



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

GABRIELLA VIEIRA OLIVEIRA GONÇALVES

Pensando o tabu:
estudo comparado entre Holanda, Portugal e Brasil no tratamento
da *cannabis*

Brasília
2013

GABRIELLA VIEIRA OLIVEIRA GONÇALVES

Pensando o tabu:
estudo comparado entre Holanda, Portugal e Brasil no tratamento
da *cannabis*

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor George Rodrigo
Bandeira Galindo

Brasília

2013

AGRADECIMENTOS

Escrever essa monografia teve um significado muito especial. Finalmente, está chegando o tão esperado bacharelado! No entanto, é bem mais que isso. Foi uma jornada que, há seis anos, começou de maneira incerta e parecia inacabável; hoje, vejo que, embora não tenha passado tão rápido assim, foram momentos especiais de muito aprendizado, dedicação e companheirismo.

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus colegas de trabalho por toda a compreensão, apoio, cumplicidade, ajustes nas agendas para que eu não perdesse aulas e por todas as informações e trocas de ideias que me ajudaram particularmente nesse momento de produção da monografia. Em especial, agradeço a algumas pessoas da equipe da Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência que estiveram presentes em momentos importantes dessa nova graduação e que tornaram esses anos muito mais interessantes: Rogério, Joana, Herbert, Eida, Fernanda, Larissa e Fábio, e também o Alexandre, na SDH. Vocês foram essenciais, cada um a seu modo, nesse processo. Agradeço por toda a compreensão e apoio.

Meus pais e irmãos tiveram um papel essencial com toda a paciência em relação aos encontros perdidos por causa das aulas. Está acabando, pessoal! Sogra, cunhados e sobrinhas lindas (que não param de crescer enquanto você não as pode encontrar por causa da monografia): ser parte dessa família é, para mim, um presente diário. Obrigada! Aos amigos, por ajustarem datas e calendários às necessidades da UnB, e por todo o incentivo que, em momentos desanimadores, fizeram toda a diferença – muito obrigada!

Marcelo, você não faz ideia de como foi essencial para esse diploma que está chegando. A compreensão pelas ausências para estudo, a leitura (criteriosíssima!) da monografia, os lanchinhos nos melhores momentos, a companhia silenciosa, a paciência eterna... você! Tudo isso foi crucial para que esses seis anos de graduação fossem muito mais divertidos! Esse diploma será uma conquista conjunta – como várias outras que ainda teremos! Me inspiro em você todos os dias. Obrigada por ser parte de tudo.

RESUMO

O atual regime internacional de tratamento às drogas, desenhado por três convenções capitaneadas pelas Nações Unidas e ratificadas pelo Brasil, é caracterizado por medidas de proibição que estimulam a adoção de sanções penais voltadas ao consumo e à venda de drogas ilícitas. O debate sobre a *cannabis*, em especial, ganha relevância por ser a droga mais consumida em todo o mundo e, seguindo essa tendência, também no Brasil. O modelo proibicionista, no entanto, é questionado quanto a seus pressupostos e resultados alcançados, de modo que alguns países vêm adotando abordagens alternativas, distanciando-se do regime internacional de drogas predominante. Dois, em especial, merecem destaque: a Holanda, que descriminalizou o uso e a venda de pequenas quantidades de *cannabis*; e Portugal, que descriminalizou o uso de todas as drogas e implementou políticas de prevenção e redução de danos consideradas referência em todo o mundo. Esse trabalho faz um estudo comparado das políticas para a *cannabis* adotada por esses dois países em face da abordagem brasileira vigente, de modo a inquirir se seria possível a adoção de um modelo alternativo, pelo Brasil, no tratamento da questão da *cannabis*. Como resposta, são apresentados alguns subsídios para uma releitura do modelo brasileiro que apontam para a conveniência da descriminalização ou da chamada legalização controlada.

PALAVRAS-CHAVE: drogas, descriminalização, legalização, despenalização, Holanda, Portugal, Brasil, lei de drogas, *cannabis*, maconha.

ABSTRACT

The international drug control regime, designed by three conventions sponsored by the United Nations, all of them ratified by Brazil, is characterized by prohibitive measures that promote the adoption of criminal sanctions for sale and consumption of illicit drugs. In this context, the debate on *cannabis* becomes especially relevant because it is the most used drug in the world and, following this trend, also in Brazil. Nonetheless, this model assumptions and dubious results are now under suspicions and attacks, and some countries have adopted alternative approaches, distancing themselves from the current regime. Netherlands and Portugal stand out among them: the former decriminalized the use and sale of small quantities of *cannabis*, and the latter decriminalized the use of all drugs and implemented prevention and harm reduction policies, regarded as a reference worldwide. This paper makes a comparative study between the policies adopted by these two countries in contrast with the Brazilian approach, to inquire whether it would be possible – or desirable – to adopt an alternative model in Brazil in order to deal with the *cannabis* issue. In response, this study presents some elements to reform the Brazilian approach. These contributions suggest the suitability of two possibilities: decriminalization or the so-called controlled legalization.

KEY WORDS: drugs, decriminalization, legalization, depenalization, Netherlands, Portugal, Brazil, drug law, *cannabis*.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
O objeto deste estudo.....	1
O estudo comparado	3
Despenalização, descriminalização e legalização.....	4
Capítulo 1: As drogas e o cenário internacional.....	8
1.1 A construção do sistema internacional para o controle de entorpecentes	8
1.2 A discussão sobre a questão das drogas.....	12
1.3 A <i>cannabis</i> nesse contexto	22
1.4 Reflexões antes de seguir adiante	26
Capítulo 2: Estudos de caso.....	28
2.1 O modelo holandês	28
2.2 O modelo português.....	35
2.3 O modelo brasileiro	40
Capítulo 3: O estudo comparado.....	55
3.1 Comparação e aprendizados.....	55
3.2 E o Brasil?	58
CONCLUSÃO	63
Referências Bibliográficas	65

INTRODUÇÃO

O objeto deste estudo

O uso e abuso de drogas são um dos maiores desafios enfrentado pela comunidade internacional. O debate a respeito do tema é cercado por discordâncias, pré-conceitos, desinformação e posicionamentos extremados que dificultam análises aprofundadas sobre a eficácia das medidas adotadas atualmente e dos possíveis resultados da eventual adoção de medidas alternativas.

O Brasil incorporou o modelo preconizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) ao ratificar a Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988. Tais instrumentos delimitam parâmetros considerados proibicionistas, segundo os quais o tráfico e o uso de drogas devem ser inseridos no âmbito do Direito Penal. Esse foi o caminho seguido, durante muito tempo, pela maioria dos países signatários das referidas Convenções.

Recentemente, no entanto, cada vez mais propostas alternativas vêm sendo adotadas. Modelos de descriminalização do uso e políticas de redução de danos, em um contexto de críticas à eficácia da Guerra às Drogas¹, têm incentivado a reavaliação do padrão uniforme proposto pela ONU e a adoção de medidas mais adequadas a cada realidade local.

A discussão sobre a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, também conhecida como Lei de Drogas, está inserida nesse contexto. Esse é um debate amplo, envolvendo aspectos diversos, que contemplam desde análises sobre artigos específicos – incluindo questionamentos sobre a constitucionalidade de alguns deles – até questões mais amplas sobre a efetividade e legitimidade de um instrumento que prevê a resposta penal para tutelar ideal, para alguns, inalcançável de abstinência, construído a partir de preceitos morais.

No âmago dessas discussões, um assunto, em especial, chama atenção: **o tratamento dado pelo Brasil ao uso da *cannabis* (maconha), em meio a um debate que avanta a possibilidade de afastamento ou mesmo abandono dos preceitos proibicionistas.**

A escolha por essa substância em especial é a tentativa de delimitar o tema, pois a discussão sobre as drogas em geral é muito mais ampla. Ademais, há grandes controvérsias

¹ Alguns detalhes da iniciativa conhecida como Guerra às Drogas serão trabalhados no Capítulo 1, “As drogas e o cenário internacional”.

sobre os efeitos da *cannabis*, existindo argumentos no sentido de que seriam comparáveis àqueles produzidos pelo tabaco, droga lícita. Considerada uma droga mais leve, poderia ser o caminho experimental em eventual revisão da posição brasileira quanto ao tema.

A fim de permitir análise mais fundamentada, será realizado o estudo comparado entre o Brasil, que despenalizou formalmente o uso da *cannabis* (e de outras drogas) com a Lei nº 11.343/06, e dois outros países considerados referência: a Holanda, que adotou uma política considerada emblemática ao não apenas descriminalizar o uso da *cannabis*, mas, também, permitir a venda de pequenas quantidades da substância, no que é exemplo único no mundo²; e Portugal, por ter descriminalizado o uso de todos os tipos de drogas em 2001 e adotado um modelo abrangente de abordagem à questão, prevendo políticas de redução de danos e de apoio a usuários e dependentes.

O objetivo dessa análise é perceber se, no contexto delineado pelas Convenções das Nações Unidas, a realidade brasileira comportaria outra abordagem ao tratamento da *cannabis*, na linha do que foi realizado por Portugal e Holanda. Partindo da premissa de que a resposta penal tem se mostrado inadequada e ineficaz, a pesquisa será orientada a partir da seguinte pergunta: **é possível a adoção de modelo alternativo, pelo Brasil, no tratamento da questão da *cannabis*? Como resposta, levanta-se a hipótese de que, no Brasil, seria possível e conveniente legalizar, ou ao menos descriminalizar, a *cannabis*.**

Com esse objetivo em pauta, a monografia – cujo título faz alusão direta ao documentário “Quebrando o Tabu”, dirigido por Fernando Grostein Andrade e famoso pela participação do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso – está organizada em três capítulos. O primeiro faz uma reflexão sobre o tratamento dado às substâncias ilícitas no cenário internacional, trazendo informações sobre a chamada Guerra às Drogas e a situação específica da *cannabis* nesse contexto. O segundo capítulo trata das abordagens holandesa, portuguesa e brasileira em relação à questão das drogas, em geral, e da maconha, em particular. Por fim, o terceiro capítulo se propõe a pensar se as opções holandesa ou portuguesa seriam viáveis no Brasil, e quais alternativas seriam possíveis na realidade brasileira.

² Recentemente, em dois estados norte-americanos – Washington e Colorado –, os eleitores aprovaram a legalização da maconha para uso recreativo, o que deve ocasionar atritos com a legislação federal daquele país. De qualquer maneira, seu consumo medicinal já é uma realidade em 16 estados e no Distrito de Colúmbia (G1 MUNDO. **Colorado e Washington legalizam o uso recreativo da maconha.** Traz informações sobre os primeiros estados americanos a legalizar o uso recreativo da maconha. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/eleicoes-nos-eua/2012/noticia/2012/11/colorado-e-washington-legalizam-o-uso-recreativo-da-maconha.html>>. Acesso em 01 de dezembro de 2012).

O estudo comparado

A análise comparada será realizada a partir do estudo de caso de dois países escolhidos em função de suas características, que os distinguem no âmbito dos regime internacional de controle de drogas.

O estudo de caso é um importante recurso para a análise de uma situação específica, sendo necessário definir os mecanismos de investigação para que a pesquisa não se torne apenas uma descrição dos fatos. Demanda algo mais que a apresentação da situação e de seus desdobramentos, pois coloca o pesquisador na condição de analista, para o que é necessário aporte bibliográfico, estudo da legislação e acompanhamento do caso.

Nesta pesquisa, será feito o estudo de caso da Holanda e de Portugal, que foram escolhidos em função das características bastante peculiares que imprimiram às suas políticas de drogas, como explicado anteriormente; em seguida, a partir dos elementos trazidos pelos estudos de caso, se procederá à análise comparada, a qual trará subsídios para responder às perguntas levantadas.

A comparação é colocada por alguns autores como um requisito fundamental para a objetividade científica nas ciências sociais, em face da frequente dificuldade de aplicar a metodologia experimental nesse campo. Assim, é o método comparativo que

[...] nos permite romper com as singularidades dos eventos, formulando leis capazes de explicar o social. Nesse sentido, a comparação aparece como sendo inerente a qualquer pesquisa no campo das ciências sociais, esteja ela direcionada para a compreensão de um evento singular ou voltada para o estudo de uma série de casos previamente escolhidos (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998, p. 1).

Segundo SCHNEIDER e SCHIMITT (1998, pp. 31-2), esse método tem sido utilizado de maneiras diversas nas ciências sociais, pois há várias posições sobre como deve ser empregado na construção de quadros conceituais e na formulação de hipóteses e sua validação. Seria possível apontar três tipos de análise comparativa: o controle das hipóteses, que são os estudos dedicados ao exame sistemático da variação existente entre os casos, com o objetivo de gerar e controlar hipóteses; a demonstração paralela, na qual situações em diversos casos são analisados a partir de um conjunto de conceitos, categorias ou modelos concretos, sendo uma abordagem que auxilia no processo de elaboração de teorias; e o contraste de contextos, caracterizado pela comparação de dois ou mais casos, com a finalidade de colocar em evidência suas diferenças recíprocas.

A debilidade de qualquer das três perspectivas analíticas serve como estímulo para que o pesquisador recorra às demais para complementar a sua argumentação, formando um “ciclo de investigação [...], que permite situar o uso do método comparativo dentro de um campo teórico-metodológico abrangente, composto por múltiplas estratégias de abordagem dos objetos empíricos” (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998, p. 32).

Nessa perspectiva, SCHNEIDER e SCHIMITT (1998, pp. 34-6) apresentam algumas dimensões implícitas do modelo comparativo, a título de sugestão para quem pretende dele se valer como ferramenta de pesquisa. A primeira delas é a seleção de duas ou mais séries de fenômenos que sejam efetivamente comparáveis, permitindo recortes delineados no tempo e no espaço, capazes de tornar os universos pesquisados claramente reconhecíveis. A segunda dimensão, por sua vez, é a escolha dos elementos a serem comparados, etapa essencial da metodologia³.

Com o objetivo de analisar as experiências holandesa e portuguesa em face da realidade brasileira, a demonstração paralela e o contraste de contextos serão utilizados neste estudo, tendo como parâmetros três elementos fundamentais: o contexto político e social no qual foi adotada a descriminalização; as ferramentas institucionais necessárias para concretizar a nova abordagem à *cannabis*; e as consequências da descriminalização, principalmente quanto aos índices de uso da droga após a mudança.

Despenalização, descriminalização e legalização.

Como observação preliminar, é importante diferenciar os termos despenalização, descriminalização e legalização. Todos remetem a estratégias de tratamento à questão das drogas e variam de acordo com maior ou menor distanciamento do modelo proibicionista.

A despenalização do uso de drogas, proposta intermediária entre o proibicionismo e os modelos alternativos, caracteriza-se pela exclusão da aplicação da pena privativa de liberdade ao usuário, permanecendo a proibição da conduta dentro do Direito Penal. Apesar de manter a essência do controle penal sobre as drogas, reduz o impacto da repressão, ou mesmo exclui a possibilidade da punição sobre o uso e a posse. Haverá despenalização quando a conduta,

³ Os autores apontam ainda uma terceira dimensão denominada generalização, essencial por fazer o estudo comparado ser mais do que uma coleção de casos interessantes. É considerada a chave para garantir a correta articulação entre os dados empíricos e a teoria. No entanto, esta monografia não tem o objetivo de construir uma hipótese ou definir generalizações; seu objetivo consiste em responder a uma questão pontual, qual seja: se as experiências adotadas nos dois países selecionados poderiam subsidiar uma alternativa ao tratamento que é dado pelo Brasil ao tema.

embora típica, deixar de ser punida com pena de prisão, ou quando esta não mais puder ser aplicada, seja pela criação legal de institutos de substituição da pena, seja pela interpretação jurisprudencial ou pela não proposição da ação penal – que ocorre nos países onde a atuação do Ministério Público é regida pelo princípio da oportunidade (BOITEUX, 2006, p. 83). Ainda que possa ser considerada um avanço, essa estratégia é criticada pela limitação de seu alcance, pela manutenção da abordagem repressiva e simbólica do Direito Penal e por não contrariar a estigmatização do usuário e do dependente⁴ (BOITEUX, 2006, p. 82-5). No Brasil, é possível dizer que há despenalização, pois, de acordo com o art. 28 da Lei nº 11.343/06, pune-se a posse de entorpecentes somente com penas diversas da de prisão.

A descriminalização do uso, por sua vez, significa a retirada da conduta do rol de crimes, por lei ou por interpretação jurisprudencial, ainda que mantidos controles em outras esferas, como a administrativa. É uma alternativa à repressão do sistema penal e funda-se na defesa do direito à privacidade, à vida privada e no direito de dispor de seu próprio corpo. Há divergências sobre quais tipos de drogas devem ser excluídos do controle penal. Ainda que não questione o sistema proibicionista, a descriminalização contraria a interpretação literal dos tratados internacionais e representa medida de relevante impacto ao diminuir a estigmatização do usuário e o seu envolvimento com o sistema penal. É o modelo adotado em Portugal (BOITEUX, 2006, pp. 86-8 e 84)

É importante ressaltar que a retirada do uso de drogas do controle penal deve ser acompanhada por políticas de redução de danos, campanhas de esclarecimento e prevenção e acesso a serviços de saúde para tratamento da dependência. Ainda, deve-se destacar que essa abordagem sofre críticas por seu caráter contraditório, pois, por um lado, tolera os usuários, mas, por outro, reprime o tráfico que os abastece, deixando sem solução um dos principais problemas relacionado às drogas, que são os efeitos negativos da ilegalidade do comércio. Contudo, a descriminalização do uso não deixa de ser uma etapa transitória e necessária à superação do modelo de proibição (BOITEUX, 2006, pp. 87-90).

Em um passo adiante está a despenalização do pequeno tráfico de drogas leves e do seu cultivo. Segundo BOITEUX (2006, p. 91), a Holanda adota esse modelo em relação à *cannabis*. Ele parte do pressuposto de que, se as pessoas forem autorizadas a plantar para uso próprio, então não recorrerão ao tráfico, que explora o risco da proibição. Essa abordagem não contesta diretamente os fundamentos proibicionistas, ao manter a vedação da conduta na

⁴ “Em alguns casos, a despenalização somente é aplicável à primeira passagem do agente pelo sistema penal, após o que ele poderá receber uma pena de prisão, ainda que de curta duração, atingindo assim a figura do dependente, normalmente com mais de uma passagem pelo sistema. [...] controle penal continua sendo aplicado sobre os usuários problemáticos, sempre os mais vulneráveis” (BOITEUX, 2006, p. 85).

lei; no entanto, propõe uma prática tolerante que evita a aplicação da norma penal aos casos concretos. Por ser setorizada – ao liberar o comércio apenas da *cannabis* –, essa estratégia não altera a problemática do mercado ilícito.

A abolição de qualquer lei restritiva ao consumo e à venda de drogas é chamada liberalização, e baseia-se no direito do indivíduo de dispor de seu corpo como queira. A venda e a circulação de drogas, nesse modelo, seriam reguladas pelas leis de mercado. Embora liberal em termos teóricos, é um modelo que traz consequências “desastros[as] em termos de saúde pública, além de difícil implementação e aceitação pública” (BOITEUX, 2006, p. 91).

A legalização, por outro lado, retira qualquer incidência penal sobre o uso, a posse e o comércio de drogas, mas mantém um controle mínimo ao aceitar regulamentação legal sobre essas condutas e, segundo BOITEUX (2006, pp. 92), pode ser diferenciada em três modalidades distintas.

A legalização liberal, embora também preveja a regulação das drogas pelas leis de mercado, admite alguns controles estatais semelhantes aos adotados em relação ao álcool e ao tabaco, além de perceber a importância de políticas de redução de danos. Esse modelo, no entanto, é questionado por não reconhecer que a substância entorpecente é uma mercadoria especial a qual necessita de limitações além das leis do mercado (BOITEUX, 2006, p. 92).

A legalização estatizante é aquela em que o Estado controla a distribuição e a venda de drogas, permitindo a regulação sobre a pureza das substâncias e a realização de campanhas preventivas e educativas. No entanto, “os indivíduos passariam a depender do Estado, situação que os colocaria sob uma nova forma de vigilância. [Ademais,] seria de difícil implementação em países em desenvolvimento, como o Brasil, onde o Estado não tem condições de implementar esse custoso modelo” (BOITEUX, 2006, pp. 92-3).

