



O proibicionismo na política de drogas no Brasil: uma reconstrução do processo legislativo e dos enquadramentos na produção da Lei de Drogas de 2006¹

Ivone dos Passos Maio²

Marcelo Kunrath Silva³

Resumo: O objetivo deste artigo é responder à seguinte pergunta: como a continuidade do predomínio do referencial proibicionista se expressa no processo legislativo que produziu a Lei de Drogas (Lei n. 11.343/06)? Assim, busca-se compreender por que, em um contexto de aparente abertura de oportunidades políticas para uma mudança do referencial proibicionista, tal mudança não ocorreu. A pesquisa mostra que a proposição da nova lei foi uma iniciativa de defensores do proibicionismo e, ainda, a ausência de uma coalizão antiproibicionista no Legislativo disputando a elaboração da nova lei.

Palavras-chave: Lei de Drogas. Enquadramentos. Proibicionismo. Antiproibicionismo. Processo Legislativo.

- 1 O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, por meio da Chamada CNPq n. 12/2017 – Bolsas de Produtividade em Pesquisa – PQ.
- 2 Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Porto Alegre – Brasil – zimaio@gmail.com – <https://orcid.org/0000-0003-3384-2629>
- 3 Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Porto Alegre – Brasil – mksilva@ufrgs.br – <https://orcid.org/0000-0003-2817-0856>

Prohibitionism in drug policy in Brazil: a reconstruction of the legislative process and the frameworks in the production of the 2006 Drug Law

Abstract: *The purpose of this paper is to answer the following question: How the continuity of the predominance of the prohibitionist referential is expressed in the legislative process that produced the Drug Law (Law No. 11,343/06)? Thus, we seek to understand why, in a context of apparent opening of political opportunities for a change in the prohibitionist framework, such a change did not occur. The research shows that the proposal of the new law was an initiative of defenders of prohibitionism and, also, the absence of an anti-prohibitionist coalition in the Legislature disputing the elaboration of the new law.*

Keywords: *Drug Law. Frameworks. Prohibitionism. Anti-Prohibitionism. Legislative Process.*

El prohibicionismo en la política de drogas en Brasil: una reconstrucción del proceso legislativo y los marcos en la producción de la Ley de Drogas de 2006

Resumen: El presente artículo tiene por objeto responder a la siguiente interrogante: ¿Cómo se expresa la continuidad del predominio del referencial prohibicionista en el proceso legislativo que produjo la Ley de Drogas (Ley N° 11.343/06)? Así, buscamos comprender por qué, en un contexto de aparente apertura de oportunidades políticas para un cambio en el marco prohibicionista, tal cambio no ocurrió. La investigación muestra que la propuesta de la nueva ley fue una iniciativa de los defensores del prohibicionismo y, también, la ausencia de una coalición antiprohibicionista en la Legislatura que disputara la elaboración de la nueva ley.

Palabras clave: Ley de Drogas. Marcos. Prohibicionismo. Antiprohibicionismo. Proceso Legislativo.

Introdução

Há mais de cem anos, as políticas de drogas no mundo têm sido orientadas por referenciais⁴ que podem ser definidos como proibicionistas; ou seja,

4 Segundo Niederle e Grisa (2013: 110), sintetizando a perspectiva desenvolvida por Bruno Jobert e Pierre Muller, “a elaboração de uma política pública envolve a construção de uma representação da realidade sobre a qual se intervém e, por meio desta imagem denominada ‘referencial de política pública’, os atores interpretam os problemas, confrontam possíveis soluções e definem suas ações”.

políticas que partem do pressuposto de que determinadas substâncias definidas como “drogas” constituem um problema social que deve ser enfrentado por meio da proibição da produção e do uso, com a penalização daqueles que produzem, comercializam e consomem tais substâncias. A consolidação do referencial proibicionista teria ocorrido na década de 1970, com a política norte-americana – e, posteriormente, global – de “guerra às drogas”, iniciada pelo então presidente Richard Nixon (Taffarello, 2009; Southier, 2016). A partir de então, sob a chancela de órgãos internacionais como a Organização das Nações Unidas, o foco das ações governamentais em grande parte dos países se direcionou à ampliação do controle e repressão da oferta de drogas e da punição dos produtores, traficantes e usuários. No caso do Brasil, o referencial proibicionista tem sido dominante desde a primeira legislação sobre o tema, em 1934, até os dias de hoje (Rodrigues, 2006; Silvestrim, 2011; Adorno, 2003).

Nos anos 2000, porém, essa hegemonia do referencial proibicionista tem sofrido mudanças em alguns países que buscaram políticas mais flexíveis com relação às drogas, em especial à maconha. Parece haver uma crescente avaliação de que o proibicionismo não apenas se mostrou ineficaz, como também produziu uma série de efeitos negativos que agudizaram o “problema das drogas” no mundo contemporâneo, com destaque para o tráfico internacional de drogas (Carvalho, 2014; Fiore, 2012; OEA, 2012; Zaffaroni, 2013). Assim, nas últimas décadas, há um crescimento de políticas que se afastam da lógica da “guerra às drogas” e seu referencial proibicionista, buscando novas formas de interpretar e agir sobre o tema (Campos e Policarpo, 2020; Hypolito e Azevedo, 2019).

O quadro brasileiro nos anos 2000, ao contrário, indica a manutenção de um proibicionismo marcadamente criminalizante. E tal manutenção ocorre em um contexto que tenderia a apontar no sentido contrário. Nas duas primeiras décadas do Século XXI, de um lado, identifica-se na sociedade um crescente processo de manifestação de vozes críticas ao proibicionismo, expressando o que poderia ser definido como a emergência de um movimento antiproibicionista⁵. A proliferação das Marchas da Maconha pelo país, particularmente após a decisão do Supremo Tribunal Federal de 2011 reconhecendo a legalidade deste tipo de manifestação pública, expressa claramente tal processo. Ao mesmo tempo, agentes politicamente influentes, como o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (Southier, 2016) e grandes empresas

5 Este movimento é constituído por uma rede de agentes (indivíduos, organizações, coalizões) que confrontam o referencial proibicionista na política de drogas, rejeitam o modelo da “guerra às drogas” e advogam novas formas de definir e lidar com esta questão.

de mídia (Fernandes, 2015), manifestaram-se publicamente reconhecendo o fracasso da “guerra às drogas” e a necessidade de alterar a lógica proibicionista subjacente à atual política de drogas.

De outro lado, a experiência de um governo progressista como o de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que já havia se manifestado contrário à “guerra às drogas” (Rodrigues, 2006: 171-172), tenderia a significar um contexto de abertura de oportunidades políticas⁶ às vozes críticas ao proibicionismo. De fato, durante o governo do Presidente Lula, observaram-se algumas mudanças dignas de nota no sentido do abrandamento da lógica proibicionista na política de drogas: a denominação da política, que deixa de ser “antidrogas” para se tornar “sobre drogas”; a realização de fóruns regionais e nacionais para discussão do tema; a exclusão da pena de reclusão ao uso de drogas; e, de forma destacada, a institucionalização da política de redução de danos no âmbito do Ministério da Saúde (Brasil, 2003).

No entanto, apesar das mudanças, há um relativo consenso na literatura de que não houve uma alteração efetiva do proibicionismo como referencial dominante na política de drogas no Brasil a partir de 2003 (Rodrigues, 2006; Garcia *et al.*, 2008; Taffarello, 2009; Campos, 2015). Tal continuidade teria como uma de suas principais expressões a nova Lei de Drogas, Lei n. 11.343, promulgada em 2006⁷.

Considerando que houve mudança no diploma legislativo durante o governo do Presidente Lula, sem, contudo, alterar significativamente a lógica proibicionista, o objetivo do presente artigo é, por meio da reconstrução do processo legislativo de construção da Lei de Drogas de 2006, responder à seguinte pergunta: como a continuidade do predomínio do referencial proibicionista se expressa no processo legislativo que produziu a Lei de Drogas promulgada em 2006? Por meio desta contribuição, busca-se compreender por que, em um contexto de aparente abertura de oportunidades políticas para uma mudança do referencial proibicionista da política de drogas no Brasil, tal mudança não ocorreu.

Ainda que o processo legislativo que produziu a Lei de Drogas de 2006 já tenha sido objeto de análises prévias (Campos, 2015), o enquadramento teórico

6 De acordo com Tarrow (2009: 99), “Os desafiantes encontram oportunidades de apresentar suas reivindicações quando se abre o acesso institucional, quando surgem divisões nas elites, quando os aliados se tornam disponíveis e quando declina a capacidade de repressão do Estado”.

7 Torcato (2016: 338) parece se diferenciar dessa interpretação ao afirmar: “optei por escolher o ano de 2006 como marco para sinalizar a crise do proibicionismo por causa da Lei n° 11.343, de 23 de agosto desse ano”.

subjacente ao problema de pesquisa enunciado anteriormente permite novas possibilidades de análise e interpretação de tal processo e de seu resultado. Nesse sentido, destaca-se a mobilização de referências teóricas dos campos de estudo de políticas públicas e de movimentos sociais, as quais tendem a ter pouca presença nos estudos sobre o tema da política de drogas realizados no país.

Para responder aos objetivos e problematizações apresentados, o artigo está organizado da seguinte forma: a primeira seção informa as referências teóricas que orientam a análise dos dados; a segunda seção apresenta uma reconstrução do processo de produção da Lei de Drogas de 2006, subdividindo-se nas diferentes etapas que compuseram aquele processo; por fim, as conclusões sintetizam os resultados e encaminham as respostas às perguntas que orientaram a elaboração do presente artigo.

