



PLATAFORMA BRASILEIRA DE POLÍTICA DE DROGAS

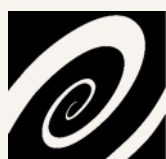
Relatório executivo da pesquisa sobre percepção dos parlamentares brasileiros sobre política de drogas

Março 2016



**PLATAFORMA BRASILEIRA
DE POLÍTICA DE DROGAS**

Apoio:



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Coordenação geral
Mauricio Fiore

Consultoria
Gabriel Santos Elias

Preparação do instrumento, amostragem, aplicação e tabulação
Strategos Empresa Jr. de Consultoria Pública



Buscando qualificar o debate público sobre política de drogas e orientar as ações de seus membros, a Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD) realizou uma pesquisa com o Poder Legislativo federal para mapear as opiniões e as percepções dos congressistas sobre a atual política de drogas no país. O questionário, entregue aos deputados e senadores cujo mandato se iniciou em 2015, não se restringiu ao debate da legalização das drogas, mas avaliou também a percepção dos parlamentares sobre os impactos do combate às drogas no país.

O levantamento, feito entre os meses de junho e setembro de 2015, foi realizado pela Strategos – empresa júnior dos alunos de pós-graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (UNB), – experiente em sondagens no Congresso Nacional.

Durante a apuração, aplicou-se um instrumento de pesquisa sucinto que poderia ser respondido em pouco tempo – pré-condição para que os congressistas aceitassem participar, segundo a experiência dos pesquisadores da Strategos. A maior parte das questões era objetiva, com respostas predeterminadas coletadas por meio de escalas de intensidade. As respostas às poucas questões abertas foram categorizadas e agrupadas posteriormente. Na pesquisa, contemplaram-se cotas de congressistas por partido e por estado representado, compondo uma amostra estatisticamente representativa dos parlamentares¹. Infelizmente, o número de entrevistas do plano amostral só pôde ser alcançado na Câmara, onde os deputados se mostraram menos resistentes em responder às perguntas.

No Senado, os entrevistadores encontraram grande dificuldade para encontrar parlamentares dispostos a responder ao questionário e, diante do esgotamento do prazo viável, a pesquisa foi finalizada sem que se alcançasse o número previsto de entrevistas.

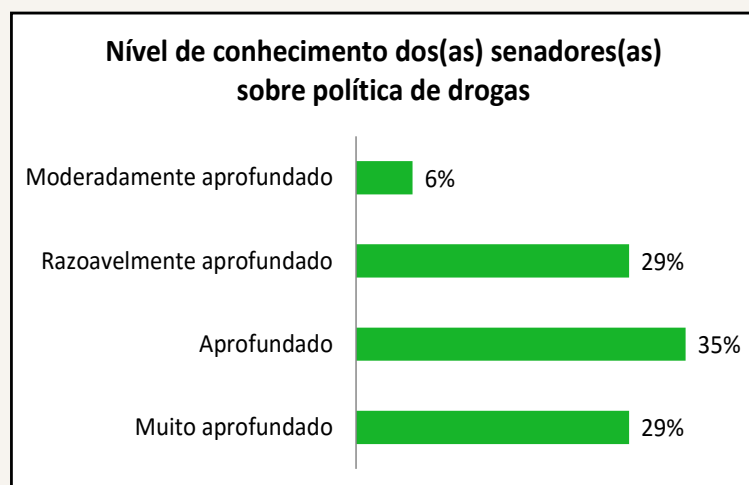
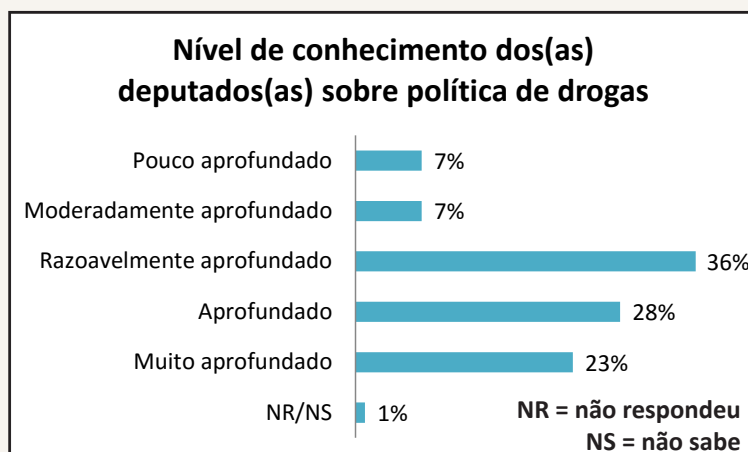
200 deputados e 34 senadores participaram do levantamento. Assim, diferentemente dos dados apurados na Câmara, que são extrapoláveis estatisticamente para o universo de todos os deputados, os resultados entre os senadores servem apenas como indicativo dos posicionamentos sobre política de drogas. A análise geral dos dados, entretanto, não mostra um descompasso muito grande entre as opiniões colhidas entre deputados e senadores, sendo suficiente para a construção de um mapa genérico do posicionamento do Congresso Nacional sobre o tema.

1. No levantamento da Câmara, a margem de erro estimada é, em um intervalo de 95% de confiança, de 6.9 pontos percentuais; no caso do Senado, como já explicitado, não é possível ter uma estimativa da margem de erro, sendo os resultados apenas indicativos.



Conhecimento geral e avaliação da política de drogas

Tanto deputados quanto senadores se consideram bem informados sobre a política de drogas. A maioria dos parlamentares das duas casas considera ter um conhecimento muito aprofundado ou aprofundado sobre o tema.



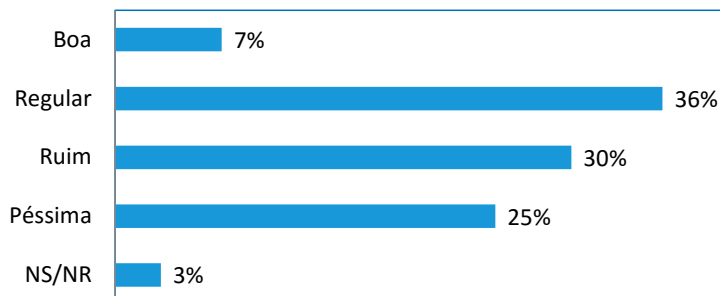
Entre os senadores, é ainda mais difundida a certeza de conhecer bem o tema: quase dois terços da casa considera ter um conhecimento aprofundado ou muito aprofundado sobre política de drogas.

Ainda que esse nível de conhecimento não tenha sido de alguma maneira aferido pela pesquisa, esse resultado pode indicar a importância do tema para os congressistas, que querem tornar público seu conhecimento.

A maioria de ambas as casas legislativas respondeu negativamente à pergunta sobre a avaliação da atual política de drogas.



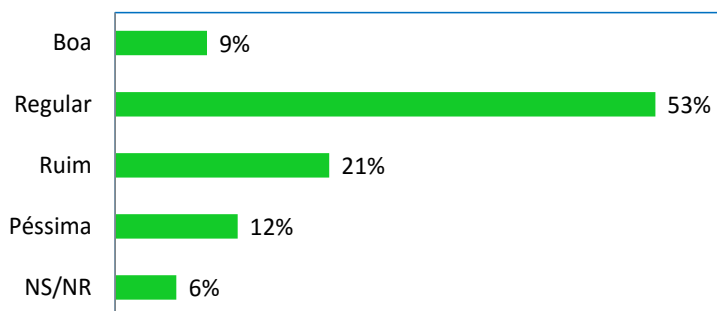
Avaliação dos(as) deputados(as) sobre a atual política de drogas



Na Câmara houve uma avaliação mais crítica: mais de dois terços dos deputados a consideram “ruim” ou “péssima”.

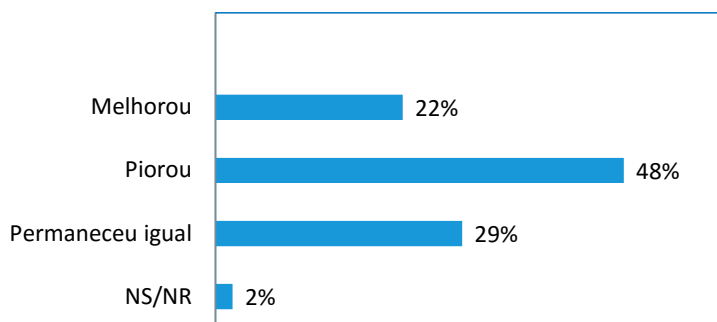
A maior parte dos senadores considera a política de drogas “regular”. Assim como na Câmara dos Deputados, a avaliação positiva também foi minoritária dentro do Senado, configurando uma avaliação negativa da política de drogas no Congresso.

Avaliação dos(as) senadores(as) sobre a atual política de drogas

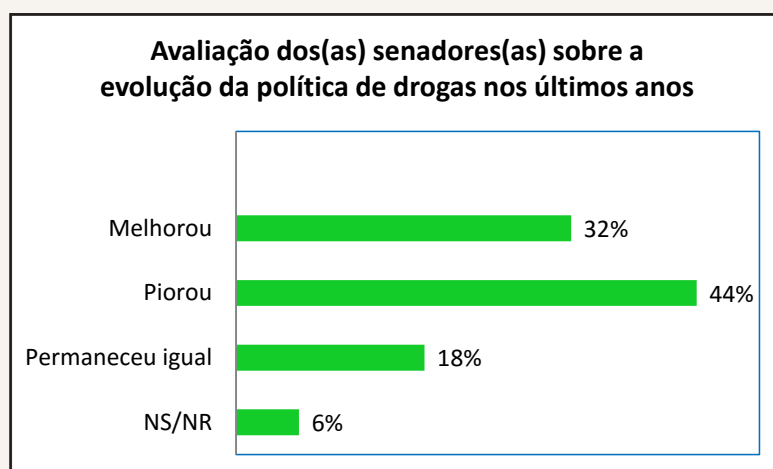


Analisada sob a perspectiva temporal, a política de drogas também foi avaliada criticamente pelos deputados. Perguntados sobre a evolução do campo nos últimos anos, prevaleceu entre deputados e senadores a percepção de que a política de drogas permaneceu igual. Portanto, tomando como base a avaliação negativa que têm da situação atual, a política permaneceu ruim ou piorou na visão dos congressistas.

