autuado por FELIPE BECARI COMENALE em 28/09/2021 12:40:53.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER N° COMISSÃO DE SAÚDE, PROMOÇÃO SOCIAL, TRABALHO E MULHER SOBRE O PROJETO DE LEI N° 456/2019.

O presente projeto, de autoria do Nobre Vereador Aurélio Nomura, institui Campanha de Conscientização e Prevenção do Uso das Drogas no Município de São Paulo.

A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa exarou parecer de legalidade, interpondo substitutivo para prover adequação jurídico-formal da propositura.

A Comissão de Administração Pública manifestou-se favoravelmente ao substitutivo da Constituição, Justiça e Legislação Participativa.

No âmbito de competência desta Comissão, é fundamental reconhecer que se trata de tema premente e que vem exigindo respostas céleres. No entanto, pela complexidade aqui envolvida, é necessário que se traga alguns argumentos que permitam uma compreensão mais objetiva da questão. Antes de tudo, é preciso refletir sobre o foco do projeto, isto é, aquilo que ele denomina de "droga". Esse passo é básico para se avaliar as intenções e limitações da iniciativa. Como se sabe, o termo "droga" é bastante vago e aberto a múltiplas interpretações. Como parâmetro objetivo e seguro, é útil recorrer ao insuspeito Glossário de Termos de Álcool e Drogas da Organização Mundial de Saúde. Segundo consta na publicação internacional, droga:

> "Em medicina se refere a toda substância com potencial para prevenir ou curar uma doença ou melhorar a saúde física ou mental e em farmacologia se refere a toda substância química que modifica os processos fisiológicos e bioquímicos dos tecidos ou dos organismos."(OMS, 1994).

Pelo que se nota, a droga não é algo necessariamente negativo, que deva ser evitado ou prevenido. Pelo contrário, é algo tido como positivo para o organismo vivo, como os medicamentos, por exemplo. Mas é evidente que a propositura, ainda que não especifique, está pautada por uma acepção mais corrente de droga, qual seja, aquela associada a substâncias psicoativas que alteram estados de consciência e levam a atos deletérios. São as tais drogas que "causam vício e criminalidade" e, por isso, devem ser "combatidas" ou "prevenidas". Aqui logo vêm à mente o crack e a cocaína, como deixa entrever o projeto. No entanto, quando se recorre ao glossário da OMS, fica-se sabendo que substância psicoativa ou psicotópica é a

> "substância que, quando se ingere, altera os processos mentais, por exemplo, a cognição ou a afetividade. Este termo e seu equivalente, substância psicotrópica, são as expressões mais neutras e descritivas para se referir a todo o grupo de substâncias legais e ilegais." (OMS, 1994).

Daí se percebe que droga psicoativa pode se referir a um enorme espectro de substâncias que abrange desde a cocaína e o crack até o cigarro e o vinho, passando por analgésicos à base de opióides (Tramal, entre outros), antidepressivos e anfetaminas em geral. Ou seja, as

Matéria RELCOM 1538/2021. Documento assinado digitalmente por RINALDI CESAR DIGILIO em 16/09/2021 e juntado ao PL 456/2019 por FELIPE BECARI COMENALE. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=325043.

autuado por FELIPE BECARI COMENALE em 28/09/2021 12:40:53.

substâncias psicoativas estão presentes nas mais diversas situações cotidianas, podendo ser: lícitas ou ilícitas, naturais ou sintéticas. medicamentosas ou recreativas, ritualísticas ou solitárias etc. Por si só, as drogas psicoativas, como qualquer outra droga, podem, ou não, causar dependência psíquica ou física, ou ambas juntas, e podem, ou não, acarretar atos violentos.

