

7 COMO PENSAM OS PARLAMENTARES BRASILEIROS SOBRE ÁLCOOL, TABACO E DROGAS: UMA INVESTIGAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

| Ivan Pricken De Bem¹; Maria Célia Delduque²; José Agenor Álvares Silva³ |

RESUMO

O artigo tem como objetivo apresentar os resultados de pesquisa sobre projetos de lei sobre o álcool, tabaco e outras drogas no Congresso Nacional brasileiro, a partir de janeiro de 2011 a dezembro de 2014 (54ª Legislatura). A pesquisa exploratória e descritiva se utiliza de dados secundários obtidos nas bases do Senado Federal, Câmara dos Deputados e do Observatório da Saúde no Legislativo. Foram analisados os Projetos de Lei (PLS, PLC e PL), Proposta de Emenda Constituição (PEC), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Medidas Provisórias (MPV) em matéria relacionada com o tema do álcool, tabaco e drogas. Observou-se que cerca de 170 propostas foram relacionadas a narcóticos em um universo de 1.208 propostas de saúde. As proposições relacionadas com álcool foi o tema mais recorrente na legislatura, representado por 38,6% dos projetos, seguido pelo tabaco (12,29%), crack (2,35%) e maconha (1,1%). Os congressistas de corrente liberal foram os responsáveis por 64% das propostas e a representatividade regional teve maior número nas Regiões Nordeste e Sudeste. As drogas lícitas, principalmente o tabaco e o álcool associados a propaganda, apresentaram significativos avanços na legislação nacional. Este problema de saúde, ainda forte no Brasil, necessita de grande interação entre os poderes na busca de uma atuação mais efetiva.

PALAVRAS-CHAVE: Legislação sanitária; Drogas; Tabaco; Consumo de bebidas alcoólicas

RESUMEN

“Como piensan los parlamentarios brasileños sobre alcohol, tabaco y drogas: Una investigación en el Congreso Nacional”

El artículo se propone inventariar, sistematizar y analizar las propuestas legislativas sobre el alcohol, tabaco y otras drogas en el Congreso Legislativo Nacional de Brasil, en el período entre enero 2011 y junio 2014 (54ª Legislatura). El estudio exploratorio descriptivo se basa en datos del Senado, de la Cámara de Representantes y del Observatorio de la Salud en el Legislativo. Se han analizado los resúmenes de los Proyectos de ley (PLS, PLC y PL), las Propuestas de Enmiendas a la Constitución (PEC), las Leyes Complementarias (PLP) y las Medidas Provisionales (MPV) de interés para el campo de las drogas legales o ilegales. Se ha observado que de las 1208 propuestas sobre la salud, 170 abordan la temática de las drogas. Las categorías de alcohol y drogas han sido las principales temáticas de 38,6% de las leyes, el tabaco (15,29%), el crack (2,35%) y marihuana (1,1%). Los políticos de orientación ideológica liberal representaron el 64% de las propuestas avanzadas, en su mayoría diputados y senadores son del Nordeste y Sudeste del país, locales con los mayores problemas relacionados con drogas. Las drogas legales, especialmente el tabaco y el alcohol asociado a la propaganda, han señalado avances significativos en la legislación nacional. Este problema de salud, que sigue siendo grave en Brasil, requiere una gran interacción entre los poderes en la búsqueda de una actuación más eficaz.

DESCRIPTORES: Legislación sanitaria; Drogas; Tabaco; Consumo de bebidas alcohólicas

ABSTRACT

“How do Brazilian parliamentarians think about alcohol, tobacco and drugs: An investigation in the National Congress”

The article aims to raise, systematize and analyse legislative bills on alcohol, tobacco and other drugs in the Brazilian Legislative National Congress from January 2011 to June 2014 (54th Legislature). This exploratory and descriptive survey, which makes use of databases of the Federal Senate, Representative Chamber and Observatory for Health in the Legislative branch, has analysed the bills (PLS, PLC and PL), Constitution Amendment Proposal (PEC), Complementary Law Draft (PLP) and Executive Orders in the field of interest related to drugs. It was observed that about 170 proposals were related to narcotics in a universe of 1,208 proposals in the health field. The propositions related to alcohol and drugs led the subjects during the 54th legislature. Both categories were the main subject, which represented 38.6% of the projects, followed by tobacco (12.29%), crack (2.35%) and marijuana (1.1%). The liberal legislators were the responsible for 64% of the proposals, and the majority of these represent the Northeast and Southeast regions, locations which present the main drug and alcohol problems. Legal drugs, especially tobacco and alcohol associated with advertisement, revealed significant progress in national legislation. This health problem, which is still substantial in Brazil, requires great interaction between powers in the pursuit of a more effective performance.