Avaliação dos(as) deputados(as) sobre a evolução da política de drogas nos últimos anos

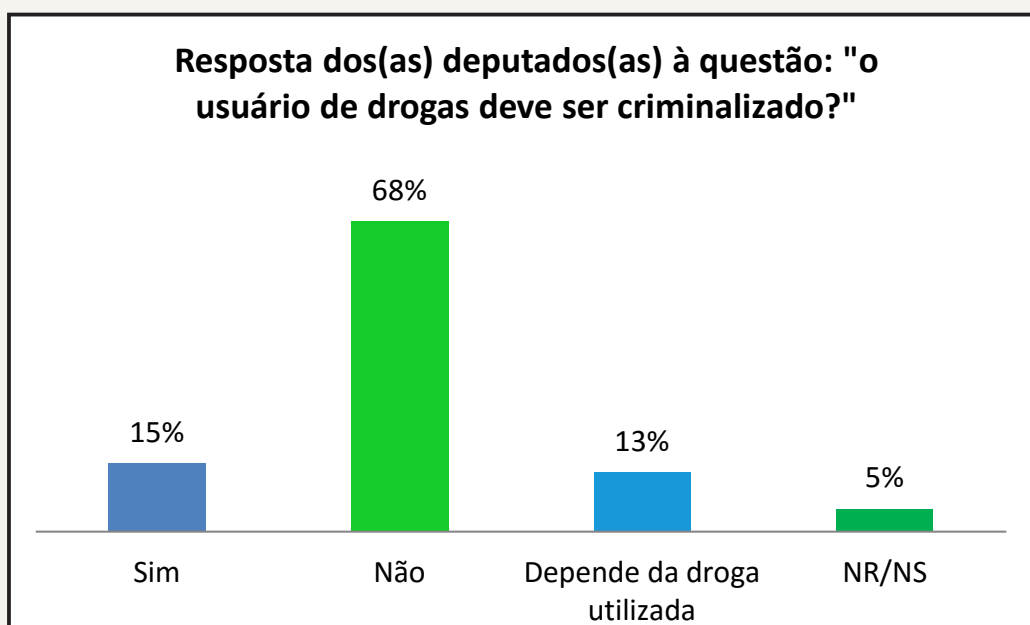


Também questionados sobre a evolução recente da política de drogas, os senadores fizeram uma avaliação mais positiva do que os deputados: quase um terço das respostas indicou melhora; mesmo assim, a avaliação geral dos senadores é majoritariamente crítica ao caminho recente da política de drogas.



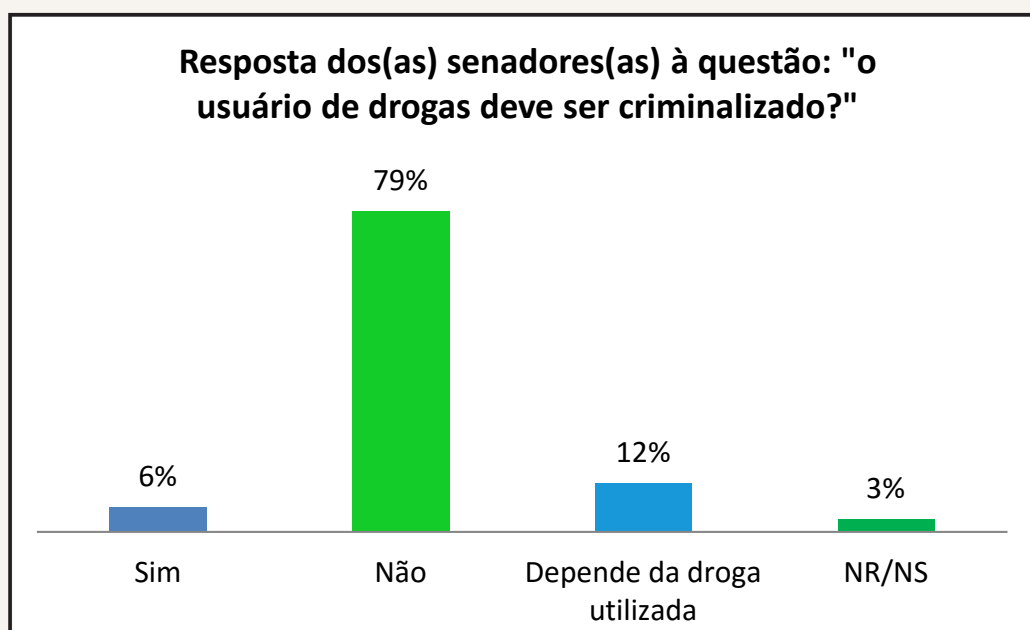
Criminalização do usuário de drogas

Surpreendentemente, a criminalização do usuário de drogas – prevista na atual legislação penal brasileira – não foi defendida pela maioria dos congressistas. Perguntados se o usuário de drogas deve ser criminalizado, a grande maioria dos deputados respondeu que não.

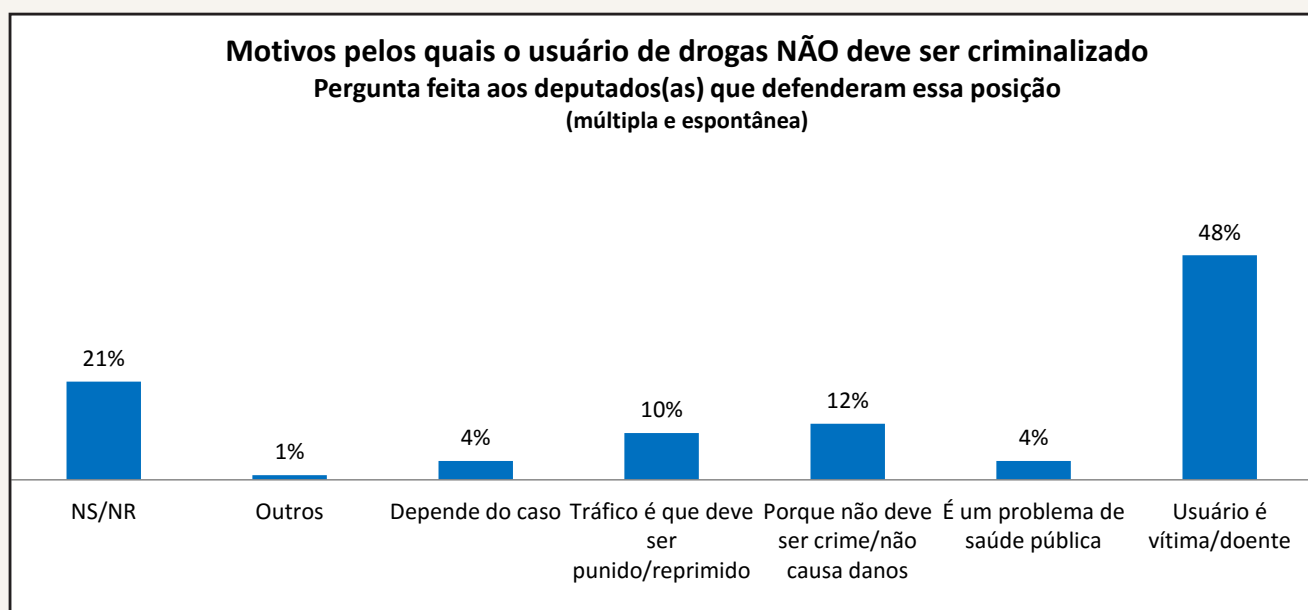




Entre os senadores, a criminalização do usuário de drogas teve ainda menos apoio. Diante do perfil mais conservador apresentado pelos congressistas em outras respostas, é possível que a avaliação negativa a essa pergunta seja explicada por um entendimento de que o uso de drogas já não é criminalizado no Brasil, pois a posse de drogas para uso pessoal não é punida com restrição de liberdade. Ou seja, é possível que a defesa de parte dos congressistas seria de manutenção da atual legislação.



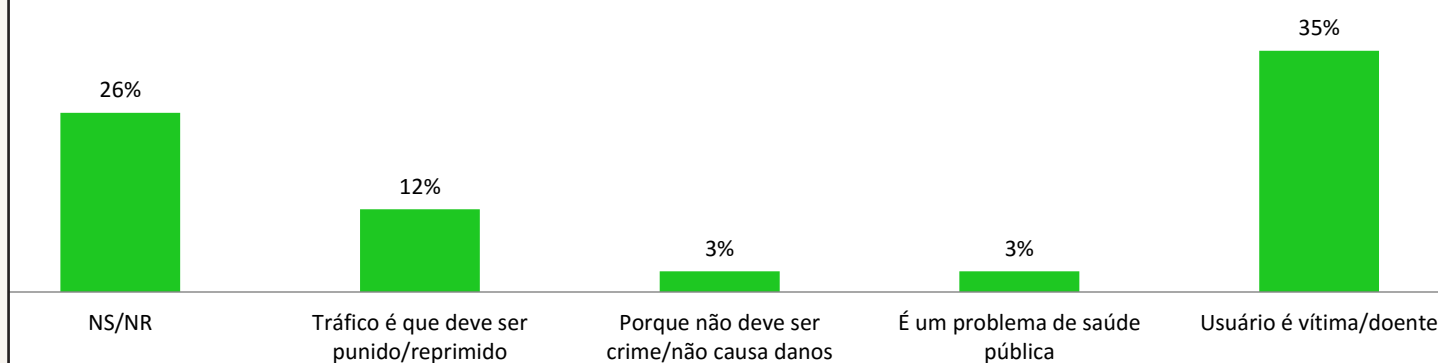
Os números também podem apontar para a construção progressiva de um consenso em torno da não punição do usuário de drogas. Para entender as razões por trás dessas respostas, pedimos aos parlamentares que as justificassem em uma questão aberta. Elas foram posteriormente agrupadas a partir de seus eixos argumentativos principais.





