

CONTROVÉRSIAS A RESPEITO DA EFICÁCIA DA LEI ANTIDROGAS:

UMA ANÁLISE DOS PROBLEMAS DA RESSOCIALIZAÇÃO DOS USUÁRIOS DEPENDENTES DE DROGAS NO DISTRITO FEDERAL, NO PERÍODO DE 2006 A 2010

*Doubts regarding the effectiveness of anti-drug law:
an analysis of problems of resocialization dependent drug users in the Federal District
in the period 2006 to 2010*

por Norberto Coutinho Junior¹

Resumo: o presente estudo aborda a problemática da eficácia da atual Lei Antidrogas no que tange àqueles que incidem na tipificação contida no art. 28 da Lei nº 11.343/2006. O objetivo deste trabalho acadêmico é verificar se o escopo da decisão política é eficazmente atendido com a estrutura normativa e as políticas públicas hodiernas adotadas. Como metodologia, foram utilizados levantamento bibliográfico, artigos publicados em revistas especializadas, acórdãos de tribunais superiores, textos publicados na internet (com a devida fonte de autoria), canais de congressos e os debates legislativos sobre o assunto. O desenvolvimento teve seu lastro pautado no estudo crítico de correntes teóricas e pronunciamentos judiciais; na análise dos dados da legislação obtida; na identificação de aspectos controvertidos; e na identificação dos efeitos jurídicos e sociais. Dada a triste realidade que assombra a sociedade em decorrência dos males causados pelas drogas, percebe-se que, num primeiro momento, as tentativas estatais para conter o avanço e o consumo das drogas não têm obtido êxito almejado. O objetivo desse artigo acadêmico é demonstrar que, dada a ineficácia das políticas públicas atuais, há necessidade de se implementar novos paradigmas capazes de enfrentar de forma eficaz a problemática das drogas no país.

Palavras-chave: lei antidrogas; usuário; eficácia; políticas públicas.

Abstract: *this study addresses the issue of the effectiveness of current Drug Act in relation to those that affect the classification contained in art. 28 of Law n. 11.343/2006. The objective of this work is to verify the academic scope of the policy decision is effectively treated with the regulatory framework and public policies adopted today's. The methodology we used literature, articles published in specialized journals, judgments of the superior courts, texts published on the Internet (with proper source authoring) channels Congress and the legislative debates on the subject. The development was guided in its ballast critical study of theoretical perspectives and judicial pronouncements, the analysis of data obtained from the legislation; controversial aspects of the identification, and the identification of social and legal effects. Given the sad reality that haunts the society due to the harm caused by drugs, it is clear that, at first, the state attempts to contain the spread and consumption of drugs have not been successful targeted. The aim of this paper is to demonstrate academic, given the ineffectiveness of current public policies, there is need to implement new paradigms capable of dealing effectively with the problem of drugs in the country.*

Keywords: *drug Law; user; effectiveness; public policy.*

¹ Servidor do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Aluno do Curso de Direito das Faculdades Integradas Promove de Brasília.

Sumário: 1 Introdução. 1.1 O conceito de usuário de drogas. 1.2 Considerações sobre a Lei n. 11.343/2006 – Lei Antidrogas. 1.3 A doutrina e a jurisprudência no tocante à Lei n. 11.343/06. 1.4 As penas previstas na Lei Antidrogas. 1.5 A natureza jurídica do art. 28 da Lei n. 11.343/06. 1.6 A atuação do Estado em face da Lei Antidrogas. 2 Metodologia aplicada. 3 Resultados e discussão. 3.1 PNDH-3. 3.2 Debate sobre as propostas de mudança na Lei Antidrogas. 3.2.1 A lei em vigor. 3.2.2 Projeto de Lei nº 7663, de 2010. 3.2.3 Anteprojeto: “Lei de drogas: é preciso mudar”. 3.3 Relatório da Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia. 3.4 Relatório Brasileiro sobre Drogas 2010. 3.5 Relatório do perfil sócio-demográfico das partes atendidas pelo Serviço de Atendimento a Usuários de Substâncias Químicas (SERUQ) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal em 2010. 3.6 Estudo de caso: a situação no Distrito Federal. 3.7 Perspectivas brasileiras sobre drogas 4. Considerações finais. Referências.

1 Introdução

O consumo de drogas ilícitas, o tratamento e a punição de usuários são temas recorrentes na sociedade brasileira e, na contemporaneidade, ganham força várias tendências argumentativas que criticam a eficácia da legislação nacional, a letargia do poder público e a inaptidão do Estado para lidar com a questão. No plano jurídico-normativo, há uma série de dispositivos que tratam da temática, mas, cabe reconhecer, a solução ou a busca de consensos para resolver os problemas decorrentes de tal fenômeno social carece de uma abordagem isenta a respeito de como as instituições públicas e a sociedade devam se posicionar a respeito de tão alarmante situação.

Punir, permitir, coibir, tratar são expressões que permeiam a retórica atual. Mas, qual o caminho a seguir? Dentro de suas limitações metodológicas e de escopo, o presente trabalho tem a intenção de contribuir para o debate sobre tal temática.

Desse modo, será feita uma análise quanto à eficácia da Lei Antidrogas especificamente no que tange às penas aplicadas ao usuário dependente. Pretende-se avaliar se as políticas públicas adotadas pelo Estado por intermédio da legislação atual têm obtido o êxito almejado em sua implementação, no que concerne ao viciado reincidente. Utiliza-se, para tanto o método de abordagem bibliográfica sobre o tema, com análise de jurisprudências e doutrinas sobre o assunto.

1.1 O Conceito de Usuário de Drogas

A cada dia que passa, percebe-se claramente a necessidade de uma política mais eficaz no combate às drogas. Entretanto, mesmo diante de tal urgência, não se pode negar que houve um significativo avanço legislativo no que tange ao tratamento dado pela lei penal, principalmente, no que diz respeito ao usuário de drogas. Tal mudança se deu em razão da hodierna tendência mundial de não mais se olhar o usuário como um marginal, e sim como vítima desse sistema criminal.

Nesse sentido, é de fundamental importância para que se possa avançar no presente estudo, conhecer as classificações dadas aos usuários de drogas, de acordo com a Organização Mundial da Saúde. Conforme, o ensinamento de Andreucci (2010, p. 191):

A Organização Mundial da Saúde adotou, segundo informes contidos em publicação da Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD (Um guia para a família), a seguinte terminologia, no que se refere a drogas: Experimentador: pessoa que experimenta droga, levada geralmente por curiosidade. Aquele que prova a droga uma ou algumas vezes e em seguida perde o interesse em repetir a experiência. Usuário ocasional: pessoa que utiliza uma ou várias drogas quando disponíveis ou em ambiente favorável, sem rupturas (distúrbios) afetiva, social ou profissional. Usuário habitual: pessoa que faz uso frequente, porém sem que haja ruptura afetiva, social ou profissional, nem perda de controle. **Usuário dependente:** pessoa que usa a droga de forma frequente e exagerada, com rupturas dos vínculos afetivos e sociais. Não consegue parar quando quer (grifo acrescentado).

Observa-se que, conforme o acima exposto, de acordo com a OMS, nem todos aqueles que fazem uso da droga são necessariamente usuários dependentes. Podendo-se concluir, dessa forma, que cada indivíduo tem uma reação diferente quando em contato com o entorpecente.

Há no cenário mundial uma tendência de se enxergar o usuário dependente de drogas não mais como um criminoso, mas sim uma vítima daquilo que se pode chamar de violência estrutural. Vários podem ser os fatores que levam uma pessoa a se envolver no mundo das drogas. Por exemplo, as limitações pessoais, quer sejam de ordem física ou psicológica, ou ainda, aquelas impostas pelo sistema em que se vive.

O viciado é aquele que se encontra preso e acorrentado nessa estrutura que não lhe proporciona muitas alternativas a não ser a de se tornar participante desse ciclo vicioso. Nesse aspecto, acrescenta Bianchini *et al* (2010, p. 213):

Quem alimenta o tráfico é o usuário, logo, pouco adianta prender um ou outro traficante (que sempre será substituído em sua área com prontidão), se a demanda continua em alta. A velha lei do mercado diz: onde há procura há oferta! Temos que buscar diminuir o número de usuários (mas jamais jogando qualquer carga punitiva sobre eles, que são vítimas, não criminosos).

