

**O Legislativo Municipal de Vitória e a Política de
enfrentamento às drogas: atos, debates,
formulações e não decisões**

Mirian Cátia Vieira Basílio

**Dissertação de Mestrado em Política Social
Mestrado em Política Social
Universidade Federal do Espírito Santo**

Vitória
Maio de 2008

O Legislativo Municipal de Vitória e a Política de enfrentamento às drogas: atos, debates, formulações e não decisões

Mirian Cátia Vieira Basílio

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito do parcial para a obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em 29/05/08 por:

Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Teixeira Garcia – Orientadora, UFES

Prof^a. Dr^a. Maria Beatriz Lima Herkenhoff, UFES

Prof^a. Dr^a. Denise Bomtempo Birche de Carvalho, UNB

1981
21
219 p.
29,7 cm
2008
M. Sc.
Dissertação

Basílio, Mirian Cátia Vieira, 1981
O Legislativo Municipal de Vitória e a Política de enfrentamento às drogas: atos, debates, formulações e não decisões. [Vitória] 2008
xii, 219 p., 29,7 cm (UFES, M. Sc., Política Social, 2008)
Dissertação, Universidade Federal do Espírito Santo, PPGPS. (texto fixo)

Muitas pessoas fizeram-se presentes no período de elaboração desta dissertação, pessoas que me incentivaram, me deram apoio e confiaram em mim.

Agradeço em especial à Maria Lúcia Teixeira Garcia orientadora deste trabalho, pela paciência e dedicação presentes durante mais de dois anos de graduação. O seu incentivo e o seu amor pela profissão, despertaram em mim o gosto pela pesquisa e a paixão por estar trabalhando na área da saúde. Obrigada por ter sido mais que uma professora.

Ao Lauro chefe do Departamento de Apoio ao Legislativo que me recebeu bem e contribuiu durante o período de coleta dos projetos, processos, atas e na viabilização das entrevistas com os vereadores da Câmara Municipal de Vitória.

Aos vereadores que contribuíram participando e assim, possibilitando a realização dessa pesquisa.

À minha mãe por entender as minhas ausências e me apoiar sempre, em especial, durante este longo processo que durou 8 anos.

À minha família por compreender as minhas ausências, mesmo de longe souberam me dar força e incentivo nessa trajetória.

Ao Marcelo pelo apoio e compreensão, as minhas ausências e pela paciência em me ouvir falar sobre os meus problemas e também por me ajudar a solucioná-los durante estes exatamente 6 anos. Obrigada por estar sempre ao meu lado!

A meus amigos da turma do mestrado pela amizade e companheirismo, pela alegria compartilhada durante o primeiro ano de mestrado e aos meus velhos amigos pela compreensão as minhas ausências.

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar o processo legislativo de formulação das políticas públicas sobre drogas no Município de Vitória/ES. Os dados foram obtidos através de visita ao Departamento do Legislativo da Câmara Municipal para identificação dos projetos de lei e leis no período de 1999-2005. Foram coletadas também informações contidas nos processos e Atas taquigráficas juntamente com o registro de todas as informações observadas em um diário de campo. Foram identificados 22 projetos de lei no período de 1999-2005. Após realizarmos uma análise geral dos projetos foram selecionados para uma análise aprofundada, os projetos de lei 66/2000 e 315/2005 sendo que para tanto era necessário discutir também o projeto de lei 371/1999 e o 192/2002. As entrevistas foram realizadas com quatro legisladores municipais autores das leis elaboradas no ano de 2005 (PL 13, PL 512, PL 122 e PL 315) e com os dois ex-vereadores cujas legislações estão relacionadas com as documentações encontradas nas Atas taquigráficas apontadas nos projetos (PL 66 e PL 315). Dos 22 projetos de lei propostos, 15 foram aprovados, 3 vetados pelo Executivo Municipal, 2 arquivados (1 a pedido do autor, outro em virtude do término da legislatura), 1 parou na Ordem do Dia por pedido de adiamento e 1 teve determinação do relator para ser apensado a outro PL. A proposição destas leis, em sua maioria, foi feita por vereadores filiados a partidos políticos vinculados à coligações vitoriosas nas eleições de 1996 e 2000 (PMDB e PSDB), constituindo-se maioria no legislativo municipal, no período de 1999-2004. As legislações municipais apresentaram conteúdos focados em: campanhas e ações educativas; restrições a locais de venda (no caso do álcool); proibição de publicidade; restrições a compra e proibição do uso. Dez dos projetos de lei eram proposições de medidas restritivas. As políticas públicas de drogas formuladas pelo legislativo municipal inscrevem-se em um contexto permeado por um lado, pela veiculação de explicações e recomendações que garantam a adaptação dos cidadãos à ordem social, concebida como entidade a-histórica, inquestionável, imutável e ideal; por outro, provem intervenções repressoras e punitivas que excluem o sujeito diferente, percebido como uma ameaça às instituições e à sociedade como um todo. A análise do processo legislativo possibilitou refletir o longo e emaranhado processo que envolve interesses divergentes, confrontos e negociações entre várias instâncias e atores governamentais e não governamentais na configuração de políticas públicas que não se restringe à questão das drogas.

Palavras-chave: Legislativo municipal. Formulação de políticas. Drogas. Política pública.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the legislative process in the formulation of public policies for drugs in the city of Vitória, ES. The data were obtained from visits

to the Legislative Department of the local City Hall in order to identify projects of laws, as well as laws, in the period of 1999 to 2005. Information in processes and shorthanded records, in addition to registers in a journal were also collected. It was possible to identify 22 projects of laws within the period of 1999-2005. After the documents were carefully read, the projects 66/2000 and 315/2005 were selected for further studies, which required the analysis of projects 371/1999 and 192/2002. Four representatives, authors of laws created in 2005 (PL 13, PL 512, PL 122, and PL 315) and two former representatives, whose laws were related to the documents found in the above mentioned journals (PL 66 and PL 315) were interviewed. Of the 22 projects that were proposed, 15 were approved, 3 were vetoed, 2 were filed (1 as requested by the author and another due to the end of a term), 1 had a request for delay, and 1 was annexed to another. Most of the propositions were made by representatives who were affiliated to political parties linked to the victorious one in the election of 1996 and 2000 (PMDB and PSDB) which formed the majority in the city government from 1999 to 2004. The laws focused on: educational campaigns and actions; restrictions on sales in certain sites (alcohol); prohibition of publicity; prohibition of purchase and use. Ten of the projects proposed restrictive measures. The public policies on drugs formulated by the city government are inscribed within a context which is, on the one hand, permeated by the display of explanation and recommendations that could guarantee the adjustment of citizens to the social order, seen as a non-historical, unquestionable, unchangeable, and ideal entity; on the other hand, they provide repressing and punishing interventions which exclude users as a threat to institutions and society as a whole. The analysis of the legislative process made possible a reflection about the long and intertwined process that involves different interests, the confrontation and negotiation between several instances, and also between governmental, and non-governmental, actors in the configuration of public policies that are not restricted to drugs.

Keywords: City legislative. Formulation of policies. Drugs. Public policy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Projetos de lei relacionados à temática droga elaborados pelo legislativo municipal de Vitória/ES entre os anos de 1999-2005 25

Quadro 2 - Projeto de lei nº 371 de 1999	29
Quadro 3 - Projeto de lei nº 66 de 2000	29
Quadro 4 - Projeto de lei nº 192 de 2002	30
Quadro 5 - Projeto de lei nº 315 de 2005	30
Quadro 6 - Posicionamento do jornal A Gazeta sobre a lei 6.495 de 2005	37
Quadro 7 – Posicionamento de um leitor do jornal A Gazeta sobre a lei 6495 de 2005	38
Quadro 8 – Política de restrição de venda de bebidas alcoólicas	129
Quadro 9 - Quadro síntese dos projetos de lei propostos pelo legislativo no período de 1999-2005	133
Quadro 10 - Votação do projeto de lei 14/2000	137
Quadro 11 - Votação do projeto de lei 137/2001	140
Quadro 12 - Votação do projeto de lei 122/2005	143
Quadro 13 – Votação do projeto de lei 45/2005	145
Quadro 14 – Processo de tramitação do projeto de lei 371 - lei 5052	149
Quadro 15 – Processo de tramitação do projeto de lei 66/2000	165
Quadro 16 - Votação do projeto de lei 66/2000	168
Quadro 17 – Processo de tramitação do projeto de lei 192/2002	173
Quadro 18 – Votação do projeto de lei 192/2002	179
Quadro 19 – Processo de tramitação do projeto de lei 315/2005	181
Quadro 20 – Votação do projeto de lei 315	187

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

INTRODUÇÃO 14

1. METODOLOGIA OU COMO PERCORRER UM INTRINCADO CAMINHO
..... 22

2. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E O LEGISLATIVO MUNICIPAL .. 44

2.1. O LEGISLATIVO MUNICIPAL E O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS 64

**3. POLÍTICA PÚBLICA: INTERESSES DIVERGENTES, CONFRONTOS E
NEGOCIAÇÕES 69**

3.1 FASES DA POLÍTICA: UM POUCO DE CONTROVÉRSIAS 75

4. O ESTADO BRASILEIRO E A “QUESTÃO DAS DROGAS” 91

**5. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA CÂMARA MUNICIPAL DE
VITÓRIA – INTERCRUZAMENTO DE MÚLTIPLOS INTERESSES 132**

CONSIDERAÇÕES FINAIS 191

REFERÊNCIAS 195

APÊNDICES 208

APRESENTAÇÃO

Este estudo tem por objetivo analisar o processo legislativo de formulação das políticas públicas sobre drogas¹ no município de Vitória.

O uso indevido de drogas, nesta pesquisa será entendido como uma das manifestações da questão social que demanda produção de conhecimento e intervenção por várias áreas de conhecimento, dentre elas, o Serviço Social. Trata-se de um fenômeno complexo que demanda uma análise do contexto em que se dá o consumo, do sujeito que faz uso, do produto que apresenta particularidades (drogas lícitas ou ilícitas), do processo econômico que envolve a relação entre demanda e oferta dessas mercadorias pela sociedade ao mercado, do processo sócio-político cultural que evidencia mais uma determinada substância (CARVALHO; GUERREIRO, 2004). E ainda, do processo legislativo que legitima determinadas perspectivas e correlações de força em torno da questão drogas.

O caminho até a realização desta dissertação foi longo. Meu percurso na temática “drogas” vem sendo realizado desde a graduação em Serviço Social, momento em que tive a oportunidade de iniciar minhas reflexões sobre a política de redução da oferta de bebidas alcoólicas tendo por cenário o bairro de Vila Rubim/Vitória/ES². Neste, fui defrontada com o não cumprimento da lei que proíbe a comercialização de bebidas alcoólicas a menores de 18 anos (mais de 96% dos entrevistados referiram não cumprir esta legislação). Outro aspecto era o tratamento dado à questão da comercialização das bebidas alcoólicas consideradas como um produto como outro qualquer, sua disponibilidade seguia a lógica da oferta de qualquer outra mercadoria, regulada pela lei da oferta e da procura. Depois de formada, fui bolsista de aperfeiçoamento do FACITEC³ (momento em que ampliei o foco do debate) participei da pesquisa: “Bebidas alcoólicas no Município de Vitória: um estudo sobre

¹ O termo droga tem controversa definição. Neste texto, excluiremos da discussão, as drogas farmacológicas de uso legal médico e nos ateremos nas demais drogas: lícitas e ilícitas.

² Bebidas Alcoólicas no bairro Vila Rubim: um estudo sobre a concentração espacial de pontos de venda. Trabalho apresentado no Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 2004, Fortaleza.

³ Fundo de Apoio Científico e Tecnológico da Prefeitura Municipal de Vitória.

a concentração espacial de pontos venda de bebidas”, pensando a questão da política de redução da oferta de bebidas alcoólicas no município de Vitória. O quadro desenhado na Vila Rubim se ampliava. Com a investigação ocorrida no campo fui confrontada com a profusão de bares com características diferenciadas, conforme as especificidades de cada bairro. O estudo evidenciou que a facilidade de acesso às bebidas alcoólicas apareceu representada ainda pelo fluxo médio de clientes por final de semana em cada estabelecimento, variando entre o mínimo de 50 pessoas (Vila Rubim e Maruípe) e 250 pessoas (Jucutuquara). Outro dado que chamou atenção foi que aproximadamente 90% dos estabelecimentos não solicitavam documento de identificação para os clientes antes de lhes vender bebidas alcoólicas, fato que explicava o desrespeito à legislação vigente (BASÍLIO; GARCIA, 2007). A entrada no Mestrado em Política Social foi motivada pelo desejo de prosseguir nesse estudo e ampliar o foco de análise. Questionava: que ações o município de Vitória vem realizando para lidar com essa questão? Que características essas ações engendram? Qual o papel do Legislativo Municipal na formulação de políticas na área? Cada pergunta apontava diferentes caminhos metodológicos. Era preciso decidir qual objeto de estudo recortar.

Dentro do Mestrado em Política Social, a proposta agora é pensar a formulação de políticas públicas relacionadas à questão das drogas, propostas pelo legislativo municipal de Vitória. Assim, o tema aqui se inscreve na esfera da análise de Política Pública (tema central de estudo do grupo Fênix, do qual participo) e se vincula à linha de pesquisa Política Social, subjetividade e movimentos sociais do Programa de Pós-Graduação em Política Social.

O tema drogas é fundamental no interior dos estudos sobre Política Social por se caracterizar como expressão da questão social (CASTEL, 1998). Nesse sentido, adoto aqui o pressuposto de que o uso indevido de drogas é fruto também das expressões da questão social no momento atual da sociedade capitalista. Benevides (2005) aponta que a questão social insere-se no contexto do empobrecimento da classe trabalhadora e a consolidação e expansão do capitalismo desde o início do século XIX, bem como o quadro da luta e do reconhecimento dos direitos sociais e das políticas públicas correspondentes, além dos espaços das organizações e movimentos por cidadania. Localizando a temática das drogas no campo da saúde,

temos que esta não ocupou um lugar prioritário dentro da agenda pública governamental brasileira, ocupando sempre posição periférica tanto no que diz respeito à solução de grandes problemas de saúde pública que afligem a população quanto na destinação de recursos para o setor saúde. Assim, como qualquer política pública, a política de saúde é fruto de um complexo processo de negociações e confrontações entre a burocracia pública, profissionais de saúde, sindicatos, partidos políticos, grupos de interesses e organizações da sociedade civil (DELGADO, 2007).

Melhor evidenciada fica a importância deste estudo para o município de Vitória ao destacar que existem poucas produções teóricas referentes ao tema “formulação de políticas públicas sobre drogas no cenário municipal”. Poucos estudos foram dedicados à atuação do legislativo municipal no processo decisório, às ações dos atores políticos e à fase da formulação de políticas. Kerbauy (2005) destaca que as análises sobre o “comportamento legislativo” restringiram-se, em sua quase totalidade, à atuação da câmara dos deputados e das assembleias legislativas (através de estudos realizados por Figueiredo e Limongi em 1999; Santos, em 2001; e, Pereira e Rennó, em 2001). Neste sentido, as reflexões aqui produzidas, podem servir como fonte de discussões para o município. Trará para o centro do debate a necessidade de atenção para o processo de formulação de políticas públicas, e como estas favorecem os interesses de determinados grupos de interesse em um processo de embate que envolve conceitos jurídicos, religiosos, econômicos, entre outros. Para uns, a defesa da redução da carga dos agravos trazidos pelo álcool e outras drogas, para outros, a garantia dos interesses do livre mercado.

A escolha por um estudo no legislativo municipal justifica-se pela relativa autonomia político-jurídica concedida aos municípios a partir da Constituição brasileira de 1988, constituição esta que resgatou definitivamente o papel do município no cenário político brasileiro, acompanhando a tendência internacional de valorizar os níveis subnacionais de governo. Kerbauy (2005) enfatiza que apesar de a agenda política, econômica e social ter sido tomada por intensas discussões sobre o papel do município, pouco se discutiu sobre o papel do legislativo municipal nesse novo contexto. Para esta autora, o governo municipal vive hoje “um período de reconfiguração da arena decisória e dos processos de tomada de decisão” oscilando entre formas tradicionais de fazer política (ações clientelistas que sempre

caracterizaram o poder local) e “procedimentos universais que caracterizariam ações mais inovadoras das lideranças locais” (p. 339).

Se por um lado a constituição de 1988 traz o processo de descentralização administrativa, por outro é necessário destacar que o período de redemocratização brasileira irá verificar a generalização da prática do *lobby* empresarial, consagrando-se como uma modalidade rotineira de pressão sobre os poderes públicos⁴ (DINIZ, 2005). Segundo Borin (1988), com a redemocratização do país, a ação dos grupos de pressão, que se concentrava sobre algumas figuras-chave do Poder Executivo cedeu lugar a um trabalho especializado de persuasão mediante dados, relatórios, visitas e trocas de opiniões.

Esta pesquisa poderá nortear o entendimento deste cenário, no qual se encontra um conjunto de relações entre o Estado/sociedade/mercado no campo da elaboração das políticas públicas com vista a entender a realidade local. Trata-se também da possibilidade de analisar a relevância dada a esta problemática pelo Legislativo. Kerbauy (2005) refere-se a estudos recentes que analisaram as estratégias parlamentares adotadas no processo de tomada de decisões da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e da Câmara Municipal de São Paulo, e relata que estes estudos apontaram para as dificuldades das câmaras municipais em produzir legislação municipal significativa dado aos constrangimentos decorrentes das constituições Federal e Estadual.

Visto isso, se faz necessária uma análise das legislações sobre drogas propostas pelo legislativo municipal de Vitória/ES para que os profissionais, cujas práticas são afetadas por esta questão, entre eles, o assistente social, que é chamado a intervir nesta problemática, possam entender melhor as questões de fundo do processo decisório através da identificação dos atores públicos e privados, que perspectiva da droga reafirmam e a quem buscam atingir. Este processo analítico abrirá novas

⁴ Caso da construtora Gautama, empresa da construção civil que foi alvo da Operação Navalha, da Polícia Federal, por envolvimento em fraudes por desvio de recursos públicos por meio de licitações. As investigações começaram em novembro de 2006. A operação foi realizada em nove Estados (Alagoas, Bahia, Sergipe, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Goiás, Mato Grosso e São Paulo) e no Distrito Federal. De acordo com a Polícia Federal, a empresa supostamente direcionava editais para fraudar licitações de obras de interesse da quadrilha e estaria infiltrada no Governo Federal e em governos estaduais e municipais. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2008/noticia00108.asp>

possibilidades para este profissional que hoje, no âmbito das políticas sociais vem participando não só da etapa de implementação, mas também da construção da agenda, da formulação da política e da avaliação (GENTILLI, 1998). Este trabalho poderá contribuir para uma análise crítica que visualize os ditames da realidade política que está sistematizada e pensada dentro de uma lógica da sociedade atual (marcada por políticas de cunho neoliberal), especificamente dentro do Legislativo do município.

Com isso, caro leitor, o convido para uma leitura que articulará uma reflexão sobre a descentralização ocorrida no país apontando, como esse processo se reflete na configuração de políticas e como o Estado brasileiro constrói suas políticas na área de drogas.

Com um tema complexo, tenho claro o desafio que é intercruzar tudo isso para pensar o processo legislativo na formulação das políticas públicas sobre drogas no município de Vitória. Por isso, me inspiro em Afonso Romano de Sant'anna em seu poema Epitáfio para o Século XX para retratar a dureza e a doçura do tema que apresento a seguir.

[...] Aqui jaz um século onde se acreditou que estar à esquerda ou à direita eram questões centrais.

[...] Aqui jaz um século que opondo classe a classe quase se desclassificou [...].

[...] Foi duro atravessá-lo. Muitas vezes morri, outras quis regressar e aos 18 ou 16, pular ao 21, sair daqui para algum lugar.

Mas enfim cheguei e agora convido você para adentrar o texto desafiado por um tema que é ao mesmo tempo familiar e estranho: O problema das drogas no contexto atual.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas podem ser compreendidas como produtos históricos das relações estabelecidas entre a sociedade e o Estado. Podem resultar de decisões ou de “não decisões” do Estado, que ao intervirem sobre necessidades humanas e/ou seus determinantes sócio-ambientais produzem efeitos econômicos, políticos e ideológicos. Com isso, para o seu estudo impõe-se a análise da estrutura social em um determinado período histórico ou conjuntura, em particular a análise da natureza e funções do Estado nas suas relações com as classes e grupos sociais (CUNHA; CUNHA, 2002).

Diante do exposto, é preciso refletir que as transformações ocorridas nas últimas décadas do século XX alteraram a geografia mundial, imprimindo mudanças no modo capitalista de produção, refletidas na criação do mercado globalizado na soberania dos Estados nacionais e nos mecanismos de regulação e de controle social e político (SIMIONATTO, 2003). O momento presente continua proclamando a aparente vitória do capitalismo combinado com a supremacia do sistema financeiro no espectro do fim da história e das ideologias, no desaparecimento dos grandes sujeitos sociais, na ênfase exacerbada em comportamentos individualistas, fundamentalistas e nacionalistas (SIMIONATTO, 2003). Essa sociedade que prega o individualismo tem se tornado também a sociedade da solidão, da intolerância e da xenofobia (PLASTINO, 2000). O modelo de sociedade individualista e competitiva gerado pelo capitalismo, a restrição dos espaços de prazer, o mercado de produção crescente de substâncias psicoativas naturais e sintéticas somam-se negativamente no sentido de fortalecer a tendência dos indivíduos quererem resolver os problemas vivenciados cotidianamente optando preferencialmente pela via química (ACSELRAD, 2000).

O capital invade a vida íntima dos indivíduos através da acentuada mercantilização, da satisfação de necessidades e do controle dos comportamentos sociais, políticos e culturais. No contexto da vida pública ocorre a integração recíproca entre Estado, sociedade e mercado, o que requer, conseqüentemente, uma reestruturação das esferas sociais, econômica, política e cultural (SIMIONATTO, 2003). Para esta

autora, os atuais padrões e formas de domínio no campo econômico necessários à reestruturação do capital, impõem ainda, a necessidade de socialização de novos valores e regras de comportamentos, de modo a atender tanto à esfera da produção quanto à da reprodução social. No campo ideológico, interesses individuais e difusos superdimensionam-se (SIMIONATTO, 2003).

Alguns autores defenderão que a solidão e o desespero que resultam desse individualismo podem levar a expressão do aumento do consumo das drogas (PLASTINO, 2000). Entretanto, sabemos também que há outras razões para este consumo. Por exemplo, o uso de drogas faz parte da história da humanidade⁵. Carlini-Cotrin (2000) refere que substâncias que alteram o humor e a percepção da realidade têm acompanhado a humanidade desde os primórdios da civilização e têm sido produzidas, distribuídas e negociadas como quase todos os outros bens presentes nas mesmas. Assim, qualquer um que se aventurar neste campo temático deve considerar as características particulares que o fenômeno apresenta no momento atual. No tempo presente, temos a relação homem-droga inserida em um contexto no qual as drogas são colocadas como uma mercadoria disponibilizada para consumo no mercado e classificadas pela via de sua legalidade ou ilegalidade. Como mercadoria, as drogas geram muitos lucros e muitos danos (individuais e coletivos). Como mercadorias, circulam em mercados legais e ilegais⁶ (KOPP, 1998).

No caso das drogas ilícitas⁷, o caráter clandestino da distribuição da droga dá origem a mercados paralelos nos quais os comportamentos econômicos de fornecedores e compradores são determinados por modalidades específicas de funcionamento do mercado (KOPP, 1998). Essas drogas, (classificadas em seu aspecto legal como ilícitas em termos de comércio e/ou consumo), foram parar no

⁵ Escotado (2002), em sua obra "*História de las drogas*", faz esta referência.

⁶ A classificação quanto à sua legalidade/ilegalidade pode se referir tanto ao seu comércio quanto ao seu consumo. Por exemplo, a lei 11.343 de 2006 propõe a despenalização dos usuários de substâncias psicoativas, mas o comércio dessas substâncias permanece ilegal, sendo considerado crime.

⁷ Cabe destacar que o caráter lícito ou ilícito apresenta-se com diferenças para as sociedades ocidentais e orientais. Vale lembrar que nos países mulçumanos, o álcool é proibido.

centro do fenômeno do crime, fenômeno social esse que espalha medo e insegurança em nível global (ANDRADE, 2003).

Em uma análise histórica, vemos que as drogas ilegais têm sido objeto de uma internacionalizada política que ditada pelos países centrais (como os EUA), se concentra na investida contra os países produtores e exportadores⁸. Esses países proclamam a criminalização não só das drogas como também das condutas relativas às mesmas. Contudo, as drogas qualificadas como ilícitas são as que mais convenientemente atendem à necessidade das formações sociais do capitalismo pós-industrial de criação de novos inimigos e fantasmas (“o terror das drogas”) em substituição aos desaparecidos inimigos e fantasmas das tentativas vencidas de realização do socialismo (KARAM, 2000). É a política americana proibicionista quem dita as regras dessas políticas para inúmeras nações (entre elas, a brasileira)⁹. Mas são também os EUA quem mais vendem produtos usados no processamento de refino de coca (como o éter e a acetona, por exemplo) e quem mais fatura com o comércio de armas (KOPP, 1998). Portanto, já que os EUA ganham com a produção das drogas, porque insistem tanto na política proibicionista? Uma primeira resposta a esta questão não é tão difícil, já que em tese, através da comercialização legal e ilegal das armas e de produtos químicos para a produção das drogas ilícitas ganharão mais em todas as etapas desse processo. Por outro lado, o discurso proibicionista de guerra às drogas configurou-se como uma diretriz de uma política centrada na segurança nacional que efetivou uma prática de sistemáticas intervenções diplomático-militares capitaneadas pelos EUA. Assim, o mundo é distribuído entre países produtores de drogas (vistos como agressores) e países consumidores (vistos como vítimas).

No caso das drogas consideradas lícitas (nos países ocidentais) (quanto ao consumo e comércio) como o tabaco e álcool, o uso é evocado através de

⁸ Para Rodrigues (2004) o narcotráfico (como uma grande economia ilegal formada por grandes redes de grupos clandestinos que movimentam bilhões de dólares) é um fenômeno recente na passagem dos anos 1960 para os 1970. Entretanto, adverte este autor, que para compreender o narcotráfico como questão de segurança internacional, devemos olhar para as transformações que resultaram no endurecimento do regime de proibição às drogas no séc. XIX. Para aprofundar esta questão recomenda-se o livro de Tiago Rodrigues, *Política e drogas nas Américas*. São Paulo: Educ, 2004.

⁹ Para Rodrigues (2004) o narcotráfico configura-se como conflito transnacional no início dos anos 1970, marcado por pronunciamento do presidente Nixon (em 1972) na qual “as drogas”, foram identificadas como uma “ameaça” aos EUA que exigiram uma “guerra às drogas”, fazendo do tema uma questão de segurança nacional.

propagandas, de forma glamourizada, associadas a juventude, a beleza e ao sucesso. É imensa, a diferença entre a publicidade dessas substâncias lícitas e os *clips* das campanhas contra as de uso ilícito – aí o prazer é totalmente negado, predominando imagens de perigo, doença, escuridão, degradação física, horror, morte. Dessa forma, como afirma Acselrad (2000), permanece a confusão entre o verdadeiro e o falso, que não contribui para esclarecer as diferenças de uso que foram e continuam sendo construídas historicamente.

No caso das bebidas alcoólicas, sua produção obedece à lógica do capitalismo globalizado em tempos de política neoliberal. A sua produção é dominada por gigantescas corporações¹⁰ que lutam e se organizam em *lobbies* para ter o direito de comercializar seus produtos sem respeitar fronteiras nacionais e políticas fiscais, sociais ou de saúde, e ainda se utilizam amplamente de estratégias de *marketing* para posicionar seus produtos (CARLINI-COTRIN, 2000). Para esta autora, as razões dessa escolha não são mais perversas que a lógica já cruel do mercado livre: concentrar maior energia na população que mais tem potencial de aumentar o consumo e é sensível a mensagens que associam o uso desses produtos a uma “identidade geracional”.

Segundo Carlini-Cotrin (2000), o profissionalismo com que o “*marketing*” de bebidas alcoólicas tem posicionado seu produto na sociedade é maximizado pela política brasileira em relação às bebidas alcoólicas: basicamente nenhuma. Essa autora defende que o governo não tem oferecido proteção à agressividade quase indecorosa dessas indústrias à nossa população, além de uma tímida legislação controlando propagandas e uma lei que proíbe a venda de bebidas alcoólicas para menores de 18 anos¹¹ (raramente cumprida ou fiscalizada) (CARLINI-COTRIN, 2000).

¹⁰ A AMBEV – American Beverage Company é a maior indústria privada de bens de consumo do Brasil e a maior cervejaria da América Latina. A empresa teve um crescimento de 18,9% no primeiro trimestre de 2007, com relação ao mesmo período de 2006. Em 2006, teve um faturamento líquido de R\$ 2.806,3 milhões (AMBEV, 2007). A cerveja possui papel de destaque entre as bebidas alcoólicas consumidas no Brasil. Dos cerca de U\$ 106, 000,000 gastos em propaganda de álcool na mídia em 2001, 80% foi em cerveja. Da mesma maneira, o consumo de cerveja representa 85% das bebidas alcoólicas consumidas no país (PINSKY, 2004).

¹¹ No estudo realizado em Vitória/ES observou-se que 90% dos estabelecimentos não solicitam documento de identificação para o cliente para a venda de bebidas alcoólicas (BASÍLIO; GARCIA, 2007).

Os resultados dessa combinação de agressividade das indústrias e omissão governamental são previsíveis. Carlini-Marlatt (2001), através de estudo realizado no Brasil, apresenta a estimativa de consumo *per capita* de álcool em 1996, de 5,57 litros de álcool puro. E ainda, este consumo *per capita* cresceu 154,8% entre 1961 e 2000, situando o Brasil entre os 25 países do mundo que mais aumentaram o consumo de bebidas durante esse período, como apontam os dados da Organização Mundial da Saúde (CARLINI-COTRIN, 2000). E ainda, de acordo com os dados do I Levantamento sobre Padrões de Consumo de álcool na população brasileira, 48% dos brasileiros apresentam a intensidade de beber caracterizada como bebedores freqüentes (bebem de 1 a 4 vezes/semana), sendo a cerveja a bebida mais consumida no país (61%) (LARANJEIRA et al, 2007).

Assim, falar sobre o assunto das drogas nos leva a necessidade de compreender que elas compõem desdobramentos históricos no interior de um aparato moral. Num determinado momento estão livres, são legais, lucrativas, e pouco importa se destroem as bases de outras culturas milenares, como as da Índia e China. Noutra, elas são tidas como perniciosas à formação da personalidade, devem estar sob controle médico, são divididas em legais e ilegais, geram empregos, guerras, chacinas, e permanecem lucrativas. Passando um tempo, movimentos de liberação reaparecem, provocando um novo redimensionamento na política proibicionista (RODRIGUES, 2004).

De acordo com Andrade (2003), o paradigma proibicionista ainda persiste como alternativa viável para solucionar os problemas colocados pela presença das drogas no meio urbano contemporâneo, apesar de pouco sucesso que teve em conter os problemas relativos à produção e consumo de determinadas substâncias psicoativas. Assim, a construção de um discurso próprio (crítico) sobre as drogas implica exigências: a identidade de cada um em face do discurso enunciado e a necessidade de incorporar argumentos múltiplos e encadeados: químicos, neurobiológicos, médicos, psicológicos, éticos, sociológicos, históricos, culturais, jurídicos, econômicos, políticos (ACSELRAD, 2000).

Verificamos que entre a busca do discurso que proclame a abstinência e a descriminalização do usuário, e até mesmo a legalização das drogas, um tempo precioso de discussão é gasto. Acselrad (2000), defende que o debate deveria ser

em prol da (re) construção de mecanismos de controle individuais e coletivos, estes sim com força para evitar os danos decorrentes do uso indevido. À medida que a história dos muitos consumos se perde no tempo, o discurso se torna rarefeito, sem consistência.

Esta imprecisão do que fazer diante do complexo tema das drogas acaba por trazer prejuízos na definição das políticas públicas para a questão, e é produto dos diferentes interesses em jogo. E é este assunto que pretendemos abordar nessa dissertação. Mostraremos ao longo da discussão o posicionamento do Estado brasileiro no decorrer da história no que se refere a construção das legislações sobre drogas e como tal posicionamento vai resultar na construção de políticas públicas construídas com base nas “orientações das agências multilaterais da área na contemporaneidade”¹² (LIMA, 2008, p. 5). Também, iremos verificar de forma particular, como o Legislativo Municipal de Vitória, vem se posicionado através da formulação de políticas públicas, ante o problema das drogas.

E pensar política pública como propomos, exige superar o velho raciocínio por dualidades, tão próprio da lógica ocidental. A dicotomia Estado X Sociedade implica o risco de uma análise que não considere devidamente os diversos interesses, os atores políticos que atuam dentro do Estado, o enfrentam, disputam com ele e, muitas vezes, o subordinam (COUTINHO, 1989). O processo de formulação de políticas públicas pode ser entendido com base na análise da estrutura econômica de classes e do papel do Estado. A interação entre os atores políticos em confronto passa a exigir a busca de relações de consenso para que um desses atores consiga legitimar-se em sua influência necessária para o processo de formulação de políticas (COUTINHO, 1989).

Nesse embate, configura-se uma dada concepção de Estado, aqui entendido como um espaço de ação política e de exercício do poder atravessado por contradições e correlações de forças nacionais e internacionais (FALEIROS, 2000). A busca por relações de consenso pode tanto explicitar quanto mascarar essa arena de lutas e projetos societários diferentes.

¹² Lima (2008) em seu doutorado intenciona examinar e contribuir de forma inovadora para aclarar possíveis nexos de soberania e dependência entre uma política pública nacional, no caso, as de álcool e drogas do país, com as orientações das agências multilaterais da área na contemporaneidade.

Pautado nestas discussões iniciais, o objetivo deste estudo é analisar o processo legislativo de formulação das políticas públicas sobre drogas no Município de Vitória.

Assim sendo, passamos agora a desenhar a estrutura do presente trabalho que está estruturado em cinco capítulos que abordam diferentes questões necessárias para o entendimento do objeto investigado. No primeiro, o caminho metodológico apresentado combinou um estudo de caso que envolveu pesquisa documental, observação e entrevista individual com legisladores do município propositores de projetos de lei sobre drogas no período entre 1999-2005.

No segundo capítulo, apresentamos uma revisão teórica centrada na discussão sobre a descentralização e como esta relaciona-se com a formulação de políticas públicas no município. É preciso se ater, que a análise do processo decisório no governo local hoje, em especial nos municípios, passa pela discussão da descentralização, das clivagens regionais, das formas como as diferenças regionais interferem nas relações intergovernamentais, da identificação das elites locais e do papel que desempenham no processo decisório da descentralização.

Em seguida, no terceiro capítulo, abordamos a definição das políticas públicas destacando a conceituação sobre os grupos de interesses, e a presença da mídia neste processo. Partimos do pressuposto que a política pública engendra um processo complexo que envolve desde a transformação de problemas em questão, o processo decisório, o tratamento dado à questão, até a definição da resolução que nem sempre a encerra. A política pública é também um processo conflitante ao incluir a participação da sociedade civil na sua formulação e controle.

No quarto capítulo, abordamos teórica e historicamente as legislações sobre drogas formuladas no Brasil e os possíveis traços das orientações multilaterais. Refletimos sobre o posicionamento do Estado brasileiro no decorrer da história no que se refere a construção das legislações sobre drogas.

No quinto capítulo, apresento os resultados, onde são evidenciados a ação dos grupos de interesse na Câmara Municipal de Vitória que ora sugeriam pautas aos vereadores ora interferiam para obstaculizar a aprovação dos projetos de leis. Identificamos a ação de grupos evangélicos, comerciantes de bebidas alcoólicas,

associação de moradores, lideranças. São projetos formatados em gabinetes de alguns poucos legisladores que ancoram para si a defesa contra a ameaça da droga. Prevaleceu uma visão restrita da problemática das drogas, destacavam-se proposições restritivas. Nossos dados desnudam um processo político de formulação atravessado por interesses, valores e ideologias.

Nas considerações finais procuro pensar em desdobramentos que os resultados obtidos na pesquisa podem ter para a formulação de políticas públicas no município de Vitória.

1. METODOLOGIA OU COMO PERCORRER UM INTRINCADO CAMINHO

Estudo de caso envolvendo o legislativo do município de Vitória na configuração das legislações referentes à problemática das drogas. No estudo de caso, o procedimento para obtenção dos dados referentes à unidade sob pesquisa é convencionalmente, qualitativo (MEKSENAS, 2002). E ainda,

“O estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange a lógica de planejamento, as técnicas de coleta de dados e as abordagens específicas à análise dos mesmos. Assim, o estudo de caso não é nem uma tática para a coleta de dados nem meramente uma característica do planejamento em si, mas uma estratégia de pesquisa abrangente” (YIN, 2005, p. 33).

Outro argumento que pode ser colocado para escolha desse método é que os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo como e por que, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2005).

Martins (2006) alerta que o Estudo de caso se tornará adequado se englobar informações de qualidade e em profundidade. Assim, a apresentação de informações secundárias como, por exemplo, um detalhado histórico da organização é dispensável já que se busca a profundidade e não a extensão do estudo com o excesso de informações.

No caso da adoção da abordagem qualitativa, a interação entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados é essencial à medida que o ajuda a confrontar-se diretamente com o seu objeto na plenitude da vida real, e subsidia sua construção teórica (MINAYO, 2000).

Iniciamos esse estudo com uma revisão da literatura para aprofundamento do tema, por meio do estudo das temáticas descentralização, política pública e políticas públicas sobre drogas.

Definido o foco de interesse do estudo, partimos para uma primeira aproximação do tema através de contato com o Legislativo Municipal. O interesse era realizar uma pesquisa documental sobre projetos de leis¹³, leis e demais documentos existentes no legislativo que nos aproximasse do entendimento deste cenário.

Após autorização prévia¹⁴ do responsável pelo Departamento de Apoio do Legislativo, foi realizado um levantamento do conjunto de textos legislativos e projetos de lei (PL) referentes ao tema drogas. Optamos por um recorte temporal intencional dos anos de 2000 a 2005, já que pretendíamos passar por legislaturas de partidos políticos divergentes. Porém, após a observância dos projetos de lei incluímos na análise os projetos do ano de 1999, pois como propomos analisar o processo de formulação das políticas, identificamos que algumas legislações aprovadas no período de 2000 e 2001 entraram na agenda no ano de 1999. Esse período de 1999 a 2005 perpassaram três legislaturas (o final do ano legislativo de 1999; o início do ano legislativo de 2005 e todo o período de 2000 a 2005). A coleta dos dados iniciou no primeiro semestre de 2006 e, acompanhou o processo de tramitação dos projetos de leis (PLs) de 2005.

Partimos para coleta de dados, utilizando a pesquisa documental que envolveu a identificação dos Projetos de Lei que tramitam na Câmara de Vitória, e as Leis (ficamos atentos a sua implementação ou não). A coleta de documentos também envolveu as Atas taquigráficas¹⁵ das sessões ordinárias¹⁶ da Câmara Municipal de Vitória do período de 1999 a 2005. No entanto, durante este percurso descobrimos que somente no ano de 2005 as atas apresentaram a transcrição das sessões

¹³ De acordo com o Art. 177 do Regimento Interno do legislativo de Vitória a Câmara exerce sua função legislativa por via das seguintes proposições: "I - Proposta de Emenda à Lei Orgânica; II - **Projeto de Lei** Complementar; III - Projeto de Lei Ordinária; IV - Projeto de Decreto Legislativo; V - Projeto de Resolução; VI - Parecer; VII - Emenda; VIII - Moções; IX - Requerimento; X - Voto de Louvor; XI - Voto de Pesar. XII – Indicação [...]" (VITÓRIA, 2006, p. 75-76).

¹⁴ Foram mantidos contatos com o responsável pelo setor e verificada a possibilidade de identificação dos documentos necessários a realização do estudo.

¹⁵ De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória todas as ocorrências da Sessão serão registradas em notas taquigráficas que ficarão arquivadas em Atas.

¹⁶ A Câmara reunir-se-á **em sessões** que poderão ser: **ordinárias** (as de qualquer Sessão Legislativa realizada nos dias úteis); **extraordinárias** (as realizadas em dias ou horas diversos dos prefixados para as ordinárias); **solenes** (as realizadas para grandes comemorações, posse, homenagens especiais e instalação dos trabalhos legislativos); e, **especiais** (as realizadas para tomar conhecimento de relatórios de comissões especiais e de inquérito, ouvir autoridades, debater fora do recinto da Câmara assuntos de interesse do Município e para outras finalidades não definidas no Regimento).

completas, pois, no período anterior, somente eram registradas a data, participantes e local da sessão.

Todos os documentos foram levantados e organizados através de fichas contendo informações-síntese do conteúdo de cada um. De acordo com May (2004), as diferentes formas pelas quais os documentos são utilizados é claramente uma questão metodológica e teórica, assim como a temática relativa às tecnicidades que cercam o método. Visto isso, entendemos que os documentos lidos, como a sedimentação das práticas sociais, têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo; eles também constituem leituras particulares dos eventos sociais. Eles nos falam das aspirações e intenções dos períodos aos quais se referem e descrevem lugares e relações sociais de uma época na qual poderíamos estar distante (MAY, 2004).

A presença na Câmara de Vitória representou a descoberta de que o tema de nosso interesse também era de outro “colega”, afirmou o responsável que nos auxiliava na busca pelos documentos. No entanto, descobrimos numa conversa posterior com o dito “colega” que se tratavam de objetivos bastante diferentes. O ‘colega’ trabalhava para uma empresa de assessoria que buscava informações que pudessem vir a comprometer os interesses dos grupos que a contratavam - no caso, era uma empresa de bebidas alcoólicas. Tal empresa havia contratado a assessoria para verificar no estado a presença de legislações sobre as bebidas que pudessem restringir seus interesses. Assim, tivemos o nosso primeiro contato visual com o processo do *lobbying* realizados pelas indústrias nas Câmaras Municipais. Estava à nossa frente uma atividade – *lobbies* – desenvolvida por um sujeito que procuram obter normas, dispositivos, expectativas e interpretações, bem como medidas, de um modo geral, favoráveis – ou desfavoráveis aos intentos da indústria de bebidas alcoólicas.

Quanto ao processo de coleta de dados, foram identificadas nos livros de legislações do período de 2000-2005, 15 leis que se referiam a questão das drogas. Com o término da coleta das leis, partiu-se para a coleta dos projetos de lei que geraram estas leis e também dos projetos que não viraram lei. Para a busca dos projetos, utilizamos um sistema eletrônico do Departamento do Legislativo do município de Vitória. A busca foi realizada através da utilização das palavras-chaves

encontradas nas leis, acrescidas de palavras que são usualmente utilizadas na literatura para designar o tema drogas. As palavras utilizadas foram: toxicológico, fumar, drogas, bebidas alcoólicas, solvente, fumo, tabaco, substâncias entorpecentes, substâncias psicoativas, psicotrópicos, dependência química e álcool.

Foram identificados 22 projetos de lei com referência ao tema em questão no período de 1999-2005, sistematizados no quadro abaixo:

Projeto de Lei/Ano	Ementa	Autor	Partido Político	Lei/Ano	Tempo de tramitação
518/1999	Dispõe sobre campanha educativa do combate ao uso de drogas em diversões públicas e dá outras providências.	Pedro Luiz Correea	PMDB	5269/2001	14 meses
371/1999	Proíbe a veiculação de publicidade visual de bebidas alcoólicas em ruas e avenidas do município de Vitória.	Ademir Santos Cardoso	PSDB	5052/2000	6 meses
189/1999	Inclui no calendário oficial de eventos do município de Vitória o Dia Mundial sem tabaco e o Dia Nacional de Combate ao fumo e dá outras providências.	Ademir Santos Cardoso	PSDB	5088/2000	10 meses
317/1999	Estabelece normas na venda de solvente (tinner) no município de Vitória.	Antônio Smith	PSDB/PM DB	5297/2001	22 meses
401/1999	O poder Executivo proibirá ao condutor e utilitários de táxi, fumar em seu interior.	Hermes Leonel Laranja Gonçalves	PMDB	5359/2001	23 meses
66/2000	Altera os artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei 5052 que proíbe a veiculação visual de bebidas alcoólicas.	Ademir Cardoso	PSDB	5052/2000	60 meses
150/2000	Dispõe sobre as restrições a venda de produtos derivados do fumo e bebidas alcoólicas a menores de 18 anos.	Jurandir Loureiro	PSC	O Relator determinou o apensament o do PL 422/1999 do vereador Zezito Maio.	O processo sumiu
175/2000	Dispõe sobre a promoção durante a realização de shows e eventos públicos de campanhas educativas sobre o uso de substâncias entorpecentes e dá outras providências.	Antônio Smith	PSDB/PM DB	5282/2001	10 meses
14/2000	Autoriza exame laboratorial periódico em alunos do município para constatar o uso de drogas e dá outras providências.	Antônio Smith	PSDB/PM DB	5350/2001	16 meses
63/2000	Autoriza o município a instituir unidades Volantes de Educação Sanitária, na forma que estabelece e dá outras providências. Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a instituir o programa Unidades	Antônio Smith	PSDB/PM DB	5281/2001	12 meses

	Volantes de Educação Sanitária. Art. 2º - Através de órgão a ser definido em ato do prefeito, o município manterá Unidades Volantes de Educação Sanitária, com a finalidade de ministrar informações e promover visitas programadas em toda rede municipal de ensino, falando sobre educação comportamental de ordem sanitária, saúde em geral e hábitos sociais correlatos, visando inclusive, prevenir o uso de tóxicos e advertir sobre suas conseqüências.				
137/2001	Institui o exame toxicológico aos eleitos para mandatos eletivos secretários e ocupantes de cargos comissionados da PMV e da CMV.	Zequito Maio	PMDB	5378/2001	16 meses
175/2001	Altera Artº 1º da Lei nº de 16 de abril de 2001. Art. 1º As empresas que comercializam solvente (tinner) no município de Vitória, somente poderão vendê-las a pessoas maiores de 18 anos, mediante apresentação de documento.	Ademar Rocha	PTdoB	5763/2002	18 meses
109/2002	Obriga os cinemas localizados no município de Vitória a exibirem filmes publicitários com esclarecimentos e alerta a respeito dos malefícios causados por drogas, bebidas alcoólicas, fumo e doenças infecciosas sexualmente transmissíveis e AIDS.	Jurandir Loureiro	PSC	Veto aposto pelo Executivo Municipal	6 meses
192/2002	Proíbe a venda de bebidas alcoólicas nos parques do Município.	Antônio Smith	PSDB/PM DB	5766/2002	5 meses
63/2003	Proíbe a venda de bebidas alcoólicas nos parques do município.	Antônio Smith	PSDB/PM DB	Veto aposto pelo Executivo Municipal	11 meses
154/2003	Dispõe sobre horário de funcionamento dos bares na cidade de Vitória	Zequito Maio	PMDB	O PL parou na Ordem do Dia desde o dia 24/02/06 por pedido de adiamento ¹⁷ pelo proponente	32 meses
9/2004	Autoriza o poder Executivo a criar campanha escolar antidrogas na rede pública escolar de ensino.	Aloísio Varejão	PDT	Após receber pareceres favoráveis das Comissões ¹⁸	14 meses

¹⁷ Qualquer Vereador poderá requerer, durante a discussão de proposição, o adiamento da respectiva votação.

¹⁸ De acordo com o Art. 30 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória as Comissões da Câmara podem ser: **Permanentes**: as de caráter técnico-legislativo ou especializado, integrantes da estrutura institucional da Casa, partícipes e agentes do processo legislativo, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária do Município no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação; **Temporárias**: as criadas para apreciar determinado assunto, extinguindo-se quando alcançado o fim a que se

				(Justiça e Educação) e votação favorável o PL foi arquivado ¹⁹ tendo em vista o término da 13ª Legislatura	
154/2004	Proíbe o consumo de bebidas alcoólicas, de produtos que representam riscos de explosão nos postos de gasolina do município.	José Carlos Lyrio Rocha	PSDB	O PL arquivou-se a pedido do autor	9 meses
45/2005	Autoriza o poder Executivo a criar o Conselho Municipal de Políticas sobre drogas no município de Vitória e dá outras providências	Neuzinha Oliveira	PSDB	Veto aposto pelo Executivo Municipal	5 meses
122/2005	Institui a semana de prevenção as drogas e ao fumo na rede municipal de ensino.	Esmael Barbosa Almeida	PMDB	6464/2005	6 meses
512/2005	Fica declarada de utilidade pública o instituto de Diagnóstico, tratamento e recuperação da Dependência Química –“Instituto Perspectiva”.	João Antônio Nunes Loureiro (Toninho Loureiro)	PSDB	6626/2006	6 meses
315/2005	Dá nova redação ap artigo 1 da Lei 5766 de 02/11/02. “Art. 1. Fica proibida a venda de bebidas alcoólicas no interior dos parques municipais, exceto cerveja, em lata”.	Zezito Maio	PMDB	6495/2005	4 meses

QUADRO 1 - PROJETOS DE LEI RELACIONADOS À TEMÁTICA DROGA ELABORADOS PELO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE VITÓRIA/ES ENTRE OS ANOS DE 1999-2005

Após a coleta das leis, partimos para a identificação das atas taquigráficas que continham a discussão detalhada das fases das sessões ordinárias como: Pequeno Expediente²⁰, Grande Expediente²¹, Ordem do Dia²², Comunicações e Explicações

destinam ou expirado seu prazo de duração e ao término da legislatura. E ainda, além das comissões previstas no Regimento Interno, haverá uma Comissão **Representativa** para funcionar durante o recesso parlamentar [...].

¹⁹ De acordo com o Art. 197 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória no início de cada Legislatura, a Presidência ordenará o arquivamento de todas as proposições apresentadas na Legislatura anterior, salvo aquelas: com pareceres favoráveis de todas as comissões competentes a opinar sobre a mesma; pendentes de aprovação de redação final; de iniciativa popular; de iniciativa do Poder Executivo [...] (VITÓRIA, 1998).

²⁰ Primeira parte da sessão ordinária do Plenário tem duração máxima de 30 minutos e é destinado à abertura da sessão, à leitura e aprovação da ata da sessão anterior, à leitura do expediente e às breves comunicações de vereadores previamente inscritos.

²¹ Fase da sessão plenária que sucede à do Pequeno Expediente com duração máxima de 40 minutos, divididos em duas partes, sendo a primeira com duração de dez minutos, dedicadas às lideranças em ordem alternada, e a segunda destinada a até três oradores, observada a ordem de inscrição.

²² Ordem do Dia é a fase da Sessão ordinária do legislativo que sucede o grande expediente e destina-se à discussão e votação de proposições, com presença mínima de maioria absoluta dos vereadores.

Pessoais²³ e das Sessões Extraordinárias²⁴, Solenes e Especiais. Para esta fase, recorreremos aos processos de todos os projetos de lei. Esses continham a junção de toda documentação referente aos projetos de leis já encontrados (projeto de lei, data da entrada na agenda, justificava do proponente, pareceres das comissões, boletim de votação do projeto e a lei, caso tivesse sido aprovada).

Identificados os processos, partimos para verificação das discussões nas atas (a partir das datas de discussão apontadas nos processos). Ao analisar essas atas, iniciando pelo ano de 1999, identificamos que tanto neste ano, quanto nos subsequentes (2000, 2001, 2002, 2003 e 2004) não haviam discussões sobre o processo de votação dos projetos, somente constavam as notas taquigrafadas da cerimônia de abertura das sessões legislativas. Intrigadas com o fato, nos voltamos ao responsável pelo Departamento Legislativo para questionar tal questão. Então fomos informadas sobre o não conhecimento por parte do próprio diretor sobre esta questão, já que estava em tal função naquela instituição a partir do ano de 2005. Referiu que foi somente a partir de 2005 que a gestão municipal esteve preocupada em organizar o serviço de taquigrafia completo das sessões legislativas. Assim, identificamos que somente haviam discussões taquigrafadas a partir do ano de 2005. Ao verificar o conteúdo das atas taquigráficas do ano de 2005, constatamos que não haviam nelas todas as discussões acerca dos projetos que nos interessavam nas datas referidas. Como sabemos, a entrada do assunto na agenda não significa a sua entrada na discussão.

Encontramos as discussões dos projetos em apenas dois volumes das atas taquigráficas das sessões legislativas (do ano de 2005). Os projetos de lei discutidos nestas atas foram: o projeto de lei nº 66/2000 e 315/2005.

Assim realizaremos uma análise geral dos projetos encontrados e para uma análise aprofundada, selecionou-se os PLs 66/2000 e 315/2005, sendo que para tanto seria necessário discutir também o PL 371/1999 e o PL 192/2002 (pois estavam

²³ A fase de Comunicações terá início com a concessão da palavra, para explicação pessoal, ao orador que tenha procedido sua inscrição em livro especial de próprio punho, antes do término da ordem do dia.

²⁴ A convocação extraordinária da Câmara se dará pelo Presidente da Câmara para compromisso de posse do Prefeito e do Vice-Prefeito em caso de vacância e, em caso de urgência ou interesse público relevante.

diretamente relacionados com os PLs selecionados). Abaixo apresentaremos um quadro síntese dos quatro PLs mencionados acima.

PL/Ano	371/1999
Autor	Ademir Cardoso
Ementa Lei 5.052/2000	<p>Proíbe a veiculação de publicidade visual de bebidas alcoólicas em ruas e avenidas do município de Vitória.</p> <p>Art. 1- Fica proibida a propaganda visual de bebidas alcoólicas nas margens de todas as ruas e avenidas do município de Vitória, como outdoors, painéis, banners, back lights, faixas e outros.</p> <p>Art. 2 – Ficam declaradas nulas de pleno direito todas as autorizações ou permissões já existentes.</p> <p>Art. 3 – As empresas ou pessoas físicas que desrespeitarem a presente Lei estarão sujeitas a multa de 1000 (mil) Ufir's por cada publicidade veiculada.</p> <p>Art. 4 – As empresas que já possuem propagandas fixadas terão um prazo de 30 dias, a partir da publicação da presente Lei, para retirarem as mesmas em cumprimento à presente Lei.</p> <p>Art. 5 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p> <p>Art. 6 – Revogam-se as disposições em contrário.</p>
Justificativa	<p>A ingestão de bebida alcoólica é uma das principais responsáveis pelos acidentes de trânsito. No entanto, as margens de nossas ruas e avenidas estão repletas de propagandas de bebidas, incentivando o motorista a comprá-las. O presente projeto de lei tem por objetivo inibir esta veiculação tão massiva de propagandas que incentivam as pessoas a ingerirem bebidas alcoólicas. O respeito à vida e a segurança dos usuários nas nossas ruas e avenidas é o principal argumento para a consolidação da presente lei. Diante do exposto, solicito aos senhores vereadores a aprovação do presente Projeto de lei.</p>

QUADRO 2 - PROJETO DE LEI Nº 371 DE 1999

PL/Ano	66/2000
Autor	Ademir Cardoso
Ementa	Autera os artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei 5.052/2000 , que proíbe a veiculação de publicidade visual de bebidas.
Lei 5.052/2000	<p>“Proíbe a veiculação de publicidade visual de bebidas alcoólicas em Ruas e Avenidas do Município de Vitória. Art. 1º. Fica proibida a propaganda visual de bebidas alcoólicas, nas margens de todas as Ruas e Avenidas do Município de Vitória, como <i>outdoors</i>, painéis, <i>banners</i>, <i>back lights</i>, <i>front lights</i>, faixas e outros. Art. 2º. Ficam declaradas nulas de pleno direito todas as autorizações ou permissões já existentes. Art. 3º. As empresas ou pessoas físicas que desrespeitarem a presente Lei estarão sujeitas a multa de 1000 (mil) UFIR's, por cada publicidade visual veiculada. Art. 4º. As empresas que já possuem propagandas fixadas terão um prazo de 30 (trinta) dias, a partir da publicação da presente Lei, para retirarem as mesmas em cumprimento à presente Lei”.</p>
Justificativa	<p>A presente emenda a Lei 5052/2000 tem por objetivo esclarecer alguns pontos que no texto anterior não estavam bem explicitados e abrir duas exceções à proibição. A primeira é quanto às peças publicitárias que constem a indicação do ponto comercial e afixadas no local onde está edificado o estabelecimento. Isso porque é comum no meio comercial essas placas serem doadas pelas fábricas de cervejas e, por isso, obrigatoriamente vêm com as logomarcas das cervejarias. A outra exceção é quanto aos eventos culturais, populares e esportivos que</p>

	<p>contem do calendário oficial de eventos da PMV, uma vez que muitos desses eventos têm como seus principais patrocinadores as marcas de cerveja. Com essas alterações, discutidas inclusive com os técnicos da PMV, entendemos que a Lei atingirá melhor os seus objetivos, que é o de inibir a publicidade das bebidas alcoólicas no nosso município, assim como já acontece na Europa e EUA, permitindo-a apenas nos estabelecimentos e eventos onde as bebidas já são tradicionalmente consumidas. As bebidas, assim como o cigarro, podem levar à dependência química, causar grandes danos à saúde pública e ocasionar graves prejuízos aos cofres públicos, devido aos acidentes de trânsito e outros problemas nos quais a municipalidade é obrigada a intervir. Assim como já ocorre em centros mais avançados, a propaganda de bebidas deve ser limitada o máximo possível. Essa é uma tendência mundial. Diante do exposto, solicito aos senhores vereadores a aprovação do presente projeto de lei”.</p>
--	---

QUADRO 3 - PROJETO DE LEI Nº 66 DE 2000

PL/Ano	192/2002
Autor	Antônio Smith
Ementa Lei 5.052/2000	Proíbe a venda de bebidas alcoólicas nos parques do município.
Justificativa	<p>“Os parques do município além de preservar os atributos da natureza, tem por finalidade a sua utilização para objetos recreativos, educacionais e científicos. No mundo atual de constantes transformações, a relação homem natureza nem sempre é harmoniosa, obrigando o Poder público a intervir, de modo a assegurar sua preservação e conservação. Um problema que vem ocorrendo em nossa cidade, é a venda de bebidas alcoólicas no interior dos parques municipais, fato esse que, além de gerar todos os tipos de constrangimento ou até outros fatos mais graves, é um péssimo exemplo. Todos não de concordar que um parque municipal freqüentado por crianças, jovens e pessoas e terceira idade, não é um local adequado para a venda de bebidas alcoólicas. Sendo assim, solicito o apoio de meus pares para aprovação do presente projeto”.</p>

QUADRO 4 - PROJETO DE LEI Nº 192 DE 2002

PL/Ano	315/2005
Autor	Zezito Maio
Ementa	Dá nova redação ao artigo 1º da Lei 5.766/2002 .
Lei 5.766/2002	“Proíbe a venda de bebidas alcoólicas nos parques do Município”.
Justificativa	<p>“A proibição da venda de bebidas alcoólicas no interior dos parques municipais decorreu da Lei nº 5.766 de 02 de novembro de 2002. Foi bem aceita pela população e até pelos comerciantes. Todavia, os freqüentadores destes locais públicos e também os responsáveis pela comercialização do produto têm se queixado de que a venda de cerveja em lata não deveria ter sido proibida naquela Lei, principalmente porque são locais freqüentados por aposentados, pessoas idosas, turistas e moradores de outros locais e para ali vão a fim de se divertirem com suas famílias, grande parte deles acostumados à tradicional instituição nacional – A CERVEJA, razão</p>

	<p>porque não mais se justifica a proibição. Atendendo a inúmeras solicitações estamos propondo o presente Projeto de Lei através do qual mantemos a proibição prevista na Lei anterior, abrindo uma exceção a comercialização de cerveja em lata. Invocamos o apoio dos ilustres colegas Vereadores e o seu voto para que possamos modificar o citado diploma legal, desta forma atendendo aos mais justos reclamos de uma considerável parcela da população que não dispensa a sua tradicional cervejinha”.</p>
--	---

QUADRO 5 - PROJETO DE LEI Nº 315 DE 2005

A partir da coleta de dados nestas fontes (leis, projetos de leis, processos e atas taquigráficas), elaboramos quadros sínteses dos PLs 371/1999, 66/2000, 192/2002 e 315/2005 contendo as informações encontradas sobre cada projeto de lei. O propósito aqui era considerar: autor do projeto; datas de entrada na agenda, justificativa, o processo de tramitação; comissões pelas quais foi submetido o projeto de lei; processo de votação, parecer do executivo, etc.