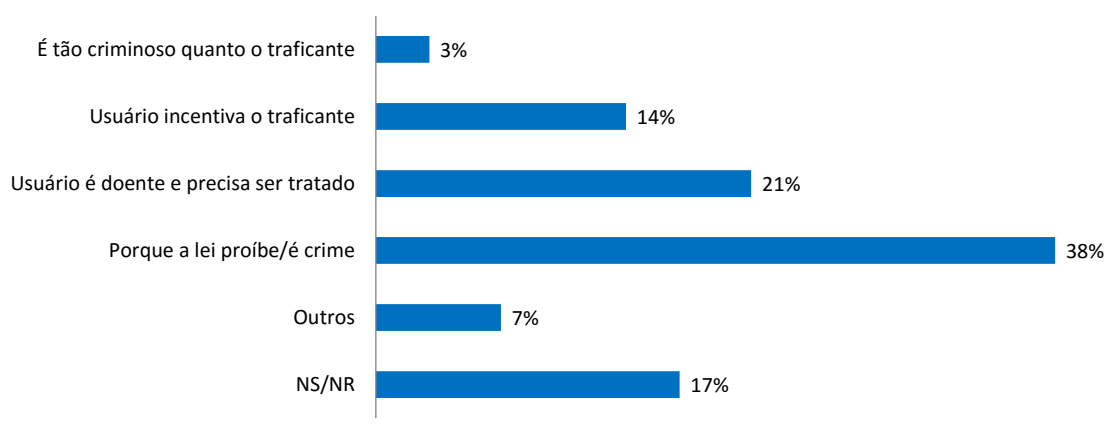
Em ambas as casas, um grande número de parlamentares não justificou sua opinião pela não criminalização do usuário de drogas, variando entre um quarto do total, na Câmara, e um quinto, no Senado. Entre os que apresentaram alguma justificativa – a proporção de parlamentares que não respondeu superou 20% – o argumento que mais se destacou está baseado na concepção do usuário como uma vítima ou um doente que precisa de apoio – e não de punição. Com muito menos menções, porém, também foi defendido que o Estado reprima o tráfico (e não o uso) e que a política de drogas seja norteadada pelo campo da saúde pública – e não do sistema penal. Vale ressaltar também que, na Câmara, um número considerável – cerca de 12% – justificou a defesa da não criminalização do usuário de drogas por não acreditar em danos a terceiros relacionados à prática.

Motivos pelos quais o usuário de drogas NÃO deve ser criminalizado
Pergunta feita aos senadores(as) que defenderam essa posição
(múltipla e espontânea)



Entre a minoria dos deputados que defendeu que o usuário deve ser criminalizado (15%), a justificativa mais comum foi o próprio reforço da legislação vigente: o usuário deve ser criminalizado porque a lei assim tipifica essa prática.

Motivos pelos quais o usuário de drogas DEVE SER criminalizado
Pergunta feita aos deputados(as) que defenderam essa posição
(múltipla e espontânea)





Dos senadores que defenderam a criminalização do usuário de drogas (6%), a maior parte preferiu não justificar a posição. Os poucos que responderam mencionaram a mesma justificativa observada na Câmara: o usuário deve ser visto como um doente a ser tratado. Entretanto, é curioso perceber que o argumento no Senado foi utilizado de forma inversa em relação ao posicionamento da Câmara: para os senadores, a criminalização possibilita o tratamento do usuário de drogas, ainda que de forma involuntária. Também foi mencionada a interdependência entre o uso de drogas e o tráfico, igualando-os criminalmente.

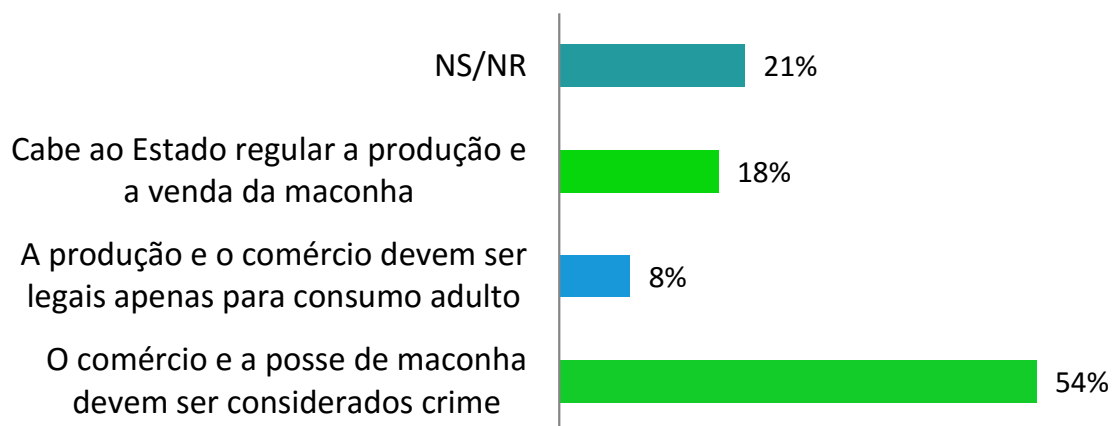
Na Câmara, entre os 13% que afirmam que a criminalização dependeria do tipo de droga que o usuário porta, a cocaína e o crack foram as mais citadas, mas houve menção a todas as substâncias ilícitas mais conhecidas.



Políticas específicas sobre maconha

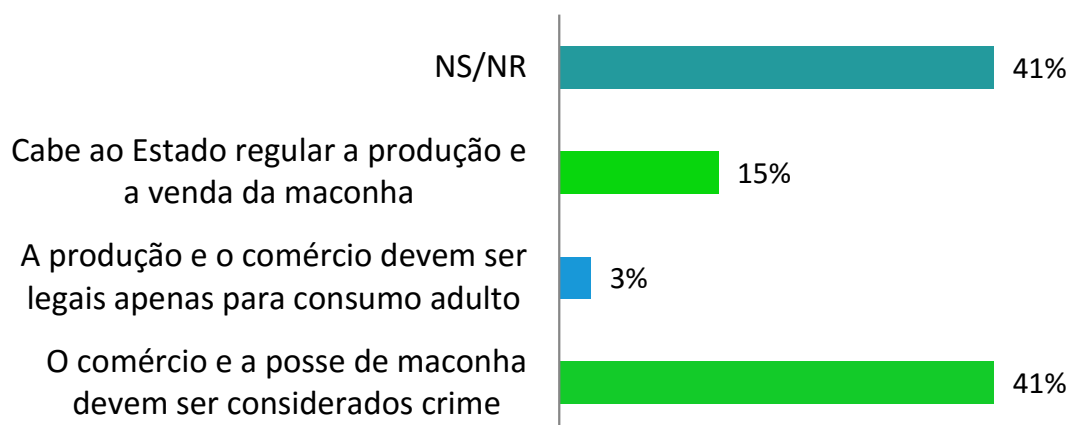
Os parlamentares foram perguntados diretamente sobre questões relacionadas à maconha, a droga ilícita mais consumida no Brasil e no mundo. A maioria dos deputados se mostrou reticente após ser questionada sobre a possibilidade de regular produção e venda dessa droga, tornando-a, portanto, lícita.

Afirmção que mais representa a opinião dos(as) deputados(as) a respeito da legislação sobre maconha



No entanto, é importante destacar a surpreendente proporção de deputados que se identificou com as duas formas de regulação da maconha – produzida e comercializada diretamente pelo Estado ou explorada pela iniciativa privada –, que atingiu cerca de um quarto da Câmara (considerando a margem de erro, podemos extrapolar esse dado para pelo menos 98 deputados). Essa proporção de apoio à regulação da maconha – que significa, na prática, sua legalização – foi um pouco menor no Senado, mas, ainda assim, considerável: cerca de 18%.