Segundo tal pensamento, uma possível solução seria a utilização do princípio econômico acima exposto fazendo com que, por intermédio de uma política pública de prevenção e recuperação, pudesse se diminuir a quantidade daqueles que fazem uso das drogas, não se esquecendo jamais de enxergá-los como vítimas e não mais como criminosos, em razão do princípio penal da alteridade².

1.2 Considerações sobre a Lei n. 11.343/2006 – Lei Antidrogas

Em sintonia com a referida ótica mundial sobre o atual conceito de usuário dependente de droga é que foi criada a Lei n. 11.343/2006. Não há dúvidas quanto ao seu mérito. Entretanto, no que diz respeito ao avanço da luta contra as drogas, parte da doutrina que argumenta sobre a inocuidade da mencionada lei tem se manifestado quanto à ineficácia das penas previstas na referida norma para o usuário dependente de drogas.

Nesse aspecto, argumenta Pires³ (2012) que hoje em dia não há mais nada que fundamente se colocar o usuário de drogas na cadeia, o que traz como resultados o desmerecimento da Justiça e a caracterização de que o Estado não tem o condão de estancar a origem dos recursos do tráfico, qual seja o dinheiro pago pelos dependentes de drogas. Segundo o autor, as razões principais de tal realidade são as consequências das penas elencadas na Lei Antidrogas.

² Princípio da Alteridade ou Transcendentalidade no Direito Penal. Segundo tal princípio, se proíbe a incriminação de atitude meramente interna, subjetiva do agente, e que, por essa razão, revela-se incapaz de lesionar o bem jurídico. Ninguém pode ser punido por ter ferido a si mesmo.

³ Leonardo Gurgel Carlos Pires é Promotor de Justiça, membro do Ministério Público do Estado do Ceará.

1.3 A Doutrina e a Jurisprudência no tocante à Lei n. 11.343/06

A legislação atual não permite que o Estado obrigue o indivíduo viciado em drogas a se internar compulsoriamente. Sustentam alguns que tal medida fere, entre outros, o princípio da individualidade da pessoa e a sua dignidade.

Nesse contexto, Theodoro (2012) disserta, ainda, que tal postura representa uma das falibilidades na Lei Antidrogas que dificultam a atuação do Estado em relação ao usuário. Pelo motivo de não se permitir a coerção deste a um tratamento ou intervenção médica, isso faz com que as autoridades fiquem limitadas em seu poder repressivo e preventivo, pois não podem ir além daquilo que a norma lhes autoriza.

Em consequência de tal postura legal, o usuário dependente, ao ser advertido dos malefícios causados pelas drogas e orientado a procurar auxílio profissional, ignora a repreensão judicial e volta a praticar o crime, não se importando com sua saúde e muito menos com a advertência judicial recebida.

Além disso, há uma tendência jurisprudencial nas cortes superiores de se aplicar o princípio da insignificância⁴ para o porte de drogas, quando se tratar de casos que envolvam certos tipos de substâncias que, em tese, causam menos maléficos à saúde, bem como pequenas quantidades. No posicionamento de Theodoro⁵ (2012), há riscos em se aplicar tal princípio, pois ao agir dessa forma o Estado perde a grande oportunidade de intervir, de maneira inicial, naquilo que pode vir a ser um transtorno ainda maior à sociedade. Do contrário, quanto mais cedo se puder conscientizar o usuário, ainda que não seja a sua vontade, de que ele necessita se submeter a um tratamento, mais chances se têm de se evitar que esse indivíduo retorne futuramente à justiça, em decorrência de crimes mais graves relacionados ao uso de drogas (furto, roubo, estupro etc.).

⁴ De acordo com o *princípio da insignificância*, caso a lesão não tenha relevância para a sociedade, deve a lei, da mesma maneira, ignorá-la e não tipificá-la como crime.

⁵ Palestra ministrada pelo Dr. José Theodoro, Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios, durante o Fórum *Drogas, Justiça e Redes Sociais*, no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Ainda sobre o princípio da insignificância, corrobora com o pensamento acima o acórdão da 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal⁶ (2012), do seguinte teor:

1. Submete-se às penas do artigo 28 da lei nº 11.343/06 quem, por vontade livre e consciente, guarda ou traz consigo, para uso pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.
2. Não há falar em atipicidade do delito, por haver pouca quantidade da substância entorpecente, já que o crime descrito no artigo 28 da lei nº 11.343/06 é de perigo abstrato para a saúde pública - por ser capaz de gerar dependência físico-química -, de maneira que o legislador entendeu por bem manter a tipicidade da conduta, ainda que sem aplicação de penas restritivas de liberdade.
3. "Numa sociedade que criminaliza psicoativos e associa experiências de alucinógenos à marginalidade, o consumo de drogas provoca uma séria questão ética: quem consome é tão responsável por crimes quanto quem vende. Ao cheirar uma carreira de cocaína, o nariz do cafungador está cheirando automaticamente uma carreira de mortes, consciente da trajetória do pó. Para chegar ao nariz, a droga passou antes pelas mãos de criminosos. Foi regada a sangue". (...) é proposital [no filme "O Dono da Noite", de Paul Schrader] a repetição ritualística de cenas que mostram a rotina do entregador, encerrado numa limusine preta e fúnebre. Nesse contexto, a droga não cumpre mais a função social das antigas culturas. Ela é apenas um veículo de alienação e autodestruição". (FILHO, Antônio Gonçalves. A Palavra Náufraga - Ensaios sobre Cinema. São Paulo: Cosac & Naify, 2001. p. 259-60 - não grifado no original).

É importante se repensar qual atitude deve ser tomada em termos legais, por parte do Estado, quanto ao usuário dependente de drogas. Não se trata apenas de garantir um direito fundamental individual no que diz respeito a sua pessoa (saúde, dignidade da pessoa humana), mas também, porque não dizer, garantir um direito transindividual, pois a tutela vai além da figura do usuário, em face das terríveis consequências que seus atos individuais podem causar à sociedade em que vive, motivo pelo qual, corre-se um grande risco considerar como “insignificantes” tais condutas (porte de drogas), consideradas ainda ilegais pela norma penalista brasileira.

⁶ O presente excerto se refere a provimento judicial quanto ao art. 28 da lei 11.343/06, com o precedente do acórdão n. 560684, 20100110754213APJ, Relator Juiz José Guilherme de Souza, 2ª turma recursal dos juizados especiais do Distrito Federal, julgado em 17/01/2012, Dj 25/01/2012, p. 173.

1.4 As penas previstas na Lei Antidrogas

Ao adotar-se a postura de não mais enxergar o usuário de drogas como um criminoso, mas sim como uma questão de saúde, o legislador adotou uma visão mais branda em termos de punição.

Ao verificar na norma as penas destinadas aos usuários de drogas, o artigo 28 da Lei n. 11.343/06 prescreve que:

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. (...) § 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.

Entretanto, segundo alguns operadores do direito, tais políticas retiraram da lei penal a sua força retributiva, bem como a preventiva, fazendo dessa forma com que aqueles que a infringissem não sentissem nenhum receio ou temor de assim o fazer. Nesse aspecto, no que tange à pena de advertência, disserta Carvalho (2008, p. 112):

A advertência ou admoestação não preenche nem com conteúdo as características da pena, que são retribuição e prevenção, tendo em vista a teoria da união, que parte da ideia da retribuição como base, acrescentando os fins preventivos e gerais. Essa pena não intimida o cidadão a não consumir drogas, nem mesmo assume feição de retribuição, sendo completamente inócua. A pena de advertência banaliza o Direito Penal, ferindo por completo os princípios da fragmentariedade e subsidiariedade. Permitindo uma pena dessa natureza dentro do Direito Penal, é igualá-lo aos demais ramos, causando descrédito perante a sociedade, que não mais temerá as sanções penais. [...]

Por fim, a advertência não guarda relação com nenhuma pena do inc. XLVI, art. 5º, da Constituição Federal. Essa norma deve ser usada como parâmetro para que o legislador comine pena alternativa de modo direto a determinada infração penal. Assim, o máximo da pena de natureza penal prevista no Texto Maior é a privação ou restrição da liberdade, enquanto o mínimo é a prestação social alternativa e suspensão ou interdição de direitos. A pena de advertência não encontra relação alguma com essa norma, se situando muito aquém a prestação social alternativa.