Outro procedimento realizado pela pesquisadora foi o uso do diário de campo com os registros das observações realizadas durante as idas à Câmara. Nesse momento, registramos o encontro com o *lobbista* (retratado anteriormente), contato com assessores para marcação das entrevistas e o processo de tentativa, encontros, desencontros entre pesquisadora e vereadores. Nesse diário, é possível retratar abaixo as aventuras e desventuras das pesquisadoras na Câmara Municipal de Vitória.

Por exemplo, meu²⁵ encontro com o vereador responsável pela formulação do PL 122/2005 foi previamente agendado com o assessor para o dia 28/08/2007 (uma sexta-feira às 14 horas) no seu gabinete. No dia combinado cheguei na hora marcada e fui informada que o vereador ainda não havia chegado. Então, aguardei juntamente com um jovem que também estava à sua espera. Entre leituras de diversos panfletos que havia na sala de espera do gabinete a secretária pede para eu confirmar o assunto a ser tratado com o vereador e confirmo falando que era estudante do mestrado na UFES e tinha marcado uma entrevista cujo conteúdo eu já havia passado para o assessor. Logo após, voltei a sentar ao lado do jovem que veio me perguntar sobre a minha profissão, já que havia me ouvido falar sobre entrevista com a secretária. Informe-i-a que se tratava de uma pesquisa com o tema

²⁵ Para retratar as aventuras e desventuras da pesquisa utilizei a primeira pessoa do singular.

políticas públicas sobre drogas no município de Vitória e expliquei outros detalhes. O jovem se mostrou bastante interessado pelo tema, elogiando a minha iniciativa, chegando até confundir a minha intenção, ao mencionar que com a pesquisa eu conseguiria mudar a situação de muitos jovens. Apesar de tentar explicar sobre o meu interesse prioritariamente investigativo, o jovem insiste em suas conclusões o que me levou a desistir de explicá-lo. Durante a espera do vereador, o jovem se mostrou muito interessado em discutir sobre a temática drogas, chegando a me revelar que já havia feito uso da maconha, no entanto, fez questão de frisar que nunca foi dependente da droga. O jovem também revelou que atualmente é estudante de direito, que é pastor de uma igreja evangélica. Falou sobre o seu interesse em organizar uma palestra para os jovens da sua igreja e que gostaria da minha presença como palestrante. Apesar de não estar muito interessada na proposta, me coloquei à disposição para um posterior agendamento da palestra. Após duas horas de espera, o vereador entra no gabinete, juntamente com o filho, nos cumprimenta e segue até sua sala. O assessor sinalizou para o jovem entrar na sala do vereador antes, já que estava agendado primeiro. Eu, 'muito paciente', continuo aguardando. Após mais uma hora de espera, o jovem sai da sala e o assessor pede para eu entrar. O vereador apresenta-se, me pergunta sobre a entrevista. No entanto, após minhas explicações o vereador justifica que o seu cansaço tornava inviável a entrevista naquele momento. Apesar de tanta espera, fui obrigada a considerar a decisão do vereador em agendar a entrevista para uma nova data. No entanto, o vereador apesar de não ter aceitado realizar a entrevista naquele momento, logo a não autorização da gravação, iniciou uma discussão sobre a temática drogas, ressaltando a importância do meu estudo e se posicionado contra o conteúdo de uma legislação do município que era contraditória. Neste momento o vereador se referia a lei 6495 de 2005 que "Dá nova redação ao Art. 1º da Lei 5766 de 02/11/02. "Fica proibida a venda de bebidas alcoólicas no interior dos parques municipais, exceto cerveja, em lata". Assim, se põe a perguntar sobre o meu posicionamento em relação a proposta e eu sem saber como deveria agir diante de tal situação, tentei ser mais objetiva possível na resposta para não ter que discutir e pronunciei-me sobre o conteúdo contraditório da legislação (cerveja em lata também era bebida alcoólica!). O vereador fortalecido com a minha opinião se pôs a defender seus princípios religiosos e políticos. Já tarde (eram 17: 20 horas), agendei uma nova data, na semana posterior, para a realização da entrevista. No entanto, ao ligar

um dia antes para confirmar a entrevista para quinta-feira dia 04/09/07, o assessor falou sobre a impossibilidade de atendimento justificando que o vereador estava muito ocupado, e que poderia marcar para o dia posterior 05/09/07 às 11 horas da manhã. Concordei com a mudança, no entanto, no dia seguinte o assessor ligou para meu telefone residencial, deixando recado que o vereador não poderia me atender naquele dia, e não deixou marcada uma nova data. Liguei novamente para o assessor para tentar agendar, no entanto, este me explicou sobre o momento político que os vereadores estavam passando se reportando a sessão do Supremo Tribunal de Justiça (STF)²⁶ e sugeriu que eu aguardasse passar este momento para depois marcarmos a entrevista. Em virtude deste fato, tive que aguardar a semana da votação passar e para retornar as entrevistas não só com este vereador, mas com outros que ainda faltavam ser entrevistados. Passadas duas semanas da votação do STF fui a Câmara para tentar agendar com os vereadores. Dentre estes o do PL 122 de 2005. Conversei novamente com o assessor que ficou de me ligar para marcar a entrevista assim que tivesse acesso a agenda do vereador, a qual, segundo o assessor, fica nas mãos do próprio vereador. Novamente, deixei com o assessor todas as informações necessárias, para o entendimento da minha entrevista, desde as informações sobre a lei, as questões que gostaria que o vereador abordasse. O assessor combinou que ele me ligaria no outro dia para falar a data da entrevista, no entanto, no dia combinado, o assessor não cumpriu o trato. Fato que gerou certo cansaço. Entrei em contato novamente com o assessor o qual pediu para eu passar no gabinete porque as questões já haviam sido respondidas pelo vereador. Mas, expliquei ao assessor que eu não havia dito que era para responder as questões e sim que eu precisava realizar a entrevista pessoalmente. Com isso, foi marcada uma nova data e posteriormente desmarcada pelo assessor. Diante da situação, fui até a Câmara e conversei com o assessor Legislativo sobre a situação, pois ele tinha mais acesso aos vereadores e também fui até o gabinete do vereador, mas nem ele nem o assessor estavam. O assessor do Legislativo, com a intenção de me ajudar, foi pessoalmente até ao vereador perguntar sobre a entrevista e tentar entender o porquê de tantos impedimentos. Diante disto, foi

²⁶ Esta situação sobre a sessão do STF que deixou em alvoroço toda a Câmara já tinha sido relatada pelo assessor chefe do Legislativo, sendo que o mesmo comentou que a votação sobre a fidelidade partidária pelo STF poderia resultar a cassação do mandato de vários políticos que mudaram de partido nos últimos 12 meses. O assessor explicou que o STF ia julgar se os mandatos pertencem a partidos políticos e não aos vereadores. O que alterou a rotina da Câmara Municipal de Vitória, chegando a não ter sessões.

informado que o vereador estava disponível para ser entrevistado e que podia falar portanto, era para eu ligar e agendar. Agendou a entrevista para o dia 25/10/07. Contudo, no dia 25/10/07 o vereador deixou recado ao ligar para o meu telefone residencial que teria que desmarcar a entrevista daquele dia para o dia 26/10/07. Desta vez este fato gerou desânimo para a pesquisadora. No entanto, no dia seguinte fui até ao gabinete onde finalmente fui atendida pelo vereador que me concedeu a entrevista.

Desnudava-se assim o difícil processo entre a decisão de fazer a entrevista e as resistências dos sujeitos em serem entrevistados. Fazer pesquisa assim, exige paciência e persistência.

O polêmico PL 315/2005 – Lei 6495 gerou curiosidade para o encontro com seu autor. A entrevista foi previamente agendada com o assessor para o dia 29/09/07 às 10:30 horas de uma sexta-feira. No dia combinado, o vereador chegou ao gabinete juntamente com dois dos assessores. Logo pediu que eu entrasse em sua sala e sentasse. O vereador, muito comunicativo, se colocou à disposição para o início da entrevista falando que eu poderia perguntar o que quisesse. O vereador concordou com a gravação da entrevista, mas indicou que tinha pressa para iniciar, pois não era vereador de gabinete, para ele política se fazia na rua. Durante a entrevista vivenciei momentos de angústia (ao verificar que a legislação mencionada pelo vereador como de sua autoria na verdade era de outro vereador, pois na verdade o PL de sua autoria tratava-se de uma emenda da lei alvo de confusão). O vereador havia incorporado o discurso como algo seu o que me trouxe bastantes inseguranças quanto a real autoria e sobre o andamento da entrevista. Enquanto o vereador falava, eu intimamente questionava: será que havia errado na leitura do verdadeiro autor da lei que ele mencionava? E se eu estiver certa, será que é válido ele continuar falando sobre algo que não é seu, será que irei perder a entrevista? E ainda, somava-se a aparente indicação do vereador sobre a sua vida corrida e que a qualquer momento poderia deixar aquele compromisso. Com isso, resolvi que eu deveria tirar a minha dúvida com o vereador apresentando-lhe a minha coleta de dados e a minha incerteza. Com isso, o vereador se situou e a entrevista correu sem problemas.

Realizar entrevista com legisladores é desafiador e requer decisões rápidas que não comprometem o processo de coleta de informações.

A ação das ONGs (PL 512/2005 - lei 6626) no legislativo é um fato recorrente na literatura. A entrevista com o seu autor foi muito tranqüila. No dia combinado cheguei uma hora antes na Câmara para a entrevista agendada para às 14 horas da última terça-feira de outubro. Antes de me dirigir ao gabinete do vereador, passei na assessoria do legislativo para conversar com o assessor sobre as entrevista, pois este era o facilitador dos agendamentos das entrevistas com os vereadores. Ao chegar ao local fui recebida pelo assessor com muito carinho e fui questionada pelo mesmo sobre os andamentos das entrevistas. Ao relatar sobre a entrevista marcada com o vereador, o assessor de prontidão ligou para o gabinete do vereador para falar sobre a minha presença. Neste momento, o assessor falou que eu já podia ir para o gabinete. Ao chegar fui recebida pela secretária muito gentil oferecendo água e café. A secretária aproveitou o momento que eu aguardava e coletou meus dados pessoais para realização de cadastro, fato este também já rotineiro nas minhas idas a Câmara. Após aguardar por alguns minutos (minutos estes, suficientes para responder todas as questões do cadastro), fui chamada pelo vereador até sua sala. Após ser convidada a sentar e o vereador me dá a palavra, iniciei a explicação dos motivos da entrevista, relatando sobre a minha pesquisa, sobre o mestrado e sobre o conteúdo da entrevista, o objetivo do estudo, sobre a necessidade de gravação e da sua autorização (Termo de Consentimento Livre e Esclarecido). Após discutirmos o entendimento de cada questão do roteiro de entrevista, o vereador sinalizou que poderíamos iniciar a gravação.

A busca pelo contato com o ex-vereador (PL192/2002 – lei 5766) gerou muitas idas e vindas já que o mesmo estava em férias do cargo que ocupa no serviço público o que tornou o contato quase inacessível. Um dia de sorte foi o qual recebi a indicação através de um assessor para que eu fosse em busca de um secretário da Prefeitura de Vitória, pois este provavelmente poderia me informar. Não encontrei o secretário indicado, no entanto, a assessora, após realizar uma ligação, me passou dois números de telefone que possivelmente tornariam o contato com o vereador possível. Assim, a entrevista com o ex-vereador foi agendada através de contato telefônico. A entrevista foi marcada na casa do entrevistado no dia 04/01/2008 às

14h30min. Na hora combinada, cheguei à casa do vereador. Para iniciar a entrevista apresentei a cópia da lei de sua autoria assim como a lei posterior que fez emenda a sua, já que o mesmo havia me pedido pelo telefone. O vereador relatou que não tinha conhecimento sobre a emenda e que iria falar sobre o seu posicionamento com relação ao fato. O vereador concordou com a entrevista assinando o termo de consentimento e permitiu que a sua fala fosse gravada.

As histórias acima retratadas trazem uma dimensão desafiadora à essa pesquisa – não era possível assegurar o anonimato dos sujeitos pesquisados. Assim, a escolha da técnica de entrevista semi-estruturada colocava um novo desafio – como obter seus depoimentos e as implicações éticas aí contidas. Como um processo intrincado, vamos primeiramente explicitar os seus desdobramentos. Na realização das entrevistas fizemos uso de um roteiro previamente elaborado (APÊNDICE 1), que nos possibilitou colher dados significativos, visto que, nesse tipo de entrevista o pesquisador conta com certa liberdade para adaptar suas perguntas a determinada situação, podendo alterar a ordem das questões e fazer outras perguntas, além daquelas propostas no roteiro. De acordo com Minayo (2000), a entrevista é considerada um instrumento privilegiado de coleta de dados, pois torna a fala

[...] reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos, e, ao mesmo tempo, possui a magia de transmitir, através de um porta-voz [o entrevistado], as representações de grupos determinados em condições históricas, sócio-econômicas e culturais específicas (p. 109).

As entrevistas foram realizadas com quatro legisladores municipais autores das leis elaboradas no ano de 2005 (PL 13, PL 512, PL 122 e PL 315) e com os dois ex-vereadores cujas legislações estão relacionadas com as documentações encontradas nas Atas taquigráficas apontadas nos PLs (PL 66 e PL 315) dos quadros IV e VI.

Em uma das entrevistas os dados foram perdidos devido a utilização incorreta do gravador MP3. Esta entrevista foi remarcada e novamente realizada após contato com o entrevistado que concordou em repetir sem dificuldades.

As seis entrevistas realizadas foram gravadas e transcritas na íntegra, o que facilitou o processo de análise dos dados assim obtidos. Para a realização dessas entrevistas (e a posterior divulgação de suas informações), foi assinado o termo de

consentimento livre e esclarecido e todos os 6 participantes (quatro vereadores e dois ex-vereadores) assinaram um termo de consentimento (APÊNDICE 2), que esclarecia os objetivos da pesquisa, autorizavam o uso das informações e a assegurava o anonimato das fontes. Contudo, no momento da análise das entrevistas nos demos conta da impossibilidade de garantia de anonimato dos entrevistados o que nos levou a retornar até os mesmos para explicar o fato e solicitar uma nova autorização para o uso das informações da entrevista, agora, sem a garantia de anonimato. Inicialmente a autorização foi feita por telefone, posteriormente por escrito.

Com o término da das entrevistas (e a partir do apontamento de algumas informações pelos entrevistados), recorremos a coleta de informações sobre o destaque dado pela mídia nas reportagens de jornais do arquivo da Rede Gazeta. Foram coletadas reportagens do período de 1999 a 2005 que tratavam da discussão sobre os projetos de lei 371/1999 e 66/2000; 192/2002 e 315/2005. Foram encontradas duas matérias a partir da utilização de palavras-chaves tais como: nomes dos vereadores responsáveis pela legislação, número e ano das legislações, palavras contidas no interior das redações das legislações tais como: proibição de bebidas alcoólicas nos parques, proibição de publicidade (veiculação de publicidade visual de bebidas). As matérias encontradas foram:

Lei	6.495 de 2005
<p>A Gazeta 9 de dezembro de 2005.</p> <p>Caderno: CIDADES</p>	<p>Lei Prefeitura acredita que consumo de bebidas não combina com os parques e diz que usará os mecanismos de restrição para manter o clima de tranqüilidade.</p> <p>Título: Cerveja liberada nos parques municipais de Vitória.</p> <p>João Coser havia vetado o projeto de lei que autorizava a venda da bebida.</p> <p>Por: Marcus Monteiro.</p> <p>Notícia: Enquanto setores da sociedade civil buscam soluções para tentar conter a violência urbana, a Câmara Municipal de Vitória derruba o veto do prefeito João Coser (PT) ao projeto de lei do vereador Zezito Maio (PFL), que permite a venda de cerveja em lata nos parques da Capital. Com isso, o projeto vira a lei e já está em vigor. O autor do projeto, o vereador Zezito Maio, não foi encontrado durante toda a tarde de ontem e durante parte da noite para falar sobre o assunto. Até o fechamento desta edição, por volta das 23 horas, o vereador também não deu retorno a um recado deixado na secretária eletrônica de seu celular. Já o subsecretário de coordenação política da Prefeitura Municipal de Vitória, Givaldo Vieira, lembrou que os parques da cidade procuram oferecer “ambientes atraentes para a população dentro do espírito de construção da cultura da paz”. O objetivo da administração municipal é o de buscar contribuir na redução dos índices de violência e criminalidade prevenindo confrontos entre pessoas.</p> <p>Integração. “Os parques são ambientes de integração entre as pessoas e achamos que o consumo de bebidas não combina com isso. Em algum momento, um problema pode acontecer, o que acaba resultando em uma</p>

	<p>situação de conflito”, explicou Givaldo Vieira. Ele lembra que já havia a Lei 5.766 – com um único artigo – que diz: “Fica proibida a venda de bebidas alcoólicas no interior dos parques municipais”, aprovada pelos vereadores em outubro de 2002. “Os parques funcionam sob regime de concessão. Têm normas de controle de horário, por exemplo. O município não descumprirá a lei, mas usará os mecanismos de restrição para manter o clima de tranqüilidade entre os freqüentadores dos parques de Vitória”, garantiu Vieira.</p> <p>Bebidas x crianças. (Opinião da população) “Não dá para misturar criança e bebida”. Maria de Lourdes Barros, 65 anos, aposentada. “Acho que não dá certo. O parque é usado para as crianças brincarem. Não dá para misturar criança e bebida. Ela atrai brigas e ela pode trazer morte também”.</p> <p>“Não vejo por que não vender”. Marcos Monteiro, 42 anos, faturista. “Sou favorável à venda de bebidas alcoólicas em parques. Não vejo por que não vender bebida alcoólica nesses locais. Mas, é claro, é preciso ter vigilância isso para evitar abusos”.</p> <p>“Pode incentivá-las a consumir bebida”. Juliana Randow Santana, 21 anos, estudante. “Acho que não tem nada a ver vender bebidas alcoólicas em parques. Trata-se de locais em que as crianças ficam e isso pode incentivá-las a consumir esse tipo de bebida”.</p>
--	--

QUADRO 6 – POSICIONAMENTO DO JORNAL A GAZETA SOBRE A LEI 6.495 DE 2005
Fonte: Jornal A Gazeta de 9 de dezembro de 2005.

Lei	6.495 de 2005
A Gazeta, 24 de dezembro de 2005. Caderno: OPINIÃO	Carta do leitor Título: Cerveja no parque A leitora Suzana Vilaça, em carta endereçada ao Jornal A Gazeta, questionou o apoio que os vereadores deram ao projeto de autoria do vereador Zezito Maio que libera bebida alcoólica no interior dos parques municipais da cidade de Vitória, aprovado por 12 votos contra dois. Resposta de Esmael Barbosa de Almeida vereador em Vitória pelo PL. Quero dizer à ilustre leitora que concordo plenamente com sua posição crítica, até porque eu votei contra o projeto , por considerar que em um local de lazer dedicado a crianças e a famílias a presença de bebidas alcoólicas é inoportuna. Espero que a leitora continue atenta ao que se passa no Legislativo, fiscalizando as ações dos vereadores.

QUADRO 7 – POSICIONAMENTO DE UM LEITOR DO JORNAL A GAZETA SOBRE A LEI 6495 DE 2005
Fonte: Jornal A Gazeta de 24 de dezembro de 2005.

Na análise de dados foi utilizada a técnica da análise de conteúdo. Essa análise se apresenta como uma proposta metodológica dinâmica, sem contudo modificar os próprios termos da comunicação. A escolha dessa análise se deu pela flexibilidade dos seus procedimentos que permitem que as técnicas sejam elaboradas em conformidade com o objeto (BARDIN, 1977). Como um conjunto de técnicas (seria melhor falar de análises de conteúdo), a análise de conteúdo é dependente do tipo de ‘fala’ a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo.

Qual das técnicas de análise de conteúdo é adequada ao domínio e ao objetivo pretendidos, tem que ser reinventada a cada momento, não existe hermeticamente pronta.

Buscando atingir os significados manifestos e latentes no corpus da pesquisa foi utilizada a técnica da análise temática que “[...] consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação cuja presença ou freqüência signifiquem alguma coisa para o objetivo analítico visado” (MINAYO, 2004, p. 209). Combinada à análise temática, foi utilizada também a análise do discurso. Para Bardin (1977), o discurso está situado pelo referente, pela posição do emissor (cada vereador) e também pela sua relação com o receptor (presentes – o entrevistador - e ausentes à cena). Tanto o emissor quanto o receptor do discurso correspondem a lugares determinados na estrutura de uma formação social que se evidenciam no processo de constituição do discurso. Por exemplo, ao serem indagados sobre as motivações para cada uma das proposituras, os vereadores constroem um discurso para um ouvinte privilegiado (e considerado crítico) – a pesquisadora.

No processo de análise do material, inicialmente foi realizada uma leitura flutuante. Como uma primeira aproximação do material, precisávamos nos familiarizar com documentos e depoimentos.

Uma vez familiarizadas com os documentos, iniciamos a Pré-análise que consiste na escolha dos documentos a serem analisados; na retomada das hipóteses e dos objetivos iniciais da pesquisa, buscando reformulá-los frente ao material coletado; e na elaboração de indicadores que orientem a interpretação final (MINAYO, 2004).

Iniciamos o trabalho escolhendo os documentos a serem analisados. No caso de entrevistas, elas foram transcritas seguindo as seguintes regras na pré-análise:

- exaustividade – não omitimos nenhuma informação ou fala. Tudo foi considerado (inclusive os equívocos de um entrevistado como importante ao processo);
- homogeneidade – os dados obtidos referem-se ao objeto de estudo, foram todos colhidos pela pesquisadora;
- exclusividade – um elemento não deve ser classificado em mais de uma categoria.

A preparação do material foi feita pela organização das entrevistas transcritas, dos documentos levantados e das observações anotadas no diário de campo. A organização do material levou em conta as semelhanças e contrastes entre os depoimentos, considerando: que atores são citados – ou esquecidos, como se configurou a ação dos grupos de interesse, como determinado tópico entra na agenda, como se deu o processo de tramitação que envolveu a votação, que projetos foram aprovados e que projetos foram rejeitados (e por que) e, uma vez aprovados, se foram implementados, o papel da mídia nesse processo. Entrecruzava esses temas com o discurso dos atores e a vinculação destes aos partidos políticos no interior da Câmara.

Para entender o processo de pesquisa (e a posterior análise), é fundamental caracterizar o cenário de pesquisa, ou seja, a Câmara Municipal de Vitória.

Cenário da Pesquisa

A atual Câmara Municipal de Vitória/ES (CMV) foi criada em 19 de dezembro de 1892, através do Decreto nº 1, que regulamentava a organização dos serviços municipais. A CMV começou a funcionar três anos depois da Proclamação da República (15 de novembro de 1889). Sua primeira bancada parlamentar contava com a participação de sete vereadores, que na época eram chamados "Governadores Municipais". O primeiro Presidente eleito da Câmara foi Cleto Nunes Pereira, nessa época ainda não existia a figura do Prefeito Municipal, por isso o cargo era ocupado pelo Presidente da Câmara, que era eleito anualmente no dia 23 de maio (podendo ser reeleito). De acordo com a primeira Lei Orgânica do Município, o vereador não recebia remuneração pelo mandato (VITÓRIA, 2008).

Ao longo de toda sua história, a Câmara funcionou em diversos locais como, por exemplo, o Colégio dos Jesuítas (Palácio Anchieta) e o edifício Glória, no Centro. Em seguida, durante o mandato do Prefeito Chrisógono Teixeira da Cruz (1971 a 1975), a Câmara foi transferida para a atual sede. A nova sede foi construída na antiga Ilha do Rebelo, que então foi devastada para fornecer terra e pedras para os aterros do bairro Bento Ferreira e também para a desobstrução do local onde deveria passar a Avenida General Mascarenhas de Moraes (Beira Mar). Em 2003,

um novo prédio foi inaugurado visando abrigar principalmente os gabinetes dos vereadores (VITÓRIA, 2008).

Atualmente, Vitória tem 314.042 habitantes (destes 241.274 são eleitores). A Câmara, que contava com 21 parlamentares, tem hoje 15 vereadores²⁷, número estabelecido mediante os critérios fixados no inciso IV do art. 29 da Constituição Federal observada a proporcionalidade fixada pelo Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 1998). Os vereadores são eleitos para um mandato de quatro anos, tendo como atribuições principais fazer leis municipais e fiscalizar o Poder Executivo local. Uma vez eleitos, os vereadores são responsáveis pela elaboração de todas as leis de âmbito municipal, que após aprovadas no plenário, vão para sanção do Prefeito. São também os vereadores os responsáveis por decidir a composição da Mesa Diretora e das dez Comissões Permanentes. Os vereadores também são responsáveis para: pedir intervenção estadual do município, cassar mandatos, determinar salários dos prefeitos, questionar atos do Poder Executivo, convocar plebiscitos e pela concessão de títulos honoríficos (VITÓRIA, 1998).

Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito Municipal (fora em casos de competência exclusiva do executivo), **dispor sobre todas as matérias de competência do Município**, especialmente sobre: sistema tributário, arrecadação e distribuição de renda; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública; planos e programas municipais, distritais e setoriais de desenvolvimento; transferência temporária da sede do Governo Municipal; organização administrativa dos Serviços de Controle e Auditoria Interna do Município; criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública; as leis complementares à Lei Orgânica do Município; Denominação de próprios, vias e logradouros públicos; critérios e condições para arrendamento aforamento ou alienação dos próprios municipais, bem como aquisição de outros; organização, planejamento, controle e prestação, direta ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local; divisão territorial, desmembramento, fusão ou extinção do Município ou de seus distritos observada a

²⁷ A redução do número de vereadores passou a vigorar em 2004, cumprindo decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que aprovou resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) relacionando o tamanho das bancadas ao número de habitantes das cidades.

legislação estadual pertinente; criação de entidades intermunicipais, pelo consórcio de municípios; criação e extinção de autarquias, empresas públicas, e subsidiárias, sociedade de economia mista, fundações e comissões diretoras personalizadas; cancelamento, nos termos da lei, da dívida ativa no Município, autorização da suspensão de sua cobrança e a relevação de ônus e juros, nos casos de calamidade pública que, comprovadamente, atinja o devedor do Município; a concessão de isenção e anistias fiscais, exclusivamente em caso de relevante interesse público, vedadas as concessões unilaterais sem reciprocidade; legislação suplementar à da União e do Estado no que couber; ordenamento territorial, planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, via Plano Diretor do Desenvolvimento urbano, via Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano e medidas fiscais e tributárias (VITÓRIA, 1998).

Com relação às proposições originárias do legislativo, estas poderão ser apresentadas individual ou coletivamente. Concluída a votação de um projeto, a Câmara Municipal o enviará ao Prefeito Municipal que decidirá ou não por sua sanção. Se o Prefeito Municipal considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, ilegal ou contrário a Lei Orgânica do Município ou ainda, contrário ao interesse público ou à lei de diretrizes orçamentárias, vetá-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará os motivos do veto dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara Municipal. Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Prefeito Municipal importará sanção. O veto será apreciado pela Câmara Municipal dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores, em escrutínio secreto. Se o veto for rejeitado, será a matéria que constituíra seu objeto enviada ao Prefeito Municipal para promulgação. Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido na lei orgânica municipal, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestando as demais proposições até a sua votação final.

A matéria constante de projeto de lei rejeitado, somente poderá constituir em novo projeto na mesma sessão legislativa se: constituir proposta da maioria absoluta dos membros na Câmara Municipal; e se rejeitada por motivos de inconstitucionalidade, esta, na reapresentação, tiver sido sanada. Não tendo sido votado até o

encerramento da sessão Legislativa, os projetos de lei estarão inscritos para a votação na sessão seguinte da mesma legislatura ou na primeira sessão da legislatura subsequente (VITÓRIA, 1998).

Apresentado o método, o desenho metodológico, os procedimentos éticos e o contexto onde a pesquisa foi realizada, e iluminada pelas reflexões teóricas até aqui construídas, seguimos para os resultados, onde analisaremos o material coletado, como os documentos e as entrevistas buscando responder ao problema de pesquisa.

2. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E O LEGISLATIVO MUNICIPAL

A análise do legislativo municipal hoje passa pela discussão da descentralização, das diferenças regionais, das formas como as diferenças regionais intervêm nas relações intergovernamentais e da identificação das elites locais²⁸ e do papel que desempenham no processo decisório da descentralização (KERBAUY, 2002). Os avanços trazidos com a descentralização já apresentavam movimento anterior a 1988 por meio de sucessivas emendas constitucionais que ampliaram os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Berardi (2006), destaca que durante a década de 1980, inscrito em um processo de mobilização nacional, (chamado movimento municipalista), os municípios reivindicaram e tornaram-se progressivamente presentes nas grandes decisões nacionais e locais. Assim, a descentralização de poder resultante da carta constitucional de 1988 é uma conquista dos municípios brasileiros, argumenta a autora. Mas, “[...] em um estado federalista²⁹, [como é o caso brasileiro], convivem diferentes ordenamentos que se aplicam aos mesmos indivíduos, devendo ser evitado o conflito entre as partes componentes do Estado” (BERARDI, 2006, p. 145).

No momento atual, o município alcançou um grau de importância pela ampla competência legislativa que lhes foi atribuída pelo Poder Constituinte. Entre as matérias a serem objeto de legislação está a competência genérica de legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual. Interesse local não seria aquele que se resume exclusivamente à dimensão local, mas que afeta à população do lugar.

²⁸ De acordo com Silva (2001), o local combina com o espaço municipal em com o âmbito restrito às cidades. Seus limites, “correspondem não só a determinação espaço físico, mas também aos limites estabelecidos pelas relações entre grupos e atores sociais que interagem nesse espaço” (p. 92). E ainda, o autor esclarece que nos estudos sobre o local e o poder local, “devem ser evitadas simplificações ou reduções, já que estas podem ter como resultado apenas visões parciais de uma realidade complexa” (SILVA, 2001, p. 92).

²⁹ Silva (2001), apropriando-se de reflexões de Ferreira define que o federalismo “é uma característica dos estados federais e é uma forma de governo pela qual vários estados se reúnem numa só nação, sem dispor “de sua autonomia fora dos negócios de interesse comum” (p. 95).

Assim, nesse processo de debate sobre as competências do município, os estudos sobre o legislativo municipal assumem lugar de destaque nos últimos anos (RUGGIERO JÚNIOR, 2005; BERARDI, 2006). Estes estudos envolvem aspectos jurídicos, outros enfatizam o processo legislativo, mas um eixo que organiza esse debate é o processo de descentralização política, fiscal e administrativa.

O objetivo deste capítulo é inicialmente analisar como a descentralização se desenvolve no interior do processo decisório local a partir das mudanças introduzidas pela Constituição de 1988. Para num segundo momento, refletir como esse processo de descentralização repercute e desafia o legislativo municipal no processo de formulação de políticas públicas.

Para começar é necessário conceituar descentralização. De acordo com Silva (2001), descentralização e centralização são conceitos que têm sido utilizados com diferentes significados. Para o autor, o problema para se conceituar com exatidão centralização e descentralização tem sido associado às distintas interpretações sobre os seus significados. Por exemplo, costuma-se associar centralização com governos autocráticos, com impossibilidade da participação popular, e descentralização com governos democráticos, mais abertos a canais de participação e com respeito a liberdades individuais. De acordo com Santos Júnior (2001), a idéia de descentralização tem sido utilizada com freqüência na literatura para designar os processos de municipalização política e de descentralização administrativa, isto é, maior atribuição nas competências e recursos à disposição dos municípios. De um lado, numa evidente oposição aos processos de centralização, a noção se identifica com a cultura democrática contemporânea, em que descentralizar seria sinônimo de democratizar. De outro, a descentralização está fortemente relacionada à noção de autonomia municipal

[...] entendida como a proteção legal à capacidade de auto-organização, às competências exclusivas e específicas, ao direito de agir em todos os campos de interesse geral da cidadania e à disponibilidade de recursos próprios não condicionados (CASTELLS; BORJA apud SANTOS JUNIOR, 2001, p. 32).

No entanto, essa associação pode conter inverdades que nem sempre vão corresponder a realidades históricas. Para fins desse trabalho optamos por fazer um

recorte a partir de 1930³⁰. Foi certamente, a partir de 1930 que, com a emergência do Estado desenvolvimentista e a ampliação progressiva das funções de governo, que a União assumiu uma parcela altamente expressiva das capacidades financeiras e administrativas vis-à-vis com os demais níveis de governo (ARRETCHE, 1996).

O formato centralizado do Estado emergente neste período que se inicia na década de 1930 é conseqüência de dois movimentos simultâneos: de um lado, os principais tributos e fontes de recursos fiscais passaram progressivamente a ser de competência particular do governo federal (o fenômeno da centralização financeira); de outro, foi no nível federal que se desencadeou idéias de fortalecimento institucional, que incluiu a criação de órgãos administrativos competentes para a formulação de estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social, bem como a formação de burocracias tecnicamente preparadas (DRAIBE, 1985). Esses movimentos propiciaram ao nível federal de governo a habilidade de inovação política, de formulação de políticas de longo prazo e de cooptação do capital privado nacional e da classe trabalhadora que não teve equivalente em qualquer outra instância de governo (DRAIBE, 1985).

Com isso, a centralização estatal a partir de 1930 (com sua expansão até fins dos anos 1970), não é apenas produto de um processo de expropriação das capacidades de governo dos níveis subnacionais, mas também, decorrente do fato de ser o nível federal quem demonstrou elevada habilidade de inovação institucional e de resposta às pressões advindas dos processos de industrialização e urbanização em curso (ARRETCHE, 1999).

Durante o regime militar inaugurado em 1964, a concentração dos recursos fiscais e a formação de agências encarregadas da formulação de políticas nacionais no âmbito federal alcançaram níveis sem antecedentes. Também, durante o regime militar (1964-1985), o governo realizou a reforma tributária³¹ (de 1966). Outra estratégia foi a ampliação da capacidade de obtenção de recursos via fundos extra-

³⁰ Para uma revisão histórica, recomenda-se o texto de Marta Arretche (1996).

³¹ O Sistema Tributário brasileiro, a partir da Lei Complementar 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional), consolidou a competência tributária dos diversos entes federados e iniciou um processo de redução da dependência do Poder Central.

orçamentários, assim como a criação de novas empresas estatais, de órgãos públicos de regulação da atividade econômica e de agências federais encarregadas da prestação de serviços sociais (MARTINS, 1985). No entanto, a forma de expansão do Estado, realizada durante o regime militar, implicaria a criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, capacidades essas que explicam em parte a natureza do processo de descentralização hoje em curso (ARRETCHE, 1996).

O Brasil no período ditatorial expandiu em termos capitalistas. Ampliou suas forças produtivas, estatizou-se como nunca, internacionalizou a sua economia, dinamizou a sua agricultura e se industrializou. Com isso, em vinte anos o país tornou-se: mais moderno, mais capitalista, mais injusto. A desigualdade social e a injustiça na distribuição de renda cresceram na mesma proporção em que a economia capitalista se fortaleceu (NOGUEIRA, 2005).

Após 1964³², as transferências de recursos (sobretudo para os municípios) significaram a possibilidade de um maior poder administrativo. No entanto, até aquele momento, a centralização tributária na União impunha que estados e municípios dispusessem de uma margem muito pequena de recursos a serem aplicados livremente. O governo federal (seja para uma parte das transferências automáticas, seja para a quase totalidade das transferências negociadas) vinculava as transferências a itens de despesa e, desse modo, a centralização tributária implicava falta de autonomia de gasto, ou estreita margem decisória para estados e municípios, mas não significava indisponibilidade de recursos (ARRETCHE, 1996).

Isso pode ser explicitado ao verificarmos que a partir de 1950, o Estado brasileiro cresceu e se expandiu através da proliferação de agências federais. Porém, a criação de empresas públicas estaduais foi também significativa, sobretudo a partir dos anos 60 do século passado (MARTINS, 1985). A criação destas empresas públicas nos estados e municípios foi estimulada pelas políticas emanadas do

³² Segundo Nogueira (2005, p.18) “os acontecimentos de 1964 foram um ponto de inflexão na história brasileira. Naquele ano, não houve apenas um golpe no Brasil, mas uma alteração nas formas do Estado e na qualidade do processo sócio-político. Defende este autor que, exatamente por isso, não se configurou uma ditadura militar em sentido *estrito*: embora tenha sempre dependido decisivamente dos militares. O regime ditatorial foi muito mais complexo e “sofisticado”. Combinou-se simultaneamente com os grupos dominantes mais atrasados e com o grande capital monopolista, promovendo uma rápida e desigual modernização”.

centro, dentre elas a política de energia elétrica³³, de saneamento³⁴, de telecomunicações e de habitação, por exemplo. Tais políticas foram planejadas supondo, de um lado, uma agência federal planejadora e financiadora e, de outro, empresas estaduais encarregadas da execução das políticas, sob controle dos governos estaduais. Deste modo, em virtude de políticas implementadas a partir da vigência do Estado centralizado, ocorreu um processo de fortalecimento das capacidades administrativas de estados e municípios.

De acordo com Arretche (1999), no período do regime militar autoritário, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram na verdade, muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário do que àquelas que caracterizam as federações. Como resultado, governadores e prefeitos das capitais e de cerca de cento e cinquenta cidades de médio e grande portes foram destituídos de base própria de autonomia política, sendo nomeados formalmente por eleições indiretas por indicação da cúpula militar.

Para Nogueira (2005) a ditadura contribuiu para que a sociedade brasileira ‘odiasse’ a política e a começar a esperar tudo da política visto que “[...] acelerou a formação social das classes e atrofiou-as no plano político, pôs em curso um processo errático que, num primeiro momento, dirigiu-se contra o próprio regime militar e, num segundo momento, contaminou toda a vida nacional” (NOGUEIRA, 2005, p. 23-24).

Governadores e prefeitos detinham pouca autonomia fiscal. Tal processo estava associada a centralização financeira instituída pela reforma fiscal, de meados dos anos 1960, a qual concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal e, ainda que tenha ampliado o volume da receita disponível dos municípios, uma vez realizadas as transferências, estas estavam sujeitas a controles rigorosos do governo federal. Esta forma de Estado moldou uma das principais características institucionais do sistema brasileiro: sua centralização financeira e administrativa (ARRETCHÉ, 1999). No entanto, a situação política derivada do golpe militar e de sua radicalização em 1968 logo chegaria a um “beco sem saída”. Primeiro, foi a

³³ No ES, a Espírito Santo Centrais Elétricas S/A (ESCELSA) foi criada na década de 1950 por iniciativa do governo estadual. Na década de 1960, 95% de suas ações são de posse do governo federal.

³⁴ A Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN) foi criada em 1967. É uma empresa de economia mista.

falência do “milagre econômico”. A fase de expansão dos anos 1968-1973 não teve como se sustentar o que levou o país a uma grave crise de caráter recessivo. Esta crise, por sua vez, fracionou a base de sustentação do regime, generalizou o descontentamento das camadas médias e do operariado, fazendo vir à tona as novas energias e os novos sujeitos produzidos pela modernização do país (ARRETCHE, 1999).

Os sucessivos governos militares reproduziram os traços mais perversos da história nacional e criaram muitas outras seqüelas. Suas escolhas estimularam a corporativização da sociedade, presos a interesses particulares sem a mediação com partidos políticos ou instituições representativas, que desejava dialogar diretamente com o Estado. Diante deste contexto, “[...] torna-se complexa a trama política e desgastante o jogo em torno do poder. A movimentação social ativada pelo governo, ao se mostrar contrária a democracia, acentua seus traços “selvagens” e pré-políticos” (NOGUEIRA, 2005, p. 21). Para este autor, embora ganhando força e diversificação, a sociedade civil não era capaz de estabelecer maiores vínculos orgânicos com a sociedade política. E ainda, do mesmo modo, se ampliava a consciência democrática e ampliava-se a participação, mas inexistiam instâncias capazes de agregar e organizar em nível superior (político-estatal) os múltiplos interesses sociais e, especialmente, de dar vazão e operacionalidade às reivindicações populares. A abertura foi sempre marcada por uma pressão democrática que crescia sem conseguir se completar (NOGUEIRA, 2005).

Assim, os impulsos pró-descentralização surgem da reação à forma pela qual se expandiu o Estado centralizado. Contudo, como nos indica Arretche (1996), a dinâmica desse processo está intimamente associada ao movimento de construção de um novo equilíbrio federativo (viabilizado pela concretização democrática no contexto particular das estruturas político-institucionais brasileiras) e da crise do Estado desenvolvimentista (e de um modelo de Federação por ele concebido), cuja expressão mais clara é a desarticulação das bases fiscais, institucionais e políticas sobre as quais este se assentava (ARRETCHE, 1996).

Concordamos com Abrucio (2006) quando este define descentralização

“Como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a

governos subnacionais, que: a) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; b) para comandar diretamente sua administração; c) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem; e, por fim, d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira” (p. 78).

Como um processo político, no Brasil, a descentralização foi assumida como estratégia de construção conjunta do crescimento econômico e da expansão da cidadania. E ainda, o pacto de transição democrática tratou de preservar a não-competição entre as elites, mantendo assim a legislação eleitoral do período autoritário, mesmo tendo enfrentado movimentos de grande mobilização nacional como as “Diretas Já”. O fraco comprometimento das elites políticas brasileiras com a democracia, entendida como a competição democrática que permite maior inclusão, ocasionou uma situação de preservação maior da institucionalidade política e o continuísmo em relação ao regime autoritário (ABRUCIO, 2006).

Esta mobilização nacional em torno das “Diretas Já”, no período de 1983-1984, juntou oposições em um mesmo movimento tático, dando a elas a qualidade de desencadear uma grande campanha popular de debate e de contestação em prol da mudança (as reivindicações por eleições diretas para presidente da República movimentaram o país). Embora vencida no plano parlamentar, tal campanha empolgou o país e produziu força necessária para a condução final das oposições de reunir todos os descontentes e enfrentar o governo (e o regime). O resultado desta crise política de 1983-1984, se em boa parte resultou na desintegração política e moral do governo Figueiredo (e do próprio regime), não teria acontecido sem a interferência da orientação posta em prática pelas oposições reunidas no PMDB. Nessa medida, representou a vitória de uma política realista, que soube reconhecer o lado fraco da transição – qual seja, a ausência de uma estrutura partidária consolidada e operacional. A chegada ao poder da Aliança Democrática, em 1985, simbolizou o fim de uma época e redefiniu as condições sólidas do fazer político, dando passagem a uma nova dialética entre o Estado e a sociedade (NOGUEIRA, 2005).

A partir destas mudanças no contexto histórico, inauguradas nos anos 1980, ressurgem na cena nacional os debates sobre a democratização da sociedade. Um momento de crise econômica e efervescência dos movimentos sociais fizeram dessa

década o cenário propício para o debate, a elaboração e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (NOGUEIRA, 2005).

Segundo Fleury (2006), todo esse movimento ocorrido na sociedade brasileira contribuiu para reascender a esperança por democracia e participação popular nos espaços de decisão política. Nos diversos setores³⁵, atores políticos se mobilizaram e uniram-se para pautar as suas demandas e reivindicar uma institucionalidade democrática que incluísse seus interesses diversos na esfera pública. A partir da mobilização destes diversos atores, formou-se uma grande coalizão política em torno da luta pela democracia, apontando o fim do regime autoritário. Para esta autora, a Constituição Federal de 1988 foi a expressão da canalização de todas essas demandas para um novo marco legal. Inovou com a possibilidade da construção de uma nova institucionalidade democrática. Na Constituição, princípios como descentralização e municipalização, participação e controle social são inscritos. No entanto, a constituição manteve a ênfase da posição do Estado (fato reprovável para defensores do capital), ficando assim, em descompasso “[...] com os ditames da nova ordem internacional, globalizada e liberal” (p. 43).

Nessa direção, a chamada “Constituição cidadã” instituiu a criação de conselhos de políticas e de direitos, órgãos paritários e deliberativos no âmbito das políticas sociais³⁶ que trazem em si a promessa de democratização e de maior participação da população na gestão da coisa pública (FLEURY, 2006). Essas mudanças marcaram, ao mesmo tempo, no plano legal, a possibilidade de rupturas com uma cultura política que historicamente foi permeada por práticas assistencialistas, paternalistas e autoritárias, bem como freqüentemente marcada pela hegemonia das elites econômicas na direção política brasileira.

³⁵ De acordo com Diniz (1999) dentre os atores que estiveram presentes na Constituinte pode-se destacar a presença das entidades empresariais, que foi intensa, já que visavam assegurar seus interesses na Constituição. Visavam o afastamento do Estado para o fortalecimento do mercado e menos garantias trabalhistas e sociais. A Atuação dos empresários se deu via partidos políticos e a pressão através dos *lobbies*, mas sua estrutura de organização era híbrida e multipolar, sem um perfil nítido e abrangente.

³⁶ Política social é aqui entendida como inserida no centro da tensão entre economia e política, atendendo, ao mesmo tempo, embora de formas diversas e em graus bem diferenciados, as duas classes fundamentais da sociedade capitalista, inserida, portanto, no contexto da luta de classes (BEHRING, 2000). Para essa autora “o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade” (p. 36).

A Carta Magna de 1988 deu nova forma à organização do Estado brasileiro redesenhando o papel do governo federal, dos estados e dos municípios. Nessa nova relação entre as esferas governamentais, o âmbito federal passou a assumir prioritariamente a coordenação das políticas sociais, enquanto os municípios passaram a ter maior autonomia para implementar as suas próprias ações. A descentralização político-administrativa, prevista na Constituição como princípio democrático da gestão das políticas sociais, refere-se a uma articulação entre as três esferas governamentais, de modo que os governos federal e estaduais devem exercer um papel primordial de co-responsáveis tanto no financiamento quanto na regulamentação e na implementação das políticas sociais, de forma que todos os prestadores de serviços sociais do município (ONGs, associações, prefeitura etc.) estejam articulados coletivamente nos processos de formulação e execução dessas políticas (FALEIROS, 2000).

Nos Estados federativos, estados e municípios assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas. A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal. Isto significa que as agências federais já não dispõem dos mecanismos de alinhamento dos governos locais de que dispunham sob o regime militar. Deste modo, no Estado federativo tornam-se indispensáveis estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais (ARRETCHE, 1999).

No Brasil, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser uma das formas da barganha federativa. Dadas a extensão da desigualdade social brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais, a gestão de políticas sociais em nosso país tende a ser ao mesmo tempo cara e não surtir efeito, à medida que tende a esgotar um elevado volume de recursos e apresentar baixos

níveis de proteção efetiva. Neste caso, nas situações em que os custos políticos e/ou financeiros da gestão de uma dada política forem avaliados como muito elevados, a barganha federativa consiste em buscar atribuí-los ou imputá-los a um outro nível de governo. Tais custos terão uma maior dimensão à medida que mais elevados forem os recursos exigidos pela engenharia operacional de uma dada política e na medida direta da extensão legal do escopo de beneficiários (ARRETCHE, 1999).

Em virtude da dimensão de barganha federativa que o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil só poderá ser efetivo a medida que as administrações locais avaliem de forma positiva os ganhos a serem obtidos a partir da ascensão de atribuições de gestão; ou pelo menos, que considerem que os custos com os quais deveriam arcar, poderiam ser minimizados pela ação dos demais níveis de governo. De tal modo, nas condições brasileiras atuais, a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa (ARRETCHE, 1999).

Como resultado, o sucesso da descentralização assim como das estruturas centralizadas está sujeito à natureza da administração encarregada da execução das funções de governo e, mais particularmente, da natureza de suas relações com o sistema partidário, em que a adoção de critérios técnicos por uma burocracia mais ou menos insulada seria decisiva (ARRETCHE, 1996).

Diante disto, temos que por um lado, a consolidação democrática trouxe à arena política um conjunto de atores que hoje atuam reduzindo o poder de comando anteriormente exercido inteiramente pelo Executivo federal (como governadores, prefeitos, parlamentares, movimentos populares e sindicatos). Além disso, é no plano dos estados e municípios que ocorre hoje um expressivo processo de inovação política, processo este, que guarda paralelo com a capacidade de inovação política do governo federal nos primórdios do Estado desenvolvimentista (SALLUM JR; KUGELMAS, 1993). Por outro lado, um conjunto de fatores esgarça as bases de sustentação do Estado desenvolvimentista e do pacto federativo que o sustentou.

Nas últimas décadas, ocorreu um efetivo processo de desconcentração produtiva, com a emergência de novas elites regionais modernas que, conectadas diretamente com o exterior, questionam o poder de regulação do Estado nacional e de sua expressão política, o governo federal. Pressionada pela necessidade de realizar o ajuste fiscal, de cumprir os encargos da dívida externa e pelos resultados da reforma tributária da Constituição de 1988 a União teve suas bases fiscais fortemente erodidas, ainda que tenha ocorrido um bem-sucedido esforço mais recente de elevação da arrecadação. Com a redução dos investimentos federais em infraestrutura, estes têm sido alvos de violentas disputas tanto inter-regionais como intra-regionais. A maior autonomia tributária viabilizada pela Constituição de 1988 tem dado lugar a uma verdadeira “guerra fiscal” entre estados e municípios, na busca de captar investimentos produtivos, bem como a um processo de deslegitimação das instâncias reguladoras federais. Por fim, as dificuldades políticas com que defrontam o Executivo Federal para coordenar um efetivo programa de reformas estruturais implicam um processo reiterado de sua deslegitimação enquanto instância política reguladora dos conflitos nacionais (ARRETCHE, 1996).

Para esta autora, a forma de expansão do Estado (que implicou o fortalecimento institucional e administrativo dos níveis municipal e estadual, em um contexto de crise das capacidades estatais do governo federal e de fortalecimento do poder político das elites regionais), explica boa parte da dinâmica do conflito federativo (ARRETCHE, 1996).

A experiência brasileira tem mostrado não só os limites da descentralização e do federalismo em um contexto de disparidades regionais e sociais profundas, mas também que a descentralização dificulta a redução das referidas desigualdades regionais pelo enfraquecimento político e financeiro do governo federal, o que coloca novos desafios e tensões para o enfrentamento de velhos problemas, como o das disparidades regionais (ARRETCHE, 1996). Acrescentaríamos ainda que o cenário atual traz novos desafios.

Portanto, concordamos com Arretche (1996) quando estas afirmam que é impreciso garantir que exista no Brasil um processo de descentralização das estruturas administrativas e das funções do Estado. De acordo com essas autoras, o que ocorre de fato, é que para além dos esforços de descentralização de alguns

programas públicos e dos resultados descentralizados que as iniciativas dos níveis subnacionais têm ensaiado não existe uma estratégia ou programa nacional de descentralização que, comandado pela União, proponha um rearranjo das estruturas político-institucionais do Estado. O que existe, e que é derivado do impulso da consolidação democrática e da crise da competência do governo federal, seria uma conflitiva barganha em volta da descentralização fiscal³⁷.

Esse ambiente de reforma do Estado parece encobrir que grande parte das esferas de atuação do governo continuam sob responsabilidade do governo federal. Isto está relacionado, entre outras coisas, com os interesses na manutenção dos recursos (financeiros e institucionais) sob controle do nível central. Uma descentralização caracterizada pela delegação de serviços (transferência de atribuições sem transferência de recursos), constitui um quadro no qual o governo central detém um importante instrumento de barganha política. Além disto, com relação à descentralização, há forte divisão interna da burocracia federal. Existe uma parte dessa burocracia empenhada com a descentralização, seja por motivo relacionado ao interesse da redução de gastos federais, seja com o interesse de diminuir o clientelismo e a corrupção, ou seja, também por motivos que se baseiam na eficácia e eficiência na prestação de serviços. No entanto, as oposições à transferência de competências para os níveis subnacionais também mobilizam posições corporativas, sejam os que temem o fechamento de agências ou os que são pelas práticas do clientelismo e da corrupção na esfera federal (ARRETCHE, 1996).

Para entender esse processo, é importante destacar que com a redemocratização no Brasil há emergência da ideologia e das práticas neoliberais em grande parte das administrações públicas (YASBECK, 1995). Temos, nesse contexto de ofensiva neoliberal, o embate entre o projeto conquistado por parcela importante da sociedade civil, que reforça a idéia de um Estado ampliado e de defesa de direitos sociais, e, o projeto neoliberal de Estado mínimo e de solapamento dos direitos conquistados. Assim, a bandeira levantada pelos neoliberais diz respeito à redução do Estado (ou “Estado Mínimo”) para os gastos com as expressões da questão social. Na perspectiva neoliberal, a ação do governo deve ser simplesmente a de

³⁷ Processo este que tem como um de seus desdobramentos a descentralização da despesa pública e o fortalecimento institucional dos níveis subnacionais.

legislar e arbitrar, criando um ambiente propício para a supremacia do mercado (CARCANHOLO, 1998). Assim, para este autor, é o mercado nesse discurso que “[...] condiciona, limita e determina as ações individuais” (p. 22). No que se refere à ofensiva neoliberal nos países de industrialização tardia, como o Brasil, os objetivos dessa ideologia são os mesmos dos países desenvolvidos. O que diferencia são as conseqüências, já que nos países ricos, há uma classe trabalhadora bem organizada, com uma histórica gama de conquistas e a consolidação de direitos sociais, além de uma opinião pública mais esclarecida, o que faz com que a implementação do projeto neoliberal apresente mais rapidamente alguns limites e suas conseqüências sejam mais amenas se comparada aos países periféricos.

O neoliberalismo passou a ditar o ideário e o programa a ser executado pelos países capitalistas, contemplando as transformações produtivas, privatizações aceleradas, enxugamento do Estado, políticas fiscais e monetárias, sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Todo esse receituário de ações subordinam o Estado, a nação, o povo aos ditames do capital mundial, impossibilitando as formas de soberania popular ou instituições de interesse público. O Estado se apresenta como uma fortaleza para a economia, mas se caracteriza frágil para o social (CARCANHOLO, 1998). As estratégias neoliberais para reduzir a ação governamental no terreno do bem-estar social terão como elemento articulador a privatização (LAURELL, 1997). Essa privatização seletiva só é garantida a medida que consegue criar um mercado para tais serviços, o que por sua vez, acontece mediante a fragilização dos serviços públicos, tidos como insuficientes e de má qualidade. Essa deficiência dos serviços públicos se dá primeiramente pelos cortes nos gastos sociais, o que é justificado pela crise fiscal.

A retração dos gastos estatais com o bem-estar também aponta para a focalização das políticas sociais, cada vez mais direcionadas exclusivamente aos mais pobres. Os adeptos do neoliberalismo argumentam que o Estado não pode se responsabilizar por todas as pessoas, pois é necessário poupar recursos para desenvolver programas para as pessoas em situação de pobreza absoluta. Deve-se ressaltar porém, que a focalização perde de vista a perspectiva de cidadania e de direitos sociais, quando prevê o atendimento a apenas uma parcela da população,

restando às demais obterem seu atendimento por meio do mercado, o que reforça assim, o caráter meramente assistencialista do Estado (LAURELL, 1997).