Afirmção que mais representa a opinião dos(as) senadores(as) a respeito da legislação sobre maconha

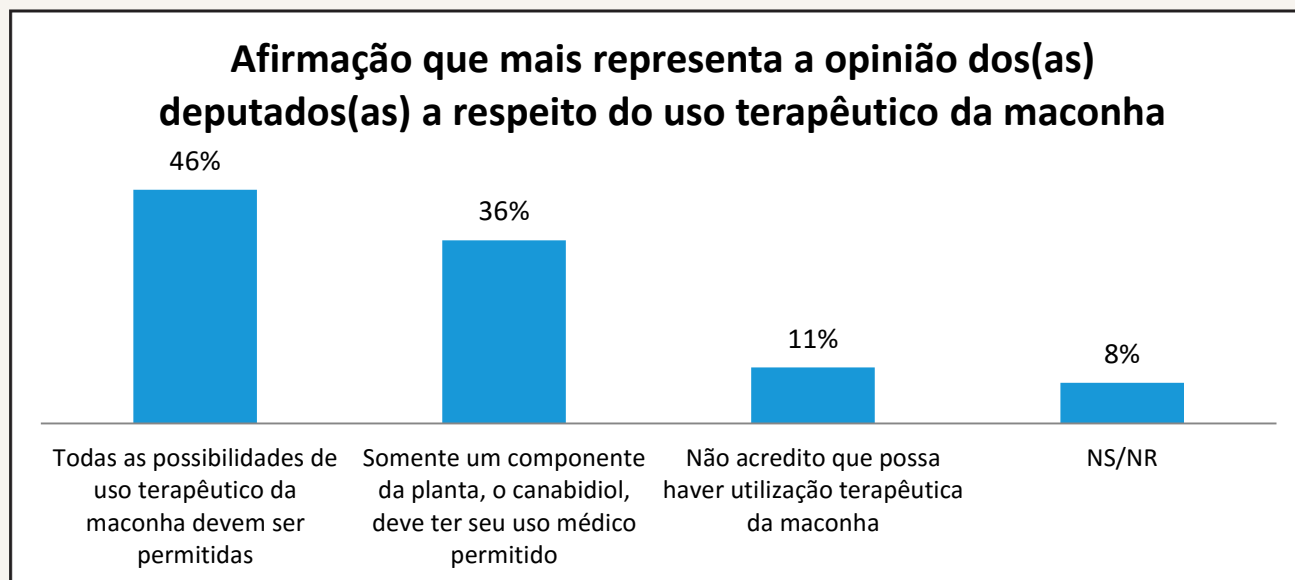




Cabe-se destacar dois pontos. O próprio termo “legalização” não foi utilizado no questionário, o que pode ter aumentado o recrutamento de parlamentares para a “banda” favorável ao fim da proibição da maconha. Outro dado, também detectado em outras perguntas, é a proporção significativa de parlamentares que não respondeu: 21% na Câmara e 41% no Senado. Esses números podem indicar, numa primeira hipótese, um desejo dos parlamentares de não se comprometer publicamente a respeito de um tema ainda polêmico. Mas os dados também podem apontar para uma dificuldade dos parlamentares em se identificar com uma das três respostas apresentadas pelos pesquisadores.

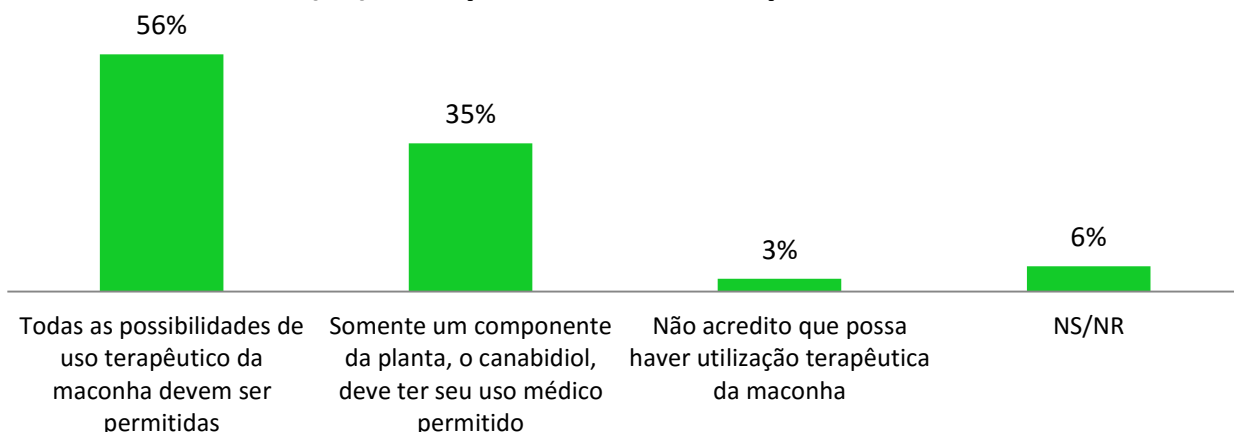
A adesão dos parlamentares à permissão do uso médico ou terapêutico da maconha foi, como esperado, bem maior do que a apurada para a regulação de uso geral. Essa aprovação, entretanto, atingiu um nível surpreendente: quase a metade dos deputados apoia todos os usos terapêuticos da maconha.

Somados aos que foram receptivos ao uso do CBD (canabidiol, um dos princípios ativos da maconha com aplicação terapêutica mais consolidada na literatura médica), os deputados simpáticos ao uso terapêutico da maconha atingiram uma folgada maioria de mais de 80% da Câmara.



No Senado, mantendo o padrão já discutido, o contexto foi ainda mais favorável e atingiu a quase totalidade dos senadores. Esse apoio é expressivo e demonstra uma grande simpatia dos parlamentares a esse aspecto específico da regulação da maconha, possivelmente sensibilizados pela articulação dos movimentos que reivindicam a autorização do uso do CBD. Liderados por pais e mães de crianças que sofrem principalmente de epilepsia refratária e de Síndrome de Dravet, esses movimentos tiveram cobertura midiática e foram tema de um impactante documentário em 2014, o filme *Illegal*, de Tarso Araújo e Raphael Erichsen.

Afirmção que mais representa a opinião dos(as) senadores(as) a respeito do uso terapêutico da maconha

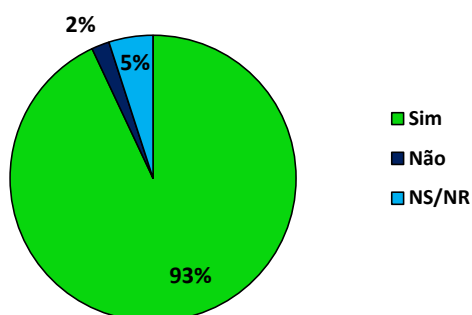


Política internacional e prioridades da política de drogas

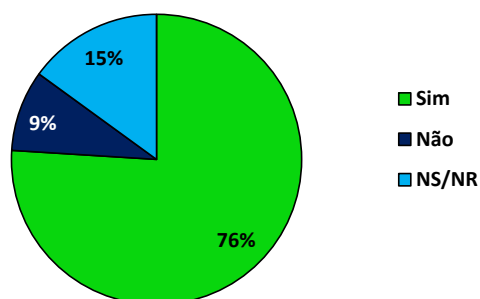
Os parlamentares das duas casas se mostraram amplamente favoráveis a uma postura mais ativa do Brasil no debate internacional sobre política de drogas.

A proporção de senadores favoráveis ao ativismo brasileiro no debate internacional sobre drogas foi ligeiramente menor que a encontrada na Câmara.

Opinião dos(as) deputados(as) sobre a necessidade de uma atuação mais ativa do Brasil no debate internacional da política de drogas

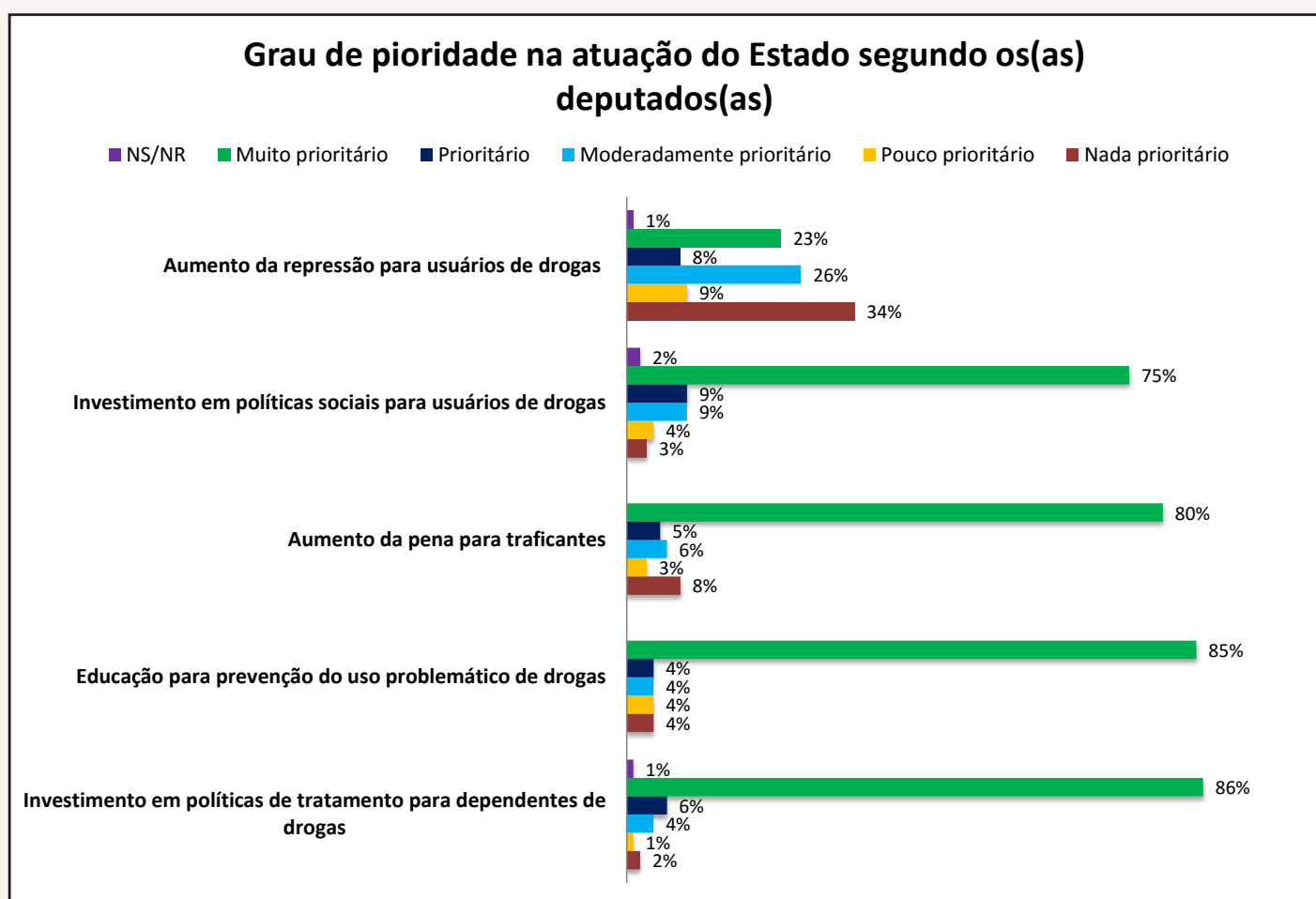


Opinião dos(as) senadores(as) sobre a necessidade de uma atuação mais ativa do Brasil no debate internacional da política de drogas





