosos e que, com muita frequência, violam os direitos dos internos, como o constatou a 4ª Inspeção Nacional de Direitos Humanos realizada pelo Conselho Federal de Psicologia em 24 estados mais o Distrito Federal, em um total de 68 instituições. As Comunidades Terapêuticas são instituições não monitoradas ou

³⁴ A propósito, vale muito conhecer os trabalhos reunidos por Maria Lúcia Boarini em “Higiene e raça como projetos: higienismo e eugenismo no Brasil”. Maringá: Eduem, 2003.

³⁵ Gustavo Leonardo Maia Pereira, Procurador Federal – Parecer da Secretaria-Geral da Presidência da República sobre o PL nº 78663/2010, emitido em 18 de outubro de 2012.

³⁶ Neste ponto, o PL nº 7663/2010 faz uma referência formal à Lei 10.216 (da Reforma Psiquiátrica) ao assinalar que: § 6º “O planejamento e execução da terapêutica deverá (sic) observar o previsto na Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de

fiscalizadas que, como regra, não dispõem de qualquer recurso terapêutico. Nelas, é comum a interceptação e violação de correspondências, a violência física, os castigos, as torturas, a humilhação, a imposição de credo, a exigência ilegal de exames clínicos, como o teste de HIV, intimidações, desrespeito à orientação sexual, revista vexatória de familiares, violação de privacidade etc (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2011). Esta realidade deplorável, aliás, só surgiu por conta da negligência do Estado brasileiro que, até hoje, não foi capaz de montar serviços públicos de qualidade e na extensão necessária para atender os dependentes químicos.

Como já vimos, o PL nº 7663/2010 quer que usuários de drogas possam ser internados contra sua vontade, mesmo quando não são dependentes. O PL afirma isto, em seu art. 11, de forma clara na redação proposta para *caput* do art. 23-A da Lei nº 11.343: “A internação **de usuário ou dependente** de drogas obedecerá ao seguinte [...]”.

Trata-se de disposição que repete a experiência norte-americana das Cortes de Drogas (*Drug Courts*). Took (1995) chama a atenção para o fato de que as Cortes de Drogas, que passaram a existir nos EUA e em outras nações a partir dos anos 90³⁷, surgem em um mesmo cenário histórico marcado pelo aumento da demanda punitiva. Aparentemente, o fenômeno seria contraditório, pois “punição” e “terapia” dão conta de dinâmicas muito distintas. Mas quando se estabelece que o próprio tratamento é uma pena - vez que imposto contra a vontade do sujeito e como forma de controle social - então se percebe a coerência possível entre as duas abordagens.

Estudo da *Drug Policy Alliance* (2011) encontrou que a experiência com as Cortes de Drogas nos Estados Unidos - que determinam tratamentos obrigatórios para usuários - não demonstrou economia, nem redução nas taxas de encarceramento, nem melhorias na segurança pública:

Repetidas afirmações em contrário tem se revelado inconfiáveis ou mesmo anedóticas. As avaliações são comumente realizadas pelos criadores dos

transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental”. Uma referência, a um só tempo, genérica e restritiva porque exclusiva ao “planejamento e à execução terapêutica”.

³⁷ A primeira Corte de Drogas surgiu em Dade County, Miami, em 1989 (NOLAN JR, J, 2001:39).

programas que estão sendo avaliados. Como resultado, as pesquisas não possuem estatuto de cientificidade e os resultados não podem ser descritos como 'evidências'. As Cortes de Drogas muitas vezes selecionam pessoas que se espera agirão bem. Muitas pessoas vão parar numa Corte dessas por infrações menores, inclusive pelo uso de maconha. Como resultado, as Cortes de Drogas não costumam desviar as pessoas de longas penas de prisão (...) e considerando que as Cortes de Drogas tem seu foco em delitos de menor gravidade mesmo eventuais resultados positivos para os participantes têm baixo impacto na segurança das comunidades.³⁸

Por conta desta avaliação, a recomendação da entidade às autoridades americanas é a de:

Reservar as Cortes de Drogas para casos que envolvem crimes contra a pessoa ou contra a propriedade que estejam vinculados ao uso de drogas, enquanto se melhora as práticas das Cortes de Drogas e se oferece outras opções para as pessoas condenadas por violação da lei de drogas.³⁹

A experiência americana deve ser tomada com reservas, porque os EUA ainda possuem a previsão legal de prisão para usuários de drogas. Isto faz com que muitos daqueles que são encaminhados pelas Cortes de Drogas para tratamentos obrigatórios terminem, mais adiante, sendo mandados para a cadeia quando descumprem uma norma, se ausentam em um compromisso ou são flagrados em testes como reincidentes no uso de drogas; o que, por certo, afeta o desempenho das Cortes. Mas em um aspecto, pelo menos, é fundamental estar atento para a experiência das ordens judiciais de tratamento para usuários: quando os profissionais de saúde recebem uma

