

Leis Secas: Pesquisa sobre os mecanismos de controle do consumo de álcool no Brasil

Páris Borges Barbosa e Paula Campos Pimenta Velloso

Páris Borges Barbosa

Mestra em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF) possui graduação em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2013), MBA em Auditoria Fiscal e Tributária pela Universidade Gama Filho (2008) e graduação em Produção Fonográfica pela Universidade Estácio de Sá (2006).

Email: parisborgesbarbosa@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4624-3414>

Paula Campos Pimenta Velloso

Professora UFJF-GV, Doutora em Ciências Sociais, PUC-Rio, Mestre em Ciência Política, IESP-UESRJ, Mestre em Direito Constitucional, UFF.

Email: ppvelloso@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6387-0308>

Resumo

Apesar de ser considerada uma droga lícita no Brasil, o consumo e o fornecimento de bebidas alcoólicas foram ao longo do tempo objeto de muitas normas coercitivas que pretenderam criar limites para a sua comercialização e punições para seu uso em circunstâncias específicas. O presente estudo tem como objetivo realizar um resgate histórico destas normas contextualizando-as à época que foram criadas e apresentar as que ainda estão em vigência problematizando a sua eficácia nos dias de hoje.

Palavras-chave

lei seca; controle social; álcool; criminalização; seletividade policial

INTRODUÇÃO

“Você pensa que cachaça é água?

Cachaça não é água não

Cachaça vem do alambique

E água vem do ribeirão

Pode me faltar tudo na vida

Arroz, feijão e pão

Pode me faltar manteiga

E tudo mais não faz falta não

Pode me faltar o amor

(Disto eu até acho graça)

Só não quero que me falte

A danada da cachaça”

(Samba de Marinósio Trigueiros Filho)

Apesar de ser considerado uma substância lícita, muitas vezes sequer sendo compreendido como uma droga, no Brasil, o álcool contido em bebidas está sujeito a diversas legislações que limitam a sua comercialização e o seu consumo. Ao longo dos séculos, a sociedade brasileira desenvolveu uma particular relação com essas bebidas, cujo mercado move gigantescas quantias de dinheiro. A empresa brasileira Ambev, dona de mais de 100 rótulos de cerveja, é considerada como a companhia mais valiosa da América Latina (MAMONA, 2018)¹ na frente de gigantes da siderurgia, do petróleo e de instituições financeiras.

Também ao longo dos séculos, “empreendedores morais” (BECKER, 2008)² criaram diversas leis com o intuito de limitar o uso abusivo de álcool, criminalizando a sua distribuição ou tentando impor condições para os consumidores. Apesar de muitas tentativas terem sido feitas, estas leis geralmente não são capazes de produzir modificações relevantes no comportamento das pessoas. Em especial quando elas não são

¹ MAMONA, Karla. “Ambev é a companhia mais valiosa da América Latina.” Revista Exame. 14 de Julho de 2018. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/mercados/ambev-e-a-companhia-mais-valiosa-da-america-latina/>>. Acesso em 15 de Outubro de 2019

² BECKER, Howard Saul. “Outsiders: estudos de sociologia do desvio”. Tradução Maria Luiza X. de Borges; revisão técnica Karina Kuschnir – 1 ed. - Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed. 2008

acompanhadas de uma firme atuação dos “impositores de regras” (BECKER, 2008), responsáveis por fiscalizar o cumprimento das leis e punir aqueles que estiverem em “desvio”.

O presente trabalho pretende descrever as tentativas passadas e presentes de controlar a distribuição e o consumo de bebidas alcoólicas no Brasil bem como as motivações dos que advogaram e os que ainda advogam pela necessidade deste controle. Ao final pretendemos responder a seguinte pergunta: O direito é eficiente para controlar o consumo de álcool?

Como métodos de pesquisa realizamos a revisão bibliográfica do estado da arte, a pesquisa documental sobre normas editadas com fim de controlar o consumo de álcool e a coleta e análise de dados referentes a prisões de motoristas embriagados pela polícia rodoviária federal do Rio de Janeiro mediante uma abordagem qualitativa/quantitativa.

Primeiras tentativas de controle

O consumo de bebidas alcoólicas na América Latina remonta ao período pré colonial. Ameríndios que viviam na região onde hoje é o Brasil já tinham como hábito ingerir beberagem fermentada de mandioca com finalidades ritualísticas ou de socialização em festejos, (SZTUTMAN, 2008)³, essa bebida é conhecida como “*Cauim*” ou “*Caxiri*”. A utilização de substâncias psicoativas entre ameríndios não se restringia ao cauim, é sabido que esses povos possuem conhecimento profundo da utilização de uma enorme variedade de plantas alucinógenas. Esta sabedoria é explicada pelo fato de ser justamente no continente americano que se encontram quase todas as espécies de plantas alucinógenas conhecidas – 130 de 150 segundo informa o psiquiatra Charles Grob (2002) conforme citado por Maria Betânia Albuquerque (2018)⁴.