Para o citado autor, a pena de advertência, pelas razões acima expostas, não traz os resultados almejados de retribuição e prevenção, mas enfraquece e banaliza o Direito Penal.

Ainda quanto à advertência, disserta Pires (2012) que esta não surte efeito algum para o usuário dependente de drogas pelo simples motivo de que até profissionais como médicos, psicólogos, psiquiatras, etc., apesar de gastarem muito tempo no tratamento dos dependentes, por vezes não obtêm êxito na recuperação (convencimento) do viciado para que venha a abandonar o seu vício.

No entendimento de Terra⁷ (2012), aquele que está intoxicado não tem a capacidade de discernir o que é certo do que é errado, pois as drogas, a exemplo do crack, comprometem o funcionamento do cérebro. O viciado está com “sua cabeça cheia de cocaína”. Este, em razão de seu estado irracional ocasionado pelo seu vício, vende tudo o que possui em casa, envolve-se em desavenças, muitas vezes tem o ânimo de querer dar fim à vida de entes familiares, dorme ao relento, alimenta-se de restos de comida e não tem compromisso com o trabalho ou estudo.

Segundo Terra (2012), uma pessoa nessas condições não tem a capacidade de discernir se quer se submeter a um tratamento médico. Este é um dos pontos da Lei Antidrogas objeto de sua crítica. Conforme legislação atual, o dependente só pode ser internado caso seja essa a sua vontade. Terra argumenta, ainda, da impossibilidade de um jovem de 15, 16 anos, completamente envolvido no mundo das drogas, decidir se quer ou não se tratar. Seu projeto de Lei n. 7.663/10 propõe, entre outras mudanças, o que ele denomina de baixa involuntária. Seria o pedido da família a fim de que o médico decidisse sobre a internação do usuário, por pelo menos 15 ou 30 dias, onde após isso o dependente pudesse dizer se queria continuar ou não o tratamento, pois teria ao menos a lucidez necessária para poder realizar sua escolha de forma consciente.

Destarte, como se pode perceber, a simples advertência, nos casos de usuários dependentes de drogas, não produz efeitos satisfatórios em decorrência da falta de discernimento do viciado. Para estes casos, segundo a proposta acima, a solução seria a baixa

⁷ Palestra ministrada pelo Deputado Federal Osmar Terra, durante o Fórum *Drogas, Justiça e Redes Sociais*, no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

involuntária, pois dessa forma teria o dependente, após sua desintoxicação, melhores condições de entender e decidir o que achar ser melhor para si.

Quanto à pena de prestação de serviços à comunidade, Pires (2012) entende ser esta inconstitucional em razão do previsto na alínea “c” do inciso XLVII do art. 5º da Carta Magna que proíbe as penas de *trabalhos forçados* no Brasil. Destarte, o usuário poderia se recusar a cumprir tal penalização sob o argumento de ser inconstitucional e, ainda, não poderia o magistrado entender tal recusa como crime de desobediência pelo fundamento constitucional citado, ficando assim o usuário dependente impune de seu delito.

Por último, sobre a pena de multa, argumenta o mencionado autor, primeiramente, da sua inutilidade pelo motivo de que tal penalidade não obstrui, por razões óbvias, o consumo de drogas por parte do usuário dependente e, em segundo lugar, por conta da enorme dificuldade de, numa eventual execução fiscal, penhorar-se os bens do viciado. São apresentadas duas explicações para tal afirmação. A primeira é de que o viciado não possui bens por já tê-los dilapidado a fim de manter o seu vício e a segunda é de que, em face do valor ínfimo, muitas execuções deixam de ser realizadas pelo Estado, fazendo assim com que a referida pena de multa se torne inócua para o usuário.

Segundo o entendimento acima discorrido, a aplicação ao usuário de drogas das penalidades elencadas na Lei Antidrogas não vem sendo eficaz. Para essa corrente, a pena de advertência é inútil em face da ausência de resultado prático; a pena de prestação de serviços é inconstitucional, pois a nossa Carta Magna veda qualquer tipo de trabalho forçado, não havendo dessa forma nenhuma maneira de se coagir o usuário a cumprir tal penalidade e, por último, a pena de multa prevista na Lei Antidrogas, de igual maneira, não alcança sua eficácia, dadas as dificuldades de se coagir o usuário a pagá-la.

Depreende-se, portanto, que as penas impostas aos dependentes de drogas não possuem a eficácia que se espera de uma norma penal, trazendo assim certo descrédito ao Direito Penal Brasileiro.

1.5 A natureza jurídica do art. 28 da Lei n. 11.343/06

Com o surgimento da Lei n. 11.343/06 originou-se uma discussão doutrinária quanto a saber qual seria a natureza jurídica do seu art. 28. Alguns doutrinadores afirmavam que houve uma

CURSO DE DIREITO

despenalização do crime de uso de drogas, enquanto outros afirmavam que houve a sua descriminalização.

Primeiramente, importa destacar o entendimento do professor Gomes (2006, p. 108/113), que ensina ter a Lei nº 11.343/06 descriminalizado formalmente o uso de drogas para consumo próprio. Para ele, trata-se de um ilícito *sui generis*, ou seja, um ato contrário ao direito. Tal afirmativa se baseia no fato de que, conforme o art. 1º da Lei de Introdução ao Código Penal, só será considerado crime aquela infração em que houver previsão de pena privativa de liberdade, alternativa ou cumulativamente, fato que não acontece nas hipóteses previstas no art. 28 da referida lei.

Sobre o assunto, de forma diversa manifestou-se o Supremo Tribunal Federal⁸ (2007), nos termos do julgado a seguir:

1. O art. 1º da LICP - que se limita a estabelecer um critério que permite distinguir quando se está diante de um crime ou de uma contravenção - não obsta a que lei ordinária superveniente adote outros critérios gerais de distinção, ou estabeleça para determinado crime - como o fez o art. 28 da L. 11.343/06 - pena diversa da privação ou restrição da liberdade, a qual constitui somente uma das opções constitucionais passíveis de adoção pela lei incriminadora (CF/88, art. 5º, XLVI e XLVII).

2. Não se pode, na interpretação da L. 11.343/06, partir de um pressuposto desapareço do legislador pelo "rigor técnico", que o teria levado inadvertidamente a incluir as infrações relativas ao usuário de drogas em um capítulo denominado "Dos Crimes e das Penas", só a ele referentes. (L. 11.343/06, Título III, Capítulo III, arts. 27/30).

3. Ao uso da expressão "reincidência", também não se pode emprestar um sentido "popular", especialmente porque, em linha de princípio, somente disposição expressa em contrário na L. 11.343/06 afastaria a regra geral do C. Penal (C. Penal, art. 12).

4. Soma-se a tudo a previsão, como regra geral, ao processo de infrações atribuídas ao usuário de drogas, do rito estabelecido para os crimes de menor potencial ofensivo, possibilitando até mesmo a proposta de aplicação imediata da pena de que trata o art. 76 da L. 9.099/95 (art. 48, §§ 1º e 5º), bem como a disciplina da prescrição segundo as regras do art. 107 e seguintes do C. Penal (L. 11.343, art. 30).

6. Ocorrência, pois, de "despenalização", entendida como exclusão, para o tipo, das penas privativas de liberdade. 7. Questão de ordem resolvida no sentido de que a L. 11.343/06 não implicou *abolitio criminis* (C. Penal, art. 107).

⁸ Trecho concernente à decisão judicial quanto à natureza jurídica do art. 28 da Lei 11.346 de 2006. RE-QO 430105/RJ – STJ.

Entendeu a Suprema Corte que com o advento da Lei Antidrogas não houve o “abolitio criminis”⁹, mas apenas a *despenalização* para o uso de drogas, asseverando que tal conduta ainda é considerada como crime no ordenamento jurídico brasileiro.

1.6 A atuação do Estado em face da Lei Antidrogas

No Distrito Federal, como nos demais estados da federação, a força policial encontra dificuldades de atuação na luta contra as drogas, em decorrência das limitações impostas na Lei Antidrogas.