³⁸ No original: *Oft-repeated claims to the contrary are revealed to be anecdotal or otherwise unreliable. Evaluations are commonly conducted by the creators of the programs being evaluated, and the result is research that is unscientific, poorly designed, and cannot be accurately described as evidence. Drug courts often "cherry pick" people expected to do well. Many people end up in a drug court because of a petty drug law violation, including marijuana. As a result, drug courts do not typically divert people from lengthy prison terms. And, given that many drug courts focus on low-level offenses, even positive results for individual participants translate into little public safety benefit to the community.*

³⁹ No original: *Reserving drug courts for cases involving offenses against person or property that are linked to a drug use disorder, while improving drug court practices and providing other options for people convicted of drug law violations.*

ordem judicial para tratamento obrigatório ou para assegurar vaga em programa educativo eles cumprem esta determinação. Mas se os serviços existentes não forem significativamente ampliados, a dinâmica que se desdobra, naturalmente, é a de que as vagas serão ocupadas progressivamente pelos que receberam as ordens judiciais (que não desejam o tratamento ou a atividade educativa), o que significa receber cada vez menos usuários que procuram voluntariamente o tratamento ou as atividades educativas. Nos EUA foi exatamente o que ocorreu. Em 2007, os sentenciados ao tratamento na Califórnia já eram 38% do total de participantes dos programas, incluindo 162 mil pessoas que eram usuárias de maconha (HSER, 2007:104-109). Como resultado, a proporção de pessoas inscritas voluntariamente caiu bastante⁴⁰. O mesmo problema ocorreu no Reino Unido (FINCH *et al*, 2003) e no Canadá (RUSH and WILD, 2003). Se aprovado o PL nº 7663/2010, a dinâmica tende a se repetir no Brasil, mas em um quadro muito mais grave vez que os serviços de tratamento à drogadição seguem sendo rarefeitos.

O PL nº 7663/2010, entretanto, encontrou uma maneira de superar problemas do tipo – e, ao mesmo tempo, de auxiliar os donos das clínicas privadas de psiquiatria. No § 2º do art. 10º do PL, há a seguinte regra:

Na hipótese da inexistência de programa público de atendimento adequado (...), o Poder Judiciário poderá determinar que o tratamento seja realizado na rede privada, incluindo internação, às expensas do poder público.

Neste parágrafo, se vislumbra claramente quem serão os verdadeiros beneficiários do PL nº 7663/2010. O Estado brasileiro não possui “programa público de atendimento adequado”. Trata-se de informação compartilhada pelo reino mineral. Logo, será preciso - não excepcionalmente, mas sempre- que os recursos públicos sejam

⁴⁰ SAMHSA, Office of Applied Studies, Treatment Episode Data Set (TEDS). Highlights – 2007 National Admissions to Substance Abuse Treatment Services, DASIS Series: S-45, DHHS Publication No. (SMA) 09-4360, Rockville, MD, 2009.

encaminhados para a rede privada que, assinale-se, tem andado um tanto deprimida desde a Reforma Psiquiátrica e o surgimento da rede de Centros de Atenção Psicossocial (Caps).

V. Sobre a flagrante inconstitucionalidade do PL nº 7663/2010

O PL 7663/2010 estabelece, entre outros absurdos jurídicos, a estrutura e composição do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD), definindo, ainda, as competências para Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme se pode observar abaixo:

Art. 8º-B Compete aos Estados:

I – formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Políticas sobre Drogas, respeitadas as diretrizes fixadas pela União;

II – elaborar o Plano Estadual de Políticas sobre Drogas em conformidade com o Plano Nacional, e em colaboração com a sociedade;

III – criar, desenvolver e manter programas, ações e projetos para a execução das políticas sobre drogas;

IV – editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de políticas sobre drogas e dos sistemas municipais;

V – estabelecer, com a União e os Municípios, formas de colaboração para a execução das políticas sobre drogas;

VI – prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios;

VII – operar o Sistema Nacional de Informações sobre drogas e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do sistema; e

VIII – co-financiar a execução de programas, ações e projetos das políticas sobre Drogas nas parcerias federativas.

§ 1º As funções consultivas, de avaliação e fiscalização do Sistema Estadual de Políticas sobre Drogas competem ao Conselho Estadual de Políticas sobre

Drogas, nos termos previstos nesta Lei, bem como outras definidas na legislação estadual ou distrital.

§ 2º As funções normativa, executiva e de gestão do Sistema Estadual de Políticas sobre Drogas competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso II do *caput* deste artigo.