Referencial teórico-metodológico

A análise do processo legislativo de produção da Lei de Drogas é orientada por duas abordagens teóricas. A primeira delas é a da Teoria dos Campos, tal como desenvolvida por Fligstein e McAdam (2011 e 2012). Segundo esses autores, a realidade social pode ser interpretada como uma configuração de estruturas relacionais, conceituadas como campos de ação estratégica. Tais campos conformariam espaços sociais, baseados em entendimentos compartilhados e socialmente construídos, nos quais agentes disputam recursos e benefícios variados. Tendo essa abordagem como referência, conceitua-se o campo relacional de agentes que participam dos processos e arenas relacionados à produção e implementação da política de drogas como um campo de ação estratégica: o campo da política de drogas.

Além do próprio conceito de campo, a Teoria dos Campos oferece alguns argumentos importantes para a apreensão analítica do objeto em questão. Em primeiro lugar, o argumento de que um campo tende a ser um espaço social marcado pelos conflitos entre diferentes redes ou coalizões de agentes que, a partir de posições mais ou menos desiguais, buscam manter (os dominantes) ou transformar (os dominados) as relações de poder no campo. Nesse sentido, a Teoria dos Campos oferece um enquadramento teórico adequado e fértil para a análise de processos de disputa e conflito, como o observado na definição da política de drogas. O campo da política de drogas na atualidade, seguindo esse argumento, pode ser abordado como um espaço social estruturado centralmente a partir de uma disputa entre duas coalizões: de um lado, a coalizão proibicionista, formada por agentes que compartilham o referencial

proibicionista e ocupam uma posição dominante no campo; de outro lado, a coalizão antiproibicionista, formada por agentes que compartilham referenciais antiproibicionistas, ocupam uma posição dominada no campo e confrontam a dominação proibicionista.

Em segundo lugar, a Teoria dos Campos argumenta que um campo apresenta uma estrutura de “bonecas russas”: cada campo apresenta dentro de si estruturas relacionais de menor escala que podem ser analisadas como subcampos. O foco deste trabalho está voltado a um subcampo específico da política de drogas: a estrutura relacional constituída pelos agentes envolvidos nos processos de produção legislativa sobre a política de drogas no Congresso Nacional. Mais especificamente, analisa-se o subcampo conformado por agentes da arena legislativa atuantes no processo de produção da Lei de Drogas de 2006.

Um terceiro argumento da Teoria dos Campos que fundamenta a análise realizada é que processos de mudança nas relações de poder em um determinado (sub)campo podem ser produzidos por conflitos internos ao campo, por choques ou pressões externas ou, ainda, pela combinação de processos intra e extra campo. Assim, a possibilidade de que ocorressem mudanças significativas em relação ao domínio do referencial proibicionista no processo de produção da Lei de Drogas de 2006 dependeria da presença de uma forte atuação antiproibicionista na arena legislativa, uma intensa confrontação ao proibicionismo no âmbito da sociedade e/ou de outras arenas estatais (Executivo ou Judiciário) ou, ainda, a combinação desses dois processos.

Por fim, a Teoria dos Campos destaca a importância de analisar a ação estratégica dos agentes do campo, entendendo tal ação como esforços para criar e sustentar realidades sociais por meio da produção de cooperação. É por meio da ação estratégica que agentes buscam construir identificação e coalizão entre integrantes do campo, conformando um “mundo compartilhado”. Fligstein e McAdam (2012: 17) enfatizam que determinados agentes apresentam maior habilidade social (*social skill*) no sentido de “ler pessoas e ambientes, enquadrar linhas de ação e mobilizar pessoas a serviço de concepções mais amplas do mundo e de si mesmas”. Tais agentes habilidosos são fundamentais para unir grupos com base em apelos a interesses e identidades compartilhados, constituindo-se como “empreendedores institucionais”. Com base nesses argumentos, a análise do processo de elaboração da Lei de Drogas de 2006 busca identificar os agentes que se destacam na construção de cooperação em torno do apoio a determinadas propostas e, ainda, os interesses e identidades que fundamentam tal cooperação.

Olhando para o processo legislativo a partir da perspectiva dos campos de ação estratégica, neste trabalho, enfatiza-se as disputas dos agentes,

particularmente no que se refere aos enquadramentos sobre a “questão das drogas”. Para tanto, recorre-se à abordagem do enquadramento interpretativo, como desenvolvida por Benford e Snow (1988 e 2000)⁸. Nela, os autores enfatizam três tarefas fundamentais do enquadramento: o diagnóstico, o prognóstico e a motivação. A primeira tarefa do enquadramento, o diagnóstico, caracteriza-se pelo investimento na identificação e caracterização de um determinado problema; ou seja, apreende o processo por meio do qual os agentes atribuem um sentido problemático a uma determinada situação ou condição social. A segunda tarefa, o prognóstico, aponta para as possíveis soluções e encaminhamentos do problema, como definido no diagnóstico, estabelecendo um “plano de ação” para sua superação. A terceira tarefa, a motivação, teria como centralidade mobilizar outros para a ação.

Ainda que a proposta dos autores se refira ao estudo dos movimentos sociais e de como ativistas e suas organizações constroem enquadramentos em ordem de produzir sentido para suas causas, consensos e mobilizações, sua lógica é aplicável para analisar o caso desta pesquisa, pois permite identificar como diferentes agentes abordaram o tema das drogas e sugeriram soluções, considerando a dimensão conflitiva entre tais versões (Benford e Snow, 2000). Assim, toma-se de empréstimo o conceito de enquadramento e as tarefas de diagnóstico e prognóstico e motivação para este fim. Os diferentes enquadramentos em disputa, então, apontam para relações de conflito e cooperação que operam na definição da nova Lei de Drogas, nas quais os agentes disputam a definição do “problema das drogas”, a formulação de soluções ao problema e a construção do apoio político às suas posições.

Como procedimento metodológico para a produção da fundamentação empírica que sustenta a análise realizada, recorreu-se à pesquisa documental. A coleta dos documentos relacionados à construção da Lei n. 11.343/2006 foi realizada nos *sites* oficiais das casas legislativas federais, entre eles: Projetos de Lei (PLS n. 115/02, PL n. 7.134/02 e seus apensados, PL n. 6.108/02), suas justificativas, pareceres das comissões parlamentares, emendas parlamentares, texto final da lei e discursos em plenário nos dias em que a proposta estava na pauta (Brasil, 2006a, 2006b). O conteúdo dos documentos selecionados foi categorizado (as categorias são expostas nas seções seguintes) e analisado para reconstituir

8 O conceito de enquadramento interpretativo tem como referência central o livro *Frame Analysis*, de Erving Goffman, publicado originalmente no ano de 1974. Esse conceito apresenta uma longa trajetória nas ciências sociais, com distintas definições e diversas aplicações em diferentes campos de pesquisa. O presente artigo dialoga com a apropriação do conceito pelo campo de estudos de movimentos sociais. Uma síntese dessa apropriação pode ser vista em Silva, Cotanda e Pereira (2017).

o processo legislativo em suas diferentes fases, enfatizando os enquadramentos do tema e os participantes mais ativos. O foco temporal da análise é o período de 2002 a 2006, com ênfase no ano 2004, quando as disputas na Câmara Federal foram mais acirradas.

O processo de produção da Lei de Drogas de 2006

Apesar de o debate sobre drogas ocupar o espaço legislativo no Brasil desde 1934, a referência mais direta do início do processo que culminou na Lei de Drogas de 2006 foi localizada em fevereiro de 2002, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Até a aprovação da Lei n. 11.343/06, uma série de processos legislativos ocorreram e muitas lideranças políticas tomaram parte na disputa sobre o conteúdo da nova lei.

O esquema a seguir busca deixar mais clara a sequência temporal do processo legislativo ao qual este estudo se dedica, bem como destacar as arenas institucionais protagonistas. Na sequência, a sessão se subdivide para abordar as distintas etapas do processo.

Figura 1 – Fluxo do processo legislativo da Lei de Drogas de 2006



Fonte: elaborado pelos autores.

Senado: A Comissão Parlamentar Mista Especial sobre Segurança Pública e uma nova proposta de lei para o narcotráfico

Em 2002, o Executivo formula um novo Projeto de Lei sobre o tema das drogas (PL n. 6.108/02) e, na sequência, ocorre a formação da Comissão Parlamentar Mista Especial sobre a Segurança Pública (CMESP), presidida pelo Senador

Iris Rezende (PFL⁹), com relatoria de Moroni Torgan (PFL). O que motivou a formação da CMESP foi o aumento de crimes com amplo destaque na mídia em 2002, especialmente os sequestros. Esta Comissão, formada por 20 senadores, 20 deputados e mesmo número de suplentes, subdividiu-se em grupos temáticos para analisar todos os projetos relacionados à segurança que circulavam nas casas legislativas e propor uma série de legislações voltadas ao tema. O grupo temático *Crime organizado, narcotráfico e lavagem de dinheiro* se dedicou a rever a legislação sobre drogas, sendo composto pelos seguintes deputados: Magno Malta (Bloco PL/PSL, relator), Luiz Eduardo Greenhalgh (Bloco oposição, PT/PDT/PPS), Robson Tuma (PFL) e Wanderley Martins (PSB). Mais de 70% dos parlamentares que compunham a CMESP integravam partidos da base de sustentação do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Em abril do mesmo ano, a CMESP apresentou seu relatório contendo 21 projetos de lei e três propostas de emenda à Constituição. O grupo temático que tratou da legislação de drogas concluiu seu trabalho oferecendo um novo Projeto de Lei (mais tarde, PLS n. 115/02 no Senado) que guarda uma série de similaridades de conteúdo com a proposta do executivo (PL n. 6.108/02) e importa alguns fragmentos da então vigente Lei n. 10.409/02. No que tange ao consumo pessoal de droga, o texto mantém sua criminalização e, apesar de abandonar a pena de reclusão, reforça a proposição do tratamento compulsório. Já com relação ao crime de tráfico, mantém a pena vigente – de três a quinze anos.