Conforme se pode observar na matéria veiculada no jornal Correio Brasiliense¹⁰ (2012, p. 29), não cabe à Polícia Militar conduzir os usuários ao tratamento. A atribuição da força policial, dentro da sua competência, é a de fazer a apreensão das drogas e do material ilícito, porém não pode exigir que os dependentes saiam das ruas.

Aponta-se ainda que, por conta de falhas na lei, a Polícia Militar efetua a prisão de um mesmo usuário dezenas de vezes, realizando dessa forma um “retrabalho”, o que gera um desgaste natural aos policiais. Entretanto, acrescenta que o papel dos militares é o de evitar que os dependentes, em face de seu vício, promovam qualquer tipo de ação que possa colocar em risco à vida de terceiros inocentes.

Diante de tais afirmações, denota-se que, por falhas na legislação atual, a Polícia Militar fica limitada em sua atuação, principalmente no que diz respeito à repressão do usuário/dependente de drogas que, por conta da certeza de sua impunidade e de saber que não será preso, por muitas vezes, zomba e desrespeita a autoridade policial. Tal situação implica numa desmotivação e desmerecimento nos agentes cumpridores da lei, que ocupam um papel importantíssimo ao atuarem na linha de frente, ou seja, como “ponta da lança” no combate às drogas.

⁹ Fenômeno jurídico que ocorre quando nova lei não incrimina mais fato que anteriormente era considerado como ilícito penal.

¹⁰ Entrevista dada pelo Coronel Jose Carlos Neves Ribeiro, chefe do Departamento Operacional da Polícia Militar do Distrito Federal.

2 Metodologia aplicada

A pesquisa foi elaborada a partir da legislação brasileira pertinente, sobretudo as regras de Direito Penal, de Direito Constitucional, estudos jurídicos existentes e jurisprudência que correspondesse ao tema. Foram coletados dados e informações de livros, relatórios pertinentes ao tema elaborados por ONGs, órgãos públicos, além de acórdãos de tribunais superiores e textos publicados na *Internet*.

Observados os limites da estabelecidos para a abordagem temática, a pesquisa foi desenvolvida, dentre outros meios que se demonstraram necessários, da seguinte forma: a) levantamento bibliográfico; b) estudo crítico de correntes teóricas e pronunciamentos judiciais; c) obtenção e análise da legislação; d) identificação de aspectos controvertidos; e e) identificação dos efeitos jurídicos e sociais.

Como metodologia aplicada, foi identificada a pertinência de, além dos aspectos legais e teóricos, realizar pesquisa de campo destinada à coleta de dados para fim de compor um diagnóstico de casos concretos, permitindo-se identificar possíveis distorções entre a literalidade dos dispositivos legais, as decisões judiciais e a eficácia das medidas alternativas aplicadas aos usuários enquadrados no art. 28 da Lei nº 11.343/2006, dando-se ênfase àqueles que possuam mais de um processo distribuído nos Juizados Especiais Criminais do Distrito Federal, referente ao porte ilegal de drogas para uso próprio, que tenham sido beneficiados com a suspensão informal do processo até o cumprimento de medidas alternativas, como a presença em palestras ministradas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Para tanto, foi realizada pesquisa junto ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com a finalidade de obter subsídios a respeito de procedimentos realizados nos autos relativos ao crime de porte ilegal de drogas para uso próprio, no período de dezembro de 2007 a dezembro de 2008. Tal pesquisa objetivou identificar argumentos e soluções dadas às demandas, de modo a reunir dados estatísticos quanto à eficácia da Lei Antidrogas hodierna, bem como a análise da posição (predominante ou não) do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Nessa ordem de ideias, a metodologia aplicada à referida pesquisa de campo procurou: a) obter informações quanto às demandas relativas à incidência do art. 28 da Lei n. 11.343/2006, no período entre dezembro de 2007 a dezembro de 2008; b) identificar, a

quantidade de usuários que tenham mais de um processo que tramita ou que tenha tramitado nos Juizados; c) selecionar demandas que correspondam ao escopo do trabalho (eficácia da Lei Antidrogas); d) consultar os feitos judiciais e analisar o andamento e o resultado das demandas; e h) elaborar diagnóstico dos resultados da análise realizada. Os resultados constam do tópico 3.5 Estudo de caso: a situação no Distrito Federal, de Discussão e Resultados, do presente artigo.

3 Resultados e discussão

A relevância do tema em questão se dá em razão do que se vem observando quanto à efetividade e resultados alcançados pela Lei n. 11.343/06 no que concerne aos usuários dependentes de drogas.

Observa-se, por exemplo, que em sua grande maioria, sempre são os mesmos agentes (usuários) que comparecem às audiências preliminares nos Juizados Especiais Criminais, de forma repetitiva. Tal fenômeno necessariamente nos leva a fazer as seguintes perguntas: estaria a lei cumprindo a sua função no que diz respeito à ressocialização de tais pessoas? Qual tem sido a extensão de sua eficácia em relação aos usuários dependentes de drogas? A lei tem atingido sua finalidade nesse aspecto?

Tais respostas, entre outras a serem exploradas, têm o objetivo de desvendar o questionamento sobre os resultados efetivos da Lei Antidrogas em relação aos usuários reincidentes. O que sem dúvida alguma é de suma importância para poder avaliar se, por exemplo, uma nova norma poderia ser elaborada a fim de se resolver ou amenizar as possíveis lacunas e deficiências que porventura pudessem ser observadas através do presente estudo.

Para tanto, foi preciso analisar determinados aspectos de base e debater as principais fontes de consulta da pesquisa, para a qual os diagnósticos e os dados coletados indicam que a Lei Antidrogas, atualmente, não tem conseguido atingir os aspectos relacionados à prevenção, repressão e ressocialização do dependente químico e que, em face de sua ineficácia legal, não se tem conseguido alcançar os resultados almejados na sua implementação.

Observou-se que, na tentativa de se criar novas formas de atuação eficazes no combate às drogas, têm sido elaborados programas, debates e relatórios diversos sobre o tema, dentre os quais, no presente trabalho, foram abordados os seguintes: o emprego de políticas

CURSO DE DIREITO

públicas por parte do Estado, através do Programa Nacional de Direitos Humanos, que se encontra em sua terceira versão (PNDH-3); o debate sobre as propostas de mudança na Lei Antidrogas; o Relatório da Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia; o Relatório Brasileiro sobre Drogas 2010; e o Relatório do perfil sócio-demográfico das partes atendidas pelo Serviço de Atendimento a Usuários de Substâncias Químicas (SERUQ) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal em 2010.

Por fim foi feita uma análise de estudo de caso da situação dos usuários de droga no Distrito Federal, bem como das perspectivas brasileiras sobre as drogas, por intermédio da recente pesquisa realizada pelo instituto DataSenado, pertencente ao Senado Federal.

3.1 PNDH-3¹¹

Quanto às políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro no tocante à questão das drogas, vale destacar o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que se encontra atualmente na sua terceira versão. Nele estão traçadas todas as metas e os objetivos a serem alcançados pelo Brasil, no que concerne às ações do poder executivo que versam sobre Direitos Humanos, incluindo as medidas a serem adotadas na problemática das drogas, dentre as quais os debates sobre as propostas de mudanças na Lei Antidrogas.

O programa é dividido em cinco eixos orientadores que tratam sobre Interação democrática entre Estado e sociedade civil, Desenvolvimento e Direitos Humanos, Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades, Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência e Educação e Cultura em Direitos Humanos.

A temática das drogas é observada no eixo orientador que trata sobre Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades. No que tange à diretriz de proteção à criança e ao adolescente, verifica-se a preocupação em garantir a esses o devido atendimento hospitalar e ambulatorial nos casos em que envolvam menores usuários de drogas.

O programa também aborda em seu eixo orientador de Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência, quanto à diretriz que trata da prevenção da violência e da criminalidade, a previsão de realização de debates sobre o atual modelo de repressão às

¹¹ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa nacional de direitos humanos* (PNDH-3). rev. e atual. Brasília: SDH/Pr, 2010, 228p.

drogas, bem como a discussão sobre formas alternativas no tratamento do uso e do tráfico de entorpecentes.