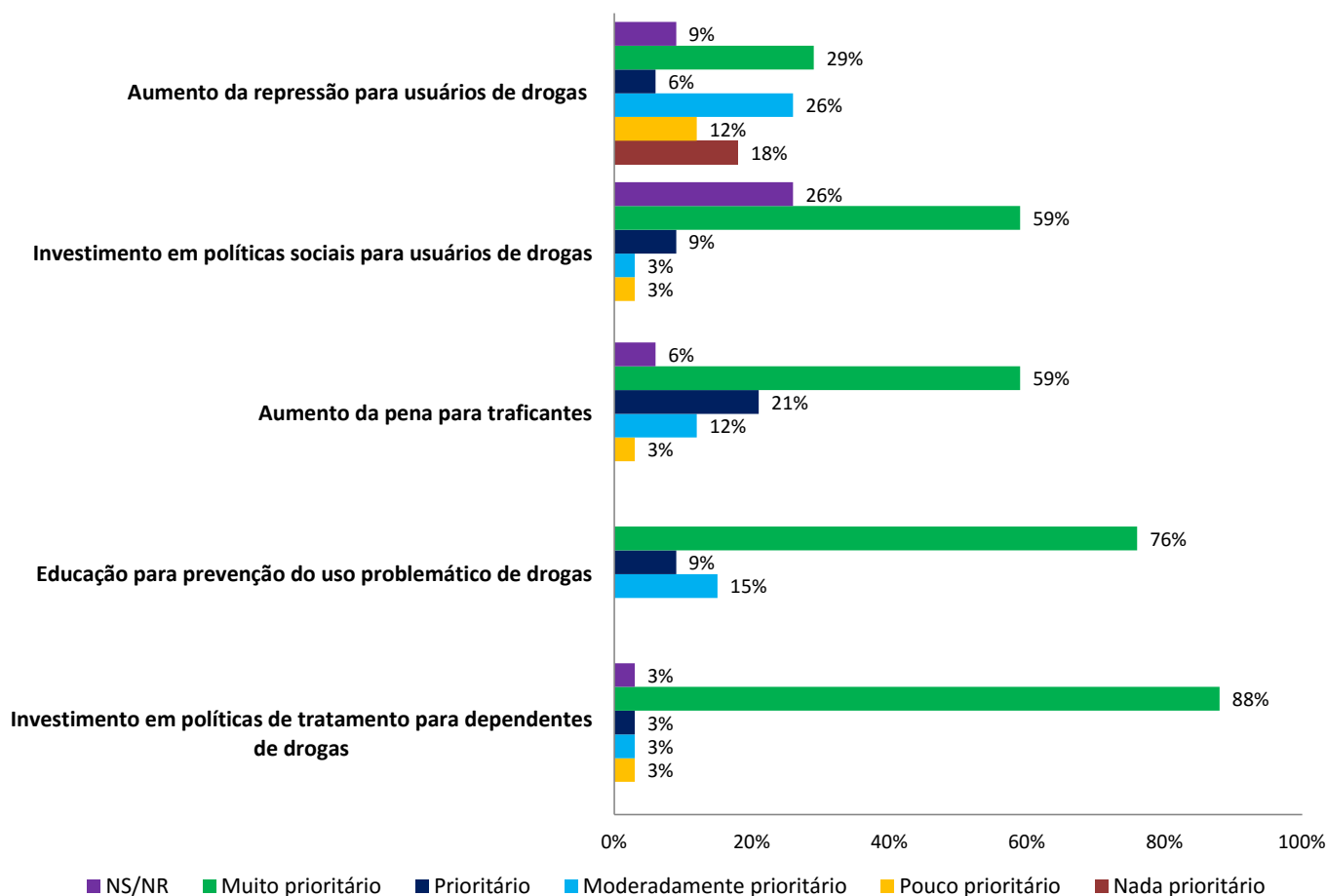
Para identificar quais aspectos da política de drogas são vistos como importantes para os parlamentares, foi apresentada uma lista de ações estatais à qual os congressistas foram convidados a atribuir uma escala de um a cinco, sendo 1 (um) para nada prioritário e 5 (cinco) para muito prioritário. Nas respostas, como pode ser visto nos gráficos abaixo, quatro aspectos foram considerados muito prioritários para a grande maioria dos deputados: o investimento em tratamento para dependentes, a educação para prevenção do uso problemático, o aumento de penas para traficantes e o investimento em políticas sociais para os usuários de drogas. O consenso entre os deputados só não foi observado na questão sobre a repressão contra os usuários, considerada um aspecto nada ou pouco prioritário para 43% dos entrevistados.



Um grupo considerável também atribuiu à repressão um nível de prioridade médio, dado que parece ter relação direta com os quase 70% dos deputados que rejeitam a criminalização do usuário. No Senado, as ordens foram um pouco diferentes, mas não alteraram o padrão geral encontrado na Câmara. Em ambas as casas, sobretudo na Câmara, o aumento de pena para traficantes é visto como prioritário – um dado importante, considerando o progressivo peso que o tráfico de drogas tem na composição da também crescente população prisional brasileira.



Grau de prioridade na atuação do Estado segundo as(os) senadoras(es)



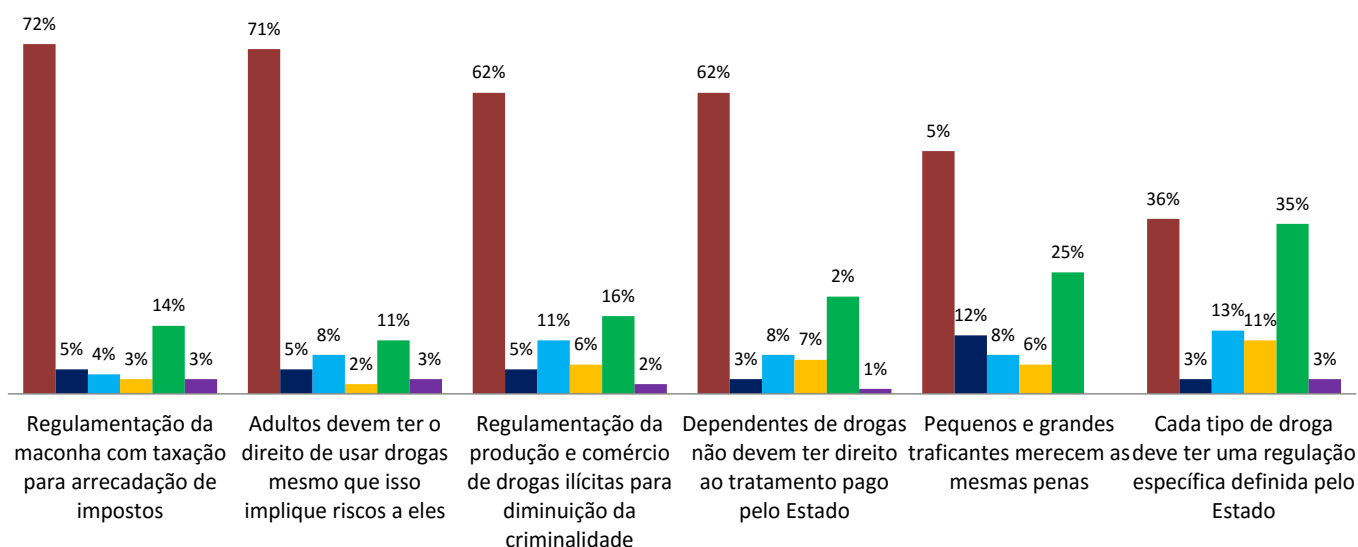
Seguindo o objetivo de investigar que tipo de ideia, léxico ou direção mobilizam os parlamentares – e com qual perspectiva eles se identificam na política de drogas – algumas frases foram apresentadas para avaliação. Eles foram convidados a atribuir seu grau de concordância, numa escala de um a cinco, para algumas afirmações apresentadas, sendo 1 para “discordo totalmente” e 5 para “concordo totalmente”.

Nessa sequência de perguntas, deputados e senadores não mantiveram um padrão idêntico de respostas, ainda que, de forma geral, haja alguns pontos em comum. No caso da Câmara, a regulamentação da produção e do comércio da maconha, com o objetivo de arrecadar impostos, foi a afirmação mais consensualmente rejeitada. Do lado inverso, o tratamento específico das políticas para cada tipo de droga gerou mais controvérsia, dividindo a casa.