KEYWORDS: Health legislation; Street drugs; Tobacco; Alcohol drinking

Submetido em 03-11-2015
Aceite em 30-05-2016

1 Graduado em Saúde Coletiva pela Universidade de Brasília; Especialista em Direito Sanitário pela Fundação Oswaldo Cruz; Professor do Curso de Especialização em Direito Sanitário; Pesquisador Colaborador na Fundação Oswaldo Cruz, Campus Universitário Darcy Ribeiro - Gleba A, 04311, 70904-970 Brasília, Brasil, ivanbem@fiocruz.br
2 Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília; Mestre em Planejamento e Gestão Ambiental pela Universidade Católica de Brasília; Doutora em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo; Pós-Doutorada em Direito pela Universidade de Cantábria; Professora do Curso de Direito Sanitário; Brasil, delduque@fiocruz.br
3 Doutor Notório Saber em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz; Especialista em Saúde Pública pela Escola de Saúde Pública de Minas Gerais; Secretário Executivo do Ministério da Saúde do Brasil; Professor do Curso de Especialização em Direito Sanitário na Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, Brasil, joseagenor@fiocruz.br

Citação: De Bem, I. P., Delduque, M. C., & Silva, J. A. Á. (2016). Como pensam os parlamentares brasileiros sobre álcool, tabaco e drogas: Uma investigação no congresso nacional. *Revista Portuguesa de Enfermagem de Saúde Mental* (15), 45-52.

INTRODUÇÃO

Neste século, é grande o consumo de drogas lícitas e ilícitas em todo mundo. Leis nacionais e internacionais estabelecem critérios para o controle ou eliminação desses produtos, mas o mundo dos narcóticos, do tabaco e do álcool está sempre a frente da regulação pelo Estado.

As políticas públicas e ações proibicionistas às drogas ilícitas e ao consumo exagerado do álcool surgiram a partir dos anos 1960 com encontros da Convenção Única sobre Entorpecentes, que reuniu diversos países junto a Organização das Nações Unidas (ONU), em um propósito de desenvolver uma normatividade sobre drogas e dar respostas ao uso problemático de entorpecentes e seus consequentes danos à saúde (Karam, 2008). As convenções e medidas internacionais influenciaram a legislação brasileira na guerra às drogas, desde 1911, com a Convenção de Haia, que regulamentou a venda de ópio, morfina, heroína e cocaína, até as primeiras leis penais, que puniam com internação compulsória aqueles que por excesso de álcool, acarretassem danos à sociedade e ao Estado (Machado e Miranda, 2007).

O lançamento da Política para Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas fez o Ministério da Saúde reconhecer o consumo exagerado de álcool e drogas como um problema de saúde pública e não médico-psiquiátrico, jurídico ou de segurança pública. Sendo as drogas consideradas um problema social, o uso e abuso dessas substâncias tornaram-se prioridade na agenda política do setor da saúde brasileiro e passou a exigir respostas dos poderes republicanos.

Para que a norma jurídica torne-se de observação obrigatória é necessário, em um regime democrático, que a norma como fonte legal se submeta ao processo legislativo. O processo legislativo é a expressão consagrada na Seção VIII do Título VI, do Capítulo I, do artigo 59 e seguintes da atual Constituição, que disciplina os atos normativos discriminando-se como fonte legal não apenas a lei, mas todos os atos abrangidos pelo processo normativo. Uma lei não é assunto interna corporis das casas do Congresso Nacional, ao revés, o assunto é de legítimo interesse do povo, que é por intermédio da criação das leis que se exprime o Estado Democrático de Direito.

Isto porque, o Poder Legislativo é um espaço de oitiva social e caixa de ressonância dos anseios e necessidades sociais. É por intermédio das proposições legislativas que se conhece o desejo de segmentos sociais, grupos de interesse e as necessidades de parcela da população.