No final do século XX e início do século XXI, o resultado da política neoliberal é alarmante. Presenciaram-se o crescimento da pobreza, o desemprego estrutural, a precarização das relações de trabalho, a desregulamentação dos direitos conquistados e o aprofundamento das desigualdades sociais, com uma enorme concentração de renda e de riqueza no mundo. Sader (2003) afirma que “[...] nunca na sua história a América Latina esteve tão povoada por regimes políticos democráticos – conforme os cânones liberais – como na entrada do séc. XXI” (p. 99). E ainda, acrescenta o autor, “a América Latina vive, de forma mais clara a partir da metade dos anos 1990, a sua pior crise econômica e social” (p. 100). A América Latina se configura como berço e laboratório de experiência do neoliberalismo – pedra de toque da construção do modelo hegemônico neoliberal. Após duas décadas de programas de estabilização monetária, de hegemonia neoliberal, de predomínio de acumulação financeira, a constatação é uma só: não se registra a retomada do desenvolvimento, nem a recuperação do atraso tecnológico, e muito menos a redução dos problemas sociais (SADER, 2003).

Hoje, o Estado, em nome das elites econômicas, impõe sacrifícios às classes populares, as quais, muitas vezes, consentem em favor da hegemonia burguesa. De acordo com a “reforma”, o Estado deve se apresentar como um Estado democrático, mesmo que esta proposta seja extremamente instrumental e reducionista da democracia (SIMIONATTO, 1998). Isto se dá, pois

[...] as classes dominantes não necessitam do uso da força para se apropriar de uma parte considerável do excedente social e a democracia deve existir como meio de acesso ao poder político, bem como a divisão desse mesmo poder pelas classes dirigentes (BEHRING, 2003, p. 174).

Assim, foi (na década de 1990) que o Brasil consolidou e organizou institucionalmente seu compromisso com o regime democrático. Todavia, não se edificou um sistema politicamente democrático, não houve mudança substantiva dos hábitos democráticos e não se rompeu efetivamente com as práticas que caracterizam a nossa cultura política. Nessa disputa, a idéia de descentralização pode apresentar um sentido distinto daquele previsto na Constituição, conforme salientado anteriormente, atendendo aos ideais neoliberais de gestão pública, como

uma forma de o Estado se afastar cada vez mais das soluções dos problemas sociais (NOGUEIRA, 2005).

A descentralização da implementação das políticas sociais tem movido ao puro formalismo em virtude da forte tradição centralizadora do governo federal, à tendência à padronização que não considera as diferentes realidades apresentadas pelos estados e municípios, e à não efetivação de transferências de recursos da União e dos estados para os municípios compatíveis com as demandas apresentadas pelo nível local (CUNHA; CUNHA, 2002).

Mas, falar de descentralização requer também pensar o papel e ação da sociedade civil nesse processo. “Quando estas são representativas da população local e reconhecidas por sua capacidade de decisão, pode-se dizer que há efetiva descentralização do poder do Estado”. No entanto, se for o contrário acontecerá apenas uma desconcentração ou deslocamento das ações do governo federal e estadual para o âmbito municipal, o que se pode denominar de ‘prefeiturização’³⁸ em que o poder de governo e gestão é vetado nas instâncias internas do Estado (SPOSATI; FALCÃO, 1990, p. 17).

Assim, de um lado a descentralização deve ser guiada pelos princípios da democratização e da participação popular contribuindo para fortalecer o controle da sociedade civil sobre as ações estatais e a consolidação da democracia em nosso país, rompendo com a tradicional centralização e exclusão das classes populares dos espaços de decisão política (STEIN, 1997). Nessa perspectiva, a descentralização não pode ser compreendida necessariamente como uma refundação da ordem democrática. Para tanto, são necessárias algumas condições para que ela viabilize de fato, os princípios que a direcionam. Faz-se imprescindível a garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão; a garantia de que, nos conselhos de direção, os segmentos menos poderosos tenham assento; e que os processos de gestão e tomada de decisões sejam transparentes (STEIN, 1997).

³⁸ A lógica atual do Pacto Federativo é de ‘prefeiturização’ dos serviços, o que implica a simples transferência de atribuições da União para os municípios, combinada com a retirada de recursos.

Por outro lado, em um cenário de ofensiva neoliberal, Estado e sociedade civil modificam-se nas suas esferas próprias e nas suas relações. O princípio da participação popular nos processos de decisão política — de formulação de políticas públicas — ganha novo sentido na perspectiva neoliberal, que avança em direção ao passado sem levar em consideração as classes populares da direção social e política do país (NOGUEIRA, 2005).

Diante disto, a criação de espaços que possibilitam a participação política e que renovam a promessa de democratização da sociedade tem se apresentado como um importante mecanismo para a configuração de um novo desenho de gestão pública, visto que trazem na forma da lei a idéia de transparência, descentralização, controle democrático e participação popular. Nesse contexto, “participação popular” tem sido uma expressão utilizada de formas diversas, tanto no âmbito da agenda neoliberal quanto entre os setores progressistas, nos discursos tanto da direita quanto da esquerda partidária. A participação é aclamada por todos os cantos do País, obscurecendo e diluindo os diferentes sentidos que lhe dão sustentação (DAGNINO, 2004). “Como resultado dessa ‘confluência perversa’, o princípio da participação se afirma e consolida como ideário hegemônico indiferente às intencionalidades dos atores e às suas diferentes filiações político-ideológicas” (TATAGIBA, 2003, p. 2).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) destacam que o debate na atualidade sobre a democracia participativa, por exemplo, emerge como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais e às teorias que fundam a compreensão limitada e limitante destas democracias. Validamente, a teoria “[...] democrática convencional não admite o conflito social dentro do seu próprio marco e limita o conceito de política à luta pelo poder entendido como obtenção da autorização e da representação por meio das eleições” (p. 17). Contrariamente, a democracia participativa apresenta um outro olhar fundamentado “[...] na ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos” (p. 17) resultante da noção de democracia como princípio articulado de instâncias de interferências dos cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito e na vigilância do exercício do governo.

Para Fleury (2006), a democracia vai além da institucionalização da competição e de arranjos políticos e deve gerar também uma institucionalidade que garanta a democracia social e a democracia econômica, entendidas respectivamente, como a extensão de direitos e obrigações iguais a todos os cidadãos e a garantia de iguais benefícios à população em termos de bens e serviços gerados pela sociedade. Para que se efetive a democracia é necessária à criação de uma esfera pública inclusiva, através da qual os cidadãos possam ser igualados de forma legítima diante do poder público e que sejam capazes também de se desfrutar de forma universal dos bens e da riqueza social considerados necessários, de acordo com cada sociedade, para a efetivação da cidadania.

Assim, a partir da constituição de 1988, o país se democratizou [(apesar do relativo aprofundamento desta democratização como aponta Arretche (1996)], uma nova constituição foi promulgada e uma agenda de reformas econômicas estruturais foi implementada, juntamente com a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais. Neste mesmo cenário, de acordo com Santos Júnior (2001), foi possível assistir à crescente transferência de responsabilidades e de competências do governo nacional para os governos locais, impulsionando profundas transformações nas instituições de governo local do país que deram novos arranjos ao sistema de decisões municipais e às práticas dos atores políticos.

No entanto, esse processo de descentralização foi conduzido de forma progressista, transferindo responsabilidades e recursos aos municípios a medida que eles aderissem a proposta do nível central e demonstrassem o cumprimento de exigências técnicas e políticas, consideradas imprescindíveis para a implantação do sistema. Esse processo acarretou a busca de capacitação por parte dos municípios. A partir daí, foram surgindo acordos intermunicipais em busca do funcionamento de uma rede de prestação de serviços. Com isso, houve a difusão dos consórcios intermunicipais como, por exemplo, na área da saúde e na gestão de recursos hídricos (FLEURY, 2006).

Tanto ao nível regional como ao nacional, foram preservadas funções de regulação, coordenação e referência, em relação ao sistema como um todo. De acordo com o esperado, o processo de discriminação de funções por níveis governamentais, acompanhado da descentralização dos recursos financeiros para fundos em cada

um desses níveis, ocorre em meio a fortes tensões entre tendências centralizadoras e descentralizadoras. Para essas tensões foram reservados espaços institucionais de negociação entre estados e municípios (comissões bipartites) e entre União, estados e municípios (comissões tripartites) (FLEURY, 2006). E a introdução de novos atores sociais e políticos através dos conselhos municipais e das audiências públicas³⁹ apontam para mudanças no processo decisório local, influenciando na capacidade governativa⁴⁰ (KERBAUY, 2002).

Verificamos assim, um crescente processo de fortalecimento da esfera local de governo, centrado na descentralização e na municipalização das políticas públicas. O governo local deve liderar a gestão coletiva da cidade e do município, sem no entanto, monopolizá-la – isto pressupõe a instauração de novas modalidades do exercício do poder, para além do mimetismo das formas tradicionais da administração e da legislação sobre o exercício da *res pública* (JOVCHELOVITCH, 1998).

Portanto, a partir desse processo de descentralização, os governos municipais ganham importância no cenário político. Essa importância pode ser constatada nas novas atribuições administrativas. Aos municípios foi atribuída a capacidade de organizar suas atividades, criar seus quadros de servidores, gerir e prestar serviços de sua competência. E ainda, instituir e arrecadar seus próprios tributos (como o Imposto Predial e Territorial Urbano e Imposto sobre Serviços de qualquer natureza), incluindo a elaboração do seu próprio orçamento. A grande inovação nesse aspecto foi reforçar a autonomia financeira do município ao possibilitar um número maior de transferências constitucionais, pois sem recursos próprios que garantissem a realização de obras e a manutenção de serviços públicos locais não seria possível manter a autonomia administrativa e política (SOUZA, 1996).

No aspecto político, os municípios constituem-se em entes federados com poderes de elaboração das suas próprias Leis Orgânicas elegendo diretamente os prefeitos (atualmente com a possibilidade de reeleição) e vereadores. Essas atribuições

³⁹ As audiências públicas se tornaram obrigatórias para discussão do orçamento municipal nas suas várias etapas.

⁴⁰ Um governo tem capacidade governativa quando é capaz de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas.

fortaleceram a arena municipal como *lócus* privilegiado de decisões políticas administrativas do Executivo para as iniciativas legislativas (FIORILO, 2006).

Em suma, os municípios brasileiros, com a Constituição de 1988, ganham maior centralidade e autonomia transformando-se num espaço importante para elaboração e aplicação de políticas públicas, além de local privilegiado para as disputas eleitorais que ganham importância fundamental, principalmente por ser o *lócus* mais próximo dos cidadãos. É nesse espaço específico que os partidos políticos travam a disputa eleitoral (FIORILO, 2006). Segundo Teixeira (2000), as atividades políticas no âmbito local são de fundamental importância, pois a esfera municipal é o lugar onde os cidadãos se relacionam socialmente e vivenciam todas as situações do cotidiano.

Diante deste contexto sobre o reconhecimento das transformações nos governos locais, o discurso em torno das virtudes do municipalismo tornou-se quase inquestionável. No entanto, considerando a realidade brasileira restam ainda muitas dúvidas sobre a capacidade da reforma aqui empreendida, gerar transformações nas esferas locais de modo que estas se constituam em governos democráticos e um instrumento de promoção da justiça social e da cidadania. Concordamos com Santos Junior (2001) quando este questiona se a descentralização posta em curso não constitui um mecanismo perverso de aprofundamento das desigualdades regionais e municipais quanto ao acesso equitativo a padrões mínimos de qualidade de vida. Para ilustrar este fato podemos nos ater a questão da própria agenda brasileira onde ocorre a disputa entre os estados e municípios em torno das instalações de empresas privadas e das isenções fiscais. A falta de mecanismos nacionais redistributivos que incidam sobre os investimentos públicos e a renda da população torna improvável a reversão dessas desigualdades e o desenvolvimento mais equitativo entre regiões e municípios.

Desse modo, torna-se válida a argumentação de que a descentralização municipal não é um meio suficiente para a garantia da gestão democrática e da justiça social nos municípios, já que a identidade entre descentralização, democracia e equidade não é evidente (SANTOS JUNIOR, 2001). Isso pode ser justificado pelo sentido atribuído ao poder local pela perspectiva neoliberal.

Segundo Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), o projeto de reforma municipal tem sido difundido pelos organismos internacionais atendendo aos preceitos estabelecidos pela agenda liberal de reorganização do Estado nacional que tem como idéias a descentralização e o protagonismo urbano como estratégia de enfrentamento das conseqüências do ajuste imposto pela globalização liberal. Os objetivos contidos na agenda liberal, como o aumento da gestão local, são explicados em razão da iminência de uma suposta crise de governabilidade das cidades e da necessidade de coesionar as forças locais para fazerem uso das oportunidades criadas pela globalização. No entanto, como aponta os autores, a postura dos organismos internacionais considera como negativas a ênfase em políticas de corte redistributivista e ainda, vê com ressalvas as propostas de novos instrumentos de interação entre Estado e Sociedade, que possam potencializar o aumento de demandas dos bens públicos e coletivos e legitimar direitos sociais, argumentando que isso poderia trazer agravos ou gerar o déficit público. Para essa corrente, a ação do Estado não deve ampliar os canais democráticos já existentes, as intervenções na área social devem se limitar a algumas políticas distributivas de caráter focalizado, onde o envolvimento da participação se restringisse à população-alvo desses projetos focalistas (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004).

Em oposição a esta proposta liberal, a concepção baseada na gestão democrática da cidade se baseia na crítica de vários autores à agenda liberal. Essa corrente reconhece que a mudança na economia e na sociedade têm colocado em pauta a necessidade de transformação nas instituições de governo local, na direção de construção de novos arranjos institucionais que promovam de maneira efetiva a interação entre o governo, mercado e sociedade que ao mesmo tempo, permitam a democratização da ação pública e assegure a regulação dos interesses privados ao interesse público (SANTOS JUNIOR, 2001).

Nesse contexto de polissemia que o processo de descentralização ocorre no Brasil, cabe aprofundar o papel do (e as implicações para) legislativo municipal na configuração de políticas públicas.

2.1. O LEGISLATIVO MUNICIPAL E O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir da Constituição Federal de 1988, as Câmaras municipais também se restabeleceram passando a desempenhar a função legislativa e fiscalizadora estabelecida pela Carta Magna. Dentre as mudanças mais importantes trazidas pela redemocratização do Brasil destaca-se o fortalecimento do Poder Legislativo dentro do sistema presidencialista. A Constituição da República consolidou legalmente essa mudança ao tornar o legislativo o *locus* das decisões terminativas do sistema político e aumentar o seu poder de fiscalização do Executivo⁴¹ (ABRUCIO, 1998). Essas mudanças ocorridas refletem no desempenho que o Legislativo passa a ter pós-1988, conquistando maior autonomia com o fim dos atos institucionais e com o restabelecimento de algumas de suas prerrogativas, deixando de ser apenas uma instância homologatória e figurativa. A nova Constituição permite ao Legislativo contribuir com a formulação de políticas públicas, no processo orçamentário e no controle das finanças públicas, atribuindo ao legislador um papel relevante no processo político (SANTOS, 2000).

De acordo com Couto (1998) com a Constituição, o Legislativo também ganhou capacidade decisória em questões que antes lhe eram vedadas, como a modificação da Lei Orçamentária. Também foram extintos os mecanismos antes utilizados, do decurso e do decreto-lei, de modo que o Executivo passou a depender do Parlamento para a aprovação de inúmeras medidas necessárias para a condução do governo.

No entanto, apesar da CF de 1988 ter concedido maior autonomia aos legislativos, as dificuldades dos legislativos locais tem sido imensas na busca de sua autonomia e de sua constituição. Podemos citar, por exemplo, a constituição da maioria

⁴¹ Nos municípios, o Poder Executivo é exercido pelos prefeitos e vice-prefeitos, todos eleitos por voto direto. Com relação ao Poder Legislativo, este é exercido pelas Câmaras municipais compostas por vereadores. Todos os representantes do Poder Legislativo são eleitos pelo sistema proporcional, e o tamanho das câmaras municipais é variável segundo a população de cada cidade. Os mandatos, tanto do poder Executivo quanto do Legislativo são de quatro anos; enquanto os prefeitos só podem ser reeleitos uma única vez seguida, os vereadores não têm restrições quanto ao número de reeleições, seguidas ou não (SANTOS JUNIOR, 2001).

absoluta e que exige uma mobilização de apoios difíceis a cada votação (quer pelo executivo, quer pelo legislativo) dado a fragmentação dos interesses partidários e políticos que caracterizam os legislativos locais, bem como o baixo grau de institucionalização partidária. Outro elemento que pode interferir neste processo é o poder de veto do chefe do executivo que pode, através deste instrumento, vetar total ou parcialmente um projeto aprovado pelo Legislativo, o que exige, portanto, negociações intensas entre estes poderes (KERBAUY, 2002).

E ainda, se a Constituição de 1988 por um lado ampliou a autonomia dos entes federados, atribuindo ao Poder Legislativo co-responsabilidade nas principais iniciativas, por outro manteve os amplos poderes de agenda do executivo. Para Santos (2000), se é verdade que a Carta Magna devolve ao Legislativo algumas das prerrogativas perdidas durante o período autoritário, é também verdadeiro que vários instrumentos procedimentais em favor do Executivo foram mantidos, o que torna incerta a afirmação de que o Legislativo teria voltado a ser *locus* relevante do processo decisório.

As prerrogativas dos parlamentares para iniciar o processo legislativo são muito restritas e em vários casos eles só podem se manifestar a partir das proposituras do Poder Executivo. O legislador não pode apresentar projetos sobre fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas; criação de cargos, funções ou empregos públicos; organização administrativa e judiciária, orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios. O legislador só poderá se manifestar nesses casos quando o Poder Executivo apresentar projetos nessas áreas, ou seja, a iniciativa de legislar nesses casos é do Executivo. O executivo tem exclusividade de iniciativa na introdução de legislação administrativa, orçamentária e fiscal e pode pedir urgência para as leis que apresentam prioridade, além disso tem autoridade para editar decretos com força de lei (KERBAUY, 2002).

De acordo com Kerbauy (2005), o Legislativo municipal (que sempre foi entendido como o elo mais fraco do poder municipal) fica diluído na discussão do novo desenho institucional que se apresenta para a política local. Executivo, Legislativo e sistema jurídico – os quais durante séculos definiram a estrutura do poder local, no Brasil – são obrigados a dialogarem e interagirem com novos atores políticos (os Conselhos Municipais, por exemplo). O novo desenho institucional tem que articular

estes novos atores políticos a uma série de práticas locais consagradas, quais sejam: a autonomização do Executivo em relação ao Legislativo; a iniciativa de legislação social quase sempre do Executivo; a perda do equilíbrio entre Executivo e Legislativo; o fortalecimento do Judiciário, especialmente do papel do Ministério Público; os novos atores que surgem da organização da sociedade civil e com a organização dos Conselhos Municipais.

Diante destas dificuldades, como afirma Kerbauy (2005), muitos serão os mecanismos através dos quais os vereadores poderão acessar a preferência do eleitor a partir de sua atividade no Legislativo, sejam através das indicações, solicitações e requerimentos, que se configuram em instrumentos de costura de redes políticas.

As questões apontadas sugerem que a participação dos vereadores no processo de formulação das políticas públicas municipais exige negociações e intermediações com diferentes segmentos sociais e com o executivo local, o que pode interferir na iniciativa de fiscalização do legislativo, que fica muitas vezes na dependência de fatores externos, tais como a mobilização da opinião pública pela imprensa e de grupos organizados (KERBAUY, 2002).

Em uma pesquisa conduzida por Kerbauy (2005), os dados obtidos são instigantes ao mostrarem que, segundo a visão do executivo e de presidentes de câmara, é o prefeito quem prioritariamente formula as políticas públicas. Em segundo lugar para a formulação de políticas (na visão dos prefeitos), é o conselho municipal; já para os presidentes de câmara, é o legislativo. Em seguida, o executivo considera o legislativo e as Secretarias como os terceiros formuladores de políticas públicas. Os presidentes de câmara indicaram o Orçamento Participativo apontando uma competição existente entre legislativo e Orçamento Participativo. Assim a autora conclui que as respostas apresentadas pelos sujeitos entrevistados indicam a existência de diferentes arranjos institucionais nos municípios de distintos estados e trazem para a cena política a figura dos secretários municipais, apontando que essa percepção é permeada pelo critério tecnocrático de que a análise custo/benefício é avaliada como a escolha mais apropriada. Se os conselhos municipais são, de fato, os formuladores da política municipal, as decisões tomadas e as formulações propostas estariam sob debate constante e sob o escrutínio público. Em tese,

entretanto, analistas de conselhos municipais [principalmente da área da saúde] tem demonstrado que esse espaço é atravessado por representações de segmentos da sociedade civil organizada que nem sempre são representativas dos interesses daqueles a quem representam.

No entanto, Kerbauy (2005) apontou que para os presidentes de câmara, cabe ao executivo, ao legislativo, às secretarias e aos conselhos municipais implementar as políticas formuladas. A partir destes dados é possível verificar a importância atribuída ao executivo neste processo, apontado pela maioria dos entrevistados como o maior responsável pela implementação de políticas públicas.

Segundo a autora, o governo municipal vive hoje, como consequência das novas regras sobre as relações intergovernamentais e das novas funções que deve exercer, um momento de reconfiguração da arena decisória e dos processos de tomada de decisão convivendo tanto com o tradicionalismo e as ações clientelistas (que sempre caracterizaram o poder local) quanto com os procedimentos universais que caracterizariam ações mais inovadoras das lideranças locais (KERBAUY, 2005). A mesma autora aponta que os poucos estudos disponíveis sobre o legislativo local indicam a manutenção de suas características seculares, relacionadas à baixa capacidade de legislar e a uma fraca atuação diante de um executivo mais forte.

Ruggiero Júnior (2005), fazendo uma revisão da literatura, afirma que os estudos apontam casos de Câmaras municipais com fraca organização, pouca autonomia institucional, produção legal de baixa relevância dos vereadores, submissão a pauta e agenda dos Executivos e com alto clientelismo. Entretanto, este autor destaca que mesmo permanecendo pontos negativos no comportamento parlamentar (como menciona acima), alguns estudos apontam maior equilíbrio institucional nas decisões, com êxito no uso de mecanismos regimentais dos vereadores (como nas obstruções a veto dos prefeitos). A relação entre legislativo e executivo as negociações podem ir de um extremo de cooperação a outro de conflito, do fisiologismo aos acordos mais discutidos politicamente.

Diante do exposto, a sustentação do papel do legislativo local depende de pesquisas que cubram as várias possibilidades de análise que o tema oferece e que poderiam contribuir para um melhor entendimento da democracia no Brasil, já que é nos

municípios que a dinâmica da representação e da participação tem alcançado sua maior expressão. Contudo, para além da relação entre executivo e legislativo local, dos procedimentos legislativos e dos constrangimentos que o sistema eleitoral e partidário ocasionam sobre o legislativo e seus membros, os dados nacionais sobre a sua composição sugerem que esta instituição exerce funções importantes, tanto eleitorais, partidárias quanto relativas à socialização das elites (KERBAUY, 2005).

Assim, é preciso reconhecer que as transformações recentes nas instituições de governo local e sua revalorização política integram um movimento que está em curso em grande parte dos países periféricos, tanto no quadro das transformações associadas a globalização quanto à implementação das reformas macroestruturais (SANTOS JUNIOR, 2001). Neste sentido, é fundamental nos apropriarmos do processo que envolve a formulação de políticas públicas tendo por *lócus* o legislativo municipal.

Como etapa para aprofundar esse debate, a seguir problematizamos a discussão sobre as diferentes abordagens dadas às políticas públicas para refletir a representação de interesses no interior do processo de formulação/implementação de uma dada política pública.

3. POLÍTICA PÚBLICA: INTERESSES DIVERGENTES, CONFRONTOS E NEGOCIAÇÕES

Este capítulo está estruturado em três eixos. Inicialmente abordamos a questão conceitual sobre política pública. Posteriormente, exploramos as fases que envolvem uma política pública para, por último, refletir a ação dos grupos de interesse no interior do processo de formulação/implementação de uma dada política pública.

Porém, antes de adentrarmos propriamente o debate sobre políticas públicas, é fundamental destacar que a tentativa de optar por um caminho analítico pode trazer o “risco de simplificar demais e perder grande parte dos aspectos essenciais dos determinantes e da dinâmica das políticas públicas” (FLEXOR, LEITE, 2008, p. 2). Com esse alerta, e esforçando para fugir a essa armadilha, passamos a reflexão sobre o que é uma política pública.

Uma política pública é resultado de um longo e emaranhado processo que envolve interesses divergentes, confrontos e negociações entre várias instâncias e atores. De acordo com Coutinho (2006) ao se falar de política, fala-se em grande medida de representação de interesses e, por conseguinte, de formulação das políticas que implementam ou bloqueiam tais interesses. Para este autor

[...] a noção de interesse ocupa um o lugar central na teoria social moderna, na teoria da época da expansão e consolidação da sociedade burguesa. A noção aparece claramente vinculada a uma concepção individualista, “materialista”, da sociedade: “interesse” é frequentemente sinônimo de benefício material imediato (p. 48).

A definição de políticas públicas se dá pelo resultado das relações e mobilizações estabelecidas entre esses atores; pelas instituições que podem facilitar ou impedir o acesso dos atores aos espaços decisórios; pelo processo de decisão, no qual se estabelecem coalizões e escolhas e também pelos produtos da política resultante (SILVA, 2001). Independente das áreas em que atuam e/ou interferem, as políticas públicas são tentativas de regular situações que apresentam problemas públicos, situações essas afloradas no interior de uma coletividade ou entre coletividades (LEMIEUX apud VIANA, 1995). Silva (2001) adota o conceito de políticas públicas

proposto por Salazar-Vargas como “[...] o conjunto de sucessivas respostas do Estado diante de situações consideradas socialmente problemáticas” (p.121). Hofling (2001) entende as políticas públicas como o “Estado em ação”; é o Estado implantando um projeto de governo através de programas de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Estado aqui não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. Entende-se que as políticas públicas são de responsabilidade do Estado quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.

Assim, a política pública é um processo complexo que envolve desde a transformação de problemas em questão que requer ação estatal, o processo decisório, o tratamento da questão, até a sua definição (que nem sempre a encerra definitivamente). E, por ser contraditória, a política pública possibilita a participação da sociedade na sua formulação e controle, contribuindo para a ampliação da cidadania (dos direitos individuais para os sociais e difusos) (COUTINHO, 2006). Usualmente classificadas de acordo com o setor/segmento da sociedade no qual intervêm diretamente (educação, saúde, criança e adolescente, cambial, monetária, anti-inflacionária), as políticas públicas podem ser alocadas em duas "linhas-macro": sociais (aquelas que têm como objetivo organizar a sociedade civil e a política) e econômicas (as que visam o funcionamento do mercado). A princípio, esta tipologia teria um efeito basicamente didático, pois não seria possível decantar em movimentos estanques os aspectos econômicos de uma sociedade das condições de vida de sua população ou, inversamente, reordenar os direitos dos cidadãos sem gerar reflexos monetários-financeiros. Na realidade, tanto as políticas públicas econômicas quanto as sociais estão intrinsecamente ligadas por serem dimensões diversas de uma mesma totalidade (ANDERSON, 1995).

Não seria factível proceder a uma discussão sobre as políticas públicas desenvolvidas em uma determinada sociedade sem, pelo menos, aludir-se ao caráter histórico do Estado responsável por sua criação, implementação e concretização (HOFLING, 2001). De acordo com esta autora, para melhor compreensão e avaliação das políticas públicas implementadas por um governo, é

fundamental a compreensão da concepção de Estado que sustente tais ações. Diferentes visões acerca da sociedade, Estado e políticas setoriais em geral, acabam por gerar projetos diferentes de intervenção.

O Estado atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalista em seu conjunto (e não estritamente a serviço dos interesses do capital), mesmo reconhecendo a dominação deste nas relações de classe. Esta função reguladora através da política social pode ser explicada dado que, a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado (OFFE, 1984). O Estado deve assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho e da reprodução da aceitação desta condição. Assim, estas podem ser consideradas as funções últimas da política social: como as distintas instituições sócio-políticas e estatais que contribuem para a resolução de problemas, gerando intervenções do Estado que atingem a sociedade como um todo (HOFLING, 2001).

Aqui defendemos que o conceito de política pública traz em seu interior múltiplas determinações que não devem ser pensadas de forma reducionista, desvinculando-a tanto da complexa relação de processos objetivos (mundo do capital) quanto dos inerentes à luta de interesses travados por sujeitos políticos (BEHRING, 2002).

A análise das políticas públicas vai muito além da compreensão das competências decisórias do Estado. Para Silva (2001) a análise de uma política pública requer **identificar como os diferentes atores sociais e institucionais interagem, formulam seus problemas e buscam solucioná-los, e de como se dá a negociação entre forças sociais e políticas envolvidas.**

Para Frey (2000), é competência do analista de políticas públicas refletir sobre como se dá a definição do problema (qual é o problema?), a geração e seleção de alternativas (o que pode ser feito para superar ou minimizar o problema?), a gestão da opção selecionada (a ação) e, por fim, o monitoramento e a avaliação (que resultados são obtidos por essa política?). O interesse na análise de políticas públicas não se restringiria a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e/ou implementados, mas **buscaria interpretar as inter-**

relações entre as instituições políticas que se colocam no processo, o processo político e os **conteúdos** que conformam a política propriamente dita.

Partimos aqui do conceito de política proposto por Salazar Vargas (apud SILVA, 2001), como “[...] diretriz ou curso definido de ação, deliberadamente adotado e perseguido para atingir um determinado objetivo” (p. 121). A política existe em virtude de existirem conflitos entre os grupos sociais. “A política intermedeia esses conflitos e a política pública é a única, em decorrência de sua associação como poder político, que detém o monopólio do uso da força, quando necessário no processo de intermediação” (p. 122).

As arenas políticas (também denominadas arenas decisórias ou arenas de luta) são locais onde se situa o conflito. Dentro dessas arenas, os atores envolvidos (governamentais e não governamentais) interagem, e é nelas que ocorre o processo político. As diversas intenções manifestas nas arenas políticas se materializam em decisões e a isso se dá o nome processo decisório, que se define como o diálogo entre as intenções e as ações. De acordo com Silva (2001, p. 122)

[...] as interações e as relações sociais que conduzem às decisões políticas e ao controle e à revisão dessas decisões constituem o que se denomina processo político, ao passo que os componentes e as estruturas nos quais o processo se realiza constituem o sistema político da sociedade.

Para pensar o processo decisório, no que diz respeito a formulação de políticas públicas, é preciso não limitar aos produtos derivados de um processo que envolve compreender as relações de poder inscritas e a via de resolução de conflitos e pressões exercidas por diferentes grupos de interesse. Portanto, além de refletir sobre a atividade política e a ação política aí inscritas, mas também inscrevê-las em um dado momento histórico, econômico e social vivenciado pelo sistema capitalista e de lutas políticas travadas pela sociedade no transcorrer dos processos históricos (FALEIROS, 2000). Segundo Viana (1995), o problema central do processo decisório é reconhecer quem está envolvido, sendo esse processo a culminância de uma variedade de decisões, algumas de rotinas e outras não. A decisão, portanto, levará em consideração os critérios que os partidos, as normas e a opinião pública estabelecem; os tipos de decisão (barganha, persuasão e comando); a ação da maioria; o ato de decisão do gestor e o clientelismo que historicamente atravessa esse processo no Brasil.

Nas sociedades modernas, nem sempre é fácil distinguir o sistema político do todo social, razão por que “[...] o sistema político pertence ao todo social e está perfeitamente inserido nele”. Igualmente difícil é identificar com clareza, os distintos processos políticos que conduzem às decisões e às formulações de políticas. Esses processos podem ocorrer nos espaços oficialmente designados pelo sistema político (como o legislativo municipal – foco do nosso estudo), mas também podem ocorrer em fóruns extra-oficiais, nos quais atores influentes utilizam seu poder para interferir nas decisões políticas (SILVA, 2001, p. 121).

E falando-se em políticas públicas, não podemos deixar de falar no ponto crucial que é o poder. Utilizando a definição de poder formulada por Bobbio, Silva (2001, p. 121) sugere que “[...] a categoria poder exercida pelo homem corresponde ao poder político”. Sendo que, “para que este poder seja exercido, não é preciso o uso da força”. “O que o caracteriza não é o seu uso, mas a prerrogativa ou exclusividade para fazê-lo”.

Os recursos de poder mais importantes são a informação, o apoio material e político, o prestígio, além da organização (LABRA, 2000). Vale-se desses recursos, os atores organizados para influenciar nas decisões políticas (em geral, através dos grupos de pressão). Incluem-se entre esses atores a burocracia estatal que é ao mesmo tempo agente e o ator mais organizado, mais influente e o mais bem informado de todos.

Este "poder do Estado", em torno do qual se travam as lutas políticas é, ao mesmo tempo, conquistado e assegurado pelas políticas públicas. Estas são, em última instância, instrumentos de mediação responsáveis pela organização de uma determinada sociedade, moldando, elevando, modificando, cristalizando, e/ou desvirtuando a trajetória e as condições de vida de sua população (VIANA, 1995).

No Estado moderno e contemporâneo existe uma separação formal-legal entre o poder público e o privado nas formas de administração. Existiria assim, uma hierarquia que estabelece quem manda em quem e por quanto tempo, assim como as penalidades cabíveis para os que não cumprem as regras (LABRA, 2000).

Assim, a análise de políticas públicas não procede a uma decomposição da esfera política com certas atividades sendo privilegiadas e outras colocadas de lado. O

próprio da análise é trazer um olhar diferente sobre a ação pública no seu conjunto. Segundo estes, o processo de análise das políticas públicas vai muito além da compreensão das competências decisórias do Estado.

A dimensão pública de uma política é dada pelo seu caráter imperativo, ou seja, o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade do poder público. Na análise de uma política pública implementada por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes. Estes diferentes aspectos devem referir-se a uma concepção de Estado na qual as políticas se movimentem, e requerer ainda a compreensão lógica das diferentes formas de intervenção sobre a sociedade, a fim de identificar os modos de relação existentes entre os atores públicos e privados e de compreender como a ação pública envolve dinâmicas pouco nítidas e evolutivas na fronteira entre Estado e sociedade (SILVA, 2001).

No caso das políticas públicas que têm como objetivo a redução da carga de problemas gerados pelas drogas (lícitas e ilícitas – foco de nosso estudo) são necessárias e envolvem uma intrincada luta entre diferentes grupos de interesse para que sejam (ou não) adotadas medidas políticas que sirvam como estratégia global de criação de um ambiente que ajude as pessoas a fazerem escolhas saudáveis⁴² (EDWARDS, 1994). Por exemplo, o encaminhamento de formulações de políticas públicas de enfrentamento ao uso indevido de drogas, deve obedecer ao princípio de que não se pode desenvolvê-las sem se pensar na sua inserção em políticas sociais mais amplas. Ao fazer este movimento é fundamental entendermos que um projeto de sociedade associando desenvolvimento, crescimento da democracia e da justiça social implicaria, de imediato, o deslocamento da reflexão segmentada sobre as distintas áreas setoriais no âmbito das políticas públicas de corte social - saúde, educação - e do cálculo custo-benefício em termos meramente contábeis, para uma formulação mais geral, em que pensar o planejamento social significa pensá-lo no interior de um dado projeto societário. Caso contrário, essas políticas sociais seguirão condenadas a se traduzirem em ações aleatórias, de baixa eficiência quanto aos seus objetivos definidos, subordinadas à disponibilidade eventual de recursos e sob o império da dicotomia investimento produtivo/investimento improdutivo; público/privado; Estado/mercado (COHN, 1998).

⁴² Aqui também variará o conceito de “saudável”.

Para Silva (2001), independentemente do conceito que se adote para políticas públicas, é importante que se considere que elas dizem respeito ao processo que se relaciona com a tomada de decisões pelo Estado. Estas decisões são dirigidas a toda a sociedade, que deve obrigatoriamente, acatar o que foi decidido. Ou seja, as autoridades políticas por meio do poder que dispõem, conseguem que as decisões sejam acatadas como valores que atingem a todos. Esta última característica da política pública é a que diferencia das demais. Apenas ela contém decisões que são impostas, pela força ou pelo consenso, a todos da sociedade.

Assim, quanto mais atores sociais ou institucionais fizerem parte do curso político, mais amplo ele será, sendo a política pública o resultado das relações estabelecidas entre eles. Visto isso, a política pública compreende (um conjunto de atores ou grupos de interesses que se mobilizam em torno de uma política): instituições (cujas regras de procedimento impedem ou facilitam o acesso dos atores às arenas decisórias); processo de decisão (no qual os atores estabelecem coalizões e fazem escolhas para ação); e produtos de processo decisório ou política resultante.

3.1 FASES DA POLÍTICA: UM POUCO DE CONTROVÉRSIAS

O texto que se segue mostra a relação que se estabelece entre atores governamentais e não governamentais no interior do processo político e apresenta as diferentes fases das políticas públicas com ênfase na formulação. Esta forma foi escolhida para facilitar a compreensão da dinâmica do processo decisório do legislativo municipal de Vitória na formulação de políticas públicas de drogas. Serão abordadas questões teóricas relativas à construção da agenda, formulação de políticas, implementação da política e avaliação e ainda será discutido o processo decisório e grupos de interesse.

Em geral, a literatura sobre *policy-making*⁴³ governamental refere-se a todo processo de formulação das políticas, sendo analisados temas que abrangem a formação da agenda desenvolvida a partir de problemas colocados pela sociedade, os espaços institucionais de tomada de decisão, o processo decisório em si e a forma como os atores fazem suas escolhas, tomam decisões, exercem pressões e formam coalizões para influir no resultado das decisões (FREY, 2000).

Com relação ao processo de formulação e de implementação de políticas públicas, diversos estudiosos têm elaborado inúmeros modelos de tipos ideais de *policy making* que tentam dar conta do processo ou fazerem comparação com outros países. Concordamos com Labra (1999) quando esta afirma que, do ponto de vista teórico, conceitual e metodológico, é um tema complexo. Assim, quando examinamos uma política pública, temos que refletir sobre um conjunto de agências “fazedoras de políticas”, mais os atores que vão participar do processo, assim também como a interação dos atores, os mecanismos e estratégias, critérios e estilos decisórios, utilizados pelas instituições responsáveis por fazer a política. As inter-relações entre essas agências (Executivo, Legislativo, Judiciário, grupos de interesse, partidos políticos, simples indivíduos e setores administrativos), os atores e as variáveis externas é que irão influenciar todo o processo decisório (VIANA, 1995).

Uma das estratégias metodológicas citada na abordagem do *policy-making* é a divisão deste em etapas diferenciadas, mas interdependentes. Autores como: Lindblon (1981), Viana (1995) e Labra (1999), identificam as seguintes fases: construção da agenda, formulação da política, implementação da política e avaliação.

Kingdon (1995) aponta somente três fases como constituintes das políticas públicas: construção da agenda, formulação de políticas e avaliação de políticas. Viana (1995) distinguiu-se, acrescentando ainda a etapa da implementação de políticas. Utilizaremos aqui a proposição de Viana. Para tanto, refletiremos sobre cada uma etapa, entendida aqui que não são estanques e rígidas, mas dinâmicas e interdependentes.

⁴³ *Policy-making* aplica-se ao modo de operar do Estado e se traduz no ato de fazer políticas públicas (VIANA, 1995).

A construção da agenda refere-se ao espaço de constituição de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e do cidadão, ou seja, o reconhecimento de determinado tema como problema de ordem pública. Segundo Viana (1995), esta etapa tende a ser influenciada por processos que de alguma forma provocam a proeminência de determinados temas e por participantes ativos tanto governamentais (*staff* administrativo, parlamentares, funcionários de carreira) como não governamentais (grupos de interesse, academia, partidos políticos e a mídia).

Kingdon (1995), vai definir agenda como sendo constituída por uma relação de assuntos ou problemas que chamam atenção do governo e dos cidadãos, podendo ser caracterizada em três tipos: **governamental** (assuntos que chamam atenção das autoridades), **não-governamental** (assuntos que são relevantes para opinião pública, mas não chamam atenção do governo) e **de decisão** (ou política) composta pela lista de assuntos a serem decididos.

Para este autor, dois aspectos podem influenciar a construção da agenda e a especificação de alternativas: os **atores ativos** e os **processos** pelos quais alguns assuntos e/ou itens se sobressaem. Com relação aos atores ativos, estes podem ser: os atores governamentais (executivo, parlamentares, funcionários do congresso, etc.) que possuem como recursos à autoridade legal, a publicidade e a longevidade; e os atores não-governamentais (estão divididos em agentes externos, pesquisadores e consultores, partidos políticos, grupos de pressão, opinião pública, mídia etc.) O processo pelos quais os assuntos se sobressaem tem estreita relação com a ação dos grupos de pressão que poderão influenciar na construção (inclusão ou exclusão) da agenda (KINGDON, 1995).

Assim, a inclusão/exclusão de um determinado assunto na agenda varia de acordo com o ativismo dos cidadãos e partidos políticos para chamar a atenção das autoridades, com a ideologia social (valores, crenças que favorecem ou não a opinião), com a interação dos atores e a possibilidade de participação democrática. Acrescentaríamos ainda, o contexto sócio político em que o assunto ou tema emerge. Esse processo, entretanto não é igual a todos. De acordo com Offe (1991), as chances das categorias sociais influenciarem a agenda são desiguais, porque o acesso e o controle dos meios de produção, de organização, de comunicação

também são desiguais. E ainda, há que se considerar que: 1) o descontentamento dos cidadãos politicamente inativos fará com que seus problemas possam não aparecer na agenda para decisão política; 2) que alguns participantes da política têm acesso fácil às pessoas que tomam decisões políticas, enquanto outras não; e, 3) que alguns membros da burocracia desempenham uma função importante na indicação de problemas à atenção das autoridades.

Seibel (s/d. a) acrescenta que ao se considerar a constituição da agenda pública, é *mister* refletir as ações do sistema de instituições políticas, particularmente do Estado. Enquanto ator principal que interfere na definição da agenda pública, o Estado produz um conjunto de ações de caráter seletivo e filtrador. Partindo da proposição de Claus Offe, Seibel (s/d. a) afirma que o caráter seletivo e filtrador produzido consiste na delimitação de um sistema de regras de exclusão/inclusão cuja função primordial seria a de selecionar os interesses compatíveis com os interesses globais do capital. Este 'sistema de filtros'⁴⁴ dos processos politico-administrativos operam em vários níveis antepostos um ao outro, que Offe (1984) identifica no sistema político como de estrutura, ideologia, processo e repressão.

No **nível da estrutura**, o autor identifica no direito à propriedade privada o exemplo mais simples do que seria uma seletividade estrutural. Podemos derivar daí que outras categorias inerentes ao processo de acumulação (renda, salário, lucro, etc.), também vão compor o espectro de critérios de uma seletividade estrutural (SEIBEL, s/d. b).

No nível da **ideologia**, o autor se refere a um sistema de normas ideológicas e estruturais. Seibel (s/d. b), utilizando a categoria Cultura Política, afirma que o viés patrimonialista que recorta a maior parte das instituições brasileiras, exerce um caráter de filtragem ideológica (relações clientelistas, por exemplo). A forma da democracia (representativa, delegativa ou participativa) constitui também em elemento selecionador e excludente de grupos, interesses ou demandas, etc.

Como **nível de processo**, Claus Offe define os procedimentos institucionalizados da formulação e implementação política. Ele aponta para os processos de assessoria parlamentar; da barganha coletiva, do planejamento, do assessoramento político -

⁴⁴ Denominação cunhada por Claus Offe (1984).

científico, das campanhas eleitorais, como instâncias que realizam pré-julgamentos, e definem *a priori* os possíveis conteúdos e resultados de processos que constituem a agenda pública (SEIBEL, s/d. b).

A **repressão**, como última escala das operações de seleção do sistema de dominação política, consiste na aplicação ou na ameaça de atos repressivos do aparelho estatal através dos órgãos de polícia, exército ou justiça (SEIBEL, s/d. b). Uma vez inscrita na agenda política, o processo subsequente seria a formulação de política. Na fase de formulação de políticas, esta pode ser definida como a elaboração de alternativas de ação/intervenção da ordem pública em resposta a problemas que constem da agenda política (VIANA, 1995). Esta etapa sofre a influência de diversos atores de acordo com os interesses em jogo, contudo é executada ou deferida por autoridades com reconhecimento legal para tal, o que pode resultar em inúmeras alterações entre os itens da agenda e a formulação final. A autora refere ainda que o processo de formulação de políticas está centrado num diálogo entre intenções e ações dos atores envolvidos.

No processo de formulação de políticas, a capacidade de determinados grupos sociais incluírem assuntos na agenda é diferenciada (KINGDON, 1995). Uns possuem recursos de poder superiores ou diferenciadas a outras⁴⁵. A fase de formulação de políticas pode ser definida como a elaboração de alternativas de ação/intervenção da ordem pública em resposta a problemas que constem na agenda política. Esta etapa sofre a influência de diversos atores de acordo com os interesses em jogo, contudo é executada ou deferida por autoridades com reconhecimento legal para tal. O processo de formulação de políticas está centrado, assim, num diálogo entre intenções e ações (VIANA, 1995). Para a autora as fases mais importantes para a formação de políticas são a formulação e a implementação.

Fazendo uma revisão da literatura, Dagnino e Gomes (2006), ao referirem ao processo decisório destacam que a etapa de formulação de uma política pública pode assumir um modelo incremental ou um modelo racional. O modelo incremental destaca um processo decisório marcado pela negociação e barganha, sem a utilização de qualquer metodologia específica. Caracteriza-se pelo diálogo entre

⁴⁵ Por exemplo, DIAP e FIESP.

partidários de interesses e cursos de ação distintos, todos dispendo tanto de informação plena quanto de poder indiferenciado. Estes autores destacam que a formulação aqui teria como resultado um 'consenso', consenso esse freqüentemente ilusório e precário, pois em verdade mascararia os mecanismos de controle presentes no processo de delimitação da agenda de decisão. A supressão de conflitos que ficam encobertos no decurso do processo e a manipulação de interesses acabam por reduzir a agenda a assuntos considerados "seguros" pelos atores. A adoção deste modelo, advertem os autores, conduziria a situações de não-tomada decisão que favorecem as elites de poder, já que não irá gerar regras ou leis que vão ao encontro dos seus interesses. "Este 'consenso' possui, ademais, um caráter efêmero a medida que se pode desfazer quando da implementação da política" (DAGNINO; GOMES, 2006, p. 2). A implementação da política que resulta deste "consenso" seria, em aparência, desprovida de conflitos já que houve um acordo entre os atores.

O segundo modelo possível de ser adotado no processo de formulação da política denomina-se modelo racional. Este envolve a utilização do planejamento como apoio ao processo decisório. Sua adoção envolveria uma minuciosa definição dos interesses, valores e objetivos de cada um dos atores (ou partidários) de interesses e cursos de ação distintos. Neste modelo (ao contrário do anterior) existiria um elemento concreto – o plano - que explicita o acordo alcançado. Em conseqüência, o critério usado para a avaliação do resultado da política é a sua aderência aos objetivos planejados e aos impactos desejados (DAGNINO; GOMES, 2006).

A implementação tem a característica de ser uma fase onde se mostra os resultados aparecem (ou não). De acordo com Labra (1999), é na fase de implementação que as condições de sustentação de uma política são determinadas. Entre a formulação, sua implementação e o resultado final ocorrem grandes alterações na política podendo as intenções inicialmente estabelecidas serem totalmente mudadas, gerando novos conflitos e resistências. Os novos conflitos surgidos podem ser novamente levados à arena de discussão. A implementação terá bons resultados se for determinada pelos grupos sociais de interesses mais afetados pelas reformas. A autora, ainda refere que o segredo do sucesso de uma dada política pública será a existência de sintonia entre formuladores, implementadores e público-alvo.

Para a autora, os ajustes constantes entre os interesses possibilitam grandes alianças, que acabam por envolver, em alguns casos mais notáveis, representantes do capital, do trabalho e do Estado, que tentam mediar políticas adequadas às partes envolvidas e interessadas que dizem respeito a toda a sociedade. A política deve ser pautada por permanente diálogo, pois como existe discordância de valores e opiniões diversas a respeito das regras, sob às quais vivem os cidadãos, estes reconhecem que devem trabalhar juntos para influir nessas regras ou fazer com que sejam aplicadas. Uma vez existindo o conflito, este poderá ser resolvido através da coerção, negociação ou consenso (LABRA, 1993).

Na literatura que trata sobre a produção de políticas públicas, podem ser encontradas diversas formas pelas quais os interlocutores organizados se vinculam às arenas de decisão do Estado (LABRA, 1999). Para que se possa entender essas relações, é necessário que se compreenda as mudanças na estrutura do processo político, na diversificação funcional e na amplitude das associações de interesse e na maneira como seus representantes compactuam com as instâncias decisórias.

Para Meny (apud MARTINS, 2002), a formação de grupos¹⁴ é um fenômeno comum a todas as sociedades que se constituem em torno de interesses comuns. O grupo de interesse se distingue dos outros grupos pela sua interação com as instituições do Estado e com os partidos políticos. Embora sejam influenciados pela ideologia política, os grupos possuem acesso facilitado ou dificultado conforme sua proximidade relativa com o poder. Os grupos de interesse ou de pressão⁴⁶ seriam assim, associações voluntárias entre indivíduos que partilham interesses comuns.

Esses grupos de interesse agem tanto na formulação quanto na decisão política. A pressão e a influência não se esgotam nas ações exercidas junto às instâncias decisórias. Os grupos podem fazer pressão sobre o Estado, aproximam-se do poder visando influenciar suas decisões, mas não participam diretamente do poder político nem do processo eleitoral (VIANNA, 2000). Assim, defende Aragão (1994), que praticamente em todo Estado democrático em que exista a garantia constitucional e/ou legal para o direito de livre associação para fins lícitos e os direitos de petição, ocorrem ações de defesa de interesses por parte dos grupos organizados da

⁴⁶ Alguns autores diferenciam o conceito grupos de pressão e grupos de interesse. Neste, trataremos sem estabelecer distinção.

sociedade. Para este autor, a ação de grupos caracterizou-se pelo aspecto lícito, excluindo daí - ou recusando como possibilidade - a prática ilícita de influenciar (ARAGÃO, 1994).

Cabe destacar, que a razão objetiva para a existência desses grupos é **influir nas decisões dos poderes públicos, intermediar e transmitir os interesses dos seus grupos aos centros de decisão**. Esses grupos exerceriam tanto influência no curso decisório quanto cumpririam função fiscalizadora, utilizando como recursos a prática do *lobbying* (VIANNA, 2000).

Para Aragão (1994) a palavra “*lobby*” significa, em inglês, ante-sala, vestíbulo, saguão. Refere-se ao lugar onde ficavam as pessoas que procuravam influenciar as autoridades e/ou políticos e que acabou por designar a ação de profissionais ou grupos que buscavam exercer pressões, para que fossem aprovados projetos em benefício daqueles que são por eles representados. No dicionário Michaelis (2007), além dessa, há ainda como definição de *lobby*, um grupo de pessoas que trabalham ou conduzem para influenciar os membros de uma legislatura a votar de acordo com o seu grupo especial de interesse; solicitar ou tentar influenciar o voto dos membros do Legislativo, tentar influenciar políticos e ou servidores públicos a favor ou contra (proposição legislativa, por exemplo).

Segundo Oliveira (2004a, p.12), “*lobbying* é o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país”. Farhat⁴⁷ (2007), acrescenta um aspecto contraditório para muitos autores, a dimensão ética que envolve essas atividades. Para este autor,

[...] *lobby* é toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes (p. 50-51).

Neste sentido, o processo envolve assim um caráter instrumental e técnico que resultaria na ampliação da ação legislativa em termos de conhecimento sobre matérias específicas que demandaria aprofundamento teórico-técnico. Subjaz aqui

⁴⁷ Foi proprietário e diretor responsável pela extinta revista Visão, foi presidente da EMBRATUR de 1975 a 1977 e ministro no governo Figueiredo 1979-1980.

uma outra dimensão – ao instruir teórico e tecnicamente, o *lobbista* defende posições e interesses dos grupos aos quais representa. Esta faceta é destacada por Aragão (1994) quando enfatiza que os *lobbies*, como qualquer conjunto de pessoas ou entidades, procuram obter normas, dispositivos e respectivas interpretações, bem como medidas de um modo geral favoráveis aos seus intentos. De acordo com Vianna (2000), esta compreensão reitera a idéia de que o *lobismo* configura um modo legítimo de articulação de interesses diferentes, senão substitutivo ao neocorporativismo. As pressões desses grupos de interesse, conhecidos como *lobbies*, encontram-se exercidas junto aos espaços políticos, como o Congresso, para transformar demandas em matéria-prima.

Mas, para entender esse processo, é fundamental compreendê-lo historicamente. Com o aumento da interferência do Estado na economia, a partir de 1920, o governo passou a ditar normas para atividades antes desregulamentadas e livres da ingerência ou interferência estatal (ARAGÃO, 1994). Nesse contexto, como defende Oliveira (2004a), o *lobbying* surge como processo de diálogo entre grupos de interesses econômicos e o governo, tendo sido apropriado por organizações, as quais poderiam ser denominadas de identidades sociais ou idealísticas, comprovando a validade do processo para representar interesses face aos agentes governamentais.

Se tomamos a história recente do país, com a redemocratização, uma série de agentes, pouco acostumados com o novo modelo de participação e carentes de canais de representação política, aderiram ao *lobbying* como forma de pressionar os decisores em favor de seus interesses, o que ganhou visibilidade no período de atuação da Assembléia Nacional Constituinte (VIANNA, 2000). A democracia trouxe novos atores à arena decisória e os aspectos processuais da tomada de decisão foram alterados. Essa nova situação, além de motivar uma aproximação entre os grupos e o Congresso Nacional, os levou a montar departamentos de assessoria parlamentar e a contratar consultores externos. O retorno dos grupos de pressão ao Congresso Nacional, a partir do final da década de 1970, foi facilitado pelo processo de "abertura política" no Brasil e pela real perspectiva de que as oposições poderiam assumir o poder (ARAGÃO, 1992). O resultado do processo de redemocratização foi o fortalecimento do Congresso Nacional como poder político e, conseqüentemente,

dos grupos de interesses, que fazem pressão e tentam influenciar os legisladores (OLIVEIRA, 2004a).

Nesse contexto, renasceu o interesse sobre o papel institucional dos grupos de pressão, notadamente frente ao poder Legislativo. Em 1988, evidenciou-se a atuação dos mais diversos grupos na defesa de seus interesses durante o funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte. Entre esses grupos, estavam desde as antigas federações empresariais, a da indústria farmacêutica multinacional, a das empresas estrangeiras de telecomunicações, e muitas outras, de minorias, que buscavam o reconhecimento legal ou o estabelecimento de penas para a discriminação, dentre outras reivindicações. Alguns grupos, tratados por Vianna (2000) como grupos de interesse, como dos indigenistas (já aparecem registrados na Câmara dos Deputados desde 1983), o grupo de mulheres que representavam o “*lobby do batom*” (grupo este que defende as causas feministas e que já atuava desde os anos 1970, quando os primeiros grupos feministas se registraram como entidades legais). O *lobby do batom* por exemplo teve um trabalho intenso, sobretudo, durante a Constituinte. Questões como licença-maternidade, aborto, pátrio-poder, e muitas outras ali se encaminharam de forma decisiva e, portanto, o acompanhamento era apontado como necessário (VIANNA, 2000).

A articulação de distintos interesses no plano social, a agitação política aberta dos mesmos com vistas a influenciar decisões, e o palco ungido para sua atuação, novidades que o momento constituinte consagrou, cristalizaram mudanças importantes no relacionamento dos cidadãos com o Estado. A abertura de alguns centros de decisão a setores antes excluídos desse processo, bem como a autonomia adquirida pelo sindicalismo e pelas entidades representativas redefiniu o perfil do corporativismo que por longos anos caracterizou a relação Estado/sociedade no Brasil (VIANNA, 2000). Para a autora, o conceito corporativismo ou neocorporativismo, que expressa o uso generalizado de canais “corporativos” de participação em processos decisórios no capitalismo democrático europeu, apresenta sérias dificuldades quando aplicado ao caso brasileiro. A nova configuração de atores nos centros de decisão, como a atuação aberta de grupos de interesses e *lobbies*, principalmente dentro do Congresso, leva a constatação de que o Brasil, no momento atual (guardadas as devidas especificidades), está mais

próximo do modelo americano de “grupos de interesse” que competem no mercado político do que dos sistemas de “integração negociada” ao estilo europeu (VIANNA, 2000). De acordo com Schmitter (apud VIANNA, 2000) o uso do conceito de corporativismo não seria adequado em governos onde a atuação de grupos de interesse exercem uma pressão competitiva e utilizam concertações (típicas dos *lobbies* americanos) de acordos que envolvem os atores fundamentais representantes de pólos antagônicos - capital e trabalho. Para o autor, as estruturas de intermediação de interesses corporativos são aqueles que em oposição aos pluralistas⁴⁸, se mostram unicistas, obrigatórias, não-competitivas, hierarquizadas e funcionalmente diferenciadas.