Por fim, a legalização controlada parte do pressuposto de que o conceito de droga abrange substâncias diversas – como álcool, tabaco, maconha e heroína – que pouco têm em comum entre si, a não ser o fato de que são substâncias psicoativas e passíveis de causar efeitos indesejáveis ao indivíduo e à sociedade. Partindo do pressuposto de que o ideal de abstinência é irrealizável e que a droga é um fato permanente na vida econômica e social, essa abordagem visa à substituição da proibição das drogas por uma regulamentação de sua produção, comércio e uso, com o objetivo de evitar os abusos prejudiciais à sociedade, tendo como base os princípios de uso discreto, propaganda proibida, produção e distribuição orientadas pelo Estado. Essa atuação permite dirimir o tráfico, ampliar estratégias de redução de riscos e diminuir os efeitos negativos da proibição, como overdose, disseminação do HIV e delinquência (BOITEUX, 2006, pp. 93-4).

É um modelo que reconhece ao usuário o direito de consumir drogas por sua própria decisão e risco, mas, ao mesmo tempo, impõe a ele o dever de submissão desse uso ao controle do Estado. Isso porque as drogas não podem ser consideradas uma mercadoria comum e, por isso, devem ser submetidas a restrições específicas. A regulamentação da produção e da distribuição, no entanto, seria papel de outros ramos do Direito – como administrativo, comercial e tributário – que não o penal, o qual teria papel subsidiário, incidindo sobre condutas consideradas mais graves, com o objetivo de prevenir eventuais abusos a terceiros cometidos por usuários (em estado de euforia ou excitação decorrente da ingestão de droga) ou por comerciantes (no caso de contrabando ou adulteração, por exemplo) (BOITEUX, 2006, pp. 94-6).

Ao defender que a regulação deve ser diversificada de acordo com o tipo de droga (e em razão dos riscos específicos que representam à saúde), a legalização controlada representa enfrentamento direto ao proibicionismo e rompe com a generalização por ele proposta. Ademais, é uma abordagem que traz ganhos potenciais para o usuário – como a segurança do produto consumido – e para o Estado – por exemplo, aumentando a capacidade de lidar com o tráfico, enfraquecido pela diminuição do preço das drogas em razão do mercado lícito, abrindo nova frente no comércio e na agricultura, aumentando a arrecadação de impostos, multas e taxas incidentes sobre as drogas e, também, reduzindo os gastos relativos à Guerra às Drogas (BOITEUX, 2006, pp. 96-7).

Em síntese, a despenalização é a decisão – por meio da lei, de jurisprudência ou de atuação policial – de não atribuir pena de prisão a determinada conduta, ou não processar quem a pratica; descriminalização é a eliminação de sanções sob a lei penal, com uso opcional de penas administrativas; e a legalização é tornar lícito determinado comportamento, sem aplicar qualquer pena criminal ou administrativa.

CAPÍTULO 1: AS DROGAS E O CENÁRIO INTERNACIONAL

1.1 A construção do sistema internacional para o controle de entorpecentes

O sistema internacional para o controle de entorpecentes é baseado em uma série de acordos e convenções que foram sendo construídos a partir de 1909 com o objetivo de erradicar o cultivo, a produção, a distribuição e o consumo de entorpecentes, institucionalizando e consolidando o modelo global pautado pela proibição que prevalece nos dias hoje. Os Estados Unidos da América (EUA) tiveram papel fundamental na construção desse sistema.

O cultivo e uso de drogas é uma prática comum em diversas sociedades e, durante o século XVIII, as relações coloniais estimularam a comercialização de algumas drogas, especialmente o ópio (BUXTON, 2010, p. 65). Os EUA estiveram relativamente marginalizados do comércio e da discussão sobre o ópio e outras drogas então negociadas, como a coca e a *cannabis*, o que BUXTON (2010, pp. 68-9) atribui a três motivos principais: em primeiro lugar, o álcool, e não as drogas, era visto como o grave problema social americano; em segundo lugar, o Governo Federal não tinha poderes para agir, em razão da organização institucional americana de separação de competências entre entes federados; por fim, os EUA eram desprovidos de posses extraterritoriais, as quais podem ser apontadas como o principal estímulo para o envolvimento dos demais países no comércio de drogas.

A mudança da posição do Governo Federal americano, de um distanciamento da questão do ópio para liderança no debate sobre o tema, foi desencadeada pela aquisição das Filipinas (e de outras colônias no Caribe e Pacífico) após vencer a Espanha na Guerra Hispano-Americana de 1898 (BUXTON, 2010, p. 70). O *lobby* realizado por missionários cristãos junto ao Governo foi essencial para a adoção de medidas proibitivas que se tornaram o embrião da futura narcodiplomacia americana, caracterizada pela ideia de que o uso de substâncias tóxicas era moralmente errado e prejudicial, e que os governos nacionais tinham a responsabilidade de atuar proativamente para prevenir que as pessoas fizessem danos a si mesmas por meio da eliminação da oferta de entorpecentes.

As conferências internacionais sobre drogas

A *Conferência de Xangai*, realizada em 1909, foi o primeiro encontro internacional sobre o ópio. Embora não tenha resultado em um acordo concreto, teve enorme significado

por ter lançado as bases do diálogo internacional sobre o ópio e outras drogas. A posição então mantida pelos EUA era a de que o comércio de drogas deveria ser proibido, e a oferta de entorpecentes, eliminada em sua fonte. A ênfase na proibição à produção e ao uso de drogas que guiava a atuação americana era, no início do século XX, a posição minoritária, pois havia o entendimento de que a regulação deveria prevalecer sobre a proibição. Afinal, proibir o ópio era considerado contraprodutivo, já que tentativas anteriores de eliminar a comercialização de determinados produtos – como café, álcool e tabaco – levaram ao florescimento do mercado negro, tendo em vista que a demanda continuou a existir (BUXTON, 2010, pp. 71-2).

A *Primeira Convenção Internacional do Ópio*, resultante de encontro realizado em Haia no ano de 1912, institucionalizou o princípio de que apenas a necessidade médica deveria autorizar a produção, o comércio e o uso de opióides e cocaína (BUXTON, 2010, p. 74). A chamada *Segunda Convenção do Ópio* foi assinada em Genebra, em 1925, e expandiu o controle sobre a produção de drogas ao estabelecer certificados de importação e exportação requeridos para todas as transações de drogas entre países. Pela primeira vez, a *cannabis* foi incluída no sistema de controle internacional (BUXTON, 2010, pp. 75-6). Enquanto as convenções anteriores buscavam demarcar o mercado legítimo de drogas, a *Convenção para a Repressão ao Tráfico Ilícito e às Drogas Nocivas*⁵, de 1936, voltou-se para o comércio ilegal, impondo medidas punitivas ao tráfico de substâncias ilícitas. Essa foi a última iniciativa no entreguerras para definição do regime internacional de tratamento às drogas (BUXTON, 2010, pp. 77-8).

Os EUA tiveram papel essencial na instauração de um regime global de controle de drogas. Embora aderissem a esse modelo, vários países europeus como Holanda, Inglaterra, França e Espanha, continuavam convencidos da importância de apoio médico aos usuários de drogas ao invés da abordagem penal americana. De qualquer maneira, o padrão de controle de drogas que se criou refletia o núcleo de valores dos EUA, que promoveram a internacionalização de ideias voltadas para a proibição, bem como o combate à oferta em oposição às atividades focadas na demanda e a “demonização” crescente do usuário de drogas para justificar medidas repressivas (BUXTON, 2010, pp. 78-80).

A capacidade dos Estados Unidos de influenciar o sistema internacional de drogas foi potencializado pelo novo equilíbrio de poder que surgiu após a Segunda Guerra Mundial. O grande marco dessa nova fase foi a *Convenção Única sobre Entorpecentes*, de 1961, que

⁵ *Convention for the Suppression of the Illicit Traffic and Dangerous Drugs.*

pretendia acabar com toda a produção que não fosse voltada a propósitos medicinais. Para isso, a Convenção requereu a adoção de legislação doméstica que banisse o uso para outras finalidades e demandou a construção de leis penais mais rígidas para punir os envolvidos no comércio ilegal de drogas (BUXTON, 2010, p. 85). Em 1972, foi assinado o Protocolo de Emendas à Convenção Única, que, além de outras medidas relacionadas à oferta, introduziu importante mudança voltada à demanda. Os Estados-parte foram solicitados a prover tratamento, educação, cuidado, reabilitação e reintegração social aos usuários e viciados em drogas, autorizando a adoção de medidas menos repressivas. Esses dispositivos servem, hoje, como fundamento legal aos países europeus que adotam políticas alternativas de redução de danos e opções de tratamento (BUXTON, 2010, pp. 85-6 e BOITEUX et al., 2009, p. 19).

Em 1971, foi assinada a *Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas*, com o objetivo de responder aos avanços na produção de drogas sintéticas (BUXTON, 2010, p. 86). Essas duas Convenções foram seguidas por diversas medidas repressivas no nível doméstico. Nos Estados Unidos, de maneira específica, o Governo Nixon lançou, em 1969, a chamada Guerra às Drogas, que reposicionou o tema como assunto de segurança nacional, legitimando esse país a atuar em outros para eliminar focos de produção. A Guerra às Drogas foi retomada pelo Presidente Ronald Regan em 1982, tendo como ênfase a erradicação do cultivo principalmente na América do Sul. Cabe destacar que, como país consumidor, a completa eliminação do comércio sempre foi uma posição que demandou pouco sacrifício dos EUA, mas exigiu mudanças estruturantes em termos sociais e institucionais em outros países (BUXTON, 2010, pp. 86-8 e 68).

A *Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas*, de 1988, marca o último esforço no âmbito internacional de regulamentação e controle de drogas, tendo como foco o tráfico ilícito e mecanismos adicionais para fortalecer a confiança no regime de controle. Nesse instrumento, foi abordada a necessidade de os Estados coordenarem práticas antitráfico e incluírem legislação criminal doméstica para prevenir lavagem de dinheiro e permitir extradições; foi definida a instauração de controle sobre as matérias-primas necessárias à produção de drogas sintéticas; e definiram-se diretrizes para harmonização de leis nacionais de drogas (BUXTON, 2010, p. 89). Pela primeira vez, foi incluída, no âmbito internacional, a repressão ao usuário, recomendando aos países signatários que, ressalvados os princípios constitucionais e o ordenamento jurídico interno, caracterizassem como ilícito penal a posse, a aquisição ou o cultivo intencional para consumo pessoal (art. 3.2) (BOITEUX et al., 2009, pp. 19-20).

1998 e 2009: Assembleia Geral das Nações Unidas para o problema das drogas

Embora a Convenção de 1988 tenha sido a última sobre o tema, em 1998, ocorreu a XX Sessão Especial da Assembleia-Geral da ONU (UNGASS), durante a qual foi reforçada a filosofia construída ao longo dos anos e sintetizada no slogan “*A Drug Free World – We Can Do It!*”. Na ocasião, os Estados-membros das Nações Unidas comprometeram-se a obter resultados mensuráveis na redução da oferta e da demanda de drogas ilegais até 2008⁶.

Em 2009, foi chamada uma reunião da Comissão de Drogas Narcóticas (CND), das Nações Unidas, com o objetivo de redigir uma declaração política que apresentasse a política oficial da ONU até 2019. Apesar de admitir em parte o fracasso das políticas de drogas vigentes frente à meta proposta, o discurso oficial do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) atribuiu essa fragilidade à implementação inadequada das Convenções e à falta de vontade política dos países (BOITEUX et al., 2009, p. 26).

Durante essa reunião, após a aprovação do Plano de Ação e da Declaração Política, o governo da Alemanha leu uma declaração interpretativa do texto oficial, assinada por 25 países (o Brasil não era um deles), para os quais os “serviços de apoio relacionados” seriam entendidos como “redução de danos”, embora tal expressão não tenha constado no documento oficial mesmo após intensos debates. A declaração interpretativa expressou publicamente, pela primeira vez, o dissenso entre os países com relação às medidas de controle de drogas. Oficialmente, porém, não houve grandes mudanças em relação ao que se elaborou em 1998, com exceção do cuidado em abrandar as metas previstas ao final do período (BOITEUX et al., 2009, pp. 28-9).

Cem anos de regime internacional para tratamento da questão das drogas

Atualmente, o posicionamento dominante no cenário internacional é o de repressão à produção, comercialização e consumo de quaisquer substâncias entorpecentes.

No entanto, é possível dizer que o consenso que sustenta o modelo atual está se quebrando. Os índices de cultivo, produção e consumo de substâncias ilícitas seguem altos, e o mercado de drogas se tornou mais complexo, dinâmico e diversificado. Interesses na legalização e nas questões relacionadas à demanda correm em paralelo com a revisitação da

⁶ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Drogas: marco legal**. Lista as referências legais do sistema internacional de drogas. Disponível em: <<http://www.unodc.org/southerncone/pt/drogas/marco-legal.html>>. Acesso em 18 de julho de 2012.

estratégica voltada aos países produtores. O quadro conceitual usado para responder à questão das drogas tem mais de 100 anos de idade, e foi elaborado em um período de regime colonial, tensões sociais, racismo e desconhecimento sobre questões médicas e científicas. Esse é um dos argumentos que reforçam a importância de pensar novas alternativas e parâmetros que guiem a atuação internacional nesse aspecto (BUXTON, 2010, P. 90; BOITEUX et al., 2009, pp. 28-9).

1.2 A discussão sobre a questão das drogas

Ao longo do século XX, a maior parte dos governos tornou ilegal o comércio e o consumo de drogas. No entanto, apesar desses esforços, os índices de produção e consumo mantiveram-se praticamente os mesmos⁷, novas drogas surgiram e o comércio floresceu. Esse contexto levanta questionamentos a respeito da eficácia da estratégia capitaneada pelo discurso de Guerra às Drogas, possibilitando reflexões sobre se as políticas voltadas à proibição não seriam mais danosas do que as drogas em si mesmas (KEEFER; LOAYZA; SOARES, 2010, p. 9).

Nas próximas páginas, serão apresentados os principais argumentos levantados no debate que envolve o regime de proibição de drogas e as propostas alternativas a esse modelo.

O regime de proibição: saúde pública, produtividade e crime

Estima-se que 230 milhões de pessoas, ou 5% da população adulta mundial, tenha usado drogas pelo menos uma vez no ano de 2010. Esse número se manteve relativamente estável entre 2006 e 2010, período no qual entre 3,4% e 6,6% da população de adultos (pessoas entre 15 e 64 anos) relataram ter usado alguma substância ilícita no ano anterior (UNODC, 2012, p.1).

A saúde pública figura como uma das consequências mais graves relacionadas ao uso de drogas ilícitas. Dos 230 milhões de usuários, estima-se que 12% possam ser considerados problemáticos por desenvolver dependência ou outros tipos de comportamentos temerários relacionados às drogas (UNODC, 2012, p. 59 e p. 70).

⁷ A percepção de que os índices de produção e consumo mantiveram-se estáveis nas últimas décadas decorre da comparação entre relatórios produzidos pela UNODC em 2012 e em 2001, sendo que este traz dados do início da década de 1990 (pp. 225-254).

A dependência é prejudicial não apenas ao usuário, mas à sociedade como um todo, que é obrigada a arcar com os custos de tratamento demandado pelos viciados. Segundo a UNODC (2012, p. 4), seriam necessários entre 200 e 250 bilhões de dólares – ou seja, entre 0,3% e 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial – para cobrir os custos relacionados ao tratamento de usuários de drogas em todo o mundo. No âmbito dos comportamentos temerários, merece destaque o risco de disseminação de doenças contagiosas. Entre os usuários de drogas injetáveis, aproximadamente 20% são portadores de HIV, 47% de Hepatite C e 15% de Hepatite B (UNODC, 2012, p. 1). Por fim, deve ser ressaltado que ocorreram entre 99 e 253 mil mortes, em 2010, em todo o mundo, decorrentes do uso de drogas, o que representa entre 0,5% e 1,3% de todas as mortes na faixa etária entre 15 e 64 anos (UNODC, 2012, pp. 16-7).

O impacto do uso de drogas ilícitas na produtividade força de trabalho também é alto, pois fatores como absenteísmo, acidentes de trabalho, conflitos no ambiente profissional, entre outros, contribuem para a diminuição de seus índices. Estudo feito nos EUA sugere que as perdas de produtividade foram equivalentes a 0,9% do PIB, e levantamentos em outros países mostram prejuízos entre 0,3% e 0,4% do PIB (UNODC, 2012, p. 4).

Os custos associados com crimes relacionados a drogas também são substanciais. Usuários de drogas geralmente praticam crimes patrimoniais para financiar o seu vício, principalmente depois de perderem o emprego (em razão da diminuição de sua produtividade por causa do consumo de drogas). Muitos criminosos estão sob influência de drogas ilícitas que diminuem a inibição no momento da prática do crime (UNODC, 2012, p. 71). Além disso, somam-se a essas ocorrências as taxas de violência decorrentes do tráfico promovido pelo crime organizado e das disputas entre grupos rivais e os altos índices de corrupção associados ao poder financeiro do tráfico.

Segundo a abordagem proibicionista, a eventual legalização da produção e do uso de drogas provavelmente levaria ao aumento do consumo (UNODC, 2012, p. 96), o que elevaria os gastos com saúde e os efeitos adversos relacionados à perda de produtividade e às altas taxas de criminalidade.

O regime de proibição: os resultados obtidos

O controle de drogas é aplicado com o objetivo de diminuir a oferta e aumentar o risco para produtores, traficantes e usuários de substâncias ilícitas. Como consequência, seria

possível manter os preços acima do equilíbrio que existiria em um mercado legalizado (UNODC, 2012, p. 68).

O sistema de controle de drogas mantém os preços acima do preço de equilíbrio do mercado pelo impacto que representa na curva de oferta e demanda de drogas ilícitas. Tornar a produção e o tráfico ilegais tende a jogar a curva de oferta para a esquerda, o que significa que menos produtores e traficantes estarão dispostos a assumir o risco necessário para produzir e vender as drogas, para qualquer preço estabelecido pelo mercado. A severidade na mudança da curva para a esquerda depende da promulgação e da implementação de leis repressivas (UNODC, 2012, p. 68).

Em paralelo, o controle de drogas tende a mudar a curva de demanda também para a esquerda, o que significa uma diminuição global na demanda por drogas para qualquer preço dado. Sobre esse aspecto, é esclarecedor o gráfico desenhado pela UNODC.

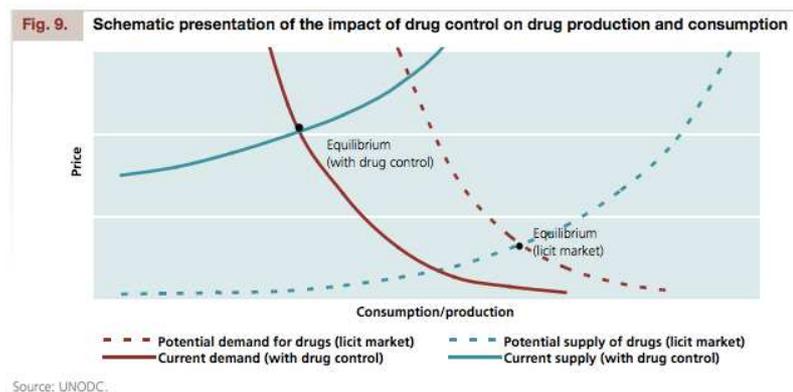


Gráfico 01: Curvas de oferta e demanda de drogas.
Fonte: UNODC, 2012, p. 68

Segundo a UNODC (2012, p. 68), menos pessoas estarão dispostas a usar drogas se isso significar quebrar a lei e enfrentar sanções. Assim, o preço mais elevado reduz, antes de qualquer coisa, a inicialização do uso de drogas.

As pessoas que se tornam dependentes, em geral, são pouco suscetíveis a alterações no preço do produto, pois estão dispostas a consumi-lo mesmo que precisem pagar mais por isso, o que torna a curva de demanda menos elástica às variações de preço. No longo prazo, porém, o consumo total eventualmente cairá se os preços se mantiverem altos e os dependentes encontrarem dificuldades crescentes para financiar seus hábitos. No entanto, se os preços caírem, é certo que aumentarão seu consumo (UNODC, 2012, p. 68).

Cabe destacar que o regime de proibição não é o único capaz de causar deslocamentos nessas curvas. A da demanda, por exemplo, pode ser alterada para a esquerda por políticas

baseadas em prevenção e tratamento de usuários. No entanto, a aplicação da lei reforça essas práticas ao encorajar usuários a entrar e permanecer em tratamento. Similarmente, no lado da oferta, medidas socioeconômicas podem ampliar o efeito do controle de drogas (UNODC, 2012, p. 68).