Outro ponto, o mais fundamental deles, é o fato de que a busca pela alteração do estado de consciência sempre fez parte da cultura humana ao longo da história. E, como já foi demonstrado à exaustão por historiadores e antropólogos (ESCOHOTADO, 1998; BERGERET e LEBLANC, 1991), essa alteração sempre foi mediada por alguma substância psicoativa. Seja sob a forma alcoólica ou de qualquer modalidade de fármaco, o fato é que

> "desde a pré-história, diferentes substâncias psicoativas vêm sendo usadas para um grande leque de finalidades que se estendem do seu emprego lúdico, com fins estritamente prazerosos, até o desencadeamento de estados de êxtase místico/religioso. De grande importância também tem sido seu uso para fins curativos, seja no bojo de práticas religiosas tradicionais, seja no contexto médico-científico da atualidade". (MACRAE, 2007).

A literatura técnica - etnológica e historiográfica - indica que essas substâncias psicoativas não apenas estão difundidas na sociedade, mas possuem um lugar muitas vezes central. Desde os mais remotos usos religiosos até as práticas urbanas recentes, as substâncias psicoativas são mecanismos extremamente funcionais e estruturantes das esferas da vida social. É nesse sentido que o renomado antropólogo Marcel Mauss vai afirmar que

> "a droga, por causa de suas implicações múltiplas, constitui um 'fenômeno social total' podemos facilmente compreender a dimensão cultural em todos os níveis – das estruturas materiais da vida em sociedade, das estruturas de comportamento e, finalmente, das estruturas mentais coletivas" (apud MANDON, 1991).

Assim, é possível dizer que as substâncias psicoativas e seu respectivo uso estão integradas à vida humana, sendo apropriadas nos mais variados contextos e sob inúmeras possibilidades de consumo e significados. Cada apropriação e consumo dessas substâncias vai adquirir feições diferentes de acordo com uma infinidade de combinações, por isso já é consenso entre os especialistas a inadequação de se referir à "droga" de modo genérico (como consta do projeto). O apropriado atualmente é falar em "fenômeno do consumo de substâncias psicoativas (ou drogas)", porque se trata de algo complexo e que envolve um conjunto de questões.

Para dar conta dessa complexidade e poder entendê-la objetivamente, é importante recorrer a dois pressupostos consagrados pelos estudos do médico americano Norman Zinberg. O primeiro consiste em distinguir entre o uso e o abuso de drogas, isto é, entre aquilo que seria uma relação controlada, funcional e ritualizada e aquilo que se tornou uma compulsão e uma dependência em que os controles individuais e grupais foram perdidos. O segundo pressuposto se assenta num esquema simples, porém preciso, bem conhecidos nas abordagens psicossociais. Trata-se de entender o fenômeno como algo sustentado por um tripé de fatores cujos vértices são: o psíquico (o indivíduo); o farmacológico (a substância/droga); e o meio (a sociedade). É preciso considerar, portanto, as características biopsíquicas específicas do indivíduo, as propriedades psicoativas da droga e o contexto social em que o consumo ocorre. É crucial acentuar que esta é apenas uma esquematização analítica, que na realidade jamais poderia ser pensada de maneira segmentada e estanque. É apenas na conjugação desses três aspectos, inarredavelmente imbricados, que se torna

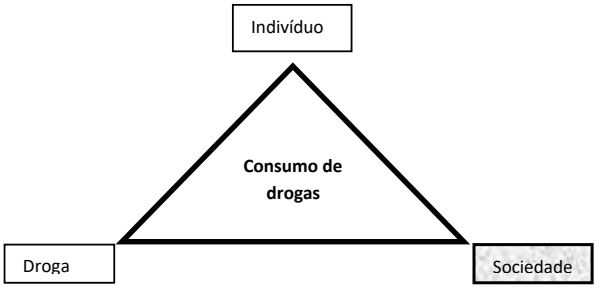
Matéria RELCOM 1538/2021. Documento assinado digitalmente por RINALDI CESAR DIGILIO em 16/09/2021 e juntado ao PL 456/2019 por FELIPE BECARI COMENALE. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=325043.

autuado por FELIPE BECARI COMENALE em 28/09/2021 12:40:53.