A proposta da CMESP é encaminhada ao Senado Federal, onde o texto passa por validação sem alterações, com a abstenção do bloco da oposição, liderado por Eduardo Suplicy (PT). É encaminhado à Câmara Federal em agosto de 2002. Em maio de 2003, já no governo Lula, a Comissão de Segurança Pública da Câmara, cujo presidente era Moroni Torgan (PFL), promove um Seminário para debater as propostas que tramitavam na casa: o PL n. 7.134/02 (PLS n. 115/02 que ganha novo nome) e seu apensado – PL n. 6.108/02. No mesmo mês, o projeto ganha caráter de urgência, a pedido do deputado Neucimar Fraga (PL-ES), junto a um conjunto de projetos voltados ao tema da segurança pública. Ainda em 2003, é constituída a Frente Parlamentar Antidrogas, tendo como presidente Givaldo Carimbão (PSB-AL) e coordenadores Neucimar Fraga (PL-ES) e Zulaiê Cobra (PSDB-SP), cujo nome revela o posicionamento de seus integrantes (Carimbão, 2003). O projeto é encaminhado para a Comissão de Constituição Justiça e Redação (CCJR), cujo presidente é Luiz Eduardo Greenhalgh e a relatoria coube a Paulo Pimenta, ambos do PT.

9 O Partido da Frente Liberal (PFL), em 2007, alterou seu nome para Democratas (DEM).

A análise desta subseção permite observar que a iniciativa de proposição de uma nova Lei de Drogas é uma iniciativa que parte de parlamentares alinhados ao referencial proibicionista, ainda no âmbito do governo de Fernando Henrique Cardoso. Frente a um contexto crítico na questão da segurança pública, o “problema das drogas” emerge como um dos focos das ações propostas pela CMESP, tendo como objetivo central o enfrentamento da criminalidade. Neste cenário, as propostas de legislação formuladas não apresentavam nenhuma permeabilidade a proposições orientadas por referenciais antiproibicionistas. Mais do que isso, a origem da Lei de Drogas de 2006 não resulta de uma iniciativa de agentes, internos ou externos à arena legislativa, orientados por referenciais antiproibicionistas. Ao contrário, sua origem é uma tentativa de responder a um problema de segurança pública (narcotráfico) por meio da manutenção e aprofundamento da lógica proibicionista. Tal resultado já possibilita compreender os poderosos obstáculos instituídos desde o início do processo para qualquer mudança na legislação que tivesse um caráter antiproibicionista.

Câmara: disputas pelo conteúdo da nova lei de drogas

É apenas quando o projeto de lei e seu pensamento chegam às mãos do relator da CCJR, deputado Paulo Pimenta (PT), em 2003, que se observa um envolvimento mais explícito e direto de parlamentares da base do governo Lula no debate sobre a Lei de Drogas. O deputado Paulo Pimenta vai tecer uma série de críticas aos textos originais e, em resposta, propõe uma nova redação ao projeto de lei, buscando reverter, ao menos em parte, o caráter estritamente proibicionista da proposição inicial.

Neste momento, então, identifica-se pela primeira vez no subcampo estruturado pelos agentes envolvidos com a elaboração da nova Lei de Drogas no Congresso Nacional, a formação dos contornos de duas coalizões com diferentes posições, ainda que nenhuma adote uma postura antiproibicionista. Efetivamente, não se observa a constituição de uma coalizão antiproibicionista com capacidade de propor e negociar medidas de caráter abertamente antiproibicionistas, como a descriminalização, a despenalização do uso pessoal ou a legalização de nenhuma droga durante todo o processo de tramitação da Lei de Drogas na arena legislativa. Na análise dos documentos do processo legislativo, foram identificados apenas dois parlamentares que se manifestaram pela descriminalização das drogas: Aloysio Nunes (PSDB) e Fernando Gabeira (na época, sem partido). Apesar das manifestações pró-descriminalização desses deputados, não houve nenhuma proposta concreta de alterar o texto de lei no sentido da

descriminalização ou legalização e os dois deputados, ao contrário, acabaram sendo aliados da coalizão *menos proibicionista*, defendendo a aprovação de sua proposta.

Assim, a partir de 2004, pode-se identificar que o processo de produção da Lei de Drogas é marcado por uma disputa entre duas coalizões de parlamentares. De um lado, uma coalizão que defende uma abordagem *menos proibicionista* da política de drogas. De outro lado, encontra-se uma coalizão que defende uma abordagem *mais proibicionista* da política de drogas. A forma como tais coalizões interpretam o “problema das drogas” e as respostas que propõem para enfrentá-lo serão abordadas na próxima subseção.

Câmara: análise dos enquadramentos interpretativos das coalizões sobre o “problema das drogas”

Como as coalizões identificadas na subseção anterior constroem interpretativamente o “problema das drogas”? Quais as diferenças e semelhanças entre elas no que se refere à forma como diagnosticam e propõem soluções a tal problema?

Para Benford e Snow (2000), a construção do diagnóstico nos processos de enquadramento frequentemente recorre à atribuição de causas para o problema em questão, bem como a noção de que há injustiças a serem remediadas. Para identificar como as coalizões caracterizam o “problema das drogas”, foram analisados documentos nos quais os parlamentares apresentam de forma mais elaborada os argumentos que fundamentam suas propostas ao texto da Lei de Drogas. Para a coalizão *mais proibicionista*, os documentos analisados foram: a introdução do Relatório da CMESP (de autoria de Moroni Torgan), a justificativa da proposta da CMESP redigida pelo grupo temático do narcotráfico e um discurso de Moroni Torgan, proferido em plenário na semana anterior à votação do projeto. Para a coalizão *menos proibicionista*, foi analisado o texto do voto do relator da CCJR, Paulo Pimenta.

Para orientar a sistematização, os argumentos dos textos foram divididos em categorias temáticas construídas com base na leitura do material analisado e na revisão bibliográfica. Em relação ao diagnóstico das coalizões sobre o “problema das drogas”, foram definidas quatro categorias temáticas: *avaliação sobre a legislação vigente ou concorrente, visão sobre o usuário, questões sociais e papel do Estado*.

Com relação à categoria “avaliação sobre a legislação vigente ou concorrente”, é possível perceber que a coalizão *menos proibicionista* é mais crítica em

relação à lei vigente até então, destacando que ela feria os direitos humanos e que era herança do período autoritário, sendo centralizadora e ultrapassada. Além disso, relaciona a proposta concorrente com essa abordagem defasada. A coalizão *mais proibicionista*, por sua vez, concorda que a lei vigente é insuficiente e ultrapassada. Porém, credita o fato à profissionalização do tráfico; ou seja, seu caráter bastante repressivo não é visto como problemático.

Quanto à categoria “visão sobre o usuário”, a abordagem *menos proibicionista* critica abertamente a prisão do usuário e o tratamento compulsório. Enxerga no usuário alguém em vulnerabilidade, que demanda atenção e cuidado do Estado. A abordagem da coalizão *menos proibicionista* se encontra, assim, alinhada à Política de Saúde para Usuário de Álcool e Outras Drogas, lançada pelo Ministério da Saúde em 2003, no início do governo Lula, adotando a redução de danos, a reinserção social, a atenção à saúde em rede, o tratamento extra-hospitalar, entre outros, como fundamentos e posicionando-se criticamente às políticas e serviços baseados em metas de abstinência (Brasil, 2003)¹⁰.

Os argumentos relacionados ao usuário não tiveram muito destaque no diagnóstico da coalizão *mais proibicionista*. A exceção é o discurso de Moroni Torgan, que tem na “falta de educação sentimental” o fio condutor e a centralidade de sua explicação sobre o envolvimento das pessoas com drogas. Segundo ele, os usuários são pessoas que carecem deste tipo de educação, que têm sua origem na família e/ou na religião, e que seria fundamental para que estes pudessem tomar boas decisões. Parece haver neste entendimento a individualização da culpa ou responsabilidade do envolvimento com drogas, diferenciando-se da abordagem da coalizão opositora, que propõe uma abordagem multifatorial do uso de drogas – vulnerabilidade social, vínculos familiares, saúde. Cabe destacar que nenhuma das coalizões relaciona o uso de drogas à liberdade de escolha, ao uso recreativo ou por prazer. Este enquadramento, comum em posicionamentos antiproibicionistas (Silvestrim, 2011, Bentes, 2015), encontra-se totalmente ausente no contexto da formulação da Lei de Drogas.