Atualmente, a maior parte dos usuários de drogas são jovens. A iniciação no uso de substâncias psicoativas em geral (incluindo álcool, tabaco e drogas) ocorre por volta da mesma idade. No entanto, os índices de uso relacionados a substâncias lícitas continuam elevado nos grupos de idade mais avançados, enquanto nesses mesmos grupos há uma diminuição relacionada ao uso de drogas ilícitas. Segundo a UNODC (2012, p. 64), uma explicação provável para isso é a menor propensão dos adultos em transgredir a lei e as normas sociais. Assim, o sistema de controle de drogas agiria como um forte inibidor à continuidade do uso na fase adulta, mesmo que esses adultos tenham experimentado substâncias ilícitas na adolescência.

Por todos esses motivos, a UNODC (2012, p. 93 e 97) avalia que a implementação do sistema de controle de drogas parece ter alcançado o efeito desejado de conter a expansão do problema relacionado às substâncias ilícitas e de limitar a propagação de seu uso e dependência, mantendo o consumo de drogas em um patamar muito menor do que o de substâncias psicoativas legalizadas.

As críticas à proibição: o custo da Guerra às Drogas

Apesar de não negar os efeitos prejudiciais que as drogas causam aos usuários e à sociedade, os críticos às políticas de proibição às drogas questionam se a escolha pelo regime de proibição seria o melhor caminho a ser trilhado. Para esse analistas, muitas vezes, as consequências negativas desse modelo são mais intensas do que as drogas em si mesmas.

De acordo com os críticos da abordagem proibicionista, um primeiro aspecto a ser considerado diz respeito ao custo da Guerra às Drogas. Nesse sentido, KEEFER; LOAYZA; SOARES (2010, pp. 12-3) afirmam que os Estados Unidos gastam anualmente em torno de 40 bilhões de dólares na Guerra às Drogas, três quartos dos quais são direcionados a atividades de apreensão e punição de usuários e traficantes. O governo mexicano, por sua vez, gasta cerca de nove bilhões de dólares no combate ao tráfico, o que significa três vezes mais que os EUA em termos de percentual do PIB. Além dos custos monetários diretos, os custos de oportunidade para manutenção do aparato policial, judiciário e sistema prisional devem ser

considerados, pois são valores que poderiam ser gastos em educação, prevenção e saúde, caso a escolha fosse por outro paradigma que não o proibicionista.

De acordo com a organização não-governamental *Drug Policy Alliance*⁸, é possível dizer que a Guerra às Drogas envolve os seguintes números:

- Valor gasto anualmente pelos Estados Unidos: mais de U\$ 51 bilhões.
- Pessoas condenadas à prisão em 2010, nos Estados Unidos, por crimes relacionados a drogas que não envolveram violência: 1.638.846.
- Pessoas presas por violarem leis relacionadas à maconha: 853.838.

Em artigo publicado em 13 de maio de 2010, a Fox News afirmou que, em 40 anos⁹, os Estados Unidos gastaram:

- U\$ 20 bilhões para combater *drug gangs* em seu próprio território, e outros U\$ 6 bilhões apenas na Colômbia.
- U\$ 33 bilhões com propagandas de prevenção relacionadas ao lema “Apenas Diga Não” (*Just Say No*) voltadas ao público jovem.
- U\$ 49 bilhões junto às fronteiras para impedir o fluxo de drogas ilegais.
- U\$ 121 bilhões para enviar à prisão mais de 37 milhões de pessoas que praticaram crimes não-violentos relacionados a drogas, 10 milhões dos quais presos pela posse de maconha.
- U\$ 450 bilhões para manter essas pessoas presas, considerando apenas as prisões federais. Em 2009, metade de todos os detentos em prisões federais nos EUA cumpriam sentença por crimes relacionados a drogas.

Construir estatísticas sobre a política atual de combate às drogas é um grande desafio, principalmente porque os países utilizam critérios diferentes para classificar as despesas, dificultando estudos comparados. De qualquer maneira, afirma-se que muito é gasto anualmente para assegurar a proibição às drogas e a prisão daqueles que praticam crimes a

⁸ DRUG POLICY ALLIANCE. **Drug War Statistics**. Apresenta levantamentos estatístico a respeito da Guerra às Drogas. Disponível em: <<http://www.drugpolicy.org/facts/drug-war-statistics>>. Acesso em 16 de julho de 2012.

⁹ FOXNEWS.COM. **AP IMPACT: After 40 years, \$1 trillion, US War on Drugs has failed to meet any of its goals**. Traz dados sobre 40 anos da política de Guerra às Drogas. Disponível em: <<http://www.foxnews.com/world/2010/05/13/ap-impact-years-trillion-war-drugs-failed-meet-goals/>>. Acesso em 16 de julho de 2012.

elas relacionados. Por tudo isso, é possível dizer que, atualmente, os formuladores de políticas têm conhecimento razoável a respeito dos custos da proibição, mas desconhecem os benefícios dela decorrentes.

A Fox News, por exemplo, ao apresentar os números acima, argumenta que, embora os EUA tenham gasto bilhões de dólares na redução da oferta vinda da Colômbia, o cultivo de coca aumentou e a rede de tráfico (e de violência) deslocou-se para o México; o uso de drogas ilegais entre estudantes do Ensino Médio permaneceu o mesmo desde a década de 1970, e os centros de controle e prevenção de doenças (*Centers for Disease Control and Prevention*) apresentam dados segundo os quais houve aumento de overdoses nesse mesmo período; e, por fim, há indicativo de que o uso de drogas seja maior nas cadeias do que fora delas¹⁰.

As críticas à proibição: saúde pública, produtividade e crime

A dependência, a morte e a transmissão de doenças decorrentes do uso de drogas são problemas graves, mas que, pelos críticos do regime de proibição, poderiam ser mitigados em regime de liberalização. A dependência poderia ser combatida por meio de projetos e campanhas educativas que, ao invés de ameaçar, esclareçam as consequências do uso de drogas. A proibição impede o controle da qualidade e da quantidade de droga consumida, o que pode causar envenenamento e overdose nos usuários. Esse fato é reforçado por REUTER (2010, p. 104) ao afirmar que, ao longo da cadeia de distribuição, pureza e custo costumam estar inversamente relacionados. Por fim, a disseminação de doenças infectocontagiosas pode ser abrandada por meio de políticas de redução de danos, a exemplo da prática de troca de agulhas e seringas. No entanto, o medo de penalização inibe os usuários de buscar os benefícios de políticas como essa.

A principal crítica à questão da produtividade refere-se à ausência de dados concretos que permitam uma análise aprofundada sobre o tema. KEEFER; LOAYZA; SOARES (2010, p. 24) explicam que os países adotam metodologias diferentes para fazer esse cálculo. Os EUA, por exemplo, estimam que os custos relacionados ao uso de drogas foram da ordem de 181 bilhões de dólares (1,7% do PIB) em 2002. Desse total 71,2% corresponderia a perdas em produtividade. No entanto, a maior parte dessa perda seria por causa da prisão de 660 mil pessoas que infringiram leis de drogas. Isso significa que a perda de produtividade dessas

¹⁰ FOXNEWS.COM. **AP IMPACT: After 40 years, \$1 trillion, US War on Drugs has failed to meet any of its goals.** Traz dados sobre 40 anos da política de Guerra às Drogas. Disponível em: <<http://www.foxnews.com/world/2010/05/13/ap-impact-years-trillion-war-drugs-failed-meet-goals/>>. Acesso em 16 de julho de 2012.

peças ocorreu não em razão do uso de drogas em si, mas da criminalização imputada a elas. Os outros 28,8% são atribuídos, em sua maior parte, ao sistema criminal, refletindo orçamento direcionado à prisão e ao encarceramento de crimes relacionados a drogas. Após fazer uma comparação com os cálculos realizados pelo Reino Unido, os autores concluem que as discrepâncias e as diferenças metodológicas evidenciam a intangibilidade do custo social atribuído ao uso de drogas.

A propensão dos usuários de drogas a práticas criminosas é pouco abordada no debate. No entanto, PUDNEY (2010, p. 177) argumenta que, até o momento, não se buscou desenvolver modelos comportamentais que permitam a simulação de crimes em um cenário sem drogas, autorizando análises que o autor considera contrafactuais e estabelecendo relação de causalidade equivocadas entre o uso de drogas e o cometimento de crimes. Por esse motivo, as pesquisas realizadas para estimar essa relação costumam ser enviesadas, produzindo uma relação maior do que a provavelmente existente. É o caso de considerar como crimes motivados por drogas todos aqueles cometidos por usuários, ainda que não estejam sob efeito dessas substâncias no momento da prática delituosa.

Se a relação entre uso de drogas e prática de crimes, no âmbito individual, foi pouco abordada, a questão da violência no contexto social é uma das mais pautadas pelos críticos do regime de proibição. Por essa perspectiva, seria possível dizer que as políticas de proibição criam, principalmente nos países em desenvolvimento, o potencial para lucros massivos. Quando grupos de crime organizado detêm esses lucros, sua atuação para manter o patamar de produtividade resulta não apenas em violência, mas também em corrupção e instabilidade política. Onde há alta renda para atividades criminosas e o custo de suborno é baixo, sanções e policiamento intensos podem, na verdade, gerar a consequência perversa de promover o crime organizado, corrupção generalizada e altas taxas de criminalidade e violência (KEEFER; LOAYZA; SOARES, p. 10 e p. 19).

Nota-se ainda que, por mais que a questão da violência não deva ser universalmente associada ao tráfico de drogas, é possível dizer que ela ocorre de forma mais intensa e epidêmica nos lugares onde os mercados de drogas são fortemente disputados entre grupos rivais. E, embora grande parte da violência resulte da competição entre traficantes por fatias de mercado, o esforço do Estado para acabar com o tráfico também contribui de maneira substancial para esse quadro. Outra potencial fonte de violência é a possibilidade de os grupos voltados ao crime organizado se ligarem a outros opositores das instituições estatais, potencializando os efeitos negativos do tráfico de drogas e da instabilidade política (KEEFER; LOAYZA; SOARES, pp. 19-20). A legalização da produção e do tráfico,

argumenta-se, teria o condão de mitigar tais efeitos ao institucionalizar a produção e o comércio dessas substâncias, subtraindo o poder que hoje possuem os grupos organizados.

As críticas à proibição: a efetividade do sistema proibicionista

A interdição da oferta, tanto doméstica quanto internacional, é o núcleo da política internacional sobre drogas (PUDNEY, 2010, p. 183). No entanto, o empenho para reduzir a oferta de substâncias ilícitas vem mostrando resultados ambíguos: embora esses esforços tenham aumentado consideravelmente, a produção não mostra sinais de declínio (KEEFER; LOAYZA; SOARES, 2010, p. 29). Ainda que se possa dizer que o preço de varejo das drogas em países consumidores estaria muito mais baixo e o consumo muito mais alto se não fosse pelos investimentos em erradicação e proibição, existem razões para se duvidar desse argumento. Mesmo que se diminua a produção, resultando em aumento no valor da matéria-prima para os traficantes, o custo dos insumos mais básicos para heroína e cocaína, por exemplo, representa aproximadamente 1% do preço de varejo em países ricos (KEEFER; LOAYZA; SOARES, 2010, p. 29) e, provavelmente, não mais do que 10% nos mercados maiores dos países mais pobres (REUTER, 2010, p. 126). Além disso, o alto potencial de lucro para os traficantes os induz a inovar constantemente em face da forte fiscalização.

Segundo argumentam KEEFER; LOAYZA; SOARES (2010), a geração e distribuição de lucros ao longo da cadeia de produção e distribuição ilegal de drogas se concentra nas mãos de poucas organizações criminosas, que podem demandar altos preços dos consumidores e oferecer baixos preços aos fazendeiros produtores. REUTER (2010, p. 106) reforça esse argumento ao explicar que o custo de produção, ao contrário do de distribuição, é uma parte trivial do preço final. O contrabando, que é a atividade transnacional, também representa parte modesta no preço, embora já mais elevada do que a de produção. A maior parte do preço nos mercados ocidentais refere-se à distribuição doméstica aos consumidores. Aqui, haveria a concordância de que os preços de varejo refletem o custo dos riscos relacionados aos governos e ao empreendimento em si. Ou seja, o regime de proibição provavelmente tem reflexo no valor final da droga, mas por questões outras que não a redução da oferta.

Mesmo esse argumento, porém, é desafiado pela informação de que, nos Estados Unidos e na Europa, apesar de a proibição e a fiscalização terem se tornado mais rígidas ao longo do tempo, o preço de algumas drogas estabilizou ou mesmo caiu (KEEFER; LOAYZA; SOARES, 2010, p. 31).

De qualquer maneira, deve-se considerar que a elasticidade da demanda em relação ao preço de algumas drogas é muito baixa, mantendo-se praticamente inalterada independentemente da variação dos preços do produto e, conseqüentemente, do valor da matéria-prima. Isso tem importantes implicações, pois sugere que os esforços de controle resultarão provavelmente em mudanças na localização da produção ao invés de redução em seu volume (REUTER, 2010, p. 122).

A respeito da localização da produção, segundo REUTER (2010, p. 103; 114-6), a concentração de ópio e coca em alguns países em desenvolvimento leva à sensação ilusória de que o sucesso da erradicação da oferta é algo possível, pois apenas dois ou três países precisariam abandonar a indústria de produção. Entretanto, a concentração é um paradoxo por três motivos: em primeiro lugar, muitas nações possuem as condições necessárias à produção dessas drogas; em segundo lugar, é possível produzir cocaína ou heroína de maneira sintética; e, por fim, embora países vizinhos aos produtores possam não produzir por si mesmos, eles provavelmente estão envolvidos na rede de tráfico, o que dificulta a eliminação da distribuição. Dessa forma, é plausível que uma política de erradicação bem executada leve à redução da produção em um país específico; entretanto, é bem menos provável que esse sucesso possa reduzir substancialmente a produção global de ópio ou coca, tendo em vista a possibilidade de novas plantações em outra nação mais atrativa. Os esforços para a eliminação de fábricas de refino em países produtores também possuem potencial limitado de sucesso, já que as refinarias têm pouco capital fixo e podem ser reestabelecidas de forma rápida e barata.

Além disso, a interdição da oferta pode ser contraprodutiva. Do ponto de vista da economia industrial, a interdição da oferta tende a levar a dois efeitos contrários: por um lado, aumenta os custos de produção, elevando o risco e também prevenindo que a produção adquira escala; por outro lado, atua como uma política antitruste ao dissolver grandes produtores e gerar mais oportunidades de mercado para competidores pequenos, levando ao aumento da produção e à diminuição do preço (PUDNEY, 2010, p. 184).

A efetividade do proibicionismo também deve ser cotejada frente à meta que busca alcançar: um mundo livre de drogas. Segundo explica BOITEUX (2006, pp. 45-6), esse modelo caracteriza-se pelo controle da oferta, da produção e do consumo de determinadas substâncias por meio da coação e da ameaça de punição, em especial com pena de prisão, tendo em vista alcançar o ideal da abstinência. Isso significa que a base desse modelo é um discurso “diretamente trazido da moral protestante do século XIX, que vê na abstinência um ideal de virtude, [...mas que é de] difícil realização prática, pelo dado antropológico de que as pessoas sempre consumiram algum tipo de droga” (BOITEUX, 2006, p. 47). Em tese, o

sistema de proibição poderia ser estendido a todo consumo considerado impróprio, incluindo o álcool e o tabaco, sendo que a escolha pelas demais drogas tem caráter político e comercial, e não técnico (BOITEUX, 2006, p. 46).

Outra premissa do proibicionismo é o discurso de que o usuário é, necessariamente, um dependente, não aceitando a possibilidade de que as pessoas utilizem drogas de maneira recreativa e não-problemática. Essa distinção entre consumidor e traficante é a base do chamado discurso médico-jurídico, que transforma esses atores em doente e delinquente. A principal consequência dessa diferenciação é a resposta do Estado: sobre o primeiro, incidiria a perspectiva sanitária de dependência e necessidade de tratamento; sobre o segundo, recairia o discurso jurídico-penal com o estereótipo do criminoso sobre o qual deve ser aplicada a pena de prisão. Esse discurso significou a exportação de um paradigma universalizante que “[...] estava alheio à historicidade, às questões sociais, políticas e econômicas, bem como à relação cultural entre a droga e os grupos sociais envolvidos” (CARVALHO, 2010, p. 20 e pp. 15-6).

Em síntese, o sistema internacional sobre drogas, ao buscar a eliminação dessas substâncias na sociedade, visa a alcançar um ideal de abstinência de forte cunho moralista¹¹, a partir do qual se admite que usuários são sempre dependentes que precisam de tratamento, e quem lhes fornece a droga é um criminoso cuja conduta deve ser regida pelo Direito Penal. A crítica volta-se, principalmente, ao pressuposto desse raciocínio: considerando a impossibilidade de se extinguir as drogas das relações sociais, a resposta do Estado deveria valer-se de instrumentos reguladores provenientes de outros ramos do direito que não o penal. Nas palavras de BOITEUX (2006, p. 47),

O discurso punitivo que fundamenta o modelo considera a proibição como única opção para se lidar com os malefícios da droga. Trata-se de uma escolha simples em teoria, mas extremamente difícil na prática, pois se presume, sem nenhuma base empírica, que a interdição pela lei penal, sob ameaça de pena, fará as pessoas mudarem seus hábitos, gostos e escolhas e deixar de consumir determinadas substâncias, apenas pelo fato destas serem ilícitas. Destaca-se aqui claramente a influência do Direito Penal simbólico nas justificativas da proibição [...].

¹¹ Pode-se dizer que todas as concepções políticas ou normativas possuem cunho moral. Todavia, a noção trabalhada nesse estudo centra-se nos aspectos negativos decorrentes de uma visão moralista, que, na verdade, consiste na aplicação a todos os membros de uma coletividade de uma visão normativa (muita vezes dogmática) que é específica de um grupo, em detrimento de abordagens que podem representar valores amplamente compartilhados pela população. Assim, a posição americana prevaleceu, mesmo quando vários outros países eram a favor da regulamentação em detrimento da proibição.

As dúvidas permanecem

Os críticos do regime proibicionista argumentam que nenhuma das evidências estudadas são suficientes para concluir que as políticas de banimento falharam. E pode mesmo ser o caso de eventuais políticas alternativas acentuarem problemas atuais. No entanto, como os benefícios dessas diferentes abordagens ainda são imprecisos, mas os custos das políticas atuais são muito elevados, essa grande incerteza justificaria o desenvolvimento de um debate que, eventualmente, poderia conduzir à revisão da política de drogas atual (KEEFER; LOAYZA; SOARES, 2010, p. 10).

Nessa perspectiva de soluções alternativas, o ponto de partida do debate reside em uma premissa fundamental: tratar drogas diferentes de maneira distinta (KEEFER; LOAYZA; SOARES, 2010, pp. 27-8). Por esse motivo, a *cannabis* receberá análise específica nas próximas páginas.

1.3 A *cannabis* nesse contexto

De acordo com a UNODC (2012, p. 59), a *cannabis* é usada por aproximadamente 170 milhões de pessoas, o que representa 3,8% da população adulta mundial, o que a torna a droga mais consumida no mundo.

Provavelmente, é também uma das drogas sobre as quais há mais controvérsias. Por um lado, são comuns os argumentos de que o seu uso não causa dependência; as consequências físicas dela decorrentes são muito menores do que as do álcool ou do tabaco; a sua produção, por ser extremamente simples, pode ser desvinculada de ampla cadeia de tráfico; o seu uso medicinal é extremamente importante no tratamento de algumas doenças e na melhoria da qualidade de vida de certos pacientes. Por outro lado, há ponderações relacionadas ao maior desenvolvimento de doenças psiquiátricas em razão do uso de maconha; ao seu potencial efetivo de causar dependência química e física; à sua capacidade de atuar como porta de entrada para o uso de drogas mais pesadas. Esse é um debate intenso e relevante, pois são esses os argumentos que pautam a decisão sobre a abordagem adotada pelos diferentes países.

A cannabis é perigosa?

Em uma análise abrangente, IVERSEN (2004, p. 514-6) argumenta que fumar maconha causa uma série de efeitos físicos, incluindo aumento na pulsação, diminuição da pressão arterial, vermelhidão nos olhos, elevação do apetite e tonteados ocasionais. As reações adversas associadas à fase aguda dos efeitos da *cannabis* seriam semelhantes às aquelas encontradas no uso de álcool. No entanto, para o autor, a comunidade científica deveria admitir que, de maneira geral, é muito pequeno o conhecimento atual sobre os reais efeitos da *cannabis*, e tampouco é possível responder se o seu uso regular causa danos psicológicos ou mentais no longo prazo.