Segundo Labra (1999), independentemente do modo de interação dos interesses organizados com as instituições para decidir sobre a política, a natureza da instância decisória determina o grau de permeabilidade frente aos agentes externos. Para esta autora, na sociedade contemporânea, não existiria um formato de decisão e intermediação puramente pluralista ou corporativista. No caso do Brasil, desde o corporativismo varguista até o presente democrático, alterações radicais ocorreram tanto nas relações entre o Estado e a sociedade quanto na forma de organização de interesses (LABRA, 1999).

Segundo Vianna (2000), algumas características sociais e políticas que nos EUA impedem arranjos neocorporativos, estimulando o *lobismo*, estão visivelmente presentes no Brasil. O regime presidencialista com seus conflitos latentes entre Executivo e Legislativo, a estrutura partidária fraca e pouco enraizada na sociedade, entidades de representação dos grupos sociais segmentadas, com baixa capacidade de interlocução e uma disseminada cultura do privatismo, por exemplo, se enquadram como componentes de uma realidade análoga a americana, favorável à prática *lobista*. Esse modelo americanizado das organizações de interesses, como refere a autora, trazem problemas sérios, já que em muitos outros aspectos

⁴⁸ De acordo com Labra (1999), a corrente pluralista defende que a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesse que maximizam seus benefícios e reduzem os custos a partir de uma associação voluntária de seus membros. Enfatiza elementos tais como a dispersão do poder e o acesso livre e competitivo de grupos de pressão às esferas de decisão. Essa corrente afirma a existência de poderes contrabalançados, de modo que todos os grupos, por meio de pressões, aí incluindo o *lobbying*, teriam a mesma chance de influenciar o *policy-making*.

fundamentais (entre os quais a própria possibilidade material daquele exercício), o Brasil nada tem a ver com os EUA.

Vianna (2000) elenca algumas características de nosso sistema político, as quais em sua opinião contribuíram para o desenvolvimento do *lobbying*. A autora afirma que no Brasil nunca houve partido político com as características (e as raízes) das agremiações social-democratas européias; políticas keynesianas não foram propriamente o forte das experiências de planejamento econômico no país; e, sobretudo, no campo das relações de trabalho e do movimento sindical, o arbítrio e a segmentação corporativa sempre predominaram impedindo que qualquer idéia de “pacto” vingasse. Desse modo, os formatos neocorporativos e concertacionais de organização dos interesses e de influência sobre os processos decisórios, decisivos para a consolidação do Estado de Bem-Estar, não se estabeleceram no Brasil. Ao contrário, a prática particularizante do *lobismo* se impôs. Para a autora, o *lobbying* é uma alternativa ao neocorporativismo enquanto formato de articulação de interesses; alternativa que já parece arraigada na sociedade brasileira.

Para esta mesma autora, como nos EUA, o *lobismo* no Brasil é uma atividade difusa, exercida tanto por associações, sindicatos e agrupamentos com determinados interesses quanto por anônimos representantes de clientelas variadas. “O *lobismo* é uma rede difícil de se tornar visível, estimulada pela fragilidade dos partidos políticos e da sociedade civil organizada, que mobiliza tanto aqui como lá, recursos volumosos e muitas pessoas” (VIANNA, 2000, p. 109). A autora acrescenta que retratar o *lobismo* significa quase que repetir as descrições americanas do fenômeno, dada a diferença que, no caso brasileiro, as dificuldades para diagnosticar o seu alcance são maiores, já que a prática não é regulamentada⁴⁹. O simples acompanhamento do noticiário pela imprensa revela o quanto está presente

⁴⁹ No Brasil não há regulamentação para o *lobby*, mas há dispositivo no Regimento da Câmara Federal que admite o registro de representação corporativa de nível superior, isto é confederações. Há 62 registradas. Há também projetos em tramitação, o mais importante dos quais é o do ex-deputado, ex-senador, ex-vice-presidente Marco Maciel. Em 1983 apresentou um projeto de lei para regulamentar a atividade de “*lobby*” no Congresso Nacional. Seu projeto foi aprovado seis anos depois e, desde então, permanece engavetado na Câmara dos Deputados sem ter seguido para votação no Senado. O Projeto de Lei do Senado, nº 203, de 1983, dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional. O Artigo 1º diz; “as pessoas físicas ou jurídicas que exercerem qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo deverão registrar-se perante as Mesas Diretoras do Senado Federal e Câmara dos Deputados”. O projeto também prevê que Senado e Câmara deverão distribuir credenciais de acesso aos registrados, bem como definir os limites de atuação.

na política brasileira os *lobbies*. *Lobismo* tornou-se mais um neologismo incorporado ao vocabulário nacional e perfeitamente adaptado às condições locais. No entanto, no Brasil o *lobbying* está associado a um forte estigma de marginalidade (seja através de políticos, ou da mídia), pois durante décadas foi (e continua sendo) associado com a prática de corrupção e tráfico de influência.

Oliveira (2004a) se contrapõe a esta visão negativa sobre o *lobby* apontando que o termo “*lobbying*” é utilizado com imprecisão. Para a autora, o estigma que o *lobbying* carrega está relacionado ao fato da atividade aparecer associada a escândalos, a licitações direcionadas, propinas e obras superfaturadas. No entanto, afirma que *lobbying* x corrupção e *lobbying* x tráfico de influência são atividades diferentes que não podem ser conjugadas.

A autora denomina o *lobby* como um saber especializado e com informação privilegiada, no entanto, reconhece que esse nem sempre é praticado da maneira ideal. Além das práticas ilegais propriamente ditas, o *lobbying* apresenta algumas características que podem ser vistas como danosas a uma sociedade democrática e igualitária (OLIVEIRA, 2004a). O fato de que apenas alguns segmentos da sociedade estão aptos a implementar uma ação de *lobbying*, leva a um desequilíbrio na esfera da representação de interesses, visto que o modelo ideal seria que todos os segmentos da sociedade, tivessem as mesmas condições de implementar uma ação de *lobbying* (OLIVEIRA, 2004a). O que mascararia aqui é por um lado a assimetria de poder e de possibilidade diferente de exercício de poder e, por outro, os diferentes interesses em jogo que vedam a explicitação de determinadas demandas.

Sabemos ainda que nem todos têm condições financeiras e estrutura para realizar a atividade de *lobbying*. Segundo Vianna (2000), os representantes dos trabalhadores, por exemplo, não aprenderam inteiramente a “jogar”. Dilacerados entre a defesa de privilégios corporativos (às vezes justos e quase sempre reforçadores de desigualdades) e a constatação das críticas ao sistema público, acabam por imobilizá-los.

Oliveira (2004a) lembra ainda que a prática do *lobbying* envolve também uma condição entre diferentes atores envolvidos. Como exemplo, aponta as diferenças

relacionadas à estrutura que possuem a Confederação Nacional da Indústria (CNI), por um lado e o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), por outro. A CNI dispõe de recursos financeiros, inúmeras vezes maiores que os do DIAP. E isso ocorre porque o DIAP, além de não ser agraciado com a contribuição sindical das Federações e Sindicatos da Indústria, depende da mensalidade de seus associados para se manter.

Para nos ajudar a entender melhor a relação do *lobbying*, Vianna (2000) vai nos trazer uma análise sobre o *lobbying* a partir de uma série de categorias. Com relação à natureza e ao escopo do interesse, a autora afirma que o *lobby* pode representar uma grande empresa (a IBM, por exemplo), grupos de empresas (as grandes empresas de um setor) ou frações do capital (os bancos, o capital imobiliário, etc); pode também ser representativo de segmentos sociais, mais ou menos amplos, com ou sem interseções, com ou sem interesses empresariais: como as universidades, as igrejas (Católica e demais igrejas cristãs), advogados, cientistas, consumidores, portadores de deficiências físicas, minorias e tantos outros; e pode ainda aparecer como representante de um sindicato ou dos interesses dos trabalhadores (o DIAP, por exemplo). Farhat (2007) acrescenta ainda a esta lista, o ministério público, “banqueiros” do jogo do bicho, indigenistas ou ecologistas, empregados de empresas estatais, inquilinos e senhorios, estados e municípios, funcionários públicos, donas de casa e domésticas.

Desse modo, é inegável que o *lobbying* apresenta um formato de articulação de interesses que acentua as divisões sociais e favorece os grupos que possuem maiores recursos financeiros. Outra questão que deve ser levantada está relacionada à prática dos *lobistas*. Ao defender interesses específicos e muitas vezes particularistas, a maneira *lobista* de influenciar decisões incide negativamente sobre as possibilidades de alargamento da proteção social promovida pelo Estado (VIANNA, 2000).

E ainda, o modo de articulação de interesses e os interesses almejados nem sempre significam tendências políticas positivas, pois geram sobrecarga da agenda pública, fragmentação do aparato estatal numa variedade de interesses departamentais/setoriais e a formulação de políticas tende a efetuar-se entre partes do Estado e grupos de interesses clientelistas (LABRA, 1993).

Buscando uma síntese do que foi até aqui discutido, é *mister* destacar que os aspectos do sistema político brasileiro possibilitam o desenvolvimento do *lobbying* no Brasil e esse se deu a partir de uma “americanização” de nossa política. A “americanização” da política brasileira consiste na conjugação de determinadas características, entre elas: ambiente em que interesses fragmentados e múltiplos competem por maior influência sobre os processos decisórios; predominância de demandas particularizadas; diminuição da atuação de grandes organizações representativas dos diferentes interesses sociais e aumento da atuação dos *lobbies* como intermediadores de reivindicações tópicas e a predominância da competição em torno de questões pontuais (VIANNA, 2000).

A organização do Estado brasileiro contribuiu para o desenvolvimento do *lobbying*, uma vez que apresenta extrema permeabilidade ao particularismo; tem pouco poder de *enforcement*; possui partidos políticos fracos; demonstra um desvirtuamento das funções legislativa e judiciária, que leva a uma certa confusão entre o que é público e o que é privado (privatização do público); e por último, um mercado de trabalho muito heterogêneo, segmentado e excludente. Todas essas questões conjugadas levariam os grupos de pressão e/ou interesses a aderir à prática do *lobbying*, negando assim a construção de pactos neocorporativos (VIANNA, 2000).

Os grupos de pressão vinculados à defesa dos interesses da classe trabalhadora, em sua grande maioria, ficaram à margem desse processo. A falta de transparência das informações e do processo de tomada de decisões e a centralização de poder dentro do Legislativo contribuía para que apenas um pequeno grupo de notáveis pudesse efetivamente ter alguma influência sobre o processo de tomada de decisões (VIANNA, 2000).

Pautadas nas discussões sobre descentralização e processo decisório no interior da política pública, cabe perguntar: como pensar a questão da ação do Estado brasileiro na formulação de políticas sociais públicas e a ação dos *lobbies* no interior desse processo? Como articular esse processo em um contexto de descentralização política, econômica e fiscal?

Partimos para pensar como o Estado brasileiro incorporou a questão das drogas na agenda política em um contexto permeado pela presença de diferentes atores com

diferentes interesses e atravessado por pressões internacionais. Trazemos como pressuposto que pensar a política pública sobre drogas formulada pelo Estado brasileiro requer inscrevê-la em um contexto mais amplo.

4. O ESTADO BRASILEIRO E A “QUESTÃO DAS DROGAS”

O fenômeno contemporâneo do consumo de drogas não tem precedentes na história da humanidade, dado que seu alto desenvolvimento encontra-se profundamente atrelado a elevados interesses econômicos (ESCOHOTADO, 2002). De acordo com Mesquita (2006), a história do consumo de drogas se mistura com a história da humanidade, mas em nenhum momento anterior ao contexto atual o consumo de drogas foi estimulado como produto, com mercado e *marketing* estabelecidos e com lucros que chegam à casa de 500 bilhões de dólares/ano⁵⁰. Estes lucros, como em toda cadeia produtiva, vão crescendo do produtor intermediário até o distribuidor final. Interesses comerciais associados envolvem a poderosa indústria de armas e o mercado financeiro, além de outros segmentos menos relevantes. Hoje, o Brasil globalizado é parte deste fenômeno. De um país considerado de trânsito no processo de comercialização de drogas na Europa e nos EUA, ele tornou-se, gradativamente, um grande consumidor de drogas ilícitas, além de apresentar um intenso consumo de drogas lícitas (MESQUITA, 2006).

Assim, há que se questionar: Que políticas públicas devem ser formuladas para enfrentar ou minimizar os impactos negativos associados a esse consumo? Como regular sua utilização evitando danos à saúde, aos seus usuários e a sociedade como um todo? Essas perguntas estruturam-se baseadas em um fato incontestável: estamos em uma área que envolve múltiplos interesses e perspectivas teóricas divergentes.

Tomando como exemplo o caso das drogas lícitas, como as bebidas alcoólicas, o seu consumo pode ser entendido como um ato social que deve ser compreendido no contexto de valores, normas e atitudes de cada cultura, existindo em todas as sociedades padrões institucionalizados de uso destas, bem como de motivos e de oportunidades e escolha para o seu consumo. Cada sociedade transmite às

⁵⁰ Esta cifra é extremamente vulnerável a erros, por se tratar de uma atividade com difícil mensuração de lucros.

sucessivas gerações o padrão do beber, as condições e os contextos nos quais a bebida é preconizada. Desta forma, o próprio ambiente cultural criaria as estratégias de controle social sobre o uso do álcool, definindo a forma, o como e o momento de beber, priorizando os espaços e as situações adequadas (BERTOLOTE, 1997).

Essa ampla variação dos modos de relacionamento com o álcool implica um grande desafio para as autoridades responsáveis pela elaboração das políticas públicas em todo o mundo. Afinal, o que se deve fazer para controlar os problemas gerados por uma substância que ao mesmo tempo que traz dados alarmantes de prejuízos para a saúde pública por outro lado está associada a aspectos tão arraigados em nossas culturas?

No caso do álcool, tanto a qualidade quanto à disponibilidade das bebidas alcoólicas sofreram um aumento significativo com o surgimento da produção industrial e da crescente indústria alcooleira, que já era (e ainda continua sendo) capaz de fazer *marketing* junto às massas e *lobby*⁵¹ junto à classe política. Por outro lado, os velhos mecanismos de controle social perdem força a medida que a população migra das áreas rurais para as periferias dos grandes aglomerados urbanos (BABOR; CAETANO; CASSWELL, 2003).

Embora muitos sejam os estudos e intervenções realizados e que apontam para a necessidade de políticas públicas, o fenômeno do uso indevido de drogas ainda se depara com barreiras tais como os interesses econômicos envolvidos na produção e venda de drogas, a multiplicidade de perspectivas que norteiam a todos (pesquisadores, leigos, políticos, religiosos, etc) e a falta de recursos (humanos e materiais) adequados para ao seu tratamento (BABOR; CAETANO; CASSWELL, 2003). Ainda são insuficientes as investigações que abordam a questão em suas múltiplas dimensões, pois grande parte dos estudos se reduzem a diagnósticos de situações e investigações sobre a consequência mais dolorosa do uso de drogas: a morte.

Diante do exposto, partimos nesse estudo de dois pressupostos: Primeiro, existem formas diferentes nas quais o problema das drogas é configurado e é incorporado na

⁵¹ Como visto no capítulo anterior, o *lobby* pressupõe competição e luta concorrencial de interesses divergentes. É uma resposta à intervenção do Estado, por isso é um fenômeno usual na esfera legislativa (VIANNA, 2000).

pauta de diferentes grupos como algo que requer a ação do Estado. Segundo, esse processo de configuração não é linear, mas fruto de uma constelação de fatores e forças políticas e correlações de poder que poderá dar contornos contraditórios ao entendimento da questão. Isto se dá ao observarmos que o campo das drogas abriga várias concepções (BERTOLOTE, 1997). Cada uma dessas concepções dá maior relevância a um ou a outro aspecto ora do comportamento do usuário de drogas, ora do processo de oferta da substância, ora ainda, a sua dimensão econômica ou cultural.

Essas dimensões podem ser entendidas por eixos explicativos: jurídico-moral, médico-social, psicossocial e sociocultural. O modelo jurídico-moral parte do princípio que o problema se inscreve no campo moral (fraqueza, ausência de valores). A solução do problema do uso de drogas se daria pela ação de mecanismos de impedimento do acesso e da utilização de substâncias pela repressão ao tráfico e ao uso. Separa drogas lícitas (como o álcool e a nicotina) das ilícitas e se preocupa com o controle das últimas. Inscreve o problema no interior do Código Penal que prescreve as penas passíveis de punição. Apesar do emprego de recursos astronômicos e resultados medíocres, o modelo encontra força nas parcelas mais conservadoras da sociedade e é freqüentemente utilizado como forma de controle social (CRUZ, 2000). Esse modelo explicativo apresenta imagens sociais distorcidas. O drogado é visto como fraco, sem força de vontade, sendo identificado por termos com conotações negativas, encarado como problema individual que demanda procedimentos punitivos e adoção de sanções legais. É alvo de preconceitos, pois é julgado a partir da convicção de que uma vez drogado, será sempre drogado (BUCHELE, 2001).

O modelo médico-social tenta estender para esse campo paradigmas que tiveram sucesso para explicação de outras formas de adoecer. No caso do alcoolismo, por exemplo, vai entendê-lo como doença catalogada que é complexa, envolvendo aspectos culturais, comportamentais e fisiológicos⁵² (MARLATT; GORDON, 1993).

⁵² Aqui não nos aprofundaremos acerca das concepções do alcoolismo. Caso o leitor queira se aprofundar no entendimento do assunto ver em: MARLATT, A.; GORDON, J.R. *Prevenção a Recaída*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993 e RAMOS, S. P.; BERTOLOTE, J. M. *Alcoolismo hoje*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

Cabe destacar, que as tentativas de compreender os fenômenos relacionados ao uso indevido de drogas trazidos pelo modelo médico, através dos modelos teóricos que tradicionalmente têm explicado outras formas de adoecer, é insuficiente. Além disso, aspectos do problema ligados às questões sociais, culturais, legais e outras fogem do alcance dessa perspectiva. E ainda, as práticas propostas por ele estruturam-se em uma visão biologicista que apresenta resultados limitados (CRUZ, 2000).

No caso da interface entre a justiça e a medicina, por exemplo, com frequência ocorre que certos problemas sejam rotulados ora como legais ou ilegais ora como de demanda da medicina, e este fato tem conseqüências não apenas na definição das propostas de tratamento, mas principalmente na definição das políticas públicas para a questão (CRUZ, 2000).

Esses modelos explicativos teriam como principal fator restritivo em sua análise, o equívoco de centrar as ações na figura do usuário. Ao contrário, concordamos com os autores que defendem que o uso dessas substâncias caracteriza-se como uma questão complexa que envolve não só aspectos subjetivos (da relação usuários e drogas), mas principalmente aspectos culturais e simbólicos, aspectos econômicos, aspectos sociais e ainda o momento histórico que este processo se apresenta (BERTOLOTE, 1997).

Uma imagem simplificada e reducionista da questão deixa de fora, por exemplo, a ação dos meios de comunicação que veiculam uma imagem positiva do beber e negativa do cheirar cocaína. Ao atribuir um papel facilitador das interações sociais, a propaganda mascara exatamente o que a substância tem progressivamente afetado as instituições sociais. Como as propagandas de medicamentos, as de bebidas alcoólicas cumpririam duplo papel: uma função comercial e uma suposta função educativa, já que a imagem levada ao público é de uso com moderação, nunca de abuso⁵³ (PINSKY, 1994). Para esta autora, a veiculação do produto na mídia cotidianiza, banaliza e legitima o consumo de bebidas alcoólicas, diluindo a eficácia das campanhas preventivas. Fontenelle (2002) acrescenta que na época contemporânea, a imagem passou a ser o sustentáculo principal de um capitalismo

⁵³ A imagem do “bêbado” não aparece no conteúdo das propagandas de bebidas alcoólicas que estimulam o consumo e também não aparece o que acontece após esse consumo.

baseado em uma economia em que a fetichização geral da cultura tornou-se geral e completa.

O consumo de drogas nesse contexto não é automaticamente franqueado aos indivíduos, mas regulamentado, normatizado, vigiado e, ao mesmo tempo, estimulado, propagandeado. Polariza-se a questão: algumas substâncias são proibidas e perseguidas, outras são vendidas e exaltadas. O âmbito da decisão humana a respeito das práticas sociais (e aí, a decisão ou não pelo consumo da substância psicoativa) é determinado pelas condições históricas dadas pelo sistema capitalista, no qual a própria essência do mecanismo de reprodução ampliada do capital baseia-se no incentivo às formas de consumo de mercadorias centradas não num valor de uso intrínseco, mas num fetiche da forma-mercadoria que se sobrepõe às efetivas satisfações de demandas sociais. O consumo das mercadorias, assim, é estimulado por complexos, e cada vez mais poderosos, mecanismos de criação de comportamentos de consumo compulsivo⁵⁴ (FONTENELLE, 2002). Nesse contexto, o tratamento dado à questão das drogas tende a focar o prisma exclusivamente clínico, muitas vezes sem perceber que tal diagnóstico abrange um sistema cultural, o da lógica do capitalismo, marcado pela irracionalidade do sistema de mercado e pela sua representação fetichizada como ideal de consumo compulsivo de mercadorias (CARNEIRO, 2005). Decorre daí, a própria dificuldade de se pensar em políticas públicas ao se deixar de lado o momento histórico.

Ao realizarmos uma análise da política de drogas, vemos que durante décadas a maioria dos países (incluindo o Brasil) privilegiou a repressão às substâncias ilícitas pressionado por tratados internacionais, mas pouco se fez no campo da prevenção, através da educação para a saúde (SICA, 2005).

Andrade (2003), baseado no historiador David T. Courtwright, afirma que o movimento de expansão marítima iniciado pelos povos europeus na idade moderna, teria sido o ponto de partida para o que ele denomina de revolução psicoativa. Esta revolução teria possibilitado a troca entre povos distantes em nível mundial, de substâncias de efeito psicoativo, contribuindo para a diversificação e propagação do

⁵⁴ Assim criam-se, desde a infância, os viciados em marcas, tais como McDonald's ou Coca-Cola (CARNEIRO, 2005).

uso dessas substâncias. No contexto da expansão comercial europeia e da colonização, as substâncias psicoativas tiveram papel importante como mercadoria e como instrumento de dominação.

No entanto, o problema drogas como problema societário só irá surgir na fase imperialista do capitalismo (considerado como primeira fase do capitalismo monopolista), com início em 1890, “em conseqüência das novas condições técnico-científicas promovidas com a química e a farmacologia, as quais responderam no plano mais amplo a requisições da geoeconomia e geopolítica do capital, e de forma mais imediata a uma subjetividade hedonista e individualista que se forjava no período” (LIMA, 2008, p. 9). Expressões do problema drogas puderam ser materializadas com o *Pure Food and Drug Act*⁵⁵ (1906), o qual determinava um controle farmacológico sobre a comercialização das drogas, especificando sua composição e o volume dos elementos utilizados - e ainda, com o ingresso de um novo fundamento para a concepção das drogas - seu estatuto jurídico, já que até então, podia-se falar de um estatuto médico, cultural e, até, religioso (LIMA, 2008).

De acordo com Rodrigues (2004), o processo de proibição do comércio brasileiro de drogas acompanhou o modelo internacional proibicionista, de cunho norte-americano. A abertura da guerra às drogas não é atual e se deu vinculado a interesses econômicos e comerciais. Foi implantada pela política de Estado norte-americana há quase um século, intencionando orientar o controle de entorpecentes. No entanto, apesar da inegável influência da legislação internacional nas legislações dos diferentes países, observam-se importantes diferenças nos últimos anos na forma de se abordar o tema entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, assim como dentro de cada país e de acordo com cada droga, “que responde a condicionantes sócio-políticos e econômicos” (OLMO, 1990, p. 27).

O proibicionismo no século XX passou a ser positivo para o Estado intervencionista (RODRIGUES, 2004). Assim, a fase imperialista do capitalismo monopolista parece ser a chave para o entendimento da ruptura com uma posição social mais tolerante com os efeitos das drogas, sendo as ilícitas tratadas, no momento, pelo estatuto jurídico.

⁵⁵ O *Pure Food and Drug Act* descriminava condições de controle sanitário, tornando também ilegal a venda de carnes e remédios fora de especificações ou com informações adulteradas.

Segundo Lima (2008) do ponto de vista histórico e teórico, no campo do marco das abordagens marxistas, as políticas sociais encaminham-se para o mesmo período em que as drogas foram redefinidas a partir de um estatuto jurídico repressivo. Esta autora defende que o encontro dos tempos históricos entre as origens das políticas sociais e a conformação do novo estatuto de cunho jurídico conservador atribuído a certas drogas precisam de melhor problematização, já que seu campo de produção nos leva a crer que seja organizada por forças sociais distintas, mas sob o mesmo substrato fundamental: o processo de acumulação em níveis nacional e internacionais.

No Brasil, a preocupação do Estado com as substâncias psicoativas se materializa em lei, pela primeira vez, no Regulamento Imperial de 1851, que instituía a polícia sanitária e disciplinava a venda de remédios. Não há referência explícita à proibição da fabricação ou do consumo de drogas, mas sim recomendações legais que advertia que ninguém deveria possuir em casa *rosalgar*, nem expor à venda, qualquer material venenoso⁵⁶ (RODRIGUES, 2004). O emprego do termo “venenoso” se manteria não só nas normas imperiais, como nas republicanas, até a codificação mais explícita vinda nos anos de 1920 e 1930. Desse modo, as drogas eram de maneira geral, captadas pela norma como ameaças à saúde coletiva e individual, argumento que jamais seria abandonado nas legislações posteriores (RODRIGUES, 2004).

O ordenamento jurídico brasileiro consolida o problema da administração de drogas sem controle sanitário por parte do Estado, como atentados à saúde pública e individual. Com isso, o Estado passa a interferir legalmente no mercado de drogas legais. Mas não há proibição, torna-se ilegal a fabricação, a indicação, a aquisição e o uso desses “venenos” sem a expressa chancela estatal (RODRIGUES, 2004). A intervenção sanitária legal permitia à classe médica o monopólio do receituário, mas, ao mesmo tempo, confere ao Estado toda a autoridade para fiscalizar a relação médico-paciente.

⁵⁶ Venenoso: por essa classificação, entendia-se por veneno tanto as drogas estupefacientes quanto as simplesmente tóxicas, cuja ingestão poderia matar sem que produzisse mudanças de comportamento atribuídas às substâncias psicoativas.

Nos primeiros anos do século XX, a economia brasileira, impulsionada pela cultura cafeeira, criava no sudeste, principalmente em São Paulo, um pólo de desenvolvimento cosmopolita. Nesse ambiente, não tardou a chegada dos hábitos sofisticados europeus, tanto na moda quanto no comportamento social. Os costumes *chics* europeus são adotados rapidamente pelas oligarquias e envolvem o uso de substâncias alteradoras do comportamento, os chamados “venenos elegantes”. No princípio da década de 1910, o uso desses venenos como éter, lança-perfume, ópio e cocaína, eram restritos a alguns círculos de intelectuais, médicos, dentistas, farmacêuticos, mas também das prostitutas (RODRIGUES, 2004).

As normas de controle sanitário surgem nesse caldo político-social, no qual o Estado toma a dianteira na construção da sociedade disciplinada. Com isso, um amplo leque de substâncias modificadoras do comportamento humano, cujo consumo, venda e produção contavam, até então, com pouco ou nenhum controle por parte dos Estados ocidentais, foram rapidamente incorporadas ao campo do direito. Esse processo iniciou com a formalização da mediação médica entre indivíduos e drogas, em seguida, com o banimento do uso de produtos amplamente desejados. O incentivo à elaboração de regras de direito internacional público que produzissem um consenso global quanto à proibição das drogas era dado pelos Estados Unidos (KARAM, 2000). Essa política se inscreve em um processo de formulação de normas de controle sanitário. Há o gradativo processo de institucionalização do saber médico, que se dá pela promulgação dos códigos sanitários através dos quais o Estado torna-se regulador legítimo do saber médico-científico, e portanto, único ente autorizado a regulamentar a venda de drogas e as políticas de saúde pública. Ele impunha sua visão de saúde pública e individual contra as práticas locais em nome da salubridade geral da nação (KARAM, 2000). O Estado chama para si a responsabilidade de zelar por todos, cuidar dos sujeitos saudáveis, afastar os indesejáveis, assistir a quem não tinha condições econômicas por meio da filantropia, com ou sem ajuda privada (RODRIGUES, 2004). Seus especialistas deviam policiar os “verdadeiros costumes”, evitando encarcerando e cuidando do alcoólatra, do *drogadicto*, do fumante, do maconheiro, enfim, de qualquer um enquadrado nas muitas identificações de usuários de drogas legais e ilegais por parte do Estado e de suas forças repressivas e médicas (PASSETTI, 2004). Esse

momento (as primeiras três décadas do séc. XX), no Brasil marca o de esgotamento do modelo agro-exportador e de ruptura com o bloco de poder existente - a hegemonia da oligarquia agrária é substituída pela burguesia industrial nascente “intermediada pela forte presença do Estado” (SADER, 2003, p. 134). Para este autor, a partir de 1930, o Brasil começa a recuperar o atraso relativo em relação a outras formações sociais latino-americanas.

No campo internacional, mais especificamente nos EUA, a Lei Harrison⁵⁷, por exemplo, surge em um período de guerra para estabelecer a ilegalidade do uso e fiscalizar a área médica, uma vez que os usuários obtinham a droga através de médicos e farmacêuticos. Assim, imediatamente após a promulgação da lei, centenas de profissionais e dependentes, cujas condutas não eram até então reprovadas, foram colocados num contexto de clandestinidade (SICA, 2005).

No Brasil, neste período que compreende as primeiras duas décadas do século XX, substâncias entorpecentes ou psicoativas como éter, cocaína e morfina começaram a difundir-se principalmente através do uso médico como importantes anestésicos em cirurgias e no tratamento de vítimas de violência e ex-combatentes de guerra⁵⁸. Também no âmbito comercial, algumas substâncias psicoativas (como a cocaína) compunham a fórmula de elixires e tônicos comercializados livremente⁵⁹ (SICA, 2005). Terminada a Grande Guerra Mundial em 1918, o tom das campanhas lançadas pelos jornais torna-se mais enfático, destacando o uso de droga não mais como ato exótico comum, mas como indutores de condutas psicopatológicas (RODRIGUES, 2004).

⁵⁷ A Lei Harrison (EUA) contra os narcóticos é de 1914 e estabelecia pena de multa de 2 mil dólares e/ou prisão de cinco anos para distribuidores que não registrassem suas transações ou fornecessem drogas para usos não médicos (SICA, 2005). Esta Lei foi fruto de um momento da vida política norte-americana em que os altos níveis de participação popular, característica da democracia do século XIX, haviam caído sensivelmente, fato que possibilitou, num momento complementar, a exploração excessiva dos temas proibicionistas nas esferas políticas. Foi o que ocorreu no caso das drogas.

⁵⁸ Vale lembrar que a utilização e propagação do uso destas substâncias, como a cocaína e o ópio esteve ligada ao período da Primeira Grande Guerra Mundial (1914-1918) (RODRIGUES, 2004).

⁵⁹ A coca-cola, lançada em 1885, continha base cocaínica, tal qual o Vinho Mariani. E ainda, a automedicação era uma realidade para o cidadão norte-americano, e drogas contendo opiáceos e estimulantes vegetais ou sintéticos eram livremente vendidas em farmácias e boticas por todo o país (RODRIGUES, 2004).

Anos após a implementação da Lei Harrison nos EUA, movimentos moralistas (como o grupo Movimento de Temperança), que há tempos lutavam pela proibição das bebidas alcoólicas, atingiram seu objetivo com o estabelecimento de leis (como a Lei Seca) que proibiam a fabricação e a oferta de todas as formas de bebidas (adotadas nos EUA, Canadá, Noruega, Islândia, Finlândia e Rússia) (SICA, 2005). A maior parte dessas leis foi anulada entre 1920 e 1930 e substituída por regulamentações políticas consideradas menos extremas (BABOR; CAETANO; CASSWELL, 2003).

Estes grupos de temperança também existiram no Brasil. Musumeci (1994), ao fazer uma reflexão sobre os antecedentes históricos da questão do alcoolismo, cita documentos das décadas de 1910, 1920 e 1930 apontando para a inércia da ação estatal frente a essa questão, fato que converteu “a educação antialcoólica no mecanismo privilegiado” (p. 85). Um outro fato ocorrido em 1925, foi a instalação no Brasil da União Brasileira Pró-Temperança (ramificação da *World's Women's Christian Temperance Union*). Em pouco tempo a união pró-temperança reuniu filiais em diferentes estados brasileiros, instituindo a comemoração da “Semana Antialcoólica”. Este grupo era composto exclusivamente por mulheres, que em 1950 recebeu o título de instituição de utilidade pública (GARCIA; LEAL, 2006). Matos (2000) lembra-nos que essas campanhas antialcoólicas ocorreram em um período marcado por um processo de urbanização e greves operárias. O combate ao alcoolismo centrou seu foco na figura masculina. O discurso médico apresentava aspectos de normalização que explicitavam um imaginário social urbano em transformação, no qual estavam presentes os perfis ideais masculinos construídos diretamente em relação ao feminino. Assim, o discurso médico destacava as responsabilidades femininas no processo de reeducação do homem moderno, acentuando a necessidade de que a mulher atuasse como agente da campanha antialcoólica (MATOS, 2000).

O combate ao alcoolismo por meio de campanhas foi freqüente e constante entre 1890 e 1940, intensificaram-se entre 1919 e 1920, época da Lei Seca nos Estados Unidos. Essas campanhas polarizaram defensores a favor e contra a instauração da mesma medida no Brasil, aparecendo também uma variada gama de outras opções de ação (MATOS, 2000).

Como o alcoolismo era considerado uma anormalidade, periculosidade social, degeneração nacional e também uma endemia, propunha-se o combate por meio de terapia preventiva: as campanhas. Assim, a preocupação médica não se restringia a cura, mas se estendia a profilaxia. Nesse sentido, têm-se dois sistemas, o direto por meio da proibição (exemplo, a lei seca) e o indireto por meio da taxaço, persuasão, educação e propaganda esclarecedora. As estratégias de ação nas campanhas eram diversificadas: palestras e conferências, propaganda, semana antialcoólica voltadas principalmente as classes populares consideradas no discurso oficial como “as mais atingidas por esse mal”, já que os hábitos, o meio e a educação poderiam evitar o aparecimento e a difusão do alcoolismo (MATOS, 2000).

A questão da purificação nacional pregada por essas campanhas passava necessariamente pelo tema do uso não médico das drogas psicoativas. Era necessário o combate aos “vícios modernos” (os narcóticos) e aos “vícios antigos” (o álcool e o tabaco). Contudo, as campanhas não defendiam a punição aos usuários (já que grande parte dos usuários eram rapazes aristocráticos), mas a perseguição aos fornecedores (em geral, farmacêuticos) e aos “antros contra os bons costumes” (prostíbulos e casas de jogo) (RODRIGUES, 2004).

Embora as propostas da luta antialcoólica fossem variadas, alguns pontos freqüentes e reiterativos chamavam a atenção requerendo a interferência dos poderes constituintes. O combate ao alcoolismo compreendia duas ordens de medidas: as legais, proibitivas, restritivas ou fiscais em relação à bebida, aliadas a assistência médica aos alcoólatras e a propaganda oficial, assim como as de iniciativa particular com a formação de ligas de temperança, desenvolvimento de propaganda antialcoólicas e estímulo aos hábitos antialcoólicos (MATOS, 2000).

Denunciava-se que a proibição da venda de bebidas e outras medidas de origem fiscal se viam dificultadas por uma associação de interesses entre os vendedores/produtores de bebidas e o governo. Assim, se a proibição não era possível pelo menos medidas restritivas contra os alcoólatras e os produtores/vendedores de bebidas deveriam ser tomadas (MATOS, 2000).

Gradativamente as campanhas vão se diversificando e as propostas embora mantendo os objetivos principais, vão acumulando outros elementos argumentativos

na dinâmica do seu processo de produção, preservando certa integridade e coerência. Verificam-se então acréscimos, modificações e transformações nas propostas e nos conteúdos de ação antialcoólicas (MATOS, 2000). Nas campanhas procurava-se envolver a sociedade como um todo numa “cruzada” na qual o Estado teria um papel central, com o apoio de associações científicas, instituições religiosas, e educacionais, imprensa, clubes desportivos, patronato, e sociedades beneficentes (MATOS, 2000).

Este também é um momento em que o Estado encontra um terreno propício para o reforço normativo antidrogas. Por um lado, havia pressão dos órgãos de imprensa e das agremiações moralistas, por outro um apontamento pelos higienistas de que haveria um aumento do uso entre as classes mais pobres. Rodrigues (2004) refere que além disso acrescia-se a pressão norte-americana para que o Brasil efetivasse sua adesão à Convenção do Ópio assinada em Haia⁶⁰ em 1912. Havia um clima de ameaça de sanções comerciais por parte dos EUA, bem como a certeza da perda de prestígio político da nova potência mundial. Pressionado por tratados internacionais, o Brasil participou da Convenção em Haia, mas só assinou o documento em 1914, internalizando as resoluções por meio do Decreto Federal nº 11.481 de 1915. Neste período, o país não tinha problema de ordem pública com o ópio⁶¹.

A partir disso, em 1921, o congresso Nacional promulgou a Lei Federal nº 4.294 que estabeleceu medidas penais mais rígidas para os vendedores ilegais e fortalecia a polícia sanitária em suas prerrogativas e reafirmava a restrição do uso legal de substâncias psicoativas (entorpecentes) para fins terapêuticos (RODRIGUES, 2004). Para este autor, essa lei de 1921 regulamentada pelo Decreto nº 14.969 do mesmo

⁶⁰ A convenção do Ópio, ocorrida em Haia foi realizada entre os meses de dezembro de 1911 e janeiro de 1912, e abordou formas de controle da produção de ópio, heroína, morfina e cocaína, deixando de fora um dos derivados do ópio – a codeína, produto que podia ser encontrado em xaropes contra a tosse. A sua influência política e econômica junto ao governo brasileiro era significativa. Em razão dos desdobramentos da Primeira Guerra, essa convenção, só entrou efetivamente em vigor em 1921, quando então, foi atingido o número mínimo necessário de assinaturas de países seguidores (ROCCO, 2000).

⁶¹ A política antiópio foi, na verdade, parte fundamental da estratégia de atuação norte-americana na Ásia, na ocupação das Filipinas. A falta de interesse econômico dos EUA no comércio do ópio facilitava a defesa oficial de combate ao tráfico, e ainda, eram interesses que iam ao encontro do ímpeto proibicionista dos grupos de temperança e das sociedades de supressão do vício em geral (RODRIGUES, 2004).

ano, incorporava à Lei nacional as determinações da Convenção de Haia, fortalecendo a norma interna, mas não chegava a apresentar nenhuma novidade, apenas atenuou as regras anteriores. De acordo com o autor, a mudança diz respeito à burocratização da repressão e ao controle de drogas que se fortalece na reforma (momento em que as ligas e os grupos civis tiveram seus protestos e reivindicações absorvidos pela burocracia estatal), acionando o Departamento Nacional de Saúde Pública que foi criado no ano anterior.

Assim, o decreto-lei de 1921 condensa os juízos morais e sociais contra as drogas, transportando o nível dessa condenação do âmbito religioso para o universo técnico-ético, de segurança pública e sanitária estabelecido pelo Estado (RODRIGUES, 2004). Um ano depois, o Decreto-Lei nº 15.683 de 1922 não faz alterações significativas, apenas retificou algumas disposições da lei de 1921 (RODRIGUES, 2004; GARCIA; LEAL, 2006).

No cenário político brasileiro temos que após a crise de 1929, ocorre a intensificação da questão social com o desenvolvimento do capitalismo monopolista que determina novas relações entre capital e trabalho e entre estes e o Estado, fazendo com que as elites econômicas admitissem os limites do mercado como regulador natural e resgatassem o papel do Estado com poderes políticos de interferência nas relações sociais (CUNHA; CUNHA, 2002). O Estado, ao tomar para si a responsabilidade pela formulação e execução das políticas econômica e social, tornou-se “arena de lutas por acesso à riqueza social” (SILVA, 1997, p.189), uma vez que as políticas públicas envolvem conflitos de interesses entre camadas e classes sociais, e as respostas do Estado para essas questões atendem a interesses de um em detrimento de outros (CUNHA; CUNHA, 2002).

Os anos trinta do século XX se caracterizaram pela promulgação de leis, regulamentos e decretos para controlar as drogas. Nos Estados Unidos elaborou-se o *Marihuana Tax Act* (Ato de Imposto sobre a Maconha) de 1937; na Venezuela a *Ley de Estupefactivos* de 1934; na Colômbia, a *Ley 18* de 1933 e a *Ley 95* que modifica o Código Penal; e no Brasil, por exemplo, a Lei de Fiscalização de Entorpecentes de 1930, que substitui uma série de decretos anteriores (OLMO, 1990). Cabe assim destacar que a década de 1930 marcará um processo de

regulação penal da questão das drogas no continente americano capitaneado pelos EUA.

Nesta mesma década no Brasil, no Governo Getúlio Vargas, foram adotadas diversas medidas complementares para o combate ao tráfico. Em 1931, foi editado o Decreto-Lei nº 891, que restringia a produção, o uso e a comercialização de substâncias entorpecentes e fornecia a lista das substâncias controladas. Essa listagem foi ampliada em 1964, após a Convenção Única de Entorpecentes⁶² (ROCCO, 2000). O Decreto-Lei nº 20.930 de 11 de janeiro de 1932 pouco modificava a lei de 1921; entretanto, a mudança relacionada ao tratamento do usuário é considerada substancial ao prever pena de nove meses de prisão mais multa a ser aplicada ao portador de qualquer substância psicoativa, que constasse na lista das substâncias controladas, prevista no art. 1º⁶³ (RODRIGUES, 2004). Ainda com relação a essa lei de 1932, era também imposta a obrigatoriedade de notificação dos casos de dependência para que os toxicômanos fossem tratados e internados de acordo com a determinação do juiz responsável pelo processo. Era ordenado ainda que toda entrada de substância entorpecente fosse computada de maneira uniforme, através da ação conjunta da Receita Federal e da Vigilância Sanitária, com o objetivo da realização de relatórios estatísticos, a fim de atender compromissos internacionais³⁰ (RODRIGUES, 2004).

Um Decreto-lei posterior (nº 790) de 28 de abril de 1936 demonstra que o aparelhamento do Estado continua a crescer. Esse decreto de 1936 criava a Comissão Permanente de Fiscalização de Entorpecentes, órgão espelhado na Liga das Nações que deveria concentrar o conhecimento estatístico sobre a produção, circulação e o comércio legal de drogas controladas (RODRIGUES, 2004). Os Decretos-Lei de 1932 e de 1936 preparam o campo jurídico para a significativa reforma ocorrida em 1938, com a atualização de sanções já anteriormente previstas

⁶² A Convenção Única de Entorpecentes foi promulgada em agosto de 1964 e tinha o objetivo de concluir uma convenção internacional que substitua os trabalhos existentes sobre entorpecentes, limitando-se nela o uso dessas substâncias para fins médicos e científicos estabelecendo uma cooperação a uma fiscalização internacional permanente para a consecução de tais finalidades (GARCIA; LEAL, 2006).

⁶³ O artigo 1º define como drogas controladas os opiáceos (ópio bruto, morfina heroína e derivados), cocaína e derivados e a maconha (GRECO FILHO, 2000; RODRIGUES, 2004).

e também, a imposição de novos parâmetros punitivos que incrementam a capacidade reguladora e repressiva do Estado (GRECO FILHO, 2006).

O Decreto-Lei nº 891 de 1938 é fundamental para o estudo das transformações jurídicas sobre drogas no Brasil, pois sintetizava as principais determinações das legislações anteriores e ainda, lançava novos marcos que reforçavam a estratégia repressiva do Estado em face dos temas relacionados a produção, tráfico e consumo de drogas controladas (GRECO FILHO, 2006; RODRIGUES, 2004). E ainda, a lei de 1938 estava em perfeita adequação aos tratados internacionais assinados pelo país, principalmente pelo derivado da Convenção do Ópio (RODRIGUES, 2004).

Em 1940, entrou em vigor o novo Código Penal Brasileiro, resultante das diversas inovações proporcionadas pela gestão do Presidente Getúlio Vargas. Dentre os artigos que tratam de ações referentes às drogas encontra-se o artigo 281 (dos crimes contra a saúde pública), que passou a reger a política das drogas no Brasil (ROCCO, 2000). Mesmo com a reiteração legal da importância da Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes no sistema de combate ao tráfico e ao uso ilegais de drogas, sua ativação efetiva só ocorre em 1941, quando Getúlio Vargas emitiu o Decreto-Lei nº 3.114, de 13 de março do mesmo ano, no qual delibera sobre sua composição e suas funções específicas. A regulamentação da Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes pelo decreto de 1941 concluía a constituição do considerado mais importante texto legal sobre controle de drogas editado no Brasil até então. Visto isso, temos que o Decreto-Lei nº 891 de 1938 lançou, em consonância com as determinações internacionais, a base da repressão às drogas psicoativas no Brasil. Seguindo essa lei, uma seqüência de outras modificará temas específicos do texto, mais na sua essência ela permanecerá vigente até as reformas implementadas na década de 1970 (GRECO FILHO, 2006; RODRIGUES, 2004).

A partir de 1945, logo após a segunda Guerra Mundial, foi um período em que o país havia se transformado em uma economia urbana, industrial e com elevada geração de empregos (BARROS, 1994). Para Sader (2003), sob o Governo de Getúlio Vargas (1930-1945), registra-se um forte impulso econômico voltado para o mercado interno cujo modelo foi teorizado e codificado pela CEPAL no segundo pós-guerra,

cujos traços dominantes seriam o caráter nacionalista e populista. Assim, o Brasil rompia com supostos básicos da dita “vocação cafeeira” da economia brasileira e “colocava em prática um modelo hegemônico que respondia pelo maior ritmo de crescimento econômico mundial durante cerca de cinco décadas” (SADER, 2003, p. 135). A aceleração industrial implantada durante o Estado Novo, apesar de ter oferecido certa modernidade aos centros urbanos, manteve o capitalismo preso ao passado (BARROS, 1994). Sader (2003) destaca que o crescimento econômico inserido em uma economia dependente, centrou-se na superexploração do trabalho, aceleração da imigração para as grandes cidades do centro-sul e altas taxas de juros. De 1930 a 1980 a economia brasileira cresceu, estendeu a industrialização do país, com incorporação de capitais estrangeiros e de capacidade exportadora.

Nesse espaço de tempo, o Brasil chegou a construir a principal estrutura industrial da periferia capitalista, estando presente, no final dos anos 1970, em todos os ramos de ponta da economia mundial, mesmo que em graus diferentes de desenvolvimento tecnológico (SADER, 2003, p. 136).

Cabe destacar ainda que, sob o ponto de vista político, a ruptura registrada em 1964 com o sistema democrático liberal foi considerada funcional ao processo de acumulação ao capital, possibilitando à economia brasileira entrar em um novo ciclo expansivo, concomitante ao longo ciclo expansivo do capitalismo internacional (SADER, 2003).

Nos anos 1950, foram emitidas pelos especialistas internacionais das Nações Unidas (através da Organização Mundial de Saúde e da Organização Mundial de Saúde), suas primeiras observações e medidas de controle em termos farmacológicos, médicos e jurídicos, para qualificar a droga como problema de saúde pública. Configuram-se como as primeiras iniciativas de difundir internacionalmente os modelos ético-jurídico e médico-sanitário para enfrentá-la (OLMO, 1990). De acordo com esta autora, os anos sessenta poderiam ser classificados como o período de difusão do modelo médico sanitário e de caracterização da droga como sinônimo de dependência. A década de sessenta também foi marcada pelo início da chamada “contracultura”, das buscas místicas, dos movimentos de protesto político, das rebeliões dos negros, dos pacifistas, da Revolução Cubana e dos movimentos guerrilheiros na América Latina, da Aliança para o Progresso e da Guerra do Vietnã. Mas, sobretudo, esse momento era

marcado pelo estouro da droga e da indústria farmacêutica nos países desenvolvidos, principalmente, nos Estados Unidos. Assim, de acordo com Rosa Del Olmo, o problema da droga nesse período se apresentava como “uma luta entre o bem e o mal”. Os culpados tinham de estar fora do consenso e ser considerados “corruptores”, daí o fato de o discurso jurídico enfatizar na época o estereótipo de criminoso para determinar as responsabilidades; o pequeno vendedor seria visto como incitador ao consumo. Este era geralmente proveniente dos guetos, considerado de fácil qualificação. O consumidor seria qualificado como doente, em virtude da difusão do modelo de dependência consolidado pelo modelo médico-sanitário. Desse modo, na década de sessenta se observa um duplo discurso sobre a droga chamado de discurso médico-jurídico, por tratar-se da adoção de um híbrido de modelos predominantes: o modelo médico-sanitário e o modelo ético-jurídico, o qual servia para estabelecer a ideologia da diferenciação, considerada necessária para distinção entre consumidor e traficante (OLMO, 1990).

No início da década de sessenta, as Nações Unidas apresentaram a Convenção Única sobre Entorpecentes assinada em Nova York em 1961⁶⁴. No texto havia o anúncio que, tendo sido aprovados pelo Congresso Nacional as determinações finais da Convenção e entregue o Instrumento de ratificação ao secretário-geral da ONU, o Brasil incorporava ao seu ordenamento interno o acordado em nível internacional. Diante disso, a aceitação brasileira da Convenção abria espaço dentro do próprio corpo jurídico nacional para o aperfeiçoamento das medidas de repressão e aparelhamento do Estado a fim de levar a cabo a luta contra as drogas, a qual o país se comprometia (RODRIGUES, 2004).

No final da década de sessenta, o Brasil (assim como alguns governos latinos) ratificou a Convenção Única de Entorpecentes de 1961 da ONU, com a qual modificava a legislação, introduzindo o discurso médico-jurídico. A Colômbia, por exemplo, sancionou o decreto 1.136 de 1970, “pelo qual se dispõe a reclusão clínica da pessoa que pertube a paz pública quando se achar em estado de intoxicação” (OLMO, 1990, p. 37). A Venezuela modificou seu Código Penal para aumentar as

⁶⁴ Vale lembrar que o período de edição de leis, no Brasil vivia-se (entre 1964-1984) um período político da Ditadura Militar. O Brasil incorporava ao seu ordenamento interno, afinando com as determinações internacionais e fundante do controle ampliado do Estado sobre a sociedade e a conduta individual, tônica da estratégia de controle social condensada nas leis antidrogas a partir de então (RODRIGUES, 2004).

penas; o Brasil por sua vez, promulgou o decreto-lei nº 159, de 10 de fevereiro de 1967, que adiciona à lista oficial das substâncias controladas, os barbitúricos e as anfetaminas. A Convenção Única, por sua vez conclamava que os Estados cobrissem eventuais brechas e falhas que a norma internacional não pôde sanar (OLMO, 1990).

Visto isso, através da sua demonstração sobre a possibilidade de aperfeiçoamento legal, em 26 de dezembro de 1968 foi editado pelo governo militar o Decreto-Lei nº 385, que estabelecia a mesma sanção penal para o traficante e o usuário. Contudo, a tentativa de aumentar a severidade da lei nacional, através da equiparação penal entre o usuário (considerado dependente) e o traficante, não encontrou eficácia na prática jurídica (RODRIGUES, 2004).

Netto (2007) argumenta que a emergência da ditadura militar no Brasil (1964-1984) está relacionada a um contexto que não se restringia às fronteiras nacionais, mas inserida em um contexto internacional marcado por uma sucessão de golpes de Estado ocorridos principalmente nos países latino-americanos. Este processo incluía as mutações desencadeadas na divisão internacional do trabalho e o incentivo dos centros capitalistas imperialistas (especialmente na década de 1960 destaca-se a Aliança para o Progresso em um contexto de Guerra Fria), cujo objetivo era uma contra-revolução preventiva na América Latina especialmente onde se desenvolviam amplos movimentos de libertação nacional e social. O golpe militar (no Brasil, ocorrido em março de 1964), na essência, trazia como objetivos a adequação dos padrões de desenvolvimento nacionais ao novo quadro de inter-relacionamento econômico capitalista (internacionalização do capital). Para assegurar o processo de controle político e econômico vinculado à interesses burgueses e militares há uma centralização do poder político, assegurada pela Constituição de 1967 que garantia ao governo central uma autoridade política própria em detrimento dos governos locais. No que se refere ao contexto da crise econômica mundial, a partir do início da década de 1970 e o fim da Guerra Fria em 1989, a crise abriu caminho para um novo fluxo belicista no ciclo de guerra às drogas, que atualmente é associado a uma pauta abrangente aos controles internacionais (LIMA, 2008).

Sader (2003) destaca que o Brasil (entre a virada dos anos 1970 para as duas décadas do final do século XX) vivenciou uma ruptura pelo esgotamento do modelo desenvolvimentista passando a um período recessivo.

O esgotamento da ditadura militar – que tinha buscado legitimidade na combinação entre crescimento econômico, consumismo e segurança nacional – representou a hegemonia de um novo consenso, construído na oposição à ditadura: o consenso da democratização política e do combate ao déficit social deixado por um crescimento econômico que havia feito expandir-se a economia, mas não havia distribuído renda (p. 137).

Em sua argumentação, Sader (2003) destaca a questão da doutrina de Segurança Nacional que requer em nosso argumento, melhor problematização. Após o término da Segunda Guerra Mundial, os EUA definem dois grandes objetivos para sua política externa: “a luta contra o bloco dirigido pela então União Soviética e a consolidação de sua liderança do bloco capitalista” (SADER, 2003, p. 35). A Doutrina de Segurança Nacional proposta pelo governo Truman (1947) substituiu a lógica que orientava as ações internas e externas do Estado norteamericano no conflito com a ex-URSS. A antiga estratégia de guerra de conquista será substituída por uma nova abordagem “que envolveria não apenas os fatores militares [como equiparação e treinamento dos exércitos dos países latino-americanos], mas também culturais, econômicos, tecnológicos e de diplomacia” (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 3). O presidente Truman⁶⁵ assinaria o “National Security Act”. Neste, reorganizava as instituições militares e criava o Conselho de Segurança Nacional responsável pela coordenação da política externa norte-americana com o auxílio do recém-criado serviço de inteligência: a Central Intelligence Agency (CIA) (SHIMABUKURO, 2005).

Para Sader (2003) com o fim da Guerra Fria, os EUA deslocam seu foco para o “narcotráfico” e para os “movimentos terroristas”. Nesse processo, a idéia de segurança nacional incorporará uma gama diversificada de recursos de poder e de valores em busca de um objetivo: a busca de hegemonia com vistas a supremacia de uma determinada concepção de mundo (estadunidense) sobre outra (soviética) (RODRIGUES, 2004).

⁶⁵ *President Harry S. Truman's address before a joing session of Congress, march 12, 1947.*

Na América Latina, em quase todos os países nos anos 1970 do século XX observa-se a regulação do discurso jurídico. De entrada, ocorreu a promulgação de leis específicas que davam resposta às sugestões da Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 da ONU. O primeiro país a responder foi o Equador, em 1970, com a lei 366 nomeada de Controle e Fiscalização do Tráfico de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas. Em seguida, o Brasil em 1971, aprova a lei nº 5.726 ou lei Antitóxicos. Neste período, também inicia-se “o pânico” em torno da droga na América Latina, principalmente através do discurso utilizado pelos meios de comunicação. Estes misturavam os diversos discursos estereotipados da droga de forma incoerente e deslocados da realidade latino-americana, pois suas bases discursivas reportavam-se à realidade norte-americana. Os resultados dessa mistura foram desastrosos porque eram importados e impostos discursos alheios que não levavam em conta a diferença entre os grupos sociais e nem a diferença entre as drogas. O surgimento de grupos como o “poder jovem”, por exemplo, que proclamava a maconha como via para uma “libertação interior” se contrapunha aos grupos da década de sessenta que buscavam a “libertação política” (RODRIGUES, 2004). “Assim, se a heroína foi a droga contra-revolucionária dos Estados Unidos, a maconha o foi na América Latina no início da década de setenta” (OLMO, 1990, p. 46).

No que se refere a lei nº 5.726 (de 1971) propunha o incremento de estudos e pesquisas sobre o problema do consumo de tóxicos no Brasil (que não foi realizado)⁶⁶. E ainda, pôs fim ao nivelamento penal entre dependente e traficante. No que se refere às mudanças, estas relacionavam-se a recuperação de infratores e viciados, que qualifica os dependentes físicos e psíquicos. Esses poderiam ser condenados à internação obrigatória, de acordo com o estabelecido pelo juiz responsável pelo caso. Já no que se refere à posse, volta na Lei nº 5.726, a determinação da lei de 1938 que qualifica como crime não o uso em si, mas a posse de substância psicoativa (RODRIGUES, 2004; GRECO FILHO, 2006).

⁶⁶ É só nos reportarmos a toda dificuldade do CEBRID (na década de 1980) em obter financiamento para suas pesquisas ou mesmo o debate no interior do Conselho Federal de Entorpecentes (também na década de 1980) sobre a ausência de pesquisa para caracterizar o perfil do consumo de drogas no Brasil (GARCIA; LEAL, 2006).

O Decreto nº 69. 845 de dezembro de 1971, vem para implementar a Lei nº 5. 726, que definiu as competências dos órgãos estatais no trato com a questão das drogas (GARCIA; LEAL, 2006) retornando ao parâmetro penal instituído em 1938. Era reafirmada a obrigação dos cidadãos em colaborar com a campanha estatal contra as drogas. Traz consigo também, inovações a proposição de ações tais como execução de planos e programas nacionais e regionais de esclarecimento popular (principalmente a juventude) sobre os 'malefícios ocasionados pelo uso indevido das substâncias entorpecentes'; a organização, por parte dos estados, territórios e Distrito Federal, de cursos para educadores visando o "combate" ao tráfico e uso indevido de substâncias psicoativas e também a criação do Conselho de Prevenção Antitóxico⁶⁷ que passaria a coordenar os cursos de formação de educadores contra o uso de drogas, dentre outros artigos (RODRIGUES, 2004).