Esta linha de interpretação da coalizão *mais proibicionista* é corroborada na análise da categoria “questões sociais”. Nela, a coalizão *mais proibicionista* dá ênfase ao crescimento da violência, à desigualdade como causa da violência, à impunidade, mas também ao que identificam como “decadência dos costumes” e “instabilidade familiar”. Outro ponto relevante são as menções aos

10 Posteriormente, essa política toma forma legal na Portaria n. 2.197, de outubro de 2004 (Brasil, 2004c).

direitos humanos que, ao mesmo tempo, são tidos como balizadores da conduta policial e limitadores da ação policial. Tal argumento indica que haveria uma tensão entre o respeito aos direitos humanos e a eficiência policial. Já a coalizão *menos proibicionista* relativiza o crescimento do uso de drogas no Brasil, reforçando a ideia de que o usuário é alguém que precisa de atenção à saúde e de inserção social. Além disso, é destacada a necessidade de diferenciação entre usuários e traficantes.

Como se percebe, as abordagens das duas coalizões associam o consumo de drogas com a vulnerabilidade social ou pobreza. Tal argumento parece expressar a premissa de que quem usa algum tipo de droga sofre de carência material e/ou as consequências emocionais desta carência, ignorando que o uso de drogas é um fenômeno que atravessa as diferentes classes sociais.

Por fim, no que se refere à categoria “papel do Estado”, a coalizão *menos proibicionista* destaca a necessidade de construção de uma política de drogas que dê conta da complexidade da questão, que seja mais participativa e que tenha ênfases distintas: no campo da saúde, no caso do usuário; e no campo da segurança, no caso do traficante. Já a coalizão *mais proibicionista* parece colocar toda ênfase na ineficiência do Estado em executar a política – em garantir segurança, na morosidade e impunidade da justiça, no gasto público, na provisão dos serviços essenciais – e não no conteúdo da própria política. A carência de recursos do Estado para as políticas de prevenção e tratamento se associam à falta de financiamento a serviços privados. Um ponto que aparece como um problema a ser resolvido é a necessidade de criação de mecanismos e critérios de diferenciação entre pequenos e grandes traficantes.

Para a análise dos prognósticos, ou seja, das soluções propostas pelas duas coalizões, foram destacados dois textos de lei propostos: o PLS n. 115/02, oriundo do Relatório da CMESP, e a proposta de seu substitutivo, feita na relatoria de Paulo Pimenta na CCJR. Apesar da origem do primeiro documento ser no Senado, vale lembrar que no grupo de sua formulação também participaram deputados. Além disso, sua importância para a coalizão mais proibicionista da Câmara ficou evidente quando em plenário o deputado Moroni Torgan (PFL) apresentou uma emenda parlamentar global que trazia basicamente o conteúdo deste documento original. Ou seja, o deputado Moroni Torgan tenta substituir todo o texto de lei da proposta do deputado Paulo Pimenta, que já havia passado para plenário, retomando um texto muito similar ao que foi gerado na CMESP, e acrescentando, ainda, a possibilidade de pena de prisão para usuário. Como esta emenda foi rejeitada e o texto da CMESP teve mais apoio dos mais proibicionistas ao longo do processo, este último foi escolhido

para fins de análise de seu conteúdo. Já o texto proposto por Pimenta como substitutivo ao texto da CMESP representa o que se convencionou nomear de coalizão menos proibicionista e foi o que acabou avançando no processo legislativo posteriormente.

A codificação do conteúdo dos dois documentos gerou as seguintes categorias principais para analisar os prognósticos: *o que é proibido*; *outros usos das drogas*; *o que/quem determina o usuário*; *meta da política de drogas frente ao usuário*; *meta da política de drogas frente ao traficante* e *domínio de políticas públicas acionados*.

A análise das soluções propostas permite verificar que há poucas divergências quanto às temáticas nas quatro primeiras categorias analisadas. Quanto a *o que é proibido*, ambas legam ao Executivo a responsabilidade de determinar quais substâncias ou drogas são objeto da lei. A coalizão *mais proibicionista* destaca o papel da dependência física ou psíquica como uma espécie de justificativa para a proibição. Da mesma maneira, as duas coalizões defendem que usos científicos ou medicinais podem ser autorizados pelo órgão competente do Executivo. Percebe-se que, nestes casos, o texto da lei é flexível, deixando significativa margem de atuação para o órgão de saúde federal.

Sobre a diferenciação entre usuário e traficante, as duas coalizões convergem na proposta de que o texto da lei faça distinção entre os dois, sem, contudo, estabelecer critérios objetivos para isso. Observa-se nos dois documentos que a diferenciação se dá pautada na autoridade, tanto do policial no momento da apreensão quanto do juiz do processo, reforçando a discricionariedade da decisão. Em estudo que buscou analisar o impacto desse diploma legal na relação entre o sistema de justiça criminal e os usuários de drogas, Grillo, Policarpo e Veríssimo (2011) identificaram que a nova lei favoreceu práticas policiais arbitrárias no que tange à tipificação do crime.

Com relação à *meta da política frente ao traficante de drogas*, os dois textos mantêm a pena já estabelecida na lei de 1976, que prevê de três a cinco anos com diferentes referências para atenuantes ou agravantes.

No que tange à *meta da política frente ao usuário*, há diferenças marcantes nos textos analisados. A proposta da CMESP ora iguala o tratamento geral dispensado a usuários e traficantes no âmbito da segurança (repressão ao uso), ora confere ao usuário ou dependente serviços no âmbito da saúde (tratamento, recuperação). Com relação às penas, apesar de excluir a pena de prisão, mantém o tratamento compulsório como possibilidade. Já a proposta do relator Paulo Pimenta busca reforçar, ao longo do texto, a diferença entre usuários e

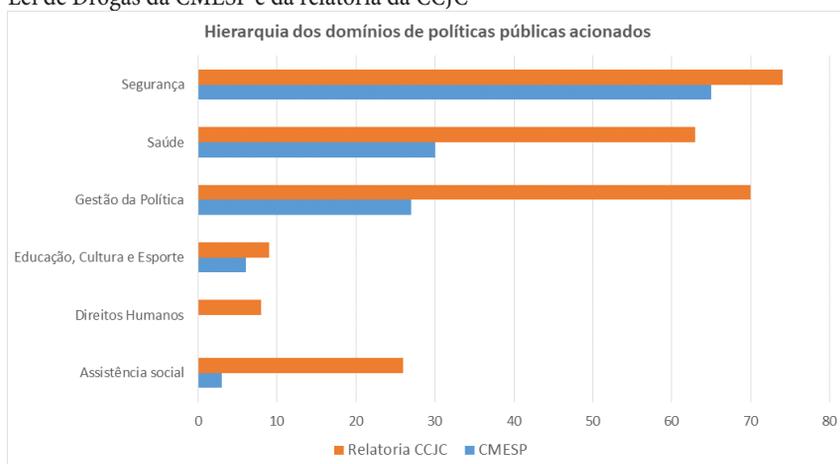
traficantes, garantindo aos primeiros ações no âmbito da saúde e aos segundos, no âmbito da segurança. Porém, não extingue o tratamento penal da matéria; ou seja, mantém o crime e as penas para os usuários. Neste sentido, o texto traz uma promessa ao abordar o usuário no âmbito da saúde, mas falha na entrega, quando o mantém no âmbito criminal¹¹.

Por último, quanto aos *domínios de políticas públicas acionados*, há diferenças relevantes nos dois textos, conforme expresso no Gráfico 1, a seguir. Na coalizão *mais proibicionista*, representada pelo projeto da CMESP, identifica-se a preponderância do tema da segurança: seu número de referências é igual à soma de referências de todos os outros domínios codificados. Os temas mais abordados em segurança são a repressão ao tráfico, ao uso e à produção, seguido por outros temas com menos referências, como prevenção, repressão ao indutor do consumo, repressão à lavagem de dinheiro, repressão ao cultivo para uso pessoal e geração de dados sobre o tema. O foco em segurança corresponde a um dos principais diagnósticos levantados pela coalizão *mais proibicionista*, centrado na questão da violência, da insegurança e na sensação de impunidade.

O segundo domínio mais acionado no texto da proposta de lei foi o de saúde, com destaque para as seguintes abordagens: prevenção, tratamento, regulamentação, recuperação, geração e uso de dados por meio do Banco de Dados Estatísticos de Repressão a Entorpecentes. No domínio da *gestão da política*, chama a atenção a ênfase dada a parcerias, ações e convênios junto à iniciativa privada como soluções propostas. Há, ainda, relevo sobre ações integradas nas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), além de diretrizes sobre convênios e cooperações internacionais e o reconhecimento da política de drogas como multissetorial e integrada. Cabe mencionar a ausência de diretrizes de políticas participativas no texto da lei, salvo uma referência ao CONAD, ao qual é atribuído o papel de aprovar os relatórios do Executivo. Apesar de no fluxo dos problemas ter sido identificado o argumento de que as desigualdades sociais e a falta de “educação sentimental” seriam determinantes no consumo de drogas, o texto da lei confere pouco espaço para ações no âmbito da assistência social, da educação, cultura e do esporte. Esse dado aponta para o fato de que o enquadramento prognóstico nem sempre está delimitado pelo diagnóstico.

11 Como aponta Campos (2015), a abordagem da questão das drogas na legislação brasileira parece transitar entre um poder positivo ligado ao saber médico e um poder repressivo ligado às forças de segurança. Nenhuma das coalizões identificadas rompe com essas lógicas.