O Poder Legislativo não vem sendo objeto de estudos da maioria das áreas do conhecimento, embora seja profícuo em dados e informações que podem ter caráter científico.

Vieira (1997) descreve que tendo a democracia representativa importante forma de garantia de direitos, cabe ao Legislativo estabelecer:

... as normas que determinarão o uso da força comum visando a preservação da coletividade e de seus membros mediante as leis por ele instituídas é, contudo, necessário um poder permanente e vigilante que se ocupe com a execução das referidas leis. Daí a função do poder executivo que tem a sua existência separada do legislativo. (Vieira, 1997, p. 155)

Ademais, é preciso que se reconheça que a participação social no Brasil ainda é tímida, talvez até inexistente no campo da saúde. Embora assegurada constitucionalmente a participação popular na formulação das políticas públicas sanitárias em nível legislativo, não há evidência dessa experiência democrática na realidade brasileira.

A participação popular da qual se fala, não se restringe àquela prevista constitucionalmente e restrita às iniciativas de lei, mas à uma participação mais ampla, aquela inerente ao cidadão pleno, que acompanha, participa, fica por dentro, cobra e exige. Até mesmo as entidades associativas não têm demonstrado a capacidade de desenvolver um núcleo militante para atuar de modo organizado e estratégico com objetivo de obter a prestação de um serviço de saúde obrigatório, a observação de uma norma, a pressão de seus representantes por leis mais justas ou a aprovação de projetos de interesse associativo.

É diante deste contexto, que ora se apresenta os resultados de pesquisa realizada no Congresso Nacional sobre as proposições legislativas sobre álcool, tabaco e outras drogas, no período entre janeiro de 2011 a dezembro de 2014 (54ª Legislatura), com o intuito de conhecer os temas recorrentes que podem representar a preocupação do Legislativo federal, examinar o perfil parlamentar e ideológico-partidário de seus proponentes e verificar a participação popular na formulação ou tramitação legislativa.

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo exploratório descritivo de base quali-quantitativo, realizado nos bancos de dados do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Observatório da Saúde no Legislativo, disponíveis na internet pelos sites www.sicon.org.br, www.camara.leg.br e <http://prodisa.fiocruz.br/observatorio/>, respectivamente.

Para Gil (2002), as pesquisas exploratórias têm como objetivo principal proporcionar ao leitor um maior conhecimento sobre determinados assuntos de forma a deixá-los mais claros e com resultados mais precisos. Sobre os estudos descritivos, o autor destaca que essas pesquisas visam descobrir associações entre variáveis para elucidar determinados resultados por meio de técnicas padronizadas de coletas de dados (Gil, 2002).

Foram analisados na pesquisa os seguintes tipos de proposições legislativas: Projetos de Lei (PLS, PLC e PL), Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Medidas Provisórias (MPV) de interesse ao campo do álcool, tabaco e outras drogas, propostas entre janeiro de 2011 e dezembro de 2014, período correspondente à 54ª Legislatura.

O tema de álcool e drogas foi eleito para a investigação por se tratar da matéria que recebeu mais propostas e projetos de lei, no período da 54ª Legislatura.

Ressalta-se que, após a leitura das ementas das proposições sobre álcool e outras drogas e da coleta de dados secundários no banco de dados e nos sítios do Senado e Câmara, as informações foram organizadas em matrizes.

Os achados foram sistematizados em: 1) número de proposições por ano de apresentação; 2) conteúdo das proposições segundo o tipo de droga; 3) proposições por ideologia partidária e; 4) proposições segundo profissão parlamentar.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

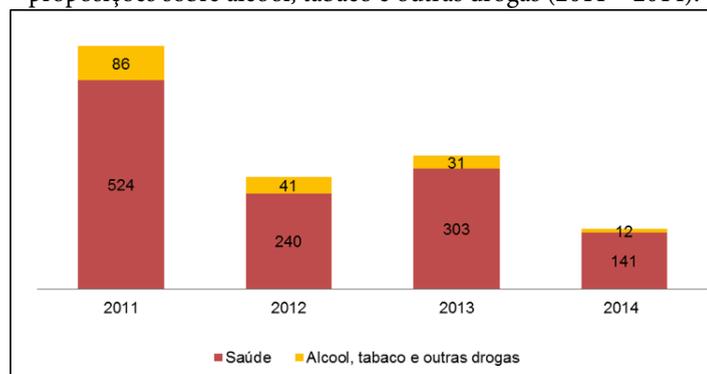
Foram apresentadas 1.208 propostas legislativas sobre saúde no Congresso Nacional entre o período de janeiro de 2011 a dezembro de 2014, das quais 170 (14%) abordavam o tema álcool, tabaco e outras drogas.