Art. 8º-C Compete aos Municípios:

I – formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Políticas sobre Drogas, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;

II – elaborar o Plano Municipal de Políticas sobre Drogas, em conformidade com o Plano Nacional, o respectivo Plano Estadual, e em colaboração com a sociedade;

III – criar, desenvolver e manter programas, ações e projetos para a execução das políticas sobre drogas;

IV – editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de políticas sobre drogas;

V – operar o Sistema Nacional de Informação sobre Drogas e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do sistema;

VI – co-financiar a execução de programas, ações e projetos das políticas sobre drogas nas parcerias federativas; e

VII – estabelecer mecanismos de cooperação com os Estados e a União para a execução das políticas sobre drogas.

§ 1º Para garantir a articulação federativa com vistas ao efetivo cumprimento das políticas sobre drogas, os Municípios podem instituir os consórcios dos quais trata a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, ou qualquer outro instrumento jurídico adequado, como forma de compartilhar responsabilidades.

§ 2º As funções consultivas, de avaliação e fiscalização do Sistema Municipal de Políticas sobre Drogas competem ao Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas, nos termos previstos nesta Lei, bem como outras definidas na legislação municipal.

§ 3º As funções normativa, executiva e de gestão do Sistema Municipal de Políticas sobre Drogas competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso II do *caput* deste artigo.

Art. 8º-D As competências dos Estados e Municípios cabem, cumulativamente, ao Distrito Federal

Por muito menos, em 2006, quando da sanção do texto original da Lei nº 11.343, o Presidente Lula vetou por inconstitucionalidade e por contrariar o interesse público a pretensão de determinar, por meio de norma jurídica imperativa, a presença de órgãos e entidades do Distrito Federal, dos Estados Federados e dos Municípios na composição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas.

O argumento do veto presidencial, constante da Mensagem nº 724 de 23 de agosto de 2006, é atualíssimo e se presta, ainda com muitos novos motivos, ao delírio burocrático proposto pelo PL 7663/2010.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 115, de 2002 (nº 7.134/02 na Câmara dos Deputados), que “Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências”.

“Cumpre, inicialmente, assinalar que o art. 6º do presente projeto de lei, ao pretender criar obrigações aos entes federados viola, frontalmente, o princípio federativo inserto no art. 1º, caput, da Constituição da República, restringindo, assim, a consagrada autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurada, por sua vez, no art. 18, caput, da Carta Magna.

Não se pode admitir que o projeto de lei determine, por meio de norma jurídica imperativa, a presença de órgãos e entidades do Distrito Federal, dos Estados Federados e dos Municípios na composição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, sob pena de violação à autonomia constitucional dos entes federativos (art. 18 da Constituição da República).

Outrossim, a proposta legislativa, ao dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública federal, viola, de forma cristalina, o disposto no art. 84, VI, a, da Constituição da República, bem como o princípio da separação entre os Poderes (art. 2º da Constituição), já que compete, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo dispor, mediante decreto, sobre a matéria.

Ademais, mesmo que assim não fosse, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, juntamente com a mais qualificada doutrina constitucionalista, assevera não ser

possível suprir o vício de iniciativa em projeto de lei com a sanção presidencial, desde o julgamento da Representação nº 890-GB (Rp nº 890/GB, rel. Min. Oswaldo Trigueiro, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, julgamento em 27/03/1974, RTJ 69/629), em 1974, pois, como adverte o professor Marcelo Caetano, 'um projeto resultante de iniciativa inconstitucional sofre de um pecado original, que a sanção não tem a virtude de apagar, até porque, a par das razões jurídicas, militam os fortes motivos políticos que determinassem a exclusividade da iniciativa presidencial, cujo afastamento poderia conduzir a situações de intolerável pressão sobre o Executivo.' (CAETANO, Marcelo. Direito Constitucional – volume 2. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1987, página 34).

Nada obstante, a previsão no projeto legislativo da criação de órgãos públicos, arts. 8º e 15, que determina ser da iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação de órgãos da administração pública.

Segundo o Egrégio Supremo Tribunal Federal, 'O desrespeito à cláusula de iniciativa reservada das leis, em qualquer das hipóteses taxativamente previstas no texto da Carta Política, traduz situação configuradora de inconstitucionalidade formal, insuscetível de produzir qualquer consequência válida de ordem jurídica. A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte'. (Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.364-1/AL, rel. Min. Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, DJ de 14/12/2001).

Colhe-se do mesmo julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

'O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.' (Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.364-1/AL, rel. Min. Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, DJ de 14/12/2001).