Esse entendimento é corroborado por PUDNEY (2010, p. 170), que, ao fazer ampla revisão bibliográfica sobre publicações a respeito da maconha, argumenta que qualquer estudo sério concorda que o consumo da *cannabis* é prejudicial de diferentes formas. Contudo, as pesquisas disponíveis, que são utilizadas como base para revisão de políticas públicas, não apresentam argumentos teóricos fortes ou evidências empíricas que sustentem o regime atual de proibição¹². A título de exemplo, não há evidências capazes de fundamentar o argumento de que a *cannabis* seja mais danosa do que várias outras substâncias consumidas legalmente (PUDNEY, 2010, p. 174-5).

A maior parte dos estudos sugere uma relação positiva, mesmo que pequena, entre *cannabis* e acidentes de trânsito, embora essa evidência seja de difícil interpretação, já que os motoristas que são testados positivamente para a *cannabis* também costumam apresentar elevado nível de álcool, dificultando a tarefa de atribuir o acidente a qualquer das duas substâncias (PUDNEY, 2010, p. 175).

Os estudos que buscaram identificar se o uso da maconha aumenta o risco de doenças psiquiátricas não trouxeram resultados conclusivos, embora IVERSEN (2004, pp. 516-7) argumente que, se o consumo de *cannabis* realmente precipitasse a esquizofrenia, seria possível esperar um aumento significativo de pessoas que sofrem desta doença nos últimos 30 anos, período caracterizado por maior consumo da referida droga no Ocidente – o que não foi verificado. Na mesma linha de argumentação, PUDNEY (2010, p. 175) explica que existe uma proporção mais alta de usuários de *cannabis* entre pessoas com problemas mentais do

¹² “We argue that there is no compelling reason to prefer prohibition to the alternative of legalization of cannabis with harms controlled by regulation and taxation. Given this conclusion and the much wider prevalence of cannabis than of harder drugs, a reasonable way forward is to remove cannabis production and consumption (but not trade) from the current prohibitionist UN drug control treaties, to allow countries to adopt their own policies” (PUDNEY, 2010, p. 170)

que em geral na população, e também que o uso dessa droga tende a preceder diagnósticos de psicose e outras doenças mentais. No entanto, essa é uma área de pesquisa que confunde fatores, dificultando determinar a relação de causalidade entre eles.

Segundo IVERSEN (2004, p. 513-6), foram feitas advertências extravagantes, sugerindo que a *cannabis* seria uma droga altamente perigosa e poderia causar dano nos cromossomos, impotência, esterilidade, problemas respiratórios, diminuição da resposta do sistema imunológico, mudanças de personalidade, danos cerebrais e psicoses permanentes. A maior parte desses anúncios se mostrou sem fundamento ao longo do tempo. E isso é um perigo grave: como historicamente muitos avisos foram equivocados, os usuários de *cannabis* costumam ignorar os alertas de saúde feitos sobre essa droga, e isso os faz desconfiar também das informações a respeito de drogas mais perigosas. Essa percepção torna o debate sobre a *cannabis* ainda mais relevante.

Por mais interessante – e inconclusivo – que seja o debate sobre os efeitos da maconha, esse não é o elemento mais importante a ser considerado na discussão sobre a adoção de modelos alternativos. A existência de prejuízo para o usuário pelo consumo de *cannabis* não é uma condição suficiente e nem necessária para que a política de proibição seja socialmente desejável. A partir do momento em que se reconhece a impossibilidade de excluir o uso da maconha das práticas sociais, percebe-se que a criminalização dessa conduta é meramente simbólica e traz mais danos à sociedade do que a droga em si mesma. Por esse motivo, é necessário pensar em outras respostas ao uso da *cannabis*. O estudo sobre a sua lesividade é importante para definir o tipo de regulamentação a que deveria ser submetida. E tal regulação, para ser efetiva, precisaria, de acordo com os autores supracitados, estar fora da incidência do Direito Penal.

Os argumentos pela legalização da cannabis

A *cannabis* é facilmente cultivada e amplamente disponível na maioria dos países desenvolvidos. É uma substância ilegal em todos os lugares, embora com variações no rigor de cumprimento e severidade das punições. Embora seja difícil mensurar níveis de consumo e preços em consequência da ilegalidade, é possível dizer que a *cannabis* permanece como uma das substâncias psicoativas mais baratas, até mesmo quando comparada ao álcool (PUDNEY, 2010, pp. 169-170).

A respeito do aumento dos custos com saúde pública que seriam decorrentes de eventual legalização da *cannabis*, é possível argumentar que prover tratamento a usuários de

drogas é uma escolha feita por uma sociedade que acredita serem os custos com esse tratamento preferíveis a deixar os problemas relacionados a drogas sem atenção adequada (PUDNEY, 2010, p. 178). Além disso, em termos práticos, o nível de uso de *cannabis* na Holanda, onde é legalizado, por exemplo, não é maior do que os níveis observados nos EUA ou em outros países europeus (PUDNEY, 2010, p. 185).

O impacto da *cannabis* sobre a dedicação escolar, emprego e produtividade atraiu muita atenção de pesquisadores, mas sem conclusões claras. Em geral, pesquisas que afirmam existir impacto negativo nos rendimentos dos usuários são tão comuns quanto as que defendem que esse impacto é, na verdade, positivo (PUDNEY, 2010, p. 176). No âmbito do aumento da criminalidade, não foi possível apontar relação causal entre o uso da *cannabis* e a prática de crimes. Embora não existam estudos sobre esse tema que separem a análise da *cannabis* da de outras drogas, há poucos motivos para acreditar que os crimes de aquisição relacionados à *cannabis* seriam maiores do que os relacionados ao tabaco, já que a *cannabis* é barata, disponível e não se acredita que provoque dependência mais séria que o cigarro. E, diferentemente do álcool, existe pouca evidência que corrobore a ideia de que o uso da *cannabis* cause comportamento violento ou antissocial (PUDNEY, 2010, p. 177-8).

Sobre a interdição da oferta, a *cannabis* não entra na lógica de país produtor e país consumidor. Diferentemente da cocaína e do ópio, a sua produção é dispersa geograficamente, com provável crescimento da produção doméstica de pequenas proporções (PUDNEY, 2010, p. 184). Dados recentes sugerem que o mercado canadense pode ser considerado autossuficiente e que, nos EUA, mais de 50% da maconha disponível para consumo é doméstica. A situação excepcional da *cannabis* provavelmente reside em três fatores: em primeiro lugar, o grande volume que a droga ocupa aumenta os custos do tráfico; em segundo lugar, há um comércio especializado e crescente que tem interesse em desenvolver melhoramentos na espécie da planta e, ademais, muitos usuários fazem crescer sua própria plantação; em terceiro lugar, entrar no mercado é relativamente simples, pois as sementes são facilmente adquiridas e não é necessário processamento especial para chegar ao produto final (REUTER, 2010, p. 101).

Um tema específico do debate sobre a *cannabis*, já submetido a diversas pesquisas, diz respeito à chamada teoria da porta de entrada, segundo a qual há uma relação causal entre o uso dessa droga e o consumo subsequente de outras mais pesadas. Essa hipótese baseia-se na ideia de que o ato de consumir maconha tenderia a aumentar a propensão do usuário a experimentar drogas mais pesadas. Isso significa que não basta existir uma associação forte a *cannabis* e o consumo de drogas pesadas; é necessária uma relação causal que seja

responsável por pelo menos parte dessa associação. PUDNEY (2010, pp. 178-180) aponta dificuldades na comprovação dessa teoria. Em primeiro lugar porque, uma vez que o uso de maconha e a sua não-utilização são estados mutuamente excludentes, apenas uma das duas probabilidades pode ser estimada diretamente a partir de dados. Em segundo lugar, é impossível observar todas as características pessoais que podem ser determinantes na decisão de usar, ou não, determinada droga. Em consequência, modelos estatísticos sobre a dinâmica do uso de drogas encontram forte relação positiva entre drogas pesadas e uso passado de *cannabis*, mas a precedência no tempo não necessariamente significa causalidade. Existem características pessoais e circunstâncias familiares responsáveis por ambas as formas de consumo, com o uso da *cannabis* ocorrendo antes muitas vezes por ser mais barata e disponível do que drogas pesadas.

Assim, de um modo geral, o regime de proibição tem dois grandes efeitos: por um lado, aumenta os custos de fornecimento, enfraquece mercados e evita a promoção aberta do produto; por outro lado, sacrifica a habilidade do Estado de cobrar impostos de transação e de regular o mercado e as características do produto. Como o uso da *cannabis* não diminuiu apesar das políticas voltadas à oferta, fica aberta a possibilidade de que talvez seja mais fácil gerenciar os danos decorrentes do seu uso por meio da regulação de um mercado legal do que controlar o consumo ilegal em um regime de proibição. Uma grande vantagem do mercado legalizado seria a possibilidade de instituições de saúde proverem informações sobre a *cannabis* de maneira dissociada de políticas de segurança pública, o que poderia aumentar a sua efetividade (PUDNEY, 2010, pp. 191-3).

1.4 Reflexões antes de seguir adiante

Conforme dito anteriormente, não há evidências que sustentem de maneira inequívoca quaisquer dos posicionamentos sobre a melhor política para a *cannabis* (PUDNEY, 2010, p. 193). Reconhecer que o uso da maconha traz malefícios ao usuário não deve ser condição suficiente para justificar uma política de proibição, pois, nessa lógica, também o tabaco e o álcool deveriam ser substâncias ilícitas. Ademais, parte das externalidades negativas associadas à *cannabis* decorrem mais do regime de proibição que a regulamentação do que da droga em si mesma. Por tudo isso, este trabalho propõe-se a discutir alternativas que poderiam ser contrapostas à abordagem adotada pelo Brasil no tratamento dessa questão.

Antes de seguir adiante, cabe uma consideração final: chamar atenção para os problemas e desvantagens do regime de proibição não significa uma defesa de liberalização irrestrita do comércio de substâncias ilícitas, nem desconsideração dos danos causados pelas drogas, em geral, e pela maconha, de maneira específica. Espera-se apenas fortalecer o debate a respeito do caminho adotado pelo Brasil, que a princípio parece uma escolha natural, mas um estudo um pouco mais aprofundado mostra ser um enfoque fundamentado em posições políticas e contexto específico. Conhecer esse histórico leva naturalmente ao seguinte questionamento: é possível uma abordagem diferente para a *cannabis*? É essa a pergunta que motiva o presente estudo.

CAPÍTULO 2: ESTUDOS DE CASO

2.1 O modelo holandês

Uma visão geral

O sistema internacional, seguindo as Convenções das Nações Unidas, é pautado por um paradigma de proibição e de metas voltadas para a redução do uso e do comércio de drogas. A efetividade desse modelo vem sendo questionada, abrindo espaço para se pensar propostas alternativas. Nesse contexto, a Holanda aparece como o exemplo mais emblemático em função de sua política significativamente distinta do parâmetro preponderante mundialmente com relação ao uso e comércio de pequenas quantidades de *cannabis*.

Em muitos aspectos, a política de drogas holandesa é indistinguível da de outros países. Como parte das três maiores Convenções de drogas, a Holanda tomou medidas para controlar o tráfico ilícito e criar tipos penais voltados à posse de drogas. Especificamente em relação à *cannabis*, há rígido cumprimento da lei no que diz respeito a traficantes e pessoas que possuem ou intencionam cultivar grande quantidade para o fornecimento comercial (WEBB, 2000). No entanto, a descriminalização do uso e a despenalização do comércio de pequenas quantidades dessa substância tornam a política holandesa única no mundo.

A Holanda foi um dos primeiros países onde a *cannabis* se tornou objeto de regulamentação legal. A importação e exportação dessa droga foram introduzidas na Lei do Ópio¹³ de 1928. A posse, manufatura e venda se tornaram crimes em 1953. A descriminalização legal da *cannabis* foi instituída formalmente em 1976, mas a descriminalização de fato aconteceu em algum momento antes. Com relação ao mercado de varejo dessa substância na Holanda, quatro fases poderiam ser delineadas (KORF, 2002, pp. 853-4):

- 1) De 1960 a 1970 – *underground Market*: a *cannabis* era comprada e consumida em um ambiente conhecido como contracultura jovem.
- 2) De 1970 a 1980: autoridades holandesas começaram a tolerar casas de vendas (*house dealers*) em centros jovens. Experimentos decorrentes dessa abordagem foram formalizados na descriminalização legal que ocorreu na revisão da Lei do

¹³ Tradução livre de *Opium Act*.

Ópio em 1976. Em 1979, Diretrizes Nacionais Oficiais para Investigação e Acusação voltadas a essa lei entraram em vigor, concretizando o entendimento de que infrações relacionadas à *cannabis* não feriam o interesse público. Ao final dos anos 1970, as casas de vendas se tornaram fortes competidores em relação aos vendedores de rua.

- 3) De 1980 a 1990: a *cannabis* (na forma de haxixe e maconha) era vendida predominantemente em *coffee shops*. Embora o governo não tenha pretendido esse resultado, por meio de jurisprudência se definiu que os *coffee shops* seriam tolerados de acordo com os mesmos critérios das casas de venda. Esse é o período considerado por MACCOUN e REUTER (1997, p. 50) como legalização de fato, indo além da descriminalização.
- 4) Meados dos anos 1990: o foco passou a ser a contenção do número de *coffee shops*, tendo como consequência o declínio no número desses estabelecimentos.

Do Baan Committee à regulamentação atual

Em 1976, como mencionado, a Holanda aprovou a nova Lei do Ópio. A revisão dessa lei teve como parâmetros as recomendações feitas por uma comissão especial criada em 1968, o *Baan Committee*, encarregado de analisar três temas específicos: as causas do aumento do uso de drogas; como o uso irresponsável poderia ser enfrentado; e qual o tratamento médico e social adequado a pessoas viciadas em drogas.

A Comissão publicou o relatório final (*The Backgrounds and Risks of Drug Use*) em fevereiro de 1972 (COHEN, 1994), no qual avaliou que a lei penal deveria considerar os objetivos sociais mais amplos da política de drogas, o que tornaria possível o uso socialmente integrado dessas substâncias. Isso não significaria a inexistência de riscos, mas sim que esses riscos poderiam ser aceitáveis. Partindo da premissa de que formas particulares de uso de drogas poderiam ser toleradas ou mesmo incorporadas na sociedade, a Comissão rejeitou a aplicação da lei como principal resposta ao problema (LEUW; MARSHALL, 1994, p. 33).

Segundo LEUW e MARSHALL (1994, p. 32), essas conclusões foram possíveis porque a Comissão abordou de maneira pragmática dois aspectos. Em primeiro lugar, questionou se o proibicionismo estrito deveria ser direcionado a todas as drogas consideradas ilegais pela legislação nacional e tratados internacionais. Em segundo lugar, tentou esboçar um modelo de política social abrangente, na qual diversas medidas de controle social poderiam ser utilizadas. Por trás dessas propostas estava a noção de que o nível de reação

coercitiva e social ao uso e comercialização de drogas deveria estar diretamente relacionado à análise de risco de cada uma delas. A partir dessa lógica, a Comissão dedicou especial atenção à *cannabis* e concluiu que essa substância não deveria mais estar na categoria de drogas de “riscos inaceitáveis”, pois o custo social da repressão penal ao uso e venda varejista dessa substância ultrapassaria os potenciais benefícios.

Quatro anos depois, no final de 1976, a nova Lei do Ópio foi aprovada, incluindo artigos que tornaram possível a descriminalização do uso da *cannabis*. Esse lapso temporal foi importante por permitir que a descriminalização e o relaxamento no controle de drogas se tornassem práticas sociais mais comuns nesse período, de modo que os efeitos relacionados às propostas incorporadas pela lei puderam ser testados primeiro na prática (LEUW; MARSHALL, 1994, p. 32).

A nova lei fez distinção entre as drogas com risco inaceitável (drogas pesadas, como heroína, cocaína, LSD e anfetamina) e os chamados *hemp products* (haxixe e maconha), com penas menos severas para ofensas envolvendo o último grupo. A lei também procurou distinguir usuários e traficantes (WEBB, 2000, p. 2).

O tratamento diferenciado à *cannabis* partia de algumas premissas interessantes. A primeira era a ideia de que separar o seu mercado do de drogas pesadas seria uma forma de evitar que o uso da *cannabis* levasse os usuários a experimentar drogas mais pesadas. Ao invés de ver uma relação psicofarmacológica inevitável entre a maconha e drogas pesadas, a hipótese holandesa era a de que a porta de entrada refletia redes sociais e econômicas. Nessa perspectiva, a separação dos mercados manteria os usuários de *cannabis* distantes do contato com usuários e vendedores de drogas pesadas (MACCOUN, 2010, p. 1899).

A segunda premissa era a de que tratar a *cannabis* como algo normal e aceitável seria um desestímulo ao seu uso pelos jovens como forma de protesto. Esse era um fator relevante no momento, quando o uso de drogas – e em especial da maconha – era visto como uma forma de contraposição à cultura dominante, de modo geral, e contra a guerra dos Estados Unidos no Vietnã, em particular (KORF, 2002, p. 853). Além disso, por trás dessa divisão, havia a pouca confiança de que a lei penal seria capaz de deter usuários de *cannabis*. Esse pessimismo era balanceado por um otimismo cauteloso sobre a possibilidade de integrá-los na sociedade, alcançando-os com iniciativas de prevenção e tratamento (WEBB, 2000, p. 2).

É importante observar que os mecanismos atuais do modelo holandês não são encontrados exclusivamente na Lei do Ópio. Em 1979, entraram em vigor as Diretrizes Nacionais Oficiais para Investigação e Acusação, diretrizes políticas emitidas pelo Ministério Público holandês relacionadas à investigação das ofensas previstas na lei. A partir de um

princípio de conveniência (*expediency principle*), foi permitido ao promotor público conter a abertura de processos relacionados a certos tipos de ofensas se julgasse que isso seria do interesse público. Adotou-se o entendimento de que infrações relacionadas à *cannabis* não ofenderiam esse interesse, e eventuais processos serviriam apenas para estigmatizar os jovens e isolá-los da sociedade (WEBB, 2000, p. 3; e KORF, 2002, pp. 853-4).

Em síntese, atualmente, na Holanda, não há persecução penal pela venda (nos *coffee shops*), posse ou cultivo de até 5g de *cannabis*; posse entre 5g e 1kg representa punição por multa (cujo valor é muito mais elevado para quantias entre 30g e 1kg); entre 1 e 5kg, além da multa, pode ser aplicada a pena de duas semanas de prisão por quilo; entre 5 e 25kg, a pena é de até 6 meses de prisão, cumulada com multa (EMCDDA, 2005, p. 26) . A descriminalização ocorre tanto por previsão legal, quanto por interpretação de como deve ser a incidência dessa lei. O princípio da conveniência é aplicado à ação policial e de persecução penal, e a abordagem legal para o uso de drogas está consagrado por meio das diretrizes emanadas pelo Ministério Público.

Os coffee shops

A venda de *cannabis* permanece, tecnicamente, ilegal na Holanda, em observância às obrigações dos tratados internacionais assinados. No entanto, definiu-se internamente que assegurar o cumprimento dessa proibição teria pouca prioridade na agenda governamental. Por esse motivo, foram estabelecidas diretrizes relacionadas ao funcionamento de *coffee shops*, locais onde a venda de pequenas quantidades de maconha é permitida.

Os *coffee shops* podem vender drogas sem que haja a instauração de processo criminal caso obedeçam a cinco regras, conhecidas como Critério AHOJ-G¹⁴: nenhuma propaganda ou anúncios de qualquer tipo; nenhuma droga pesada no local; nenhum transtorno público (como congestionamentos de trânsito fora do estabelecimento, barulho excessivo, lixo); nenhuma venda ou contratação de pessoas abaixo dos 18 anos; e nenhuma venda maior do que o necessário para o consumo pessoal (entendido como 5g por pessoa). Além disso, os *coffee shops* não podem armazenar mais de 500g de *cannabis* ou produtos a ela relacionados a título

¹⁴ “Indeed, sale, possession (and use) of cannabis in coffee shops will not be liable to prosecution if the coffee shop satisfies certain conditions, known as the ‘AHOJ-G criteria’: A) prohibited drugs may not be advertised; H) ‘hard’ drugs may not be sold; O) the coffee shop must not cause a ‘public nuisance’; J) drugs may not be sold to minors (under 18 years of age), who must also not be allowed into the shop; and G) maximum sale of 5 grams per person per transaction” (EMCDDA, 2005, p. 17).

de estoque (WEBB, 2000, p. 5). Se essas regras não forem observadas, as instalações serão fechadas e os donos ou gerentes podem ser processados (MACCOUN, 2010, p. 1900).