A maioria das proposições foram projetos de lei, mas constatou-se que em 2013, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 249/2013) e um projeto de lei complementar (PLP 331/2013) sobre a distribuição de recursos para o tratamento de dependentes químicos, foram apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, respectivamente.

No período, foi encontrado um único projeto de iniciativa popular sobre o tema.

Pela complexidade dos assuntos sanitários que tramitam no Poder Legislativo, os resultados mostraram que os entorpecentes foram tratados como principal preocupação pelo corpo político brasileiro, com o maior número de propostas de regulação no período estudado (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Número de proposições em saúde e número de proposições sobre álcool, tabaco e outras drogas (2011 - 2014).



Fonte: Observatório da Saúde no Legislativo

A saúde como direito social tem grande apelo da sociedade em épocas eleitorais e ganha destaque na apresentação de proposições legislativas no início da legislatura (2011). Tal cenário coincide com a posse dos congressistas recém-eleitos, tanto daqueles que iniciam sua carreira política, quanto aqueles que estão em mandatos consecutivos. É o momento de dar ao eleitor respostas e satisfação por meio da produção de projetos de lei, em sua maioria de caráter social-sanitário, dando maior visibilidade diante da população (De Bem, 2013). Semelhantes resultados também foram constatados em estudos relacionados às proposições legislativas sobre drogas na 53ª Legislatura (Silva, 2011).

Segundo a Tabela 1, o conteúdo das proposições tratou sobre diversas drogas lícitas, como álcool e tabaco e ilícitas, o crack e a maconha. Ocorreu uma única proposição legislativa sobre a substância salvinorina.



Tabela 1 - Conteúdo das Proposições em Álcool, Tabaco e Outras Drogas (2011-2014)

Substâncias	2011	2012	2013	2014	Total
Drogas	34	13	16	3	66
Acidentes de Trânsito	6	4	3	1	14
Educação em saúde	6	3	2	-	11
Tratamento	13	6	8	-	27
Outros	9	0	3	2	14
Álcool	32	19	11	4	66
Acidentes de Trânsito	3	3	1	-	7
Educação em saúde	8	8	5	2	23
Propaganda	13	7	1	-	21
Outros	8	1	4	2	15
Tabaco	11	9	4	2	26
Álcool + Tabaco	5	-	-	-	5
Crack	3	-	-	1	4
Maconha	-	-	-	2	2
Outras Drogas	1	-	-	-	1
Total	86	41	31	12	170

Fonte: Observatório da Saúde no Legislativo

A salvinorina, um alucinógeno, da qual se extrai a *Salvia Divinorum*, embora não seja mencionada pelo Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial pela Portaria n.º 344/98 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), vem sendo largamente usada com finalidade recreativa, e despertou o interesse dos parlamentares em regular o seu comércio e uso no Brasil.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) estimou que em 2004, 2 bilhões de pessoas consumiam bebidas alcoólicas em todo o mundo. O uso nocivo desta substância gera aproximadamente 3,3 milhões de mortes por ano, o que corresponde a 5,9% das mortes no mundo (Ross, 1994). Com referência ao álcool, os resultados mostraram que o Congresso Nacional buscou desenvolver políticas voltadas principalmente para regulação da propaganda (31,8%), ações de educação em saúde (34,8%) e acidentes de trânsito (10,6%).

No Brasil, a propaganda de bebidas alcoólicas é regulada pela Lei nº 9.294, de 1996. A legislação impõe limites e restrições ao uso e divulgação de bebidas com mais de 13º GL, excluindo de qualquer fiscalização a cerveja e o vinho que representam respectivamente 61% e 25% do consumo alcóolico no país (Secretaria Nacional Antidrogas, 2007).