Por último, o PNDH-3 discorre no eixo orientador citado, no que concerne à modernização da política de execução penal, a previsão da aplicação da Política Nacional de Saúde Mental e da Política para Atenção Integral a Usuário de Álcool e outras drogas no sistema penitenciário brasileiro.

Ao fazer uma análise nas ações programáticas acima citadas, percebe-se que há uma preocupação do governo federal em tratar e não punir ou reprimir aqueles que fazem uso de drogas ilícitas. Enxergando-os como vítimas e não mais como criminosos na problemática das drogas no país.

3.2 Debate sobre as propostas de mudança na Lei Antidrogas

3.2.1 A lei em vigor

Na legislação atual, muito embora seja tipificado como crime o porte de drogas para uso pessoal, as penas destinadas aos usuários de drogas (advertência, multa e prestação de serviços) não os conduzem a nenhum tipo de prisão, fugindo, dessa forma, ao conceito prescrito no art. 1º da Lei de Introdução ao Código Penal¹², que diz ser crime toda infração penal punida com reclusão ou detenção.

Destarte, percebe-se que a intenção do legislador foi tratar de forma diferenciada o usuário de drogas, passando a vê-lo não mais como um criminoso, mas sim como um indivíduo que necessita de cuidados e de ajuda por parte do Estado. Verifica-se, ainda, na norma nítida diferença quanto à forma de lidar dispensada a usuários e traficantes. Para estes penas mais duras e enérgicas e àqueles penas mais leves e brandas.

Quanto às penas destinadas aos usuários de drogas, o artigo 28 da Lei n. 11.343/06 prescreve que:

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;

¹² BRASIL. Decreto-lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941 . Lei de introdução ao código penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) e à lei das contravenções penais (Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941). *Vade mecum digital*. São Paulo: Rideel, 2012.

CURSO DE DIREITO

III – medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.
(...)

§ 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.

Infelizmente, tais medidas não tem surtido o efeito esperado na repressão, punição e, menos ainda, na ressocialização do usuário dependente de drogas. Raríssimas são as exceções nas quais o agente infrator do art. 28 da Lei n. 11.343/2006 é condenado. Quando o é, nos recursos que chegam até o Supremo Tribunal Federal, é aplicado o princípio da insignificância, extinguindo destarte a punibilidade do agente.

Na prática, o que acontece é a chamada “suspensão informal do processo”. O usuário comparece à audiência no Juizado Especial Criminal, designada na delegacia, assiste a uma palestra promovida pelo Serviço Psicossocial do Tribunal de Justiça. Em seguida, há o pedido de “suspensão informal do processo” por parte do Ministério Público a fim de que o autor do fato possa assistir às reuniões com o psicólogo do poder judiciário que irá trabalhar com ele o convencimento dos malefícios das drogas e da importância de um tratamento especializado, se for o caso. Caso o usuário compareça a todas as reuniões, os autos são arquivados e a punibilidade é extinta. Se for apanhado novamente, novamente será repetido todo o procedimento, não sendo o infrator considerado como reincidente.

Importa dizer, ainda, que no caso do usuário de drogas ser processado e condenado ser-lhe-á aplicada uma das penas tipificadas na Lei Antidrogas, já citadas, que na maioria das vezes não produzem resultado algum, conforme anteriormente dissertado, trazendo ao infrator a sensação de impunidade pela falta cometida.

3.2.2 Projeto de Lei nº 7663, de 2010

Observada a alegada ineficácia da lei atual, pelo fato de não se ter conseguido até então a diminuição do crescimento e do avanço da problemática das drogas no País, tem surgido na sociedade a discussão sobre a impotência da norma e possíveis mudanças que tem por escopo atingir a conduta do usuário de drogas tipificada na Lei nº 11.343/06 e as medidas eficazes a serem adotadas pelo Estado.

Nesse debate, destaca-se o projeto de lei de autoria do Deputado Federal Osmar Terra, o qual acrescenta e altera dispositivos à Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para

CURSO DE DIREITO

tratar do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas, dispõe sobre a obrigatoriedade da classificação das drogas, introduz circunstâncias qualificadoras dos crimes previstos nos arts. 33 a 37, define as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e dá outras providências.

O referido projeto traz algumas inovações importantes, das quais se podem destacar as seguintes:

(...)

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.

§ 1º A internação voluntária:

I – deve ser precedida da elaboração de documento que formalize, no momento da admissão, a vontade da pessoa que optou por esse regime de tratamento; e

II – seu término dar-se-á por determinação do médico responsável ou por solicitação escrita da pessoa que deseja interromper o tratamento.

§ 2º A internação involuntária:

I – deve ser precedida da elaboração de documento que formalize, no momento da admissão, a vontade da pessoa que solicita a internação; e

II – seu término dar-se-á por determinação do médico responsável ou por solicitação escrita de familiar, ou responsável legal.

§ 3º A internação compulsória é determinada, de acordo com a legislação vigente, pelo juiz competente.

§ 4º Todas as internações e altas de que trata esta Lei deverão ser registradas no Sistema Nacional de Informações sobre Drogas às quais terão acesso o Ministério Público, Conselhos de Políticas sobre Drogas e outros órgãos de fiscalização, na forma do regulamento.

§ 5º É garantido o sigilo das informações disponíveis no sistema e o acesso permitido apenas aos cadastrados e àqueles autorizados para o trato dessas informações, cuja inobservância fica sujeita ao disposto no art. 39-A desta Lei.

§ 6º O planejamento e execução da terapêutica deverá 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 transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.”(NR)

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

CURSO DE DIREITO

“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” (grifo nosso).

De acordo com a proposta mencionada, percebe-se que a ideia é tratar com mais rigor, sem deixar de lado o tratamento, aqueles que fazem uso de substâncias entorpecentes. O texto inova a atual Lei Antidrogas trazendo, entre outras coisas, a possibilidade da internação compulsória.

Além disso, aumenta o período de aplicação das penas, no caso de reincidência, acrescentando ainda a restrição de direitos ao usuário de drogas. Por fim, inclui a designação judicial de um responsável por acompanhar o usuário ou dependente no cumprimento ou desenvolvimento das atividades a ele impostas pelo Estado.

3.2.3 Anteprojeto: “Lei de drogas: é preciso mudar”

Dando continuidade ao debate quanto à ineficácia da atual Lei Antidrogas, importa salientar a discussão de uma nova norma, ainda em fase de anteprojeto, denominada “Lei de drogas, é preciso mudar”.

Elaborado pela Comissão Brasileira sobre Drogas e Democracia (CBDD), constituída por juristas, junto a entidades da sociedade civil e instituições da área de saúde pública, propõe em seu corpo a descriminalização das drogas para o uso pessoal.

O Anteprojeto em questão, além de estabelecer critérios objetivos de diferenciação entre traficante e usuário, apoia instituições de cuidado para que os que sofrem com o abuso de drogas tenham a quem recorrer livres do medo da prisão.

Dentre os pontos principais do referido Anteprojeto podem-se destacar os seguintes:

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 **sanções administrativas**:

I - advertência sobre os efeitos das drogas;

II - prestação de serviços à comunidade;

III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

(...)

§ 9º 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 a Comissão Administrativa Interdisciplinar submetê-lo, sucessivamente a:

I - admoestação verbal; II - multa (grifo nosso).

De acordo com o citado Anteprojeto, o crime de uso de drogas passa a ser considerado como infração administrativa, sujeito a sanções administrativas. Ou seja, o fato típico descrito no art. 28 da Lei Antidrogas não será mais crime, saindo da esfera do Poder Judiciário. Dessa forma o infrator estaria sujeito a uma comissão administrativa interdisciplinar a cargo do Poder Executivo, transformando assim a questão do usuário de drogas em um problema de saúde pública.

Cabe ressaltar que se pode notar um evidente antagonismo entre o anteprojeto “Lei de drogas: é preciso mudar” e o Projeto de Lei nº 7663, de 2010, de autoria do Deputado Federal Osmar Terra. Fato que demonstra ser o tema ainda muito polêmico e controverso, dentro do próprio Poder Legislativo, quanto à forma legiferante de lidar com a questão das drogas.

