



A Lei de Drogas brasileira como política pública: uma análise dos processos legislativos de sua constituição

Bolsista: Ivone dos Passos Maio - UFRGS

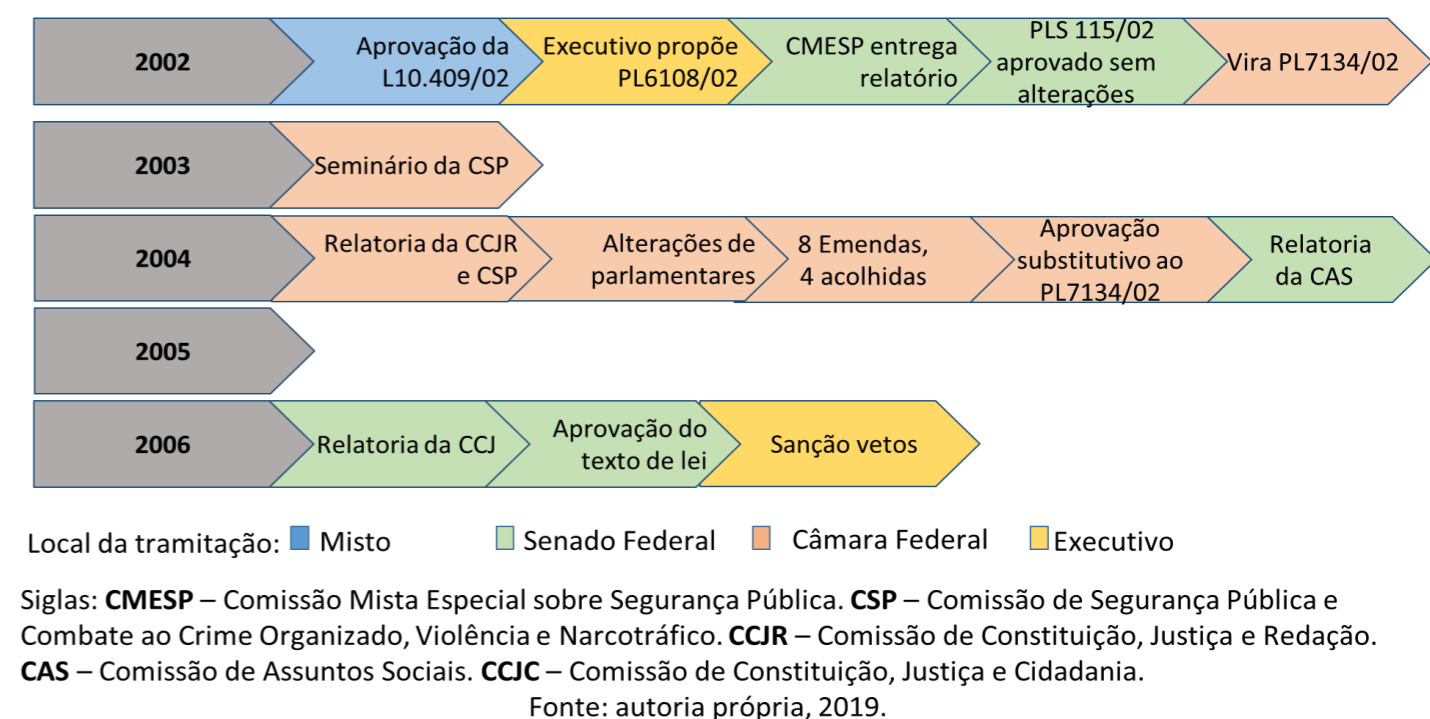
Orientador: Marcelo Kunrath Silva - UFRGS

Introdução: Em 2006, no governo Lula, foi aprovada nova legislação sobre drogas no Brasil. Em um projeto mais amplo ao qual se liga esta pesquisa, se busca conhecer os motivos do relativo fracasso dos movimentos antiproibicionistas em alterar a lógica proibicionista ao longo dos governos do PT. Assim, este trabalho busca contribuir com esta questão fazendo a análise dos processos legislativos que culminaram na aprovação da L11.343/06. Os objetivos centram-se em i) analisar diferentes posicionamentos frente a questão das drogas, a partir da ferramenta analítica dos fluxos múltiplos proposta por Kingdom (1995, 2014). ii) Identificar que coalizões interagem na disputa pelo conteúdo da lei, tendo como referência o conceito de *Advocacy Coalition Framework*, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993 apud BARCELOS et al, 2016) e por último, iii) identificar os principais atores, que tiveram envolvimento destacado no processo de aprovação da Lei de Drogas. A **metodologia** fundamenta-se na coleta e análise de dados secundários, obtidos nos sites oficiais das casas legislativas federais, relacionados a construção da L11.343/06 – entre 2002 e 2006. O processo de análise por codificação foi realizado com o apoio do software NVIVO.