No Brasil, há carência de uma regulação mais eficiente para o controle do consumo das bebidas alcoólicas, o que se reflete no aumento exponencial, nos últimos 15 anos, da produção e consumo, especialmente de cervejas (Delgado, 2005).

Na tentativa de remediar a resistência das grandes indústrias, o Legislativo vem propondo leis no sentido de fortalecer a educação em saúde no campo do álcool e drogas. Não se identificou qualquer outra tentativa mais ousada de enfrentamento às campanhas publicitárias dessa indústria de bebidas ou estabelecimento de marco regulatório à produção e consumo do produto gerado por esse parque industrial. As proposições limitam-se a exigir que as drogas lícitas tenham em suas embalagens advertências sobre os perigos do consumo, assim como propõem a criação de disciplinas de prevenção na educação básica.

Os danos gerados em sociedades em que o automóvel é o meio de transporte mais utilizado, o consumo de álcool não deve ser tolerado e muito menos estimulado pela publicidade (Melcop, 2004). Isso porque é notório o conhecimento de que a associação de álcool e volante somam-se negativamente com resultados danosos para a coletividade (Ross, 1994). Assim mesmo, os projetos de lei relacionados aos acidentes de trânsito por abuso do álcool buscaram abordar tão somente mensagens fugazes de “Se beber não dirija” em encartes publicitários. Nesse sentido as proposições álcool/drogas-trânsito buscaram aprimorar ainda mais a Lei Seca (Lei 11.705/2008) juntamente com drásticas reformulações no Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9503/97) como o aumento da pena para crimes cometidos na condução de veículo automotor quando o responsável pelo ato estiver sob efeito do álcool.

No que se refere às drogas ilícitas, as proposições consonantes com o tratamento foram destaques em 41% dos projetos. Tais PL buscaram atuar principalmente no campo da reabilitação de dependentes químicos além de oferecer incentivos financeiros a empresas que financiam projetos sociais. Esta legislação consegue reconhecer estratégias de redução de danos, amparada pelo artigo 196 da Constituição Federal de 1988, como “medida de intervenção preventiva, assistencial, de promoção da saúde e direitos humanos” (p. 118-119) e na Lei nº 11.343/2006 que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, um avanço no campo da prevenção, atenção, respeito e reinserção social do usuário de drogas.

De acordo com o IBGE, estimou-se em 2010 que 1,2 milhões de pessoas consumiam crack no país. A maioria dos usuários brasileiros são homens com média de 30 anos de idade, não brancos, sem renda fixa, baixa escolaridade e vivendo em situação de rua e extrema vulnerabilidade (Bastos e Bertoni, 2014).

Tais dados fortalecem o entendimento que o uso indiscriminado do crack é uma das maiores ameaças à saúde da população exposta a esta droga ilícita.

Pesquisas brasileiras (Bastos e Bertoni, 2014) sobre o assunto confirmam que o consumo de crack se dá inicialmente pela curiosidade dos efeitos da droga, seguidos por problemas familiares e pressão dos amigos. Tais motivos aliados ao fácil acesso à droga e seu baixo custo estimulam a dependência nos usuários.

O Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Decreto n. 7179, 2010), concretiza um paradigma calcado na intersectorialidade no campo das políticas e promovendo assim:

. . . a integração e a articulação permanente entre as políticas e ações de saúde, assistência social, segurança pública, educação, desporto, cultura, direitos humanos, juventude, entre outras, em consonância com os pressupostos, diretrizes e objetivos da Política Nacional sobre Drogas. (Decreto n. 7179, 2010, p. 1)

O Congresso Nacional, mesmo que timidamente, seguiu esta linha. No descritor sobre drogas, as ações de educação em saúde, além de privilegiar ações de prevenção no combate ao crack, buscou investir na educação contra outros entorpecentes. Foram identificadas apenas quatro proposições específicas sobre o crack que abordaram diretrizes para as internações compulsórias, o fortalecimento das ações de combate ao uso da droga, e a estampagem de embalagens sobre o perigo do uso de drogas, juntamente com a criação de datas nacionais para a reflexão e debate sobre o uso nocivo do crack.

Deixou o parlamento brasileiro de enfrentar com determinação e efetividade um dos mais graves problemas de saúde e segurança pública que afeta, sobremaneira, as famílias brasileiras mais pobres. A tímida intervenção legislativa no assunto do crack por parte do Congresso Nacional demonstra que o crack ainda não é uma preocupação prioritária dos parlamentares.