Segundo relata a autora em seu artigo “Plantas Professoras”, durante o período colonial do Brasil, a mandioca, que sempre foi utilizada como alimento para os nativos, começou a ser cultivada em toda a colônia. O legume servia como um substituto do trigo,

³ SZTUTMAN, Renato “Cauim, substância e efeito: sobre o consumo de bebidas fermentadas entre os ameríndios.” Drogas e Cultura: novas perspectivas, Salvador: Edufba 2008

⁴ ALBUQUERQUE, Maria Betânia Barbosa. “Plantas Professoras: Dimensões Psíquicas, Históricas e Educativas”. *Amazônica: Revista de Antropologia (ONLINE)*, v. 9, p. 258-292. 2018 Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/view/5491/4576>> Acessado em 09/01/2018

e assim passou a integrar a dieta básica também dos colonizadores. Contudo, em que pese a sua importância alimentar, a utilização da mandioca por ameríndios na produção de sua tradicional bebida fermentada gerou sentimentos diversos registrados por cronistas e viajantes do período colonial. Para os colonizadores, o consumo de bebidas fermentadas era uma entre diversas práticas pecaminosas dos nativos. Desta forma, colonizadores e missionários envidaram esforços para a extinção das práticas etílicas destes povos. (ALBUQUERQUE, 2018)⁵. Segundo Ronaldo Vainfas (2000, apud ALBUQUERQUE, 2018), o jesuíta português João Daniel chegava a imputar a estas raízes a responsabilidade pelo atraso da agricultura, além de induzir os índios a resistirem aos costumes cristãos e, portanto, advogava seu completo desterro, ou seja, a eliminação do cultivo de mandioca.

As tentativas dos colonizadores de controlar a ingestão de bebidas fermentadas pelos Ameríndios consegue trazer diversos elementos de reflexão sobre o tema, e por esta razão resolvemos iniciar o artigo com este caso tão antigo. Afinal, não se tratava do controle de bebidas fermentadas em si, isto invariavelmente colocaria também o vinho como uma bebida proibida, algo que seria impensável para portugueses e espanhóis. Na realidade o mal não estava no consumo de bebidas fermentadas, o mal residia em quem consumia a bebida fermentada, no caso, os ameríndios. É um exemplo ancestral dos critérios de seletividade e sujeição criminal, utilizados por quem exerce o poder quando decidem quais substâncias devem ser proibidas. O foco do controle reside nos indivíduos e não nas substâncias em si.

Com o passar do tempo e com a mudança do ciclo extrativista de metais e madeira para o ciclo de monocultura de cana-de-açúcar, o Brasil consolida uma relação muito particular com o álcool, pois junto dos engenhos de cana-de-açúcar vieram os alambiques. Conforme Jairo Martins da Costa, autor do livro “Cachaça - O Mais Brasileiro dos Prazeres” (2006, apud LOPES, 2017)⁶:

“A cachaça foi uma das protagonistas da civilização do açúcar, que marcou um dos mais importantes períodos do desenvolvimento econômico do Brasil Colônia, principalmente no tempo das capitânicas

⁵ ALBUQUERQUE, Maria Betânia Barbosa. “Plantas Professoras: Dimensões Psíquicas, Históricas e Educativas”. Op. Cit.

⁶ LOPES, Marcus. “500 Anos da Cachaça no Brasil”. Aventuras na História (ONLINE) 2017 Disponível em <<https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/terra-brasilis/500-anos-da-cachaca-no-brasil.phtml>> Acessado em 09/01/2018

hereditárias. Pode-se dizer que, historicamente, a cachaça foi testemunha ocular das transformações econômicas vivenciadas pelo Brasil”.

Esse novo produto que se tornou símbolo nacional também foi alvo de reprimendas e tentativas de controle. Em razão da cachaça se estabelecer como produto concorrente ao vinho português e a outros destilados lusitanos, no século XVII a coroa portuguesa decidiu proibir a bebida, reprimindo a sua produção e destruindo alambiques, o que culminou com o episódio conhecido como “Revolta da Cachaça” no Rio de Janeiro. Donos de alambiques marcharam para a Câmara dos Vereadores do Rio e chegaram a tomar o poder da cidade por 5 meses. Apesar da retomada do poder pelo Império, os revoltosos conseguiram uma importante vitória, em 1661 a Rainha regente de Portugal Luíza Gusmão autorizou novamente a produção e comercialização de aguardente, mediante o pagamento de impostos. (LOPES, 2017)⁷

A tentativa de proibição da cachaça no século XVII mostra a relevância que fatores econômicos têm sobre a regulamentação de produção e distribuição de bebidas. Mostra também a força que os donos de alambiques possuíam em razão da lucratividade do seu produto.

Esta força vai ser demonstrada mais uma vez, séculos depois, quando conjuntamente com produtores de cerveja, os produtores de aguardente conseguem resistir a pauta proibicionista dos movimentos de Temperança no Brasil.

Necessário esclarecer o que foram os movimentos de temperança, e contextualizar seu surgimento no Brasil e no mundo. Se trata de ligas formadas no seio da sociedade, com forte influência puritana que pregavam a abstinência completa do uso de bebidas alcoólicas. Possuindo grande poder de influência política, as ligas pela Temperança conseguiram forçar a criação de políticas públicas proibicionistas nos Estados Unidos com severa perseguição a quem produzisse ou distribuísse bebidas. A proibição que durou de 1920 a 1933 ficou conhecida como período da “*prohibition*”, e é considerado um dos maiores exemplos da influência que políticas proibicionistas têm no aumento da criminalidade, pois foi em torno do comércio ilegal de bebidas que algumas das máfias mais famosas se organizaram, a exemplo do grupo liderado pelo famoso gangster Al

⁷ LOPES, Marcus. “500 Anos da Cachaça no Brasil”. Op. Cit.

Capone.