Embora parte da *cannabis* vendida seja importada, estima-se que a produção nacional corresponda a cerca de 50% das vendas. O fornecimento do produto aos *coffee shops* gera o chamado *back door problem*: enquanto a venda aos usuários é permitida, a compra de estoque pelos *coffee shops* gera conflitos abertos com a lei. Segundo o governo holandês, esse problema seria solucionado caso os estabelecimentos buscassem a produção holandesa para prover seus estoques, uma vez que a descriminalização abrange o cultivo de pequenas quantidades da planta. No entanto, na prática, a maior parte dos *coffee shops* é suprida por fornecedores que não poderiam ser considerados pequenos produtores (WEBB, 2000, pp. 5-6).

Como uma droga ilícita, a *cannabis* em si mesma não é objeto de taxaço. No entanto, a renda gerada pelas vendas nos *coffee shops* é sujeita a tributos normalmente (WEBB, 2000, p. 6). Estima-se que sejam vendidos, por ano, entre 50 e 150 toneladas métricas de *cannabis*, o que representa entre 300 e 600 milhões de euros por anos (MACCOUN, 2010, p. 1900).

O debate sobre o modelo holandês

Uma das principais críticas à política de drogas holandesa é o argumento de que a liberalização teria levado a um aumento na prevalência do uso da *cannabis* na população em geral e, de maneira mais preocupante, na população jovem.

É possível dizer que o efeito das políticas formais e informais na Holanda foi tornar a *cannabis* prontamente disponível a um risco legal mínimo a adultos interessados (MACCOUN e REUTER, 1997, p. 47). Embora de difícil mensuração e com pontos que levantam debates entre os estudiosos, estes parecem concordar que tal disponibilidade não se refletiu na alteração da tendência de uso da *cannabis* no país.

MACCOUN (2010, p. 1908), propondo-se a analisar as consequências empíricas da venda tolerada de *cannabis* na Holanda, concluiu que as taxas de uso dessa substância são mais modestas do que em alguns países vizinhos, e os cidadãos holandeses não parecem ser mais suscetíveis a aumentar o uso em relação aos seus equivalentes nos países europeus e nos EUA.

Ademais, existem indícios de que a separação do mercado de drogas leves e pesadas de fato reduziu os efeitos preconizados pela hipótese da porta de entrada. Em Amsterdã, como nos EUA, quase todos os usuários de drogas pesadas já usaram *cannabis*; entretanto, ao

contrário do observado neste país, a grande maioria de usuários de maconha não se envolveram com drogas pesadas (MACCOUN e REUTER, 1997, p. 50). Além disso, as estimativas sugerem que o uso de cocaína e anfetaminas estão abaixo do que se predizia para a Holanda (MACCOUN, 2010, p. 1902).

Em comparação com outros países, o preço da *cannabis* na Holanda é relativamente alto. Uma possível explicação para esse fenômeno é a existência de um regime híbrido pouco usual, o qual aproxima a legalização do usuário, mas traz a proibição internacional para o nível de produção e tráfico, mantendo, nesses casos, a coação efetiva. Os donos de *coffee shops* ficam em uma área indefinida entre esses extremos (MACCOUN, 2010, p. 1907).

Estatisticamente, a característica mais distinta do uso de *cannabis* na Holanda em relação a outros países é o fato de seus usuários apresentarem maior chance de ser admitidos para tratamento. Mas interpretar esses dados é algo complexo, pois não é possível saber se os usuários holandeses estariam mais propensos a necessitar de ajuda, ou se a oferta de serviços da Holanda é capaz de atingir e sensibilizar os usuários a procurá-los (MACCOUN, 2010, p. 1904).

Se atualmente as tendências de uso de *cannabis* na Holanda são semelhantes à de outros países europeus, MACCOUN e REUTER (1997) argumentam que, logo após a mudança legal, em 1976, houve flutuações nas taxas de uso de acordo com as fases da descriminalização no país. Até o início da década de 1980, os impactos foram modestos nas tendências de uso. No entanto, a partir de então, os *coffee shops* passaram a ganhar cada vez mais espaço, caracterizando um período de legalização de fato¹⁵. O maior acesso à *cannabis* foi acompanhado por aumento acentuado no uso, principalmente entre os jovens. A partir desses dados, os autores levantaram a hipótese de que a redução de penas possui efeito limitado no uso de *cannabis*; no entanto, o acesso comercial viabilizado pelos *coffee shops* pode ser associado ao aumento no uso dessa droga (MACCOUN e REUTER, 1997, p. 47).

Essa hipótese é questionada por alguns autores. KORF (2002, p. 864), por exemplo, argumenta que as tendências de aumento e diminuição do uso na Holanda foram seguidas em outros países, de modo que a coincidência dessa alternância com os estágios de descriminalização na Holanda pode ser meramente acidental e mais fortemente relacionado a outros fatores¹⁶. WEBB (2000, p. 10), por sua vez, explica que seria superficial atribuir

¹⁵ A legalização de fato refere-se a uma abordagem que permite apenas *de facto*, mas não *de jure*, algumas atividades (UITERMARK, 2004, p. 528).

¹⁶ “Different from MacCoun and Reuter, we were able to include more recent figures on cannabis use and these data show that cannabis use has stabilized among Dutch youth in the late 1990s. At first sight, this seems to be a result of raising the minimum age for access to coffee shops from 16 to 18 years. However, informal networks of

mudanças na tendência de uso na Holanda apenas, ou principalmente, à permissão de venda da *cannabis* pelos *coffee shops*. Estudos comparados mostram que obter essa droga não é mais difícil nos EUA do que na Holanda, por exemplo. A diferença fundamental é a abertura formalizada pela qual a *cannabis* se tornou disponível – não o fato da disponibilidade em si mesma. De qualquer maneira, considerando que não há consenso sobre esse aspecto, e que a Holanda é o único país onde a venda de *cannabis* é permitida, esse é um fator que deve ser levado em consideração ao se pensar políticas alternativas mais ousadas para essa droga.

É importante lembrar que a política holandesa não é única no que diz respeito à descriminalização do uso: existem outros países europeus com leis de drogas que fizeram o mesmo em relação à *cannabis* ou que estabelecem penas maiores para o tráfico do que para a posse¹⁷. Considerando que ao longo dos anos não houve reduções significativas no uso da maconha, é plausível afirmar que as leis atuais sobre essa droga nos membros da União Europeia, assim como em outros países ocidentais, dificilmente possuem um efeito de dissuasão sobre o seu uso (KORF, 2002, p. 862). Esse é mais um argumento complementar ao que foi apresentado na primeira parte desse trabalho, a respeito da ineficácia do modelo proibitivo na contenção do uso de drogas.

A singularidade do modelo holandês está no funcionamento dos *coffee shops*, que trazem considerações relevantes para a análise. Uma das que chama atenção é a idade mínima para frequentá-lo. Inicialmente, permitia-se a entrada de maiores de 16 anos, mas essa idade foi posteriormente modificada para 18. Os estudos ainda não conseguiram concluir se isso significou a diminuição no consumo entre a população de 16 a 18 anos, ou se apenas modificou o mercado de maconha para os adolescentes. KORF (2002, p. 864), por exemplo, argumenta que os *coffee shops*, para essa faixa etária, foram substituídos pela rede informal de amigos no fornecimento de *cannabis*. Essa análise precisa ser levada em consideração por países que queiram utilizar o modelo holandês como exemplo.

Outra consideração relevante é o debate atual sobre os *coffee shops*. Nos últimos anos, estão sendo levantadas preocupações sobre o turismo de drogas na Holanda, e a consequência mais significativa foi o anúncio, em 27 de maio de 2011, de que esses estabelecimentos, em um futuro breve, passariam a ser administrados como clubes privativos para cidadãos holandeses. Essa mudança terá impactos no turismo de drogas, e é provável que resulte em

friends appear to have quickly taken over the role of coffee shops as retail suppliers of cannabis. Most probably, the role of such informal networks is similar to those in other European countries. This leads to the conclusion that regulating the cannabis market through law enforcement has only marginal, if any effect on the level of cannabis consumption” (KORF, 2002, p. 864).

¹⁷ É o caso, por exemplo, da Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Irlanda, Itália e Reino Unido (BOITEUX, 2006, pp. 107-133).

diminuição expressiva no número de *coffee shops* (MACCOUN, 2010, p. 1900)¹⁸. Esse passo fora da cadência em um processo contínuo de liberalização traz perspectiva importante ao considerar que há custos adicionais para um país que decida adotar, isoladamente, modelos alternativos ao de proibição.

Como consideração final, é importante reforçar a complexidade que cerca o modelo holandês. Muitas pessoas olham para a Holanda como um exemplo do que pode acontecer se a *cannabis* for legalizada; no entanto, o que a Holanda fez é algo diferente, e muito mais sutil, do que o tipo de legalização de larga escala que geralmente é debatida em outros países. Foi adotado um sistema híbrido no qual a alta coação provavelmente serviu para impedir a diminuição dos preços da maneira como uma ampla legalização permitiria (MACCOUN, 2010, p. 1908). É necessário cuidado para não simplificar um regime caracterizado por peculiaridades e contexto próprios.

2.2 O modelo português

Uma visão geral

Portugal ratificou a Convenção Única em 1971 e, em 1979, aderiu à Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas. Em 1983, foi publicado um decreto-lei que alinhou o direito português às Convenções, fomentando forte repressão ao tráfico, mas trazendo perspectiva clínica e ressocializadora para a dimensão do consumo. Nesse diploma, “[...] o legislador interrogou-se, pela primeira vez, sobre se o consumo, ainda que ocasional, deveria ser censurado penalmente”¹⁹.

Em 1993, promulgou-se a chamada Lei da Droga, com o objetivo de adaptar o regime jurídico à Convenção de 1988. No final da década de 1990, diversos aspectos da política de drogas foram revistos, com o reconhecimento da necessidade de uma rede de serviços públicos para o tratamento e reinserção de dependentes químicos. O grande marco desse

¹⁸ Sobre esse assunto, recomenda-se a leitura de duas reportagens: FOLHA DE SÃO PAULO. **'Coffee shops' na Holanda protestam contra restrição à venda de maconha**. Traz informações sobre as novas regras de funcionamento dos *coffee shops*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/turismo/1088721-coffee-shops-na-holanda-protestam-contr-restricao-a-venda-de-maconha.shtml>>. Acesso em 15 de outubro de 2012; e EL MUNDO. **El turismo de 'coffee shops' en Holanda se acerca a su fin**. Traz informações sobre as novas regras de funcionamento dos *coffee shops*. Disponível em: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/05/01/internacional/1335841240.html>>. Acesso em 15 de outubro de 2012.

¹⁹ INSTITUTO DA DROGA E DA TOXICODPENDÊNCIA. **Histórico – 1982 a 1989**. Traz o histórico da legislação e da política de Portugal para drogas. Disponível em: <http://www.idt.pt/PT/IDT/Historico/Paginas/1982_1989.aspx>. Acesso em 31 de agosto de 2012.

processo foi a aprovação da Lei nº 30, de 29 de novembro de 2000, que introduziu um regime de descriminalização no qual o consumo, a aquisição e a detenção para consumo próprio se tornaram contraordenação²⁰ – ou seja, essas práticas continuam sendo punidas, mas não por meio de sanções penais²¹.

Em 2001, foi aprovado o “Plano de Ação Nacional Contra a Droga e a Toxicodependência – Horizonte 2004”, que buscava melhorar a eficácia e a articulação das ações de prevenção, redução de riscos e minimização de danos, tratamento, reinserção social, combate ao tráfico ilícito, formação e investigação científica e cooperação internacional. Os anos seguintes foram dedicados à criação e à reordenação de órgãos governamentais necessários à estruturação do novo sistema. Os planos lançados na sequência buscaram aprofundar essas diretrizes.

O funcionamento do sistema em Portugal

Em julho de 2001, como parte de uma política nova e abrangente, Portugal descriminalizou o uso, a aquisição e a posse de drogas para uso pessoal, condutas que se tornaram ofensa administrativa e não criminal. A compra e venda dessas substâncias foram mantidas como ilegais.

A reforma legislativa e a nova estratégia nacional de drogas foram consideradas criticamente relacionadas: a descriminalização procurou prover um quadro legal mais humano, enquanto a estratégia buscou abrir novos caminhos para permitir tratamento a usuários, ao expandir políticas e recursos em áreas de prevenção, redução de danos, tratamento, reintegração social e redução da oferta. Esse é o grande diferencial da política portuguesa, pois muitas reformas em outros países visam, somente, a evitar penas criminais para usuários de drogas (HUGHES e STEVENS, 2010, pp. 1001-2).

A nova lei se aplica a toda droga ilícita, mas é restrita ao uso e posse para uma quantia máxima de 10 dias. Isso significa até 0,1g de heroína, 0,1g de ecstasy, 0,1g de anfetaminas, 0,2g cocaína, 2,5g maconha ou 0,5g de haxixe²². Indivíduos encontrados com quantidades

²⁰ “O sistema das contra-ordenações [...] configura um ilícito de mera ordenação social, que se situa entre o Direito Penal e administrativo, e sujeita seu autor à aplicação de uma coima, que possui características próprias e se diferencia tanto da pena criminal, como da multa, administrativa ou penal” (BOITEUX, 2006, p. 128).

²¹ INSTITUTO DA DROGA E DA TOXICODPENDÊNCIA. **Histórico – 1995 a 2000**. Traz o histórico da legislação e da política de Portugal para drogas. Disponível em: <http://www.idt.pt/PT/IDT/Historico/Paginas/1995_2000.aspx>. Acesso em 31 de agosto de 2012.

²² PORTUGAL. Ministério da Justiça e da Saúde. Portaria nº 94, de 26 de março de 1996. Disponível em <[http://www.idt.pt/PT/Legislacao/Legislao%20Ficheiros/Controle da Oferta e da Procura/portaria 94 96.pdf](http://www.idt.pt/PT/Legislacao/Legislao%20Ficheiros/Controle%20da%20Oferta%20e%20da%20Procura/portaria_94_96.pdf)>. Acesso em 10 de outubro de 2012.

superiores a essas são autuados e encaminhados à corte, onde poderão ser processados por tráfico ou tráfico-consumo²³.

As pessoas que são encontradas com essa quantidade máxima de drogas são encaminhadas pela polícia às Comissões para a Dissuasão da Toxicodependência (CDTs), que são as entidades responsáveis pelo processamento das contraordenações e pela aplicação das respectivas sanções. Os CDTs são compostos por equipe multidisciplinar (técnico de psicologia, de serviço social e jurista) responsável por ouvir o consumidor e reunir elementos necessários para formular um juízo a partir dos seguintes elementos: se o indiciado é toxicodependente ou não (dos 16 anos em diante); quais as circunstâncias nas quais usava drogas quando interpelado; o local do consumo; e sua situação econômica e social.

Se o consumidor for considerado não-toxicodependente e não tiver registro prévio de infração administrativa, o processo será suspenso provisoriamente por dois anos (prorrogável por mais um) e arquivado caso não haja reincidência. Se for considerado toxicodependente sem registro prévio de infração, o processo poderá ser suspenso provisoriamente e se estimulará o indiciado a aceitar submeter-se a tratamento, o qual, se ininterrupto, terá o condão de arquivar o processo.

Se houver reincidência ou descumprimento das medidas veiculadas, os processos prosseguirão para outros trâmites, quando poderão ser impostas sanções. Aos indiciados não-toxicodependentes, podem ser aplicadas multas ou sanções não pecuniárias, como a proibição de exercer profissão ou atividade, a interdição de frequência de certos lugares, a apresentação periódica em local a designar pela CDT, entre outras. Aos indiciados toxicodependentes, somente se aplicam sanções não pecuniárias, uma vez que a comissão determina a sanção tendo em vista a necessidade de prevenir o consumo de drogas²⁴.

O debate sobre o modelo português

A reforma portuguesa foi objeto de diversos estudos que divergem entre si sobre o impacto que a descriminalização teve nos índices de uso de drogas no país.

²³ PORTUGAL. Decreto-Lei n° 18, de 22 de janeiro de 1993. Regime jurídico do tráfico e consumo de estupefacientes e psicotrópicos (alterado pela Lei n° 30/2000). Disponível em <http://www.infarmed.pt/portal/page/portal/INFARMED/LEGISLACAO/LEGISLACAO_FARMACEUTICA_COMPILADA/TITULO_III/TITULO_III_CAPITULO_III/068-DL_15_93_VF.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2012.

²⁴ INSTITUTO DA DROGA E DA TOXICODPENDÊNCIA. **Comissões para a Dissuasão da Toxicodependência**. Explica a composição e o funcionamento das CDTs. Disponível em: <<http://www.idt.pt/PT/Dissuasao/Paginas/ComissoesDissuacaoToxicodependencia.aspx>>. Acesso em 31 de agosto de 2012.

Um dos estudos realizados por HUGHES e STEVENS (2012) interessa de modo especial por ter analisado dois posicionamentos extremos em relação à nova lei: tendo como parâmetro um artigo que coloca a experiência portuguesa como um “sucesso estrondoso” e outro que a considera uma “falha desastrosa”, eles mostram que o debate sobre a política de drogas pode ser enviesado dependendo do recorte que se faz nas evidências disponíveis. Segundo esses autores, a análise dos dois estudos mostra que é necessário cuidado na análise de determinados dados, pois estudos parciais e direcionados podem ser utilizados para corroborar posicionamentos pouco fundamentados na realidade. Após contestar os dois extremos, ambos considerados interpretações tendenciosas, os autores concluem que a experiência portuguesa está, sim, apresentando bons resultados, mas não pode ser considerado um sucesso estrondoso.

Nesse artigo e em outro, publicado em 2010, HUGHES e STEVENS argumentam que:

- Para analisar os índices e as tendências de uso de drogas em Portugal, é necessário avaliar também países vizinhos, de modo a diferenciar uma tendência regional de mudanças ocorridas apenas em Portugal.
- O indicador de uso ao longo da vida deve ser cotejado com o uso recente. Em primeiro lugar, porque o uso recente pode ter um caráter meramente experimental, mas, mesmo assim, influencia nos números ao longo da vida. Em segundo lugar, porque o uso ao longo da vida é útil para analisar tendências na população jovem, mas a tendência no uso da população adulta é melhor mensurada pelo uso recente (últimos 12 meses) ou atual (últimos 30 dias).
- A ênfase em *rankings*, ao invés de tendências, é perigosa porque não faz uma relação direta entre políticas nacionais de drogas e prevalência no uso. Além da descriminalização, existem vários outros fatores que podem explicar padrões nacionais de uso (incluindo a renda disponível, tempo de lazer, religiosidade e outras normas culturais) e tendências em danos relacionados às drogas (incluindo mudanças na disponibilidade de tratamento, serviços de redução de danos e o nível de assistência médica e apoio social).

Tendo em vista esses pressupostos, concluem que, de modo geral, é possível dizer que a descriminalização portuguesa não levou a um aumento no uso de drogas²⁵.

²⁵ É importante mencionar a ressalva feita pelos autores de que a ausência de pesquisas mais abrangentes antes de 2001 torna difícil a comparação e a percepção de padrões (HUGHES e STEVENS, 2010, pp. 1005-6).

Entre 2001 e 2007, os índices de uso ao longo da vida e de uso no último ano aumentaram em Portugal para quase todas as drogas. No entanto, as tendências no país seguiram, em grande parte, as observadas nos vizinhos Espanha e Itália. Todos os três países relataram aumento no uso ao longo da vida de haxixe, anfetamina e cocaína, e aumento de uso no último ano de maconha e cocaína. A congruência com dados de países vizinhos traz poucas evidências de que qualquer aumento aparente esteve diretamente relacionado à descriminalização (HUGHES e STEVENS, 2010, p. 1006).

Se por um lado houve o aumento acima relatado, por outro lado, estudos sugerem que, em Portugal, tem ocorrido a diminuição do consumo de drogas entre usuários jovens e problemáticos, sendo que esse declínio não foi observado nos outros dois países, o que poderia ser um indício a favor da descriminalização. Ademais, não há sinais de uma ampliação massiva do mercado de drogas em Portugal, o que contrasta com a aparente expansão observada na Espanha (HUGHES e STEVENS, 2010, pp. 1008 e 1017).