Grau de concordância dos(as) deputados(as) com afirmações sobre política de drogas

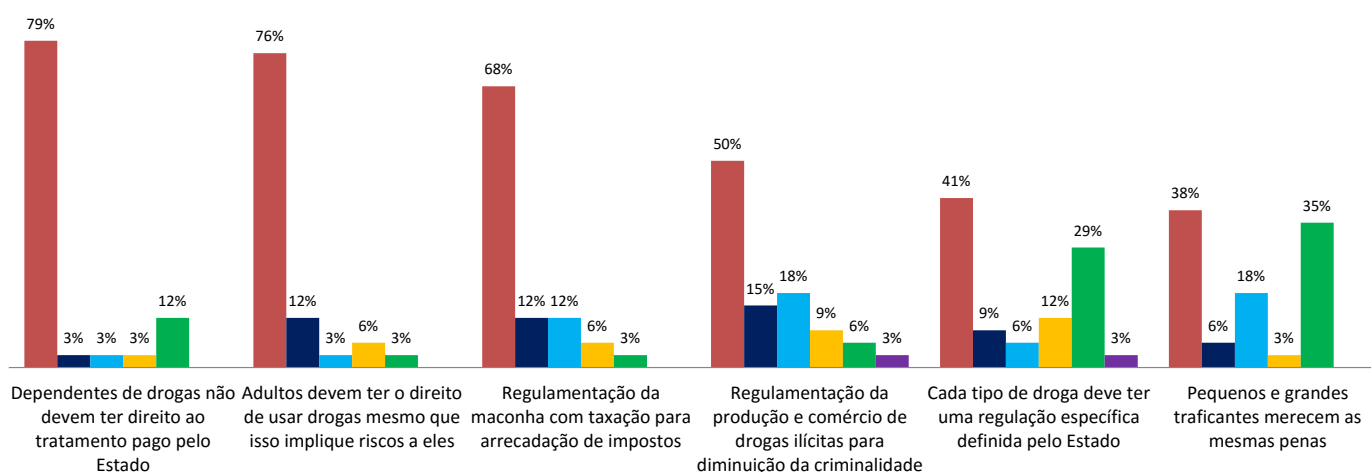
■ Discorda totalmente ■ Discorda parcialmente ■ Não discorda/nem concorda ■ Concorda parcialmente ■ Concorda totalmente ■ NS/NR



A afirmação de que os adultos devem ter o direito de usar drogas, mesmo que essa prática lhes enseje riscos, foi majoritariamente rechaçada no Senado e na Câmara. Curioso notar que a aplicação de penas equivalentes para pequenos e grandes traficantes, embora não tenha recebido o apoio da maioria, teve aprovação significativa: 31% na Câmara e 38% do Senado.

Grau de concordância das(os) senadoras(es) com afirmações sobre política de drogas

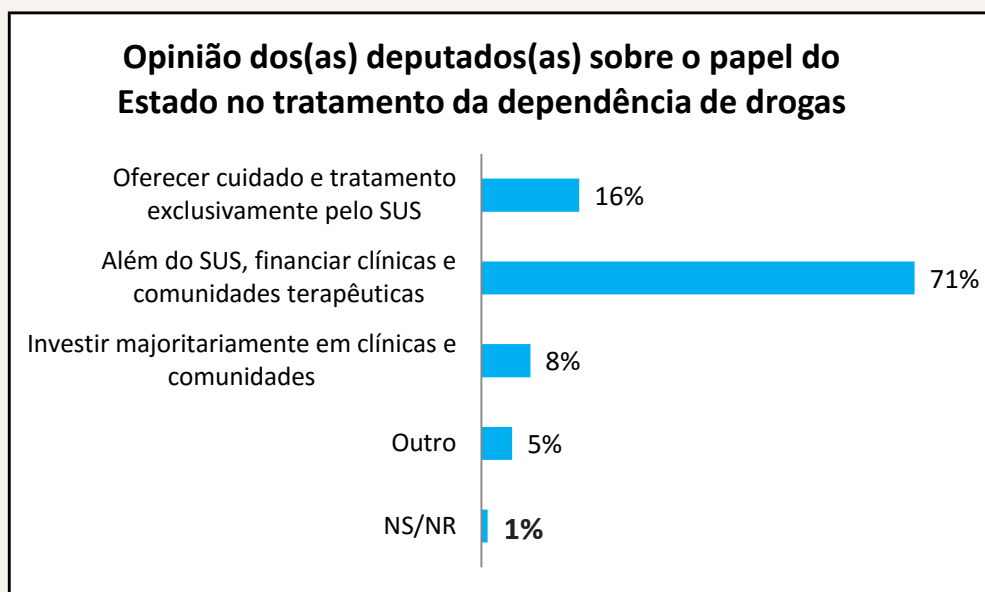
■ Discorda totalmente ■ Discorda parcialmente ■ Não discorda/nem concorda ■ Concorda parcialmente ■ Concorda totalmente ■ NS/NR





Dois tópicos foram rechaçados nas duas casas legislativas, em proporções diferentes: a regulamentação da produção e do comércio de maconha para arrecadação de impostos e a não responsabilização do Estado pelo tratamento da dependência de drogas. Ressalta-se, mais uma vez, as relevantes porcentagens – 17% dos deputados e 9% dos senadores – que demonstraram alguma concordância com o direito ao uso de drogas por adultos, formando um grupo de parlamentares minoritário, mas estável, que rechaça o atual modelo proibicionista de política de drogas.

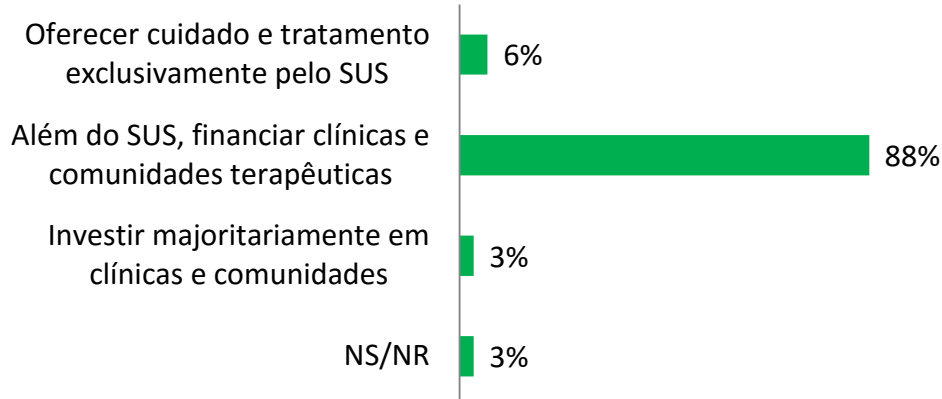
Como o tema do cuidado e do tratamento é fundamental para a política de drogas, três questões específicas sobre esse tema foram propostas aos parlamentares. Primeiramente, foi perguntado sobre o papel do Estado no tratamento de dependentes e, na sequência, três opções de resposta foram apresentadas para que os congressistas informassem qual delas estava mais próxima de suas convicções.



Uma maioria acachapante dos deputados e dos senadores considera que o Estado deve investir na rede pública – o SUS –, mas também em clínicas e comunidades terapêuticas privadas. Na Câmara, 16% defenderam apenas o cuidado e o tratamento pelo SUS, proporção escolhida por apenas 6% dos senadores. O apoio à prioridade na rede privada foi pequeno, atingindo 8% na Câmara e 6% no Senado.

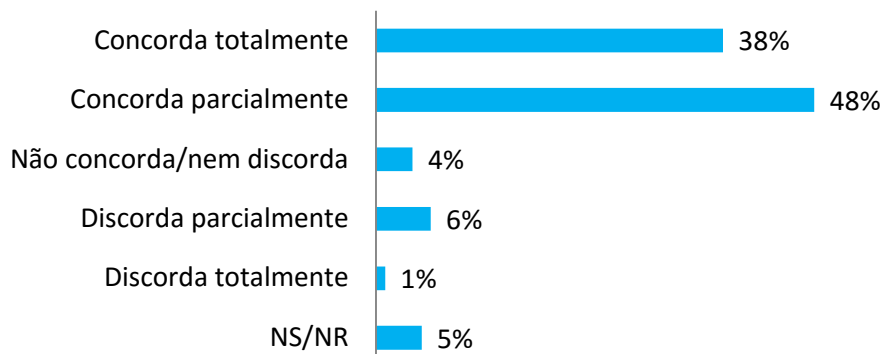


Opinião dos(as) senadores(as) sobre o papel do Estado no tratamento da dependência de drogas



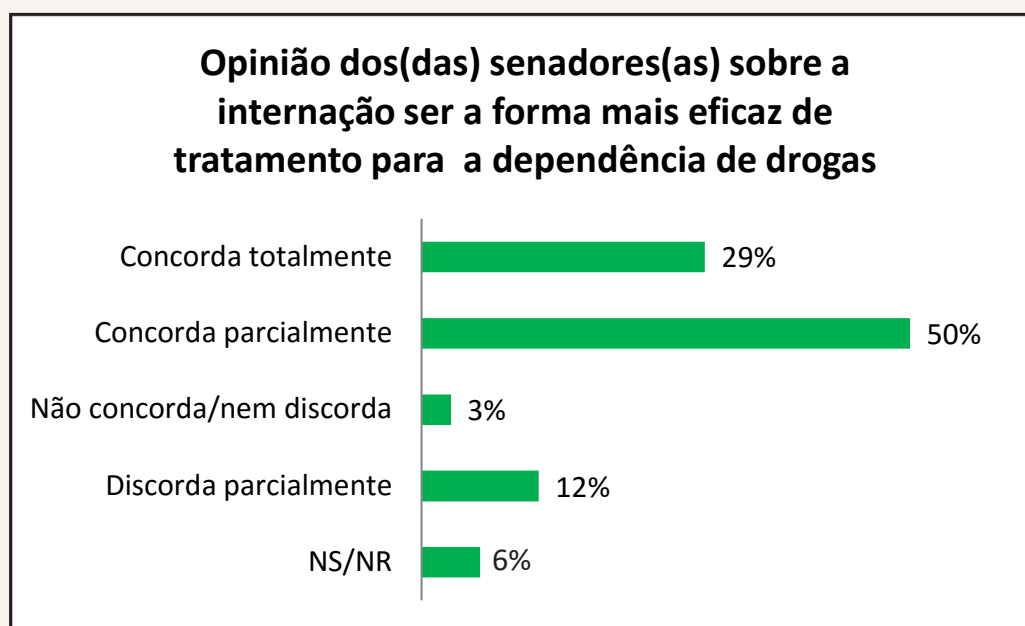
As alternativas apresentadas aos parlamentares podem ter criado um viés que favoreceu a opção que congregava tanto a rede pública, por meio do SUS, como o privado, por meio de clínicas e comunidades terapêuticas. De qualquer maneira, o resultado pode indicar adesão a uma concepção de tratamento que tem na internação o seu principal método e que é, na maior parte das vezes, realizada em clínicas e comunidades terapêuticas. A percepção de que a internação é o modelo mais eficaz de cuidado e tratamento para a dependência de drogas ficou clara quando os parlamentares foram perguntados diretamente sobre o tema