No Brasil, o historiador Carlos Eduardo Martins Torcato (2014)⁸ aponta que membros eminentes das sociedades de temperança nacionais, como o advogado e jurista Evaristo de Moraes e o sanitarista Belizário Penna responsabilizaram diretamente os produtores de aguardente pela dificuldade na criação de políticas públicas eficientes para erradicar o alcoolismo. Essa visão, segundo o autor, constitui-se em um discurso pessimista, que entende terem sido inúteis todos os esforços de se proibir a produção e comercialização de bebidas. Contudo, em que pese o Brasil não ter adotado uma política pública de proibição completa nos moldes norte-americanos, as pressões das ligas de temperança e de outros movimentos sociais conservadores puritanos, que pregavam a abstinência, levaram a criação da primeira lei de tóxicos no país. Torcato (2014) explica que a lei 4.294/21 em seus primeiros artigos consagra o princípio de que substâncias entorpecentes devem ser usadas apenas sob o controle de médicos, contudo ela não se aprofunda no controle de outras substâncias além do álcool. Na verdade, este marco legislativo é fundamentalmente voltado apenas para a regulação do consumo de álcool, mostrando que as pressões exercidas pelos movimentos de temperança não foram sem efeito.

A lei 4.294 de 1921 e a Lei de Contravenções Penais de 1941

Em 1921, sob influência da política proibicionista Norte-Americana e pressão dos movimentos puritanos e moralistas como a “Liga contra o álcool” e a “União Pró-Temperança” (CARVALHO, 2011)⁹ o presidente Epitácio Pessoa sancionou a lei 4.294/21. A partir de então, o Estado passa a criminalizar especificamente 4 condutas referentes ao consumo e oferecimento de álcool:

- 1) Apresentar-se publicamente em estado de embriaguez que cause escândalo,

⁸ TORCATO, C. E. BREVE HISTÓRIA DA PROIBIÇÃO DAS DROGAS NO BRASIL: UMA REVISÃO. Revista Inter-Legere, [S. l.], n. 15, p. 138–162, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/6390>>. Acesso em: 11 out. 2022.

⁹ CARVALHO, Jonas Carlos de. “Uma história política da criminalização das drogas no Brasil: A construção de uma política nacional”. Universidade do Estado do Rio de Janeiro–UERJ. Núcleo de Estudos Interdisciplinares de Psicoativos. 2011. Disponível em <http://neip.info/novo/wp-content/uploads/2015/04/carvalho_histria_politica_criminalizao_drogas_brasil.pdf> Acesso em 11 de Janeiro de 2019.

desordem ou ponha em risco a segurança própria ou alheia:

- 2) Embriagar-se por hábito, de tal modo que por atos inequívocos se torne nocivo ou perigoso a si próprio, a outrem, ou a ordem pública:
- 3) Fornecer a qualquer pessoa em lugar frequentado pelo público bebida ou substância inebriante com o fim de embriagá-la, ou a que já estiver embriagada:
- 4) Será punido com a multa de 100\$ a 5000\$ ou o dobro da última que lhe houver sido imposta, o dono da casa que, fazendo o comércio de bebida ou substância inebriante, a fornecer ao público, fora das horas fixadas nas posturas municipais, ou consentir que a qualquer hora, seja alguma bebida ou substância inebriante fornecida a pessoa menor de 21 anos, ainda que destinada ao consumo de outrem.

Todas estas contravenções tinham como pena somente multas, a exceção da embriaguez habitual que seria apenada com internação de até um ano em “estabelecimento correccional adequado”. A lei previa também em seu artigo 6º a criação de um estabelecimento correccional situado no Distrito Federal, local que hoje é o município do Rio de Janeiro, para onde deveriam ser enviados tanto os condenados pela embriaguez habitual quanto aqueles que voluntariamente solicitassem e os que a pedido da família fossem considerados perigosos, a fim de evitar o cometimento de crimes ou a sua “completa perdição moral”.

É sabido que naquele tempo o “alcoolismo” era entendido como uma doença hereditária, teoria fortemente embasada numa visão atávica do criminoso nato, tal como descrita por Lombroso (2001)¹⁰ e outros criminólogos positivistas. A historiadora Eliana Sales, analisando a perspectiva lombrosiana do alcoólatra, aponta em seu trabalho “Aspectos da história do álcool e do alcoolismo no século XIX” que:

“O consumo de bebidas, nessa perspectiva, conduzia ao vício que se seguia aos instintos sanguíneos dos indivíduos e a anulação dos seus princípios morais. Além de confluir para uma ameaça à estrutura social, pois o alcoolista deixava de cumprir com as exigências do trabalho.” (SALES, 2017)¹¹

¹⁰ LOMBROSO, César. “O Homem Delinquente”. Tradução – Maristela Bleggi Tomasini e Oscar Antonio Corbo Garcia. Porto Alegre. Ed. Ricardo Lenz. 2001

¹¹ SALES, Eliana. “Aspectos da história do álcool e do alcoolismo no século XIX”. Revista do Departamento de História da Universidade Federal de Pernambuco. 2017 Disponível em

A legislação era, portanto, orientada por uma visão preconceituosa a respeito do consumo de álcool, voltando seus esforços para a segregação do alcoólatra como forma de prevenir o cometimento de crimes. Havia um consenso médico de que estes indivíduos não teriam controle sobre seus atos e estariam biologicamente programados a se embriagar e delinquir.