Gráfico 1 – Hierarquia dos domínios de políticas públicas acionados pelos projetos de Lei de Drogas da CMESP e da relatoria da CCJC



Fonte: elaborado pelos autores, com base no número de referências de cada subcategoria

Já no texto de lei proposto pelo deputado Paulo Pimenta, que representa a coalizão *menos proibicionista*, a *Segurança* também é o domínio com maior número de referências, porém, é seguido de perto pela *Gestão da Política* e pela *Saúde*. Repressão à produção e ao tráfico são as duas principais abordagens na *Segurança*. Destaca-se também a questão da geração e uso de dados sobre drogas, que ganha um capítulo específico na proposta de lei e estabelece o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID), com visão mais ampla sobre a necessidade de construção e disseminação de conhecimento acerca do tema no Brasil. A repressão ao usuário aparece somente no capítulo das penas, como mencionado anteriormente. No restante do texto, o usuário é associado a serviços de saúde e assistência social.

A *Gestão da Política* recebe atenção especial com três capítulos específicos que buscam desenhar o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), sua organização, seus objetivos e princípios, bem como o papel dos órgãos que o compõem. Outros aspectos, como cooperação internacional, ações e parcerias junto à sociedade civil e à iniciativa privada, também são contempladas, com destaque para as formulações sobre o papel da participação social no SISNAD. Entre outras passagens, aponta-se um dos princípios do sistema como “a promoção de consensos nacionais, de ampla participação social, para o estabelecimento dos fundamentos e estratégias do SISNAD” e o maior número de atribuições destinadas ao CONAD. No âmbito da *Saúde*, fica evidente a

influência da Política de Saúde para Usuário de Álcool e Outras Drogas (Brasil, 2003) nas proposições e na linguagem utilizada no texto da proposta de lei.

Assim, por exemplo, a utilização repetida do termo atenção à saúde, herança do movimento da Reforma Sanitária, parece marcar posição sobre uma concepção de saúde ampliada e interdisciplinar, que se afasta da concepção curativista, que o termo recuperação evoca. Embora a proposta não explicita ações consideradas mais avançadas de redução de danos (Campos, 2015), como a possibilidade de distribuição de seringas ou prescrição substitutiva de drogas menos nocivas, há esforço de colocar o paradigma da redução de danos no texto. Ao citar as atribuições do Ministério da Saúde, por exemplo, afirma “regulamentar as atividades que visem à redução de danos e riscos sociais e à saúde, nos termos desta Lei”; ou ainda, nas diretrizes das atividades preventivas, “o reconhecimento do ‘não-uso’, do ‘retardamento do uso’ e da redução de riscos como resultados desejáveis das atividades de natureza preventiva, quando da definição dos objetivos a serem alcançados” (Brasil, 2004a).

Tais formulações parecem indicar que se buscava criar uma legislação favorável para que o Executivo, por meio das políticas públicas de saúde, pudesse construir ações mais progressistas no trato da questão das drogas. Nas palavras de Paulo Pimenta em plenário: “No capítulo que envolve a prevenção do uso indevido, praticamente constituímos todo o tema como de saúde pública, e não de natureza policial” (Brasil, 2004a). Assim como na *Segurança*, a geração e distribuição de dados e de conhecimento técnico é valorizada e apontada como um dos princípios que deve reger as ações de saúde: “a adoção de conceitos objetivos e de fundamentação científica como forma de orientar as ações dos serviços públicos comunitários e privados e de evitar preconceitos e estigmatização das pessoas e dos serviços que as atendem” (Brasil, 2004a). Cabe mencionar também o espaço que ganham os *Direitos Humanos*, como no capítulo que versa sobre os princípios do SISNAD: “o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, especialmente quanto à sua autonomia e à sua liberdade (Brasil, 2004a). Há ainda mais destaque para ações no âmbito da educação e cultura, se comparado ao texto oriundo da CMESP.

Ao analisar as seis categorias escolhidas para caracterizar as soluções propostas, percebe-se que há significativa convergência em alguns pontos entre as coalizões, como é o caso da discricionariedade na determinação do usuário ou do traficante, na flexibilidade da regulamentação via Executivo do uso medicinal e científico das drogas e, de forma especial, na repressão ao tráfico e à produção de drogas com penas idênticas. As maiores divergências ficam por conta da abordagem com relação ao usuário, que tem o âmbito da saúde reforçado na

proposta da coalizão *menos proibicionista*, além da exclusão da possibilidade de pena de tratamento compulsório. Apesar disso, é importante frisar novamente que não há uma opção antiproibicionista, pois ambos os textos preveem a penalização do usuário. Outras diferenças são encontradas nas soluções no âmbito das políticas públicas acionadas: no texto de Paulo Pimenta, há maior alinhamento entre diagnóstico e prognóstico, dado que havia sido identificada a questão das drogas como um problema complexo e busca-se compor o texto da lei dando espaço a diferentes domínios de políticas públicas e não somente ou desproporcionalmente ao de *Segurança*, como ocorre com o texto original da CMESP.

Câmara Federal: os participantes em negociação e as emendas parlamentares

Dando continuidade ao processo legislativo, após a apresentação do substitutivo ao PL n. 7.134/2002, por Paulo Pimenta, no âmbito da CCJR, o texto passou por outra sequência de alterações por meio das sugestões e das negociações políticas entre parlamentares e entre bancadas partidárias. Nesta seção, portanto, pretende-se dar ênfase aos participantes que, ao agirem para a alteração no texto da lei, assumem certo protagonismo e demarcam posições. Esses procedimentos legislativos de constantes negociações políticas sobre o texto seguem até a sua aprovação final em plenário, que se deu por acordo das bancadas e não por votação individual. O voto por bancada mostra que houve articulação política para a aprovação do projeto. Com base nos documentos, é possível apontar que o principal articulador desta negociação foi o deputado Paulo Pimenta, que é diversas vezes citado nos discursos de parlamentares da situação e da oposição pelas suas qualidades na condução do texto, pela sua capacidade de ouvir e acolher sugestões e, portanto, de conseguir mediar diferentes interesses. Um exemplo da habilidade do deputado Paulo Pimenta em construir uma convergência em torno da sua proposta encontra-se no posicionamento do próprio deputado Moroni Torgan, que vai ao longo do processo de negociação cedendo algumas de suas pautas e acaba por votar favoravelmente ao texto oriundo da proposta de Paulo Pimenta.

A primeira sequência de alterações no texto da lei se dá após a apresentação do substitutivo pelo deputado Paulo Pimenta, em fevereiro de 2004, quando alguns parlamentares sugerem mudanças ao texto e estas são amplamente acolhidas por Pimenta. A CCJR, então, profere parecer favorável ao novo texto. A segunda, no mesmo período, dá-se por um conjunto de emendas parlamentares. O conteúdo destas emendas é avaliado no âmbito das comissões, no caso a

de Constituição, Justiça e Redação e a de Segurança. Desta forma, neste trabalho, prioriza-se três momentos para analisar a atuação dos agentes:

- Participantes que propõem alterações no substitutivo do deputado Paulo Pimenta.
- Participantes que propõem emendas parlamentares de plenário.
- Participantes que são líderes das bancadas e seus votos.

A sequência de quadros busca sistematizar a participação dos agentes nestes diferentes momentos. O primeiro deles se refere às sugestões acatadas pelo relator na proposta da lei, que tenham trazido alterações no sentido do texto.

Quadro 1 – Participantes que propõem alterações no substitutivo do deputado Paulo Pimenta

Ator	Partido	Alteração Sugerida	Consequência
Givaldo Carimbão	PSB	Com relação às atribuições no MS, inclui que seja ouvido o CONAD (art. 9º, VI)	Fortalece uma instância participativa de perfil político.
Antonio Biscaia	PT	Suprime o inciso I do art. 19, que trata do respeito aos direitos fundamentais nas atividades de atenção à saúde porque a atribuição já está prevista no art. 22, I.	Reduz o espaço dedicado aos Direitos Humanos no texto da lei.
Moroni Torgan	PFL	Supressão do inciso II do § 1º do art. 28, que impunha as mesmas penas do crime de consumo pessoal de drogas para quem fornece drogas a outrem, de seu relacionamento pessoal, sem objetivo de lucro.	Endurece a pena para quem fornece drogas, mesmo sem o objetivo de lucro.
Moroni Torgan; José Eduardo Cardoso; Luiz Antonio Fleury	PFL PT PMDB	Altera a redação do § 5º do art. 28, ampliando o prazo de aplicação da pena em caso de reincidência.	Endurecimento penal para usuário reincidente.
Moroni Torgan	PFL	Inclusão do § 11 no art. 28, estabelecendo que o Estado proveja tratamento gratuito para o usuário.	Fortalece a responsabilização do Estado no tratamento do usuário de drogas.
Antonio Biscaia	PT	Ampliação da pena mínima para tráfico de drogas de 3 para 5 anos.	Endurecimento penal para tráfico de drogas.
Antonio Biscaia	PT	Criação do crime autônomo de financiamento ou custeio da prática de tráfico, com pena de 8 a 20 anos de reclusão. Vem a ser o art. 35.	Nova tipificação criminal, endurecimento penal.