Em decisões recentes, observa-se a mesma conclusão:

‘É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.’ (Supremo Tribunal Federal, [Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.254/ES](#), rel. Min. Ellen Gracie, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, DJ de 02/12/2005).”

Poucos parlamentares leram o PL nº 7663/2010. É a única conclusão possível capaz de explicar o fato dele seguir sendo apreciado pela Câmara dos Deputados e já com urgência aprovada para votação. Mesmo fora do Parlamento, o mais provável é que os jornalistas não tenham lido o PL de autoria do deputado Osmar Terra. Apenas isto explica o fato do projeto não ter, até hoje, merecido sequer as perguntas procedentes.

Uma destas perguntas poderia ser: pode o parlamento brasileiro aprovar, sem um efetivo debate com a sociedade, Projeto de Lei de 25 páginas (sem contar a justificativa), que trata de 1) farmacodinâmica, 2) dependência química; 3) diretrizes para política nacional de drogas; 4) diretrizes para profissionalização, trabalho e renda; 5) diretrizes de saúde integral; 6) da rede e do sistema nacional de política sobre drogas; 7) da composição do sistema nacional; 8) das atribuições dos entes federados; 9) dos conselhos de políticas sobre droga; 10) da eleição dos conselhos; 11) do sistema nacional de informações sobre drogas; 12) da avaliação da política sobre drogas; 13) das responsabilidades dos gestores em todos os níveis; 14) das interações voluntárias, involuntárias e compulsórias; 15) das penas para usuários e traficantes; 16) do fundo de prevenção, recuperação e de combate às drogas de abuso; 17) dos requisitos obrigatórios para a inscrição de projetos, entre outros temas?

Outra pergunta poderia ser: qual o sentido das disposições constantes no art. 8-E, § 1º e seus incisos e § 2º, II ? Nelas, o PL nº 7663/2010 trata dos “Conselhos de Políticas sobre Drogas” estabelecendo:

§ 1º Em cada ente federado haverá um Conselho de Políticas sobre Drogas composto pela seguinte quantidade de membros efetivos:

I - vinte, para a União;

II - quinze para os Estados e o Distrito Federal;

III - dez, para os Municípios.

§ 2º Lei federal, estadual, distrital ou municipal disporá sobre:

I – o local, dia e horário de funcionamento do Conselho de Políticas sobre Drogas;

II – a remuneração de seus membros;

III – a composição;

IV – a sistemática de suplência das vagas.

§ 3º Constará da lei orçamentária federal, estadual, distrital ou municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho de Políticas sobre Drogas do respectivo ente federado.

Esta passagem do PL nº 7663/2010 está, então, a) impondo que Estados e Municípios, além do DF, organizem “Conselhos de Políticas sobre Drogas”; b) determinando qual o número de integrantes dos Conselhos nos Estados, Municípios e DF; c) obrigando a elaboração de leis estaduais, distrital e municipais; d) determinando sobre o que deverão dispor as referidas legislações; e) decidindo que os cargos de conselheiros serão remunerados e, finalmente, f) obrigando a inclusão nas respectivas leis orçamentárias dos recursos necessários ao funcionamento dos Conselhos.

Se isto não fosse manifestação cabal de total desrespeito à Federação, se a proposta fosse efetivamente implementada, o PL nº 7663/2010 estaria criando, de uma só vez, mais de 56 mil funções públicas remuneradas, do Oiapoque ao Chuí. Em centenas de municípios brasileiros teríamos mais “conselheiros para políticas de drogas” do que médicos, assistentes sociais ou psicólogos.

O PL cria, ainda, sistema de financiamento em ações de saúde paralelo ao SUS e ao SUAS, o que, mais uma vez, viola a Constituição Federal, tal como o observou a Nota Técnica do Ministério da Saúde:

Pela proposta do anteprojeto de Lei, há a previsão de que o SISNAD, atualmente órgão coordenador intersetorial das políticas sobre drogas conforme a lei 121.343/2006, passe a contar com unidades de atendimento, conforme o art.3º, § 2, III do anteprojeto. Ainda no art.3 § 8, há a explícita instituição pessoas

jurídicas de direito privado entre as unidades de atendimento do SISNAD. Extrai-se, neste ponto, referência às comunidades terapêuticas, conforme apontado no relatório de justificação da proposta apresentada.

6. A proposta cria, portanto, um terceiro sistema de atenção, paralelo ao SUS e ao SUAS. No que diz respeito à atenção à Saúde, há nítida inconstitucionalidade. O Sistema Único de Saúde - SUS - foi criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelas Leis n.º 8080/90 e n.º 8.142/90, Leis Orgânicas da Saúde, tendo o sistema mandatos e competências específicos para regular, fomentar e promover a atenção à saúde.