Apesar de ter sido promulgada há 100 anos, a lei 4.294 de abril de 1921 tem dispositivos que estão em vigor até os dias de hoje. A referida lei, que pela primeira vez criminalizou condutas de consumo e oferecimento de bebidas alcoólicas, sobrevive através da lei de contravenções penais (Decreto-Lei Nº 3.688, de 3 de Outubro de 1941) que manteve duas das suas proibições. São elas (BRASIL, 1941):

Art. 62. Apresentar-se publicamente em estado de embriaguez, de modo que cause escândalo ou ponha em perigo a segurança própria ou alheia:

Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis.

Parágrafo único. Se habitual a embriaguez, o contraventor é internado em casa de custódia e tratamento.

Art. 63. Servir bebidas alcoólicas:

II – a quem se acha em estado de embriaguez;

Pena – prisão simples, de dois meses a um ano, ou multa, de quinhentos mil réis a cinco contos de réis.

A lei de contravenções penais também tipificou a conduta de fornecer bebidas alcoólicas para pessoas que “sabidamente sofrem das faculdades mentais” ou que estejam proibidas judicialmente de frequentar lugares que servem bebidas alcoólicas, além de proibir a venda a menores de 18 anos, reduzindo a idade legal estabelecida na lei anterior que era de 21 anos.

Cabe aqui pontuar a primeira grande discrepância entre a produção legislativa e a realidade social Brasileira. Afinal, caso o sistema de justiça criminal viesse realmente a

<<https://periodicos.ufpe.br/revistas/cadernosdehistoriaufpe/article/viewFile/110065/21988>>
Acesso em 11 de Janeiro de 2019.

punir todo aquele que servisse bebidas alcoólicas a quem se ache em estado de embriaguez, não haveria mais um dono de bar fora das grades no país. Da mesma forma, criminalizar alguém por “apresentar-se publicamente em estado de embriaguez, de modo que cause escândalo ou ponha em perigo a segurança própria ou alheia” seria o fim do país do Carnaval. A cultura de consumo excessivo de álcool se sobrepôs ao comando legal, não significando que a sociedade brasileira encontrou uma outra solução para lidar com os problemas inerentes ao abuso da substância.

É importante observar que a lei de contravenções penais não só manteve a tipificação destas condutas, ela também aumentou suas penas. Se antes os agentes que praticassem os delitos estariam sujeitos apenas a multas, a partir de 1941 é prevista a detenção dos mesmos como alternativa a multa. A justificativa para isso se deve ao fato de que, em sede de direito penal, a ausência de meios para pagamento de multas condenatórias não importa nenhuma outra sanção. Logo, tendo em vista que o alvo preferencial da seletividade do sistema de justiça criminal é rotineiramente os mais pobres, a previsão da pena privativa de liberdade busca garantir meios para punir esta população.

Importante observar também que a lei de contravenções penais não extinguiu por completo a possibilidade de enviar pessoas a casas de internação nos casos que forem considerados de “embriaguez habitual”, rotulando estas pessoas como “perigosas” conforme o seu artigo 14, mostrando que a herança lombrosiana persiste no direito penal brasileiro até os dias de hoje.

O Estatuto da Criança e do Adolescente

A preocupação com o consumo de álcool durante a infância e adolescência foi motivo de diversas alterações na legislação com o intuito de aumentar o rigor na punição de quem fornecer bebidas para menores de 18 anos. Em 1921 a lei 4.294 estabeleceu pena de multa para quem servisse álcool a menores de 21 anos. Em 1941 a lei de contravenções penais diminuiu a idade mínima para 18 anos e determinou pena de prisão simples de 2 meses a 1 ano ou multa. Contudo, o dispositivo da lei de contravenções foi revogado pelo ECA, (Lei 8.069/90) que em 1990 estabeleceu pena de detenção de 6 meses a 2 anos para a conduta que então passava a configurar um crime de menor potencial ofensivo, e não

mais uma mera contravenção (BRASIL, 1990). Recentemente em 2015, o ECA foi alterado, aumentando a pena de detenção para 2 a 4 anos no crime de fornecer bebidas para menores de 18 anos, crime que então não é mais de menor potencial ofensivo. O endurecimento das penas previstas para esta conduta revela portanto a crença de que o Direito Penal seria uma ferramenta eficiente para proteger a infância e a juventude de uma indesejada iniciação precoce a uma substância com alto poder de adicção. Vejamos então a efetividade desta regra:

Segundo pesquisa realizada pelo IBGE (2016) junto aos alunos de redes públicas e privadas cursando o 9º ano do ensino fundamental, 55,5% dos adolescentes entrevistados responderam que já consumiram uma dose de bebida alcoólica, 23,8% responderam que consumiram bebidas alcoólicas nos últimos 30 dias e 21,4% relataram já ter sofrido um episódio de embriaguez. Entre os que já tomaram uma dose de bebida alcoólica, a forma mais comum de obter a bebida foi em festas (43,8%) e com amigos (17,8%). As outras formas citadas de obter a bebida foram: comprando no mercado, loja, bar ou supermercado (14,4%), com alguém da família (9,4%), outro modo (5,4%), em casa sem permissão (3,8%), dando dinheiro a alguém que comprou (3,8%) e com um vendedor de rua (1,6%).