Luiz Antônio Fleury	PMDB	Alteração do art. 39, para excluir a previsão de que a diminuição de pena da delação possa ocorrer sem gerar o esclarecimento de crime.	Endurecimento penal.
Aloysio Nunes Ferreira; Luiz Eduardo Greenhalgh	PSDB PT	Alteração da redação do art. 42, para excluir a proibição de progressão de regime.	Flexibilização penal.
Moroni Torgan Luiz Eduardo Greenhalgh	PFL PT	Alteração da redação do art. 57 para prever que o réu só poderá apelar em liberdade se for primário e de bons antecedentes.	Endurecimento penal.

Fonte: elaborado pelos autores, com base nas alterações sugeridas pelos parlamentares (Brasil, 2004a)

Dentre as alterações sugeridas, chama a atenção que muitas delas se referem ao endurecimento penal para o crime de tráfico, mas também para quem fornece droga mesmo sem objetivo de lucro. Observa-se que as propostas de maior rigidez nas penas parte não apenas de deputados da oposição, como Moroni Torgan (PFL), mas também do próprio PT. Inclusive, a proposta mais radical é de autoria do Deputado Antonio Biscaia (PT), que propôs o aumento da pena mínima para tráfico de três para cinco anos.

Após a CCJR apresentar o novo texto com as alterações realizadas com base nas sugestões dos parlamentares, o texto passa a receber as emendas parlamentares em plenário (EMP). A primeira delas é uma tentativa de substituir completamente o texto que já estava na pauta, mostrando que a disputa pelo texto da lei se manteve, mesmo em plenário. Nela, o deputado Moroni Torgan retoma em grande parte o texto oriundo do relatório da CMESP, mas incorpora a pena de prisão para consumo pessoal de drogas, mantém a possibilidade de tratamento compulsório e acrescenta a sugestão do deputado Antonio Biscaia (PT) de ampliação da pena mínima de tráfico. Como é possível verificar no quadro a seguir, ele se destaca como proponente de EMPs, sendo autor de seis de um total de oito emendas, todas focadas no endurecimento penal e na possibilidade de o usuário passar pelo sistema policial.

Quadro 2 – Participantes que propõem emendas parlamentares (EMP) de plenário

Ator	Partido	Status/Conteúdo da EP	Consequência, se aprovada
Moroni Torgan	PFL	(Negada) Trata-se de emenda substitutiva global, ou seja, texto totalmente diferente do analisado, neste caso, inclui prisão ao usuário de 1 a 5 meses e multa, além da possibilidade de tratamento compulsório e proibição de frequência a certos locais. Mantém a pena de tráfico de 5 a 15 anos.	Endurecimento penal ao usuário.
João Magno	PT	(Aprovada) Faz uma ressalva na proibição das drogas, considerando aquelas de uso ritualístico e/ou religiosos, conforme Convenção de Viena.	Flexibiliza o uso de drogas.
Moroni Torgan	PFL	(Aprovada) Prevê a possibilidade de convênio entre a União e os estados da federação visando a prevenção e repressão às drogas.	Endurecimento da repressão às drogas e fortalecimento da integração entre as esferas estatais.
Osmar Serraglio	PMDB	(Negada) Prevê penas iguais às de consumo pessoal para quem fornece drogas a outrem, de seu relacionamento pessoal, sem objetivo de lucro.	Flexibilização penal a quem oferece droga para consumo compartilhado, sem objetivo de lucro.
Moroni Torgan	PFL	(Prejudicada, pois seu texto foi alterado completamente e reapresentado como subemenda) Estabelece prazo para que as medidas de prevenção e atenção à saúde do usuário sejam implementadas pelos estabelecimentos de saúde e de educação e multa em caso de sua inobservância.	Pressiona o poder executivo a implantar a rede de serviços específicos ao atendimento de usuários de drogas. O novo texto passou a tratar do prazo do inquérito policial.
Moroni Torgan	PFL	(Aprovada com adaptação no texto) Permite a apresentação do infrator do art. 28 (consumo pessoal de drogas) perante a autoridade policial e não somente ao juiz, como originalmente previsto.	Abre a possibilidade de o usuário entrar no sistema policial. O novo texto inclui a possibilidade de apresentação à autoridade policial, porém, deixa expressa a proibição da detenção.

Moroni Torgan	PFL	(Aprovada) No caso de apreensão de bens de acusado de tráfico, o acusado terá cinco dias para provar a licitude da origem dos bens. O texto original previa que caso a ação penal não fosse iniciada em 120 dias, a apreensão seria suspensa.	Endurecimento penal para enriquecimento ilícito ligado ao tráfico.
Moroni Torgan	PFL	(Aprovada) Altera o texto do §11 do art. 28 para que conste a palavra “réu” e não “agente” para designar o usuário de drogas.	Reforça o caráter criminal do consumo pessoal. Após negociação, utiliza-se a palavra “infrator”.

Fonte: elaborado pelos autores, com base nas Emendas Parlamentares (Brasil, 2004a).

As emendas oferecidas em plenário tiveram pareceres dos relatores por duas comissões. A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico, cujo relator foi João Campos (PSDB), e a de Constituição, Justiça e de Redação, cujo relator era Paulo Pimenta (PT). O quadro mostra a tendência de aprovação das emendas que propunham maior rigidez penal no texto da lei. A exceção a esta lógica é a proposição do deputado João Magno (PT), que prevê a licitude do uso de drogas para fins ritualísticos e religiosos. Uma disputa interessante se dá na EMP em que o deputado Moroni Torgan propõe utilizar a palavra “réu” e não “agente” para designar o usuário de drogas, buscando impor uma linguagem que reforça o ato criminoso, enquanto a proposta do deputado Paulo Pimenta opta por um termo mais neutro. A negociação leva a ser adotado, na versão final, o termo “infrator”.

A votação do substitutivo ao PL n. 7.134/02 ocorre por meio das bancadas e não de forma nominal por deputado. Isso se dá por acordo prévio entre os líderes e consta no regimento interno na Câmara. O único voto contrário foi o do líder do PRONA, deputado Enéas Carneiro.

Como é possível perceber, o texto consegue aprovação ampla na Câmara por meio das bancadas. Mas é importante registrar que nas duas sessões de debate da matéria há uma série de manifestações na forma de discursos em plenário, antes e depois da votação, que registram a contrariedade de alguns parlamentares, mesmo que suas bancadas tivessem optado por sua aprovação. De maneira geral, esses parlamentares argumentaram que a lei era permissiva demais e praticamente legalizava o consumo de drogas no país. Valores familiares e religiosos tendem a ganhar força nesses discursos, que têm tom de protesto. Além disso, observa-se uma crítica à perda do direito de registrar o voto individualmente.

De volta ao Senado, rumo à sanção presidencial

Após a aprovação na Câmara, o projeto retorna ao Senado, onde passa pela avaliação da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), com relatoria do senador Sergio Cabral (PMDB), ainda no ano de 2004, o qual dá parecer favorável a quase todo o texto e sugere somente uma emenda: a supressão do artigo que permite que o usuário e o traficante sejam atendidos pela mesma comarca se esta for especializada na temática de drogas. O senador Sergio Cabral argumenta, sem sucesso, que isso vai contra o esforço da lei em separar usuários e traficantes e, portanto, deve ser retirado do texto. Passa também pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), com relatoria do senador Romeu Tuma (PFL), em 2006. E é nesta última que o projeto recebe mais algumas propostas de alterações. No ano de 2005 não foram encontrados documentos que registrassem atividades parlamentares concernentes ao projeto. O quadro a seguir busca sintetizar as propostas das duas comissões, ao mesmo tempo que informa se elas foram acatadas ou não pelo plenário.

Quadro 3 – Participantes e as proposições das comissões do Senado Federal ao substitutivo do PL 7.134/02

Ator	Partido	Status/Alteração Sugerida	Consequência, se aprovada
Sergio Cabral	PMDB	(Negada) Supressão do art. 70, que prevê atendimento dos casos de usuários e de traficantes em comarca especializada em drogas.	Separação total no atendimento entre usuário e traficante no sistema judicial.
Romeu Tuma	PFL	(Aprovada) Supressão do parágrafo único do art. 23, que impõe às comunidades terapêuticas os mesmos princípios definidos para os serviços públicos, mas deixa vaga a sua regulamentação.	Mantém as comunidades terapêuticas sob a regulamentação da RDC101/01.
Romeu Tuma	PFL	(Aprovada) Supressão no art. 28, dos §§, 7º, 8º, 9º e 10º do substitutivo e retomada da redação original do Senado. Remove a possibilidade de enquadrar o agente que não cumprir a pena por consumo pessoal em crime de desobediência civil (punível até com prisão) e fixa esta pena em admoestação verbal e multa. Há a tentativa de acrescentar penas restritivas de direito e de prisão, mas por questão regimental não pode ser feito.	Afasta a possibilidade de prisão para o usuário, mesmo em caso de descumprimento de pena.

Romeu Tuma	PFL	(Aprovada) Retomada do art. 12, § 2º do texto original do Senado (CMESP), que atribui ao MS a regulamentação sobre redução de danos, sem citar o CONAD.	Retira parte do papel atribuído ao CONAD.
Romeu Tuma	PFL	(Aprovada) Retomada do art. 14, § 3º do texto original do Senado (CMESP), que prevê pena de prisão de seis meses a um ano para quem fornece droga, mesmo que eventualmente e sem objetivo de lucro.	Redução penal para quem instiga ao uso de droga, mesmo que eventualmente e sem objetivo de lucro.
Romeu Tuma	PFL	(Aprovada) Retomada do art. 22, § 5º, e art. 23 do texto original do Senado (CMESP) que preveem pena de admoestação verbal e multa para o usuário que se recusar a cumprir a pena em programas educativos e parâmetros da multa.	Regulamenta a pena pecuniária para o usuário que não cumpriu sua pena.