7. Entendemos que o SISNAD não poderia, portanto, constituir unidades de atenção em funcionamento paralelo ao SUS e SUAS, tampouco legislar sobre estes dois sistemas, conforme previsto no art 3º § 4 da proposta. O SUS e o SUAS, tem nas suas estruturas de prestação de serviços entidades públicas e privadas, para as quais estabelece regras e normativas, podendo contratar e conveniar nos termos das leis que regem os sistemas.

8. Mais uma vez, é importante ressaltar a resolução 448 do Conselho Nacional de Saúde, que, com vistas à garantia de não-isolamento dos indivíduos, determina que o atendimento deve estar atrelado ao SUS. Mesmo as entidades privadas de atenção à saúde fazem parte do SUS, estando designadas como partes da rede complementar do sistema, pelo SUS reguladas⁴¹.

VI. Sobre o Substitutivo ao PL nº 7663

O que foi observado criticamente neste parecer sobre o texto original do PL nº 7663 se mantém para o Substitutivo aprovado pela Comissão Especial do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas, com a única diferença a ressaltar que o Substitutivo consegue a façanha de tornar o texto original muito pior. Este resultado perverso é fruto da incorporação de barbaridades constantes em outros PLs e que redundaram em modificações e acréscimos que não podem ser aceitos pelo Congresso Nacional, nem pelo Governo Federal, nem pelo bom senso. Os temas mais importantes a comentar sobre o Substitutivo são os seguintes:

⁴¹ Leon de Souza Lobo Garcia- Área Técnica de Saúde Mental, Álcool e outras drogas DAPES/SAS/MS. Parecer contrário ao PL 7663 emitido em 17/10/2012.

- a) **Sobre a sanha punitiva** - O Substitutivo está propondo que a pena mínima para tráfico de drogas seja aumentada de 5 (cinco) anos para 8 (oito) anos. Já o crime do art. 37 da Lei 11.343 (colaborar como informante do tráfico) tem suas penas majoradas de 2 (dois) a 6 (seis) anos de reclusão para 6 (seis) a 10 (dez) anos de reclusão. Além disso, o Substitutivo agrava a proposta do PL de Terra de introduzir duas novas causas de aumento de pena, agora fixadas de 2/3 (dois terços) a 4/5 (quatro quintos), como se pode ver abaixo:

“Art. 33.....

Pena - reclusão de 8 (oito) a 15 (quinze) anos e pagamento de 1000 (mil) a 2.500 (dois mil e quinhentos) dias-multa.

.....

§ 4º Nos delitos definidos no caput e no § 1º deste artigo, as penas poderão ser reduzidas de um sexto, desde que o agente seja primário. (NR)

Art. 34.....:

Pena - reclusão, de 8 (oito) a 15 (quinze) anos, e pagamento de 2.200 (dois mil e duzentos) a 4.000 (quatro mil) dias-multa. (NR)

Art. 35.....

Pena - reclusão, de 8 (oito) a 15 (quinze) anos, e pagamento de 1700 (mil e setecentos) a 2.200 (dois mil e duzentos) dias-multa.

Art. 36.....

Pena - reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos, e pagamento de 2.500 (dois mil e quinhentos) a 8.000 (oito mil) dias-multa. (NR)

Art. 37.....

Pena - reclusão, de 6 (seis) a 10 (dez) anos, e pagamento de 1300 (mil e trezentos) a 1700 (mil e setecentos) dias-multa. (NR)

Art. 39-A. Revelar ou permitir o acesso à informação sobre usuário ou dependente de drogas a pessoa não autorizada ou quebrar o dever de sigilo.

Pena – detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.

Art. 40. As penas previstas nos arts. 33 a 37 desta Lei são aumentadas de dois terços a quatro quintos, se:

.....

VIII – há concurso de duas ou mais pessoas;

IX – o crime envolve a mistura de drogas.

Os defensores desta proposição sustentam, então, que vender substância considerada ilícita – como maconha, por exemplo – é algo que merece maior reprovação social do que matar alguém. A pena mínima para homicídio simples no Brasil, como se sabe, é de 6 (seis) anos (art. 121, CPB). No caso do homicídio simples, aliás, o Código Penal Brasileiro estabelece condição de diminuição de pena ao assinalar:

§ 1º Se o agente comete o crime impelido por motivo de relevante valor social ou moral, ou sob o domínio de violenta emoção, logo em seguida a injusta provocação da vítima, o juiz pode reduzir a pena de um sexto a um terço.