Matéria RELCOM 1538/2021. Documento assinado digitalmente por RINALDI CESAR DIGILIO em 16/09/2021 e juntado ao PL 456/2019 por FELIPE BECARI COMENALE. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=325043.

possível avaliar, de maneira plena, se o padrão de consumo de alguém constitui ou não algo problemático (abusivo) e qual o encaminhamento a ser tomado.

Esquema sintético de análise **(Zinberg, 1984)**



Pelo esquema fica evidente que o consumo de drogas e seus efeitos vão ser determinados pela interação entre os três fatores, que por sua vez podem assumir uma infinidade de variáveis. As substâncias podem ser alucinógenas, depressoras ou estimulantes, lícitas ou ilícitas etc; os indivíduos podem possuir várias características psíquicas e físicas, patológicas ou não; a sociedade pode ser tradicional ou moderna, urbana ou rural, um pequeno grupo ou uma metrópole etc. Daí não ser adequado chamar uma droga de "leve" ou "pesada", mais ou menos perigosa ou "viciante". Também é necessário destacar que uma substância nem sempre surge desde o início como "droga" ou substância psicoativa; há substâncias, naturais ou artificiais, que surgem com finalidades outras ou sem nenhuma finalidade específica (cola de sapateiro, éter, lírio etc) e acabam sendo apropriadas para uso psicoativo em decorrência de circunstâncias imponderáveis. Então é praticamente impossível definir o que pode ser uma "droga" e, consequentemente, um "usuário". Em tese, todos podem sê-lo, portanto, ninguém o é, assim como nenhuma substância tem a marca de nascença de "droga"..

Tudo vai depender da conjugação dos fatores acima listados e em suas infinitas variações. Uma pessoa bebendo uma taça de vinho, sozinha ou numa festa, é um usuário de substância psicoativa ("droga"), mas não será enquadrada pela lei; um grupo de estudantes brancos fumando maconha na quadra de uma escola privada de elite pode resultar numa repreensão administrativa e numa preleção familiar; um grupo de jovens negros fumando maconha num bairro pobre pode resultar, na melhor das hipóteses, numa ocorrência policial. Um profissional de saúde que se auto medica com um certo analgésico ou ansiolítico pode ser um dependente ou não. Da mesma forma, uma pessoa pode beber uma cerveja e causar, voluntária ou involuntariamente, um ato de violência. Isso mostra como o problema não está na "droga", mas em quem, o que e onde usa.

Verifica-se, assim, que a busca e o consumo de substâncias que alteram o estado de consciência não são um problema em si, decorrente de uma essencialidade maléfica e deletéria da coisa (droga) ou do usuário (indivíduo) isoladamente. A substância psicoativa está presente na vida, pode ser encontrada em qualquer ambiente, e seu uso e significado é conferido pelos indivíduos em suas relações. Se o consumo terá consequências ditas negativas (sanitárias e sociais), isso dependerá, no fundo, das dinâmicas socioculturais e políticas, na maioria das vezes conflituosas, em que se dá a experiência de consumo. Conforme explica o antropólogo Júlio Adiala (1985): “a importância que atribuímos à presença da droga em nossas relações não se deve tanto às propriedades químicas especiais dessas substâncias, mas sim às suas propriedades simbólicas, seu efeito cultural”.

Sendo algo inerente à sociedade, nada mais equivocado do que fazer uma divisão entre um "mundo sem drogas" e um "mundo das drogas". Elas estão aí no cotidiano, na casa de qualquer um, seja numa garrafa de whisky, numa maço de cigarro, num medicamento ou num papelote de cocaína usado por algum operador da bolsa de valores. Além disso, a história (ESCOHOTADO, 1998) registra que uma droga aceita num dado momento histórico, será condenada em outro (cocaína, café, cigarro, ópio, álcool etc). O mundo é um só e as drogas estão em sua estrutura. E se a droga e o seu consumo aparecem como um "problema", estampando manchetes e programas midiáticos, um dos responsáveis é o olhar simplificador da sociedade massificada e dualista. Dentro dessa sociedade, os veículos jornalísticos e as redes sociais obedecem, predominantemente, ao imediatismo, à dualidade entre "bem" e "mal", "certo" e "errado", e se alimentam do choque e do drama que provocam. Por isso, o material veiculado na mídia/redes sociais produz "notícias" irrefletidas e que estimulam julgamentos morais condenatórios. De certa maneira, o projeto contém esse pressuposto de um mundo dividido.