A *cannabis* foi a droga que apresentou maior tendência de aumento no uso ao longo da vida, após a descriminalização. Mas é necessário associar essa análise à tendência de uso recente: considerando que houve aumento moderado no uso dessa substância por estudantes ao menos uma vez na vida, é possível dizer que esse dado reflete predominantemente o uso experimental, de curto prazo. Essa suposição é corroborada por outra importante informação: as taxas de descontinuidade no uso de drogas (a proporção da população que relatou ter usado uma droga, mas optou por não usar em anos recentes) aumentaram entre 2001 e 2007, reforçando que o aumento encontrado no uso ao longo da vida reflete predominantemente o uso experimental de curto prazo (HUGHES e STEVENS, 2012, pp. 103 e 105).

De qualquer maneira, o uso recente e atual de drogas diminuiu na faixa etária entre 15 e 24 anos, considerada de maior risco no que diz respeito à iniciação e ao uso de drogas por longo prazo. Todos esses dados permitem argumentar que, embora tenha aumentado o uso de drogas em Portugal após a reforma (seguindo, saliente-se, uma tendência regional), houve, no total, um benefício líquido para a comunidade portuguesa em função da diminuição do uso entre jovens e usuários problemáticos, aumento da taxa de descontinuidade, diminuição do uso recente na faixa etária de maior risco (HUGHES e STEVENS, 2012, p. 105).

Não se pode atribuir, contudo, quaisquer dessas mudanças positivas diretamente à reforma legal (HUGHES e STEVENS, 2010, p. 1004). Mais do que a descriminalização em si, a expansão da rede de serviços para os usuários provavelmente teve maior impacto, principalmente pela redução do estigma social, facilitando o acesso a tratamento (HUGHES e STEVENS, 2012, p. 111). Em todo caso, esses fatos contradizem a hipótese de que a

descriminalização necessariamente leva ao aumento no uso de drogas e nos danos a elas relacionados (HUGHES e STEVENS, 2010, p. 1004), conforme defendido pelo sistema proibicionista.

Nesse contexto, é possível verificar que, se por um lado a descriminalização do uso e posse de drogas ilícitas não leva, automaticamente, ao aumento dos danos provocados pelas drogas, ela tampouco elimina todos os problemas relacionados a essas substâncias. Entretanto, a experiência portuguesa é capaz de oferecer um modelo de resposta menos punitivo e causador de estigmas (HUGHES e STEVENS, 2010, p. 1018), sendo exemplo de processo de descriminalização realizado de maneira racional e cautelosa, substituindo o controle penal pelo administrativo não-punitivo.

Por fim, HUGHES e STEVENS (2010, p. 1016) reforçam a importância da história política na definição da estratégia voltada às drogas. Portugal passou por um longo regime totalitário e, após esse período, adaptou sua constituição para reconhecer direitos de cidadania e limitar a interferência na vida privada dos cidadãos, além de ter empreendido mudanças para reduzir a criminalização pelo Estado. A necessidade de considerar esse contexto alerta contra a tentativa de se perceber os efeitos da política de drogas como resultado causal de uma mudança legislativa particular. De qualquer forma, segundo BOITEUX (2006, P. 82), a lei portuguesa pode ser considerada uma das propostas mais avançadas de política criminal de drogas, juntamente com a experiência holandesa.

2.3 O modelo brasileiro

O tratamento das drogas no Brasil: breve histórico

Até 1940, houve algumas previsões penais relacionadas ao consumo, porte e comércio de drogas no Brasil. Com a edição do Código Penal, foi definido como crime, no art. 281²⁶, o comércio ou a facilitação de uso de entorpecentes. BOITEUX (2010, p. 138, 142 e 143) explica que, até então, a legislação de drogas no Brasil havia sido fortemente influenciada por um sistema médico-sanitarista ao tratar o viciado como doente e prever técnicas higienistas no controle e enfrentamento às drogas. O ano de 1964 (ano de promulgação da Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961), no entanto, pode ser considerado um novo marco ao

²⁶ Art. 281. Importar ou exportar, vender ou expor à venda, fornecer, ainda que a título gratuito, transportar, trazer consigo, ter em depósito, guardar, ministrar ou, de qualquer maneira, entregar a consumo substância entorpecente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.

incorporar aspectos bélicos à política criminal para drogas. Surge um modelo médico-jurídico, que estabelece a chamada ideologia da diferenciação ao distinguir consumidor e traficante, este doente, aquele delinquente²⁷.

Treze dias após o Ato Institucional nº 5, foi editado o Decreto-Lei nº 385, de 26 de dezembro de 1968, que não apenas criminalizou a conduta do usuário, como também o equiparou ao traficante, rompendo com o discurso de diferenciação (BOITEUX, 2006, p. 144 e CARVALHO, 2010, p.16). Em 1971, foi editada a Lei nº 5.726, de 29 de outubro, que, embora menos repressiva que a legislação anterior, manteve a posse de drogas por usuário eventual equiparada ao tráfico, definindo uma escala penal única para usuários e traficantes (BOITEUX, 2006, p. 146).

A Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, foi considerada exemplar na adequação aos tratados internacionais assinados pelo país. Nesse momento, foi revogado o art. 281 do Código Penal e criada lei especial para tratar do assunto, opção que tornaria o diploma mais flexível e adaptável às mudanças sociais e econômicas, sem as dificuldades que caracterizam as alterações de um código penal. Entre os seus pressupostos, estavam o combate por meio da repressão e da prevenção ao uso e ao tráfico de drogas (consideradas um perigo abstrato à saúde pública) e a implementação no Brasil do modelo internacional de guerra às drogas (BOITEUX, 2006, p. 147).

Essa lei também trouxe grande mudança ao criar delito autônomo de uso de entorpecentes (art. 16²⁸), diferenciando-o do de tráfico. Isso significou importante mudança de rumos na política de drogas no Brasil, embora ainda tenha mantido o controle penal sobre o usuário por meio da prisão, como pena principal, e da imposição de tratamento, “quando o quadro clínico do dependente ou a natureza de suas manifestações psicopatológicas assim o exigi[ssem]” (art. 10).

No âmbito do art. 12²⁹, a referida Lei não distinguiu de maneira qualitativa ou quantitativa as diferentes espécies de tráfico, e considerou como crime consumado atos

²⁷ “A ideologia da diferenciação, expressão cunhada por Rosa del Omo, [...] estabeleceria a distinção entre consumidor e traficante ou entre doente e delinquente [...] e] pode ser concebida igualmente como discurso de fragmentação das respostas ofertadas aos autores do desvio dependendo do seu status social: *‘o discurso ainda em moda diferencia os malvados fornecedores e usuários pobres dos bons filhos, dos ‘bons filhos (ricos) de família’ que cederam às tentações. Para os ricos, tratamento. Para os pobres, internamento (Baratta)’*” (CARVALHO, 2012, pp. 15-6).

²⁸ Art. 16. Adquirir, guardar ou trazer consigo, para o uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - Detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e pagamento de (vinte) a 50 (cinquenta) dias-multa.

²⁹ Art. 12. Importar ou 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, de qualquer forma, a consumo substância entorpecente ou que determine dependência

meramente preparatórios. A generalidade do dispositivo e a carência de definições precisas levaram à insegurança jurídica, permitindo, por exemplo, que os primeiros operadores de programas de redução de danos fossem denunciados por incentivo ao uso de entorpecentes ao distribuírem seringas limpas a usuários de drogas injetáveis (BOITEUX, 2006, pp. 149-150).

A promulgação da Constituição Federal de 1988, segundo BOITEUX (2010, pp. 154-5 e 157), paradoxalmente foi acompanhada de um movimento de endurecimento de penas no âmbito da política criminal, sendo emblemática a inclusão do crime hediondo no mesmo capítulo dedicado aos direitos e garantias fundamentais do cidadão. Em 1990, foi editada a Lei nº 8.072, a qual equiparou o tráfico de drogas aos crimes hediondos, tornando ainda mais acentuadas as diferenças legais entre traficantes e usuários.

O ano de 1995 abriu espaço para um modelo de justiça penal menos rígido com a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que regulamentou os Juizados Especiais Criminais (JECs). Segundo BOITEUX (2006, p. 159),

Especificamente com relação ao delito de uso de entorpecentes (art. 16, Lei nº 6.368/76), apenado de seis meses a dois anos de detenção e multa, a alteração não foi ampla, pois ao usuário era aplicável o *sursis* do art. 77 do Código Penal. Essa inovação, por outro lado, constitui um pequeno passo adiante no processo de despenalização do usuário, pelo fato de a suspensão do processo não ser geradora de reincidência e permitir a extinção da punibilidade após o cumprimento integral das condições determinadas.

Contudo, o que seria uma solução aparentemente benéfica ao usuário de drogas, pouco acrescentava ao dependente de drogas, que sem condições de controlar o seu vício, caso aceitasse a suspensão do processo, deveria permanecer sob controle judicial por um período determinado, ocasião em que não poderia ser preso de novo, sob pena de ter o seu benefício suspenso. Em se tratando de um viciado, isso acabava acontecendo com frequência.

Daí porque, ao mesmo tempo em que a alteração legislativa reduzia o estigma da reincidência, deve ser criticada pela falta de comprometimento com a realidade dos fatos e com a harmonia do sistema. [...]. Manteve-se, portanto, o controle penal sobre o usuário, apesar da aparente liberdade.

Em síntese, as alterações legislativas do final do século XX resultaram na despenalização do uso de drogas, mas agravaram as condições de cumprimento de penas por crimes hediondos, entre os quais o tráfico de entorpecentes. Tais características reforçaram a disparidade de tratamento penal entre as camadas mais altas e mais baixas da população (BOITEUX, 2006, p. 163).

Em 11 de janeiro de 2002, foi editada a Lei nº 10.409, que pretendeu substituir integralmente a lei anterior. No entanto, problemas técnicos levaram o Poder Executivo a vetar todo o capítulo III, “Dos Crimes e das Penas”. De forma coerente, também foi vetado o art. 59, que revogaria a Lei nº 6.368/76, a qual permaneceu em vigor no que não fosse incompatível com a nova lei – e a definição de crimes e penas não tinha qualquer incompatibilidade. Esse entendimento, contudo, não foi unânime, e a situação só foi pacificada com a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 (GRECO FILHO, 2011, p. 94).

O tratamento das drogas no Brasil: a Lei nº 11.343/06

Atualmente, está em vigor a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que traz diretrizes para políticas públicas sobre drogas e especifica o tratamento penal dado ao uso e tráfico dessas substâncias. No âmbito dessa lei, o primeiro desafio a ser enfrentado consiste em saber se o uso de drogas, no Brasil, foi ou não descriminalizado.

GRECO FILHO (2011, pp. 63-4 e 150-1) é categórico ao afirmar que a lei não descriminalizou nem despenalizou a conduta de trazer consigo ou adquirir para uso pessoal, nem a transformou em contravenção. Houve alterações no sentido de abrandar a punição, mas a conduta continua incriminada. A denominação do Capítulo III, no qual o artigo 28³⁰ está inserido, não deixa dúvidas, pois trata “dos crimes e das penas”. Assim, as penas previstas, embora não elencadas no art. 1º da Lei de Introdução ao Código Penal (Decreto-Lei 3.914, de 09 de dezembro de 1941)³¹, têm caráter criminal. Apesar do abrandamento ocorrido, não foi abandonada a ideia de criminalizar a conduta do usuário, que continua sendo visto como uma modalidade de criminoso, submetido ao Juizado Especial Criminal.

O próprio autor, no entanto, afirma que há divergências doutrinárias nesse sentido: Luiz Flávio Gomes defende que houve descriminalização e despenalização, partindo do pressuposto de que o conceito de crime está na Lei de Introdução ao Código Penal e se limita a infrações cujas sanções comportem pena de prisão; José João Leal define o art. 28 como uma infração penal inominada (que não é crime nem contravenção), em que o legislador optou por uma espécie de descriminalização branca ao retirar o usuário do controle de

³⁰ Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trouxer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: I - advertência sobre os efeitos das drogas; II - prestação de serviços à comunidade; III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

³¹ Art 1º Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente.

natureza estritamente penal; Guilherme de Souza Nucci reconhece a existência de uma desprisonalização, não de despenalização; Isaac Sabbá diz que o legislador preferiu não enfrentar abertamente o problema político-criminal da descriminalização, que não existiu, mas acabou realizando a despenalização; Sérgio Ricardo de Souza denomina de despenalização moderada, já que evita estigmatizar os usuários com imposição da prisão; Alexandre Bizzoto, Andreia de Brito Rodrigues e Amaury Silva também defenderiam a despenalização (GRECO FILHO, 2011, p.150).

Percebe-se que as divergências apresentadas são, em parte, decorrentes da dificuldade de se chegar a um acordo sobre os conceitos de descriminalização e despenalização. Na verdade, alguns autores sequer enfrentam essa questão, expondo apenas a sua opinião sobre o tema.

Já foram apresentados os conceitos que são utilizados como referência nesta monografia. Relembrando, entende-se por despenalização a exclusão da pena privativa de liberdade, por previsão legal ou por impossibilidade prática de sua aplicação. Partindo desse conceito, BOITEUX (2006, p. 175 e 178) defende que a despenalização do usuário de drogas, no Brasil, aconteceu em 2001, com a Lei nº 10.259, de 12 de junho de 2001, que criou os Juizados Especiais Federais e ampliou a sua competência de modo a incluir delitos cuja pena máxima fosse de até dois anos. É despenalização porque, embora a pena de prisão não seja aplicada, a Lei 10.259/01 manteve a conduta do usuário no âmbito do Direito Penal, submetendo-o a um processo penal com todas as consequências negativas que acarreta.

Se a despenalização do usuário ocorreu na prática desde 2001, ela foi expressamente instituída pelo art. 28 da Lei nº 11.343/06. Esse entendimento é corroborado pelo Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: I. Posse de droga para consumo pessoal: (art. 28 da L. 11.343/06 - nova lei de drogas): natureza jurídica de crime. 1. O art. 1º da LICP - que se limita a estabelecer um critério que permite distinguir quando se está diante de um crime ou de uma contravenção - não obsta a que lei ordinária superveniente adote outros critérios gerais de distinção, ou estabeleça para determinado crime - como o fez o art. 28 da L. 11.343/06 - pena diversa da privação ou restrição da liberdade, a qual constitui somente uma das opções constitucionais passíveis de adoção pela lei incriminadora (CF/88, art. 5º, XLVI e XLVII). 2. Não se pode, na interpretação da L. 11.343/06, partir de um pressuposto despreço do legislador pelo "rigor técnico", que o teria levado inadvertidamente a incluir as infrações relativas ao usuário de drogas em um capítulo denominado "Dos Crimes e das Penas", só a ele referentes. (L. 11.343/06, Título III, Capítulo III, arts. 27/30). 3. Ao uso da expressão "reincidência", também não se pode emprestar um sentido "popular", especialmente porque, em linha de princípio, somente disposição expressa em contrário na L. 11.343/06 afastaria a regra geral do C. Penal (C.Penal, art. 12). 4. Soma-se a tudo a previsão, como regra geral, ao processo de

infrações atribuídas ao usuário de drogas, do rito estabelecido para os crimes de menor potencial ofensivo, possibilitando até mesmo a proposta de aplicação imediata da pena de que trata o art. 76 da L. 9.099/95 (art. 48, §§ 1º e 5º), bem como a disciplina da prescrição segundo as regras do art. 107 e seguintes do C. Penal (L. 11.343, art. 30). **6. Ocorrência, pois, de "despenalização", entendida como exclusão, para o tipo, das penas privativas de liberdade. 7. Questão de ordem resolvida no sentido de que a L. 11.343/06 não implicou abolitio criminis** (C.Penal, art. 107). II. Prescrição: consumação, à vista do art. 30 da L. 11.343/06, pelo decurso de mais de 2 anos dos fatos, sem qualquer causa interruptiva. III. Recurso extraordinário julgado prejudicado.

(RE 430105 QO, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 13/02/2007, DJe-004 DIVULG 26-04-2007 PUBLIC 27-04-2007 DJ 27-04-2007 PP-00069 EMENT VOL-02273-04 PP-00729 RB v. 19, n. 523, 2007, p. 17-21 RT v. 96, n. 863, 2007, p. 516-523) (*grifo inexistente no original*).

Além da despenalização do usuário, a Lei nº 11.343/06 apresentou inovações no âmbito dos princípios e objetivos do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad) e em relação às políticas de prevenção. Isso porque foram incluídos expressamente o “respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, especialmente quanto à sua autonomia e liberdade” (art. 4º, I), o reconhecimento à diversidade e especificidades populacionais (art. 4º, II), a adoção de abordagem multidisciplinar (art. 4º, IX), e o “reconhecimento [...] da redução de riscos como resultados desejáveis das atividades de natureza preventiva [...]” (art. 19, VI). A positivação desses princípios sugere a adoção de um paradigma proibicionista moderado, o que pode ser considerado um progresso em relação à lei anterior. Outros avanços da lei são a aplicação da mesma pena de uso àquele que planta para consumo pessoal (art. 28, § 1º) e a redução da pena no caso de consumo compartilhado de droga (art. 33, § 3º), conduta que antes era equiparada ao tráfico (BOITEUX et al., 2009, p. 35).

Em relação ao tráfico de drogas, porém, a nova lei seguiu em sentido oposto: aumentou a pena mínima do delito de três para cinco anos (art. 33³²). Além disso, embora a lei deixe claro o tratamento diferenciado entre traficantes e usuários, não há um critério objetivo que permita essa diferenciação, como a definição da quantidade máxima, para cada substância, permitida para posse e uso pessoal. Essa decisão acaba sendo tomada pelo juiz em cada caso, sem distinção legal previamente estabelecida, levando a arbitrariedades e insegurança jurídica.

³² Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

Além de aspectos quantitativos, a diferenciação entre o art. 28 e 33 da lei deveria considerar a finalidade da ação, que deve ser para consumo pessoal e para propósito de comércio ou lucro, respectivamente, tendo em vista que algumas modalidades estão igualmente previstas nos dois artigos. A verificação do dolo específico tem potencializado na jurisprudência tendência à inversão do ônus da prova, recaindo sobre o réu o dever de provar que a destinação da droga era para consumo pessoal (CARVALHO, 2010, pp. 211-2 e 203-4).

Quanto ao bem jurídico, a doutrina dominante considera que os delitos relacionados a drogas tutelam a saúde pública. O revogado art. 281 do Código Penal classificava o delito dessa forma e, embora se tenha perdido essa referência com a definição do crime em lei especial, permanece o entendimento de que o bem jurídico predominante em sua tutela é a saúde pública. GRECO FILHO (2006, pp. 103-4 e 115) argumenta que tal discussão não é tão relevante na medida em que se trata de crime de perigo abstrato, presumido em caráter absoluto e, portanto, que independe de resultado concreto danoso à saúde pública. Nessa categoria estariam todos os crimes do art. 33 da Lei nº 11.343/06.

Essa posição doutrinária é criticada por BOITEUX (2006, p. 151), para quem o pressuposto da lesão ao bem jurídico representa uma justificativa à própria proibição, pois impede que a defesa, no caso concreto, tenha a oportunidade de provar a ausência de perigo à saúde pública quando se tratar de pequena quantidade de entorpecente. Ademais, a justificativa da tutela da saúde pública em termos abstratos acaba trazendo inúmeros danos à saúde, à autonomia e à liberdade de pessoas concretas.

A lei de drogas também é criticada pelo descumprimento do princípio da proporcionalidade, segundo o qual o indivíduo não deve sofrer ônus desnecessários quando se comportar de maneira inadequada perante a norma jurídica. A adequação e a necessidade são os dois pressupostos que auxiliam na análise sobre se o Estado está intervindo em excesso na conduta do cidadão (BOITEUX et al., 2009, p. 32). O art. 33 da Lei nº 11.343/11 coloca em um mesmo patamar todas as condutas descritas no *caput* (importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas), o que traz dúvidas sobre a correta aplicação da proporcionalidade em dois aspectos: o primeiro, ao considerar igualmente graves condutas meramente preparatórias e outras que indicam consumação (exemplo: preparar e vender, respectivamente)³³; o segundo, ao definir

³³ “O legislador deixou de diferenciar ações substancialmente diversas em relação à lesão ao bem jurídico tutelado – v.g., a distinção entre comércio atacadista e varejista; o reconhecimento de figuras privilegiadas como o comércio de subsistência; o fornecimento para consumo partilhado, etc” (CARVALHO, 2010, p. 202).

como puníveis da mesma maneira condutas voltadas para drogas cujos efeitos nos usuários (e, conseqüentemente, na saúde pública) são distintos.

A propósito da incriminação de atos preparatórios, CARVALHO (2010, p. 238) acredita ser inconstitucional o art. 34³⁴, que não apenas expõe sua natureza preparatória ao vincular os verbos nucleares aos instrumentos e objetos de destinação à produção de drogas, violando o princípio da lesividade, como também cria tipo penal vago e impreciso, em ofensa à taxatividade.