No caso do tráfico de drogas, o Substitutivo não cogita de causas de diminuição de pena, claro. Se o vendedor de drogas tem 18 anos, se é analfabeto, se vive na rua desde os sete anos de idade, se é um dependente químico que se associa ao tráfico para poder consumir drogas, se não consegue se afastar do tráfico por receio de ser morto, nada disso poderá ser sequer considerado quando da fixação das penas. O

importante é vender para a opinião pública que o PL está “jogando duro com os bandidos” e que, agora, eles ficarão muito mais tempo na prisão. Sim, de fato, se aprovado este conjunto de proposições, teremos a mais ampla onda de encarcerização já produzida no Brasil desde a Lei dos Crimes Hediondos. A crise do sistema penitenciário brasileiro que se prolonga por décadas será, então, ampliada a uma escala jamais experimentada.

O causa de aumento pelo concurso de pessoas proposta pelo Substitutivo fará com que as penas para tráfico de drogas no Brasil possam alcançar 27 (vinte e sete) anos de reclusão.

- b) Sobre a montagem de uma rede de delação desde as escolas - O** Substitutivo quer montar um sistema de atendimento telefônico (sic) para receber denúncias de uso e dependência de drogas. Pretende, também, de maneira claramente inconstitucional – por violar o princípio da autonomia federativa - estabelecer obrigações aos agentes públicos e privados quanto à educação com atribuições às escolas, como se observa abaixo:

Seção II

Das Diretrizes Gerais para Elaboração das Políticas sobre Drogas

Art. 8º-H É obrigatório que os agentes públicos ou privados observem as seguintes diretrizes na elaboração e na execução dos planos de políticas sobre drogas:

.....

XIV – fomentar a criação de serviço de atendimento telefônico para receber denúncias de uso e dependência de drogas e substâncias psicoativas ilegais.

Seção V

Das Diretrizes quanto à Educação

Art 8-K É obrigatório que os agentes públicos ou privados observem as seguintes diretrizes na elaboração e na execução dos planos de políticas sobre drogas na educação:

I – promover que os regimentos escolares e os regimentos internos das entidades de atendimento definam as ações preventivas, as medidas disciplinares e as responsabilidades dos que atuarem de forma direta ou indireta, por ação ou omissão na ocorrência de uso e dependência de drogas;

II – habilitar os professores a identificarem os indicadores relativos à ingestão abusiva de álcool e à dependência de drogas e dar o devido encaminhamento nos casos previstos;

CAPÍTULO IV

DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO SOBRE DROGAS

Art 16.

Parágrafo único. As instituições de ensino deverão fazer o preenchimento da ficha de notificação, suspeita ou confirmação de uso e dependência de drogas e substâncias psicoativas ilegais para fins de registro, estudo de caso e adoção de medidas legais. (NR)

Com isto, fica clara a intenção de envolver a rede de ensino público e privado no Brasil na relevante tarefa de promover as “medidas disciplinares” necessárias a serem aplicadas àqueles que “atuarem de forma direta ou indireta, por ação ou omissão na ocorrência de uso e dependência de drogas”. O Substitutivo está determinando a

perseguição aos professores que, por exemplo, entendam que a política de drogas no Brasil deveria ser desenvolvida por legisladores com maior capacidade de raciocínio. A proposição é ultrajante e deve merecer o repúdio de todos os democratas. Um professor não deve ser visto como um agente policial, nem se pode exigir dele medidas que impliquem na responsabilização legal de usuários de drogas como, por exemplo, a notificação de suspeição. Uma obrigação do tipo – ainda que ela não fosse algo mais que um delírio totalitário - só tornaria impossível a formação de vínculos entre docentes e usuários de drogas; vínculos firmados na confiança, na interlocução, no aconselhamento e na disposição de compreender e ajudar. Este aspecto foi, aliás, bem percebido pela já mencionada Nota Técnica do Ministério da Saúde que assinala:

Entendemos que a escola, além de ser um espaço que visa proporcionar educação de qualidade, prepara para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, cumpre a função de construir vínculos, confiança e acolhimento. A instituição escola, na previsão do projeto de lei, se fragiliza na medida em que se torna um “espaço inquisidor”, podendo inclusive adotar posições criminalizadoras, o que fere integralmente o item II do art. 53 do ECA que diz: “*direito de ser respeitado por seus educadores*”. Isto distorce a relação educador-aluno construída no processo educacional. Entendemos que, pela proposta, tem-se mais chance de promover o afastamento e evasão do sistema escolar, não raro um dos únicos pontos restantes de contato do Estado e da coletividade com aquele cidadão, desperdiçando possíveis vínculos a serem estabelecidos para atenção e de acolhimento devido ao uso de drogas⁴².

Já a disposição que pretende obrigar as escolas a “preencher ficha de notificação suspeita ou confirmação de uso e dependência de drogas e substâncias psicoativas ilegais para fins de registro, estudo de caso e adoção de medidas legais” eleva o Substitutivo, para além do farto folclore político brasileiro, à condição sem precedentes de agenciador de uma rede de delação que nem a ditadura militar teve o desprazer de conceber.