Opinião dos(as) deputados(as) sobre a internação ser a forma mais eficaz de tratamento para dependência das drogas

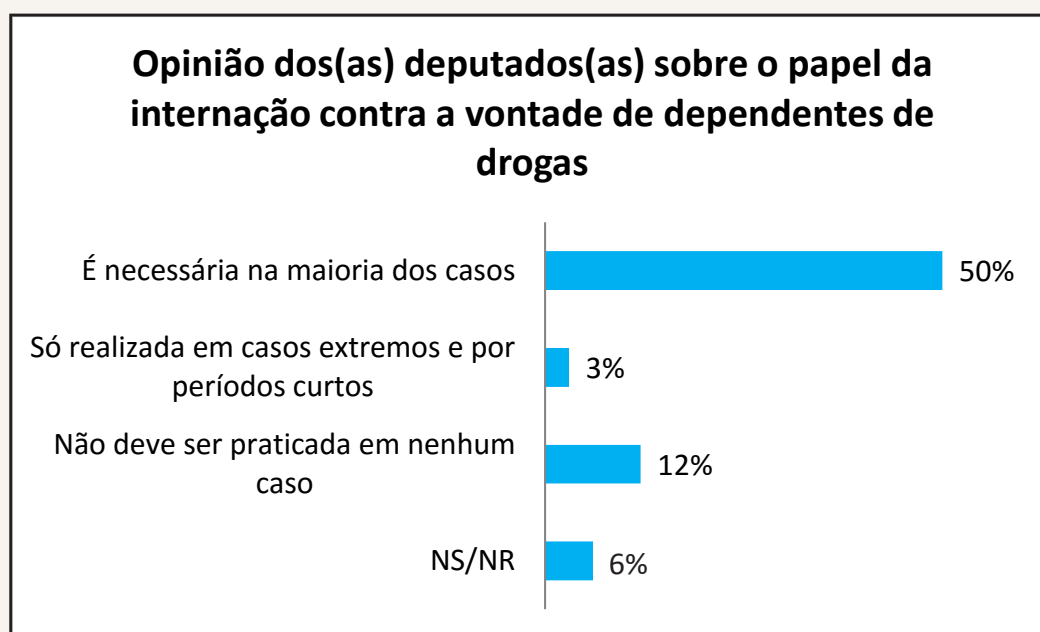




86% dos deputados se mostraram favoráveis à ideia de internação como a melhor forma de tratamento para a dependência de drogas. 7% deles não veem eficácia nesse procedimento.



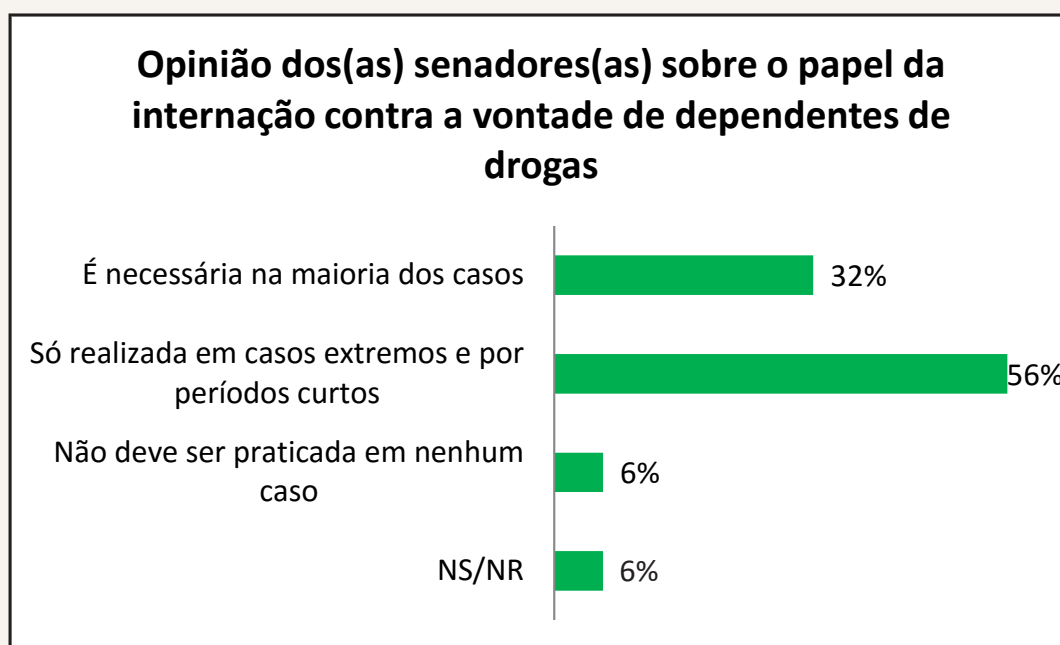
No Senado, o apoio à internação foi quase equivalente ao apurado na Câmara. Esse dado indica e, de alguma forma, explica o apoio ao financiamento público às clínicas e às comunidades terapêuticas que têm na internação o seu modelo principal de tratamento.





O panorama favorável à internação permanece até mesmo nos casos em que ela ocorra contra a vontade do dependente de drogas. Entre os deputados, 35% disseram que a internação contra a vontade é indicada para a maior parte dos casos de dependência de drogas, sendo que a maioria (59%) afirma que a internação é indicada para casos extremos e por um curto período de tempo.

A resposta “não deve ser praticada em nenhum caso” pode ter causado um viés negativo, o que explicaria a porcentagem tão pequena de deputados e senadores que optaram por ela. Afinal, a internação contra a vontade está prevista em lei para casos graves em que seja solicitada pelo Poder Judiciário (Internação Compulsória) ou por um médico (Internação Involuntária). Mesmo assim, esse apoio tão amplo à internação contra a vontade indica sua força entre os parlamentares.

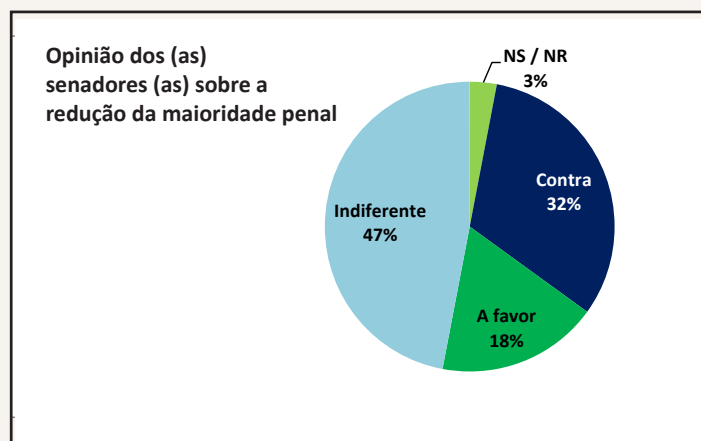
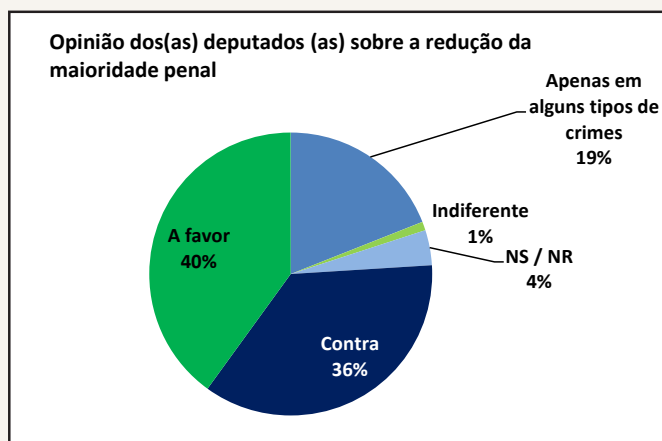


Outros temas controversos

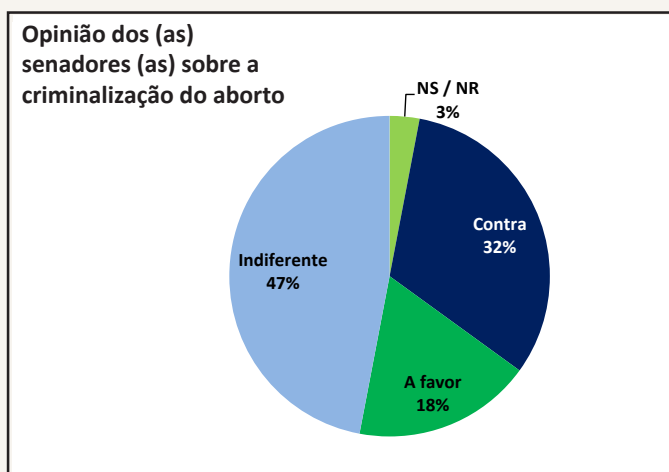
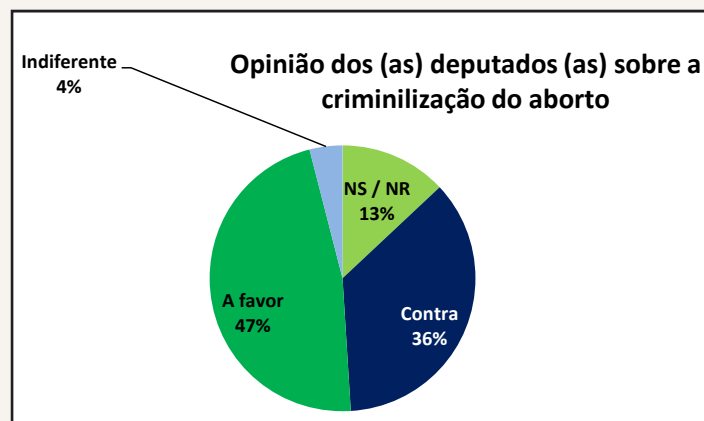
Para mapear as opiniões dos deputados e senadores sobre outros temas controversos e que sempre retornam à pauta do Congresso Nacional, que interessam diretamente aos membros da PBPD, foram incluídas no levantamento perguntas relativas à redução da idade de maioridade penal, à criminalização do aborto e ao casamento entre pessoas do mesmo sexo.