A Cannabis Sativa é a substância ilícita mais usada no mundo. Países como Estados Unidos, Holanda, Nova Zelândia e mais recentemente o Uruguai adotaram estratégias mais liberais visando principalmente a proteção da saúde e a segurança nacional (Organização das Nações Unidas, 2014).

Kiepper e Esher (2014) descrevem que o atual modelo proibicionista de combate às drogas demonstra um esgotamento que pode ser visto em diversas áreas:

. . . na violência associada ao narcotráfico, no comércio ilegal de substâncias adulteradas, nas receitas fiscais perdidas, no desperdício de recursos públicos, no desvio da

atenção dos problemas reais da sociedade para uma falsa solução e na ausência de pesquisas clínicas sobre a eficácia e efetividade das plantas medicinais proscritas. (Kiepper e Esher, 2014, p.1)

O Poder Legislativo brasileiro vem se mostrando atento a essas novas mudanças internacionais e percepções da população. Em 2014, estimulado por uma proposta popular, que propõe a regulação do uso recreativo, medicinal e industrial da maconha, com mais de 20 mil assinaturas, a proposição SUG (Sugestão) nº 8/2014 está sendo discutida na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal.

Apenas dois projetos sobre esta droga ilícita foram apresentados na legislatura sob exame. Ambos iniciaram sua tramitação em 2014 e têm como conteúdo o estabelecimento de regras para as atividades econômicas de relação de consumo, com vistas ao combate ao mercado ilegal de entorpecentes e garantir segurança à saúde do usuário. Até a data de redação deste artigo, encontrava-se em tramitação o Projeto de Lei nº 7187/2014, que regula a produção e descriminaliza o uso, legalizando o consumo e positivando direitos a população.

O tabaco é, provavelmente, a droga lícita de consumo mais disseminada no mundo contemporâneo apesar do efeito nocivo sobre o organismo das pessoas. Na atualidade, constata-se uma diminuição expressiva da prevalência do tabagismo no Brasil (Ministério da Saúde, 2013), graças à atuação dos órgãos públicos e do legislativo no sentido conter a disseminação das doenças relacionadas ao tabaco. Nos idos da década de 1980 pelo menos um terço da população brasileira adulta foi considerado adulta tabagista²². Embora os efeitos da dependência que a nicotina exerça já fossem conhecidos há algumas décadas, só no final da década de 1980 é que foram reunidas, cientificamente, evidências irrefutáveis sobre como a nicotina, que além de causar dependência, produz danos irreversíveis à saúde (Araújo et al., 2004). O Brasil, considerado como segundo maior produtor e o maior exportador de tabaco do mundo, vem conseguindo desenvolver políticas amplas, de apoio à cessação e de regulação dos produtos derivados de tabaco, que têm se mostrado eficientes para o controle do tabagismo, políticas essas, que propiciou ao país reconhecimento e liderança mundial nessa área.

As ações legislativas para o controle do tabagismo responderam a 15,3% das proposições analisadas. Os projetos de lei envolveram medidas protetivas da população, em especial às crianças e jovens, com concentração em temas de controle da propaganda, monitoramento

do produto, imagens de alerta nas embalagens, regulação da venda de produtos fumíferos, com estabelecimento de preço mínimo e restrições de uso desses produtos em ambientes coletivos, extinguindo dessa forma os chamados “fumódromos” (Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2001).

Tais resultados corroboram com alguns estudos (Araújo et al., 2004), que de forma semelhante, investigaram as ações legislativas gerais sobre o fumo no Brasil.

O país vem envidando esforços para articular nacionalmente uma força no combate ao tabagismo e às indústrias, seja por intermédio da adesão a tratados internacionais (Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco), seja por ações nacionais de sensibilização e mobilização da população brasileira para os múltiplos danos (sociais, econômicos e ambientais) causados pelo tabaco.

As proposições legislativas de iniciativa parlamentar podem ser apreciadas, ainda, pela orientação ideológica-partidária, do proponente. Embora a composição do Legislativo seja bastante complexa, porque não há uma divisão nítida entre esquerda-direita, a conduta parlamentar é regida por ambições individuais, o que abre um amplo leque para o oportunismo. Mesmo com estas características, a pesquisa dividiu os grupos parlamentares utilizada por Romero et al. (1998), com adaptações da obra de Schmitt (2005) (Tabela 2).