Contudo, as decisões da Lei nº 5.726 e do Decreto nº 69. 845, ambos de 1971, não modificam de forma substancial a legislação de 1938, mas constitui um avanço na preparação geral do Estado para enfrentar os crimes estabelecidos pela norma (RODRIGUES, 2004). As ações de combate continuavam centralizadas na Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes, que permanece com as mesmas funções e com a mesma constituição daquelas estipuladas pelo decreto-lei de 1941 que a regulamentou (GARCIA; LEAL, 2006; RODRIGUES, 2004). Assim, temos que a formulação da lei não garantiu a sua implementação (e sua compreensão requer destacar o contexto político, social e econômico vivido no Brasil e no mundo entre as décadas de 1940 e 1980).

Mesmo com a manutenção da estabilidade normativa e com os avanços pontuais quanto à capacidade ampliada do Estado para a intervenção na sociedade, a lei de 1971 sofreu duras críticas, direcionadas exatamente sobre as inovações normativas. A lei de 1971 era tida desde seu início como defasada, pois não tratava da prevenção e do combate aos alucinógenos, já regulados internacionalmente pela Conferência sobre Psicotrópicos da ONU que, em 1971 atualizou as listas de drogas controladas editadas pela Convenção Única 10 anos antes (RODRIGUES, 2004).

⁶⁷ O Conselho de Prevenção Antitóxicos, criado inicialmente como órgão de assessoramento do Ministério de Educação e Cultura (MEC), foi transferido em 1974 para o Ministério da Saúde que, segundo depoimentos obtidos por integrantes do CPA, este não chegou a funcionar (AMUY, 2005).

Em 1973, dois crimes semelhantes causaram comoção nacional. Nas duas investigações apontou-se para a possível participação de pessoas que tinham um envolvimento com drogas (os casos foram o assassinato da menina Aracelli, 9 anos, em Vitória/ES e da menina Ana, 7 anos, em Brasília). Nos dois laudos policiais houve o apontamento de abuso sexual, sendo que no caso indicaram o ocorrido em Vitória/ES, houve também a constatação de que a menina havia sido drogada. As primeiras investigações sobre o caso apontaram como suspeitos do crime jovens de famílias conhecidas na cidade e que já tinham seus nomes no envolvimento com drogas (sendo um dos suspeitos, filho de um ex-Ministro da Justiça). As investigações sobre o caso foram restringidas a apurações secretas, ficaram em mãos das autoridades militares. Como resultado desses fatos, neste mesmo ano, ocorreu o encaminhamento, à Câmara de Deputados, de um requerimento para a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), para a apuração das causas do tráfico e do uso de substâncias psicoativas (AMUY, 2005). Assim, em 1974, foi instituída na Câmara de Deputados uma CPI para investigar as causas do uso e do tráfico de substâncias classificadas genericamente como alucinógenas (RODRIGUES, 2004; AMUY, 2005). Além dos deputados, foram convidados profissionais que, de alguma forma, se preocupavam com o problema ou eram especialistas no trato da questão⁶⁸, formando uma Comissão Especial de Assessoramento. Essa CPI das drogas procurou se respaldar cientificamente nas suas investigações para conferir legitimidade às suas conclusões, daí a manutenção de um foro de discussões, multidisciplinar que tinha como objetivo a busca de lastros que justificassem as conclusões da Comissão junto à opinião pública e aos próprios círculos políticos nacionais. Assim, o documento final gerado por essas discussões serviu de base para a abertura das discussões sobre uma nova lei de tóxicos, que além dos aperfeiçoamentos já requisitados pela CPI, conferisse à norma autonomia legal principalmente no que se relacionava ao Código Penal (RODRIGUES, 2004; AMUY, 2005).

A partir disso, a Lei nº 6.368⁶⁹, promulgada em 21 de outubro de 1976 e regulamentada pelo Decreto nº 78.992 do mesmo ano, conquistava de início

⁶⁸ Um especialista convocado foi o professor Elisaldo Carlini (da antiga escola Paulista de Medicina).

⁶⁹ A Lei 6.368 de 21 de outubro de 1976 foi sancionada no governo do presidente Ernesto Geisel. Possui 47 artigos e está dividida em cinco capítulos: medidas de prevenção, tratamento e recuperação, dos crimes e das penas, do procedimento criminal e das disposições gerais. Embora a

autonomia com relação ao artigo nº 281 do Código Penal, que até então, era responsável por ditar as penas para os casos de crime de tráfico e de uso indevido de drogas. A Lei 6.368, conhecida como Lei de Tóxicos, reunia num único documento todas as disposições pertinentes à repressão ao tráfico e à prevenção ao uso de drogas, estipulando com as sanções penais para os crimes previstos (GRECO FILHO, 2006; RODRIGUES, 2004; GARCIA; LEAL, 2006). Cabe destacar que o Brasil importou dos EUA a legislação que incorporava um discurso político-jurídico de combate às drogas sem travar uma discussão profunda sobre a questão das distinções entre o usuário e o tráfico organizado. E isto resultou na Lei nº 6.368 de 1976 que trata da proibição de vender, expor à venda, ou oferecer substâncias entorpecentes, e pune a pessoa que as adquire, guarda ou traz consigo, para uso próprio (VELOSO; CARVALHO; SANTIAGO, 2004). A Lei 6.368 esteve em vigor por quase 30 anos e estabeleceu princípios para a prevenção e tratamento dos usuários de drogas, porém muitos desses princípios nunca foram aplicados em razão da precariedade dos serviços prestados pelo Estado. Esta Lei só gerou maiores efeitos, quando estabeleceu os crimes e as penas (ELUF, 2004). A auto-suficiência na aplicabilidade da lei possibilitava que as reformas a partir de então pudessem ocorrer com maior rapidez e flexibilidade. Tal grau de autonomia era fundamental à manutenção de um ordenamento jurídico proibicionista e que, para o constante incremento desse combate às drogas, dependia de reformas periódicas.

Vemos que a Lei de Tóxicos brasileira de 1976 concretiza a sofisticação da capacidade estatal de intervir na sociedade mediante repressão às drogas, num momento em que o regime militar começa a chamada “distensão democrática” lançada pelo presidente Ernesto Geisel. Neste mesmo momento, a norma Argentina de 1974 de cunho fortemente proibicionista, é editada no governo “democrático” de Izabelita Perón pouco antes do golpe militar de 1976. Assim, vemos que a ascensão do proibicionismo da esfera moral e civil para o campo normativo e estatal obedece a fatores particulares das peculiaridades sociais e políticas de cada Estado cujo proibicionismo se procure investigar. Nos países em foco, a temática referente às drogas é absorvida pelo Estado como um problema de saúde e de segurança

lei 6.368 de 1976 trouxesse alguns avanços (por exemplo, o de tentar diferenciar o usuário do traficante) também era criminalizadora (pois imputava a ambos, penas) (GARCIA; LEAL, 2006).

pública que, devido a ameaça que representava à ordem, precisava ser fortemente atacada (RODRIGUES, 2004; GRECO FILHO, 2006).

O processo de institucionalização da condenação moral às drogas assumem primeiro plano enquanto os Estados incorporam as práticas sociais proibicionistas, equacionando-as como matérias de competência legal. Não há criação, mas apropriação e reprodução, por parte do Estado, da repressão a um mal com faces sociais e morais (RODRIGUES, 2004). Esta estrutura sinalizava a constituição de um mecanismo de controle do Estado em um contexto autoritário, discriminatório e repressivo, caracterizado por um trabalho político e policial de sujeição a um ideário de harmonia social, de disciplinarização das pessoas a partir da “ameaça” social de comportamentos ditos “desviantes” (BUCHER; OLIVEIRA, 1994).

A política brasileira dos anos 1980 é marcada pelo processo de esgotamento no projeto de construção de um capitalismo industrial sob a égide do Estado e o fim do projeto de liberalização do regime autoritário. De acordo com Sallum (1995), o processo de liberalização ocorrido até 1982 não pôs em xeque o padrão básico de dominação que sustentava o regime militar e, antes dele, os regimes políticos que moldaram a política brasileira desde 1930. Houve um pacto de dominação. A forma pode ter mudado, mas a essência permaneceu. A crise do Estado nos anos 1980 é nuclear na explicação do processo de democratização do regime autoritário, pois ela está na raiz da instabilidade econômica dos anos 1980 e 1990 e expressa as dificuldades do Brasil de se fixar num regime político estável.

No contexto mundial, os Estados Unidos entram na década de oitenta do século XX, com o maior número de consumidores de drogas de toda a sua história. No entanto, o consumidor deixa de ser tratado como um “doente” para ser considerado como “cliente e consumidor de substâncias ilícitas”. Deste modo, surge um novo discurso em relação às drogas, mais complexo, mas coerente aos fins perseguidos: o discurso político-jurídico transnacional, que corresponde ao surgimento do modelo geopolítico e, portanto à incorporação dos postulados da Doutrina da Segurança Nacional ao tema das drogas. Fato explicável visto que neste momento as drogas estão afetando o próprio poder do Estado. Assim, nos anos 1980 é estabelecido o discurso jurídico transnacional e se internacionaliza o controle das drogas, dado que o fundamento é impedir que cheguem drogas do exterior (no caso, EUA e a Europa).

O principal objetivo desta “guerra contra as drogas” é controlar o tráfico, convertendo-se as drogas em um problema de segurança nacional (OLMO, 1990).

Com isso, nesta década, atendendo à Lei nº 6.368, são criados pelo Decreto nº 85.110, o Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN), os Conselhos Estaduais de Entorpecentes (CONENS) e os Conselhos Municipais de Entorpecentes (COMENS). Tais conselhos, todos normativos, vinculavam-se respectivamente ao Ministério da Justiça e às Secretarias de Justiças dos Estados e Municípios (OLIVEIRA, 2004; RODRIGUES, 2004). Até 1998, de maneira diversificada, esses conselhos contribuíram para conduzir iniciativas sobre o tema drogas no Brasil (MESQUITA, 2004; GARCIA; LEAL, 2006).

Garcia e Leal (2006), fazendo uma análise sobre a Política Nacional Antidrogas, apontaram que o Conselho Nacional de Entorpecentes (ou o Conselho Nacional Antidrogas à partir de 1998) vivenciou momentos diferentes e formulou propostas de política para a sua área como a Política Nacional a respeito da questão das drogas (1986), a Política Nacional na questão das Drogas (1988), a Política Nacional de Drogas (1992), o Programa de Ação Nacional Antidrogas (1996), a Política Nacional Antidrogas (2002) e, finalmente, chegamos à Política Pública sobre drogas (2005) e a mais atual, a Política Nacional sobre o álcool (2007).

Entre as inovações criadas pelo Sistema Nacional de Prevenção, fiscalização e repressão de entorpecentes estava a criação do Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate às drogas de abuso (FUNCAB), que era constituído por recursos provenientes do orçamento da União; da alienação de bens e/ou apropriação de valores apreendidos em decorrência do tráfico ilícito de drogas, ou utilizados de qualquer forma em atividades ilícitas para sua produção ou comercialização, ou adquirido com recursos provenientes dessas atividades; de emolumentos e multas arrecadadas no controle e fiscalização de drogas e medicamentos; além de financiamentos externos e internos e doações. Era destinado a dar o aporte financeiro ao desenvolvimento, implementação e execução de ações, programas e atividades de repressão, prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social de dependentes químicos, previstos na Política Nacional Antidrogas. Entretanto, a implementação do FUNCAB foi obstaculizada por mecanismos jurídicos,

constituindo-se até hoje, grande desafio o uso de tais recursos (GARCIA; LEAL, 2006).

Em 1986 (dez anos após a instituição da lei 6368), foi criada a lei 7.468 que dispõe sobre a obrigatoriedade de emissoras de rádio e televisão de promoverem campanhas educativas sobre as conseqüências nocivas do uso de drogas entorpecentes (BRASIL, 1986). Esta lei foi proposta pelo então deputado federal Jorge Arbage (PDS/PA) e tramitou no Congresso durante um ano até a sua aprovação (GARCIA; LEAL, 2006). Vemos que nesse momento a questão da prevenção através da propaganda educativa de entorpecentes e de regulação da propaganda de bebidas alcoólicas aparece em pauta. Nessa década também houve a tramitação no Congresso do projeto de lei nº 4.556 (de 1989), tendo como autor e relator o deputado Elias Murad. Após 8 anos de debates, pressões e alterações no Congresso Nacional, foi aprovada a lei 9.294 regulamentada pelo Decreto nº 2.018, de 1996. Esta lei dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos, entre eles, as bebidas alcoólicas. Bebida alcoólica para fins desta lei foi definida como “bebidas potáveis com teor alcoólico superior a treze graus Gay Lussac”⁷⁰ (BRASIL, 2006a; LEAL; GARCIA, 2006). Analisando-se esse período, observa-se que no Brasil os gastos com propagandas de cervejas apresentavam um crescimento de quase 100% (entre os anos de 2000 e 2004) com aumento nas vendas da ordem de 13% (PINSKY, 2005).

Nos anos 1990, configuram mudanças tanto no contexto mundial como no contexto nacional uma nova composição das forças políticas. Afirma-se a supremacia do neoliberalismo, marcada pela necessidade de ruptura com a antiga ordem, visando a implantação de um modelo econômico centrado no mercado. Esta ruptura teve início no governo de Collor, assumido de forma comprometida posteriormente por FHC. Observa-se cada vez mais o crescimento de uma perspectiva internacionalista, em contraposição à visão nacionalista do passado, visão esta que têm reflexos em todos os âmbitos da sociedade (DINIZ, 1999). Durante o primeiro mandato de FHC, os industriais mantiveram a postura de adesão à agenda neoliberal. Embora críticos em relação a aspectos da política governamental (como a abertura abrupta e

⁷⁰ Com o novo decreto nº 6.117 de 22 de maio de 2007 é considerada bebida alcoólica aquela que contiver 0,5 °GL (Gay-Lussac) ou mais de concentração. Trataremos dessa questão no próximo tópico.

indiscriminada da economia e a alta da taxa de juros), em diferentes momentos, revelam-se alinhados com o Governo Federal. Além disso, estes industriais apoiaram maciçamente a reeleição de FHC (DINIZ, 1999).

Em 1998, apesar do agravamento da crise financeira mundial, o governo manteve as mesmas políticas visando preservar artificialmente o real e assegurar a vitória eleitoral. A economia teve então, o segundo pior desempenho da década de 1990. O PIB *per capita* real foi ainda mais medíocre ao longo do período e teve em 1998 uma queda de 1,2%. Com isso, efetivamente, a abertura comercial indiscriminada, a ausência de políticas industriais e agrícolas, a sobrevalorização do real e os elevados juros introduziram um freio ao crescimento da economia e uma clara desvantagem da produção doméstica diante da concorrência internacional. A reação das empresas foi imediata: aceleraram a terceirização de atividades, abandonaram linhas de produtos, fecharam unidades, racionalizaram a produção, importaram máquinas e equipamentos, buscaram parcerias, reduziram custos e, sobretudo mão-de-obra.

Para Sader (2003), na década de 1990 observa-se a promoção de hegemonia do capital financeiro no conjunto da economia e uma financeirização do Estado brasileiro, “que vive em função do pagamento dos juros de suas dívidas” (p. 138). Assim, o Brasil passaria, em poucas décadas, de uma economia agrária a outro industrial (periférica e dependente) para “virar o século nos braços do capital especulativo, que alimenta e aprisiona a estabilidade monetária como grilhão que impede o seu crescimento” (SADER, 2003, p. 138). A década de 1990 é atravessada pela adoção de políticas de corte neoliberal, caracterizadas por um conjunto abrangente de regras de condicionalidades aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo (incluindo o Brasil) (SOARES, 2003).

No campo das drogas nesta década de 1990 foi criada a lei nº 8.080 de 1990, que regula as ações e serviços de saúde e inclui no seu Artigo 6º - IX a participação do Ministério da Saúde no controle e na fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos como competências de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 1990), no sentido de atribuir ao Estado a garantia da saúde. Explicita-se aqui a complexidade

inscrita em torno das drogas (repressão, prevenção e tratamento) previstos tanto na Constituição Federal quanto na Lei 8.080 (GARCIA; LEAL, 2006).

Através da lei 8.072 de 1990, que trata do crime de tráfico de drogas estabeleceu que é proibido cultivar, semear e colher qualquer substância entorpecente ou que cause dependência física ou psíquica. Não se pode importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda ou oferecer, fornecer ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar para consumo de qualquer forma essas substâncias. (GARCIA; LEAL, 2006). Quem for surpreendido portando pequena quantidade de entorpecente e não for traficante, será considerado usuário e receberá uma pena menor, de 6 meses a 2 anos de detenção e 20 a 50 dias/multa, conforme Artigo 16 da Lei de Entorpecentes (Lei 6368/1976). O que distinguiria o traficante do usuário é a intenção do agente definido pela autoridade policial no momento do flagrante (GARCIA; LEAL, 2006; GRECO FILHO, 2006).

Considerando todo esse cenário das décadas de 1980 e 1990, podemos constatar que foi somente 13 anos após a sua criação⁷¹, que o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes foi estruturado no governo do presidente Itamar Franco, através da Secretaria Nacional de Entorpecentes pela Lei 8.764 de 20 de dezembro de 1993, vinculada ao Ministério da Justiça. Essa Secretaria era responsável por supervisionar, acompanhar e fiscalizar a execução das normas estabelecidas pelo Conselho Federal de Entorpecentes (GARCIA; LEAL, 2006).

Sucedendo a Itamar Franco, o governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu transformações sociais e econômicas caracterizadas pela brutal transferência de recursos (especialmente dos setores médios) para o setor financeiro e expropriação de direitos dos trabalhadores e precarização do trabalho e desemprego estrutural (40% da população com trabalho formal e 60% submetidos à precariedade do trabalho informal). Do ponto de vista político, Sader (2003) destaca que o ajuste fiscal debilitou o sistema democrático, refletindo no processo de redução drástica da participação e mobilização políticas. Assim conclui o autor:

⁷¹ A criação do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes se deu por meio da lei 85.110 (de 2 de setembro de 1980).

De potência intermediária regional a mercado emergente, o Brasil transitou de um país com potencial extraordinário de crescimento, apesar das desigualdades, na miséria, do atraso político e cultural, a um país inerte internacionalmente, resignado internamente a conviver com suas mazelas, olhando de novo, mas para fora [...] só que agora olhando para cima, para os Estados Unidos (SADER, 2003, p. 140).

É nesse contexto do governo FHC, que foi criada a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) com base na Medida Provisória 1.669 de 19 de junho de 1998, depois reeditada sob o nº 2.143 de 31 de maio de 2001. Visando adequá-la às necessidades burocráticas, sua estrutura foi modificada e aprovada pelo Decreto nº 3.845, de 13 de junho de 2001⁷² (BRASIL, 2001). De acordo com Oliveira (2004b), a criação da SENAD expressou a preocupação do governo brasileiro em mostrar à comunidade internacional (em específico aos EUA), estar assumindo o combate às drogas como prioridade de governo (trazendo essa estrutura para o Gabinete de Segurança Institucional vinculado diretamente a presidência da república, tal qual a estrutura americana). Ao mesmo tempo, mantinha as substâncias ilícitas como o alvo principal da política pública brasileira, nominando a política como Anti-drogas.

No ano de 1999, seguindo recomendação formulada pela Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) (agência da Organização dos Estados Americanos), o Brasil implantou o Observatório Brasileiro de Informação sobre Drogas (OBID), que só vai dar início a suas atividades em 2002. A idéia para a criação desta instituição consistia em dispor de um sistema integrado que centralizasse todas as informações sobre drogas do país, concentrando as informações relacionadas com os resultados das pesquisas e estudos sobre prevalência do uso indevido de drogas (GARCIA; LEAL, 2006).

O Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD) foi instituído em substituição ao sistema anterior, regido pelo Decreto nº 3.696, de 21 de dezembro de 2000. O SISNAD conta com dois órgãos executivos: a Secretaria Nacional Antidrogas, para a área de redução da demanda, e o Departamento de Polícia Federal, para a redução da oferta. Tem como um dos seus objetivos: formular a Política Nacional Antidrogas e compatibilizar planos nacionais com planos regionais, estaduais e municipais, bem como fiscalizar a respectiva execução (BRASIL, 2007a). Após a formatação do SISNAD e da consolidação da SENAD (em 11 de dezembro de 2001), essa

⁷² Para maior aprofundamento recomendamos Garcia e Leal (2006).

Secretaria, juntamente com o Departamento da Polícia Federal (DPF) e outros agentes do Sistema, elaboram a Política Nacional Antidrogas (PNAD), no que tange à redução da demanda e da oferta de drogas (BRASIL, 2006b).

A PNAD assumia uma posição ideológica que incluía os seguintes princípios: abrangência de todas as drogas psicoativas (lícitas e ilícitas); intervenção do Estado no tratamento da questão das drogas, seguir de forma distinta, segundo os seus eixos principais, o consumo e a oferta; ênfase a não prevalência do direito penal como sede unitária da questão pertinente ao uso de drogas, enquanto os efeitos afetarem condutas estritamente privadas (GARCIA; LEAL, 2006). Nesse sentido, apontava para a necessidade de revisão e substituição da lei 6368.

Em 2002, a lei 10.409 pretendeu substituir a lei 6368/76, contudo entrou num concurso de competição com a Lei de Crimes Hediondos, a Lei de Porte de Armas, o Código Brasileiro de Trânsito, na parte penal etc. Com uma redação confusa, a lei 10.409 teve como resultado o veto ao Capítulo III “Dos crimes e das penas” e em alguns artigos como o art. 59 do projeto que disporia sobre a revogação da Lei 6368/76. A tese de que teria sido revogada a Lei 6368/76 na descrição dos tipos penais cai por terra. Não houve revogação expressa da Lei na parte penal (GRECO FILHO, 2006, p. 68).

Em março de 2003, com intenção de delimitar seu espaço nesse território, o Ministério da Saúde instituiu a Política para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas (PAIUAD), elaborada pela Área Técnica de Saúde Mental/Álcool e Drogas. Essa Política destaca a importância dos serviços de saúde voltados à população usuária de drogas e propõe diretrizes de prevenção, tratamento e educação voltados para o uso indevido de álcool e outras drogas. As propostas adotam uma perspectiva intersetorial, envolvendo programas do próprio Ministério da Saúde, de outros setores do governo, de organizações não-governamentais e representações da sociedade civil organizada. E, ainda, a centralidade da lógica da Redução de Danos no interior dessa política, no sentido de reconhecer cada usuário em suas singularidades, traçando com ele estratégias que estão voltadas não para a abstinência como objetivo a ser alcançado, mas para a defesa de sua vida (GARCIA, LEAL; 2006).

No primeiro mandato do governo Lula ocorreu o realinhamento da PNAD. Como ponto de partida para este processo, em 2004, foi promovido o Seminário Internacional sobre a temática “Políticas Públicas sobre Drogas”, organizado pelo Brasil, contando com a presença de representantes de sete países (Itália, Suécia, Suíça, Portugal, Reino Unido, Holanda e Canadá) apresentando suas respectivas políticas (GARCIA; LEAL, 2006). Esta idéia foi seguida pela SENAD a qual organizou em 2004, fóruns de discussões sobre assuntos a serem realinhados nesta política. Estas discussões contaram com a participação dos diferentes setores da sociedade brasileira (planejamento considerado inovador por seus organizadores).

Em 23 de agosto de 2006, o presidente Lula sancionou a nova Lei Antidrogas (nº 11.343) que entrou em vigor em outubro do mesmo ano. Esta lei instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre drogas (SISNAPPD). A criação do SISNAPPD tem por objetivo articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas à prevenção do uso indevido de drogas, a atenção e reinserção social e repressão à produção de drogas não autorizadas e ao tráfico ilícito (artigo 3º). Entretanto, os capítulos que tratariam da composição e organização do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre drogas (capítulo II, artigo 6º e 8º e capítulo III) foram vetados pelo presidente Lula (OLIVEIRA, 2004b). A nova lei não descriminaliza a conduta (incluindo a questão exatamente no capítulo que trata da definição dos crimes e das penas atribuíveis aos usuários e dependentes de droga). A mudança nessa lei é no tipo de sanção. As penas por consumo (isolada ou cumulativa) consistem em: advertência, prestação de serviços à comunidade e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. A lei nº 11.343 não descriminaliza qualquer tipo de droga e põe fim ao tratamento obrigatório para dependentes de drogas. A nova lei, em tese, inovaria com a despenalização do usuário/dependente, mas não discute a descriminalização das drogas (GARCIA; LEAL, 2006).

Em 2007, no segundo mandato do governo Lula, observa-se alguns avanços na política de drogas a partir do decreto nº 6.117, através do qual foi aprovada a Política Nacional sobre o Álcool que dispõe sobre as medidas para redução do uso indevido de álcool e sua associação com a violência e criminalidade. A proposta adotada para a implementação desta política apóia-se em medidas para redução do

uso indevido de álcool e sua associação com a violência e criminalidade. Dentre as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional sobre o Álcool, encontra-se o estímulo à medidas que restrinjam, espacial e temporalmente, os pontos de venda e consumo de bebidas alcoólicas, observando os contextos de maior vulnerabilidade às situações de violência e danos sociais.

O controle da propaganda de bebidas alcoólicas também foi apontado como prioridade na Política Nacional sobre o Álcool do Governo Lula (BRASIL, 2007b). Com o novo decreto nº 6.117 de 22 de maio de 2007, é considerada bebida alcoólica aquela que contiver 0,5 °GL (Gay Lussac) ou mais de concentração, incluindo-se aí bebidas destiladas, fermentadas e outras preparações, como a mistura de refrigerantes e destilados, além de preparações farmacêuticas. O governo passa a incentivar a regulamentação, o monitoramento e a fiscalização da propaganda e publicidade de bebidas alcoólicas. O público-alvo dessa medida são os jovens. Para que tenha efeito, é necessária uma resolução da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que já está em estudo, segundo o Ministério da Saúde (BRASIL, 2007b). Também está previsto no decreto, o estímulo à ações para restringir os pontos de venda, retirando-as de distribuidoras, supermercados e atacadistas (BRASIL, 2007b). No entanto, alguns movimentos da sociedade consideram que a questão da propaganda ainda precisa de regulação e pressionam a Câmara Federal, através de abaixo-assinados e protestos, para aprovação do PL 2733/2008.

O projeto de lei 2733 de 2008, que visa limitar a propaganda de cerveja no período de 21 horas às 6 horas da manhã, tramita na Câmara dos deputados em regime de urgência constitucional. Este PL altera a lei 9.294 de 1996, que dispõe sobre as restrições à propaganda de bebidas alcoólicas, dentre outros produtos. A partir desta proposta passa a ser considerada bebida alcoólica para efeitos legais, toda bebida que apresenta teor alcoólico superior a meio grau Gay-Lussac (incorporando-se assim, o decreto 6117).

Atualmente, uma outra ação formulada a partir das diretrizes da Política Nacional sobre o álcool foi a Medida Provisória 415 de 2008 que proíbe a venda de bebidas alcoólicas nas rodovias federais. A partir da sua implementação passamos a assistir na mídia a um debate contrário a proposta e que demonstrava a ineficácia de tal medida. Os donos de bares e do sindicato dos donos de estabelecimentos

comerciais associam a medida a desemprego, perda de dinheiro e desvio das funções da Polícia Rodoviária Federal. Como contraponto, aparecia na mídia também, a defesa por parte de estudiosos e algumas instituições do governo como o DENATRAN, de que tal medida reduziria os acidentes de trânsito nessas rodovias. Desde que entrou em vigor, a medida provisória já foi contestada na Justiça pela Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL), Sindicato de Hotéis, Bares e Restaurantes e em ações particulares impetradas por donos de estabelecimentos comerciais. Até agora, todos os pedidos foram rejeitados por juízes e contestados pela Procuradoria Regional da União. Em resposta aos interesses dos proprietários de estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas, o Diário Oficial da União publicou no dia 25 de fevereiro de 2008 a Mensagem nº 71, de 21/02/2008, do presidente da república, que encaminha ao Supremo Tribunal Federal informações para instruir o julgamento da ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 4017 proposta pela Confederação Nacional do Comércio (CNC), com pedido de provimento liminar, visando suspender a eficácia das disposições contidas na Medida Provisória nº 415, Arts. 1º, 2º, 3º e 6º que proíbem a comercialização de bebidas alcoólicas em rodovias federais. O Supremo Tribunal Federal recebeu no dia 8 de fevereiro de 2008 essa ADIN que questiona a constitucionalidade desta Medida (nº 415) que desde o dia 1º proíbe a venda de bebidas alcoólicas nas rodovias federais. Nela, a CNC alega que essa venda é uma atividade lícita e que a medida provisória viola o princípio da livre iniciativa e da livre concorrência, e que os direitos individuais estariam sendo desrespeitados. Também aponta como inconstitucional a forma como deve ser fiscalizada a aplicação da norma, ao argumentar que a Polícia Rodoviária Federal não tem competência para entrar em estabelecimentos comerciais e, muito menos, para aplicar multas aos comerciantes (BRASIL, 2008).

Assim, através da análise das políticas sobre drogas no Brasil verificamos a presença de interesses diversos que influenciaram diretamente na formulação destas políticas.

Concordamos com Oliveira (2004b) quando esta afirma que o surgimento das políticas (sobre o álcool e da regulamentação das propagandas de bebidas) revela que o país vem avançando na discussão da temática droga, embora não o

suficiente, dado que as bases teóricas da PNAD chocavam-se com as bases conceituais da PAIUAD, sinalizando a dificuldade do Estado brasileiro em adotar uma proposta de política pública menos conservadora e desvinculada dos interesses internacionais.

Fazendo um balanço sobre as legislações e política de drogas adotadas no Brasil, temos que o debate hoje se coloca mais aberto, com relação ao passado, com diferentes perspectivas se colocando no cenário e estabelecendo enfrentamentos (situação impossível até a metade da década de 1980) que resultam em alguns avanços (fim da lei 6.368, e a nova Política Pública sobre o Alcool, por exemplo), mas também alguns retrocessos (a despenalização proposta pela lei 11.343 que está no capítulo das penas). O que não mudou: o foco permanece oscilando entre a ênfase na segurança pública que reafirma a “guerra às drogas” e a ênfase na saúde pública (centrada nos danos individuais e coletivos) (GARCIA; LEAL, 2006).

Conforme aponta Macrae (2001), essa revisão até aqui realizada constata a dificuldade do Estado em reconhecer que os problemas suscitados pelo uso de psicoativos são uma produção cultural, e que não existe heterogeneidade dos modos de consumo, das razões, valores, crenças, normas, estilos de vida e visões do mundo que o sustentam.

O argumento de guerra às drogas construído através das legislações ao longo da história no Brasil, sob pressão de tratados internacionais, estrutura-se baseado no princípio de que, na guerra, tudo vale (como: aumentar a pena, endurecer regimes, reduzir direitos). Como fruto desse pensamento, são deixadas de lado garantias duramente conquistadas (PASCHOAL, 2005). Mascara-se assim a verdadeira face desse fenômeno – uma expressão da questão social. Nesse processo oculta-se ainda sua contraface: que o sistema político de guerra às drogas, só fez valorizar e expandir a produção e o comércio internacionais de todo tipo de substância ilícita e o contrabando de armas (ROCCO, 2000).

Opor-se a esta visão reducionista de raízes históricas apontada até aqui no texto, não significa no entanto, entregar-se à apologia do consumo de substâncias psicoativas, mas tão somente concordar com Bucher e Oliveira (1994) quando afirmam a necessidade que o tema requer uma análise objetiva e contextualizada da

situação das drogas em uma determinada sociedade. Defendemos aqui uma reflexão que visa entender o quanto (e como) é necessário compreender esse fenômeno dentro de um contexto amplo, que envolve aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos, entre outros, que direcionem para uma estratégia aceitável para a população brasileira (RODRIGUES, 2004).

Mesmo em tempos atuais, ao invés de analisar o consumo de drogas em seus múltiplos determinantes para chegar a propostas preventivas pertinentes e prometedoras de eficácia, a abordagem discrepante, tanto pela mídia, quanto pelas autoridades limita-se a preconizar uma repressão implacável, restringindo-se, muitas vezes, às drogas ilícitas. Este posicionamento pode levar as pessoas a um pensamento óbvio e falso ao mesmo tempo: o álcool é permitido e as “drogas” não (como se o álcool não fosse droga); logo, o álcool não deve ser tão danoso - já que seu consumo é legal. Já a “droga” (por ser proibida e transformada em sinônimo de ilicitude), seu uso deve ser mais danoso ao ser humano (CARLINI-COTRIM, 2000).

Na sociedade contemporânea, a mídia constitui um dos fatores fundamentais na formação do que é comumente conhecido como opinião pública. De acordo com Howlette (2000), os meios de comunicação desempenham um papel muito ativo e continuado, influenciando e refletindo a construção da agenda. Influencia a formação de políticas ao gerar atenção do público e, através dela, a pressão política para que certos atores passem a atuar sobre uma questão particular. Quando se aplica a um assunto que apresenta uma fraca tradição de pesquisa no Brasil, como é o caso da questão das drogas, os conteúdos das reportagens da mídia têm a permissão de reinar sozinhos. O que é visto, lido e ouvido, através da mídia, no que se refere às drogas, tende a se tornar a única medida padrão de verdade para a grande maioria da população brasileira (CARLINI-COTRIM et al, s/d). No entanto, embora a opinião pública faça o pano de fundo sobre o qual a mídia atua, existem muitas limitações ao papel da mídia como ator no processamento das políticas que a tornam um agente mediador imperfeito para a opinião pública e faz com que a ligação entre a opinião pública e a formação de políticas seja indireta, já que muitas questões consideradas crônicas deixam de ser noticiadas ou focadas pela mídia (HOWLETT, 2000).

De um lado, a população recebe uma série de informações sobre a violência relacionada ao tráfico e aos "perigos das drogas" e, de outro, é alvo de sofisticadas

propagandas para estímulo da venda de bebidas alcoólicas. Esses anúncios acabam por levar para o público a falsa idéia de que as bebidas alcoólicas, principalmente a cerveja, estão ligadas à diversão, à sexualidade e à saúde (PASCHOAL, 2005). É importante ressaltar, que a entrada de uma questão na agenda da mídia não é automática e os vieses postos por ele resultam em níveis inadequados de abrangência de muitas questões de grande saliência pública. Mas, o que vai influenciar na agenda com relação a opinião pública, é o número do segmento público que se envolverá com a questão (HOWLETT, 2000). Nesse contexto, esses grupos de "drogas" semelhantes em vários aspectos farmacológicos que ora são tratados como vilões ora como mocinhos, passam a ser encarados de modo distinto pela opinião pública, gerando posturas extremamente incoerentes sob a ótica da saúde (PINSKY, 2004).

Constata-se de fato, que a postura repressiva radical às drogas ilícitas tomada pelo Estado traz mais estragos do que benefícios na elaboração das políticas públicas, por fazer prevalecer uma visão unidimensional, inapropriada para o trato do fenômeno em toda a sua complexidade. As numerosas implicações ideológicas daquela visão não encontram o necessário contrapeso através de análises sociais profundas, pertinentes e abrangentes (CARLINI-COTRIM; PINSKI, 1989).

Essa abordagem repressiva acaba por contrastar, em particular, com a abordagem que, para alguns autores, deveria ser dada ao problema das drogas, como questão de saúde pública. Assim, de ameaça à "ordem social", a questão passaria a problema de saúde que afeta à população brasileira no sentido amplo (NASCIMENTO, 2006). Entretanto, o tema acaba por envolver várias questões que vão além da saúde, como, por exemplo, tráfico, violência, aspectos morais, entre outros. Dessa forma, através da visão reducionista do problema que não leva em conta todas essas questões, a população recebe, pelos meios de comunicação, informações contraditórias em alguns aspectos (NOTO, 1999).

No caso das bebidas alcoólicas, os argumentos contra a sua publicidade são bem conhecidos. As agências usam uma estratégia que mina qualquer possibilidade de contrapropaganda. Associam os produtos à idéia de sucesso, lazer, diversão.

Apelam para a sexualidade e seqüestram símbolos nacionais⁷³ (PINSKY, 2004). A indústria de álcool se vale cada vez mais da estratégia de associar seus produtos a eventos esportivos, musicais e culturais, promoções baseadas na internet e outros esforços para apresentar as bebidas alcoólicas como uma parte normal e integral das vidas e da cultura dos jovens. É tempo de Zeca-feira, anuncia a propaganda (fazendo referência ao seu garoto-propaganda – Zeca Pagodinho).

Outro fator a ser destacado é que sucessivos governos brasileiros têm cedido ao *lobby* dos produtores e deixado de tomar as medidas necessárias (seja através da implementação de legislações efetivas de prevenção ou contra a publicidade do álcool que vem sendo veiculada).

No entanto, como já destacado, há algo novo no cenário - alguns movimentos da sociedade pressionam a Câmara Federal, através de abaixo-assinados e protestos, para aprovação, em regime de urgência, do PL 2733/2008, com limitações a propagandas de bebidas (de 21 horas às 6 horas da manhã) com o teor alcoólico superior a meio grau Gay-Lussac.

Qual é o problema que tentamos aqui destacar? Que ainda entregamos às leis de mercado a regulação do preço, da distribuição e da produção de bebidas alcoólicas no país, para o total gozo das corporações transnacionais que controlam o mercado (mesmo que travestidas de marcas nacionais) (CARLINI-COTRIN, 2000). O processo de regulação da propaganda é permeado por longos debates e sofre interferência de interesses diversos.

As propagandas de bebidas alcoólicas veiculadas pela mídia são consideradas pelos especialistas na área da saúde como um risco para a população. Mas, as restrições na propaganda de bebidas alcoólicas são contrárias aos interesses da indústria, visto que a introdução de novos produtos (e a sua exposição na propaganda) é considerada a melhor estratégia de *marketing* adotada pela indústria de bebidas (BABOR; CAETANO; CASSWELL, 2003).

⁷³ É o caso do anúncio que tentava transformar uma tartaruga simpática e bem-humorada, que acaba acabava por atrair, sobretudo, jovens e crianças em torcedor-símbolo da seleção brasileira (PINSKY, 2004).

A indústria do álcool, combinada com a prosperidade dos principais países industrializados, tem capacidade de influenciar na arena da política pública significativa (EDWARDS, 1994). Um exemplo seria a grande quantidade de dinheiro gasto com *marketing* pelas indústrias de bebidas não só para promover seu produto, mas para o financiamento de campanhas políticas para garantir o seu espaço na mídia. Assim, a forma de fazer da indústria é jogar, colocando os seus interesses à frente de outros interesses que poderiam beneficiar a população em geral que, muitas vezes, acaba por ficar de fora desse cenário de decisão (BABOR, CAETANO, CASSWELL, 2003). Por outro lado, a questão das drogas ditas ilícitas aparecem sempre retratadas pelo viés da violência, do medo, da morte.

A indústria de bebida alcoólica tem se tornado envolvida na arena política, em geral, para proteger os seus interesses comerciais. De acordo com estudo realizado por Babor, Caetano e Casswell (2003) é comum representantes das indústrias influenciarem os legisladores na hora da construção da agenda política, na escolha da legislação e na escolha dos debates políticos.

Entretanto, não devemos esquecer que a mídia e as indústrias de bebidas alcoólicas são apenas alguns dos atores que podem favorecer ou não a entrada do tema na agenda pública. Tanto as idéias, quanto os interesses e instituições são permeados por diversos atores na relação Estado, sociedade e mercado, em contextos históricos, políticos e sociais que interferem no processo de formulação de políticas públicas sobre drogas, cujos resultados são instrumentos de políticas públicas.

Por um lado, verificamos a presença de vários jogos de interesse na arena política que envolve a discussão das drogas, resultando políticas públicas que reproduzem interesses competitivos, valores e ideologias. Por outro lado, o aumento crescente do uso de substâncias psicoativas e os elevados custos sociais decorrentes deste consumo vêm exigindo políticas públicas tanto direcionadas à redução da oferta quanto à redução da demanda e a adoção de medidas mais eficazes sob o ponto de vista da saúde pública (LARANJEIRA; ROMANO, 2003). Vemos que políticas que têm como objetivo a redução da carga de problemas com o álcool são necessárias, mas elas envolvem uma intrincada luta entre diferentes grupos de interesse para que sejam (ou não) adotadas medidas políticas que sirvam como estratégia global de superação destes problemas.

A participação política da sociedade civil emerge como ponto central no interior do processo de decisão sobre as políticas de enfrentamento à questão das drogas, visto que, as arenas políticas estarão permeadas por disputas e relações de poder. No entanto, como aponta Howlett (2000), o público não é, em geral, representado diretamente nos processos de formulação de políticas públicas. De acordo com o autor, mas ele poderá ter representação indireta através de grupos, representantes eleitos, administradores governamentais ou membros dessas organizações centrais, conselhos de direitos, organizações não governamentais, etc..

Um dos argumentos defendidos pelos *policy makers* é que estabelecer políticas públicas sobre drogas é considerar a formulação e execução, pois sem ações, sem resultados, não há garantia de sua efetivação. Defendem aqui o argumento de que as políticas públicas – centradas em evidências quanto aos seus resultados e, dentro de uma relação custo x benefício – é que devem ser implementadas. Entretanto, o processo político precisa ser pensado como uma arena na qual comparecem múltiplos e antagônicos interesses e que lógica (e interesses) tal discurso engendra. Esse aspecto aponta que as políticas, ao enfocarem apenas uma faceta da questão acabam por alcançarem resultados que pouco ou nada modificam o contexto geral.

Babor (2005) apresentou um quadro síntese das políticas de restrição de venda de bebidas alcoólicas aplicadas à realidade norte-americana e europeia. O autor aponta os limites e as possibilidades de sua implementação, sem levar em conta, por exemplo, as diferenças entre os países.

Estratégia de Intervenção	Efetividade	Pesquisa de avaliação	Avaliação em outras culturas	Custo	População-alvo
Proibição total da venda	Apontam bons resultados	Apontam bons resultados	Apontam resultados médios	Alto	População geral
Idade mínima legal para venda	Apontam bons resultados	Apontam bons resultados	Apontam resultados médios	Baixo	Grupo de alto risco
Restrições à densidade de pontos de venda	Apontam resultados médios	Apontam bons resultados	Apontam resultados médios	Baixo	População geral
Monopólio governamental da venda de bebida	Apontam bons resultados	Apontam bons resultados	Apontam resultados médios	Baixo	População geral
Responsabilização ao estabelecimento que	Apontam bons resultados	Apontam resultados	Apontam resultados	Baixo	Grupo de alto risco

vende bebida		ruins	ruins		
Restrições de horas e dias de venda de bebidas alcoólicas	Apontam resultados médios	Apontam resultados médios	Apontam resultados médios	Baixo	População geral

QUADRO 8 – POLÍTICA DE RESTRIÇÃO DE VENDA DE BEBIDAS ALCOÓLICAS (BASEADO EM APRESENTAÇÃO REALIZADA POR TOM BABOR – BRASÍLIA, 2005).

Provocadas por uma avalanche de informações que destacaram o processo de descentralização política e administrativa vivida no país, suas implicações sobre o legislativo municipal que, ao ser responsável pela formulação de políticas no âmbito local, se depara com a questão de delimitar quais temas são de sua competência legislar, quais não são. Além disso, esse processo é atravessado pela ação da mídia e dos grupos de interesse que se confrontam na arena política. Tomando a questão da droga, o Estado brasileiro historicamente vem adotando uma política alinhada às diretrizes internacionais (dadas pelos EUA). O tema das drogas insere-se no legislativo municipal e este é pressionado a formular proposições. Qual é a sua competência nessa matéria? Que proposições têm sido feitas?

Assim, nossa questão se delinea: Que política pública de enfrentamento a questão das drogas é formulada pelo legislativo municipal de Vitória?

Inquietávamos ainda com algumas questões:

- Quais as propostas o legislativo municipal tem formulado para o enfrentamento à problemática das drogas existentes no município de Vitória no período de 1999-2005? Como se dá o processo de transformação dos projetos de lei em lei municipal (o processo de votação dos mesmos), e como se evidenciam em sua trajetória a pauta, agenda, os atores e os grupos de interesse?

Diante destas questões, o objetivo deste trabalho é analisar o processo legislativo de formulação das políticas públicas sobre drogas no Município de Vitória. E, como objetivos específicos buscamos: Identificar as propostas oriundas do legislativo municipal quanto às políticas públicas relacionadas à problemática das drogas existentes no município de Vitória no período de 1999-2005 e analisar o processo de transformação dos projetos de lei em lei municipal (o processo de votação dos

mesmos), buscando identificar como se evidenciam em sua trajetória a pauta, agenda, os atores e os grupos de interesses.

5. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA – INTERCRUZAMENTO DE MÚLTIPLOS INTERESSES

Entre 1999 e 2005, foram 22 projetos de lei propostos pelo legislativo municipal sobre a questão das drogas. Desses, o tema bebidas alcoólicas compareceu com 10 proposituras (sendo 7 como tema exclusivo, e 3 conjugados: 1 ao tabaco, 2 a drogas, fumo e doenças infecciosas sexualmente transmissíveis). Assim, a questão das bebidas alcoólicas no município de Vitória apareceu citada em 45,5% das proposituras do período investigado.

Dos 22 PLs propostos, 15 foram aprovados, 3 vetados pelo Executivo Municipal, 2 arquivados (1 a pedido do autor, outro em virtude do término da legislatura), 1 parou na Ordem do Dia desde o dia 24/02/06 por pedido de adiamento e 1 teve determinação do relator para ser apensado a outro PL. Mas do que trata cada um desses projetos propostos pelo legislativo municipal de Vitória? Quais os limites e possibilidades do município na proposição de matéria dessa natureza? Que perspectiva sobre drogas essas proposições reafirmam? Que grupos de interesse comparecem na defesa da aprovação/reprovação dessas proposituras. Essas são questões que inicialmente perseguiremos. Para tanto, começaremos apresentando um quadro síntese dos projetos de lei, suas ementas identificando suas proposituras, partidos políticos, base aliada, prefeito e presidente da Câmara Municipal de Vitória.

Projeto de Lei/Ano	Ementa	Autor	Partido Político⁷⁴	Lei/Ano	Prefeito Municipal	Presidente da CMV⁷⁵
518/1999	Dispõe sobre campanha educativa do combate ao uso de drogas em diversões públicas e dá outras providências.	Pedro Luiz Correa	PMDB	5269/2001	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Ademar Rocha

⁷⁴ Durante a nossa coleta de informações, observamos que alguns destes políticos realizaram a troca de partido ou dentro da mesma legislatura ou durante o processo de reeleição.

⁷⁵ O Presidente é o representante da Câmara através os pronunciamentos coletivos, supervisão de seus trabalhos e de sua ordem, em conformidade com Regimento Interno da CMV. O Presidente não poderá fazer parte de nenhuma comissão, exceto as de Representação.

371/1999	Proíbe a veiculação de publicidade visual de bebidas alcoólicas em ruas e avenidas do município de Vitória.	Ademir Santos Cardoso	PSDB	5052/2000	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Hugo Borges Junior
189/1999	Inclui no calendário oficial de eventos do município de Vitória o Dia Mundial sem tabaco e o Dia Nacional de Combate ao fumo e dá outras providências.	Ademir Santos Cardoso	PSDB	5088/2000	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Hugo Borges Junior
317/1999	Estabelece normas na venda de solvente (tinner) no município de Vitória.	Antônio Smith	PMDB	5297/2001	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Ademar Rocha
401/1999	O poder Executivo proibirá ao condutor e utilitários de táxi, fumar em seu interior.	Hermes Leonel Laranja Gonçalves	PMDB	5359/2001	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	José Coimbra
66/2000	Altera os artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei 5052 que proíbe a veiculação visual de bebidas alcoólicas.	Ademir Cardoso	PSDB	5052/2000	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Alexandre Passos
150/2000	Dispõe sobre as restrições a venda de produtos derivados do fumo e bebidas alcoólicas a menores de 18 anos.	Jurandir Loureiro	PSC	O Relator determinou o apensamento do PL 422/1999 do vereador Zezito Maio	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Alexandre Passos
175/2000	Dispõe sobre a promoção durante a realização de shows e eventos públicos de campanhas educativas sobre o uso de substâncias entorpecentes e dá outras providências.	Antônio Smith	PMDB	5282/2001	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Ademar Rocha
14/2000	Autoriza exame laboratorial periódico em alunos do município para constatar o uso de drogas e dá outras providências.	Antônio Smith	PMDB	5350/2001	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Ademar Rocha
63/2000	Autoriza o município a instituir unidades Volantes de Educação Sanitária, na forma que estabelece e dá outras providências. Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a instituir o programa Unidades Volantes de Educação Sanitária. Art. 2º - Através de órgão a ser definido em ato do prefeito, o município manterá Unidades Volantes de Educação Sanitária, com a finalidade de ministrar informações e promover visitas programadas em toda rede municipal de ensino, falando sobre educação comportamental de ordem sanitária, saúde em geral e hábitos sociais correlatos, visando inclusive, prevenir o uso de tóxicos e advertir sobre suas conseqüências.	Antônio Smith	PMDB	5281/2001	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Ademar Rocha

137/2001	Institui o exame toxicológico aos eleitos para mandatos eletivos secretários e ocupantes de cargos comissionados da PMV e da CMV.	Zezito Maio	PMDB	5378/2001	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Ademar Rocha
175/2001	Altera Artº 1º da Lei nº de 16 de abril de 2001. Art. 1º As empresas que comercializam solvente (tinner) no município de Vitória, somente poderão vendê-las a pessoas maiores de 18 anos, mediante apresentação de documento.	Ademar Rocha	PTdoB	5763/2002	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Ademar Rocha
109/2002	Obriga os cinemas localizados no município de Vitória a exibirem filmes publicitários com esclarecimentos e alerta a respeito dos malefícios causados por drogas, bebidas alcoólicas, fumo e doenças infecciosas sexualmente transmissíveis e AIDS.	Jurandir Loureiro	PSC	Veto aposto pelo Executivo Municipal	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Ademar Rocha
192/2002	Proíbe a venda de bebidas alcoólicas nos parques do Município.	Antônio Smith	PMDB	5766/2002	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Ademar Rocha
63/2003	Proíbe a venda de bebidas alcoólicas nos parques do município.	Antônio Smith	PMDB	Veto aposto pelo Executivo Municipal	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Ademar Rocha
154/2003	Dispõe sobre horário de funcionamento dos bares na cidade de Vitória	Zezeito Maio	PMDB	O PL parou na Ordem do Dia desde o dia 24/02/06 por pedido de adiamento pelo proponente	Luiz Paulo Velloso Lucas (PSDB)	Ademar Rocha
9/2004	Autoriza o poder Executivo a criar campanha escolar antidrogas na rede pública escolar de ensino.	Aloísio Varejão	PDT	Após receber pareceres favoráveis das Comissões (Justiça e Educação) e votação favorável o PL foi arquivado tendo em vista o término da 13ª Legislatura	João Carlos Coser (PT)	Ademar Rocha
154/2004	Proíbe o consumo de bebidas alcoólicas, de produtos que representam riscos de explosão nos postos de gasolina do município.	José Carlos Lyrio Rocha	PSDB	O PL arquivou-se a pedido do autor	João Carlos Coser (PT)	Ademar Rocha
45/2005	Autoriza o poder Executivo a criar o Conselho Municipal de Políticas sobre drogas no município de Vitória e dá outras	Neuzinha Oliveira	PSDB	Veto aposto pelo Executivo Municipal	João Carlos Coser (PT)	Alexandre Passos

	providências					
122/2005	Institui a semana de prevenção as drogas e ao fumo na rede municipal de ensino.	Esmael Barbosa Almeida	PMDB	6464/2005	João Carlos Coser (PT)	Alexandre Passos
512/2005	Fica declarada de utilidade pública o instituto de Diagnóstico, tratamento e recuperação da Dependência Química – “Instituto Perspectiva”.	João Antônio Nunes Loureiro (Toninho Loureiro)	PSDB	6626/2006	João Carlos Coser (PT)	Alexandre Passos
315/2005	Dá nova redação ao artigo 1 da Lei 5766 de 02/11/02. “Art. 1. Fica proibida a venda de bebidas alcoólicas no interior dos parques municipais, exceto cerveja, em lata”.	Zezeito Maio	PMDB	6495/2005	João Carlos Coser (PT)	Alexandre Passos

QUADRO 9 - QUADRO SÍNTESE DOS PROJETOS DE LEI (NÚMERO DO PL, EMENTA, PARTIDO POLÍTICO, PREFEITO E PRESIDENTE DA CMV) PROPOSTOS PELO LEGISLATIVO NO PERÍODO DE 1999-2005.

A proposição destas leis, em sua maioria, foi feita por vereadores filiados a partidos políticos vinculados à coligação vitoriosas nas eleições de 1996 e 2000 (PMDB e PSDB), constituindo-se maioria no legislativo municipal, no período de 1999-2004 (dos 16 vereadores eleitos, 7 eram do PSDB e 3 do PMDB).

Neste período, estiveram na gestão do município, o ex-prefeito Luis Paulo Vellozo Lucas (PSDB) (de 1997 a 2005) e o prefeito João Coser (PT) (de 2005 até 2008). No cenário estadual, no período de 1999-2005, estiveram na gestão o ex-governador José Ignácio Ferreira (PSDB) (de 1999 a 2003) e o governador Paulo Cezar Hartung Gomes (PMDB) (de 2003 até os dias atuais). E no cenário nacional, no período de 1999-2005, estiveram na gestão o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) (de 1995 a 2003) e o presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT) (de 2003 até os dias atuais). No cenário político brasileiro destacam-se partidos de centro e de direita (quase todo o PMDB, o PSDB – partidos políticos considerados de centro). De direita, hoje tem como carro-chefe o PPB, e finalmente os partidos de esquerda, socialistas, comunistas (PT, PSB, PC do B, PDT, PPS) e franjas de centro esquerda formados por descontentes do PMDB e do PSDB (JORGE, 1997).

Entre as 7 PLs que não viraram lei (PL 150/2000, PL 109/2002, PL 63/2003, PL 154/2003, PL 9/2004, PL 45/2005) destacam-se:

- Repetição de lei já aprovada (63/2003);

- Repetição de lei federal ou estadual ou municipal (PL 150/2000 (apensamento do PL 422/199), PL 9/2004 (arquivado), PL 45/2005 (veto total));
- Interferência sobre os interesses das empresas de exibição de cinemas (PL 109/2002);
- Interferência sobre os interesses dos proprietários dos postos de gasolina e proprietários de *Deliveries*, e, proprietários de bares (PL 154/2003 (está parado na Ordem do Dia devido pedido de adiamento), PL 9/2004);

Ao observarmos as legislações municipais temos que os conteúdos estão focados em: campanhas e ações educativas; restrições a locais de venda (no caso do álcool); proibição de publicidade; restrições a compra e proibição do uso. Dez dos PLs apurados na Câmara eram proposições de medidas restritivas, como exemplo o projeto de lei 401/1999 – Lei 5359/2001 na qual “o poder Executivo proibirá ao condutor e utilitários de táxi, fumar em seu interior” ou repressivas como o PL 14/2000 - Lei 5350/2001 - que “Autoriza o exame laboratorial periódico em alunos do município para constatar o uso de drogas”. E o PL 137/2001 – Lei 5378/2001 ao instituir “o exame toxicológico aos eleitos para mandatos eletivos secretários e ocupantes de cargos comissionados da PMV e da CMV”. Se por um lado os textos dos PLs incorporam uma ideologia antidrogas que defende a implantação de medidas de contenção ao consumo de substâncias consideradas socialmente indesejáveis, exigindo restrição e repressão, por outro essas medidas de controle se estendem à substâncias socialmente aceitas (tabaco e álcool).

Tomando o projeto de lei 14/2000 que “autoriza o **exame laboratorial periódico em alunos do município** para constatar o uso de drogas” como exemplo, identifica-se uma perspectiva repressora e moralista. O pressuposto aqui defendido seria a de que uma ação mais eficaz consiste no papel de disciplinarização das pessoas controlando o possível consumo de drogas, defendendo normas de conduta constitutivas de um amplo projeto normalizador das relações sociais. A ameaça representada pelas condutas desviantes (representada pelo risco das drogas), funda-se a prescrição normativa que desencadeia o controle, a intervenção e a exclusão.

Com relação a este projeto (14/2000), o autor refere que

“teve aquele programa da **Rede Gazeta** [Painel de Domingo] após o Fantástico, agora mudou, mas era um outro e houve a pesquisa, né. Eu me lembro que o juiz da infância e da juventude, senhor Lupe, se eu não me engano, também opinou a respeito. A psicóloga do CPTT⁷⁶ que foi pro debate comigo **se mostrando contrária né**, falando em nome do CPTT. Nesse momento tava havendo uma pesquisa da Rede Gazeta nesse programa. Houve uma pesquisa prévia e também durante o programa. **E a população se mostrou setenta e cinco por cento favorável**. **Aí esse projeto, que depois se tornou lei, bastante polêmico**, mas depois acredito que mais uma contribuição para o município”.