As políticas "anti-drogas" ou de "combate às drogas", exatamente por negarem o fato do caráter social do consumo de drogas, resultaram em fracassos ao longo da história, desde a Lei Seca, nos anos 1920, até a "Guerra às drogas" do período do governo Reagan e as operações militares na Colômbia. Na mesma linha, o discurso da política americana de "dizer não às drogas" ou por "uma América livre de drogas" não surtiu qualquer impacto almejado. Se o objetivo era a redução e a extinção do consumo de drogas, nenhuma dessas ações logrou sucesso; basta ver as estatísticas atuais da Agência de Drogas e Crime da Organização das Nações Unidas (UNODC), que mostram um crescimento acentuado do consumo (UNODC, 2020). Em paralelo, e como consequência das políticas proibicionistas e voltadas para a prevenção do uso de drogas, o que se viu crescer foram os conflitos armados, o crime organizado, o entrelaçamento entre a política, a economia e os grupos narcotraficantes (ARBEX, 1993). Mas o pior de tudo, subiu o encarceramento e a execução de jovens, principalmente negros pobres, em virtude de ações policiais desnecessárias (Revista *Exame*, 2019).

A concepção de qualquer política pública ou iniciativa legislativa para abordar o consumo de drogas não pode prescindir de passar pelas questões técnicas acima expostas. Elas não esgotam, e nem conseguiriam, o tema, mas servem como balizas mínimas. Agora é possível algumas considerações sobre a estrutura e a pertinência do projeto de lei em tramitação.

De início, é preciso atentar para o objeto do projeto: "conscientização e prevenção do uso das drogas". A prevenção, segundo indicam os dicionários, significa tomar medidas antecipadas para que um evento mal ou ruim não ocorra. No projeto, a preocupação está em evitar "as drogas" (o mal). Aqui se encontra a primeira inconsistência da matéria. O problema é de ordem lógica e técnica. Como se viu anteriormente, as drogas (entendidas como substâncias psicoativas) estão difundidas em todas as sociedades e ao longo de toda a história, o que significa dizer que elas fazem parte das culturas, não sendo maléficas ou benéficas em si mesmas. Diante desse fato, como é possível, em termos lógicos, prevenir ou evitar algo que é inerente à vida social? E como prevenir algo tão indeterminado como "as drogas", que podem assumir qualquer forma de psicoativo? Como se pode prevenir o uso de uma coisa que não se sabe previamente o que é, porque são inúmeras as substâncias capazes se serem apropriadas pelo ser humano para alteração do estado de consciência? Logo se percebe, pela própria construção da frase, que há uma inconsistência lógica no foco principal do projeto. Não se previne o que é um dado natural e cultural. Tecnicamente, as tentativas de prevenção sumária, como já foi mencionado, acabaram surtindo efeito contrário, ou seja, o consumo aumentou, se tornou clandestino e sujeito ao perigo.

Matéria RELCOM 1538/2021. Documento assinado digitalmente por RINALDI CESAR DIGILIO em 16/09/2021 e juntado ao PL 456/2019 por FELIPE BECARI COMENALE. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=325043.

autuado por FELIPE BECARI COMENALE em 28/09/2021 12:40:53.

Matéria RELCOM 1538/2021. Documento assinado digitalmente por RINALDI CESAR DIGILIO em 16/09/2021 e juntado ao PL 456/2019 por FELIPE BECARI COMENALE. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=325043.

Isso não quer dizer que não há um problema posto, mas ele não está na substância ("droga"). Assumir a droga como a origem dos problemas seria como assumir o automóvel como a causa do elevado índice de mortalidade no trânsito.