Fonte: elaborado pelos autores com base na relatoria da CAS e da CCJ. (Brasil, 2006b)

Destaca-se no quadro a proposta do senador Romeu Tuma (PFL) de retomar a pena restritiva de direitos e de prisão para o usuário que não cumprir a pena socioeducativa determinada. O texto anterior trazia a possibilidade de tratar este caso como desobediência civil, inviabilizada porque implicaria enquadrar o agente em um novo crime (indo contra princípios constitucionais).

Observa-se, aqui, novamente, a tensão entre saúde e segurança para a abordagem do usuário na lei, uma vez que, não aderindo às medidas educativas, iria para o sistema carcerário. Como a possibilidade de prisão por não cumprir medida educativa não estava no texto original da CMESP oriunda do Senado, até porque havia a previsão de tratamento compulsório, não foi possível incluir esses dispositivos, pois feriria o regimento. A consequência deste pequeno imbróglio é que a pena de prisão para o usuário não é prevista de nenhuma forma, mesmo que este se recuse a cumprir sua pena educativa. Esta é uma alteração interessante, pois muitos deputados que defendiam uma pena mais dura para o usuário manifestaram em seus discursos que contavam com a possibilidade de enquadramento no crime de desobediência para condicionar ou justificar seu apoio à lei na Câmara.

Avaliadas as alterações, o texto é aprovado em turno único e encaminhado à sanção presidencial. Os vetos presidenciais incidiram principalmente nos artigos que buscavam criar obrigações ou tratar da organização e funcionamento

da Administração Pública Federal, uma vez que isto feriria o princípio da independência entre os poderes. É assim que todo o capítulo destinado às atribuições específicas dos órgãos no SISNAD foi vetado, entre outros artigos com mesmo perfil. Interessante verificar que a proposta do senador Sergio Cabral acaba sendo contemplada pelo veto presidencial, que reafirma que traficantes e usuários não devem estar no mesmo ambiente jurisdicional.

Conclusões

O artigo buscou reconstruir o processo de produção da lei n. 11.343/2006, abordando o contexto de sua proposição inicial, os agentes envolvidos e os diferentes enquadramentos que sustentaram posições mais ou menos proibicionistas frente à “questão das drogas”. A análise desse processo legislativo possibilitou um avanço na compreensão da manutenção do referencial proibicionista na política de drogas nos governos do Presidente Lula (2003-2010) em dois sentidos.

Primeiramente, observou-se que a iniciativa de revisar a política de drogas não vem do governo Lula, nem de sua base aliada. Ela é herança da base de apoio do Presidente Fernando Henrique Cardoso e chega à Câmara com força política, dado que resulta de um trabalho conjunto entre Senado e Câmara. Além disso, a alteração da lei vem enquadrada como parte de uma resposta a um problema de segurança pública. Esse protagonismo inicial de defensores de posições mais proibicionistas parece ter colocado as lideranças do governo petista em posição defensiva, dado que o movimento de propor um novo texto vem acompanhado de uma postura conciliatória junto à oposição. A estratégia utilizada pela coalizão menos proibicionista foi propor uma abordagem da questão das drogas que, além da segurança, acionasse o domínio da saúde, retomando diretrizes estabelecidas pelo Executivo na área. Outros domínios acionados são da gestão, com ênfase na visão sistêmica e participação, e da assistência social. Ou seja, o texto proposto buscou redesenhar a questão das drogas em um quadro mais complexo, desequilibrando o jogo de forças no tratamento às drogas que sempre foi centralmente do âmbito da segurança.

Essa estratégia da coalizão, identificada como menos proibicionista, dialoga com as iniciativas do Executivo, como os Fóruns Regionais e Nacional sobre o tema das drogas em 2004, por exemplo, que alteraram o nome da política antidrogas para *sobre* drogas. Além disso, a produção técnica do Ministério da Saúde sobre o tema foi fundamental para embasar esta estratégia e, assim como Campos (2015), percebe-se que há um avanço frente às abordagens abertamente criminalizadoras, ainda que a lei aprovada mantenha para o usuário uma abordagem estigmatizante.

Com relação ao endurecimento penal para o tráfico, este parece ter sido o ponto de convergência entre as coalizões e, em alguma medida, serviu para amenizar as perdas para os que viam na nova lei excesso de liberdade para o usuário. Foi o compartilhamento dessa posição orientada pelo referencial proibicionista que possibilitou, então, a construção de um amplo apoio dos parlamentares à proposição alternativa elaborada e defendida pela coalizão menos proibicionista liderada pelo deputado Paulo Pimenta, alterando o domínio que a coalizão mais proibicionista apresentou no início do processo.

Uma segunda conclusão é que não havia efetivamente uma coalizão antiproibicionista atuante no Legislativo que tivesse coesão, organização, estratégias e condições para influir na política. As raras manifestações de caráter antiproibicionista observadas são pontuais, individualizadas e não chegam sequer a ser registradas em proposições (emendas, por exemplo). Essa ausência de uma coalizão orientada por referenciais antiproibicionistas no processo de elaboração da Lei de Drogas na arena legislativa expressa, ainda, a fragilidade do debate público sobre o tema naquele momento. As Marchas da Maco nha, por exemplo, que contribuíram para gerar controvérsias públicas sobre as drogas, somente ganham visibilidade no final da primeira década dos anos 2000. Posicionamentos públicos de autoridades e de setores da mídia em prol de mudanças de caráter antiproibicionista, por sua vez, também emergem com força no debate público somente a partir de 2011.

Assim, as expectativas de eventuais avanços em termos de propostas antiproibicionistas no processo de formulação da Lei de Drogas de 2006 tendem a expressar o que se poderia denominar de uma “ilusão retrospectiva” (Bourdieu, 1997; Costa, 2015): uma avaliação do passado com base em uma perspectiva do futuro. Ou seja, critica-se uma ocorrência do passado (manutenção do referencial proibicionista) em função de condições que só se colocaram posteriormente ao que é criticado (a emergência de um efetivo movimento antiproibicionista no Brasil).

Retomando as perguntas que este artigo busca responder (Como a continuidade do predomínio do referencial proibicionista se expressa no processo legislativo que produziu a Lei de Drogas promulgada em 2006? Por que, em um contexto de aparente abertura de oportunidades políticas para uma mudança de referencial da política de drogas no Brasil no sentido do antiproibicionismo, tal processo não ocorreu?), a reconstrução do processo de elaboração da Lei de Drogas nos permite concluir que um dos obstáculos para uma efetiva mudança de referencial da política de drogas no início dos anos 2000 se encontra na fragilidade dos agentes antiproibicionistas no campo da política de drogas e,

especialmente, no subcampo constituído pelos agentes envolvidos nas disputas sobre a Lei de Drogas na arena legislativa. Em outras palavras, o que a reconstrução mostrou foi um predomínio quase absoluto do referencial e dos agentes (mais ou menos) proibicionistas naquele processo, sem que houvesse qualquer oportunidade para a proposição de mudanças de caráter antiproibicionistas na arena legislativa. E, mesmo que houvesse oportunidades políticas, não havia uma coalizão antiproibicionista com capacidade de identificação e aproveitamento de tais oportunidades.

Além disso, a análise mostrou que a constituição de uma coalizão menos proibicionista na arena legislativa não foi uma resposta às oportunidades políticas propiciadas por um governo disposto a mudar a política de drogas. Ao contrário, foi um contramovimento a uma tentativa de endurecimento da legislação orientada pelo referencial proibicionista, que contava com apoio de importantes segmentos do Legislativo naquele momento. Em outras palavras, não respondeu a uma abertura de oportunidades para o antiproibicionismo, mas sim a uma ameaça de avanço do proibicionismo.

Tais conclusões possibilitam, então, responder que a Lei de Drogas de 2006 traduz a correlação de forças no subcampo da política de drogas no Legislativo. Se havia alguma abertura de oportunidades para posições antiproibicionistas no âmbito do Executivo, como observado na política de saúde, o mesmo não ocorre no âmbito do Legislativo. E, ainda, somando-se a esse domínio quase total dos agentes proibicionistas na arena legislativa, também não havia um efetivo movimento antiproibicionista na sociedade e/ou em outras arenas institucionais com capacidade de demandar ou impor aos agentes do Legislativo uma mudança radical em termos do referencial da política de drogas.

No entanto, ainda que não houvesse uma coalizão antiproibicionista, a análise revela que houve intensa disputa sobre os sentidos dados ao “problema das drogas” em termos dos diagnósticos e prognósticos construídos e mobilizados no debate, possibilitando identificar que havia interesses divergentes sendo defendidos e articulados entre os participantes e suas coalizões. A possibilidade de prisão para o usuário, por exemplo, entra e sai do texto, conforme os atores das coalizões percebem oportunidades de influenciar sobre o tema. Este embaate aparentemente apaziguado no texto final da lei, segue presente na ação do sistema policial e judiciário que acabaram por ampliar sensivelmente as prisões relacionadas às drogas, provavelmente enquadrando usuários como traficantes (Brasil, 2017).