O legislador destaca em sua fala, algumas dimensões da questão. Primeiro, a mobilização da opinião pública via mídia [ou seja, um tema que chama a atenção da mídia posto em um horário considerado estratégico]. Segundo, as divergências entre legislador e técnicos da área de saúde mental [o vereador não aponta qual foi a posição do operador de direito e não conseguimos informações no jornal local]. Terceiro, a concordância da população em termos da adoção de mecanismos coercitivos de controle do consumo de drogas nas escolas públicas municipais. Ao analisarmos o boletim de votação verificamos que:

Votaram sim	Votaram não
Antônio Smith (PSDB)	Alexandre Passos (PT)
Antônio Denadai (PR)	Eliézer Tavares (PT)
Dermival Galvão (PMDB)	Luiz Paulo Amorim (PSB)
José Coimbra (PSDB)	
Jurandy Loureiro (PSC/ES)	
Maurício Leite (PSDB)	
Neuzinha de Oliveira (PSDB)	
Oswaldo Mello (PTB)	
Pedro Christ (PPS)	
Rafael Mussiolo (PP)	
Sebastião Pelaes (PMDB)	
Tarcílio Deorce (PSB)	
Toninho Loureiro (PSDB)	
Zezito Maio (PMDB)	

QUADRO 10 – VOTAÇÃO DO PL 14/2000

⁷⁶ Centro de Prevenção e Tratamento de Toxicômanos (CPTT).

O Executivo, na figura do prefeito municipal Luiz Paulo Vellozo Lucas vetou integralmente o PL 14/2000, baseando-se nos pareceres da Procuradoria Jurídica que opinou pela oposição do veto integral e, nos Pareceres Técnicos da coordenação do Centro de Referência em DST/AIDS que alegou equívoco no projeto.

[...] ele é equivocado e está na contramão do pensamento científico e moderno sobre o tema. Nós entendemos que o toxicômano faz a droga e não a droga faz o toxicômano. [...] ao sujeito se aborda com diálogo, compreensão e confiança e não com terrorismo, autoritarismo e desconfiança.

A Rede de Atenção ao Toxicômano em Vitória, indicou que:

Ao contrário do que o Projeto de lei intenta, a maioria das pessoas que faz o uso eventual de drogas e estão na escola, não perdem seu vínculo e sua exposição como usuário, mesmo que em âmbito familiar, pode afastá-lo da escola, que hoje é o principal veículo de inclusão social. Ademais o potencial de chantagem proporcionado por tal instrumento policialesco, tende a modificar as relações de poder no âmbito escolar com resultados absolutamente imprevisível foco de provável intimidação, o que é totalmente autônomo com a ideologia da Prefeitura de Vitória de ter todas as crianças e adolescentes inseridos nas escolas (Inez Maria Antunes Paes Torres coordenadora PMV/SEMUS/DAS/CPTT).

E o Secretario de Educação Luciano Rezende declarou que:

[...] para vencer tão grave problemática que tem afetado a população mundial como um todo, faz-se necessário sanar a causa de sua ocorrência, o que engloba o traficante e não simplesmente diagnósticos no âmbito escolar. [...] a aprovação do projeto ora apresentado causaria um impacto não recomendável junto ao alunado e suas famílias, contrapondo-se ao trabalho educacional realizado quanto ao cumprimento do papel social da escola (Luciano Rezende Secretário Municipal de Educação).

No entanto, os vereadores por meio de voto secreto (16 sim e 4 não) derrubaram o veto do Executivo alegando que o PL é de grande alcance social, aprovando assim a lei 5350 de 2001. Após a aprovação desta lei, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do adolescente (CRIAD) por meio da resolução CRIAD/nº003/2001 encaminhou para o legislativo o seu posicionamento, a respeito do PL 14/2000 – lei 5350/2001.

[...] na avaliação dos Conselheiros da CRIAD ficou constatado ap Projeto de Lei nº 14 da Câmara Municipal de Vitória a ausência do caráter preventivo à atualização de substâncias entorpecentes. [...] a estrutura de atendimento disponível no município de Vitória ou Estado não responde a demanda para tratamento adequado e conveniente aos usuários de entorpecentes. [...] é dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os

a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor (Art. 18 da lei 8069/90) (Daniella Leão de Almeida presidente do CRIAD).

Diante destas manifestações contrárias ao PL (14/2000), que apontavam a forma equivocada no trato da questão dada pelos legisladores, fica difícil compreender a manutenção da proposta pelos vereadores. Que interesses estariam por trás da adoção de uma medida de caráter repressivo que ferem direitos? Cabe aqui retomar a reflexão de Paschoal (2005) quando esta refere que o argumento de guerra às drogas construído através das legislações ao longo da história no Brasil, estrutura-se baseado no princípio de que, na guerra, tudo vale (como: aumentar a pena, endurecer regimes, reduzir direitos). Como frutos desse pensamento, são deixadas de lado garantias duramente conquistadas, como por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente aprovado por meio da lei 8.069 de 1990, como referido pela presidente do CRIAD.

O que fica subsumido então é o interesse da indústria farmacêutica na comercialização dos Kits para a realização dos exames e os laboratórios envolvidos na sua concretização (interesse esse não abandonado na reflexão do legislador).

O PL 137/2001 – Lei 5378/2001 que “institui o **exame toxicológico aos eleitos para mandatos eletivos**, secretários e ocupantes de cargos comissionados da PMV e da CMV” de autoria do vereador Zezito Maio, segue a mesma lógica de adoção do modelo repressivo às drogas do PL discutido anteriormente. Seu propositor destaca o complexo terreno que envolve hoje a temática das drogas, e como o consumo pode estar presentes em todos os níveis de governo.

“Essa lei, ela é complexa [...] Porque eu tenho um discurso, pra isso, porque isso, se você tá no setor público, ce não tem que ter medo não, porque todo mundo critica uuuu traficante de drogas, de cocaína, de maconha, principalmente. Mas pra você vender tem que ter um comprador, e se dizem que eu não tenho certeza, que eu não posso culpar que é a classe média alta que vai comprar. Ele vai para a televisão criticar, mas vai lá comprar! Se entendeu o que eu to falando? Porque no discurso pra imprensa, sou contra, meus filhos não podem ver, não sei mais o que, mas, vai comprar! Então o político nosso, nós tínhamos que fazer um, tinha que ter uma lei obrigar vereador, deputado, governador fazer uma lei que com cinco anos, se já fumou maconha, se o cara fumou e se arrepende e vai se tratar, agora que tinha que passar tem. **Porque é sabido se comenta, sabido não! Se comenta isso no meio político, nos bastidores que tem muita gente aí que se usa não usa, político usa, cargo comissionado usa.** Muitos anos atrás, o próprio ministro, é o ministro Gilberto Gil falou que fumou maconha. Esse do PV, que diz que todo mundo já não é mole lá no Congresso, uuu, [o assessor acrescenta - O Gabera!], o Gabera! Se ele fumou, ele foi comprar, se ele comprou ele ajudou o crime organizado, então ele [é] tão bandido como o outro [o traficante]. É o meu modo de pensar, tá! Só existe por exemplo, só existe u, a receptação porque ele compra, porque se não comprar não há! Então, eu **sou a favor que todo o político ou mandado, todo cargo comissionado na secretaria tem que fazer o exame, para ver se usa droga ou não.** Minha

opinião!” [...] E essa lei criou polêmica, nossa Senhora! Haha. Teve vereador aí que votou até contra! Não porque, usa droga, não. **Porque ele acha que é um direito privado dele de não querer fazer exame toxicológico**”. [O assessor acrescenta] - E a liberdade atingida!.

Ao verificarmos o boletim de votação deste PL temos que não houve, num primeiro momento, oposição de nenhum vereadores. Todos os 15 vereadores presentes votaram a favor do PL.

Votaram sim
Aloísio Varejão (PSDB)
Antônio Denadai (PR)
Antônio Smith (PSDB/PMDB)
Carlos Coco (PPS)
Dermival Galvão (PMDB)
José Coimbra (PSDB)
Jurandy Loureiro (PSC)
Maurício Leite (PSDB)
Neuzinha de Oliveira (PSDB)
Osvaldo Mello (PTB)
Pedro Christ (PPS)
Rafael Mussiello (PP)
Tarcílio Deorce (PSB)
Toninho Loureiro (PSDB)
Zezeito Maio (PMDB)

QUADRO 11 – VOTAÇÃO DO PL 137/2001

Assim como ocorrido com o PL 14/2000 o Executivo vetou o PL 137/2001, baseando-se nos pareceres da Procuradoria Jurídica, a qual alegou sua inconstitucionalidade e no Parecer Técnico da Secretaria Municipal de Saúde emitido pela coordenação do Centro de Prevenção e Tratamento de Toxicômanos (CPTT), indicava que o PL.

[...] fere a princípios fundamentais que tratam das garantias e direitos individuais, partindo do princípio da dúvida onde todos são usuários até que se prove o contrário.

[...] corre-se o risco de instrumentalizar situações de exclusão, abrir espaços para perseguições, rixas, denunciamento e outras perversões que podem levar

à censura e ao silêncio legisladores e administradores públicos que, na necessidade de zelar pela coisa pública, tenham que contrariar interesses alienígenas. A possibilidade do afastamento da função pública por força do resultado do exame toxicológico limita a livre expressão das opiniões e das ações, estabelecendo restrições à palavra e à possibilidade de desautorização do discurso e da anulação da identidade e da cidadania de administradores e de legisladores que, em tese, são justamente aqueles que não deveriam ter restrições às legítimas manifestações de opinião, representantes da sociedade que são na administração pública e no parlamento municipal.

No segundo momento, temos que apesar da manifestação contrária dos técnicos do CPTT o veto aposto pelo executivo, os vereadores em sua maioria, por meio de voto secreto (12 votos sim e 7 votos não), rejeitaram a manutenção do veto e aprovaram a lei 5378 de 2001.

Diante do exposto, é possível analisar que a lei oscila entre a necessidade de se comprovar a conduta exemplar que deveria ter um legislador e o direito individual de se submeter ou não a esse controle. Como elemento de suspeição, o legislador deveria comprovar que não usa drogas ilícitas, entretanto exclui-se daqui a questão das drogas lícitas. Esse debate atravessa não só o Brasil, mas também diferentes países (principalmente os europeus) quanto à perspectiva entre a criminalização e a descriminalização do uso de drogas. O exemplo dado com a citação ao nome do deputado Gabeira exemplificaria um movimento em defesa da descriminalização da maconha. Entretanto, a resistência a esse debate foi retratada quando refletimos sobre a trajetória de política de drogas no Brasil, a duração da lei 6368/1976 e a perspectiva da lei 11343 (de despenalização, mas não de discriminação).

Outro aspecto a ser destacado aqui, é de que a marca que caracteriza os defensores da guerra às drogas é a eliminação das substâncias ilegais e a intolerância em relação a seus usuários, postura que resulta em uma análise irrealista (construir uma sociedade sem drogas) que fere princípios éticos e direitos civis.

O PL 518/1999 - Lei 5269/2001 “Dispõe sobre campanha educativa do combate ao uso de drogas em diversões públicas e dá outras providências” e o PL 175/2000 – Lei 5282/2001 “Dispõe sobre a promoção durante a realização de shows e eventos públicos de campanhas educativas sobre o uso de substâncias entorpecentes e dá outras providências”, sugerem a realização de campanhas educativas. Estes

projetos em geral apresentam ampla aceitação dos parlamentares, como por exemplo, o PL 518 que recebeu a maioria absoluta dos votos (12 votos sim).

No entanto, como destacam Bucher e Oliveira (1994), as proposições apresentadas nessa perspectiva não problematizam a questão das drogas e sequer refletem sobre qual a possível efetividade dessas ações, considerando a realidade local, nacional e mesmo outras experiências já realizadas. Nessa direção, a reflexão trazida por Babor, Caetano e Casswell (2003), baseada em análises de políticas que propõem a modificação do contexto no qual ocorre o consumo de bebidas alcoólicas, apontam que modificações (como a realização de campanhas educativas sobre as drogas) têm baixa efetividade, o que requer uma avaliação sistemática antes de implementá-las.

Em direção similar a anterior aparece o proposto no PL 9/2004, que “Autoriza o poder Executivo a criar campanha escolar antidrogas na rede pública escolar de ensino” e o PL 122/2005, posterior, Lei 6464/2005 que define a realização de “semana de prevenção as drogas e ao fumo na rede municipal de ensino”.

Em um estudo recente realizado pela Secretaria Nacional Antidrogas (BRASIL, 2007c), as instituições governamentais e não governamentais de atenção às questões relacionadas ao consumo de álcool e outras drogas que dedicam-se à prevenção realizam prioritariamente atividades de palestras (86%). Carlini-Cotrin (1998) destaca que a escola é pressionada para ser intransigente, eficiente e rápida diante de um problema – drogas – que se descreve como fora de controle. Tal processo tem resultado em ações preventivas improvisadas e a-críticas que atravessam aqui o cotidiano de alunos e professores da rede pública de ensino.

No caso do PL 122/2005, o autor justifica que a proposta surge com base nos seus **princípios religiosos** e a partir do momento em que muitas pessoas o procuram para buscar ajuda, para si ou para o familiar, para o tratamento da dependência química.

“Bom, em primeiro lugar eu quero deixar muito claro que eu sou **evangélico**, isso aí já é, eu sou evangélico há quase cinquenta anos, uma vida inteira né, praticamente, a gente sempre teve na igreja, envolvido com a questão de família, **combatendo né, as drogas, tudo que venha contra os valores e princípios da família**, a gente se preocupa muito com a questão familiar, família né! [...] Então vendo essa luta, essa dificuldade eu achei que o município, o Estado pouco faz pra isso, faz muito pouco o Estado e o município. Então daí que surgiu essa idéia. Primeiro, **trabalhar**

preventivamente, ou seja, nossa idéia foi de que as **escolas públicas elas uma vez por ano, falassem, que desse uma ênfase maior ou desse um tempo para esse assunto, levando palestrante**, levando pessoas pra dá palestras, exposição na escola, pra fazer um trabalho pra trabalhar com as crianças, **mostrando várias estatísticas**, informação, usar as **crianças e os adolescentes a começar a conhecer o problema das drogas**".

Verificamos que o conteúdo da proposta do legislador além de se constituir em uma repetição de legislações anteriores (PLs: 518/1999, 175/2000 e 9/2004) já aprovadas na Câmara de Vitória, reproduz uma ação que é ineficaz. Realizar campanha educativa nas escolas, ou em outros locais, sobre as drogas isolada de outras ações não apresenta os resultados esperados (PINSKY, 1994). Essas ações só surtirão efeito se forem acompanhadas de demais políticas que não sejam contraditórias. Por exemplo, de nada adiantaria o educador informar ao aluno sobre os prejuízos do álcool e de outras drogas enquanto as propagandas continuam mostrando situações que incentivam o consumo, passando a impressão de que o álcool não faz mal (EDWARDS, 1994; LARANJEIRA, 2004). Ou ainda, se a comercialização de bebidas alcoólicas a menores de 18 anos continuar sendo uma prática recorrente e não recebendo um trabalho de fiscalização para o cumprimento da lei.

O legislador responsável pela proposta do PL 122/2005 que institui a semana de prevenção as drogas e ao fumo na rede municipal de ensino, destaca que o processo de votação, não gerou polêmica.

"Como você escreveu aqui [se referia ao meu roteiro] **na hora de entrar no plenário para votação não deu muita polêmica**, foi como eu te falei no início, que **eu duvido que qualquer vereador ou qualquer pessoa não tenha esse tipo de problema dentro de casa**. Então já existe já um clima né, assim, né de ajudar. E quando vem um projeto desse, **todos aprovaram por unanimidade** e sentiram que é de fundamental importância um trabalho dessa natureza".

De fato, no mapa de votação todos os vereadores presentes votaram a favor da proposta, como demonstra o quadro abaixo:

Votaram sim
Aloísio Varejão (PSDB)
Antônio Denadai (PR)
Esmael Almeida (PMDB)
Gilmário Passarinho (PDT)
Luciano Rezende (PPS)
Luizinho Coutinho (PDT)

Reinaldo Bolão (PT)
Zezito Maio (PMDB)

QUADRO 12 - VOTAÇÃO DO PL 122/2005

A ausência de conflito e de divergências na aprovação desse PL ou dos anteriores, não significa a implementação pelo executivo, pois, é nessa fase que as condições de sustentação de uma dada política pública são determinadas. Como já vimos, entre a implementação e o resultado final podem ocorrer grandes alterações podendo as intenções inicialmente estabelecidas (instituir a semana de prevenção às drogas) serem totalmente mudadas (ou não serem realizadas), gerando novos conflitos e resistências (por parte do Executivo e em específico da SEDU e dos gestores das Unidades Municipais de Ensino).

Entre a submissão do PL e sua transformação em lei (pouco tempo foi transcorrido). Entretanto, ao ser provocado pela entrevista, refere sua intenção em cobrar do Executivo e da Secretaria Municipal de Educação, a implementação da ação.

“Agora, que nós temos que fazer, **nós agora temos que cobrar sempre do executivo que faça isso. Uma coisa é você aprovar a lei outra coisa é o executivo fazer**, botar em prática né. As escolas, a diretora tá sensibilizando e fazendo isso lá, a secretária cobrar isso, amanhã mesmo, amanhã não, segunda-feira eu tenho uma reunião com a secretária de educação que vou lá tratar de outros assuntos. Em função disso aqui já tô levando isso aqui para a secretária pra cobrar dela, entendeu, **pra ela possa botar isso pra funcionar** não é porque a nossa função vereador é legislar, é a principal delas, criar leis né, fiscalizar o executivo. Mas a principal função nossa é elaborar leis, corrigir leis anteriores né. Então, **a gente faz, discute, briga, aprova, sanciona agora passa pro executivo, a gente também cobra de lá né, mas vai depender da sensibilidade da administração fazer com que as coisas funcionem**”.

“Fazer com que as coisas funcionem”, explicita o longo caminho entre a formulação e a implementação de políticas públicas, e os diferentes atores que se colocam na arena política e as resistências. Vereadores, executivo municipal e os técnicos: professores e os alunos da rede municipal de ensino do município.

Um outro PL chamou a atenção – a proposição do Conselho Municipal de Políticas sobre drogas no município de Vitória (PL 45/2005) que “Autoriza o poder Executivo a criar o Conselho Municipal de Políticas sobre drogas no município de Vitória e dá outras providências”.

O problema apontado pela a autora é que os jovens de hoje estão achando tudo normal, incluindo o uso de drogas, e existe uma demanda de familiares de jovens

que vão a sua procura em busca de soluções para o problema. Com isso, justifica a proposto do PL 45.

“A gente pensou na criação deste conselho, porque não temos competência pra criar uma despesa pra criar uma clínica no município. O CPTT é um projeto, mas eu acho muito vazio, porque a pessoa vai lá de manhã, mas se não tiver atividade vem embora no mesmo caminho que ele anda dali em casa ele pode usar droga. Então a política pública, a discussão da política pública ela é uma discussão de base. Temos que envolver lideranças comunitárias, envolver lideranças religiosas”.

Como destacado no capítulo três, os conselhos entorpecentes/antidrogas foram criados na década de 1980 no Brasil com o objetivo de conduzir iniciativas sobre o tema drogas no Brasil. Com a mudança de denominação da política nacional de antidrogas para políticas públicas sobre drogas (no governo Lula), há também a sugestão de nova denominação para os conselhos que compõem o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre drogas (SISNAD). Entretanto, a proposição da vereadora antecipa em dois anos a denominação que foi aprovada em 2007.

O PL 45/2005 passou por quatro comissões e recebeu parecer favorável pela aprovação (Comissão de: Justiça, Defesa do Consumidor, Educação, Saúde), e ainda no processo de votação recebeu todos os votos (entre os vereadores presentes) sim.

Votaram sim
Aloísio Varejão (PSDB)
Antônio Denadai (PR)
Esmael Almeida (PMDB)
Fábio Lube (PDT)
Luizinho Coutinho
Lyrio Rocha (PPS)
Neuzinha de Oliveira (PSDB)
Reinaldo Bolão (PMDB)

QUADRO 13 – VOTAÇÃO DO PL 45/2005

No entanto, o Executivo, em conformidade com o parecer emitido pela Procuradoria Geral⁷⁷, vetou o projeto em sua totalidade baseando-se no Pronunciamento Jurídico nº 1001/2007.

[...] a área técnica de atenção à saúde exare parecer, no qual sugere o veto total ao projeto em comento tendo em vista que o mesmo se encontra baseado no decreto nº 3.696/2000 já revogado, sugerindo uma nova formulação do projeto de lei e sua adequação a lei nº 11.343/2006 que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e ao Decreto nº 5.912/2006 (Parecer do Executivo sobre o PL 45/2005).

Temos aqui dois aspectos a destacar: em primeiro lugar, a instância competente para formular e acompanhar a implementação da política municipal na área não foi instituída no município. Este fato não é novo no cenário municipal. Em 1990, na gestão municipal de Vitor Buaiz (PT) à frente da Prefeitura Municipal de Vitória (1989-1992), foi criado o Conselho Municipal de Entorpecentes (COMEN). O referido conselho tinha uma composição que envolvia representantes da sociedade, órgãos da justiça, saúde e educação. No entanto, foi extinto em meadas da década de 1990, poucos anos após a sua criação (GARCIA; LEAL, 2006).

A legisladora explica a forma como o projeto foi entendido pelo executivo para determinação do veto:

“O **vereador**, ele **não pode criar despesa para o município**. Isso a lei orgânica proíbe. Então o vereador, nós podemos, nós somos aquelas pessoas que temos idéias, porque nós estamos muito próximo do povo, nós fazemos leis e sugestões boas só que, **porém não obrigamos o executivo**. Acaba ficando uma madeira meia vazia né! Porque **a gente autoriza, mas não obriga**, então quer dizer faz quando quer, faz se quiser. Interessante seria nós compartilharmos estas dificuldades juntas”.

Como podemos notar, a própria vereadora analisa que permanece a visão segundo a qual a formulação de políticas públicas é uma atividade essencialmente técnica, vazia de conteúdo e de debate político coletivo (MONTAÑO, 2002), mas fala da importância destes debates serem compartilhados com a população.

⁷⁷ A Procuradoria Parlamentar tem por finalidade promover, em colaboração com a Mesa, a defesa da Câmara, de seus órgãos e de seus membros, quando atingidos em sua honra ou imagem perante a sociedade em razão do exercício do mandato ou das suas funções institucionais. A Procuradoria será constituída por três parlamentares eleitos pelo Plenário, no início de cada biênio, para mandato que coincidirá com o dos membros da Mesa.

Por outro lado, cabe aqui problematizar: A quem interessa a criação do Conselho Municipal? Porque que a vereadora propôs a criação do Conselho? Que grupos contribuíram em sua proposta?

Tendo em vista, portanto, que os conselhos gestores despontam no cenário brasileiro enquanto “*locus*” potencial de participação das classes populares e de possível radicalização da democracia. Entendemos que a criação dos conselhos deveria ser expressão de demandas dos diversos segmentos. Seja das classes populares, seja por parte do Estado. No entanto, de acordo com os diversos estudos que tratam o tema não há representação deles nas políticas direcionadas às drogas, verifica-se que os interesses desse segmento não são defendidos pelos representantes atuantes no conselho, as ações são direcionadas também para eles, mas sem a participação deles. As entidades presentes não defendem os interesses dessa categoria, apenas determinam o que fazer com eles.

Assim, evidencia-se o inter cruzamento e a ação dos grupos de interesse. A falta de transparência das informações e do processo de tomada de decisões e a centralização de poder dentro do Legislativo contribuem para que apenas alguns interesses influenciem sobre o processo de tomada de decisões.

Outro exemplo da ação sistemática dos grupos de interesse pode ser dado pelo PL 512/2005, que declara de utilidade pública⁷⁸ o “Instituto Perspectiva”. De acordo com o legislador, em sua justificativa, esta instituição tem por finalidade promover a prevenção e o tratamento ao uso de drogas e a valorização da vida, através de programas e projetos de atendimento e tratamento do usuário e dependentes químicos, bem como a sua família, visando a inclusão social da população em situação de risco, promover a ética, a paz, a cidadania, o desenvolvimento sustentável, os direitos humanos, a democracia e a assistência social beneficente.

O legislador ao falar como surgiu a idéia do PL descreve

“[...] fui procurado pelo rapaz que está responsável por esta ONG, inclusive é filho até de um amigo meu, que tem propriedade lá, na região de lá de Aracruz, próximo a meus parentes lá, e então ele pediu se eu podia colocar a entidade dele como uma entidade de utilidade pública, falei que tinha que

⁷⁸ Título jurídico que vem recebendo um intenso debate sobre adequação deste às organizações não governamentais (recebendo alterações do marco legal das organizações do terceiro setor – OS e OSCIP).

atender os quesitos exigidos pela lei, que a Câmara exige, se a entidade dele tivesse adequado todos os quesitos aquela lei eu apresentaria o projeto com o maior prazer, porque mostraria que ele estava dentro do intuito, do propósito, bom, de querer realmente ajudar quem precisa de um tratamento na área de psicologia, que é o caso da, da ONG dele, né, pra tirar o jovem da dependência química”. “Com isso, ele na verdade convenceu a mim, como eu convenci aos outros colegas vereadores que ele realmente tinha um trabalho sério. Inclusive, é, a lei do COMEM, Conselho Municipal de Entorpecentes é a três mil seiscentos e quarenta, ela foi vinte oito de dezembro de oitenta e nove, sancionada pelo ex-prefeito Vitor Buaiz, que eu vou deixar nas tuas mãos, e, hoje é o Centrooo, o assessor ajuda, CPTT, o vereador continua, aqui na Ilha de Santa Maria, que atende as pessoas com problema de, vícios, drogas e parte psicológica, eee, nós na verdade aprovamos com esse intuito, que hoje nós estamos vendo a juventude cada dia se envolvendo com a idade mais nova ainda, crianças de dez anos, doze anos, se envolvendo com drogas e a gente tem que fazer alguma coisa, nós somos homem do povo, somos aqui representante da população, temos que usar a Tribuna, temos que usar os meios que forem necessários, e principalmente uma ONG, quando se disponibiliza a fazer gratuitamente, atendendo a população, principalmente a população carente, a gente fica realmente feliz quando tem pessoas que se disponibilizam a isso”.

Eu sinceramente eu, depois da aprovação dessa lei não tive mais contato, pra dizer que não tive contato, ontem eu até liguei pra ele lá, pra falar o que você tava querendo, porque se precisasse você poderia procurá-lo, ele se colocou à disposição, mas, cê vê que faz um bom tempo, nunca mais eu conversei com ele, se tivesse interesse político eu tava tendo contato, tava levando pessoas, tava, entendeu? Então, se realmente aparecer algum pai aqui precisando, eu mando procura-lo para vê se ele atende para poder socorrer aquele pai que não tem condições de, trabalhar um filho, pagar uma clínica particular pra tratamento, entendeu? Mas, motivação política nenhuma!

Eu tô na política, por prazer, querer servir bem ao próximo, querer bem ao próximo. Eu sou uma pessoa que tem muito temor a Deus. Sou católico, praticante e sou funcionário do Tribunal de Justiça, concursado. Desde, o meu primeiro dia de mandato, de afastamento do Tribunal sem remuneração, pra exercer a minha função de vereador e tou até hoje como vereador, recebendo como vereador. Então, na verdade eu to na vida pública porque, é uma coisa que me realiza. Você com o poder na mão, você pode ajudar muita gente quando você quer.

Uma vez apresentados os projetos de lei, realizaremos uma exploração maior e análise dos projetos de lei: 371/1999 e 66/2000; 192/2002 e 315/2005. Os projetos de leis/leis serão apresentados em formato de casos no qual se inter cruzam a entrevista com o legislador, o texto legislativo, as atas taquigráficas, as reportagens de A Gazeta da época e notícias veiculadas na mídia nacional.

Caso 1 – Propaganda de bebidas alcoólicas – PL 371/1999 Lei 5052 e 66/2000

PL/Ano	371/1999
Autor	Ademir Cardoso
Ementa	<p>Proíbe a veiculação de publicidade visual de bebidas alcoólicas em ruas e avenidas do município de Vitória.</p> <p>Art. 1- Fica proibida a propaganda visual de bebidas alcoólicas nas margens de todas as ruas e avenidas do município de Vitória, como outdoors, painéis, banners, back lights, faixas e outros.</p> <p>Art. 2 – Ficam declaradas nulas de pleno direito todas as autorizações ou permissões já existentes.</p> <p>Art. 3 – As empresas ou pessoas físicas que desrespeitarem a presente Lei estarão sujeitas a multa de 1000 (mil) Ufirs por cada publicidade veiculada.</p> <p>Art. 4 – As empresas que já possuem propagandas fixadas terão um prazo de 30 dias, a partir da publicação da presente Lei, para retirarem as mesmas em cumprimento à presente Lei.</p> <p>Art. 5 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p> <p>Art. 6 – Revogam-se as disposições em contrário.</p>
Data da proposição	16/07/1999
Justificativa	<p>A ingestão de bebida alcoólica é uma das principais responsáveis pelos acidentes de trânsito. No entanto, as margens de nossas ruas e avenidas estão repletas de propagandas de bebidas, incentivando o motorista a comprá-las. O presente projeto de lei tem por objetivo inibir esta veiculação tão massiva de propagandas que incentivam as pessoas a ingerirem bebidas alcoólicas. O respeito à vida e a segurança dos usuários nas nossas ruas e avenidas é o principal argumento para a consolidação da presente lei. Diante do exposto, solicito aos senhores vereadores a aprovação do presente Projeto de lei.</p>
Datas que entrou em pauta para discussão	<p>Incluído no expediente em: 03/08/99. Pautado 1ª discussão especial em: 03/08/99. Pautado 2ª discussão especial em: 04/08/99. Pautado 3ª discussão especial em: 10/08/99. Em: 13/08/99 encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça. Em: 14/09/99 para providenciar a extração do avulso. Em: 22/09/99 incluído no expediente. Em: 28/09/99 incluído na Ordem do Dia. Em: 15/12/99 aprovado em discussão única encaminha-se a secretaria para extração do autógrafo. Em: 14/01/00 encaminhado para o Executivo para autógrafo de lei. Em 21/01/00 sancionado a lei pelo prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas. Em: 15/02/00 incluído no expediente. Em: 15/02/00 para secretaria para providências que se fizeram necessárias. Em: 21/02/00 arquivada-se.</p>
Data de encaminhamento para as comissões	Em: 13/08/99
Comissões pelas quais foi submetido o PL	<p>Em: 25/08/99. Comissão de Justiça. Parecer – Pela Legalidade do Projeto de Lei. Relator: Hélio Gualberto.</p> <p>O parecer da comissão de justiça “O projeto versa matéria que, conforme terminologia tradicional do Direito Administrativo, se denomina de “posturas municipais”. Tais posturas, segundo definição doutrinária, “significam o conjunto de normas regulamentares emanadas do Legislativo Municipal, nas quais são fixadas regras de conduta a serem observadas, bem como as penas e multas pela respectiva transgressão. Tratam principalmente de atividades comerciais, de questões de transportes urbanos, de construções e de outras questões de interesse da cidade” (ENCICLOPÉDIA SARAIVA DE DIREITO <i>apud</i> GUALBERTO, 1999).</p> <p>Não se tratando, por fim, de hipótese de iniciativa privativa do Chefe do Poder executivo (Constituição Federal, art. 61, § 1º), segue-se que a proposta atende aos requisitos de legalidade, merecendo admissão, para oportuna apreciação de seu mérito.</p> <p>Ante a legalidade do projeto de lei nº 371/99, admitindo, assim, oportuno exame de mérito.</p>
Autógrafo de Lei 5488	Em: 14/01/00. Aprovado o Projeto.
Presidente da Casa legislativa	Hugo Borges Junior
Boletim de Votação	Sem boletim
Lei 5052 em 21/01/00	Proíbe a veiculação de publicidade visual de bebidas alcoólicas em ruas e avenidas do município de Vitória.
Sanção	Em: 21/01/00 pelo prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas

QUADRO 14 – PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DO PL 371 - LEI 5052

O projeto de lei 371/1999 propõe a proibição da veiculação de publicidade visual de bebidas alcoólicas em ruas e avenidas do município de Vitória. Em seu interior, o legislador identifica o problema que requer a ação do Estado: a associação acidentes de trânsito e o consumo de bebidas alcoólicas. A ação requerida é a proibição da propaganda em vias públicas. Tal proibição se justificaria pelo estímulo das propagandas nas vias públicas. Em seu projeto, argumenta o legislador:

“A **ingestão de bebida alcoólica** é uma das **principais responsáveis** pelos **acidentes de trânsito**”.

Ao colocar a questão dos acidentes de trânsito como foco do problema, associando-o ao comportamento do condutor que consome bebida alcoólica, o legislador levanta um problema de saúde pública (magnitude do problema – uma das principais causas de morte por causas externas). Assim, cabe perguntar: quais informações o vereador recorre: aos dados disponibilizados por órgãos públicos ou aqueles veiculados pela mídia? Como a questão chama a atenção?

De acordo com dados do Departamento de Trânsito do Espírito Santo, em 1999 foram notificados 8.508 acidentes com vítimas no estado. Destes, 1.452 (17,1%) ocorreram no município de Vitória (ESPÍRITO SANTO, 2008). Dados do Ministério da Saúde indicam que o índice para acidentes de trânsito no município de Vitória em 1998 (composto pelos indicadores: frequência de óbitos e coeficiente de mortalidade proporcional) foi de 13,06% [No município de São Paulo nesse período o índice era de 21,74%].

O debate local do problema álcool e direção pode refletir assim, uma questão colocada em nível nacional. Em nível nacional identificam-se ações entre os anos de 1996-1999 na qual a questão álcool e direção têm lugar de destaque. Foram realizadas uma série de estudos que evidenciaram a relação entre acidentes de trânsito e o consumo de bebidas alcoólicas⁷⁹. Nesse processo, será formulado e

⁷⁹ Dados do Ministério da Saúde apontam que entre 1992 e 1997, os números de acidentes de trânsito apresentaram um aumento crescente (passou de 13.803 mortes por acidentes de trânsito em 1991 para 17.349 em 1996 na região sudeste) (BRASIL, 2004). Vale destacar o caso da região Sudeste que em 1991 registrou 13.803 mortes por acidentes de trânsito, atingindo um valor máximo em 1996 (17.349 óbitos) e passando em 2000 a um total de 11.884, com uma diminuição relativa no período 1991 a 2000 de 13,9%. Entretanto, a partir de 2001 registra-se uma reversão da tendência de

implementado o Código Brasileiro de Trânsito (CTB) em 1998. A proposição do PL 371/1999 se configura assim um ano após o CTB.

O Código de Trânsito Brasileiro, implementado em 1998, foi uma tentativa do governo e da sociedade brasileira de reverter as estatísticas de acidentes do trânsito no país. Sua aprovação foi antecedida por debates nos meios de comunicação o que ocasionou uma intensa discussão sobre álcool e direção em nível nacional (MOURÃO et al, 2000). Comparado ao Código Nacional de Trânsito (vigente até 1997), o CBT trouxe maior rigor em relação às penalidades impostas para o comportamento do condutor que dirigir alcoolizado. A partir deste, foram adotados mecanismos jurídicos mais eficientes para punir os crimes de trânsito tais como: legislações mais rígidas, multas mais elevadas e possibilidade de perda da habilitação. E ainda, diminuiu-se o nível de concentração de álcool no sangue (CAS), passando a ser penalizado todo o motorista que apresentar mais de 0,6 gramas⁸⁰ de álcool por litro de sangue⁸¹ (CEARÁ, 2003). Outras medidas restritivas foram adotadas como a utilização do teste de bafômetro e fiscalizações mais freqüentes.

Nesse contexto, destacam-se os papéis dos pesquisadores e da mídia para a inclusão do assunto álcool x direção na agenda governamental e na constituição da opinião pública. No caso das pesquisas, foram realizados estudos anteriores à aprovação do Código Nacional de Trânsito que trouxeram constatações sobre dados epidemiológicos da ocorrência de acidentes de trânsito com relação ao uso de álcool apresentavam-se escassos. Somente em 1997, com estudos colaborativos entre o RAID - Instituto Recife de Atenção Integral às Dependências e o ABDETRAN - Associação Brasileira dos Departamentos de Trânsito, foram fornecidas informações sobre os efeitos de beber e dirigir no país. Estudiosos do RAID constataram que 23% dos entrevistados apresentavam alcoolemia de 0,8g/l, tendo como resultado acidentes de trânsito relacionados à alta concentração de álcool no sangue, que

queda da mortalidade por acidentes de transporte terrestre. A mortalidade voltou a subir. Foram 33.437 óbitos por acidente de transporte em 2003 e 35.460 em 2004 (BRASIL, 2004).

⁸⁰ A quantidade de álcool necessária para atingir essa concentração no sangue é equivalente a beber cerca de 600ml de cerveja (duas latas de cerveja ou três copos de chope), 200ml de vinho (duas taças) ou 80ml de destilados (duas doses) (CEARÁ, 2003).

⁸¹ O estabelecimento de taxa máxima de álcool no sangue foi notificada como legalmente necessária a partir de estudos que investigaram o efeito de bebidas alcoólicas ao dirigir (PINSKY, 1999).

ocorrem com mais freqüência durante a noite e aos fins de semana, tendo como autores em sua maioria, homens jovens e solteiros (OLIVEIRA; MELCOP, 1997). No mesmo ano, foi realizado um estudo pelo ABDETRAN em quatro capitais brasileiras: Brasília, Curitiba, Recife e Salvador, em que das 865 vítimas, 27,2% apresentaram alcoolemia superior a 0,6g/l (ASSOCIAÇÃO..., 1997).

Ainda em 1999, meses antes do PL 371 ser proposto, ocorreu a solenidade de lançamento da campanha educativa sobre o trânsito e a comemoração de um ano de vigência do novo Código de Trânsito, em que esteve presente o então ministro da Justiça Renan Calheiros⁸².

Para esta campanha, foram feitos nove curtas para veiculação em televisão e *spots* para rádio, além da publicidade nas principais revistas do país. Segundo a reportagem do Jornal A Gazeta de 23 de janeiro de 1999, nesses filmetes o alerta para o perigo de acidentes apresentava imagens chocantes. Em um dos filmes, por exemplo, aparecem jovens ingerindo bebidas alcoólicas em bares e é feita a seguinte comparação: “Bebida e direção: uma mistura estupidamente gelada”. A imagem apresentada na vinheta é a de uma pessoa sendo colocada em uma gaveta de um necrotério (VITÓRIA, 2008a). A mensagem assim combinava 3 elementos: a direção veicular, o consumo de bebidas alcoólicas e o resultado dessa combinação – a morte⁸³.

O problema configurado pelo legislador atravessava o contexto local, estadual e nacional. Confrontados todos com a questão, o legislador aponta a contradição entre o estímulo ao consumo de álcool por um lado e os danos sociais decorrentes desse consumo. Assim, questiona a adequação da publicidade de bebidas alcoólicas no espaço de circulação de pessoas.

“No entanto, as **margens de nossas ruas e avenidas** estão **repletas de propagandas de bebidas, incentivando o motorista a comprá-las**”.

⁸² A posse do parlamentar como ministro de Estado da Justiça ocorreu no dia sete de abril de 1998, no governo de FHC.

⁸³ Textos carregados de ameaças e acusações, *slogans* de alerta e imagens aterrorizantes são elementos característicos das campanhas de prevenção ao uso de drogas produzidas e veiculadas nos últimos anos (MARINHO, 2005).

É importante ressaltar que a Lei nº 9.294⁸⁴, de 15 de julho de 1996 no seu Art. 3º institui que a “propaganda comercial dos produtos referidos no artigo anterior [como as bebidas alcoólicas] só poderá ser efetuada através de pôsteres, painéis e cartazes, na parte interna dos locais de venda. [Mesma redação dada pela Lei nº 10.167, de 27.12.2000].

A questão colocada no legislativo municipal era: regular ou proibir a propaganda de bebidas alcoólicas nas vias públicas municipais?

O projeto de lei apresentado pelo autor objetivava **inibir** esta “**veiculação tão massiva de propagandas** que incentivam as pessoas a ingerirem bebidas alcoólicas”. O autor ainda argumenta que está pautado no princípio de que

“o **respeito à vida e a segurança dos usuários** nas nossas ruas e avenidas é o principal argumento para a consolidação da presente lei”.

Assim, a entrada da proposta do PL na agenda justifica-se pelos

“**Prejuízos que a bebida alcoólica causa na população**”.

Atravessam aqui algumas questões:

a) O papel (ou os limites) do município na proposição de legislações sobre essa matéria.

O projeto passou pela comissão de justiça a qual apresentou parecer favorável apontando a legalidade do projeto. O autor fala sobre as competências ou não do município em legislar sobre determinados assuntos como a publicidade e locais de venda de bebidas:

⁸⁴ Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal. Tal lei trouxe à tona o complexo processo que envolve a regulamentação de propaganda de bebidas alcoólicas no Brasil. A lei n. 9.294 (que tramitou por oito anos no Congresso Nacional e foi regulamentada pelo Decreto n. 2.018, de 01/10/1996) (alterada pelas leis 10.167 e 10.702) pode ser exemplo desse conflito. Tendo como relator o deputado Elias Murad (MG), a lei 9294 dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos. Referindo-se ao processo de tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional, Mathias Flack aponta que, diante de pressões, o relator “começou a fazer concessões (...) tirou a restrição de propaganda de álcool para as bebidas alcoólicas abaixo de 13 graus. Ele tirou *champagne*, tirou vinho e cerveja (...) a propaganda ficaria vedada das 10 da noite às 6 da manhã, mas já abriu uma portaria constando que para eventos especiais poderia tão somente ser trazido o *slogan* da bebida alcoólica ou do cigarro sem apregoar o uso” (GARCIA; LEAL, 2008). Para maiores aprofundamentos na questão recomenda-se a leitura de Garcia e Basílio (2007), Garcia e Leal (2006).

“Foi a **única saída proibir a veiculação** já que **não cabe a prefeitura estabelecer, estabelecer locais pra se vender.**”

De acordo com a o Art. 22 da CF (BRASIL, 1988, p. 25) “compete privativamente à União legislar sobre”: inciso XXIX – “propaganda comercial”. No entanto, no Parágrafo Único estabelece que: “Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo” (BRASIL, 1988, p. 26). No aspecto político, a Constituição de 1988, ao estabelecer a descentralização, fortaleceu a arena municipal como *locus* privilegiado de decisões políticas. Mas é competência do município legislar essa matéria – propaganda de bebidas alcoólicas?

Para o legislador, ora seu argumento afirma que sim ora que não. Em um dado momento o legislador se contradiz, afirmando não ser competência do município.

“A gente não pode chegar lá dizendo tá tudo errado não pode fazer propaganda. Eu acho que deveria ser proibido também, **só que o município não pode, tem assunto que não cabe ao município** - estabelecer essa proibição. No jornal pode, na televisão é uma legislação específica, aí não pode! Eu acho que a televisão também tinha que ter regras pra bebida alcoólica certo.”

Ao colocar como competência de legislar a matéria à esfera federal, a questão e os conflitos que advêm dessa matéria não desaparecem. Entre os grupos de interesse que se contrapõem à regulamentação da propaganda pode-se citar o Conselho de Auto-regulamentação da propaganda (CONAR). O CONAR (criado no final da década de 1970)⁸⁵ defende uma posição contrária às tentativas de proibição de propaganda.

A instituição alerta que “o governo e a ANVISA [Agência de Vigilância Sanitária] estão sendo pressionados a banir a publicidade de cervejas, alimentos, refrigerantes e medicamentos” (CONAR, 2007, sp). Para o CONAR não é competência da União (através de seus ministérios ou da ANVISA) legislar sobre a matéria.

b) **a presença de diferentes grupos de interesse**, a saber: a população em geral exposta ao risco de acidentes, as empresas de propaganda (responsáveis pela preparação de peças publicitárias), os comerciantes de bebidas alcoólicas, os consumidores de bebidas alcoólicas, a indústria alcooleira, as empresas de comunicação (responsáveis pela veiculação das peças publicitárias).

⁸⁵ ONG encarregada de fazer valer o Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária.

No caso das agências de propaganda e das empresas de comunicação há um caráter duplo (e em tese, paradoxal) em suas ações: elas ganham tanto elaborando, quanto divulgando matérias que ora estimulam o consumo de bebidas alcoólicas, ora advertem sobre o risco desse consumo. Tendo o fabricante de bebidas apenas como um bom anunciante, as agências têm "lavado as mãos" nesses casos.

A alegação usual é de que a restrição a esse tipo de propaganda afronta a liberdade de expressão. Como um forte e organizado grupo de interesse, fabricantes, comerciantes e mídia estruturam uma ação *lobbyista* para continuar fazendo o que sempre fizeram: estimular o consumo (BUENO, 2008).

Outro aspecto a se destacar é que os veículos de comunicação desempenham um papel ativo e continuado, influenciando e refletindo na construção da agenda. Influencia a formação de políticas ao gerar atenção do público para a questão dos acidentes de trânsito, por exemplo, e, através dela, a pressão política para que certos atores, como a figura de um vereador municipal (ao propor o PL 371), passem a atuar sobre uma questão particular, aqui no caso, refere-se a questão do álcool x direção. Mas também, cotidianizam, banalizam e legitimam o consumo de bebidas alcoólicas.

Por exemplo, Pinsky (2005) informa que dos quase U\$ 106.000.000,00 gastos em propaganda de álcool na mídia em 2001, 80% foi em cerveja. Da mesma maneira, o consumo de cerveja representa 85% das bebidas alcoólicas consumidas. Baseada nesses dados a autora nos questiona: Restringir a propaganda de álcool é uma estratégia importante? Como resposta ela se baseia em estudos que utilizando metodologia avançada, têm conseguido mostrar associações importantes entre a propaganda de bebidas alcoólicas e o consumo de álcool entre os jovens. Assim, é necessário coibir a propaganda, defende em seu argumento.

O PL 371 traz um antigo debate na área de álcool e drogas – quais ações são efetivas? Deve-se punir, restringir ou educar? Laranjeira e Romano (2004) defendem que regulamentações de caráter preventivo direcionadas às vendas do álcool e respaldadas pelo controle eficiente, são mais efetivas que os programas de prevenção, baseados somente na educação ou persuasão. Argumentam que ações estatais de caráter preventivo ou educativo que não tenham concomitantemente a

elas, ações mais amplas de caráter coercitivo ou punitivo (como, por exemplo, a restrição à venda de bebidas alcoólicas), não possuem em sua essência, um impacto efetivamente transformador de comportamento do hábito de beber e dirigir (questão central que perpassa o debate colocado pelo PL 371).

Os consumidores de bebidas alcoólicas cujo PL deveria atingir seriam os jovens. Tal justificativa colocava-se por um lado pelo comportamento inadequado no espaço da rua (o que chamaria atenção da população em geral) e por outro o descumprimento às leis em vigor.

“Mas, a medida que **você bebe em via pública** (e a gente vê as pessoas bebendo), você não pode beber, é, na verdade, **vender bebida pra menor**, mas não tá proibindo menor de beber.”

De fato, como apontado pelo legislador, não se pode vender bebida para criança e adolescente como está hoje definido no Estatuto da Criança e do adolescente (ECA)⁸⁶. E ainda, de acordo com a lei municipal nº 4.987⁸⁷, ficou proibido a venda de bebidas alcoólicas a menores de 18 anos no município de Vitória. Seu argumento destaca o descumprimento de lei de sua autoria. Assim, não bastaria ter uma lei que proíbe este tipo de comércio.

“Então, ele, você, você, **outras pessoas compram e menores bebem**”.

A visibilidade desse comportamento de beber é fracionado no argumento do legislador por extrato social. Para os jovens de classe média e alta, a visibilidade que incomoda (e é debatida na mídia) aparece retratada nas atividades culturais, como shows e carnaval fora de época.

“Então, quando tem **essas micaretas**⁸⁸, aí você vê **meninas de classe média, classe alta** que normalmente freqüentam essas micaretas **tomando todas no meio da rua**, com uma **garrafa de cerveja** na mão ou uma mistura qualquer na mão, bebendo no meio da rua”.

⁸⁶ Art. 81. Parágrafo II do Estatuto da criança e do adolescente (BRASÍLIA, 2006, p. 35) “[...] é proibida a venda à criança ou ao adolescente de bebidas alcoólicas”.

⁸⁷ A lei 4.987 “Proíbe, em qualquer estabelecimento comercial ou de prestação de serviços, a **venda de bebidas alcoólicas a menores de dezoito anos no Município de Vitória**. Aqueles que comercializam deverão solicitar a apresentação do documento de identidade antes de servir a bebida solicitada, A multa ao infrator será equivalente a 230 (duzentas e trinta) UFIR”.

⁸⁸ O Vital (carnaval fora de época no Espírito Santo) foi criado em 1994, e foi considerada a maior micareta da região Sudeste. No entanto, desde o ano de 2006 foi proibida a sua realização na Praia de Camburi. Hoje, em substituição a este evento são realizadas micaretas com a apresentação de

Defrontam-se aqui duas imagens: o comportamento de abuso de drogas (especialmente álcool) o que resulta em críticas direcionadas ao sexo feminino (tomando todas no meio da rua) e, por outro a valorização cultural da bebida alcoólica, a minimização de seus potenciais efeitos negativos (por seu caráter de licitude, pela falta de fiscalização rigorosa, pela publicidade distorcida e a facilidade de acesso às situações de consumo), faz parte de um processo que envolve uma prática de lazer prazerosa, relaxante, fortalecedora do desempenho em situações sociais. O legislador, entretanto, ao destacar o sexo feminino, não esquece-se que esse quadro afeta homens e mulheres.

O estranhamento aqui ao consumo alcoólico masculino por um lado baseia-se em dados. No Brasil, o uso na vida de álcool é maior para o sexo masculino quando comparado ao feminino (CEBRID, 2005). Por outro reafirma estereótipos freqüentes ao homem o beber como sinônimo de masculinidade, à mulher sinônimo de promiscuidade.

Para os jovens das classes populares, o consumo é retratado por sua inadequação social, em uma visão distorcida e estereotipada. A questão de gênero desaparece, assumindo uma palavra genérica (as crianças). A bebida alcoólica tem um nome e uma identidade – cachaça (bebida tipicamente associada à pobreza).

“Nas áreas **mais pobres**, as **crianças** começam a **beber com onze anos cachaça**, com onze anos...”.

A precocidade do consumo – onze anos – é repetida em sua frase. Assim, a questão fica aqui fracionada e não incorpora uma questão geral – no Brasil a idade de experimentação de bebidas alcoólicas é de 13 anos (LARANJEIRA et al, 2007).

Outro destaque dado pelo legislador é quanto aos problemas no âmbito da saúde que o álcool pode causar e sua etiologia. Sua reflexão traz três aspectos – doença, vício e hereditariedade.

“[...] você imagina o comprometimento desse organismo, sem dizer naqueles que já são portadores, que já são alcoólicos, né. Porque **é uma doença**, eles vão **adquirir esse vício** mais cedo, em **alguns casos é hereditário**, então se ele tiver oportunidade, ele vai adquirir isso mais cedo, né!”.

artistas de axé renomados nacionalmente, em locais fechados onde também concentram-se milhares de jovens.

O álcool é uma droga psicoativa cujo uso crônico pode levar a maior risco de dano (individual e coletivo) em relação a demais drogas. Entre as condições para o seu diagnóstico (CID X) está a apresentação de problemas ou danos associados ao seu consumo.

“Então é a **bebida alcoólica que provoca acidentes no trânsito** aí, é a **bebida alcoólica que provoca a separação de casais**, que destrói as famílias, é a **bebida alcoólica que provoca assassinatos**.”

A bebida alcoólica torna-se assim o responsável por um conjunto de problemas. Verificamos, como exemplificam os dados já apresentados, que a bebida alcoólica está associada a altos índices de acidentes de trânsito. No entanto, é preciso estar atento que existem outros fatores determinantes de acidentes fatais no Brasil, por ordem de incidência: excesso de velocidade, distância insuficiente em relação ao veículo dianteiro; desrespeito à sinalização; dirigir sob efeito de drogas ilícitas.

E ainda, a bebida alcoólica realmente pode trazer uma série de problemas que se refletem nos segmentos da sociedade, pela relação comprovada com agravos sociais. No entanto, quando o legislador faz referência a associação de bebidas com assassinatos, é preciso estar atento, pois, apesar da existência de estudos no Brasil, e em outros países como os EUA que mostram a relação entre o consumo de substâncias psicoativas e os atos de violência, e das evidências sugerirem que as drogas ilícitas e o álcool têm um importante papel nos contextos onde são usados, é preciso estar atento à influência que os fatores individuais, sociais e culturais exercem sobre esses atos (MINAYO; DESLANDES, 1998). Tal advertência é fundamental para incorremos no risco de simplificar uma questão que, em geral, envolve inúmeros fatores.

Assim, o legislador chega ao pressuposto que perpassa sua proposição atual e futura: o consumo em lugares públicos explicitaria um problema – consumo alcoólico inadequado. Este consumo deveria ocorrer no âmbito de espaços fechados. O legislador assim argumenta que deveria ser proibida a venda de bebidas em lugares abertos, esquecendo-se que independente do ambiente em que se bebe, o efeito do álcool para um bebedor motorista ou pedestre seria o mesmo, estando estes expostos às mesmas situações de risco, pois beber em casa não significaria que essa pessoa não poderia sair e assumir a direção veicular.

“A gente tinha que ser é... vender, **beber em via pública, beber em lugares abertos podia ser proibido. O ideal seria que a população só permitisse bebida em lugares fechados.** Então se compra, lá dentro e toma lá dentro em lugares fechados, nunca em via pública, esse era o ideal, ou em casa porque aí você não mexia na, na, na vontade de cada um, né!”

Beber dentro ou beber fora. Beber dentro e beber fora. Esta reflexão nos transporta para a pesquisa anterior (GARCIA, BASÍLIO, 2007) na qual um comerciante afirmava que “as autoridades competentes é que têm que impedir que “de menor” compre bebida!” (p. 65) ou ainda, uma funcionária do bar (portanto, do espaço de dentro) dizia “não acho que o estabelecimento seja responsável por quem bebe; acho que quem deve ser responsável é quem bebe – bebe porque quer!” (p. 67).

O consumo de bebidas alcoólicas traz um conjunto de questões que transcendem ao espaço no qual este ocorre, visto que são os efeitos do consumo desta substância que contribuiriam para a ocorrência dos problemas. O que se coloca aqui é qual o foco que a questão merece? Por que é tão difícil discutir a relação que a sociedade brasileira estabelece com as bebidas alcoólicas?

Como um ato social, o consumo de bebidas alcoólicas requer entendê-lo em um contexto de valores, normas e pautas culturais e não como uma questão meramente individual.

Com isso, é possível verificar que a mesma sociedade que estimula o consumo de bebidas alcoólicas é a que pune aquele que transgride a norma de um beber dito ‘normal/social’. Mas cabe aqui questionar as diferenças sociais inscritas no interior desse próprio enquadramento “normal” que diferencia por exemplo, um consumidor de um legítimo *scotch* inglês, de um outro admirador de uma legítima cachaça ‘do gerente’. Ou ainda, daquele que faz uso da cachaça em um concorrido bar na Praia do Canto⁸⁹, de um outro que freqüente um decadente boteco da Vila Rubim⁹⁰.

⁸⁹ O bairro Praia do Canto fica localizado em uma região nobre do município de Vitória que apresenta uma população de 12730 habitantes em uma área de 1119838 m². No bairro existem 4225 domicílios, sendo estes constituídos por uma média de 3 pessoas (INSTITUTO..., 2005; VITÓRIA, 2005). Caracteriza-se, ainda, por possuir *points* de movimentação intensa de jovens tais como: o triângulo das Bermudas (local de concentração de bares e restaurantes), a Praça dos Namorados (onde ocorre o projeto Artes na Praça, uma feira com artesanato e comercialização de bebidas e comidas) e por ser próxima às praias (do Aterro e de Camburi).

⁹⁰ Vila Rubim fica localizada na região do Centro de Vitória. No bairro existem 449 domicílios, sendo estes constituídos em média por 2,6 pessoas (INSTITUTO..., 2003; VITÓRIA, 2003b). O bairro é circundado pelos bairros: Santa Clara, Morro do Quadro, Morro do Moscoso, Caratoira e Ilha do Príncipe e está localizado próximo à rodoviária de Vitória.

Na mídia, a evidência maior é dada para as chamadas drogas ilícitas como a cocaína, a despeito de todos os levantamentos nacionais que apontam um consumo prejudicial primeiramente e principalmente de drogas lícitas.

“Agora, o nosso **maior problema de droga não é a cocaína**. Nosso maior **problema de droga é a bebida alcoólica** [...] **não é que a cocaína não seja um problema**, ela é um problema, mas a **bebida alcoólica é um problema maior do que a cocaína**.”

Se tomarmos os dados do CEBRID (2005) sobre o padrão de consumo de drogas do brasileiro, temos que o uso na vida de cocaína foi de 2,9% e de álcool de 74,6%, a assertiva do legislador desnuda o foco errôneo reproduzido pela mídia. Nesse sentido, o CEBRID, ao discutir os resultados do III levantamento sobre o uso de drogas entre adolescentes de primeiro e segundo graus faz uma provocação que mesmo transcorridos 14 anos, ainda nos parece adequada:

“Uma observação importante diz respeito aos constantes alardes da mídia sobre o aumento do uso da cocaína. Este fato está refletido neste estudo, onde notou-se um aumento de uso na vida nas cidades de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e São Paulo. Não seria o momento de perguntar se a mídia não atuou no sentido de propagandar o uso desta droga? Porém, ao verificarmos os dados colhidos nesta pesquisa referente à maconha, pode-se notar que em sete cidades houve tendência de aumento de uso na vida. Estes dados podem indicar que uma abordagem errada está ocorrendo em relação ao abuso de drogas no país: todos os esforços colocados sobre a droga eleita da década – a cocaína, desfocando-se a atenção sobre o aumento no uso de outras drogas”.