Tabela 2 - Número de Proposições sobre Álcool, Tabaco e outras Drogas segundo ideologia partidária do proponente (2011-2014)

Ideologia Partidária	Nº de Proposições
Liberais	73
Trabalhista	37
Centro-democrático	26
Socialista e comunista	23

Os parlamentares liberais foram responsáveis por 45,91% das proposições sobre álcool e droga, seguido pelos Trabalhistas (23,27%), Centro-democráticos (16,35%) e Socialistas e Comunistas (14,47%). No estudo sobre o perfil dos senadores brasileiros (Romero et al., 1998), verificou-se, também, uma maior participação dos partidos liberais e de direita clássica em proposições de saúde.

Diferentemente das legislaturas anteriores, a 54ª legislatura teve um perfil diferenciado, pois reduziu o número de parlamentares originários das classes ricas e aumentou a proporção dos que vieram das classes médias e das classes trabalhadoras (Rodrigues, 2009).

Tal conformação deveria refletir no número de proposições sobre o tema de álcool e drogas, um problema que é percebido mais nitidamente nas classes mais pobres (Organização Mundial da Saúde, 2001).

Em termos da profissão dos senadores e deputados proponentes dos temas de álcool e drogas, a análise revelou que houve influência da profissão do parlamentar sobre as propostas de projetos de lei. Nesse sentido, 13,52% dos autores têm formação e profissão na área de saúde, sendo que 82,60% desses, na área médica.

Relacionadas ao perfil regional parlamentar, constatou-se que deputados e senadores das Regiões Nordeste e Sudeste, apresentaram maior participação na elaboração de projetos de lei sobre o tema, com 31,76% cada, seguido pelas Regiões Sul (11,76%), Centro-Oeste (11,17%) e Norte (7%). Pesquisas brasileiras sobre o consumo de álcool e drogas explicam tais dados da produção legislativa regional. São nas regiões Nordeste e Sudeste que o consumo dessas substâncias se mostra mais acentuado do que as demais (Carlini, Galduróz, Noto, e Nappo, 2006).

CONCLUSÃO

As drogas lícitas, principalmente o tabaco, apresentaram significativos avanços na legislação nacional, na 54ª Legislatura. A dificuldade imposta pelas iniciativas legislativas à expansão da propaganda da indústria tabaqueira pode ser considerada um campo de sucesso. O Legislativo federal foi responsável pelas proposições contendo propostas de ações preventivas e educativas evitando a iniciação ao consumo de produtos derivados do tabaco, seja o cigarro, cigarrilha, cachimbo, ou outro produto qualquer, como o narguilé, que de início pode parecer um simples hábito, mas com uso continuado, se transforma em dependência química com graves consequências para a saúde do usuário.

Em relação ao álcool, o parlamento brasileiro age no sentido de dificultar a propaganda de bebidas alcoólicas na mídia, mas não tão fortemente quanto se deu com o tabaco. As alterações da lei de regulação das propagandas de bebidas alcoólicas (Lei 9294/96) foram tímidas. Em relação às drogas ilícitas, a atuação do Poder Legislativo não foi expressiva, embora configure um dos mais sérios problemas de saúde pública. O enfrentamento às “outras drogas” merece uma maior sintonia de ações entre os Poderes Legislativo e Executivo, o que não foi verificado na legislatura estudada.

É de se destacar, ainda, que a abundância de projetos de lei, por si só, não é suficiente para a garantia da saúde constitucionalmente estabelecida. O trabalho simultâneo e articulado entre os poderes associado à efetiva participação popular na proposição e acompanhamento de projetos de lei no tema da saúde deve ser seriamente considerada e estimulada.

O papel fiscalizador do Poder Legislativo pouco tem operado no que se refere à saúde e à implementação das políticas públicas legisladas. O Poder Legislativo federal embora detentor do monopólio da produção legal no Brasil, não tem acompanhado a eficiência e a eficácia de sua própria produção legislativa em saúde.