Também seriam inconstitucionais os artigos 28 e 48, § 5º, da Lei nº 11.343/06. O primeiro, porque a conduta do uso de drogas seria autônoma, e o dano decorrente seria a autolesão. A sua manutenção como crime representaria violação ao princípio da ofensividade, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição. Os princípios da lesividade, da autonomia individual, da igualdade e da inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art. 5º, X) contribuiriam para fortalecer o argumento sobre a inconstitucionalidade (CARVALHO, 2010, pp. 269-270). O art. 48, § 5º³⁵, por sua vez, seria inconstitucional por permitir negociação pré-processual de natureza punitiva, inexistindo contraditório e ampla defesa, já que não é esse o momento adequado para a discussão do mérito da causa (CARVALHO, 2010, p. 287).

A distinção doutrinária entre o “traficante profissional” e o “traficante ocasional”, em decorrência do art. 33, § 3º³⁶, também levanta questionamentos, pois não há elementos objetivos que diferenciem as duas condutas. Argumenta-se que, para concluir pelo tráfico, além da quantidade e da natureza da droga, seria necessário também analisar o lugar e outras circunstâncias objetivas relacionadas à prática do delito, e também os antecedentes e as circunstâncias sociais e pessoais do agente. A diferenciação, portanto, continua sendo feita casuisticamente, sem parâmetro legal prévio e a critério do juiz (BOITEUX et al., 2009, pp. 36-7).

³⁴ Art. 34. Fabricar, adquirir, utilizar, transportar, oferecer, vender, distribuir, entregar a qualquer título, possuir, guardar ou fornecer, ainda que gratuitamente, maquinário, aparelho, instrumento ou qualquer objeto destinado à fabricação, preparação, produção ou transformação de drogas, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e pagamento de 1.200 (mil e duzentos) a 2.000 (dois mil) dias-multa.

³⁵ Art. 48. O procedimento relativo aos processos por crimes definidos neste Título rege-se pelo disposto neste Capítulo, aplicando-se, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Penal e da Lei de Execução Penal.

§ 5º Para os fins do disposto no art. 76 da Lei no 9.099, de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena prevista no art. 28 desta Lei, a ser especificada na proposta.

³⁶ Art. 33, § 3º Oferecer droga, eventualmente e sem objetivo de lucro, a pessoa de seu relacionamento, para juntos a consumirem:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, e pagamento de 700 (setecentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa, sem prejuízo das penas previstas no art. 28.

Ademais, o formato da lei penal, ao estabelecer tipos abertos e penas desproporcionais, concede amplos poderes ao trabalho policial, tanto ao optar entre a tipificação de uso ou de tráfico, quanto ao não diferenciar entre os diversos núcleos previstos no caput e no § 1º do art. 33³⁷, o que dificulta perceber a posição do agente na estrutura do comércio ilícito, informação necessária para a aplicação proporcional da pena (BOITEUX et al., 2009, p. 45).

A respeito da posição do agente na rede do tráfico, interessante mencionar que, embora a Convenção de 1988 tenha construído o discurso da importância de se combater as grandes organizações criminosas, a lei brasileira tem sido pouco efetiva nesse objetivo. Os estudos empíricos realizados por BOITEUX et al. (2009, p. 42) e por REZENDE (2011, p. 86) mostram que a persecução penal ocorre, em sua maior parte, em relação ao pequeno traficante, que, por seu envolvimento em níveis hierárquicos inferiores, são facilmente substituíveis em caso de morte ou prisão, não interferindo na estrutura final da organização³⁸.

A utilização de normas penais em branco pela lei de drogas, com o objetivo de torná-la mais flexível às mudanças tecnológicas, também é objeto de críticas. Normas em branco são preceitos incompletos que requerem preenchimento por outros dispositivos normalmente extrapenais e que não seguem o rigoroso procedimento de criação da lei penal, embora produzam os mesmos efeitos. Com isso, flexibiliza-se o princípio da legalidade, proliferando formas de abertura da tipicidade (CARVALHO, 2010, p. 200).

A equiparação do tráfico de drogas aos crimes hediondos é também um problema na medida em que a pluralidade de verbos nucleares do tipo do art. 33 torna difícil definir, no direito brasileiro, uma figura típica que atenda pelo nome jurídico de tráfico ilícito de entorpecentes. Assim, segundo CARVALHO (2010, p. 10), em face à paridade no tratamento de ações completamente díspares, o controle de constitucionalidade difuso ou concreto

³⁷ Art. 33 § 1º Nas mesmas penas incorre quem: I - importa, exporta, remete, produz, fabrica, adquire, vende, expõe à venda, oferece, fornece, tem em depósito, transporta, traz consigo ou guarda, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, matéria-prima, insumo ou produto químico destinado à preparação de drogas; II - semeia, cultiva ou faz a colheita, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, de plantas que se constituam em matéria-prima para a preparação de drogas; III - utiliza local ou bem de qualquer natureza de que tem a propriedade, posse, administração, guarda ou vigilância, ou consente que outrem dele se utilize, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, para o tráfico ilícito de drogas.

³⁸ Ao analisar os acórdãos do Superior Tribunal de Justiça (STJ), BOITEUX et al. (2009, p. 95) afirmam que “[e]m menos de 20% dos casos, há concurso material entre os crimes de tráfico e de associação para o tráfico e, em proporção menor, concurso material com outros crimes. [...Prevalece], dentre os sujeitos criminalizados, a figura do traficante de drogas individual e ocasional. [...] pesquisa comprova empiricamente que o sistema penal formal, no âmbito do qual se insere a Lei nº 11.343/06, não consegue capturar, no funil de criminalização, a figura do grande traficante. [...] seletividade opera em desfavor do micro, do pequeno e do médio traficante, ou de todos aqueles que se encontram nas hierarquias inferiores da complexa teia que integra esse fenômeno social”.

deveria eximir as condutas sem finalidade mercante das graves penas impostas em decorrência da equiparação com os crimes hediondos.

Em síntese, apesar dos avanços que a Lei nº 11.343/06 representou do ponto de vista da liberalização e das políticas de prevenção, algumas questões permanecem preocupantes, tais como a inexistência de distinção clara entre a tipificação do uso e do tráfico; a impossibilidade de provar ausência de dano concreto à saúde pública; a violação ao princípio da proporcionalidade por penalizar condutas preparatórias e por punir drogas distintas da mesma maneira; a eventual inconstitucionalidade dos arts. 28 e 48, § 5º; a inexistência de dolo específico de mercancia nos tipos do art. 33; a ausência de previsão de tipos intermediários entre o consumo próprio e o tráfico; a utilização de normas penais em branco; e a equivalência de condutas completamente díspares ao conceito de tráfico, o qual, por sua vez, é equiparado aos crimes hediondos.

O Brasil e a cannabis

Seguindo tendência mundial, a *cannabis* é a droga ilícita mais usada no Brasil. 7% da população adulta (oito milhões de pessoas) já experimentou maconha na vida, e 3% da população adulta (mais de três milhões de pessoas) reportaram o uso no último ano. Entre os adolescentes, 4% afirmou ter usado pelo menos uma vez na vida. Mais da metade dos usuários, adultos ou adolescentes, consomem *cannabis* diariamente. Mais de 60% experimentaram maconha pela primeira vez antes dos 18 anos de idade (II LENAD 2012).

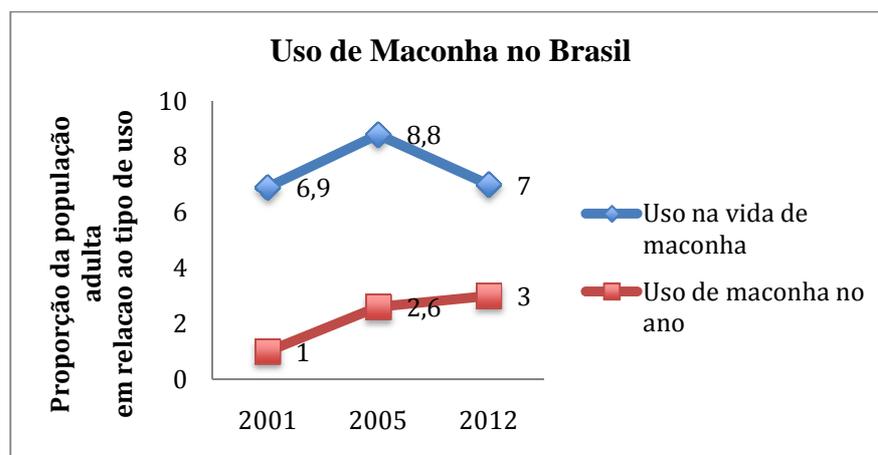


Gráfico 02: o consumo de *cannabis* segundo modalidade de uso, Brasil.

Fonte: Gráfico construído a partir das informações obtidas em Dados 2001 e 2005, OBID³⁹

³⁹ Dados de 2001 e 2005: OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE INFORMAÇÕES SOBRE DROGAS. Pesquisas e estatísticas / estatísticas / população geral brasileira. Traz estatísticas sobre o uso de drogas

Para entender o que esses números representam, é importante compará-los com os índices de outros países.

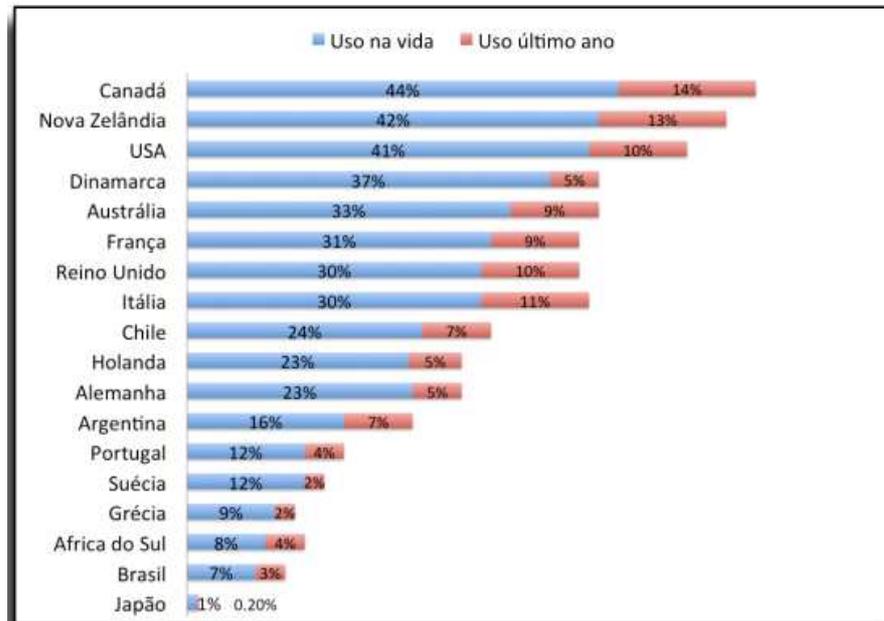


Gráfico 03: O consumo de *cannabis* segundo modalidade de uso, diversos países, 2012.

Fonte: II LENAD, p. 5

O gráfico acima é interessante por mostrar, de maneira comparada, informações sobre o uso no Brasil⁴⁰, em Portugal e na Holanda, os três países de referência para este estudo, nenhum dos quais figura entre os possuidores dos maiores índices em 2012.

Se a *cannabis* é a droga ilícita mais usada no Brasil, seria razoável supor que a Lei nº 11.343/06 incide de maneira significativa sobre os usuários e os traficantes dessa substância. Essa suposição é comprovada por estudos empíricos realizados sobre a lei de drogas.

O estudo “Tráfico de Drogas e Constituição”, realizado no âmbito do Projeto Pensando o Direito, teve o objetivo de investigar a atuação da Justiça Penal nos delitos de drogas para identificar quem são os condenados por tráfico. Para isso, a pesquisa estudou a aplicação do art. 33 da lei de drogas em sentenças e acórdãos condenatórios proferidos entre 07 de outubro de 2006 e 31 de maio de 2008. Foram analisadas sentenças judiciais e acórdãos

diversas no Brasil. Disponível em: <http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Dados_Estatisticos/populacao_brasileira/II_levantamento_nacional/Substancia/326832.pdf> (ano de 2005) e <http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Dados_Estatisticos/populacao_brasileira/I_levantamento_nacional/327591.pdf>. Acesso em 02 de outubro de 2012.

Dados de 2012: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP). **II Levantamento nacional de Álcool e Drogas – o uso de maconha no Brasil 2012 (II LENAD)**. Disponível em <http://www.uniad.org.br/images/stories/LENAD_Maconha.pdf>. Acesso em 10 de setembro de 2012.

⁴⁰ Cabe apenas a ressalva de que as Nações Unidas consideram que os dados oficiais do Brasil possam estar subestimados, uma vez que o volume de maconha apreendido está entre os maiores do mundo, sendo que o país não é um grande fornecedor de nenhuma região (II LENAD, 2012, p. 5).

de condenação na cidade do Rio de Janeiro (RJ) – foro central estadual e federal, Tribunal de Justiça e Tribunal Regional Federal da 2ª Região – e nas varas especializadas do Distrito Federal (DF), nas varas criminais federais do DF, nos Tribunais de Justiça e Regional Federal da 1ª Região. Ademais, foram coletados, lidos e analisados acórdãos do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

Alguns dados apresentados por essa pesquisa são muito úteis para analisar o peso que a criminalização da *cannabis* tem na incidência da Lei nº 11.343/07.

Por exemplo, na distribuição de frequência por tipo de droga, por órgão julgador (Vara Criminal ou Vara Federal), percebe-se que a maconha aparece em primeiro lugar no DF e em segundo lugar no RJ, conforme mostram as tabelas abaixo (BOITEUX et al., 2009, pp. 54 e 55):

Tabela 1: Distribuição de frequência do tipo de droga por órgão julgador – DF

Droga	DF		Frequência	Percentual
	VC	VF		
Maconha	159	-	159	46,9%
Merla	115	-	115	33,9%
Cocaína	91	5	96	28,3%
Sem inf.	21	-	21	6,2%
Heroína	12	-	12	3,5%
<i>Crack</i>	8	-	8	2,4%
Haxixe	3	-	3	0,9%
Outras	3	-	3	0,9%
<i>Ecstasy</i>	-	-	-	-

Fonte: BOITEUX et al., 2009, p. 54.

Tabela 2: Distribuição de frequência do tipo de droga por órgão julgador – RJ

Droga	RJ		Frequência	Percentual
	VC	VF		
Cocaína	187	91	278	71,1%
Maconha	209	-	209	53,5%
Haxixe	20	-	20	5,1%
<i>Crack</i>	17	-	17	4,3%
Sem inf.	15	-	16	4,1%
<i>Ecstasy</i>	9	-	9	2,3%
Outras	5	-	7	1,8%
Merla	-	-	-	-
Heroína	-	-	-	-

Fonte: BOITEUX et al., 2009, p. 55.

Além de ser a droga mais frequente nos processos analisados, a maconha aparece como a única droga em 30,1% dos processos no DF e em 19,7% no RJ. Isso mostra que o tráfico, no universo pesquisado, é predominantemente de uma única droga – e a *cannabis* possui importância própria nessas condenações (BOITEUX et al., 2009, pp. 55 e 56).

Tabela 3: Distribuição de frequência de combinações do tipo de droga – DF

Maconha	Cocaína	Merla	Outros	Frequência	Percentual
X	-	-	-	102	30,1%
-	-	X	-	79	23,3%
-	X	-	-	52	15,3%
X	X	-	-	24	7,1%
-	-	-	-	23	6,8%
X	-	X	-	22	6,5%
-	-	-	X	12	3,5%
-	X	X	-	10	2,9%
X	-	-	X	5	1,5%
-	X	-	X	3	0,9%
X	X	-	X	3	0,9%
X	X	X	-	3	0,9%
-	X	X	X	1	0,3%
TOTAL				339	100,00%

Fonte: BOITEUX et al., 2009, p. 55.

Tabela 4: Distribuição de frequência de combinações do tipo de droga – RJ

Maconha	Cocaína	Merla	Outros	Frequência	Percentual
-	X	-	-	145	37,1%
X	X	-	-	105	26,9%
X	-	-	-	77	19,7%
X	X	-	X	23	5,9%
-	-	-	-	17	4,3%
-	-	-	X	15	3,8%
-	X	-	X	5	1,3%
X	-	-	X	4	1,0%
TOTAL				391	100,00%

Fonte: BOITEUX et al., 2009, p. 56.

Se a *cannabis* é uma das drogas que mais levou a condenações por tráfico nos processos analisados, importante considerar quais foram as quantidades que incitaram a resposta penal do Estado.

No Distrito Federal, o valor médio da quantidade de maconha apreendida foi de 2,4kg, sendo que, em 50% dos casos, a quantidade apresentada foi de até 51,5g. O menor valor foi de 0,35g, e o maior de 43,7kg. Quase 70% dos processos se referem a quantidade inferior a 100g. O maior percentual de apreensões foi de quantidades compreendidas entre 10 e 100g (53,9% dos casos). Segundo o estudo, esses dados sinalizam que pequenas quantidades são consideradas como tráfico (BOITEUX et al., 2009, p. 56).

Tabela 5: Distribuição de frequência da quantidade de maconha – VC do DF

Quantidade	Frequência	Percentagem	Perc. Acumul.
Até 1g	1	0,9%	0,9%
De 1g a 10g	16	13,9%	14,8%
De 10g a 100g	62	53,9%	68,7%
De 100g a 1kg	17	14,8%	83,5%
De 1kg a 10kg	10	8,7%	92,2%
De 10kg a 100kg	9	7,8%	100,0%
Mais de 100 kg	0	0,0%	100,0%
TOTAL	115	100,0%	-

Fonte: BOITEUX et al., 2009, p. 56.

No Rio de Janeiro, o valor médio apreendido foi de 23,7kg (muito superior ao DF). Em 50% dos casos, a quantidade apresentada foi de até 104g. O menor valor foi de 0,16g e, o maior, de 3,6t. O maior percentual de apreensões – 42,1% dos casos – foi de quantidades compreendidas entre 10 e 100g (BOITEUX et al., 2009, p. 57).

Tabela 6: Distribuição de frequência da quantidade de maconha – VC do RJ

Quantidade	Frequência	Percentagem	Perc. Acumul.
Até 1g	2	1,1%	1,1%
De 1g a 10g	12	6,7%	7,9%
De 10g a 100g	75	42,1%	50,0%
De 100g a 1kg	56	31,5%	81,5%
De 1kg a 10kg	24	13,5%	94,9%
De 10kg a 100kg	6	3,4%	98,3%
Mais de 100 kg	3	1,7%	100,00%
TOTAL	178	100,0%	-

Fonte: BOITEUX et al., 2009, p. 57.

Embora tenham sido analisados dados apenas do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, existe uma grande chance de esse cenário se reproduzir em nível nacional.

Esses números, em parte, explicam também porque parcela significativa da população carcerária brasileira é composta por pessoas condenadas por crimes relacionados a drogas⁴¹. E além do DF e do RJ, estudos em São Paulo – que possui a maior população no sistema penitenciário do Brasil – também mostram que a pequena quantidade de *cannabis* é um dos principais motivos que levam à resposta penal do Estado (JESUS et al., 2011). Assim, é possível dizer que milhares de pessoas suportam pesadas penas impostas pelo Estado brasileiro por portar pequenas quantidades de *cannabis*, sendo necessários significativos recursos humanos e materiais na aplicação da sanção penal sem, contudo, reverter os indicadores associados ao uso dessa substância. Essas informações mostram, em relação à maconha, a conveniência de adoção, pelo Brasil, de modelo diferente do proibicionista.

⁴¹ Segundo relatório do DEPEN, em 2009, 20% dos presos foram condenados por crimes relacionados a drogas, ficando atrás apenas do roubo, que correspondeu a 29%. Esse percentual sobe para 59% entre as presas, caracterizando a primeira causa de tipificação entre elas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Nacional Penitenciário. **Sistema Penitenciário no Brasil – dados consolidados**. 2008. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7BD574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896%7D&Team=¶ms=itemID=%7B80BA2C74-564E-461C-8466-C963EBAE30C0%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>. Acesso em 27 de outubro de 2012). A esse respeito, CARVALHO (2010, p. 156) sustenta que “[a] análise da composição da população carcerária brasileira em relação ao delito imputado permite sustentar a hipótese de que o punitivismo nacional tem como referência o delito de tráfico de entorpecentes”.