⁴² Leon de Souza Lobo Garcia- Área Técnica de Saúde Mental, Álcool e outras drogas DAPES/SAS/MS. Parecer contrário ao PL 7663 emitido em 17/10/2012.

VII. Conclusão

Por todos os motivos expostos, o Conselho Federal de Psicologia (CFP) manifesta sua opinião contrária à aprovação do PL nº 7663/2010, e ao seu Substitutivo, considerando-os como graves ameaças aos direitos civis e caminhos totalmente equivocados para uma resposta pública eficiente diante dos problemas de saúde pública que envolvem o abuso de drogas no Brasil.

Solicita, ainda, que o PL nº 7663/2010, de autoria do deputado Osmar Terra, bem como o Substitutivo aprovado Comissão Especial do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas não sejam submetido à votação, por flagrantemente inconstitucionais e contrários ao interesse público.

Alerta, por fim, a opinião pública, os jornalistas, os pesquisadores, os profissionais de saúde e, destacadamente os psicólogos brasileiros, para a necessidade de se ampliar o debate sobre os temas expostos neste parecer, para que seja possível construir políticas públicas com base em evidências. Trata-se, em síntese, do desafio de colocar o Brasil em sintonia com aquilo que de mais avançado se tem produzido em todo o mundo, superando a tradição de demagogia política, alarma social e intolerância e as perplexidades e fracassos dela resultantes.

Conselho Federal de Psicologia

Brasília, 13 de março de 2013.

Referências

Anderson, S.; Kinsey, R.; Loader, I. E Smith, C. **Cautionary Tales: Young People, Crime and Policing in Edinburgh.** Aldershot, Avebury, 1994.

CARVALHO, Salo de. **A Política Criminal de Drogas no Brasil: Estudo Criminológico e Dogmático.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Relatório da 4ª Inspeção Nacional de Direitos Humanos: locais de internação de usuários de drogas.** Brasília, CFP, 2011. Disponível em: http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2012/03/2a_Edixo_relatorio_inspecao_VERSxO_FINAL.pdf

COWAN, Richard. **How the Narcs Created Crack.** National Review, 1986.

DRUG POLICY ALLIANCE. **Drug Courts Are Not the Answer: Toward a Health-Centered Approach to Drug Use.** 2011. Disponível em: http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/Drug%20Courts%20Are%20Not%20the%20Answer_Final2.pdf

_____. **New York's Rockefeller Drug Laws: Explaining the Reforms of 2009.** New York, 2009.

Disponível em:

http://www.drugpolicy.org/docUploads/Explaining_the_RDL_reforms_of_2009_FINAL.pdf

ESCOHOTADO, Antonio. **Historia General de las Drogas.** Madrid, Editorial Espasa Calpe, 2004.

FERGUSON, D. M., LYNKEY, M. T., & HORWOOD, L. J. **Comorbidity between depressive disorders and nicotine dependence in a cohort of 16-year-olds.** Archives of General Psychiatry, 53(11), 1043–1047, 1996.

FINCH, Emily, *et al.* **Sentenced to Treatment: Early Experience of Drug Treatment and Testing Orders in England.** European Addiction Research 9, no. 3 (2003): 131-137;

GOLD, M. **Undetected delinquent behavior.** Journal of Research in Crime and Delinquency 3:27–46, 1966.

GOMES, Luiz Flávio Gomes (coord.). **Lei de Drogas Comentada: Lei 11.343/06, de 23.08.2006.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GRAHAM, J. and BOWLING, B. **Young People and Crime.** Home Office Research Study, n.145, London: HMSO, 1995.

HOGG, Russel and BROWN, David. **Rethinking Law and Order.** Annandale: Pluto Press, 1998.

HSER, Yih-Ing, *et al.* **Impact of California's Proposition 36 on the Drug Treatment System: Treatment Capacity and Displacement.** *American Journal of Public Health* 97, nº. 1. 2007.

HU, T.: **The Liquor Tax in the U.S.: 1791-1947.** New York City: Columbia University Press, 1950.

HUGHES, Caitlin Elizabeth. **Overcoming Obstacles to Reform?: Making and Shaping Drug Policy in Contemporary Portugal and Australia.** PhD thesis, The University of Melbourne, 2006.

_____ and STEVENS, Alex. **What Can We Learn from the Portuguese Decriminalization of Illicit Drugs?** *British Journal of Criminology*, 50 (5), 2010.

KAHN, Túlio. **Cidades Blindadas: ensaios de criminologia.** São Paulo, Editora Conjuntura, 2001.