É preciso que o parlamento exerça o seu mister de fiel mandatário do povo para, a par de produzir um arcabouço legislativo para concretizar o direito fundamental à saúde, exerça, também, o seu poder fiscalizador dos demais poderes do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araújo, A. J., Menezes, A. M. B., Dórea, A. J. P. S., Torres, B. S., Viegas, C. A. D. A., Silva, C. A. R. D., ... e Meirelles, R. H.S. (2004). Diretrizes para cessação do tabagismo. *Jornal Brasileiro de Pneumologia*, 30, S1-S76.

Bastos I. B., e Bertoni N. (2014). Pesquisa nacional sobre o uso do crack. Rio de Janeiro: Gráfica e Editora Carioca.

Carlini, E. A., Galduróz, J. C. F., Noto, A. R., e Nappo, S. A. (2006). II Levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil: Estudo envolvendo as 108 maiores cidades do país: 2005. São Paulo: Centro Brasileiro de Informação sobre Drogas Psicotrópicas.

De Bem, I. P. (2013). Observatório da Saúde no Legislativo: As proposições em saúde no âmbito do Congresso Nacional (2011- 2012). *Revista Tempus Acta de Saúde Coletiva*, 7(1), 91-106.

Decreto n. 7179. (2010). Institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, cria o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7179.htm

Delgado, P. G. (2005). Drogas: O desafio da saúde pública. In G. Acselrad (Ed.), *Avessos do prazer* (pp. 165-181). Rio de Janeiro: Fiocruz.

Gil, A. C. (2002). Como elaborar projetos de pesquisa (4ª ed.). São Paulo: Atlas.

Karam M. L. (2008). A Lei 11.343/06 e os repetidos danos do proibicionismo. In B. C. Labate, S. L. Goulart, M. Fiore, E. MacRae, e H. Carneiro (Eds.), *Drogas e cultura: Novas perspectivas* (pp. 105-120). Salvador: EDUFBA.

Kiepper A., e Esher A. (2014). A regulação da maconha no Senado Federal: Uma pauta da saúde pública no Brasil. *Caderno Saúde Pública*, 30(8), 1-3.

Machado A. R., e Miranda O. S. (2007). Fragmentos da história da atenção à saúde para usuários de álcool e outras drogas no Brasil: da justiça à saúde pública. *História, Ciências, Saúde*, 14(3), 801-821.

Melcop, A. G. (2004). Vamos parar por aqui? Os desafios da abordagem de redução de danos nas violências no trânsito. In E. Buning, M. Gorgulho, A. g. Melcop, e P. O'Hare (Orgs.). *Álcool e redução de danos: Uma abordagem inovadora para países em transição* (pp. 85-102). Brasília: Ministério da Saúde.

Ministério da Saúde. (2013). Pesquisa nacional de saúde 2013: Percepção do estado de saúde, estilos de vida e doenças crônicas. Brasília: Ministério da Saúde.

Organização Mundial da Saúde. (2001). Relatório sobre a saúde no mundo. Saúde mental: nova concepção, nova esperança. Genebra: Organização Mundial da Saúde.

Rodrigues, L. M. (2009). Mudanças na classe política brasileira. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Romero, L. C., Camargo, H. T., Passos, E. J. L., Otero, B. S., Magalhães, H. I., Paula, A. P. D., e Penna, S. F. (1998). Avaliação das atividades do legislativo na área de saúde pública (1995-1996). *Revista Panamericana de Salud Pública*, 7(2), 69-78.

Ross H. L. (1994). *Confronting drunk driving: Social policy for saving lives*. New Haven: Yale University Press.

Schmitt R. (2005). *Partidos políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

Secretaria Nacional Antidrogas. (2007). *I Levantamento nacional sobre os padrões de consumo de álcool na população brasileira*. Brasília: Secretaria Nacional Antidrogas.

Silva, M. B. (2011). O debate sobre as drogas no Congresso Nacional: Descrição e análise quantitativa das proposições legislativas da 53ª Legislatura. In L. C. Romero, e M. C. Delduque (Eds.), *Estudos de Direito Sanitário: A produção normativa em saúde* (pp. 283-293). Brasília: Senado Federal.

Vieira L. V. (1997). *A democracia em Rousseau: A recusa dos pressupostos liberais*. Porto Alegre: EDIPUCRS.