Estes dados revelam uma cultura de tolerância com o consumo de álcool entre adolescentes. Portanto, por um lado o Estado lança mão do Direito Penal para lidar com a questão, endurecendo penas, mas, por outro lado, pouco é feito efetivamente para prevenir ou reprimir a conduta, quer seja com políticas de conscientização, com o controle do acesso de jovens aos locais onde se comercializa bebidas alcoólicas, e muito menos com a efetiva criminalização de comerciantes e responsáveis pelos adolescentes que lhes sirvam ou facilitem o acesso a bebidas alcoólicas.

Lei Seca Eleitoral

A criminalização da venda e/ou do consumo de bebidas alcoólicas durante os dias de eleições é um dos mais confusos mecanismos de controle do álcool. Isto porque não se trata de proibição legal, mas sim de portaria feita pelos juízes eleitorais de cada zona eleitoral. Desta forma, em um mesmo Estado da Federação a proibição pode existir em um município e não existir no município vizinho. A legalidade/constitucionalidade destas

portarias é alvo de muitas críticas, já que, como visto anteriormente, por força do princípio da legalidade somente através de lei penal poderia ser criado um crime. Ainda alicerçada no princípio da legalidade a Constituição garante no artigo 5º II que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;” (BRASIL, 1988). Contudo, os juízes se justificam, alegando que o artigo 347 do Código Eleitoral fundamenta a criminalização das condutas que assim decidirem dever ser proibidas, o referido artigo diz ser crime: “Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução: Pena – detenção de três meses a um ano e pagamento de 10 a 20 dias-multa.” (BRASIL, 1965)

Em que pese toda a discussão dogmática/jurídica, temos neste caso um bom exemplo da influência de valores morais pessoais na criação de políticas criminais. Para os juízes que assim acreditam, estão autorizados a criar crimes como bem entenderem. E para os cidadãos não restam muitas alternativas a não ser recorrer para o mesmo poder judiciário em suas instâncias superiores caso sintam que estão tendo seus direitos violados. Fica evidente uma ausência de freios e contrapesos já que o crime é criado pelo poder judiciário que também julga condena e executa a pena, e é o próprio poder judiciário que define se a medida é válida ou não.

Para ilustrar a prática autoritária, remetemos aos autos do Recurso em Habeas Corpus nº 233 julgado pelo Ministro Torquato Jardim no Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 1994), onde determinado cidadão pleiteava o trancamento de ação penal em que era julgado pela ingestão de duas cervejas no dia do plebiscito de 1993. O fato do caso ter chegado até o TSE significa que tanto o Juiz eleitoral quanto o Tribunal Regional Eleitoral já haviam negado seu pedido de trancamento:

“CRIME DE DESOBEDIÊNCIA (COD. EL., ART. 347): CONSUMO DE DUAS CERVEJAS NO DIA DO PLEBISCITO DE 1993 EM CONTRARIEDADE A PORTARIA DE JUIZ ELEITORAL.

PRINCIPIO DA RESERVA LEGAL (CONST., ART. 5, XXXIX): INEXISTENTE NORMA LEGAL, DESCABE A TIPIFICAÇÃO DA CONDOTA EM PORTARIA ADMINISTRATIVA, AINDA QUE A TÍTULO DE PREVENIR DISTÚRBO PÚBLICO E A ASSEGURAR A TRANQUILIDADE NO DIA DAS ELEIÇÕES.

RECURSO DE HABEAS CORPUS PROVIDO PARA TRANCAR A AÇÃO PENAL. EFEITOS ESTENDIDOS "EX OFFICIO" AOS DEMAIS DENUNCIADOS (CPP, ART. 654, PARAGRAFO 2)."

Crime de Dirigir Embriagado e a Venda de Bebida nas Rodovias Federais.

Certamente de todas as medidas de controle ao álcool vistas até aqui nenhuma é mais alardeada do que a famosa “Lei Seca”. A criminalização de condutores embriagados é uma prática antiga. Desde 1941 a lei de Contravenções Penais (BRASIL, 1941) no artigo 34 já previa penas para quem dirigisse sob efeito de álcool pondo em perigo a segurança alheia. O Código de Trânsito Brasileiro (BRASIL, 1997) criou um tipo penal mais específico em 1997, com pena maior, porém o crime continuava sendo de perigo concreto, ou seja, era necessário provar que o condutor de fato gerou perigo para outras pessoas com seu comportamento. Somente em 2008 o Congresso nacional aprovou o que ficou conhecido como “Lei Seca” endurecendo as multas de trânsito para a conduta e suprimindo a exigência da comprovação de um risco real, a partir de então, a mera prática de dirigir sob efeito de álcool se tornou um “crime de perigo abstrato” onde o risco para outros é presumido. Ao longo da última década, foram feitas novas alterações na lei, todas no sentido de aumentar a pena do crime de dirigir embriagado e facilitar a produção de provas por parte dos policiais que atestassem a condição de alteração da capacidade psicomotora do condutor. Hoje, é possível que um condutor seja condenado pelo crime de embriaguez ao volante ainda que ele se recuse a realizar exame de etilômetro ou qualquer outro exame toxicológico, baseando a condenação meramente em provas testemunhais e vídeos filmados no momento da abordagem.