A inferência do legislador traz uma gradação – maior que – e o foco com que a questão é posta para a sociedade – guerra às drogas. Essa postura marcaria assim, uma tendência de manutenção de uma racionalidade conservadora centrada na perspectiva norte-americana de “Guerra às Drogas” (também conhecida como política da “Diplomacia das Drogas”) que subsidia a política brasileira (GARCIA, LEAL, 2006). No interior desse discurso, evidenciam-se três aspectos: a guerra as drogas (com ênfase nas drogas ilícitas), resistência na discussão das bebidas alcoólicas e a magnitude do consumo das drogas no cenário local. Para os EUA, a droga é um mal que como tal deve ser combatido. O principal objetivo desta “guerra

contra as drogas” é controlar o tráfico, convertendo-se as drogas em um problema de segurança nacional (OLMO, 1990).

A resistência ao debate sobre bebidas alcoólicas assume uma posição central no argumento do legislador.

“É bem verdade que **falar da cocaína dá mais prestígio**, dá mais ibope. Então, um ex-viciado em cocaína tem mais prestígio que um ex-viciado em bebida alcoólica. A palestra de um ex-viciado em cocaína a platéia vai ficar lotada, mas a platéia do ex-viciado em bebida alcoólica, um ex-cachaceiro não dá ibope nenhum, não tem prestígio nenhum. Então, se, se, mesmo no sentido inverso, mas se criou não sei se romantizou, **criou uma áurea em cima da cocaína e só se fala em cocaína.**”

No tema drogas, há assim aspectos que recebem mais atenção da mídia e da população quando é preciso se posicionar contra ou a favor – nesse caso, a cocaína (como bem exemplifica a fala do entrevistado). Ao mesmo tempo, a dificuldade (de diferentes ordens) de se discutir a questão hoje dos problemas associados ao consumo de bebidas alcoólicas.

“Mas nosso problema maior, não quer dizer que não deva se combater o uso da cocaína, mas **nós precisamos fazer um cerco fechado em cima da bebida alcoólica** como já se começou a fazer com o **cigarro proibindo a propaganda, proibindo a venda pra menores**, então tem que fazer isso também com a bebida alcoólica. Essa foi a razão de fazer essa lei.”

Expressões como **cerco** e **proibição** tornam-se centrais em seu argumento, expressões essas que sintetizam estratégias militares em um contexto de luta, de guerra. Há a assimilação do discurso proibicionista utilizado pela política norte-americana. É preciso estar atento que existem numerosas implicações ideológicas na adoção desta visão. Como pressuposto desse discurso, individualizador do problema o que se teria a eliminar é a droga⁹¹. Entretanto, é necessário compreender esse fenômeno dentro de um contexto amplo que envolve aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos, entre outros, que direcionam uma estratégia de oferta de bebidas alcoólicas à população brasileira, a qual é orientada por aspectos econômicos que defendem um ambiente de liberdade de mercado orientado pela lógica de oferta e da procura.

⁹¹ Experiências de proibição total da droga foram adotadas pelos EUA em 1917, a partir da chamada Lei Seca. A lei que vigorou no país por quase 14 anos condenava a fabricação, venda, transporte, importação e exportação de bebidas alcoólicas em toda a área dos Estados Unidos e dos territórios judicialmente submetidos a eles”. Implantada com o propósito de proteger os cidadãos dos perigos gerados pelo consumo do álcool, a chamada Lei Seca acabou por provocar a disseminação de um mal ainda mais perigoso: o crime organizado. Bebidas alcoólicas passaram a ser traficadas em grande escala (RODRIGUES, 2004).

É possível verificar que o legislador incorpora em seu discurso pressupostos da política de drogas estadunidense, citando-a como exemplo positivo na área.

“Em, alguns países você não pode nem andar com a bebida dentro do carro, mesmo se ela tiver fechada. Em **Miami**, por exemplo, **a bebida tem que ser dentro do porta-malas**, mesmo fechada ela não pode ta dentro da cabine do carro, isso caracteriza embriaguez, mesma se a pessoa não esteja.”

Muitas das ações nesse jogo de interesses ocorrem nos bastidores, subordinadas a considerações políticas ou a interesses velados.

“E a gente **não tem a menor dúvida** de que a **bebida alcoólica é um problema sério, apesar de ser droga lícita**, mas tem que se controlar com muito mais rigidez do que se controla hoje, ta certo! Sobretudo por conta da cultura, tem que se **controlar né, no meio da rua, beber na rua**”.

Trazendo seu argumento para o tempo presente (momento em que era entrevistado), o legislador cita experiências consideradas exitosas, dando destaque à ação dirigida pelo estado do Espírito Santo através da implantação do programa “Madrugada Viva⁹²”:

“Ce vê o governo mais o Detran fez, ta fazendo um trabalho muito bom, Madrugada Viva e a quantidade de bêbados, como diz um amigo meu trêbados, bêbado sem a menor condição de andar e dirigir ta certo! Isso tem que ser controlado rigidamente, tem que proibir, tem que tomar carteira, agora, porque que não pode? **O cara chega com o carro, encosta o carro na praia, estacionado na praia, senta no quiosque, bebe todas, entra no carro e vai embora. Isso é o considerado normal, não pode ser considerado normal.** Então, **a legislação tenta coibir isso aí**”.

Diante do exposto, o autor aponta a necessidade de envolvimento da população:

⁹² No Espírito Santo, os projetos Madrugada Viva, Praia Viva e Montanha Viva, criados pelo DETRAN/ES, em parceria com o Batalhão de Trânsito Rodoviário e Urbano da PMES – BPRv, Delegacia de Delito de Trânsito, Secretaria Municipal de Transportes e Infra-estrutura da PMV e UNIMED, vêm fazendo um trabalho no sentido de conscientizar e educar a população e os motoristas sobre os riscos de envolvimento em acidentes de trânsito relacionado ao consumo de bebidas alcoólicas (ESPÍRITO SANTO, 2004). As equipes do Detran/ES, da Delegacia de Delitos de Trânsito e do Batalhão de Trânsito da Polícia Militar de Vitória, através do projeto “Madrugada Viva”, estão realizando abordagens durante as madrugadas de sábado e domingo nas imediações dos bares e boates da Grande Vitória e têm como público-alvo jovens que, ao sair desses locais (onde podem ter ingerido bebidas alcoólicas) e voltar para casa dirigindo, correm sérios riscos de se envolverem em acidentes (ESPÍRITO SANTO, 2003). No caso do projeto “Praia Viva”, equipes do DETRAN-ES circulam pelo litoral, durante o verão, convidando condutores a fazer o teste de bafômetro, e caso o teste ultrapasse o permitido, o condutor não pode sair do local dirigindo e passa o volante para outra pessoa que não tenha bebido. Dados do DETRAN-ES apontam que no período de 08/01/05 a 08/02/05, esta campanha resultou numa redução de 89% dos acidentes com vítimas fatais. O mesmo acontece no projeto “Montanha Viva”, na região serrana do estado, no período de inverno. Os resultados deste projeto mostram que entre o ano de 2004 e 2005 houve uma diminuição de acidentes com vítimas fatais. Para maior aprofundamento do Programa Madrugada Viva, ler: NASCIMENTO, A. S. **Programa Madrugada Viva: análise da formulação e implementação de política pública de redução da violência e acidentes no trânsito causado pelo uso indevido do álcool no Estado Espírito Santo**. Dissertação (Mestrado em Política Social) Universidade Federal do Espírito Santo, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Vitória, 2008.

“A **sociedade precisa discutir, precisa saber que isso é um problema**, que a **bebida causa os problemas mais sérios da nossa sociedade** entre os mais sérios a maior parte é causada por bebida alcoólica.”

A ênfase de que a sociedade precisa discutir e saber mais sobre os danos causados pelo consumo indevido de álcool traz algumas dimensões que merecem aqui serem problematizadas:

- a) A atenção dada pela sociedade com relação a problemática das bebidas alcoólicas no país;
- b) A presença do consumidor de bebidas alcoólicas (no caso, 52% dos brasileiros acima de 18 anos bebem (pelo menos 1 vez ao ano)⁹³ (LARANJEIRA et al, 2007).

Colocados os aspectos centrais que perpassam o PL 371, cabe perguntar: Como foi sua tramitação? Qual ação dos grupos de interesse afetados por ele?

Estranhamente sua aprovação ocorreu em um período bastante rápido⁹⁴ quando comparada as demais legislações analisadas e grande parte dos projetos que tratam de assuntos em geral, observados durante a coleta de dados. O processo de tramitação ocorreu em aproximadamente 5 meses (agosto de 1999 a janeiro de 2000), sendo então aprovada a lei 5052⁹⁵. O processo de formulação poderia ser descrito como sem conflitos?

Advertidas por Labra (1999) de que é na fase da implementação que as condições de sustentação de uma política são determinadas, passamos a questionar a sua implementação. Seria uma lei para não ser implementada?

Apesar do processo de entrada na agenda do PL 371 ter sido rápido, não apresentando obstáculos na fase de tramitação, observou-se que entre a sua formulação e o resultado final (a implementação) ocorrem grandes alterações na

⁹³ O I levantamento nacional sobre os padrões de consumo de álcool na população brasileira indica que 65% dos homens e 41% das mulheres brasileiras bebem pelo menos 1 vez por ano. Na outra ponta estão os 48% de brasileiros abstinentes, que nunca bebem ou que bebem menos de 1 vez por ano (LARANJEIRA et al, 2007).

⁹⁴ Entre a sua proposição e a sua entrada na agenda levaram aproximadamente 15 dias.

⁹⁵ Proíbe a veiculação de publicidade visual de bebidas alcoólicas, nas margens de todas as Ruas e Avenidas do Município, como outdoors, painéis, *banners*, *back lights*, *front lights*, faixas e outros.

política podendo as intenções inicialmente estabelecidas serem totalmente mudadas, gerando ou evidenciando conflitos e resistências. Emergem, no momento da implementação da lei, os grupos de interesse afetados por ela – os comerciantes e o sindicato dos bares (SINDIBARES).

Pressionados por comerciantes e pelo sindicato dos bares, o mesmo autor do projeto de lei 371/1999 - Lei 5.052 trouxe uma nova proposição (projeto de lei nº 66/2000) na qual

“Altera os artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei 5.052, que proíbe a veiculação de publicidade visual de bebidas”.

PL/Ano	66/2000
Autor	Ademir Cardoso
Ementa	<p>Altera os artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei 5.052, que proíbe a veiculação de publicidade visual de bebidas.</p> <p>Art. 1º - Os artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei nº 5052, passam a ter a seguinte redação: "Art. 1º - Fica proibida a veiculação de peças de publicidade contendo mensagens visuais ou audiovisuais com a finalidade de divulgar produtos, marcas e idéias ligadas às bebidas alcoólicas, através dos seguintes equipamentos: I – tabuletas (<i>out-doors</i>); II – Painéis ou <i>blak-lights</i> (quando iluminados); III – Placa; IV – Multimídia; V – Tótems; VI – Equipamentos móveis; VII – Faixas; VIII – Letreiros; IX – Cartaz; X - Prospecto, volante, folder ou folheto; XI – Galhardete; XII – Balões, bóias e mobiliário urbano.</p> <p>Parágrafo primeiro – Será permitida a publicidade de bebida alcoólica no interior dos estabelecimentos ou através de peça mista na qual, obrigatoriamente, constará a indicação do ponto comercial e a marca ou idéia do produto promovido, afixada no local onde está edificado o estabelecimento.</p> <p>Parágrafo segundo – Também será permitida a veiculação de publicidade de bebidas alcoólicas nos locais onde sejam realizados eventos culturais populares e esportivos desde que constem do calendário oficial de eventos culturais populares e esportivos desde eu constem do calendário oficial de eventos da administração Pública Municipal de Vitória.</p> <p>Art. 2 – caberá ao Poder Executivo estabelecer os critérios técnicos para o licenciamento dos equipamentos aludidos no Art. 1º.</p> <p>Parágrafo primeiro – Para o licenciamento dos equipamentos dos equipamentos permitidos, observar-se-á as condições de segurança, bom estado de conservação, resistência dos materiais e que o mesmo não ofusque a visibilidade quanto ao trânsito de veículos, pedestres e edificações vizinhas.</p> <p>Art. 3 – O descumprimento do disposto nesta Lei acarretará em multa diária de 200 (duzentas) Ufirs por peça publicitária.</p> <p>Art. 4 – caberá ao Poder Executivo Municipal a regulação da presente Lei.</p>
Data da proposição	21/03/00.
Justificativa	<p>A presente emenda a Lei 5052/2000 tem por objetivo esclarecer alguns pontos que no texto anterior não estavam bem explicitados e abrir duas exceções à proibição. A primeira é quanto às peças publicitárias que constem a indicação do ponto comercial e afixadas no local onde está edificado o estabelecimento. Isso porque é comum no meio comercial essas placas serem doadas pelas fábricas de cervejas e, por isso, obrigatoriamente vem com as logomarcas das cervejarias. A outra exceção é quanto aos eventos culturais, populares e esportivos que contem do calendário oficial de eventos da PMV, uma vez que muitos desses eventos têm como seus principais patrocinadores as marcas de cerveja. Com essas alterações, discutidas inclusive com os técnicos da PMV, entendemos que a Lei atingirá melhor os seus objetivos, que é o de inibir a publicidade das bebidas alcoólicas no nosso município, assim como já acontece na Europa e EUA, permitindo-a apenas nos estabelecimentos e eventos onde as bebidas já são tradicionalmente consumidas. As bebidas, assim como o cigarro, podem levar à dependência química, causar grandes danos à saúde pública e ocasionar graves prejuízos aos cofres públicos, devido aos acidentes de trânsito e outros problemas nos quais a municipalidade é obrigada a intervir. Assim como já ocorre em centros mais avançados, a propaganda de bebidas deve ser limitada o máximo possível. Essa é uma tendência mundial. "Diante do exposto, solicito aos senhores vereadores a aprovação do presente projeto de lei".</p>
Datas que entrou em pauta para discussão (Processo de tramitação)	<p>Pautado 1ª discussão especial em: 23/03/00. Pautado 2ª discussão especial em: 28/03/00. Pautado 3ª discussão especial em: 29/03/00. Encaminhado para providências em: 20/11/00. Incluído no expediente dia: 22/11/00 pelo Diretor do departamento de apoio Legislativo Lauro Cypreste. Incluído na Ordem do Dia em: 22/11/00 pelo Presidente da Câmara. Encaminhado ao gabinete do vereador Aloísio Varejão em: 31/05/01 pelo diretor do Departamento de Apoio do legislativo Pedro Luiz Correa. Encaminhado ao diretor do Departamento de Apoio do legislativo Pedro Luiz Correa pelo vereador Aloísio Varejão em: 19/06/01. Em: 15/08/01 encaminhado ao gabinete do vereador Jurandir Loureiro pelo Diretor do Legislativo Pedro Luiz Correa. Encaminhado ao Departamento Legislativo pelo vereador Jurandir Loureiro em: 08/12/04. Incluído na ordem do dia em: 08/03/05. Em: 08/03/05 aprovado requerimento de adiamento do Vereador Aloísio Varejão. Em: 16/03/05 aprovado requerimento de adiamento do</p>

	vereador Esmael Almeida. Reincluído na pauta da Ordem do Dia em virtude do presente projeto de lei haver sido solicitado o adiamento em duas oportunidades anteriores a sessão ordinária de 08/03/05. Rejeitado o projeto em: 30/03/05 . Aquivou-se em: 31/03/05.
Data de encaminhamento para as comissões	Em: 03/04/2000
Comissões pelas quais foi submetido o PL	Comissão de Justiça. Parecer pela Legalidade do projeto. Relator: Helio Gualberto. Comissão de Defesa do Consumidor, Cidadania e Direitos Humanos: Parecer pela Aprovação do projeto. Relator: Dermival Galvão.
Presidente da Casa legislativa	Alóísio Varejão
Boletim de Votação	Na 15ª Sessão Ordinária da primeira sessão legislativa da 15ª Legislatura da Câmara Municipal de Vitória, realizada às 17:00 horas do dia 30/03/2005 , para ser votado na "Ordem do Dia". Após ser colocado em pauta o presidente da Mesa pede os pareceres das Comissões de Justiça e Defesa do consumidor pela constitucionalidade e aprovação do projeto. Início da discussão (não taquigrafada). Encerramento da discussão. Tempo para votação. Chamada para votação. Responderam sim 5 vereadores : Antônio Denadai, Esmael Almeida, Gilmário Passarinho, Luizinho Coutinho, Lyrio Rocha. Responderam não 7 vereadores : Dermival Galvão, Fábio Lube, Luciano Rezende, Neuzinha de Oliveira, Reinaldo Bolão, Toninho Loureiro, Zezito Maio. Resultado: Rejeitado o projeto. O Vereador Luciano Rezende teve a palavra para justificar o voto . Luciano Rezende "Senhor presidente, Senhores vereadores. Não acompanhamos o projeto , mas com todo respeito, não é matéria da área municipal . Acho que o projeto é um excelente projeto para o país e, não só de bebida alcoólica. É só por coerência. O vereador Reinaldo Bolão teve a palavra para justificar o voto . "Reinaldo Bolão- O projeto é inconstitucional , pois fere o artigo 22 da Carta Magna".
Resultado da votação	Rejeitado projeto em: 30/03/05.

QUADRO 15 – PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DO PL 66/2000

O problema apresentado pelo autor para a elaboração da nova proposta, era que a anterior (PL 371/99) afetava diretamente os interesses dos estabelecimentos comerciais e dos promotores de eventos.

"Os donos dos bares, o sindicato dos bares não gostou porque as mesas, cadeiras são doadas pelas fábricas de bebidas e com as suas propagandas, então bota lá o nome do bar, aí ta o nome do quiosque ou o nome do bar e aquele luminoso é doado pela cervejaria qualquer ou fábrica de cachaça, uma coisa assim. **O luminoso deles, as cadeiras do lado de fora, então eles tinham que apagar isso tudo**. Então **eles não ficaram satisfeitos com isso**, certo, né! **Não gostaram da lei, reclamaram**. Na época, **o presidente do sindicato disse que se esse vereador não tinha outra coisa pra fazer a não ser ficar preocupado com isso**. Tá certo!"

Cedendo a pressão dos grupos, houve a alteração da proposta inicial com a abertura de exceções comportadas no PL 66/2000:

"Sim, **eles reclamaram** e tal. Aí deu uma diminuída nos, porque aí teria que retirar todas as mesas e cadeiras etc, aí mudou a lei. Fica proibida a propaganda de bebidas como *outdoors*, painéis, faixas e outros". Aqui oh (neste momento se reportava ao texto da lei). "Proíbe a veiculação de publicidade visual de bebidas alcoólicas em ruas e avenidas do município de Vitória. Parágrafo primeiro – Será permitida a publicidade de bebida alcoólica no interior dos estabelecimentos ou através de peça mista na qual, obrigatoriamente, constará a indicação do ponto comercial e a marca ou idéia do produto

promovido, afixada no local onde está edificado o estabelecimento. Parágrafo segundo – Também **será permitida a veiculação de publicidade de bebidas alcoólicas nos locais onde sejam realizados eventos culturais populares e esportivos desde que constem do calendário oficial de eventos culturais populares e esportivos** desde eu constem do calendário oficial de eventos da administração Pública Municipal de Vitória.”

Mas, o novo PL trazia também um outro grupo afetado – os promotores de eventos culturais e esportivos realizados no município que com a nova redação, poderiam veicular propaganda de bebidas alcoólicas.

A nova proposta trazida pelo PL 66/2000 passou por um tempo prolongado de tramitação em relação ao PL 371/1999. Foram 5 anos entre a proposição em 21/03/00 e a rejeição em 30/03/2005.

Ao analisar o arquivo do Processo do PL, verificamos que por várias ocasiões a tramitação parecia ter ficado parada. Entre a terceira discussão especial e o encaminhamento de praxe para providências, levaram-se sete meses. Entre 2000 e 2005 o projeto foi encaminhado de um departamento ao outro. Em 08/03/2005 foi incluído na Ordem do Dia, momento em que entra na pauta para votação. No mesmo dia, sofre pedido de adiamento apresentado pelo vereador presidente Ademar Rocha (PTdoB). No entanto, é reincluído na pauta da Ordem do Dia em virtude do presente projeto de lei ter recebido solicitação de adiamento em duas oportunidades anteriores à sessão ordinária de 08/03/05. Contudo, o projeto só vai a votação no dia 30/03/05 (na 15ª Sessão Ordinária da primeira sessão legislativa da 15ª Legislatura da Câmara Municipal), para ser votado na “Ordem do Dia”. Após ser colocado em pauta, o presidente da Mesa pede os pareceres das Comissões de Justiça e Defesa do consumidor que decidem pela constitucionalidade. Mas, na votação, o projeto de lei é derrubado por 5 votos a favor e 7 contra.

Este resultado contraria a fala do vereador que alegava outro destino para a sua proposta:

“No debate do plenário todo mundo concordou. A mudança eu fiz conversando com os técnicos da prefeitura, por uma questão de adequação da possibilidade de fiscalização, essas coisas assim! Tá certo! Sentei com os técnicos que lidam com esse assunto e aí fiz uma adequação pra facilitar a aplicação da lei. Mudou pouco né! Não mudou significativamente, mas para adequar, apenas para adequar a lei, para evitar mandato de segurança, essas coisas assim”.

É possível presumir que o equívoco do vereador sobre o processo de tramitação do projeto 66/2000 se deu em virtude do legislador não estar exercendo mais o cargo

de vereador no ano 2005, momento em que seu PL foi votado. Na votação o projeto **66/2000** foi rejeitado pela maioria dos vereadores.

Votaram sim	Votaram não
Antônio Denadai (PR)	Dermival Galvão (PMDB)
Esmael Almeida (PMDB)	Fábio Lube (PDT)
Gilmário Passarinho (PDT)	Luciano Rezende (PPS)
Luizinho Coutinho (PDT)	Neuzinha de Oliveira (PSDB)
Lyrío Rocha (PSDB)	Reinaldo Bolão (PT)
	Toninho Loureiro (PSDB)
	Zezito Maio (PMDB)

QUADRO 16 - VOTAÇÃO DO PL 66/2000

O proponente do PL era do PSDB e recebeu 2 votos contrários de companheiros de partido.

Como justificativa exposta pelo relator para a não aprovação do projeto, o vereador Luciano Rezende explica:

“Senhor presidente, Senhores vereadores. Não acompanhamos o projeto, mas com todo respeito, **não é matéria da área municipal**. Acho que o **projeto é um excelente projeto para o país** e, **não só de bebida alcoólica**. É só por coerência”.

O que se coloca em discussão é se essa legislação é de competência do município. A afirmação do vereador fala de algo que afeta a população de Vitória, do estado do Espírito Santo e do país como um todo.

O vereador Reinaldo Bolão também teve a palavra para justificar o voto.

“O projeto é **inconstitucional**, pois fere o artigo 22 da Carta Magna”.

O Artº 22 da CF estabelece as competências privativas da União em legislar sobre: inciso XXIX – “propaganda comercial” (BRASIL, 1988, p. 25).

No entanto, esta justificativa, alegando a inconstitucionalidade do projeto, só veio nesta segunda proposta (mais flexível ao abrir exceções) (PL 66/2000), pois na primeira (PL 371/1999) houve a aprovação do projeto que se tornou a lei 5052/2000.

O autor da proposta 66/2000, mesmo aparentemente não sabendo que a sua proposta não foi aprovada com as mudanças, considera que:

“Mas, **hoje é uma lei ultrapassada**, né!”.

Qual a atualidade dessa proposta? Visto que a lei 5052 não foi implementada (como é possível verificar nas ruas da cidade de Vitória), e seu substitutivo não foi aprovado (PL 66/2000). A questão da regulação da propaganda permanece na ordem do dia.

O legislador complementa a nossa reflexão com a própria fala.

“Mas a **quantidade de pessoas ingerindo bebida alcoólica tem aumentado**, significativamente”.

Nesse sentido, o próprio legislador questiona a efetividade da política hoje na área de álcool e drogas.

“Quer dizer, a **legislação mesmo que sendo mais rígida não está surtindo o efeito que ela pensava**, o efeito desejado [...] **Mas não é só lei que muda isso**, precisaria de uma forte mudança cultural a partir da educação, aí se consegue mudar alguma coisa. Mas isso passa pela família, mais pela família do que na escola, né porque aí você vai ter que preparar os professores também, aí você que já estudou - professores também bebem e às vezes demais e é esse que orienta os alunos certo”.

Apropriando-nos de reflexão de Silva e Melo (2000), podemos afirmar que os formuladores de política trabalham com fenômenos complexos e com limitações quanto ao conhecimento disponível sobre esses fenômenos. Em sua reflexão, o legislador indica a abrangência que envolve a questão e que passa por dimensões que transcendem à legislação proibitiva (mas como veremos a frente, a CMV possui PL/Lei nas áreas de prevenção ao consumo de drogas).

“**A legislação não tem poder, fiscalização, proibição não muda nada**, né. Nada, nada em nenhum sentido”.

Se proibição não muda nada, de onde surge a proposta de proibição de propaganda de bebidas alcoólicas no município? E por que mudá-la? Ao ser questionado sobre a presença da mídia nesse processo, este nega o envolvimento; no entanto, menciona o papel desta na veiculação de propagandas de bebidas.

“**A mídia mesmo não se posicionou não, puxou de um lado puxou do outro**, não se manifestou não. Na verdade, a própria mídia faz propaganda de bebida.”

Por outro lado, o entrevistado cita a realização de um debate em uma TV local que contou com sua presença e do SINDIBARES.

“**A gente fez um debate**, mas claro que os **donos de bares estavam defendendo os seus interesses**, mas eu não tenho a menor dúvida”.

O vereador acrescenta, referindo-se que o modo de tratamento das bebidas alcoólicas deveria ser o mesmo dado ao cigarro:

“**Cigarro**, ce viu onde vende cigarro, **tem cigarro com desenho com o cara com câncer**, o cara não pode nem ler isso, o cara que compra cigarro, compra cigarro e chega virar a cara. Isso **devia constar na bebida alcoólica**⁹⁶. Só “Beba com moderação” o que já é um avanço! Mas, é pouco! Ce vê que ta avançando, alguma coisa na legislação pra mudar isso aí. **Vai chegar uma hora que isso vai ter as mesmas proibições do cigarro**”.

Compara-se aqui a trajetória diferente entre o avanço na política que regula a questão do consumo, do comércio e da fabricação de tabaco e a lenta trajetória em torno da formulação e implementação de políticas públicas sobre o álcool.

Quando perguntado se a proposta do PL 371/1999 e 66/2000 que tratam da questão: álcool x direção tinha alguma relação com a proposta do candidato, o vereador responde:

“Não, **não era época de eleição** (2000), não mesmo porque eu não ia ser candidato. Foi em 2001? Até agosto eu não ia ser candidato a nada. Eu ia largar a política. Teve problemas na escolha de candidato a vice eu virei candidato a vice sem ter procurado ser, eu não ia ser candidato. **Essa é uma lei que não dá voto, não dá voto**, não dá dinheiro pros empresários, não dá nada, muito pelo contrário! Você ta mexendo, **isso não é uma lei clientelista não**. Na verdade, **foi uma questão realmente de foro íntimo. Eu continuo achando que as restrições a bebida alcoólica tem que continuar aumentando**. O ideal mesmo seria que só pudesse beber em lugares fechados ou na residência ou em lugares fechados, devia ser proibido qualquer ingestão de bebidas alcoólicas em áreas públicas ta certo! Mas isso vai levar um tempo ainda, aliás, muito tempo ainda, porque é uma mudança cultural, mas a gente tem que ir tentando mudar isso aí, restringindo o uso de bebida o máximo que puder ser feito.”

Em sua fala, o legislador destaca que o jogo político oscila entre medidas consideradas populares e antipopulares (e que podem comprometer o futuro político do vereador). Mais uma vez, subjaz aqui os múltiplos interesses inscritos em torno da bebida alcoólica e o lugar de tais proposituras na legislatura década político.

No entanto, ao ser perguntado sobre a implementação, se a lei “pegou”, como apontou o autor, obtivemos a resposta:

“Sim [o PL foi implementado], isso só tem aumentado [a implementação de leis relacionadas as bebidas alcoólicas aumentou] ”.

⁹⁶ No Congresso Nacional existem mais de trinta projetos em diferentes fases de tramitação que obrigam os fabricantes a colocar no rótulo das embalagens “Este produto causa embriaguez”.

A afirmativa de que o PL 66/2000 foi implementado contraria não só o resultado da votação (exposta acima) como a realidade estampada nos *outdoors*, localizados nas ruas e avenidas de Vitória, pois, apesar das exceções ainda manteve a proibição das propagandas nas ruas e avenidas do município. Estas imagens encontradas exibem somente o líquido da cerveja num enorme *layout*, passando a impressão de uma “bebida extremamente refrescante”, aparentemente inofensiva a quem a consome. E assim pode ser. A medida entre um consumo sem risco e um consumo com risco envolve uma tênue transição que não se resume apenas ao quanto se consome, mas quem o faz, onde o faz, quando o faz, que atividades desenvolverá após consumir, etc. é assim, uma questão cujo debate precisa ser ampliado.

Assim, o legislador dita exemplos sobre a existência de novos mecanismos de restrição as bebidas alcoólicas:

“Se você olhar **já não pode mais vender bebida em posto de combustível**, não pode se beber mais em posto de combustível. **A propaganda em *outdoors* já está extremamente restrita**. Eu acho que evoluiu de lá pra cá. Evoluiu bastante.”

Desde 1997, a proibição da venda de bebidas nos postos de combustíveis já aparece através do PL 57 do Deputado estadual Magno Malta⁹⁷. Em 2004 a lei 7912/2004 de autoria do Deputado Geovani Silva sofreu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN). Em 2007 (através da mensagem 038/2007), o governo Paulo Hartung encaminha projeto de revogação da lei 7912, cuja redação final era: “Proíbe a venda ao consumidor final de bebidas alcoólicas em dias destinados à instalação e funcionamento de posto de combustível nos finais de semana e feriados”. Tal lei vetada pelo Executivo, e aprovada pelo legislativo, ainda nem implementada nem revogada.

Entretanto, o legislador defende que o cenário não é só de descumprimento à lei, mas que há também mudanças e dá exemplo disto falando sobre a nova proposição no estado do ES:

“Mesmo porque as coisas ficaram ruins, **hoje as autoridades do Espírito Santo consideram que onde se vende bebidas tem incidência maior de crimes contra a vida**. Daí a proposta do estado de Lei Seca. Porque ele [o secretário de segurança do Estado] fez a relação entre a bebida e homicídio. [...] Eu, **em 2000 chegou a ter reação dos sindicatos de bares**, hoje já avançou muito

⁹⁷ Hoje senador pelo Espírito Santo ex usuário de drogas, pastor evangélico e criador do Projeto Vem Viver – comunidade terapêutica religiosa localizada no sul do ES que oferece tratamento a usuários de drogas que desejam interromper o consumo).

mais, tem proibições muito mais rígidas do que essa lei. E eu acredito que essa legislação vai, quer dizer os efeitos (das bebidas alcoólicas) são tão negativos que a legislação vai ficar cada vez mais rígida, né ela hoje é uma legislação até obsoleta, considerando o que já tem hoje. Mas, era o que era possível na época”.

As medidas apontadas dizem respeito à proposta apresentada pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SESP), através de PL de combate à venda ilegal e uso abusivo de bebidas alcoólicas no ES. Tal proposta foi rechaçada inicialmente e, após discussão com o SINDIBARES, lideranças religiosas, ALES e autoridades, o projeto propõe: restringir a venda de bebidas alcoólicas nas lojas de conveniência.

A idéia inicial da SESP era implantada a política de “tolerância zero” (nome dado à política adotada por R. Giuliane em Nova York) com o fechamento dos bares localizados em bairros com altos índices de violência a partir das 23 horas.

Assim, como bem lembra Emir Sader sobre o fato de que no Brasil tudo muda para tudo continuar igual, o PL 371/lei 5052 é agora repaginado pelo vereador Antônio Denadai que propõe, em 2007, o PL 384/2007.

No dia 02/04/08, no Plenário da Câmara Municipal de Vitória, os vereadores da capital aprovaram o Projeto de Lei nº. 384/2007, de autoria do Vereador Antonio Denadai⁹⁸, que dispõe sobre a proibição de publicidade de cigarros e bebidas alcoólica nos *outdoors* do município (VITÓRIA, 2008b).

⁹⁸ De acordo com reportagem do Jornal A Gazeta o vereador Antônio Denadai foi flagrado dirigindo embriagado em alta velocidade, na BR-101 Norte, Serra. Estaria, de acordo com a Polícia Militar, fazendo zigue-zague na pista, e quase bateu em uma ambulância. Segundo a Polícia Militar o vereador tentou escapar. Um cerco foi montado e Denadai parou o carro, mas resistiu à prisão. Teve que ser algemado e levado de camburão para o posto da Polícia Rodoviária Federal de Serra. O vereador se recusou a usar o bafômetro. Consentiu em ser submetido ao aparelho horas depois, após ter bebido muita água. Mesmo assim, o equipamento acusou um nível de álcool de 0,48 miligramas, 19 acima do permitido pelo Código de Trânsito Brasileiro. Em seguida, o parlamentar foi encaminhado para o DPJ de Serra, onde foi liberado pelo delegado de plantão após pagar fiança de R\$ 350,00 por desobediência. Devido a falta das polícias Militar e Rodoviária Federal a multa de R\$ 957,00 não foi lavrada e a habilitação de Denadai não foi apreendida. Seis dias após a prisão o Detran decidiu notificar o vereador, que prometeu recorrer da multa. Por ocasião da prisão, Antônio Denadai argumentou que bebeu e dirigiu para testar o serviço da polícia. Ele, ainda, acusou os policiais militares de agressão e furto. Segundo Denadai havia R\$ 10 mil no porta-luvas de seu carro, que desapareceram. Ainda de acordo com o vereador, a quantia (em espécie) seria para pagar o plano de saúde dos funcionários do Sindicato dos Motoristas. Antônio Denadai não explicou o que fazia, alcoolizado, em uma noite de sábado, com dinheiro do sindicato no porta-luvas do carro. Uma semana após o ocorrido, Denadai subiu a tribuna da Câmara para pedir desculpas e afirmou que havia ingerido apenas duas latinhas de cerveja. Ao contrário do que afirma sua irmã, a deputada Aparecida Denadai, ele afirmou que não tem problemas com alcoolismo (VITÓRIA, 2008).

Como podemos verificar, a regulação das propagandas de bebidas alcoólicas pelo legislativo municipal volta à ordem do dia. Mudou-se o número, mas não mudou-se o conteúdo do projeto de lei – restringir a propaganda de bebidas alcoólicas. Esta luta entre restringir a propaganda – travada na esfera federal, estadual e municipal – explicita a presença de inúmeros atores na cena política que reaparecerão na discussão dos PLs 192 e 315.

Caso 2 – Venda de bebidas alcoólicas nos parques municipais – queda de braço entre legislativo e executivo municipal.

PL/Ano	192/2002
Autor	Antônio Smith
Ementa	Proíbe a venda de bebidas alcoólicas nos parques do município.
Data da proposição	06/05/02
Virou a Lei	5.766
Justificativa Do vereador Antônio Smith	“Os parques do município além de preservar os atributos da natureza, tem por finalidade a sua utilização para objetos recreativos, educacionais e científicos. No mundo atual de constantes transformações, a relação homem natureza nem sempre é harmoniosa, obrigando o Poder público a intervir, de modo a assegurar sua preservação e conservação. Um problema que vem ocorrendo em nossa cidade, é a venda de bebidas alcoólicas no interior dos parques municipais, fato esse que, além de gerar todos os tipos de constrangimento ou até outros fatos mais graves, é um péssimo exemplo. Todos não de concordar que um parque municipal freqüentado por crianças, jovens e pessoas e terceira idade, não é um local adequado para a venda de bebidas alcoólicas. Sendo assim, solicito o apoio de meus pares para aprovação do presente projeto”.
Processo de tramitação	Incluído no expediente em: 07/05/02 pelo diretor do Legislativo Pedro Luiz Correa. Incluído em Pauta para discussão especial em: 07/05/02 pelo presidente da Câmara. Pautado em 1ª Discussão em: 09/05/02 pelo presidente da Câmara. Pautado em 2ª discussão em: 09/05/02 pelo presidente da Câmara. Pautado em 3ª discussão em 14/05/02 pelo Presidente da Câmara. Encaminhado para as comissões de Justiça em: 15/05/02 pelo Diretor do Departamento de Apoio do Legislativo Pedro Luiz Correa. Encaminhado ao vereador Antônio José Denadai da Comissão de Justiça para relatar em 16/05/02 pelo presidente. Em: 26/06/02 parecer da comissão de justiça pela constitucionalidade do projeto. Em: 22/08/02 aprovado o parecer da comissão de justiça e encaminhado ao departamento legislativo para as devidas providências. Em: 23/08/02 devidamente providenciado. Em: 12/09/02 incluído no expediente em: 10/09/02 pelo Pedro Luiz Correa. Em: 10/09/02 incluído na ordem do dia pelo presidente da Câmara. Em: 01/10/02 encerrada a discussão única - aprovada votação única e encaminhada ao DAL para extração do autógrafa. Em: 02/10/02 extração do autógrafa assinada pelo presidente Ademar Rocha. Em: 31/10/02 sancionado a lei pelo Prefeito Municipal Luiz

	Paulo Vellozo Lucas.
Processo de votação	Estavam presentes: 21 vereadores. 13 responderam sim: Ademar Rocha, Aloísio varejão, Antônio Denadai, Antônio Smith, Dermival Galvão, Eliézer Tavares, José Coimbra, Luiz Paulo Amorim, Maurício Leite, Osvaldo Mello, Rafael Mussiello, Sebastião Pelaes, Zezito Maio. 8 responderam não: Alexandre Passos, César Colnago, Jurandy Loureiro, Luciano Rezende, Lyrio Rocha, Neuzinha Oliveira, Tarcílio Deorce, Toninho Loureiro.
Comissões pelas quais foi submetido o PL	Comissão de justiça: voto pela constitucionalidade do projeto alegando que o objetivo do vereador é de privar crianças, jovens, e pessoas da terceira idade, de constrangimentos que venham a ser causados por bebidas alcoólicas vendidas no interior dos parques municipais.

QUADRO 17 – PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI 192/2002

O Projeto de Lei 192/2002 propõe à proibição a venda de bebidas alcoólicas nos parques do município. O problema apresentado pelo autor que requer ação do Estado é a venda de bebidas alcoólicas no interior dos parques municipais.

“Um problema que vem ocorrendo em nossa cidade, é a **venda de bebidas alcoólicas no interior dos parques municipais**, fato esse que, além de gerar todos os tipos de **constrangimento** ou até outros fatos mais graves, é um péssimo exemplo. Todos hão de concordar que um **parque municipal** freqüentado por crianças, jovens e pessoas e terceira idade, **não é um local adequado para a venda de bebidas alcoólicas**”.

O questionamento aqui é a adequação do comércio de bebidas alcoólicas em um espaço de lazer da população. Os parques municipais implantados no município de Vitória em todas as regiões administrativas oferecem atividades físicas (com ou sem supervisão de especialistas de educação física) e de lazer para todas as faixas etárias.

As restrições ao número e à localização de pontos de venda do álcool, sobretudo quando próximos a locais de circulação da população, principalmente, praças, escolas ou locais de trabalho é um tipo de política pública. Alguns autores defendem que deve ser adotada pelos países, por contribuir com aumento de custos do álcool e conseqüente redução nas vendas. Com isso, a disponibilidade física tem o potencial de influenciar a demanda do consumidor pelas bebidas alcoólicas (CHALOUPKA; GROSSMAN; SAFFER, 2002).

Ao explicar sobre como a proposta do PL 192/2002 entrou na pauta, o legislador pontua:

“Primeiramente, é é é, a motivação não foi só uma, **foram várias as motivações**. É, eu como **médico** e nesses três mandatos que tive como vereador na Câmara Municipal de Vitória, ééé, sempre trabalhei sempre trabalhei, com questões ligadas a melhores condições de vida, a melhores condições de saúde né, até pelo fato de eu ser médico. Sou médico cardiologista, trabalho na Prefeitura de Vitória dentre outros locais né. [...] Então, primeiramente, que a gente imagina que um Parque Municipal não seja o lugar pra consumo de bebida alcoólica porque no parque municipal o que a gente observa, né, isso, por várias vezes estive lá, em vários parques municipais, inclusive no Horto de Municipal⁹⁹.

O Parque Municipal Horto é uma área verde onde, em meio a diversas espécies vegetais representativas da Mata Atlântica, a população pode desenvolver atividades educativas, culturais, de lazer e diversão (VITÓRIA, 2008). No Horto, como descreve o legislador:

“São mães com crianças, são pessoas fazendo *cooper* né. A maioria é mães com crianças brincando, são casais namorando, idosos também muitas vezes até com atividades no Parque né, que são deslocados do Centro de Vivência para o Parque. Então, éé, no meu entendimento **o parque municipal não é local para bebida alcoólica**, né. E nem para pessoas que fazem o uso de bebida alcoólica estarem ali fazendo o uso de bebida alcoólica.

Seu argumento, sustenta-se na premissa de que o espaço do parque municipal não é lugar para beber.

“Então, não vejo condição, **acho até que existam muitos lugares apropriados para que a pessoa use bebida alcoólica**, mas não dentro de um parque municipal.”

Inicialmente, o legislador organiza seu argumento. Entre lugares adequados para se beber – que podemos aqui presumir como bares, restaurantes -, lugares onde as pessoas vão com a disposição para consumir bebida alcoólica – disposição essa não associada aos freqüentadores dos parques.

“É eu também **sou radicalmente contra o uso de bebida alcoólica** né, não por questões religiosas, mas como te falei até pelo fato de ser médico né. A gente milita também em pronto-socorro e é muito comum né, casos de hemorragia digestiva, tendo como causa a cirrose hepática que é uma hepatopatia, uma doença do fígado, é ocasionada por bebida alcoólica”.

Por outro lado, há ainda outros aspectos a serem destacados. Assim, junto com a existência de locais próprios (e impróprios) para se beber, há também um posicionamento técnico – do médico – do vereador. – “Sou radicalmente contra o uso de bebida alcoólica”. Como justificativa técnica para tal posição, o autor do projeto concebe os problemas gerados pelo uso abusivo de bebidas, como problema

⁹⁹ O Horto de Maruípe foi inaugurado em 1938 com o objetivo de produzir mudas ornamentais para uso em praças, canteiros e avenidas da cidade. No entanto, como a cidade cresceu e o Horto de Maruípe já não mais conseguia atender à demanda de mudas, o mesmo foi, pouco a pouco, desativado e suas atividades transferidas, a partir de 1977, para o Horto Municipal de Cariacica. Após passar por um processo de reformulação passou a ser o Parque Municipal Horto de Maruípe.

de saúde pública. De acordo com o Ministério da Saúde, o alcoolismo está relacionado a 4% das mortes por câncer, implicado que está, também, na gênese dos cânceres de fígado, reto e, possivelmente, mama. Os estudos epidemiológicos têm demonstrado que o tipo de bebida (cerveja, vinho, cachaça) é indiferente, pois parece ser o etanol, propriamente, o agente agressor. Esta substância psicoativa tem a capacidade de produzir alteração no sistema nervoso central, podendo modificar o comportamento dos indivíduos que dela fazem uso. Por ter efeito prazeroso, induz à repetição e, assim, à dependência (BRASIL, 2008).

“Além de todos os outros malefícios da bebida alcoólica que a gente tem conhecimento, **jovens de vinte, vinte e um, vinte e dois morrendo aí nas estradas, né**”.

Além de danos clínicos, o legislador traz para o seu argumento o impacto das mortes no trânsito por consumo alcoólico de inúmeros jovens. Como um problema de dimensões nacionais, o impacto da violência no Trânsito permanece na pauta. Por exemplo, dados da literatura gerados pela pesquisa realizada por Laranjeira e Duailib (2008) envolvendo quase cinco mil testes de bafômetro em cinco cidades brasileiras, entre 2005 e 2007 – revela que a maioria dos homens jovens, solteiros e com renda familiar entre quatro e sete salários mínimos bebe antes de dirigir um automóvel. Segundo os autores, vários estudos mostram o risco de dirigir sob o efeito do álcool, mesmo que os níveis no sangue sejam considerados baixos. E ainda, as bebidas alcoólicas podem reduzir a visão noturna em 25%, e os reflexos entre 10% e 30%.

Contextualizando a sua proposição, temos que no mesmo ano (2002), no Espírito Santo, o Departamento Estadual de Trânsito (Detran) iniciou a campanha “Operação Semana Santa contra o Alcoolismo no Trânsito”. Esta iniciativa baseou-se nos dados estatísticos coletados pelo Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) em 2001 que apontavam que 50% das infrações de trânsito são provocadas por ingestão de bebida alcoólica.

“**Muitas mortes violentas**, assassinatos, tendo como pano de fundo a bebida é a alcoólica né”.

Enfim, o consumo indevido de bebidas alcoólicas traz danos sociais e individuais – esse é o argumento adotado pelo vereador. Mas há ainda aí inserida uma outra dimensão – a bebida alcoólica como porta de entrada para outras drogas.

“E também que é provado né, que a bebida alcoólica, éééé a entrada para que o jovem passe a usar outras drogas mais potentes ainda.”

O discurso aqui baseia-se na Teoria da Escalada. O resultado dos estudos e a própria experiência dos médicos demonstram que o problema começa de outra forma: no consumo de bebidas alcoólicas. A bebida é geralmente a primeira substância com que o jovem trava contato e seu consumo é estimulado pela sociedade.

A teoria da escalada ou da porta de entrada (*gateway model*) é um dos modelos que mais se popularizou e ganhou destaque, tanto entre o público leigo, quanto entre os especialistas. O modelo foi introduzido por Kandel (1975) a partir de suas observações com alunos do ensino médio na cidade de Nova Iorque. Na época, detectou que cerca de um quarto daqueles que experimentavam cumulativamente álcool, cigarro e maconha evoluíam para o consumo de outras drogas. Estudos retrospectivos também demonstram o achado, ou seja, entre os consumidores graves de drogas ilícitas é comum o consumo (prévio ou concomitante) de outras drogas. Por outro lado, a minoria dos que inicia o consumo de álcool e tabaco evolui até esse estágio. Além disso, outras evidências apontam para existência de uma combinação de fatores levando a escalada e não apenas o consumo por si só (ÁLCOOL E DROGAS SEM DISTORÇÃO, 2008).

Diante disso, o legislador procura sintetizar de onde surgiu a proposta do PL 192/2002:

“Então a minha motivação foi essa ver muita gente, quer dizer, motivação principal é que **parque não é lugar para fazer uso de bebida alcoólica**”. Existem os barzinhos existem mil outros lugares apropriados, vamu dizer assim né, mas não o parque municipal.

Uma vez proposto o PL, há que se indagar, a quem a proposição quer proteger – os freqüentadores dos parques.

“Então a motivação maior sem dúvida alguma foi **proteger aquelas pessoas** que estão lá né, de pessoas que possam ir pro parque com outra finalidade, como por exemplo, beber né e sobre o efeito da bebida alcoólica e causar algum tipo de infortúnio aqueles que estão lá numa outra pra curtir a paisagem, pra fazer um *cooper*, pra ta com seu filhinho lá brincando e etc .”

Mas quando e por que surge a proposta? Houve a demanda de algum segmento?

“Não, eu na verdade na verdade eu gostaria de explicar, infelizmente, **eu não recordo o nome dessa pessoa** e isso é importante que seja citado e aí eu não tenho como pedir desculpa a essa

pessoa porque eu não tenho o nome dela e não tenho contato com ela. É, **essa pessoa me procurou** no no meu gabinete, eu não conhecia essa pessoa. Ela me procurou no no, nesse gabinete que era **freqüentadora até do Horto Municipal** e me colocou isso que ele caminhava lá e que **incomodava muito que se vendia bebida alcoólica lá**”.

A demanda de um munícipe – coronel da polícia militar aposentado – recebe atenção inicial do legislador:

“Se eu não me engano ele, na época, era um **coronel da polícia militar aposentado**, mas eu não me recorde o nome dele tem tempo entendeu, mas foi assim o (o vereador estala os dedos para explicar) um estalo foi ele! Depois que ele me falou isso, **eu fiz algumas visitas ao Horto né**. Até porque quando foi inaugurado eu era vereador no governo Paulo Hartung né, quando Paulo Hartung foi prefeito de Vitória e acompanhei toda aquela obra do Horto municipal né. Estive lá algumas vezes entendeu? E **realmente reparei isso**, entendeu? Que se **vendia bebida alcoólica** lá, porque realmente as pessoas ficavam incomodadas com aquilo ou até preocupadas né. [...] Que a **reação de uma pessoa sobre efeito do álcool né**, são coisas **imprevisíveis** que podem acontecer, a gente não tem uma dimensão da coisa né!”

Ao levantar que reações um indivíduo pode ter sob o efeito do álcool e o caráter imprevisível dessa interação (pois pode ir de um extremo de euforia a um outro de letargia ou ainda de redução da autocrítica), o legislador reafirma a inadequação disso em um espaço caracterizado como de lazer familiar. E aí aparece retratada a comunidade usuária desses espaços públicos – na figura do militar e da observação dos transeuntes dos parques. Entretanto, em suas observações ou indagações iniciais não aparece referido os comerciantes desse produto – grupo a ser afetado por seu PL e que, até o momento não aparece aqui como grupo que poderá apresentar resistências à sua proposição.

O legislador fala do processo de tramitação do PL 192/2002 e explica como este se deu na Câmara.

“Primeiramente, **com ajuda da assessoria, desenvolvi o projeto** né, aí você apresenta o projeto na Câmara né, é, e aí vai a regime de votação”.

De acordo com o regimento interno da Câmara Municipal de Vitória (resolução 1722/98) no seu Artº. 188, “Qualquer projeto depois de recebido, autuado eletronicamente, numerado, lido no Pequeno Expediente e distribuído em avulsos, será incluído em pauta, por ordem numérica, em Discussão Especial, durante três sessões ordinárias consecutivas, para apreciação preliminar e recebimento de emendas” (VITÓRIA, 1998, p. 78).

O autor também vai falar sobre o processo de votação do PL 192.

“Eu me lembro que, eu me lembro assim que **na época não houve uma resistência**, eu não me lembro assim, quantos votaram favoráveis, se houve voto contra, é porque tem alguns anos isso né, mas de uma coisa eu tenho assim convicção e alguma lembrança que **não houve uma resistência como certos projetos assim muito polêmicos de muita discussão**, mas não, na época não houve muita, não houve, acredito até que não houve voto contrário, não posso afirmar isso, **mas tenho quase certeza que não houve voto contrário**”.

No mapa de votação, entretanto, observa-se que houve resistência, representada por 8 votos contrários ao PL e 13 favoráveis.

Responderam sim 13	Responderam não 8
Antônio Denadai (PR)	Alexandre Passos (PT)
Antônio Smith (PSDB/PMDB)	César Colnago (PSDB)
Ademar Rocha (PT doB)	Jurandy Loureiro (PSC/ES)
Aloísio varejão (PSDB)	Luciano Rezende (PPS)
Dermival Galvão (PMDB)	Lyrio Rocha (PSDB)
Eliézer Tavares (PT)	Neuzinha Oliveira (PSDB)
José Coimbra (PSDB)	Tarcílio Deorce (PSB)
Luiz Paulo Amorim (PSB)	Toninho Loureiro (PSDB)
Maurício Leite (PSDB)	
Osvaldo Mello (PTB)	
Rafael Mussiello (PP)	
Sebastião Pelaes (PMDB)	
Zezeito Maio (PMDB)	

QUADRO 18 – VOTAÇÃO DO PL 192/2002

Como essa resistência se configura no interior da CMV? Inicialmente cabia refletir se houve visibilidade a essa discussão na mídia e se nesse espaço os grupos afetados pelo PL se colocaram.

Ao ser perguntado se o PL foi destaque na mídia e se esta foi usada para dar visibilidade a proposta do PL, o vereador relata:

“E com relação a mídia, olha eu acredito que não, a mídia, tanto escrita como televisada ou falada, ela na época acompanhava muito pouco a Câmara, Municipal de Vitória. E também não tinha o canal que depois veio a ter né. É TV Assembléia, mas que acompanhava as sessões da Câmara né. **Mas nessa época não tinha essa TV ainda e era muito raro a imprensa ta na Câmara Municipal cubrindo alguma sessão, a não ser que fosse um projeto extremamente polêmico**, um trabalho de assessoria na mídia ou comunicando avisando e tudo mais não é!”

Como podemos verificar a mídia não traz à tona essa questão proposta pelo PL 192/2002 e esta é aprovada em 2002.

Entretanto, a questão volta à cena política em 2005 através do PL 315 proposto pelo vereador Zezeito Maio (um dos 8 vereadores que votaram contra o PL anterior).

O PL 315 propõe uma emenda à lei 5766 dando nova redação ao artigo 1º desta.

“Art.1º. Fica proibida a venda de bebidas alcoólicas no interior dos parques municipais **exceto cerveja, em lata**”.

Ao propor em seu PL que se liberasse a comercialização da cerveja em lata [via de regra, a mais comercializada nos parques municipais] cria-se uma diferença entre este tipo de produto das demais bebidas alcoólicas. O vereador Antônio Smith reflete, afirmando que a proposta do PL 192/2002 foi descaracterizada

“Então, achei que **essa emenda foi bastante infeliz** né, descaracterizou bastante a lei anterior né, e sinto na época que essa lei, que esse projeto foi debatido na Câmara Municipal eu já não estava mais lá né, porque se não com certeza eu iria fazer de tudo né, **inclusive acionar mídia e levar diversas ONG's lá pra dentro da Câmara**, enfim, **eu ia lutar muito pra que essa emenda não fosse acrescentada a lei anterior**”.

O autor aponta aqui para os possíveis grupos de interesse que poderiam se colocar na arena política contrários ao PL 315/2005. Tais grupos aparecem generalizados nas referências às diversas ONG's. Outro ator importante citado pelo vereador é a mídia. Como já discutido, os meios de comunicação desempenham importante papel, influenciando e refletindo a construção da agenda. Influencia a formação de políticas ao gerar atenção do público e, através dela, a pressão política para que certos atores passem a atuar sobre uma questão particular. De fato, a mídia e as ONG's poderiam contribuir para a aprovação (ou não) da lei anterior como presume o autor. Contudo, a mídia e as ONG's são apenas alguns dos atores que participarão deste processo de tomada de decisão para construção da agenda pública. Tanto as idéias, quanto os interesses e instituições são permeados por diversos atores na relação Estado, sociedade e mercado, em contextos históricos, políticos e sociais que interferem no processo de formulação de políticas públicas sobre drogas.

O problema apresentado pelo autor foi que os freqüentadores destes locais públicos e também os responsáveis pela comercialização do produto queixavam-se de que a venda de cerveja em lata não deveria ter sido proibida naquela Lei. Os grupos assim afetados são configurados em usuários dos parques e os comerciantes de cerveja. O grupo dos freqüentadores dos parques é caracterizado por aposentados, pessoas da terceira idade, turistas e moradores de outros locais que para ali vão a fim de se divertirem com suas famílias, grande parte deles acostumados ao consumo de

cerveja. O consumo aqui representaria o uso moderado, sem prejuízo ou dano à coletividade. Caracterizava-se aqui uma questão: como se efetivou a ação dos grupos de interesse afetados pela lei 5766 no interior da CMV? Para tanto apresentaremos a seguir o PL 315/2005.