Resultados: O mapeamento do fluxo de construção da lei está expresso na *figura 1*. É na Câmara Federal que se destacam duas coalizões com diferentes posições sobre a política de drogas, ainda que nenhuma adote uma postura antiproibicionista. No fluxo dos problemas, os argumentos da coalizão mais proibicionista são o aumento da violência urbana ligada ao tráfico de drogas, o usuário como alguém carente de formação emocional – entendida como valores familiares e religiosos. Seu ator chave é Moroni Torgan (PFL). Já a coalizão menos proibicionista, com destacada participação de Paulo Pimenta (PT), busca construir o problema das drogas ressaltando sua complexidade, relativiza o crescimento do consumo de drogas no Brasil e vê no usuário alguém que precisa do apoio do Estado. Já o fluxo das soluções aponta poucas diferenças nas duas abordagens quando consideradas as seguintes categorias: *o que é proibido; outros usos das drogas; o que/quem determina o usuário e meta da política de drogas frente ao traficante*. As diferenças concentram-se na *meta da política frente ao usuário*, com abordagem que faz referência à repressão ao uso e à manutenção do tratamento compulsório na coalizão mais proibicionista, junto a penas socioeducativas. Já a coalizão menos proibicionista, ainda que destaque a atenção à saúde para o usuário como estratégia principal, mantém penas socioeducativas.

Com relação às políticas públicas, na coalizão mais proibicionista identifica-se a preponderância do tema da *Segurança*, já na outra coalizão, a *Segurança* divide espaço com a *Saúde* e com a *Gestão da Política*, além de significativo espaço à *Assistência Social*.

Figura 1:
Fluxo de processos até a L11.343/06



O andamento do processo legislativo segue com o texto proposto por Pimenta e recebe oito emendas parlamentares na Câmara, seis delas de autoria de Moroni Torgan. Destaque para a emenda de João Magno (PT) que propõem a legalidade do uso ritualístico e religioso de drogas. Já no Senado passa por duas comissões com relatorias elogiosas de Sergio Cabral (PMDB) e de Romeu Tuma (PFL). Este último propõe reforçar a possibilidade de prisão para o usuário que descumprir sua pena, com o apoio de Eduardo Suplicy (PT) e Demóstenes Torres (PFL) o que, por uma questão regimental, não passou e acabou retirando da lei qualquer possibilidade de prisão para usuário. Após aprovação no Senado, seguiu para sanção presidencial, onde sofreu alguns vetos.

Conclusões: Como parte da resposta a pergunta sobre o fracasso em reverter a lógica proibicionista da política de drogas no governo do PT este trabalho dá dois caminhos. O primeiro dá conta de que a iniciativa de reformular esta política não parte do PT e sim da base de apoio do governo FHC. Esse fato parece colocar o governo Lula e sua base em posição de reverter a proposta e de negociar amplamente, usando a Saúde e o fortalecimento da gestão sistêmica da política de drogas para contrabalancear o papel dado às forças de Segurança. O segundo, é que não havia no legislativo uma coalizão organizada para agir pró-legalização, fora posicionamentos pontuais. Ainda assim foi possível identificar coalizões com diferentes abordagens sobre a questão das drogas, que divergiam principalmente no tratamento ao usuário em uma tensão entre os âmbitos da saúde, da segurança e da moral religiosa, mas convergiam no endurecimento penal para o tráfico. Os contornos destas coalizões não são fáceis de desenhar, pois eles atravessam diferentes partidos e posições frente ao governo e com as negociações, vão sendo redefinidos.

Bibliografia:

- BARCELOS, Márcio; PEREIRA, Matheus; SILVA, Marcelo. Redes, campos e coalizões: conectando movimentos sociais e políticas públicas. BIB Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais, São Paulo, n. 82, 2016.
- KINGDON, John. Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston: Pearson Education, 2014.
- _____. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.