Todavia, o aumento do rigor da lei penal não se traduziu em um aumento no número de condutores presos. Em sua dissertação de Mestrado em Direito, o Policial Rodoviário Federal (PRF) Daniel Jonas Rocha (2015)¹² analisa a estrutura de incentivos dos agentes de trânsito da PRF, e demonstra empiricamente que o endurecimento das leis atua como fator de redução da fiscalização e punição do infrator, pois a criminalização da

¹² ROCHA, Daniel Jonas. “Criminalização do ato de dirigir sob influência de álcool: a (in)eficácia da medida quando analisada a estrutura de incentivos ao agente de trânsito para fiscalizar”. Repositório Institucional do Centro Universitário de Brasília. 2015. Disponível em <<http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/8633/1/61001060.pdf>> Acesso em 18 de Janeiro de 2019

infração de trânsito exige maior tempo de trabalho do policial e o expõe a maiores riscos, o que desestimula a sua atuação.

Em que pese ser aparentemente paradoxal, os resultados encontrados por Daniel Jonas podem ser verificados pelos números produzidos pela regional da PRF do Rio de Janeiro no ano de 2018. Segundo dados do departamento, no estado do RJ foram realizados ao todo 66.865 exames de alcoolemia naquele ano, popularmente conhecidos como “testes do bafômetro”, destes apenas 399 condutores tiveram um resultado positivo para o uso de álcool, enquanto 1.076 condutores se recusaram a realizar o teste. A atual legislação confere aos policiais o poder de prender condutores mesmo quando estes se recusam a realizar o teste, baseados apenas nos seus testemunhos e nos sinais de embriaguez apresentados. Mesmo assim o número de pessoas presas pelo crime de dirigir embriagadas foi de apenas 114. O baixo número de prisões revela que não importa o quanto a lei penal aumente o seu rigor, o processo de criminalização sempre dependerá da atuação do policial da ponta do sistema de justiça criminal. A subjetividade individual do “impositor de regras” (BECKER, 2008)¹³ é o que realmente conta no momento da fiscalização, e ela pode ser influenciada pelos mais diversos fatores.

Analisando as métricas ainda no ano de 2018 da 3ª Delegacia de Polícia Rodoviária Federal do Rio de Janeiro, responsável pela fiscalização da Rodovia Rio Santos, (sendo esta a delegacia que mais criminalizou condutores pelo delito de dirigir embriagado no RJ – 23 das 114 prisões) encontramos o seguinte:

- 128 multas por resultado positivo no teste de alcoolemia
- 323 multas por se recusar a realizar o teste de alcoolemia
- 23 pessoas presas em flagrante pelo crime de dirigir embriagado das quais:
 - 20 por resultado superior ao limite legal de 0,3 mg/L de ar expelido
 - 3 por terem se recusado a realizar o teste mas apresentando notórios sinais de embriaguez.

Podemos concluir portanto que dos 128 condutores que foram flagrados pelo exame do etilômetro, 20 estavam embriagadas com índice que justificou não somente a sua autuação administrativa (qualquer resultado positivo), mas também a sua prisão pelo

¹³ BECKER, Howard. “Outsiders”. Op. Cit.

crime do art 306 do CTB (resultado acima de 0,3 mg/L). Ou seja, cerca de 15,6% dos exames positivos, estão acima do limite legal configurando o crime de trânsito.

A proporção de pessoas que são presas após recusarem a realização do teste é bem menor. Dos 323 condutores que recusaram realizar o teste, apenas 3 foram presos, uma proporção de 0,9%, ou seja menos de 1 a cada 100. É de se supor que diante das pesadas sanções administrativas, um condutor não se recusaria a realizar o exame a não ser que efetivamente houvesse ingerido bebida alcoólica o que sugere que os condutores que se recusaram possivelmente estavam todos embriagados.

A leitura dos registros de ocorrência policiais indica ainda que, dos 3 condutores que foram presos após se recusar a fazer o teste, 2 estiveram envolvidos em acidentes com vítimas e o 3º fugiu de um ponto de fiscalização, obrigando os policiais a empreenderem um “acompanhamento tático”¹⁴ para abordá-lo.

É possível concluir que as alterações legislativas feitas para facilitar a criminalização dos condutores não obtiveram o resultado desejado. Fica demonstrado que os policiais resistem em realizar as prisões, a não ser que a prova produzida durante a fiscalização seja tão contundente (e.g. um resultado positivo que fique registrado em equipamentos auditáveis) a ponto de não ser possível ignorar a flagrância do delito.

Ainda sobre a Polícia Rodoviária Federal, a Medida Provisória 415/08 (BRASIL, 2008) vetou a venda de bebidas alcoólicas nas margens das rodovias federais e conferiu a este órgão o dever de fiscalizar e reprimir esta prática. Na época, a Confederação Nacional do Comércio (CNC) questionou a constitucionalidade da referida medida através da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4017¹⁵, alegando que violava o direito à livre iniciativa dos comerciantes. Além da CNC, diversas outras associações de comerciantes moveram dezenas de ações em todo país na tentativa de obter decisões liminares contra a MP 415/08. Apesar de judicialmente a classe dos comerciantes não terem obtido sucesso em seus pleitos, sua pressão política garantiu que a MP fosse alterada pelo Congresso ao tratar do assunto na “Lei Seca”, excluindo os estabelecimentos situados em áreas urbanas da proibição de vender bebidas nas margens das rodovias.