Nesses três temas, a proporção de parlamentares que se recusou a responder foi alta. Isso era esperado, pois já haviam aceitado responder a um tema polêmico e podem ter ficado reticentes em se posicionar sobre outros assuntos de uma só vez. De qualquer forma, os resultados indicam que uma maioria mais ou menos estreita tende a uma postura conservadora.

No caso da redução da maioria penal, a Câmara foi majoritariamente a favor, seja para qualquer crime, seja apenas para alguns deles (o que, por si só, também se configura como diminuição da maioria penal). No Senado, a proporção de indiferentes foi muito alta e a maioria entre os restantes se disse contrária à redução da maioria penal.



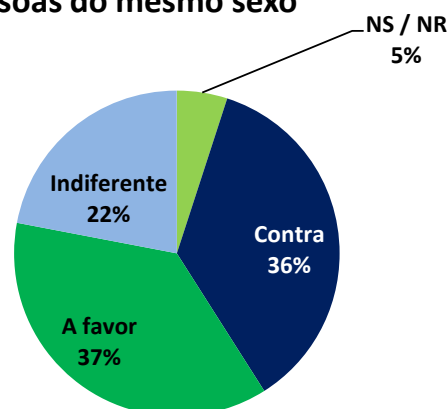
No caso do aborto, manteve-se a divisão da Câmara. Mesmo que a maioria apoie a criminalização, uma proporção expressiva (36%) se disse favorável à descriminalização da prática.



No Senado, houve ainda dissenso e, diferentemente da Câmara, os contrários à criminalização do aborto superaram os contrários, atingindo cerca de um terço da casa. No entanto, deve-se considerar que quase metade dos senadores preferiu não responder ou se disse indiferente, relativizando o apoio à descriminalização do aborto.

A autorização para casamento de pessoas do mesmo sexo também dividiu os parlamentares. Apesar de grande parte deles não ter respondido ou se dizer indiferente, houve equivalência entre os contrários e os favoráveis ao casamento de pessoas do mesmo sexo.

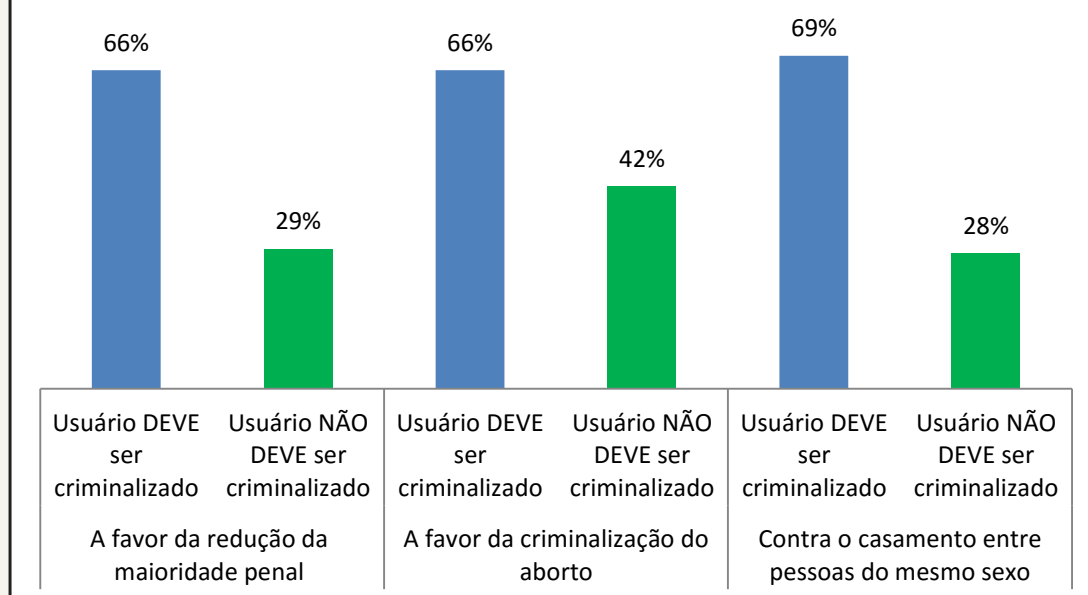
Opinião dos (as) deputados (as) sobre o casamento de pessoas do mesmo sexo



No Senado, o apoio ao casamento entre pessoas do mesmo sexo foi surpreendente e atingiu 40%. Mesmo que houvesse a intenção de não se comprometer, visto que os indiferentes e os que não responderam passaram de 40%, trata-se de um dado importante. É fundamental lembrar, entretanto, que os dados coletados entre os 34 senadores não podem ser extrapolados para todo o Senado.

Para verificar se existe alguma relação entre os três temas propostos acima com a política de drogas, um cruzamento foi realizado entre os parlamentares com posições mais conservadoras e suas respostas sobre a criminalização dos usuários de drogas.

Criminalização do usuário de drogas e temas controversos entre os(as) deputados(as)





Como fica claro no gráfico apresentado, não é desprezível a quantidade de deputados contrários à criminalização do usuário de drogas, mas que mantêm posturas conservadoras em relação à redução da maioria penal, à criminalização do aborto e ao casamento homoafetivo. No caso do aborto, quase a metade dos deputados favoráveis a não criminalização do usuário de drogas defende, ao mesmo tempo, a criminalização do aborto. Desse modo, não é possível afirmar que exista uma correlação direta entre os temas. O que é possível observar, entretanto, é que os deputados contrários à criminalização tendem a ter opiniões menos conservadoras em relação aos assuntos levantados.



Discussão

Há duas conclusões mais gerais a partir dos dados da pesquisa sobre a percepção dos parlamentares sobre política de drogas, realizada pela PBPD. A primeira é a de que a maioria do Congresso tem uma postura mais conservadora e resistente às mudanças da política de drogas, defendendo, inclusive, o aumento de penas para crimes relacionados a isso. Sobre esse ponto, é importante lembrar que a resistência à reforma do atual modelo não é exclusividade do Poder Legislativo. Apenas para citar um exemplo, uma pesquisa feita pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) com juízes brasileiros, de todos os ramos e instâncias, levantou que mais de 70%² deles é favorável ao aumento de penas para o tráfico de drogas, porcentagem semelhante à que foi apurada para pergunta feita aos congressistas.

A segunda conclusão, mais otimista, mostra que existe um apoio entr1e os congressistas para alterar pontos equivocados do atual modelo, como a criminalização dos usuários, por exemplo. Há também uma disposição para mudar pontos específicos da política de drogas, como a permissão do uso de maconha para fins terapêuticos, que teve apoio expressivo da maioria das duas casas legislativas.

² Pesquisa “A AMB quer ouvir você”, realizada pela Associação dos Magistrados do Brasil, em 2015. Disponível em http://www.amb.com.br/novo/wp-content/uploads/2015/12/Revista_Resultado_Pesquisa_AMB_2015_para_site.pdf



Há ainda outros achados. Um deles é a de que o vocabulário utilizado nas perguntas e nas opções de resposta influencia as opiniões. Por exemplo, a adesão surpreendente – ainda que minoritária – dos parlamentares à regulação e controle da produção e do comércio de maconha está relacionada ao não emprego do termo “legalização” no questionário. Isso aponta para a importância de se debater publicamente que a retirada progressiva da política de drogas da esfera penal e sua aproximação da saúde pública e da legalidade implica em planejar e aplicar controles – e não abrir mão deles.

Os resultados mostram um consenso na avaliação negativa da atual política de drogas. Ainda que por motivos diferentes, os parlamentares apontam que o atual modelo não traz resultados satisfatórios e consideram o tema prioritário. Há algumas ações bastante consensuais, como o investimentos em prevenção e tratamento. Nesse caso, os congressistas parecem se agrupar em torno do “quanto mais apoio e tratamento, melhor”, e dão ênfase tanto à rede pública, como a privada, com clínicas e comunidades terapêuticas. Entretanto, a internação como forma privilegiada de tratamento também é citada pela maioria dos parlamentares.

Outras ações, entretanto, como o aumento da repressão, tiveram apoio da maioria, mas houve divergência significativa entre os parlamentares. Como esperado, o cenário para que o Poder Legislativo lidere uma reforma da política de drogas é pouco provável – mas há espaço entre os congressistas para o aprofundamento da discussão.