Ambas as proposições apresentam mudanças significativas na atual Lei Antidrogas, entretanto, enquanto a primeira traz em seu bojo medidas mais brandas em relação ao usuário, a segunda trata de forma mais enérgica e dura os infratores do art. 28 da Lei n. 11.343/2006, prevendo inclusive a possibilidade de uma internação involuntária, o que,

atualmente, não é possível em nosso ordenamento jurídico. Deve, portanto, o povo, por intermédio de seus representantes eleitos, escolher de acordo com estudos e resultados já alcançados aquela que melhor se enquadra na realidade atual.

3.3 Relatório da Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia¹³

Verifica-se que os argumentos que combatem a legislação atual, considerando-a arcaica e ineficaz, alcançam as seguintes linhas, como por exemplo, alegam que não se conseguiu diminuir o tráfico e nem tampouco o uso de drogas no País; não houve avanço significativo quanto à recuperação de usuários de drogas; e muito menos a diminuição da violência oriunda da problemática das drogas, entre outras coisas.

Dentro desse raciocínio se reforçam alguns estudos que trazem dados sobre tais abordagens, que ajudam a compreender o fenômeno social, capazes de requerer ou não uma mudança na legislação pertinente hodierna.

Nesse contexto, importa destacar os trabalhos realizados pela Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia, criada pelos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso do Brasil, César Gaviria da Colômbia e Ernesto Zedillo do México e integrada por 17 personalidades independentes.

A mencionada comissão elaborou seu relatório em 2010, no qual avaliou o impacto das políticas públicas de “guerra às drogas” adotadas por alguns países e formulou recomendações para estratégias mais eficientes, seguras e humanas.

O citado relatório critica a forma repressiva que alguns países, inclusive o Brasil, vêm adotando no seu enfrentamento às drogas. Alega que os efeitos gerados em decorrência de tal postura repressiva têm sido mais indesejáveis do que positivos.

Face às avaliações feitas, são propostas mudanças de paradigma baseadas em três grandes pilares: tratar o consumo de drogas como uma questão de saúde pública, reduzir o consumo por meio de ações de informação e prevenção, e focalizar a repressão no crime organizado.

¹³ Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia. *Drogas e democracia: uma mudança de paradigma*. 2010, 46p.

O relatório aponta, ainda, como solução para a redução dos danos ocasionados pelas drogas a despenalização e/ou descriminalização do porte de drogas ilícitas. Dessa forma, estaria, segundo o parecer da comissão, sendo utilizando um modelo mais humano e eficaz, em contraste com o atual enfoque proibicionista e repressor, buscando dessa maneira tratar o dependente não como delinquente, mas como um doente que necessita de tratamento e amparo médico.

3.4 Relatório Brasileiro sobre Drogas 2010¹⁴

O governo brasileiro, na sua tentativa de obstar o avanço das drogas no País, vem realizando estudos no sentido de se averiguar quais são as possíveis políticas públicas mais viáveis a serem adotadas pelo Estado. Para tanto, foram elaborados relatórios descritivos que pudessem demonstrar aos governantes onde e de que forma poder-se-ia agir de forma mais eficaz e eficiente possível.

Com esse objetivo foi elaborado pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas o *Relatório Brasileiro sobre Drogas 2012*, o qual revela o panorama do consumo de drogas no Brasil, aborda as Consequências do Uso de Drogas sobre a Saúde e Segurança Públicas Brasileiras e discorre sobre Estrutura de Atenção aos Problemas Associados ao Uso de Álcool e outras Drogas no Brasil.

No que tange às ocorrências policiais de crimes de posse para uso de drogas ilegais, nas Unidades Federativas do Brasil, durante o período entre 2004 a 2007, aponta-se que, no Distrito Federal, de 2006, ano em que a Lei Antidrogas começou a vigorar, foram registradas 2175 (Duas mil, cento e setenta e cinco) ocorrências, ao passo que em 2007 foram registrados 2758 casos, ou seja, um aumento de 26,8% em relação ao ano anterior.

Percebe-se, de acordo com os dados obtidos no supramencionado relatório, que é necessário realizar mudanças de políticas públicas capazes de atuar com eficácia no cenário das drogas. Importa dizer que tal transformação deve ter seu início na legislação e na atuação daqueles que lidam diretamente com o problema em tela.

¹⁴ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. *Relatório brasileiro sobre drogas/Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas*; IME USP; organizadores Paulina do Carmo Arruda Vieira Duarte, Vladimir de Andrade Stempluk e Lúcia Pereira Barroso. – Brasília: SENAD, 2009.

3.5 Relatório do perfil sócio-demográfico das partes atendidas pelo Serviço de Atendimento a Usuários de Substâncias Químicas (SERUQ) do Tribunal de Justiça do Distrito Federal em 2010¹⁵

Ao analisar a conjuntura do avanço das drogas no País, denota-se que não cabe somente apenas ao Poder Executivo, na implementação de políticas públicas eficazes, e ao Poder Legislativo, na elaboração de normas sobre o tema, a responsabilidade no enfrentamento ao avanço das drogas no País.

O Poder Judiciário também deve se envolver nesse embate e, para tanto, necessita de dados que possam auxiliá-lo em seu papel judicante sobre a questão. Nesse aspecto, importa destacar que, no Distrito Federal, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, por intermédio de seu Serviço de Atendimento a Usuários de Substâncias Químicas (SERUQ), elaborou o relatório do perfil sócio demográfico, no ano de 2010, daqueles que tiveram atendimento psicossocial realizado por aquele órgão.

Segundo a pesquisa, o SERUQ recebeu 746 casos em 2010, cada caso referente a um jurisdicionado. O tamanho da amostra utilizada foi de 171 atendimentos, dos quais 136 foram oriundos do núcleo de atendimento do Fórum Leal Fagundes, em Brasília, e 35 do posto do Núcleo Bandeirante.

Quanto ao perfil sócio demográfico dos atendidos pelo SERUQ, a pesquisa revela que 94,2% são homens. A presença de brasilienses é maior, quase 70% do total e em segundo lugar estão os nascidos na Região Sudeste.

A grande maioria não vive maritalmente (77,2%), sendo que 74,1% são solteiros e 3,1% são viúvos, separados ou divorciados. Em relação ao nível de escolaridade, um terço tem somente até o ensino fundamental, quase 40% tem o ensino médio (completo ou incompleto) e perto de 27%, o ensino superior. Os moradores da cidade de Brasília estão bem acima da média geral, 80% possuem ensino superior (completo ou incompleto), enquanto outras cidades apresentam índice máximo de 25%.

Quase metade dos jurisdicionados está na faixa etária de 18 a 25 anos, apenas 10% estão acima de 35 anos de idade. Entre os casados, 85% têm acima dos 25 anos. Já os beneficiários que não vivem maritalmente (solteiros, viúvos e separados/divorciados) são mais novos e somente 40% têm acima de 25 anos.

¹⁵ Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. *Perfil sócio – demográfico das pessoas atendidas na sepsi*. 2012, 41p.

A religião mais comum entre eles é a Católica (47,4%), 17,5% se dizem evangélicos e outras religiões representam 10%. Entretanto, dois terços se declararam não praticantes, que somados aos que não professam nenhum credo, representam 75% do total.

A cidade de residência deles é Sobradinho em 22,1% dos casos, seguida de Brasília, Planaltina e Brazlândia, onde as porcentagens ultrapassam os 9% dos casos.

O estudo demonstra, ainda, que a renda pessoal é baixa, mais de três quartos dos atendidos têm um ganho mensal abaixo de R\$ 1.200,00, em contrapartida, a renda familiar é maior do que R\$ 10.000,00 em mais de 15% dos casos.

Os casados possuem a renda mais baixa e 51% deles vivem em casas alugadas. Já os que não vivem maritalmente, em especial os solteiros, vivem em casa própria em 72,5% das vezes e, ainda, dos 25% que ganham acima de R\$ 5.000,00, 24% são solteiros. Percebe-se uma correlação positiva forte entre renda pessoal e/ou familiar com a escolaridade.

Quanto à moradia, a maioria afirmou residir com a família de origem, quase dois terços em casa própria (62,8%). A casa alugada era situação em 30,1% dos casos. Havia também aqueles que moravam com a família nuclear (25,7%) e outras situações como, “mora com terceiros” e “mora sozinho”.