¹⁴ Categoria nativa utilizada por policiais rodoviários federais para se referir ao que popularmente é conhecido por “perseguição policial”

¹⁵ Em 2022, após 14 anos de tramitação, o pedido da CNC na ADIn 4017 foi julgado improcedente pelo STF

Criadores de Regras x Impositores de Regras

Ao analisar as diversas tentativas de controle da comercialização e do consumo de álcool é necessário deixarmos claro a distinção existente entre os “criadores de regras” e os “impositores de regras”. Becker discorre sobre o papel destes dois personagens em seu livro “Outsiders” (2008)¹⁶. Na concepção do Autor, os criadores de regras são muitas vezes “cruzados morais” que acreditam na sua missão ética de transformação do mundo através das leis que idealizam. Estes muitas vezes precisam da ajuda de outros personagens que constituem um corpo técnico para a elaboração da regra, como médicos, juristas, advogados. A ação destes outros personagens pode trazer influências antes não previstas pelos cruzados morais na elaboração de suas leis, já que estes serão motivados também por seus próprios interesses. Ao longo deste artigo, é possível ver que em diversas oportunidades a legislação criada sofreu influências que a distanciaram das pretensões utópicas de seus defensores, como no caso em que notáveis participantes dos movimentos de temperança acusaram os produtores de aguardente de criarem obstáculos a elaboração de políticas de abstinência, ou quando comerciantes no século XXI conseguiram reverter no congresso a proibição de se vender bebidas nas margens das rodovias em trechos urbanos.

Apesar de tudo que foi demonstrado até aqui sobre a baixa efetividade destas normas, o desejo de controlar a venda de bebida dos criadores de regras não parece esmorecer. Reportagens jornalísticas recentes revelam que o Ministro da Cidadania do governo Bolsonaro, Osmar Terra, tem cogitado implementar proibições de venda de bebidas após horário avançado da noite nas cidades consideradas “mais violentas” (BONIN, GOMES. 2018)¹⁷

Mas é ao avaliar a atividade dos “impositores das regras” que Becker revela a seletividade dos processos de criminalização. Os impositores, ao contrário dos criadores, são aqueles que efetivamente garantirão que as regras sejam cumpridas ou não. Em geral os impositores são policiais. Mas ao contrário do desejo utópico dos criadores de regras, os impositores nem sempre estão imbuídos de um fervor moral em relação as regras, até

¹⁶ BECKER, Howard. “Outsiders”. Op. Cit.

¹⁷ BONIN, Robson; GOMES, Pedro Henrique. “Futuro ministro da Cidadania, Osmar Terra propõe limite para venda de bebidas alcoólicas”. O Globo, 21/12/2018, Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/futuro-ministro-da-cidadania-osmar-terra-propoe-limite-para-venda-de-bebidas-alcoolicas-23320396>> Acesso em 12 de Fevereiro de 2019

mesmo porque deles se espera que apliquem as regras mesmo quando estas mudam. Assim, o impositor tem uma visão mais objetiva sobre a função que desempenha, medindo os esforços que vai empreender para passar uma imagem de eficiência e necessidade de seu trabalho, sem contudo realmente almejar a total erradicação do “mal” que combate, o que acarretaria no fim de seu ofício. Muitas vezes eles atuam priorizando determinadas regras em detrimento de outras.

“Os impositores, portanto, respondendo às pressões de sua própria situação de trabalho, aplicam as regras e criam outsiders de uma maneira seletiva. Se uma pessoa que comete um ato desviante será de fato rotulada de desviante depende de muitas coisas alheias a seu comportamento efetivo.” (BECKER, p 166, 2008)

CONCLUSÃO

Através do entendimento da seletividade dos impositores, podemos explicar porque muitas das iniciativas dos criadores de regras voltadas para o controle do consumo e fornecimento de álcool não “pegaram” (para utilizar um termo popular). Quer seja a arcaica lei de contravenções penais, com suas proibições tão radicais e ignoradas, o Estatuto da Criança e do Adolescente com o seu conflito evidente entre a proibição pretendida e a cultura permissiva do consumo de bebidas por adolescentes, ou mesmo a famosa “Lei Seca” no trânsito, onde a estrutura de incentivos faz com que policiais evitem realizar prisões de condutores embriagados ao contrário de envidar esforços no sentido de criminalizá-los, todas revelam o descompasso entre os valores dos criadores de regras e dos impositores.

No final, o que resta é um discurso moralista a respeito da suposta “impunidade” daqueles que violam as proibições legais, e a fantasia de que ao endurecer as leis e aumentar as penas dos crimes se conseguirá diminuir a prática de determinadas condutas através da improvável intimidação dos agentes. Esse discurso, baseado numa pretensa função preventiva da pena, serve apenas para justificar o aumento do poder punitivo e seletivo dos integrantes do sistema de justiça criminal, para que eles o usem quando e contra quem acharem adequado, segundo seus próprios critérios.

Cite este artigo (ABNT NBR 10520:2002, estilo APA)

BARBOSA, Páris Borges; VELLOSO, Paula Campos Pimenta. **Leis Secas: Pesquisa sobre os mecanismos de controle do consumo de álcool no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista Estudos Políticos, Vol.12 | N.24, pp 19-38, 2021.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Maria Betânia Barbosa. **Plantas Professoras: Dimensões Psíquicas, Históricas e Educativas**. Amazônica: Revista de Antropologia (ONLINE), v. 9, p. 258-292. 2018 Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/view/5491/4576>> Acessado em 09/01/2018

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**; tradução Juarez Cirino dos Santos – 3 ed. – Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BECKER, Howard Saul. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Tradução Maria Luiza X. de Borges; revisão técnica Karina Kuschnir – 1 ed. - Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed. 2008