Nos anos seguintes à aprovação da Lei de Drogas, observa-se a emergência de um atuante movimento antiproibicionista no Brasil. Como esse processo

alterou o debate público e o tratamento político-institucional do tema das drogas no país, coloca-se como objeto de novas pesquisas atualmente em curso.

Referências

- ADORNO, Sergio. Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social*. São Paulo, v. 15, n. 2, 2003, pp.103-140.
- BENFORD, David e SNOW, Robert. Ideology, frame resonance and participant mobilization. *International Social Movement Research*. Londres, v.1, n. 1, 197-217, 1988, pp. 103-140.
- BENFORD, David e SNOW, Robert. Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*. San Mateo, California, v. 26, [s.n.], 2000, pp. 611-639.
- BENTES, Isabela. Ponham as cartas na mesa e discutam essas leis: a luta pela legalização da maconha no Brasil. *Argumentum*. Vitória (ES), v. 7, n.1, jan./jun. 2015, pp. 93-107.
- BOURDIEU, Pierre. *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Anagrama, 1997.
- BRASIL. Decreto-lei n. 24.505, de 29 de Junho de 1934. *Câmara dos Deputados*, 1934. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24505-29-junho-1934-508459-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=a%20seguinte%20reda%C3%A7%C3%A3o%3A-,Art.,A%20morphina%20e%20seus%20saes>. Acesso em: 18 abr. 2023.
- BRASIL. Decreto-lei n. 10.409 de 11 de janeiro de 2002. *Planalto*, 11 jan. 2002(a). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10409.htm. Acesso em: 18 abr. 2023.
- BRASIL. Diário Oficial da Câmara dos Deputados. Ano LXIX, n.19, de 12 de fevereiro de 2004(a).
- BRASIL. Diário Oficial da Câmara dos Deputados. Ano LXIX, n.20, de 13 de fevereiro de 2004(b).
- BRASIL. Diário Oficial do Senado Federal. Ano LXI, no. 117, de 6 de julho de 2006(a).
- BRASIL. Diário Oficial do Senado Federal. Ano LXI, no. 117, de 13 de julho de 2006(b).
- BRASIL. Lei n. 6.368 de 21 de outubro de 1976. *Planalto*, 21 out. 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6368.htm. Acesso em: 18 abr. 2023.
- BRASIL. Lei n. 11.343 de 23 de agosto de 2006(c). *Planalto*, 23 ago. 2006(c). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em: 18 abr. 2023.
- BRASIL. *Legislação e políticas públicas sobre drogas no Brasil*. Brasília, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, 2011.

- BRASIL. *Levantamento nacional de informações penitenciárias*: INFOPEN. Brasília, Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017.
- BRASIL. Projeto de Lei n. 115 do Senado Federal (PLS 115/02). *Senado Federal*, 23 de agosto de 2002(b). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/50227>. Acesso em: 18 abr. 2023.
- BRASIL. *Política do Ministério da Saúde para Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas*. Brasília, DF, Ministério da Saúde, 2003.
- BRASIL. Portaria n. 2.197, de 14 de outubro de 2004(c). *Ministério da Saúde*, 14 out. 2004(c). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2004/prt2197_14_10_2004.html. Acesso em: 18 abr. 2023.
- BRASIL. Relatório final da Comissão Mista Especial sobre Segurança Pública. *Senado Federal* (RQN1/2002), abr. 2002(c). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4677310&ts=1553264704471&disposition=inline> Acesso em: 18 jan. 2022.
- CAMPOS, Marcelo S. Entre doentes e bandidos: A tramitação da lei de drogas (n. 11.343/2006) no Congresso Nacional. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*. São Paulo, v. 2, n. 2, jan. 2015, pp. 156-173.
- CAMPOS, Marcelo S. e POLICARPO, Frederico. Para além da descriminalização: reflexões sobre a política de drogas. *Teoria e Cultura*. Juiz de Fora, v. 15, n. 2, 2020, pp. 14-27.
- CARIMBÃO, Givaldo. Discurso proferido em plenário. *Câmara Federal*, 2003. Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=123.1.52.0&nuQuarto=49&nuOrador=2&nuInsercao=51&dtHorarioQuarto=15:36&sgFaseSessao=PE&Data=25/06/2003#> Acesso em: 18 jan. 2022.
- CARVALHO, Ilona Szabó de. O despertar da América Latina: uma revisão do novo debate sobre política de drogas. *Nota Estratégica – Instituto Igarapé*. Rio de Janeiro, n. 14, mar. 2014, pp. 1-21.
- COSTA, Patrícia Claudia da. Ilusão biográfica: a polêmica sobre o valor das histórias de vida na sociologia de Pierre Bourdieu. *Revista Linhas*. Florianópolis, v. 16, n. 32, set./dez. 2015, pp. 51-71.
- FERNANDES, Liva. A problemática da droga no telejornalismo brasileiro – uma análise da série de reportagens “O avanço da maconha” do Jornal da Band. *XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*. Rio de Janeiro, 2015.
- IORE, Maurício. O lugar do Estado na questão das drogas: O paradigma proibicionista e as alternativas. *Novos Estudos*. São Paulo, mar. 2012, pp. 9-21.
- FLIGSTEIN, Neil e McADAM, Doug. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*. [On-line], n. 29, mar. 2011, pp. 2-26.
- FLIGSTEIN, Neil e McADAM, Doug. *A Theory of Fields*. Oxford, Oxford University Press, 2012.

- GARCIA, Maria Lucia T.; LEAL, Fabíola X. e ABREU, Cassiane C. A Política antidrogas brasileira: velhos dilemas. *Revista Psicologia & Sociedade*. [On-line], v. 2, n. 20, 2008, pp. 257-266.
- GRILLO, Carolina Christoph; POLICARPO, Frederico e VERÍSSIMO, Marcos. A “dura” e o “desenrolô”: efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 19, n. 40, out. 2011, pp. 135-148.
- HYPOLITO, Laura Girardi e AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. O mercado formal da cannabis: Holanda, Uruguai e Canadá. In: AZEVEDO, Diego Ghiringhelli (org.). *Estudo transdisciplinar das relações de consumo*. Jundiaí, Paco, 2019, pp. 115-132.
- OEA – Organização dos Estados Americanos. *Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025*. Documento elaborado por: Equipo de Escenarios convocado por la Organización de los Estados Americanos bajo el mandato recibido de los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas de Cartagena de Indias, 2012.
- NIEDERLE, Paulo A. e GRISA, Cátia. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. *Política & Sociedade*. Florianópolis, v. 12, n. 23, jan./abr., 2013, pp. 97-136.
- RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. Controle Penal sobre as Drogas Ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade. Tese apresentada ao Departamento de Direito Penal, Medicina Legal e Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006.
- ROLIM, Marcos. Discurso proferido em plenário em 10/02/2002. *Câmara Federal*, 10 fev. 2002. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=062.4.51.O&nuQuarto=62&nuOrador=1&nuInsercao=53&dtHorarioQuarto=16:02&sgFaseSessao=OD&Data=10/04/2002&txApelido=MARCOS%20ROLIM,%20PT-RS&txFaseSessao=Ordem%2odo%20Dia&txTipoSessao=Ordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=16:02&txEtapa=>. Acesso em: 18 jan. 2022.
- SILVA, Marcelo Kunrath; COTANDA, Fernando Coutinho e PEREIRA, Matheus Mazzilli. Interpretação e ação coletiva: o “enquadramento interpretativo” no estudo de movimentos sociais. *Sociologia e Política*. Curitiba, v. 25, n. 61, mar. 2017, pp. 143-164.
- SILVESTRE, Mauro Leno. “Maconheiro tem problema de memória”: história do movimento pró legalização da Cannabis no Brasil. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História* – ANPUH. São Paulo, 2011.
- SOUTHIER, Diane. O campo discursivo sobre drogas e o posicionamento de Fernando Henrique Cardoso. Dissertação (Mestrado), Curso de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

- TARROW, Sidney. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis, Vozes, 2009.
- TAFFARELLO, Rogério Fernando. *Drogas: falência do proibicionismo e alternativas de política criminal*. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito da USP, 2009.
- TORCATO, Carlos Eduardo Martins. *A História das Drogas e sua Proibição no Brasil: da Colônia à República*. Tese apresentação do Programa de Pós-Graduação em História Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2016.
- TORGAN, Moroni. Discurso proferido em plenário em 09/02/2004. *Câmara Federal*, 09 fev. 2004. Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=024.3.52.E&nuQuarto=50&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=16:27&sgFaseSessao=GE&Data=09/02/2004&txApedido=MORONI%20TORGAN,%20PFL-CE&txFaseSessao=Grande%20Expediente&txTipoSessao=Ordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=16:27&txEtapa=> Acesso em: 18 jan. 2022.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Guerra às Drogas e Letalidade do Sistema Penal. *Revista da EMERJ*. Rio de Janeiro, v. 16, n. 63 (Edição Especial – Drogas: Dos Perigos da Proibição à Necessidade da Legalização), out./dez. 2013, pp. 115-125.

Recebido em: 16/05/2022

Aprovado em: 22/09/2022

Como citar este artigo:

MAIO, Ivone dos Passos; SILVA, Marcelo Kunrath. O proibicionismo na política de drogas no Brasil: uma reconstrução do processo legislativo e dos enquadramentos na produção da Lei de Drogas de 2006. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 13, n. 1, jan. - abril. 2023, pp. 221-251.