Mais de 40% dos jurisdicionados estavam empregados no momento dos atendimentos, outros 24,4% eram autônomos e 13,5% eram estudantes ou estagiários. Entretanto, quase 20% se encontravam desempregados.

A maconha é a droga mais presente nos relatórios, acima até mesmo do álcool, que junto com a cocaína, estão presentes em mais de 50% dos casos analisados. O LSD e o crack apareceram em aproximadamente 10% dos casos cada um. Entre os casos citados como “outros” estão o extasy, a merla e a cola.

Um dado relevante na pesquisa é a constatação de que somente três beneficiários do atendimento não fizeram uso de álcool e/ou maconha, demonstrando que há indícios de que o álcool, seguido pela maconha, são as primeiras substâncias psicoativas consumidas por um adolescente que poderá se tornar um usuário de crack, cocaína e outras drogas.

A maioria dos beneficiários (85%) faz uso de mais de um tipo de droga, em média, ele declara o uso de três tipos diferentes. A combinação mais comum é álcool e/ou cocaína com maconha (29,1%). Cerca de 40% usa quatro ou mais drogas, podendo chegar a nove tipos diferentes. Entre os que declaram somente uma droga, 85% fazem ou fizeram uso de maconha.

Observou-se que a maconha está presente entre usuários de todas as escolaridades, em seguida álcool, cocaína, cigarro e outros, demonstrando que essas drogas estão presentes em grupos de diferentes escolaridades com proporções similares.

Os usuários de LSD se concentram nos níveis de escolaridade mais altos. Mais da metade deles possuem ensino superior e 40% ensino médio, porcentagens bem acima dos demais usuários de outras drogas. Vale destacar, também, que metade é morador de Brasília. Os usuários de Crack possuem escolaridade até o ensino fundamental. Também são mais velhos. Em 60% dos casos possuem idade superior a 25 anos.

Infere-se, de acordo com os dados coletados, que o perfil típico do beneficiário do SERUQ é de um homem, entre 18 e 35 anos, solteiro, brasiliense, empregado ou autônomo, com salário de até R\$ 1200,00. Mora com a família de origem em casa própria e não pratica nenhuma religião. Em relação à escolaridade, há número significativo em todas as categorias, de fundamental a superior.

Ao fazer a comparação entre os atendimentos realizados entre 2008 e 2010 no SERUQ, constatou-se que 94,2% dos beneficiários são homens, ou seja, cinco pontos percentuais a mais do que em 2008. Houve um aumento de 21,5% para 26,5% na faixa etária de 30 a 44 anos. A juventude parece explicar os 74,1% de solteiros que somados aos viúvos e separados ou divorciados totalizam 77,2% de pessoas que não vivem maritalmente, também 5 pontos percentuais a mais do que na pesquisa anterior.

O levantamento de 2008 não separou o Distrito Federal do restante da região, por isso, não foi possível realizar uma análise separada para o DF. Nota-se um pequeno aumento no número de pessoas vindas do Centro Oeste (provavelmente maioria de brasilienses), de 74% para 77,1% e uma queda significativa dos naturais do Nordeste de 13,4% para 7,8%.

Sobradinho é a cidade de moradia mais citada e isto permaneceu inalterado. Seguida por Brasília, Planaltina e Brazlândia que obtiveram participação percentual elevada em 11%, 5% e 3,5%, respectivamente.

Em termos de escolaridade, houve uma pequena mudança em relação a 2008, onde o número de analfabetos e semianalfabetos diminuiu mais de dois pontos percentuais e de ensino superior completo ou incompleto cresceu mais ou menos o mesmo valor.

Os beneficiários com situação ocupacional “empregado” continuam sendo os mais observados, com um aumento de 6,3 pontos percentuais, seguidos pelos autônomos, apesar da diminuição de sete pontos percentuais. Cabe ressaltar que as categorias utilizadas em 2008 foram diferentes das de 2010. Antes não havia as categorias: pensionista/aposentado, do lar e estudante/estagiário, que estavam incluídas na opção “outros”.

As principais mudanças observadas são: o crescimento ainda maior da participação dos homens; o aumento de beneficiários moradores de Brasília, Planaltina e Brazlândia; e, um maior número de pessoas empregadas.

Por último, cabe ressaltar a quantidade de atendimentos aos usuários de drogas realizados pelo SERUQ entre os anos de 2009 a 2011. Em 2009, foram um total de 521 atendimentos; em 2010, foram 592 (+ 13,62%); e em 2011, foram 1073 casos de atendimentos (+ 81,25%). Por estes dados, infere-se que, devido ao aumento expressivo de atendimentos, há que pensar numa reformulação das políticas públicas utilizadas atualmente no combate às drogas, principalmente no Distrito Federal.

3.6 Estudo de caso: a situação no Distrito Federal

Com a finalidade de se observar os resultados práticos daquilo que vem sendo feito em relação àqueles usuários que são encaminhados ao poder Judiciário no âmbito do Distrito Federal, foi feita uma pesquisa de campo na Central de Medidas Alternativas do Ministério Público (CEMA), órgão responsável por acompanhar as intervenções realizadas àqueles que praticaram a infração de porte de drogas ilegais para uso próprio, bem como de coletar os dados referentes aos usuários que são intimados a participar das aludidas reuniões (palestras).

A pesquisa foi delimitada nas áreas de atuação concernentes aos Fóruns de Planaltina, Brasília, Samambaia, Brazlândia, Ceilândia, Taguatinga e Paranoá, durante o período de dezembro de 2007 a dezembro de 2008, e teve como objeto as intervenções (palestras sobre os malefícios das drogas) feitas pelo poder Judiciário aos agentes que infringiram o artigo 28 da Lei nº 11.343/2006.

O total dos intimados a comparecer às reuniões foi de 560 usuários. Destes, foi observado que 39 foram intimados a comparecer a mais de uma intervenção, sendo que há casos nos quais há mais de um processo envolvendo a mesma pessoa.

Diante de tais informações, o que se percebe é que determinados agentes, por terem o conhecimento de que sua ausência nas palestras mencionadas não resultará em restrição de liberdade, bem como não implicará em sua coação para assisti-las, preferem ignorá-las. Algumas vezes, os mesmos usuários voltam a praticar a conduta ilegal, calcados na sensação de impunidade que a lei lhes proporciona.

Diante de tal situação, pode-se concluir que, há situações em que a mera intervenção, onde o indivíduo assiste a uma palestra na qual são mostrados os malefícios do uso das drogas, não é o suficiente para que o usuário deixe de usar as substâncias entorpecentes, sendo, portanto, necessária uma atitude mais eficaz por parte do Estado para se alcançar um resultado maior no combate ao uso de drogas.

3.7 Perspectivas brasileiras sobre drogas

Em meio aos resultados inexpressivos decorrentes das atuais políticas públicas adotadas no combate às drogas, surgiram várias propostas de mudanças na legislação penal pertinentes ao tema em estudo, com o propósito de se minimizar os males causados no seio da sociedade oriundos do tráfico e consumo de entorpecentes.

Nesse contexto, foi proposto na Câmara dos Deputados o Anteprojeto de Lei denominado “*Lei de drogas: é preciso mudar*”. Um dos eixos da referida proposta tem seu lastro na descriminalização do porte de drogas para uso pessoal (art. 28 da Lei nº 11.343/06), transformando-o em sanção administrativa.

Entretanto, pesquisa nacional recente feita pelo DataSenado¹⁶ (órgão da Secretaria de Pesquisa e Opinião do Senado Federal), por telefone com 1.232 cidadãos de 119 municípios, incluindo todas as capitais, demonstra que, para 89% da população brasileira, a lei deve proibir que uma pessoa possa produzir e guardar drogas para consumo próprio.

A pesquisa revela, ainda, que a maioria dos que são favoráveis à liberação do uso de drogas para consumo próprio pertencem à região Sul do país e, daqueles 9% favoráveis à discriminação, 72% dizem que concordam apenas em relação ao uso da maconha, sendo a minoria (22%) os que aprovam a liberação para as demais substâncias entorpecentes.

A metodologia utilizada foi a de pesquisa feita por meio de entrevistas telefônicas, usando levantamentos por amostragem. A população considerada foi a de pessoas com 16 anos ou mais residentes no Brasil e com acesso a telefone fixo, que poderia ser residencial ou comercial.