BONIN, Robson; GOMES, Pedro Henrique. **Futuro ministro da Cidadania, Osmar Terra propõe limite para venda de bebidas alcoólicas**. O Globo, 21/12/2018, Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/futuro-ministro-da-cidadania-osmar-terra-propoe-limite-para-venda-de-bebidas-alcoolicas-23320396>> Acesso em 12 de Fevereiro de 2019

BRASIL. LEI Nº 4.294, DE 06 DE JULHO DE 1921. **Estabelece penalidades para os contraventores na venda de cocaína, opio, morphina e seus derivados**; cria um estabelecimento especial para internação dos intoxicados pelo álcool ou substâncias venenosas; estabelece as formas de processo e julgamento e manda abrir os créditos necessários. 1921 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4294-6-julho-1921-569300-publicacaooriginal-92525-pl.html>>. Acesso

em: 10 de Janeiro de 2019.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 3.688, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941. **Lei de Contravenções Penais**, 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm> Acesso em 10 de Janeiro de 2019.

BRASIL. LEI 4737 DE JULHO DE 1965. **Institui o Código Eleitoral**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm> Acesso em 18 de Janeiro de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. LEI Nº8.069 DE JULHO DE 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm> Acesso em 18 de Janeiro de 2019

BRASIL, LEI Nº9.503 DE SETEMBRO DE 1997. **Institui o Código de Trânsito Brasileiro**. 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm> Acesso em 18 de Janeiro de 2019

BRASIL, MP Nº415 de JANEIRO DE 2008. **Proíbe a comercialização de bebidas alcoólicas em rodovias federais e acresce dispositivo à Lei no 9.503**, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro.. 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Mpv/415imprensa.htm> Acesso em 18 de Janeiro de 2019

BRASIL. LEI Nº 11.705, DE 19 DE JUNHO DE 2008. **Altera a Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11705.htm> Acesso em 18 de Janeiro de 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Habeas-corpus 233. Impetrado com o objetivo de

trancar ação penal ao fundamento de atipicidade da conduta. Relator Ministro Torquato Jardim. Brasília. Diário da Justiça. Seção Única. 17/06/1994. p. 15759

CARVALHO, Jonas Carlos de. **Uma história política da criminalização das drogas no Brasil**: A construção de uma política nacional. Universidade do Estado do Rio de Janeiro–UERJ. Núcleo de Estudos Interdisciplinares de Psicoativos. 2011. Disponível em <http://neip.info/novo/wp-content/uploads/2015/04/carvalho_histria_politica_criminalizao_drogas_brasil.pdf>

Acesso em 11 de Janeiro de 2019.

GANDRA, Alana. **Cirurgias por traumas sobem entre 40% e 60% no carnaval**. Agência Brasil, Empresa Brasileira de Comunicações. 2017 Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-02/cirurgias-de-traumas-sobem-entre-40-e-60-no-carnaval-em-todo-o-brasil>> Acesso em 18 de Janeiro de 2019

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saúde Escolar**, 2015. Coordenação de População e Indicadores Sociais. – Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 132 p Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv97870.pdf>> Acesso em 19 de Janeiro de 2019

LOMBROSO, César. **O Homem Delinquente**. Tradução – Maristela Bleggi Tomasini e Oscar Antonio Corbo Garcia. Porto Alegre. Ed. Ricardo Lenz. 2001

LOPES, Marcus. **500 Anos da Cachaça no Brasil**. Aventuras na História (ONLINE) 2017 Disponível em <<https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/terra-brasilis/500-anos-da-cachaca-no-brasil.phtml>> Acessado em 09/01/2018

MAMONA, Karla. **Ambev é a companhia mais valiosa da América Latina**. Revista Exame. 14 de Julho de 2018. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/mercados/ambev-e-a-companhia-mais-valiosa-da-america-latina/>>. Acesso em 15 de Outubro de 2019.

MISSE, Michel. **Sobre a Construção Social do Crime no Brasil**: Esboços de uma Interpretação. In: Michel Misse. (Org.). Acusados e Acusadores: Estudos sobre ofensas, acusações e incriminações. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2008, v. , p. 13-32

ROCHA, Daniel Jonas. **Criminalização do ato de dirigir sob influência de álcool: a (in)eficácia da medida quando analisada a estrutura de incentivos ao agente de trânsito para fiscalizar.** Repositório Institucional do Centro Universitário de Brasília. 2015. Disponível em <<http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/8633/1/61001060.pdf>> Acesso em 18 de Janeiro de 2019.

SALES, Eliana. **Aspectos da história do álcool e do alcoolismo no século XIX.** Revista do Departamento de História da Universidade Federal de Pernambuco. 2017 Disponível em <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/cadernosdehistoriaufpe/article/viewFile/110065/21988>> Acesso em 11 de Janeiro de 2019.

SZTUTMAN, Renato. **Cauim, substância e efeito: sobre o consumo de bebidas fermentadas entre os ameríndios.** Drogas e Cultura: novas perspectivas, Salvador: Edufba 2008

TORCATO, C. BREVE HISTÓRIA DA PROIBIÇÃO DAS DROGAS NO BRASIL: UMA REVISÃO. Revista Inter-Legere, n. 15, p. 138-162, 26 dez. 2014.

WEBER, Max. **Natureza, pressupostos e desenvolvimento da dominação burocrática.** In.: Economia e sociedade Vol II. Brasília, Ed UNB, 1997

ZAFFARONI, E. Rául e BATISTA, Nilo. **Direito Penal Brasileiro I.** Rio de Janeiro: Revan, 2003; p. 128.