PL/Ano	315/2005
Autor	Zezeito Maio
Ementa	Dá nova redação ao artigo 1º da Lei 5.766 de 02/11/02. (Lei 5.766/2002 “Proíbe a venda de bebidas alcoólicas nos parques do Município”).
Data da proposição	4/08/05
Virou a Lei nº 6.495 de 13/12/05.	Dá nova redação ao artigo 1º da Lei 5.766 de 02/11/02. Art. 1º. O artigo da Lei nº 5.766 de 02 de novembro de 2002, passa a ter a seguinte redação: “Art. 1º. Fica proibida a venda de bebidas alcoólicas no interior dos parques municipais, exceto cerveja, em lata.” (NR) Promulgada pelo presidente da Câmara Municipal Alexandre Passos.
Justificativa Do vereador Zezeito Maio	“A proibição da venda de bebidas alcoólicas no interior dos parques municipais decorreu da Lei nº 5.766 de 02 de novembro de 2002. Foi bem aceita pela população e até pelos comerciantes. Todavia, os freqüentadores destes locais públicos e também os responsáveis pela comercialização do produto têm se queixado de que a venda de cerveja em lata não deveria ter sido proibida naquela Lei, principalmente porque são locais freqüentados por aposentados, pessoas idosas, turistas e moradores de outros locais e para ali vão a fim de se divertirem com suas famílias, grande parte deles acostumados à tradicional instituição nacional – A CERVEJA, razão porque não mais se justifica a proibição. Atendendo a inúmeras solicitações estamos propondo o presente Projeto de Lei através do qual mantemos a proibição prevista na Lei anterior, abrindo uma exceção a comercialização de cerveja em lata. Invocamos o apoio dos ilustres colegas Vereadores e o seu voto para que possamos modificar o citado diploma legal, desta forma atendendo aos mais justos reclamos de uma considerável parcela da população que não dispensa a sua tradicional cervejinha”.
Processo de tramitação	Incluído no expediente em: 09/08/05 pelo direto do Departamento de Atividades Legislativa. Incluído em Pauta para discussão especial em: 09/08/05 pelo presidente da Câmara Alexandre Passos. Pautado em 1ª Discussão em: 10/08/05 pelo presidente da Câmara. Pautado em 2ª discussão em: 11/08/05 pelo presidente da Câmara. Pautado em 3ª discussão em 16/08/05 pelo Presidente da Câmara. Encaminhado para as comissões de Justiça e Comissão de Defesa do Consumidor em: 18/08/05 pelo Diretor do Departamento de Apoio do Legislativo. Encaminhado ao vereador Luciano Rezende para relatar em 23/08/05 pelo presidente. Aprovado em Regime de urgência. Em: 22/09/05 pedido para ser incluído na pauta da Ordem do Dia em Regime de Urgência . Em: 22/09/05 o Projeto em regime de urgência foi aprovado parecer verbal da Comissão de Defesa do Consumidor assinado pelo presidente. Em: 22/09/05 encaminhado pelo presidente ao DAL para autógrafo de lei. Em: 23/09/05 encaminhado pelo Diretor do DAL a Sra Ednéia/Regina para extração do autógrafo de lei para encaminhamento ao executivo Municipal. Em: 28/09/05 encaminhado o Autógrafo de Lei ao Prefeito Municipal pelo Presidente Alexandre Passos. Em: 19/10/05 parecer do prefeito João Carlos Coser em que determina o veto da matéria em sua totalidade . Em: 24/10/05 encaminhado pela Ednéia Harkbart funcionária ao diretor para ser lido no expediente externo o veto total aposto pelo Exmº Sr. Prefeito. Em: 26/10/05 encaminhado pelo presidente da CMV ao departamento de atividade legislativa para providências. Em: 27/10/05

	<p>encaminhado pelo diretor do DAL para à secretaria das comissões para encaminhar o processo à Comissão de Constituição e Justiça, para análise e parecer ao veto total aposto pelo prefeito municipal. Em: 08/11/05 encaminhado para a comissão de justiça ao vereador Esmael Almeida presidente para relator o veto total. Em: 05/12/05 encaminhado a Sr^a Rita Pratti para providenciar a extração do avulso. Em: 05/12/05 encaminhado por Sr^a Rita Pratti ao diretor para devidas providências. Em: 05/12/05 para ser incluída na pauta da Ordem do Dia pelo presidente da câmara. Em: 06/12/05 rejeitado veto total por 12 x 2 votos e encaminhado ao DAL para comunicar o executivo. Em: 07/12/05 encaminhado pelo diretor do DAL a Sr^a Ednéa/Regina para comunicar por ofício ao executivo a rejeição do veto do projeto. Em: 15/12/05 encaminhado ao diretor do DAL para comunicar a providenciada promulgação da lei publicada no DIO em 15/12/05. Em: 27/03/06 arquivase o processo pelo diretor do DAL.</p>
<p>Processo de votação</p>	<p>Na 56^a Sessão Ordinária da 1^a sessão legislativa da 15^a legislatura da CMV, realizada às 17:00 horas do dia 22/09/2005 para ser votado na Ordem do Dia em regime de urgência que foi justificada pelo vereador e autor Zezito Maio. “O SENHOR ZEZITO MAIO - Senhor presidente, Senhores Vereadores. Este projeto vem retificar uma lei de minha autoria que proíbe a comercialização de bebidas alcoólicas nos parques. Ele vem autorizar a comercialização de cervejas em lata nos parques, mas peço aos comerciantes aqui presentes que ajudem, no sentido de evitar que fiquem latas espalhadas pelo parque em que vocês estiverem trabalhando. Muito obrigado a todos”. Estavam presentes: 10 vereadores que aprovaram o regime de urgência. A Comissão de Justiça e defesa do Consumidor deu parecer pela legalidade e aprovação. Após discussão do projeto foi realizada a votação. 10 vereadores responderam sim: Ademar Rocha, Aloísio Varejão, Dermival Galvão, Fábio Lube, Gilmário Passarinho, Luciano Rezende, Luizinho Coutinho, Reinaldo Bolão, Toninho Loureiro, Zezito Maio. 1 vereador respondeu não: Esmael Almeida. 3 vereadores estavam ausentes: Antônio Denadai, Lyrio Rocha e Neuzinha de Oliveira. Aprovado o projeto.</p>
<p>Processo de votação</p>	<p>Com a palavra o vereador Toninho Loureiro para justificar o voto. Toninho Loureiro – “Senhor presidente, Senhores Vereadores, assistentes das galerias. Queremos aqui parabenizar esses batalhadores, esses lutadores, no dia a dia, para a sustentação de suas famílias. Esta casa hoje está dando mais uma demonstração de que respeita o trabalhador que luta para ganhar o pão para a sustentação e da sua família. Meu voto foi favorável porque esses comerciantes merecem pela qualidade de trabalho que prestam. Parabéns a todos vocês... Com a palavra o vereador Luciano Rezende para justificar o voto. Luciano Rezende- “Senhor Presidente, Senhores vereadores, amigos da comunidade do Parque Moscoso, aqui presentes, eu gostaria de justificar nossa votação de uma forma muito simples. A lei tem que estar em vigência para todos. A discussão da comercialização de bebidas alcoólicas no país é uma boa discussão, mas ela tem que ser feita em todo país. Não podemos, na cidade de Vitória, ter um parque que, como foi aqui falado, comercializa bebida alcoólica e outro que não comercializa. Desta forma, como já foi pedido aqui, os moradores do Parque Moscoso têm que ter o compromisso, inclusive de organizar o uso da cerveja, que foi o caso do projeto para que não haja abuso, e muito menos deposição de latas no parque, dentro do lago, com os animais do parque, evidentemente isso é uma questão que temos certeza que com o carinho do administrador do parque que está aqui, acompanhado do ex-vereador, nosso amigo Oswaldo Mello, e dos amigos do Parque Moscoso, nós então nos posicionamos favoráveis por esse motivo. Se essa discussão tiver que ser feita, ela tem, que ser feita no país, e não em segmentos. E acho uma boa discussão, até porque o álcool é das drogas lícitas, legais, uma das mais importantes na fomentação da violência, acidentes de trânsito e outros problemas da sociedade, inclusive o alcoolismo que provoca doenças, problemas de saúde num número</p>

	enorme de pessoas no país. Então, o nosso voto favorável ao pleito dos comerciantes do Parque Moscoso tem relação com a e qualidade da lei. Já é permitido em outros parques, bares e restaurantes, não há porque se punir comerciantes sabendo que parte da renda hoje tem relação com a venda desse tipo de mercadoria. Quero dar um abraço aos nossos amigos do Parque Moscoso e desejar que possam cuidar daquele belo local, com têm feito. “Muito Obrigado”.
Parecer do Executivo Municipal 19/10/05	Prefeito João Carlos Coser: “A finalidade dos parques municipais, além do Controle Ambiental, é proporcionar espaço para que famílias usem nos momentos de lazer. Ressalto ainda, com grande relevância, que o número de freqüentadores são crianças e adolescentes, e que o uso de bebidas alcoólicas pelos adultos pode incentivá-los a tal prática, contribuindo para o aumento da violência, em nosso município, distorcendo o porquê da disponibilidade destas áreas. Pelo exposto, uso de competência que me é delegada no Art. 113, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Vitória, veto a matéria em sua totalidade, na forma do que dispõe o 2º, d o Art. 83, da mesma Lei, esperando que V. Exª e nobres vereadores mantenham o veto apostado. Em sessão ordinária realizada no dia 06/12/2005 a Câmara rejeitou o veto total ao projeto de lei. Na 70ª sessão ordinária e dia do veto rejeitado estavam presentes 14 dos vereadores, exceto Neuzinha Oliveira.
Comissões pelas quais foi submetido o PL	Comissão de Constituição e Justiça. Parecer pela legalidade do projeto em 05/09/05. Relator: vereador Luciano Resende. Em: 28/11/05 Comissão de Constituição e Justiça. Parecer pela manutenção do veto. Relator: vereador Esmael Almeida.
Regime de urgência	Incluído na pauta da Ordem do Dia em regime de urgência em 22/02/05.

QUADRO 19 – PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DO PL 315/2005

Na entrevista, o autor do PL 315/2005 comete o engano de se referir ao PL 192/2002 (Lei 5766/2002) como se fosse de sua autoria e permanece parte da entrevista afirmando esta constatação. Podemos verificar este fato quando o vereador inicia falando sobre o surgimento da proposta do PL 315/2005:

“Essa aqui eu fiz a emenda a essa (se referindo a Lei 6495/2005 e respectivamente a 5766/2002). Autorizando só vender bebida, de latinha, lembra que nós fizemos (pedia a confirmação do assessor sobre sua elaboração da lei 5766 de 2002) e o assessor exclama: foi **por causa dos ambulantes**, né!.

E ainda meio confuso, no meio da afirmação de que o PL 192/2002 - Lei 5766 era de sua autoria, o vereador:

“A idéia, vamu lá, a idéia de tudo aquilo que a gente vem proibir de bebida (bleble) no parque, alguma coisa, nem que seja um pingo de noção, mas tudo aquilo que você tentar- pausa- melhorar, ééé, inibir, ééé, o que ela, o teor alcoólico traz pra, pra o cidadão, é legal! Então, que com, proibindo a venda de bebida pública, a gente, não acaba com isso, porque é utopia! Você pode vim de fogo lá com a, com a, com a, a caixa. E tava acontecendo isso, com a de cerveja, você vai proibir o cara também? E aí, a gente pode proibir o comércio, mas não pode proibir o consumo não é. Como é que você vai proibir? ÉÉ impossível é um direito que ele tem infelizmente a bebida alcoólica você vai a um lugar que para menores de dezoito anos é proibida tal. Isso foi a idéia! Ajudaaarr aa combaterrrr o índice, didi, aaaa,

é bebida alcoólica no ser humano porque daí ela traz muita coisa. Traz acidente de trânsito, traz a violência na na, na, doméstica, várias coisas. Essa aí que surgiu a idéia!”

O legislador continua falando de onde surgiu a idéia para a elaboração do projeto de lei de forma confusa (315 de 2005, posterior lei 6495 de 2005).

“Surgiu a idéia que a gente costuma, eu tenho umas pessoas, surgiu uma idéia da assessoria do da, do próprio gabinete, que a gente batendo um papo, aí surgiu essa idéia. Daí que surgiu a idéia, da assessoria do gabinete, da jun, da assessoria do gabinete, toda ela!”

Refere-se a pressão que teria sofrido por ter proposto a primeira lei (que não foi de sua autoria).

“_ Oh, Zezito, a gente vem aí, vendendo cachaça, tá, eu fui, proibir tudo! E aí logo, antes que cê chega, aí, fiz uma emenda ao mesmo projeto de lei meu, que veio, a pressão. _ Zezito, oh tá indo pros parques, os comerciantes dos parques, tão indo pros parques e aí tá certo, a gente não vende cachaça, não vende *wisk*, não vende, bebidaaa, (ajudei no raciocínio, destilada?) destilada, e bom, libera ao menos a lata! E bom, foi um problema! Eu acho, eu acho, que que, que é uma uma lei, que é uma lei polêmica, mas eu, eu fui e fiz ii, e nós aprovamos na Câmara que só pode vender bebida em lata no parque, para maiores de dezoito anos. Cerveja em lata! Não pode nenhum outro tipo de bebida destilada nem pensar!”

A despeito do equívoco cometido, o legislador claramente caracteriza o problema – a pressão exercida pelos comerciantes ambulantes dos parques – grupos diretamente afetados pelo PL 192/2002 - Lei 5766.

Após indicarmos para o vereador que a legislação (a qual mencionava como sua era de autoria do vereador Antônio Smith), este reconhece a confusão e passa a falar de forma mais clara no projeto de sua autoria o PL 315 de 2005.

“Tô comendo mosca! **Essa lei é de Smith, eu emendei**, tá certo, vamu mudar tudinho isso aqui! Tá certo, tá certo! [...] aí eu fui e fiz a emenda a essa lei de Antônio Smith, ele proibiu e eu permiti só a venda de cervejas, em lata. Porque é tanta coisa na cabeça da gente, ce tá certa, ce tá certa! [...] Agora quer saber (eu) porque eu emendei talvez uma lei do outro vereador. [...] Eu nomeei, porque agora tá certo, agora que eu tô achando legal! [...] aí o pessoal se organizou, do Parque Moscoso, eu to lembrando, agora esqueci o nome de uma senhora, é uma senhora”.

Uma questão importante é o transcurso entre a aprovação da lei 5766 (em 2002) e a proposição do PL 315 (em 2005). Por que só se caracterizou um movimento dos comerciantes em 2005?

“Três anos após (a criação da lei 5766) **que às vezes o município não implanta, aí quando o município vai implantar, aí que o pessoal vai, às vezes, reclamar né!** Aí vamu lá, foi feita a lei, aí eu emendei ela através do pedido do pessoal, principalmente da associação dos parques, do Parque Moscoso.”

O grupo que aparece no relato do vereador e nas atas do processo de votação do PL 315 são os comerciantes do Parque Moscoso¹⁰⁰.

O Parque Moscoso fica localizado próximo aos bairros Vila Rubim, Morro do Quadro e Ilha do Príncipe, os quais são tradicionais áreas de tráfico de drogas. De acordo com um sargento da Polícia Militar, nestes bairros podem ser encontradas as “bocas de fumo”. A Vila Rubim e a região do Parque Moscoso servem apenas como ponto de comércio, seja por meio da prostituição ou pelos chamados aviõezinhos que são alvo de investigação dos policiais. Por outro lado, a Vila Rubim – próxima ao Parque Moscoso apresenta alta concentração de pontos de venda de bebidas alcoólicas (1 ponto de venda para cada 2,6 moradias) (BASÍLIO; GARCIA, 2007).

Configurado o espaço ao redor do parque, há que se explicitar como a ação desse grupo – comerciantes do Parque Moscoso foi realizada na CMV. Quando questionado sobre como se deu o debate para aprovação do PL 315/2005 no plenário e como foi a aceitação da proposta, o legislador diz que houve discussão.

“Houve muita discussão, muita polêmica, éééé, tem companheiros que não concordavam, mas a gente foi, não sei se foi na unanimidade não, o projeto num tava na coisa. Eu sei que passou! Nós convencemos, o **o pessoal se organizou**, dos parques, ééé, se organizaram, **foram tentar convencer cada vereador**, e eles também ajudaram nisso e passou! **Agora foi polêmico**, tudo que você fala que tem bebidas ou algum tipo de droga, porque o álcool é um tipo de droga, só que é uma droga permitida, lícida, lícita. Então, hum, foi isso aí, mas que deu polêmica, deu Mirian. Nossa Senhora da Penha! Vamu lá, estou a sua disposição!

Em sua fala, o vereador explicita a ação de pressão do grupo sobre os vereadores, tentando influenciar as decisões do legislativo municipal nessa matéria.

Essa ação caracteriza-se pela pressão direta sobre cada legislador e a pressão coletiva no dia da votação. Essa presença – e sua pressão – aparece nas atas no momento de votação, quando cada legislador se dirige aos presentes.

“Senhor presidente, Senhores Vereadores, **assistentes das galerias**. Queremos **aqui parabenizar esses batalhadores**, esses lutadores, no dia a dia, **para a sustentação de suas famílias**. Esta casa hoje está dando mais uma demonstração de que **respeita o trabalhador que luta para ganhar o pão para a sustentação e da sua família**. Meu voto foi favorável porque **esses comerciantes merecem pela qualidade de trabalho que prestam**” (Vereador Toninho Loureiro).

¹⁰⁰ O parque Moscoso, é o parque mais antigo da capital inaugurado em 1912, é um espaço que reúne lagos, orquidário, quadras de esportes, capela e uma concha acústica da década de 40. Ele faz parte do projeto de Revitalização do Centro de Vitória, e concentra diversos projetos para o lazer da população.

Em sua justificativa de voto, o vereador situa a questão como localizada na luta pela sobrevivência de trabalhadores em um contexto de retração da oferta de emprego formal. Em um mercado livre, o comércio de bebidas alcoólicas se coloca como um produto como qualquer outro e, portanto, não deve ser regulado.

A pressão também pode gerar outras justificativas por parte dos vereadores no momento da votação

“Senhor Presidente, Senhores vereadores, **amigos da comunidade do Parque Moscoso**, aqui presentes, eu gostaria de justificar nossa votação de uma forma muito simples. A lei tem que estar em vigência para todos. **A discussão da comercialização de bebidas alcoólicas no país é uma boa discussão, mas ela tem que ser feita em todo país.** Não podemos, na cidade de Vitória, ter um parque que, como foi aqui falado, comercializa bebida alcoólica e outro que não comercializa. Desta forma, como já foi pedido aqui, **os moradores do Parque Moscoso têm que ter o compromisso, inclusive de organizar o uso da cerveja, que foi o caso do projeto para que não haja abuso, e muito menos deposição de latas no parque,** dentro do lago, com os animais do parque, evidentemente isso é uma questão que temos certeza **que com o carinho do administrador do parque que está aqui, acompanhado do ex-vereador, nosso amigo Oswaldo Mello,** e dos amigos do Parque Moscoso, nós então nos posicionamos favoráveis por esse motivo. Se essa discussão tiver que ser feita, ela tem que ser feita no país, e não em segmentos. E acho uma boa discussão, até porque **o álcool é das drogas lícitas, legais, uma das mais importantes na fomentação da violência, acidentes de trânsito e outros problemas da sociedade, inclusive o alcoolismo que provoca doenças, problemas de saúde num número enorme de pessoas no país.** Então, o nosso voto favorável ao pleito dos comerciantes do Parque Moscoso tem relação com a e qualidade da lei. Já é permitido em outros parques, bares e restaurantes, não há porque se punir comerciantes sabendo que parte da renda hoje tem relação com a venda desse tipo de mercadoria. Quero dar um abraço aos nossos amigos do Parque Moscoso e desejar que possam cuidar daquele belo local, como têm feito. “Muito Obrigado” (Vereador Luciano Rezende).

A justificativa de voto do vereador Luciano Rezende traz dois aspectos a serem destacados: 1) a dimensão nacional que a questão da comercialização de bebidas contém – que não deve ser segmentada (por exemplo, comércio nos parques); 2) os danos que o consumo de bebidas alcoólicas pode trazer – à coletividade que freqüenta o parque, ao próprio parque e a todos os munícipes. Para superar o possível dano ao parque e os seus freqüentadores – o vereador convoca a comunidade a exercer seu papel no controle sobre as atividades ali realizadas.

Entretanto, além dos grupos já destacados, o debate assume também a presença do segmento evangélico, representado pelos vereadores evangélicos.

Mas quando **você pega uns vereadores que tem cem por cento do segmento evangélico, geralmente ele vota contra,** mas quando tem um pensamento deles lá, que eles acham que tá certo, a gente acostuma acompanhar, quer dizer, então só eles que levam vantagem! Porque eu tenho medo do puritanismo, eu tenho, eu tenho medo, eu tenho medo, e isso aí a história já provou, tá! Mas, geralmente **eles são um segmento que não vota favorável nem a pau,** esquece! **Pastor não vai votar.** Então, a gente tem que ir pra aqueles segmentos mais flexível, porque aqui tem médico, tem pescador, tem açougueiro, tem contador, tem é, é a representação da cidade que ta aí. E a gente

vai nos bastidores e convence, dizer que é legal, **pega um pessoal organizado** como eu já te falei, **associação dos quiosques e bares que tem na, na cidade, principalmente o pessoal do Parque Moscoso que você podia ir ver lá com eles legal. Pessoal do Parque Moscoso foi o que mais pressionou!** E aí, o que eles fazem contra eles, vão no gabinete de cada vereador, pede, porque é um movimento, um segmento também que, política você o vereador faz, mas também além de de ser legal tem que vencer o voto também, nós não vamos fugir disso!

Como podemos observar no resultado da votação o projeto foi majoritariamente aceito pelos outros vereadores (após a pressão exercida pela associação do Parque Moscoso) com um único voto contrário (do segmento evangélico).

Votaram a favor da proposta	Votaram contra a proposta
Ademar Rocha (PTdoB)	Esmael Almeida (PMDB)
Aloísio Varejão (PSDB)	
Dermival Galvão (PMDB)	
Fábio Lube (PDT)	
Gilmário Passarinho (PDT)	
Luciano Rezende (PPS)	
Luizinho Coutinho (PDT)	
Reinaldo Bolão (PT)	
Toninho Loureiro (PSDB)	
Zezeito Maio (PMDB)	

QUADRO 20 – VOTAÇÃO DO PL 315

Assim, se compararmos o quadro de votação do PL 192 e do PL 315 temos que:

- votaram a favor dos dois projetos: Ademar Rocha, Aloísio Varejão, Dermival Galvão e Zezeito Maio.
- votaram contra o PL 192/2002 e a favor do PL 315/2005: Luciano Rezende e Toninho Loureiro

O próprio vereador fala sobre a pressão exercida pelos comerciantes para a aprovação da proposta.

“Fez, fez, se organizou e fez uma pressão. Porque tudo organizado, todo movimento organizado, porque você num vê o sindicato, você num vê é é, passeatas, tudo que se organiza você consegue sensibilizar né, **se num tivesse talvez eles se organizado, não passaria. Pode falar!**”

Ao ser perguntado sobre a presença da mídia para dar visibilidade ou se posicionar (a favor ou contra) com relação a sua proposta o vereador refere que esta não deu destaque a discussão.

“Não deu, não deu mídia, não deu não. Na grande mídia não deu não, não teve influência, não deu manchete, não deu nada. Até porque não tava naquela discussão que se está hoje. Hoje se tá mais....ah, eu tenho um projeto de lei que não foi votado ainda que, que, que permite aaa, aos lugares violentos, é projeto de lei meu, mas não votamu ainda porque é polêmico, o fechamento da, dos lugares as 22 horas, é projeto de lei meu! Depois eu posso até te, não to com ele aí não!”

No entanto, de acordo com reportagem do Jornal A Gazeta de 9 de dezembro de 2005 intitulada: “**Cerveja liberada nos parques municipais de Vitória**” e realizada logo após a aprovação do PL 315/2005 foi discutido o posicionamento contrário do prefeito com relação a aprovação da Lei ao alegar que a Prefeitura acredita que consumo de bebidas não combina com os parques e diz que usará os mecanismos de restrição para manter o clima de tranquilidade. Demonstrando-se contrária a aprovação da lei, a reportagem alegava que “enquanto setores da sociedade civil buscam soluções para tentar conter a violência urbana, a Câmara Municipal de Vitória derruba o veto do prefeito João Coser (PT) ao projeto de lei do vereador Zezito Maio (PFL), que permite a venda de cerveja em lata nos parques da Capital”.

Verificamos na fala do executivo, uma simplista associação entre drogas e a propensão à prática de violência. Dados estatísticos apontam que é possível afirmar que existe uma alta proporção de atos violentos quando o álcool e/ou outras drogas estão presentes entre os agressores e/ou em vítimas. Entretanto, não é possível saber se estas pessoas que tenham feito o uso da substância psicoativa em estado de abstinência não cometeriam as mesmas agressões. Assim, apesar das evidências sugerirem que as drogas ilícitas e o álcool têm um importante papel nos contextos onde são usados, é preciso também se levar em conta a influência que fatores individuais, sociais e culturais exercem sobre esses atos (MINAYO; DESLANDES, 1998).

Logo após a primeira reportagem, o Jornal a Gazeta voltou a discutir a aprovação do PL 315/2005 através da emissão da opinião de uma leitora sobre a lei e o posicionamento de um outro vereador com relação ao projeto. A leitora questionou o apoio que os vereadores deram ao projeto de autoria do vereador Zezito Maio que libera bebida alcoólica no interior dos parques municipais da cidade de Vitória,

aprovado por 12 votos contra dois. E o vereador Esmael Almeida referiu concordar plenamente com a posição crítica da leitora alegando ter votado contra o projeto, **“por considerar que em um local de lazer dedicado a crianças e a famílias a presença de bebidas alcoólicas é inoportuna”**.

O legislador aponta o contexto em que se deu a sua proposta.

“Botaram na cabeça deles (dos comerciantes do Parque Moscoso) que quem podia resolver era o vereador Zezito, porque, é meu perfil de brigar, meu perfil de tá do lado, do pessoal mais carente. Porque é, noventa por cento do meu eleitorado são do pessoal mais carente. Quando eu pego uma briga, vamu brigar, isso não quer saber que você vai ganhar, nem toda luta cê ganha, cê pega, é igual o Flamengo, sou flamenguista você tá vendo aqui (apontando para uma bandeira em cima da mesa), o Flamengo tá injuado de perder até esse ano (o assessor ressalva, “mas ganhou também”), ganhou muito, mas perde! E quê que acontece, eles achando isso (os comerciantes do Parque Moscoso), eu topei e convenci, comecei a fazer meu trabalho nos bastidor, com eles, não adianta eu sozinho! Fez, fez, se organizou e fez uma pressão. Porque tudo organizado, todo movimento organizado, porque você num vê o sindicato, você num vê é passeatas, tudo que se organiza você consegue sensibilizar né, **se num tivesse talvez eles se organizado, não passaria**”.

Desnadam-se traços das históricas práticas populistas adotadas pelos políticos no Brasil. Tal prática, o vereador ‘brigão’, vincula seu discurso à população pobre, de onde provém o próprio – comunidade de pescadores do bairro de Praia do Suá. Assim, esse discurso expressa prática paternalista que mascara os interesses aí atravessados nesse caso, do pequeno comerciante de bebidas alcoólicas, mas também da indústria cervejeira. Por outro lado explicita a força que os grupos de pressão têm sobre o legislativo (nesse caso, municipal).

Trilhando todo esse caminho, cabe agora perguntar: como caracterizou-se o processo legislativo de formulação das políticas públicas sobre drogas no interior da Câmara Municipal de Vitória?

Poderemos agora responder à pergunta – em um contexto de descentralização política e administrativa, o legislativo municipal cumprindo sua função – formular políticas públicas sobre questões de relevância local expressa uma visão restrita da questão drogas – centrada nas perspectivas moral-legal, e organizadas em torno da guerra às drogas. As proposições expressam o embate e a presença na arena política de diferentes atores – governamentais e não-governamentais – em torno de interesses ora convergentes ora divergentes.

A aprovação da lei não assegurou sua implementação – ou acompanhamento por parte do legislativo junto ao executivo. A aprovação pelo legislativo ou o embate entre legislativo e executivo – através dos vetos – ocorreram em matérias que restringiam direitos, mas também quando se propôs a expansão do controle social – como na proposta de criação do Conselho gestor da área de drogas.

A análise acima explicita assim como a CMV, mediada por novas regras dadas pela Constituição de 1988, vive um processo de reconfiguração da arena política e dos processos de tomada de decisão convivendo com o tradicionalismo, ações clientelistas e ações inovadoras (como a interferência do CRIAD em matéria de sua esfera de ação – a defesa dos direitos de crianças e adolescentes).

Mas, parafraseando Mário Quintana, a resposta certa, não importa nada: o essencial é que as perguntas estejam certas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutimos ao longo do trabalho que a democracia política encontra grandes limites para se consolidar em conjunturas em que não existe a democracia econômica. Com isso, mesmo com a descentralização inaugurada no país a partir da Constituição Federal de 1988, os municípios ainda encontram muitas limitações no processo de formulação das políticas. A formação social brasileira contribuiu para que o desenho das relações entre o Estado e a sociedade civil ganhasse traços de conservadorismo, autoritarismo e assistencialismo, e que, na melhor das hipóteses, quando o Estado incorporou algumas demandas das classes trabalhadoras, o fez sob a forma populista, paternalista e clientelista. Os setores populares, na maioria das vezes, ou foram completamente excluídos, ou controlados pelo poder instituído, quando de sua participação nos processos de decisão política. Toda essa trajetória nos deixou um legado político antidemocrático e antipopular, que hoje “dá as mãos” à ideologia neoliberal, defensora de um Estado mínimo para o trabalho, para o tratamento da questão social, e máximo para o capital, favorecendo a elaboração de políticas sociais cada vez mais fragmentadas e focalizadas na extrema pobreza.

Os dados analisados assinalaram a dificuldade do Estado brasileiro ao longo da história em adotar uma proposta de política pública menos conservadora e desvinculada dos interesses internacionais, a despeito de serem registradas ações e esforços na tentativa de superação deste traço como, por exemplo, a Política Nacional sobre o Alcool de 2007 (que, mesmo sendo um avanço – primeira política pública para a área –, não conseguiu ainda avançar no campo da regulação da propaganda de bebidas alcoólicas).

Vimos que este fato é repetido pelo legislativo municipal de Vitória, que apesar elaborarem políticas na área das drogas, a entrada da temática na agenda é vinculada a ações clientelistas que caracterizaram a política brasileira nas diferentes esferas de governo.

As políticas públicas sobre drogas formuladas pelo legislativo municipal inscrevem-se em um contexto permeado por um lado, pela veiculação de explicações e

recomendações que garantam a adaptação dos cidadãos à ordem social, concebida como entidade a-histórica, inquestionável, imutável e ideal; por outro, promovem intervenções repressoras e punitivas que excluem o sujeito diferente, percebido como uma ameaça às instituições e à sociedade como um todo. Assim, é preciso controlar o comportamento de jovens estudantes de escolas públicas municipais a dizerem não às drogas (sem refletir o porquê e para quê servem esses discursos) e a conter aqueles que se arriscam em burlar essa regra (exame toxicológico).

A dimensão ideológica permeia o conjunto desses textos de leis elaborados pelo legislativo, vinculando suas formas e idéias a sistemas de poder presentes nas relações sociais, necessitando de controles eficazes. Constrói um quadro de moralismo que se baseia na intolerância quanto à pluralidade das opções e visões; por não se fundar numa ética humanista, torna-se incapaz de caminhar em direção a valores representativos de liberdade e justiça social.

O modelo repressivo apregoado pelo discurso anti-droga deve ser questionado não apenas pela sua comprovada ineficácia em diminuir o consumo de drogas e em contribuir significativamente para resolver as questões de saúde pública que levanta, mas por impor um sistema de intervenção cujos resultados são ineficazes e não questionam a questão de base – a desigualdade e injustiça social perversa.

A composição das câmaras legislativas, dominadas por representantes comprometidos com os interesses do capital e não do trabalho (até mesmo em razão do processo e do sistema eleitoral vigente), dificulta a aprovação de projetos em princípio inovadores – como, por exemplo, o PL 45/2005 que propõe a criação do Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas - (a despeito de sua autora sequer ter essa dimensão). Esta dificuldade fica ainda mais evidenciada, ao verificarmos que o legislativo não pode propor leis que impliquem em gastos dos cofres públicos, se resumindo assim, em grande parte, em legislações meramente autorizativas.

Verificamos que a maior parte dos projetos em trâmite no legislativo não pensa uma lei que servisse de base para uma política pública abrangente, com metas, estratégias e procedimentos de acompanhamento e avaliação. Assim, a Câmara, através de seus vereadores de diferentes origens partidárias propõem, repetem

proposições, aprovam leis, mas não sabem – **ou sabem, mas preferem declarar não saber** – que suas decisões não tem resultado em implementações pelo executivo municipal.

A tradição brasileira em querer solucionar problemas através de lei mascara uma dimensão – ter leis não significa ter ações visto que seria na fase de implementação que as condições de sustentação de uma política pública é determinada. Outra dimensão dessa mesma questão é que, ao preocupar-se só com a formulação de leis, não há acompanhamento do seu cumprimento e muito menos com avaliações empíricas de efeitos das leis.

Sabemos que leis em si mesmas não resolvem problemas. Mas se forem elaboradas através de procedimentos que envolvam os diversos atores da sociedade, certamente poderão ser mais eficientes e legitimadas. A falta de garantia do envolvimento de segmentos da sociedade comprometidos com o avanço das garantias dos direitos sociais nos processos de formulação de leis e de decisões relativas às drogas é um problema grave. No caso da CMV a única participação foi a do CRIAD na luta pela não aprovação da lei que impunha aos alunos das escolas públicas municipais a realização de exame toxicológico. Por outro lado, a presença observada foi a de grupos de interesse vinculados à indústria de bebidas alcoólicas, à indústria farmacêutica e os comerciantes de bebidas alcoólicas. Quando muito, os técnicos do CPTT foram acionados na construção de pareceres técnicos que subsidiassem o posicionamento do Executivo no momento do veto à lei.

A Câmara Municipal de Vitória foi assim um espaço privilegiado que nos permitiu vislumbrar tanto aspectos do processo legislativo que se quer superar – práticas assistencialistas e clientelistas, e o que se almeja – a ampliação dos espaços de participação social da comunidade na luta pela ampliação de direitos em geral.

Por fim, a análise do processo legislativo possibilitou refletir – a partir do caso envolvendo o legislativo do município de Vitória na configuração das políticas referentes à problemática das drogas – o longo e emaranhado processo que envolve interesses divergentes, confrontos e negociações entre várias instâncias e atores governamentais e não governamentais na configuração de políticas públicas,

processo este que não se restringe à questão das drogas, mas que se expressou também aqui.

Partindo dessas considerações, apontamos algumas estratégias que podem contribuir para a efetividade e implementação das políticas sobre drogas formuladas pelo legislativo municipal de Vitória/ES:

- Criação do Conselho Municipal de Política Pública sobre Drogas, instância fundamental de controle social que tem como competências formular e acompanhar o processo de implementações das ações na área;
- Assegurar que as pautas oriundas dos movimentos sociais sejam incluídas na agenda política e resultem na formulação de políticas sobre drogas assegurando ainda a representação dos diversos conselhos de direitos;
- Garantir a articulação com outros conselhos gestores de outros municípios e também dos Conselhos Estaduais, a medida que poderá propiciar uma ação integrada e articulada, possibilitando a superação de uma visão restrita do problema drogas;
- Garantia da participação de pesquisadores das diferentes áreas no debate no processo de formulação das políticas; visando possibilitar políticas abrangentes que levem em consideração as diversidades: sociais, culturais e políticas;
- Garantia do acesso universal às informações necessárias para o entendimento sobre a problemática das drogas;
- Garantia da publicização das informações sobre as leis aprovadas pela CMV para que se explicita o hiato existente entre sua aprovação e a não implementação posterior;

Para que tudo isso se viabilize, é imprescindível a efetiva participação da sociedade civil nestes espaços de decisão, e assim, se efetive o processo de construção da democracia.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, G. A educação para a autonomia: a discussão de um discurso democrático sobre o uso de drogas. In: ACSELRAD, G. (org.). **Avessos do prazer**: drogas, aids e direitos humanos. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

_____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 77-125.

ACSELRAD, G. A educação para a autonomia: a discussão de um discurso democrático sobre o uso de drogas. In: ACSELRAD, G. (org.). **Avessos do prazer**: drogas, aids e direitos humanos. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000.

AMBEV - Companhia de Bebidas das Américas. **Receita líquida**. Disponível em: <http://www.ambev.com.br>. Acesso em. 07 mar. 2007.

AMUY, L. M. P. **A lei anti-tóxicos (Nº 6368/76)**: os critérios científicos utilizados em sua elaboração e a exclusão do álcool. Dissertação [Mestrado em História da Ciência], Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: ANDERSON, P. **Pós-Neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, M. T. **Política de proibição às drogas**: solução ou problema? Dissertação [Mestrado em Antropologia Social], Universidade Estadual de Campinas, 2003.

ARAGÃO, M. **Grupos de pressão no congresso nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66. 1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40. junho de 1999.

Associação Brasileira dos Departamentos de Trânsito. **Impacto do uso do álcool e outras vítimas de acidentes de trânsito**. Brasília: CETAD/RAID, 1997.

BABOR, T. F.; CAETANO, R.; CASSWELL, S. **Alcohol**: no ordinary commodity research and public policy. Oxford Press, 2003.

BARROS, E. L. **O Brasil de 1945 a 1964: o populismo e a democracia liberal: os governos de Getúlio, Dutra, JK, Jânio e Jango: as crises políticas e o golpe militar.** 1994.

BASÍLIO, M. C. V; GARCIA, M. L. T. **Bebidas alcoólicas no município de Vitória: reflexões sobre mecanismos de prevenção ao consumo do álcool.** Vitória: EDUFES, 2007. [no prelo].

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Ed. 70, 1977.

BEHRING, E. R. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 3. Brasília: UNB/CEAD, 2000. p. 21-40.

_____. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003.

BENEVIDES, M. V. M. **A questão social no Brasil: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais.** Disponível em: <<http://www.hottopos.com/index.html>> Acesso em: 10 de dez. de 2005.

BERARDI, L. A. A. **O processo legislativo na Câmara Municipal de São Paulo e a Constituição Federal de 1988.** Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Pós-graduação em Direito, PUC/SP, 2006.

BERTOLETE, J. M. Problemas sociais relacionados ao consumo de bebidas. In: RAMOS, S. P; BERTOLETE, J. M. **Alcoolismo hoje.** Brasília: Distrito Federal, 1997.

BORIN, J. O lobby na imprensa: tipificação e formas de atuação. **Cadernos de Jornalismo e editoração.** São Paulo, n. 22, 1988.

BRASIL. Senado Federal. Lei 7468. Brasília: Diário Oficial 1986.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 14 ed. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Senado Federal. **Lei nº 8.080 de 1990.** Brasília: Diário Oficial 1990.

_____. Decreto Lei 3845. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, 2001.

_____. Secretaria Nacional Antidrogas. **Parte do relatório do I Fórum Nacional Antidrogas.** Disponível em: <www.senad.org.com.br>. Acesso em: 10 abr. 2004.

BRASIL. Senado Federal. **Lei 9.294, de 15 de julho de 1996.** Disponível em: <www6.senado.gov.br/legislação...>, Acesso em 27 de outubro de 2006a.

_____. **Sistema Nacional Antidrogas**. Disponível em: <<http://www.obid.senad.gov.br>>. Acesso em 17 dez. 2006b.

_____. **Decreto Lei 3.696**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília. Disponível em: <www.Senad.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2007a

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.117 de 22 de maio de 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6117.htm>. Acesso em: 10 jun. 2007b.

_____. Secretaria Nacional Antidrogas. **Mapeamento das instituições governamentais e não-governamentais de atenção às questões relacionadas ao consumo do álcool e outras drogas no Brasil: 2006-2007**. Brasília: SENAD, 2007c.

_____. **Medida provisória nº 1.669, de 19 de junho de 1998**. Altera a lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <www.senad.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2007d.

_____. **Medida provisória nº 415 de 2008**. Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em: 10 abr. 2008.

BRASÍLIA. **Lei n. 8.069, de 13 de junho de 1990**. Brasília, 2006.

BÜCHELE, Fátima. **A embriaguez social do beber**. Tese (Doutorado em Enfermagem), Curso de Pós Graduação em Enfermagem, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.

BUCHER, R.; OLIVEIRA, S. R. M. O discurso do combate às drogas e suas ideologias. **Revista Saúde Pública**. São Paulo. v. 28, n. 2, p. 137-145, 1994.

BUENO, WC. **A propaganda de álcool merece uma sacudida**. Disponível em: http://www.propagandasembebida.org.br/index_interna.php?siteAcao=Artigos. Acesso em: 11 de Abril de 2008.

CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: A verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, M. D. (org.). **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. São Paulo: Cortez, 1998.

CARLINI-COTRIN, B, et al. A mídia na fabricação do pânico: um estudo no Brasil". **Comunicação & política**, n.s., v. 1, n. 2, p. 217-230, s/d.

CARLINI-COTRIN, B.; PINSKI, I. Prevenção ao abuso de drogas na escola uma revisão da literatura internacional recente. **Caderno de Pesquisa**, [s. l.], v. 69, p. 48-52, 1989.

_____. Drogas na escola: prevenção, tolerância e pluralidade. In: AQUINO, J. G. (org.). **Drogas na escola**: alternativas teóricas e práticas. São Paulo: Summus, 1998, p. 19-30.

_____. Drogas: estranhando o óbvio. In: ABRAMO, H. W.; FREITAS, M. V.; SPOSITO, M. P. (orgs.). **Juventude em debate**. São Paulo: Cortez, 2000.

CARLINI-MARLATT, B. A população é jovem e o país é quente: estimativas de consumo de álcool e tabaco no Brasil pelos dados das indústrias produtoras. **Jornal Brasileiro de Dependência Química**, v. 2, n. 1, p. 3-8, 2001.

CARNEIRO, H. Transformações do significado da palavra “droga”: das especiarias coloniais ao proibicionismo contemporâneo. In: VENÂNCIO, R. P.; CARNEIRO, H. (orgs.). **Álcool e drogas na história do Brasil**. São Paulo: Alameda; Belo Horizonte: PUCMinas, 2005.

CARVALHO, D. B. B.; GUERREIRO, E. A. R. N. **Família, políticas públicas e consumo de drogas por adolescentes**: o olhar dos educadores. In: XI Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. CD ROM. 2004.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CEARÁ. Departamento de trânsito. **Álcool e direção**. 2003. Disponível em: <www.detran.ce.gov.br>, Acesso em: 19 set. 2003.

CEBRID. Centro brasileiro de informações sobre drogas. **II Levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil**: estudo envolvendo as cento e oito maiores cidades no país. São Paulo: CEBRID, 2005.

CHALOUPKA, F.; GROSSMAN, M.; SAFFER, H. **The effects of price on alcohol consumption and alcohol-related problems**. [s. l.]. National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism, 2002. Disponível em: <www.niaaa.nih.gov>, Acesso em : 4 dez. 2003.

COHN, A. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 143-192.

CONAR. Conselho de autoregulação publicitária. [**Publicidade de cerveja**] Disponível em: www.conar.org.br. Acesso em: 22 dez. 2007. sp.

COUTINHO, C. N. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, S. F. **Reforma Sanitária**: em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez/Abrasco, 1989, p. 47-60.

_____. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, S. F. **Reforma Sanitária**: em busca de uma teoria. 3. ed. São Paulo: Cortez/Abrasco, 2006, p. 47-60.

COUTO, C. G. Negociação. Decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. C. (org.). **Processos decisórios na câmara de vereadores e na assembléia legislativa de São Paulo**. Edusp/Fapesp: São Paulo, 1998.

CRUZ, M. S. Práticas médicas, toxicomanias e a promoção do exercício da cidadania. In: ACSELRAD, G. (org.). **Avessos do prazer: drogas, aids e direitos humanos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. In: CUNHA; E. P.; CUNHA, E. S. M. **Políticas públicas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 5, out/2004.

_____. GOMES, E. **O Processo decisório na universidade pública brasileira: uma visão de análise de política**. Disponível em <http://www.oei.es/>. Acesso em 10 dez. 2006.

_____. OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; UNICAMP, 2006.

DELGADO, P. G. G., et al. Reforma psiquiátrica e política no Brasil - Conferência Regional de Reforma dos Serviços de Saúde Mental: 15 anos depois de Caracas. In: MELLO, M. F.; KOHN, R. E.; MELO, A. A. F. **Epidemiologia da saúde mental no Brasil**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2007, p. 39-79..

DINIZ, E. **Globalização, elites empresariais e democracia no Brasil dos anos 90**. Ensaio FEE, Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, v. 20, n. 1, p. 155-178, 1999.

_____. **Empresário, Estado e Democracia**: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula. Trabalho apresentado no Seminário "La esperanza venció al miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil", promovido pelo Centro de Estudios Brasileños (Ceb) de la Universidad de Salamanca, entre os dias 23 e 25 de fevereiro de 2005. Disponível: <http://neic.iuperj.br/textos/Empres%C3%83%C2%A1rio,Estado%20e%20DemocraciaFHC%20e%20Lula.doc>. Acesso em: 10 mar. 2005.

DRAIBE, S. M. **Rumos e metamorfoses**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUAILIBI, S.; LARANJEIRA, R. Políticas públicas relacionadas às bebidas alcoólicas. **Revista Saúde Pública**, v. 41, n. 5, out. 2007.

EDWARDS, G. **A política do álcool e o bem comum**. São Paulo: Artes Médicas, 1994.

ESCOHOTADO, A. **Historia de las drogas**. v. 1. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

ESPÍRITO SANTO. Departamento de trânsito. **Projeto “Madrugada Viva”**. Vitória, 2003.

_____. Secretaria Estadual de Saúde. **Internação ES por CID: 2004 jan. a mar.** Vitória, 2004.

_____. Departamento de Trânsito. **Estatísticas**. Disponível em: www.deTRAN.es.gov.br. Acesso em: 04 jan. 2008

FALEIROS, F. P. Natureza e desenvolvimentos das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 3. Brasília: UNB/CEAD, 2000. p. 43-56.

FARHAT, S. **Lobby**: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMIONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2 ed. FGV: Rio de Janeiro, 2001.

FIORILLO, P. R. **A relação entre executivo e legislativo no governo petista de Marta Suplicy 2001-2004**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

FLEURY, S. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: FLEURY, S (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 23-75.

FLEXOR, G.; LEITE, S. P. **Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas**. XII Encontro Nacional de Economia Política. Disponível em: www.sesp.org.br. Acesso em: 25 fev. 2008.

FREY, K. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, IPEA, n. 21, junho de 2000, p. 212-258.

FONTENELLE, I. A. **O nome da marca**: McDonald's, fetichismo e cultura descartável. Rio de Janeiro: Boitempo, 2002.

GARCIA, M. L. T.; LEAL, F. X. **Política antidrogas no Brasil**. Relatório Final do Projeto de pesquisa Política de Atenção à dependência química: um estudo na ótica do controle social. 2006.

GENTILLI, R. M. L. **Representações e práticas**: identidade e processo de trabalho do Serviço Social. São Paulo: Veras, 1998.

GRECO FILHO, V. **Tóxicos**: prevenção – repressão. São Paulo: Saraiva, 2006.

HOFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, ano XXI, n. 55, novembro de 2001. p.30-41.

HOWLETT, M. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. VI, n. 2, 2000, p. 167-186.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo brasileiro 2002**. Disponível em: < www.ibge.gov.br >. Acesso em: 20 nov. 2003.

_____. **Censo brasileiro 2002**. Disponível em: < www.ibge.gov.br >. Acesso em: 20 maio 2005.

JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. Cortez. **Serviço Social e Sociedade**, ano 19, n. 56, março, 1998, p. 35-49.

KARAM, M. L. Legislação brasileira sobre drogas: história recente – a criminalização da diferença. In: ACSELRAD, G (org.). **Avessos do prazer: drogas, aids e direitos humanos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000.

KERBAUY, M. T. M. **Descentralização, formulação e implementação de políticas públicas**. Trabalho apresentado no 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, ABCP, Niterói, julho de 2002.

_____. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, V. XI, n. 2, Outubro, 2005. p.337-365.

KINGDON, W. J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2 ed. United States: Longman, 1995.

KOPP, P. **A economia da droga**. Bauru: EDUSC, 1998.

LABRA, M. E. Associativismo no setor saúde brasileiro e organização de interesses do empresariado médico. **PHYSIS - Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 3, n.2, p. 193-225, 1993.

LABRA, M. E. Análise de políticas públicas, modos de *policy making* e intermediação de interesses. **PHYSIS - Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 131-166, 1999.

_____. Padrões de formulação de políticas no Chile no século XX. Dados - **Revista de Ciências Sociais**, 43, n.1, p. 153-182, 2000.

LARANJEIRA, R.; ROMANO, M. **Políticas públicas para o álcool**. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2003. Programa de pesquisas em políticas públicas.

_____. **Racionalização de drogas no Brasil: em busca da racionalidade perdida**. Disponível em: < www.abead.com.br/asp/politiccas.asp >. Acesso em: 12 fev. 2004.

_____. et al. **I Levantamento nacional sobre os padrões de consumo de álcool na população brasileira**. Brasília: Secretaria Nacional Antidrogas, 2007.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LIDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

LIMA, R. C. C. **Políticas sociais públicas de álcool edrogas e sua modernidade transnacional: o caso brasileiro**. Projeto de pesquisa do curso de doutorado da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2008.

MACRAE, E. Antropologia: aspectos sociais, culturais e ritualísticos. In: SEIBEL, S. D.; TOSCANO, A. (orgs.). **Dependência de drogas**. Rio de Janeiro: Atheneu, 2001.

MARINHO, M. B. The devil in "artificial paradises": thoughts on healthcare communication policies regarding drug consumption. **Interface** (Botucatu) [online]. 2005, v. 9, n. 17 [cited 2008-03-30], p. 343-354. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832005000200010&lng=en&nrm=iso>. ISSN 1414-3283. doi: 10.1590/S1414-32832005000200010

MARLATT, A.; GORDON, J. R. **Prevenção a Recaída**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, E. P. **O conselho de secretários municipais de saúde do Espírito Santo no processo decisório (1997-2000): um estudo exploratório**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro: 2002.

MARTINS, G. de A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Ed. Atlas, 2006.

MATOS, M. I. S. de. **Meu lar é o botequim: alcoolismo e masculinidade**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2000.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2004.

MESQUITA, F. **A construção de um caminho democrático e humanitário para o Brasil**. Disponível em: <<http://www.reduc.org.br/>> Acesso em: 20 dez 2004.

_____. **A construção de um caminho democrático humanitário para o Brasil.** Disponível em: <<http://www.reduc.org.br/>>. Acesso em: 05 ago 2006.

MEKSENAS, P. Considerações a respeito do método. In: _____. **Pesquisa social e ação pedagógica: conceitos, métodos e práticas.** São Paulo: Loyola, 2002, cap. 5, p. 73-107.

MINAYO, C. S.; DESLANDES, S. F. A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro: v. 14, n.1. p., 73. 1998.

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 7 ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 8 ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002.

MOURÃO, L. N. G. et al. A embriaguez e o trânsito: avaliação da nova lei de trânsito no que se refere à abordagem da embriaguez. **Revista de Psiquiatria Clínica.** São Paulo, v. 27, n. 2, mar./abr. 2000.

MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise de Políticas Públicas.** Paris: Edições Montchrestien, EJA, 1998. Trad.: Elcylene Leocádio.

MUSUMECI, B. O consumo de álcool no Brasil. Em: ZALUAR, Alba (Org.). **Drogas e cidadania: repressão ou redução de riscos.** São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 83-96.

NASCIMENTO, A. B. Uma visão crítica das políticas de descriminalização e de patologização do usuário de drogas. **Rev. Psicologia em Estudo.** v.11, n.1, 2006.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica.** São Paulo. Cortez: 2007.

NOGUEIRA, M. A . **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** 2 ed. São Paulo: Cortez: 2005.

NOTO, A. R. **O uso das drogas psicotrópicas no Brasil: última década e tendências.** Mundo da Saúde, v. 23, p. 5-9, 1999.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. v. 2, 1991.

OLIVEIRA, E. M.; MELCOP, A. G. **Álcool e trânsito**. Recife: Instituto RAID/COFEN/DETRAN-PE, 1997.

OLIVEIRA, A. C. J. **Lobby e representação de interesses**: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofias e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2004a.

OLIVEIRA, C. J. O enfrentamento da questão do álcool e outras drogas pelo Estado brasileiro. In: BRAVO, M. I. S. et al. (orgs.). **Saúde e Serviço Social**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2004b.

OLMO, R. D. **A face oculta da droga**. Rio de Janeiro: REVAN, 1990.

PASCHOAL, J. A importância do encontro sobre drogas: aspectos penais e criminológicos. In: **Drogas: aspectos penais e criminológicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

PASSETTI, E. Apresentação: a arte de lidar com as drogas e o Estado. In: RODRIGUES, T. **Políticas e drogas nas Américas**. São Paulo: EDUC: FAPESP, 2004.

PINSKY, I. **Análise da propaganda de bebidas alcoólicas na televisão brasileira**. 1994. (Mestrado em Psicologia) - Curso de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de São Paulo. São Paulo. 1994.

_____. **O comportamento de dirigir alcoolizado entre jovens de São Paulo: Perfil de Risco**. 1999. Tese (Doutorado em Medicina) - Programa de Pós-Graduação em Psiquiatria, Escola Paulista de Medicina, Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, 1999.

PINSKY, I. **A Propaganda de Bebidas Alcoólicas no Brasil**. 2004. Disponível em: <www.propagandasembebida.org.br/artigos/integra.php?id=12>. Acesso em: 12 jun. 2004.

_____. **A propaganda de bebidas alcoólicas no Brasil**. Disponível em: <www.propagandasembebida.org.br/artigos/integra.php?id=12>. Acesso em: 01 jan. 2005.

PLASTINO, C. A. A construção do sujeito coletivo e a questão dos direitos humanos. In: ACSELRAD, G (org.). **Avessos do prazer**: drogas, aids e direitos humanos. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2000.

ROCCO, R. Organização do crime, comércio das drogas: alternativas à conjuntura. In: RIBEIRO, A. M. M.; IULIANELLI, J. A. S. (orgs.). **Narcotráfico e violência no campo**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

RODRIGUES, T. **Política e drogas nas Américas**. São Paulo: Educ, 2004.

RUGGIERO JR. N. **A atuação do vereador na Câmara Municipal de Araraquara**: processo legislativo em dois momentos. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2005.

SADER, E. **A vingança da história**. São Paulo: Boitempo, 2003.

SALLUM, Jr. B. Transição Política e Crise de Estado. In: SOLA, L.; PAULANI, L. (org.). **Lições da Década de 80**. São Paulo: Edusp, 1995. p.137-169.

_____. KUGELMAS, E. Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80". In: SOLA, L. **Estado, mercado e democracia**: política e economia comparadas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997, p. 335-376.

SANTOS, N. R. Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

SANTOS JUNIOR, O. A. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2001. 248p.

SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SEIBEL, E. J. **Demandas sociais, políticas públicas e a definição da agenda pública**. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, (mimeo), s/d a.

_____. **A definição do conceito "offeano" de seletividade diante de uma conjuntura globalizada**. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, (mimeo), s/d b.

SHIMABUKURO, A. **A política de segurança dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2005.

SICA, L. Funções Manifestas e latentes da Política de War on Drugs. In: **Drogas**: aspectos penais e criminológicos. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, S. F. **Municipalização da saúde e poder local**: sujeito, atores e políticas. São Paulo: Hucitec, 2001.

SIMIONATTO, I. O social e o político no pensamento de Gramsci. In: AGGIO, A. (org.). **Gramsci**: a vitalidade de um pensamento. São Paulo: UNESP, 1998. p. 37-64.

_____. A cultura do capitalismo globalizado: novos consensos e novas subalternidades. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. P. (orgs). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, Fundação SEADE, v. 10, n. 3, 1996.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. A. **A assistência social brasileira**: descentralização e municipalização. São Paulo: EDUC, 1990.

STEIN, Rosa Helena. Descentralização e assistência social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 20, 1997.

TATAGIBA, L. Participação, modelos de gestão e cultura política local. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, 11, 2003, Campinas. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.sbsociologia.com.br>>. Acesso em: 12 dez. 2003.

VELOSO, L.; CARVALHO, J.; SANTIAGO, L. Redução dos danos decorrentes do uso de drogas: uma proposta educativa no âmbito das políticas públicas. In: BRAVO, M. I. S. et al (org.). **Saúde e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VIANA, A. L. D. Enfoques metodológicos em políticas sociais: novos referenciais para os estudos sobre políticas sociais. p. 205-215. In: LEMIEUX, V. et al. (orgs). **Le systeme ao Quebec organisations**. Acteurs et Enjeux Sainte Foy. Laval: Université Laval, 1995.

VIANNA, M. L. T. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2 ed. Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2000.

VITÓRIA. Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. **[Informações sobre a cidade de Vitória]**. Disponível em: <www.vitoria.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2003.

_____. Prefeitura Municipal de Vitória. **[História dos Bairros]**. Disponível em: <www.vitoria.gov.br>. Acesso em: 05 ago. 2005.

_____. Resolução nº 1722 de 1998. **Regimento Interno**. Câmara Municipal de Vitória, Vitória, 1998.

_____. Câmara Municipal de Vitória. **História da CMV**. Disponível em: www.cmv.es.gov.br/historia.asp. Acesso em: 02 jan. 2008.

_____. Câmara Municipal de Vitória. **Lei nº. 384 de 2007**. Vitória. 2008.

YASBEK, M. C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. In: subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social. **Cadernos ABONG**, CNAS, 1995.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA

História da proposta do PL. Como surge?

Surgiu através da demanda de um segmento?

Houve estratégia de adequação da proposta do PL?

A mídia foi usada para dar visibilidade a proposta do PL?

Qual a relação da proposta com a proposta do candidato?

Como foi o debate para aprovação do PL?

APÊNDICE 2

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Este documento visa solicitar sua participação na Pesquisa: “O Legislativo Municipal de Vitória e a Política de enfrentamento às drogas: atos, debates, formulações e não decisões”. Esta pesquisa será utilizada como componente da dissertação de mestrado em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo e na elaboração de artigos sobre o tema.

Por intermédio deste termo, lhes são garantidos os seguintes direitos: (1) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta pesquisa; (2) possibilidade de negar-se a responder quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; (3) opção de solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; (4) desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

Declaro estar ciente das informações constantes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, e entender que serei resguardado pelo sigilo absoluto de meus dados pessoais e de minha participação na Pesquisa. Poderei pedir, a qualquer tempo, esclarecimentos sobre esta pesquisa; recusar a dar informações que julgue prejudiciais a minha pessoa, solicitar a não inclusão em documentos de quaisquer informações que já tenha fornecido e desistir, a qualquer momento de participar da pesquisa. Fico ciente também de que uma cópia deste Termo permanecerá arquivada com o pesquisador do Mestrado em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, responsável por esta Pesquisa.

Vitória de de 2007.

Participante:

Assinatura do Pesquisador:

Contato: 99537437 (Mirian) ou do Mestrado em Política Social UFES: 3335-2587