¹⁶ BRASIL. Senado Federal. *Reforma do Código Penal: Pesquisa de opinião pública nacional*. Brasília: DataSenado, 2012, 47p.

O método de amostragem foi constituído por 2 etapas, sendo que a primeira foi a seleção de municípios e a segunda a de seleção de telefones fixos. O primeiro estágio é probabilístico, onde os municípios foram sorteados com probabilidade proporcional à sua população. Foram tomados 119 municípios, de todas as regiões, sendo que as capitais foram selecionadas com probabilidade um. Devido à inexistência de cadastro de telefones fixos disponível, o segundo estágio foi realizado pelo método de cotas, em que os números de telefones são gerados aleatoriamente.

A margem de erro admitida é de 3 pontos percentuais para mais ou para menos. O nível de confiança utilizado nos resultados da pesquisa é de 95%. Significa dizer que se forem realizados outros 100 levantamentos com a mesma metodologia, aproximadamente 95 terão os resultados dentro da margem de erro estipulada.

Os dados foram coletados no período de 17 a 27 de setembro de 2012, totalizando 1.232 entrevistas. Durante a aplicação dos questionários, foi feita a checagem e fiscalização em 20% das entrevistas realizadas por equipe de entrevistadores do Alô Senado, devidamente treinados para esse fim.

Diante de tal realidade comprovada na pesquisa supracitada, infere-se que a grande parcela da opinião pública não é favorável à descriminalização do porte de drogas ilegais para consumo próprio. Denota-se, então, que para a maioria dos brasileiros, ainda de que de forma branda, o usuário deve ser responsabilizado pelo seu ato ilícito, pois tal comportamento ainda é tido como inaceitável pela maior parte da sociedade.

4 Considerações finais

Na sociedade brasileira, o tema da eficácia da Lei Antidrogas, tratado no presente artigo, está permeado por antagonismos e idiosincrasias.

Considerando as questões suscitadas na Introdução, quanto à discussão na sociedade no que diz respeito ao consumo de drogas ilícitas, o tratamento e a punição de usuários, bem como a falta de condições do Estado para tratar da questão devido à incerteza quanto ao melhor método a ser utilizado no combate às drogas, o presente estudo pautou-se em pesquisa que viesse a tratar quanto à contribuição que a Lei nº 11.343/2006 tem dado, principalmente no tocante ao usuário dependente, na luta contra as drogas.

Após analisar, com ênfase nas questões jurídicas, a eficácia da Lei Antidrogas atual associada às políticas públicas, verificou-se que tal legislação não tem contribuído para reprimir e nem tampouco ressocializar o dependente químico.

Foi também observado, através de dados coletados em pesquisa de campo, que é praticamente nula a eficácia da Lei Antidrogas em relação ao usuário dependente que em vários casos, apesar de sofrer diversas intervenções do Ministério Público, volta a praticar o ato ilícito descrito no art. 28 da Lei.

Foram detectadas várias falhas na Lei Antidrogas que dificultam sua eficácia e resultados satisfatórios como, por exemplo, o fato de não se poder restringir a liberdade do usuário dependente, nem tampouco forçá-lo a se submeter a internação compulsória, o que de certa forma fragiliza e banaliza a lei e o Poder Judiciário.

Não há dúvidas que atual Lei Antidrogas (Lei nº 11.343/2006) trouxe novos paradigmas, principalmente no tocante à forma de lidar com usuário de drogas. No entanto, apesar de certos avanços, não se tem alcançado plena eficácia na luta contra as drogas.

Mediante essa situação, estão sendo apresentadas novas propostas no âmbito das casas legisladoras de alteração à legislação vigente, com a finalidade de se alcançar normas mais eficazes na atuação contra o avanço das drogas no País.

Dentre as proposições modificadoras, destacam-se o projeto de lei nº 7.663 de 2010, de autoria do Deputado Federal Osmar Terra e o anteprojeto de lei “Lei de drogas: é preciso mudar”, de autoria de uma comissão de juristas instituída pela Câmara dos Deputados.

A primeira proposta tem um viés mais rígido em relação ao usuário, propondo inclusive, além de um maior rigor nas penas, a internação compulsória, o que atualmente não é possível em nosso ordenamento pátrio. A segunda tem uma conotação mais branda em relação ao usuário, pois, transforma a conduta que hoje é considerada como crime (art. 28) em infração administrativa.

Percebe-se que ambas as proposições trazem em seu bojo alterações substanciais e significativas à Lei Antidrogas. Entretanto, como se pode verificar, são antagônicas em sua essência. Enquanto uma defende penas mais rigorosas ao usuário, a outra transforma o crime de porte ilegal de drogas para consumo próprio em infração administrativa, tirando-o da esfera criminal e passando-o à esfera administrativa.

Diante do exposto, qual seria a posição a ser adotada pelo Direito? Regular condutas ou se adaptar às atuais circunstâncias? Da análise de todos os aspectos que foram objeto do presente estudo, depreende-se que a elaboração de normas mais rígidas aliadas a políticas públicas mais enérgicas e eficazes poderiam ser, em princípio, o início de uma nova maneira de se lidar com a atual conjuntura das drogas. Tais medidas viriam a contribuir para amenizar as deficiências na Lei Antidrogas hodierna observadas no presente estudo acadêmico.

Referências

- ANDREUCCI, Ricardo Antonio. *Legislação Penal Especial*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ARAÚJO, Saulo. *Crime. Combate e prevenção*. Correio Braziliense, Brasília, domingo, 1º de abril de 2012. Cidades.
- BIANCHINI, Alice *et al.* *Legislação Criminal Especial*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010. Obra coletiva.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 mar 2012.
- _____. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. *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*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 mar 2012.
- _____. Decreto-lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941. Lei de introdução ao código penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) e à lei das contravenções penais (Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941). *Vade mecum digital*. São Paulo: Rideel, 2012.
- _____. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 mar 2012.
- _____. Presidência da República. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. Relatório brasileiro sobre drogas / Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas; IME USP; organizadores Paulina do Carmo Arruda Vieira Duarte, Vladimir de Andrade Stempluk e Lúcia Pereira Barroso. – Brasília: SENAD, 2009. 364 p.
- _____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa nacional de direitos humanos* (PNDH-3). rev. e atual. Brasília: SDH/Pr, 2010.

_____. Senado Federal. *Reforma do Código Penal: Pesquisa de opinião pública nacional*. Brasília: DataSenado, 2012.

CARVALHO, José Theodoro Corrêa de. *Novo paradigma de atuação do ministério público no enfrentamento às drogas*. In: FÓRUM DROGAS, JUSTIÇA E REDES SOCIAIS, 2012, Brasília.

CARVALHO, Salo de. *A Política Criminal das Drogas no Brasil: Do discurso oficial às razões da descriminalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: LUAM, 2008.

COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA. *Drogas e democracia: uma mudança de paradigma*. 2010.

GOMES, Luiz Flávio *et al.* *Nova Lei de Drogas Comentada*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PIRES, Leonardo Gurgel Carlos. *Análise Jurídica da Lei 11343 de 23 De Agosto De 2006 - A Lei Atual de Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas*. In: Ministério Público do Estado do Ceará, artigos. Disponível em <<http://www.pgj.ce.gov.br/servicos/artigos/artigos.asp?iCodigo=92>> Acesso em 31 mar 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1ª Turma. *RE-QO 430105/RJ*. Ementa: [...] Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 13/02/2007. DJ 27-04-2007 PP - 69 Ement. Vol – 2273 - 04 PP – 00729.

TERRA, Osmar. *Neurociência da Drogadição: a evolução do Marco Legal Brasileiro*. In: FÓRUM DROGAS, JUSTIÇA E REDES SOCIAIS, 2012, Brasília.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. *Perfil sócio – demográfico das pessoas atendidas na sepsi*. 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal. *Acórdão n. 575234, 20110510058620APJ*. Relator João Fischer. Brasília, DF, julgado em 13/03/2012, DJ 29/03/2012 p. 247.

Artigo submetido à **Virtù: Direito e Humanismo**, recebido em 11 de janeiro de 2013. Aprovado em 12 de julho de 2013. As opiniões e conclusões são de responsabilidade dos autores.