KARAN, Maria Lúcia. **Drogas: legislação brasileira e violações a direitos fundamentais.** Núcleo de Estudos Drogas/Aids e Direitos Humanos do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.leapbrasil.com.br/textos>

KENDLER, K., NEALE, M., MACLEAN, C., HEATH, A., EAVES, L., & KESSLER, R. **Smoking and major depression: A causal analysis.** *Archives of General Psychiatry*, 50(1), 36–43, 1993.

LYNSKEY, M. T., FERGUSON, D. M., & HORWOOD, L. J. **The origins of the correlations between tobacco, alcohol, and cannabis use during adolescence.** *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 39(7), 995–1005, 1998.

NOLAN JR, J. **Reinventing Justice: the American drug court movement.** Princeton: Princeton University Press, 2001.

PAVARINI, M. **Los confines de la cárcel.** Uruguay, Instituto Iberoamericano de Estudios Criminales, 1995.

PEW CHARITABLE TRUSTS. **U.S. Prison Count Continues to Drop.** 2013.

Disponível em:

<http://www.pewstates.org/news-room/press-releases/us-prison-count-continues-to-drop-85899457496>

PORTERFIELD, Austin. **Delinquency and outcome in court and college.** *American Journal of Sociology* 49 (November): 199–208, 1943.

_____ **Youth in trouble.** Fort Worth: Leo Potishman Foundation, 1946.

PRATT, J. **Beyond gulags western style? A reconsideration of Nils Christie's Crime Control as Industry.** *Theoretical Criminology*, 5, 3, 2001 283-314.

REZENDE, Beatriz V. G. **A ilusão do proibicionismo: estudo sobre a criminalização secundária do tráfico de drogas no Distrito Federal.** Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UNB), 2011.

ROBINSON, Matthew B. and SCHERLEN, Renee G. **Lies, Damned Lies, and Drug War Statistics: A Critical Analysis of Claims Made by the Office of National Drug Control Policy.** State University of New York Press, 2007.

ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI.** Rio de Janeiro/Oxford, Zahar/Oxford University (UK), 2006.

RUSH, Brian R., and WILD. Cameron, T. **Substance Abuse Treatment and Pressures from the Criminal Justice System: Data From a Provincial Client Monitoring System.** *Addiction* 98, no. 8 (2003): 1119-1128.

SEQUEIRA, J.P. **As Origens Psicológicas da Toxicomania.** Lisboa, Climepsi, 2006.

SIMON, J. **The society of captives in the era of hyper-incarceration.** *Theoretical Criminology*, 4, 3, 285-308, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo e colaboradores. **Violência e Política no Rio de Janeiro.** Relume Dumará- ISER, Rio de Janeiro, 1996.

THORNBERRY, Terence P. and KROHN, Marvin D. **The Self-Report Method for Measuring Delinquency and Crime.** *In: 'Measurement and Analysis of Crime and Justice'*, Vol. 4 Criminal Justice. US Department of Justice, Office of Justice Programs 810 Seventh Street, N.W. Washington, DC, 2000.

THORNTON, Mark. **Alcohol Prohibition Was A Failure.** *Cato Policy Analysis* No. 157, 1999.

Disponível em: <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-157.html>

TRUE, W., XIAN, H., SCHERRER, J., MADDEN, P., BUCHOLZ, K., HEATH, A., EISEN, S., LYONS, M., GOLDBERG, J., & TSUANG, M. **Common genetic vulnerability for nicotine and alcohol dependence.** *Archives of General Psychiatry*, 56, 655–661, 1999.

TSUANG, M. T., LYONS, M. J., MEYER, J. M., DOYLE, T., EISEN, S. A., GOLDBERG, J., TRUE, W., LIN, N., TOOMEY, R., & EAVES, L. **Co-occurrence of abuse of different drugs in men: the role of drug-specific and shared vulnerabilities.** *Archives of General Psychiatry*, 55(11), 967–972, 1998.

TOOK, Glenn. **Therapeutic Jurisprudence and the Drug Courts: Hybrid Justice and Its Implications For Modern Penality.** *Internet Journal of Criminology*, 1995.

Disponível em: <http://www.internetjournalofcriminology.com/Glenn%20Took%20-%20Therapeutic%20Jurisprudence.pdf>

WALLERSTEIN, J.S., and WYLIE, C.J. **Our law-abiding law-breakers**. Probation 25:107–112, 1947.

WOODIWISS, Michael. **Crimes, Crusades and Corruption: Prohibitions in the United States, 1900-1987**. London: Pinter Publishers, 1988.

ZIMRING, Franklin E. **The City that Became Safe: New York Lessons for Urban Crime and its Control**. Oxford University Press, 2011.