O foco, portanto, deve ser o modo arriscado de uso e não o objeto em si. Nenhuma lei proíbe o uso de carros; o que se faz é agir sobre os excessos e tentar coibir os problemas que podem advir disso. Deste modo, de acordo com os estudos mais atualizados (Fundação Oswaldo Cruz, 2019; Moreira et alii, 2019), é importante recorrer à distinção entre o uso e o uso abusivo. Qualquer política relacionada a esse tema deve considerar tal proposição e procurar prevenir e tratar os danos decorrentes do uso abusivo (e não o uso propriamente), como consta da diretriz exposta na cartilha "A política do Ministério da Saúde para a atenção integral a usuários de álcool e outras drogas" (2004):

> "O consumo de bebidas alcoólicas, bem como de outros tipos de drogas, sejam elas lícitas ou ilícitas, faz parte da cultura humana desde as épocas remotas. Do ponto de vista da saúde pública o que importa é desenvolver ações que sejam eficazes no sentido de reduzir os danos à saúde causados pelo consumo prejudicial do álcool outras drogas, incluídos os psicofármacos" (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004)

Esta orientação foi consubstanciada num dos pressupostos da Política Nacional sobre Drogas (Resolução Nº3/GSIPR/CH/CONAD/2005): "Priorizar a prevenção do uso indevido de drogas, por ser a intervenção mais eficaz e de menor custo para a sociedade."

Mas é preciso também notar que muitos problemas associados à droga no fundo não decorrem de uso abusivo, e sim da forma abusiva e arbitrária com a qual se enquadra (policial e juridicamente) o usuário eventual de alguma substância psicoativa. Como já se apontou anteriormente, um indivíduo pode, ou não, ser indiciado criminalmente dependendo de quem seja e de onde esteja. Alguém mais abastado pode adquirir sua droga ilícita de um fornecedor mais confiável e em condições menos perigosas, ao contrário de um usuário pobre que consome em um meio passível de todo tipo de risco (qualidade da droga, ação policial, traficantes etc). Ou seja, o problema reputado à droga está, na verdade, entranhado na ordem social que a definiu colocá-la como um problema. Portanto, o enfoque repressivo dado à droga bem como os problemas a ela atribuídos são mais um sinal da ordem social e dos seus conflitos. Repetindo: o problema está na sociedade e não na droga; o uso disruptivo da droga é um sintoma e não a causa de um problema.

Nesse sentido, o ponto de partida de abordagem do consumo de droga e dos problemas a ele relacionados deve ser a investigação sobre o contexto sociocultural e político em que a droga é usada; no esquema de Zinberg, acima referido, deve-se olhar para o "fator social" do tripé.

Como estudos e estatísticas oficiais vêm demonstrando (e vários ex-presidentes, incluindo Fernando Henrique Cardoso, reconheceram isso no documentário *Quebrando o tabu* (2011)), para lidar com o abuso de drogas de nada adiantaram as medidas repressivas milionárias e os "programas preventivos" calcados em campanhas e mera difusão de informações. Há uma dinâmica social complicada gerando o "problema" e é sobre ela que deve incidir a ação. Se isso não ocorrer, toda e qualquer prevenção será apenas um "enxugar de gelo". E os recursos direcionados para isso só servirão para manter num *moto continuo* o campo dos agentes e entidades de prevenção e de repressão.

Como se pode perceber, há toda uma constelação de questões e ponderações que devem ser arroladas para abordar a propositura com maior atenção e cuidado. O tema tem que ser visto por variados ângulos científicos. Nestes termos, pelo que se mostrou acima, a propositura suscita uma densa reflexão e, apesar de alguns pontos adversos, é mister que prossiga para que o debate se estenda a outras instâncias políticas.

Pelo exposto, a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher reconhece o mérito da propositura e posiciona-se no sentido da continuidade de sua tramitação. Sendo assim, **favorável é o parecer, nos termos do substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa.**

Sala da Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher em

Matéria RELCOM 1538/2021. Documento assinado digitalmente por RINALDI CESAR DIGILIO em 16/09/2021 e juntado ao PL 456/2019 por FELIPE BECARI COMENALE. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=325043.