CAPÍTULO 3: O ESTUDO COMPARADO

3.1 Comparação e aprendizados

Conforme apresentado anteriormente, Holanda e Portugal são dois importantes marcos no tratamento da *cannabis*: o primeiro, por ser o único país no mundo onde a venda de até 5g de maconha não é criminalizada; o segundo, por ser a lei de drogas abrangente no aspecto da redução de danos e regulamentada quanto às quantidades que constituem, ou não, posse para uso pessoal. Dois exemplos distintos de descriminalização em países com características diferentes entre si.

No Brasil, a lei de drogas é questionada por manter a política proibicionista que tem como pressuposto o ideal de abstinência e a persecução penal como ferramenta para alcance desse resultado. É criticada por descumprir a Constituição de 1988 ao utilizar termos imprecisos e genéricos, normas penais em branco e diversos verbos nucleares do tipo, acarretando desproporcionalidade na sanção; ao incriminar condutas preparatórias e autolesivas; e ao deixar indefinido o dolo do tráfico, entre outras questões (CARVALHO, 2010, p. 295).

Nesse sentido, o que as experiências holandesa e portuguesa podem contribuir para o aperfeiçoamento da política de drogas brasileira?

A pergunta natural é como decisões adotadas em países tão pequenos poderiam ter os mesmos resultados no Brasil. De fato, a dimensão territorial e populacional do Brasil é um dos fatores a se considerar. Afinal, a política holandesa de venda da *cannabis* é amparada na rígida fiscalização ao cumprimento do Critério AHOJ-G, o que, no Brasil, demandaria maior escala; em Portugal, a política abrangente de redução de danos e de reinserção social dos usuários é possibilitada por redes de serviços que, mesmo lá, encontram dificuldades para funcionar, as quais provavelmente serão potencializadas no Brasil pelo tamanho de seu território e população.

Além disso, a história política holandesa difere de maneira acentuada da brasileira: enquanto lá foi possível construir concertações políticas entre os grupos minoritários e instituir um forte Estado de Bem-Estar Social, o Brasil possui uma história política e social marcadas pelo autoritarismo, pela exclusão e pela desigualdade. Além disso, jamais concretizou o *Welfare State*, peça fundamental para a execução das ações de prevenção e redução de danos, como mostra o caso holandês. Por outro lado, esse histórico é muito semelhante ao de Portugal, país que foi submetido a uma ditadura mais rígida e duradoura do

que as vividas pelo Brasil, e possui uma tradição política e cultural, em vários aspectos, mais próxima à do Brasil que a de seus vizinhos europeus.

Por fim, os indicadores relacionados a educação e saúde, funcionamento do sistema legislativo, judiciário e policial e posição política do país no cenário internacional são outros elementos que diferenciam os três países, e distanciam em especial o Brasil dos demais. Por isso, o estudo dessas experiências não deve servir para a adoção literal e acrítica, pelo Brasil, de qualquer dos dois modelos. Cada país possui a sua peculiaridade, suas próprias características culturais, econômicas e sociais, que devem ser consideradas no momento de se construir o desenho mais adequando à sua realidade. A propósito, essa é uma das grandes falhas da proposta proibicionista: a de propor um modelo uniforme a situações tão diversas entre si (BOITEUX, 2006, p. 241).

Por esse motivo, o estudo comparado não conseguirá apontar qual modelo o Brasil deve adotar como alternativa ao que possui atualmente. Mas esse estudo é capaz de explicitar importantes conclusões, a partir das experiências alheias, que podem ser úteis no momento de construção do desenho brasileiro.

O principal aprendizado trazido por esses dois países é o de que a descriminalização não leva inevitavelmente ao aumento do uso da *cannabis*⁴². Em ambos os países, historicamente, não foi possível perceber mudanças significativas nos índices de consumo. Estes, inclusive, parecem se alterar de acordo com as tendências regionais, seguidas por seus vizinhos, trazendo indícios de que mudanças legais não foram o fator determinante em eventuais flutuações nos níveis de consumo.

Além disso, vários estudos tentaram relacionar o impacto da descriminalização no sistema penal, educacional e de saúde. Embora os resultados sejam, muitas vezes, inconclusivos pela dificuldade de se estabelecer relação causal entre a mudança legislativa e alterações ocorridas nesses sistemas, tais estudos mostram que o aumento do uso de drogas (e o impacto negativo dele decorrente) não é uma consequência necessária da descriminalização.

Outro ensinamento interessante é a delimitação de quantidades para uso pessoal. Na Holanda, a posse de até 5g de *cannabis* não gera qualquer tipo de persecução penal ou administrativa; entre 5g e 1kg, são estabelecidas faixas de imposição de multas, e só a partir

⁴² “To date, the major focus of analysis has been whether decriminalization leads to increases in the prevalence of drug use. Most studies have found there are no significant increases in use (e.g. Donnelly et al. 1995; 1999; Featherston and Lenton 2007). Others have found a slight increase (e.g. Williams 2004; Zhao and Harris 2004; Damrongplasit et al. 2010). Still others have shown how difficult it is to make any certain judgment on the effects of decriminalization on drug use, given the absence of adequate comparators (Pacula et al. 2004; Hughes 2009)” (HUGHES AND STEVENS, 2010, p. 1000).

de então há a incidência da prisão. Em Portugal, adota-se como critério a quantidade individual de 10 dias, considerando como dose diária 2,5g de maconha e 0,5g de haxixe.

No Brasil, a indefinição desses parâmetros causa insegurança jurídica, pois, se por um lado o consumo pessoal é despenalizado, por outro, não há parâmetros que definam o que significaria tal consumo, levando à inusitada situação de que 70% das condenações por tráfico no DF referem-se a quantidade de maconha inferior a 100g. A abertura permitida pela Lei nº 11.343/06 submete o portador da droga ao arbítrio jurisdicional, perdendo as proteções e garantias que o Estado Democrático de Direito deveria conceder a todos os seus cidadãos.

A terceira lição trazida pelos modelos estudados é que a adoção de premissas claras e precisas é fundamental para auxiliar na concretização das políticas adotadas. Na Holanda, a separação do comércio das drogas leves e pesadas é considerado um fator de sucesso, assim como a abrangência da política de Portugal, que vai além de questões criminais. É possível dizer, ainda, que ambos os países rompem com o discurso sanitarista segundo o qual o usuário é necessariamente dependente⁴³. Desvincular-se dessa premissa é algo crucial porque permite o reconhecimento de que o ideal de abstinência é inalcançável, e utilizar o aparato penal para alcançar meta que, além de ideal, possui forte caráter moral, é violar direitos e garantias fundamentais e sobrecarregar tribunais e prisões arbitrariamente.

Uma questão que permanece em aberto a partir da análise das experiências holandesa e portuguesa é a adequação da descriminalização aos tratados internacionais das Nações Unidas.

A Convenção Única de 1961 define que as partes devem adotar providências para limitar a fins médicos e científicos o uso e a posse de entorpecentes (art. 4.c), permitindo dizer que qualquer outro tipo de uso – incluindo o recreativo – deve ser visto como uma violação ao tratado. A Convenção, inclusive, orienta as partes a considerar como delitos punidos especialmente com prisão, entre outros, a posse de drogas (art. 36.1). Contudo, o simples uso não foi incluído no rol de condutas reprováveis. Isso porque o art. 36 tem o objetivo de lutar contra o tráfico ilícito, categoria que não inclui o consumo de drogas por dependentes químicos (EMCDDA, 2005, p. 6).

A Convenção de 1988, por sua vez, estabelece como delito a posse, a aquisição ou o cultivo de drogas para uso pessoal (art. 3.2), o que poderia permitir a interpretação de que o simples uso está sendo penalizado. Contudo, esse novo parágrafo apenas autoriza a introdução

⁴³ No caso da Holanda, essa inferência é possível pelo fato de se permitir a posse de até 5g de *cannabis* sem que isso represente sequer uma infração administrativa; em Portugal, a Lei nº 30/2000 diferencia expressamente o tratamento dado ao consumidor e ao consumidor toxicodpendente.

de cláusulas de salvaguarda no âmbito da posse para consumo pessoal, permitindo aos países signatários maior liberdade para determinar quais penalidades serão aplicadas, diferentemente do que ocorre na posse voltada ao tráfico, situação em que a Convenção define de maneira precisa como os países devem proceder. É possível concluir que a criminalização da posse para consumo pessoal, de acordo com o art. 3, tem o objetivo de aprimorar o controle internacional sobre o tráfico de drogas, não estando voltado à luta contra o uso de drogas em si mesmo⁴⁴ (EMCDDA, 2005, pp. 7-8).

Uma interpretação possível, portanto, é a de que os países devem proibir todos os atos preparatórios relacionados ao uso ilícito de drogas (posse, aquisição, cultivo, entre outros), mas possuem o direito de determinar o tipo e a sanção (penal ou administrativa) a ser aplicada quando esses atos estiverem relacionados ao consumo próprio. Isso significa que há espaço para os países escolherem, no caso de posse para consumo próprio, outras formas de pena que não a criminal (EMCDDA, 2005, p. 8).

No entanto, essa não é a posição adotada pela Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (*International Narcotics Control Board*), segundo a qual os delitos relacionados a drogas não devem ser descriminalizados. A JIFE já apresentou diversos questionamentos e ressalvas às políticas que vêm sendo adotadas recentemente pelos países europeus, inclusive Portugal (EMCDDA, 2005, pp. 8-9). Não houve, porém, nenhuma consequência concreta decorrente das preocupações levantadas pelo órgão.

3.2 E o Brasil?

Como foi dito, a lei de drogas no Brasil, hoje, é alvo de duras críticas. A utilização de normas penais em branco e de termos imprecisos e genéricos, a grande quantidade de verbos nucleares do tipo, a inexistência de parâmetros precisos para diferenciar o consumo pessoal do tráfico, a incriminação de condutas autolesivas e meramente preparatórias, a indefinição do dolo do tráfico, a desproporcionalidade das sanções e a ruptura do devido processo legal em nome da aceleração dos procedimentos são alguns dos questionamentos que foram apresentados nesse trabalho.

⁴⁴ “Moreover, according to the United Nations Official Commentary on the 1988 Convention, the spirit of Article 3 is the ‘improvement of the efficacy of national criminal justice systems in the field of drug trafficking’. Hence, having regard to the general rules on the interpretation of treaties (1969 Vienna Convention on the Law of Treaties), which provide that States parties to conventions shall interpret them ‘in good faith’ and ‘in the light of [their] object and purpose’, the conclusion must be that the main reason for criminalising possession for personal use, in accordance with the ‘ratio’ of article 3, is to improve control of international drug trafficking, and not the fight against drug use as such” (EMCDDA, 2005, pp. 7-8)

Além disso, a Lei nº 11.343/06 mantém inalterado o alinhamento ao sistema proibicionista, que é guiado pelo ideal inalcançável de livrar o mundo das drogas e, ao colocar a seu serviço o Direito Penal, acaba gerando um custo social decorrente da criminalização maior do que os danos causados pela droga em si mesma. Exemplo desse custo é a grande quantidade de pessoas presas por tráfico de entorpecentes no Brasil, com destaque para a maconha.

Nesse contexto, duas alternativas poderiam ser adotadas no Brasil, com relação à *cannabis*: a descriminalização ou a legalização.

A descriminalização é a alternativa intermediária. O Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012, que propõe a reforma do Código Penal, prevê exatamente isso no âmbito de todas as drogas: não há crime se o agente adquire, guarda, tem em depósito, transporta ou traz consigo, semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de drogas para consumo pessoal. E, salvo prova em contrário, presume-se a destinação da droga para uso pessoal quando a quantidade apreendida for suficiente para o consumo médio individual por cinco dias, conforme definido pela autoridade administrativa de saúde (art. 212, § 2º, I e II e § 4º).

No entanto, se a descriminalização pode ser considerada uma solução ao retirar do âmbito penal uma conduta que pode ser considerada autolesão, ao mesmo tempo cria um paradoxo lógico, também questionado nos modelos adotados por Holanda e Portugal: o consumo para uso próprio não é crime; mas esse usuário adquire a droga de um traficante – este sim, responsável pela prática de uma conduta tipificada penalmente. Essa situação gera a perplexidade de que o usuário, ao praticar conduta para a qual é livre, contribui para a prática de uma atividade criminosa e é inserido em um contexto de ilicitude muitas vezes caracterizado por práticas violentas das quais pode tornar-se vítima⁴⁵.

A grande questão é que não se pode esperar que o usuário deixe de comprar a droga, seja para fins recreativos, seja para alimentar sua dependência. O ideal de abstinência é inalcançável. As pessoas usam drogas por diversos motivos. A resposta penal não apenas é inadequada, como também ineficiente. O pressuposto da política de drogas precisa mudar: ao invés de buscar o fim do uso das drogas ilícitas nas sociedades, deve-se pensar qual a melhor maneira de regulamentar essa prática, de modo a atender aos usuários e à saúde pública (bem jurídico protegido pela atual criminalização das drogas).

⁴⁵ “Atualmente, no Brasil, depois da despenalização da conduta de portar droga para uso próprio, apenas o tráfico pode ativar a resposta criminal da privação da liberdade – o que não significa que o consumo tenha deixado de manter conexões com a violência e com o crime” (REZENDE, 2011, p. 3).

A *cannabis*, nesse contexto, ganha especial atenção pela grande controvérsia a respeito do seu uso e, no caso do Brasil, pelo grande número de condenações relacionadas ao tráfico.

Em relação ao uso, é comum o questionamento de por que o álcool e o cigarro são legalizados, e não a *cannabis*, principalmente porque a maconha é a que possui a menor taxa de dependência entre as três (ver tabela abaixo) e, adicionalmente, possui efeitos terapêuticos já reconhecidos no tratamento de algumas doenças.

Taxa de Dependência
Proporção de indivíduos dependentes de diversas
drogas em 2005, Brasil e regiões

Distribuição dos entrevistados segundo *dependência* de drogas

Drogas	% de dependentes
Álcool	12,3%
Tabaco	10,1%
Maconha	1,2%
Benzodiazepínicos	0,5%
Solventes	0,2%
Estimulantes	0,2%

Fonte: OBID⁴⁶.

Diante desse cenário, a melhor proposta seria a da legalização da *cannabis* no Brasil. Não uma legalização irrestrita, mas sim sujeita a regulações e procedimentos específicos para o comércio e uso, de modo a evitar os abusos prejudiciais à sociedade, em espécie do que BOITEUX (2006, pp. 91 e 94) denomina de legalização controlada⁴⁷. Com base nos princípios de uso discreto, propaganda proibida, produção e distribuição orientadas pelo Estado, esse modelo parte do pressuposto de que a droga – no caso, a *cannabis* – é um dado permanente da vida econômica e social. Admite-se que a maconha apresenta riscos à saúde, mas se reconhece que tais riscos possam ser assumidos diante da impossibilidade de eliminação do uso dessa substância.

A legalização controlada reconhece ao usuário o direito de consumir a *cannabis*, mas impõe, simultaneamente, o dever de submissão às regulamentações do Estado. Ademais, algumas situações mais graves permanecem no âmbito penal de modo a prevenir terceiros de eventuais abusos cometidos por usuários (dirigir sob efeito da droga, por exemplo) ou por

⁴⁶ Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas. Tabelas. População geral brasileira. Distribuição dos entrevistados segundo dependência de drogas. Disponível em <http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Dados_Estatisticos/populacao_brasileira/II_levantamento_nacional/326839.pdf>. Acesso em 01 de outubro de 2012.

⁴⁷ O modelo apresentado por BOITEUX refere-se a todos os tipos de droga. Como o escopo do presente trabalho é mais restrito, serão apresentadas apenas as características que se aplicam ao caso da *cannabis*.

comerciantes (contrabando ou venda da droga a menores de 18 anos). Os preceitos de tolerância e moderação permitem conciliar o exercício da liberdade individual com a necessária proteção à saúde pública, sendo que os casos de abuso da substância devem merecer tratamento próprio (BOITEUX, 2006, p. 94-5).

São várias as vantagens dessa proposta: fim do paradoxo em que o usuário tem direito de usar a droga, mas acaba alimentando o tráfico; separação do usuário da *cannabis* do mercado ilícito e do contato com drogas pesadas; fim da estigmatização do uso da maconha, permitindo a qualificação dos trabalhos preventivos; em razão da grande quantidade de pessoas presas por crimes relacionado às drogas e da suposição de que parte significativa deles relaciona-se à *cannabis*, a legalização dessa substância poderia levar à diminuição da população carcerária e dos gastos relacionados ao processamento dessas demandas; por fim, seria uma experiência pioneira que, uma vez bem sucedida, poderia abrir as portas para pensar a abordagem a outras drogas, já a partir da experiência nacional, considerando todas as peculiaridades brasileiras.

Essa proposta, no entanto, representaria uma grande ruptura no paradigma internacional. A descriminalização nem tanto, pois ela já é uma realidade na Holanda, em Portugal e em outros países europeus. Ainda que a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes tenha criticado as medidas descriminalizadoras adotadas no continente europeu, não houve nenhuma consequência concreta decorrente da adoção de modelos alternativos, e cada vez mais países estão adotando esse modelo.

No entanto, a legalização representaria verdadeira mudança. Na tese defendida em 2006, BOITEUX (p. 94) afirmou que seria necessária a denúncia das Convenções sobre entorpecentes para que esse modelo fosse adotado. No entanto, no âmbito do Projeto Pensando o Direito, BOITEUX et al. (2009, p. 31) trazem uma nova perspectiva: as leis de drogas e a interpretação dos tratados internacionais têm que se adequar às normas de direitos humanos. Segundo a referida pesquisa (2009, p. 31),

A relação entre os tratados de direitos humanos e as convenções internacionais de controle de drogas ainda é pouco discutida nos foros internacionais. Não se tem dúvidas, no entanto, da impossibilidade de um instrumento internacional que imponha medidas de controle penal prevalecer em detrimento de direitos individuais e coletivos, positivados em tratados e também nas constituições nacionais.

Nessa perspectiva, considera-se que a construção dos direitos humanos é baseada na noção de dignidade da pessoa humana, cujos postulados são o respeito e a proteção da

integridade física do indivíduo; a garantia de condições justas e adequadas de vida para o indivíduo e sua família; a isonomia de todos os seres humanos, que não podem ser submetidos a tratamento discriminatório e arbitrário; e a garantia da identidade pessoal, no sentido de autonomia e integridade psíquica e intelectual. São todos postulados que não podem ser relativizados por tratados de controle de drogas (BOITEUX et al., 2009, p. 31).

No caso do Brasil, a Constituição ainda prevê que “[o]s direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (art. 5º, § 2º). Dessa forma, a Constituição autorizaria a interpretação de que “os tratados de controle de drogas só podem ser aplicados no que não confrontarem os direitos humanos, que constituem o limite da intervenção penal aceitável” (BOITEUX et al., 2009, p. 31). Cabe, ainda, lembrar que alguns artigos das Convenções de 1961 e 1988 colocam que as partes estão obrigadas a realizar suas disposições, ressalvadas as limitações de natureza constitucional⁴⁸. A interpretação conforme os direitos humanos e essa pequena abertura deixada pelas Convenções talvez sejam o caminho para se construir argumentos favoráveis à legalização sem o desgaste político que eventual denúncia de tratado representaria.

Apresentar as propostas de legalização e de descriminalização não significa negar que a *cannabis* cause dependência ou tenha efeitos prejudiciais ao organismo, mas sim reconhecer que a escolha pelo sistema criminal para lidar com o tema é, no mínimo, ineficaz e, no máximo, violadora de direitos. O fato de a maconha ser prejudicial não deve ser motivo suficiente para justificar a escolha por políticas de proibição. Tampouco há a certeza de que a legalização ou a descriminalização são o melhor caminho. Mas, pelo menos, apresentam-se como alternativas a um modelo que notadamente já está fracassado, embora mantido no âmbito dos tratados internacionais.

⁴⁸ Convenção Única de Entorpecentes (1961), arts. 35 e 36; Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psocotrópicas (1988), arts. 3.1.c e 3.2.

CONCLUSÃO

O presente trabalho partiu do pressuposto de que o tratamento atual dado pelo Brasil à questão da *cannabis* é inadequado, porque alinhado a um modelo de proibição cada vez mais questionado, e porque regido por uma lei criticada por diversos dos seus dispositivos. Propôs-se o estudo comparado com os modelos adotados por Holanda e Portugal na tentativa de pensar alternativas para o Brasil.

A discussão do tratamento dado pelo Brasil à *cannabis* está inserida no cenário internacional de combate às drogas. Esse modelo proibicionista, ilustrado pela chamada Guerra às Drogas, foi criado a partir de fundamentos eminentemente políticos (ao distinguir drogas lícitas e ilícitas) e moralistas (ao estabelecer o ideal de abstinência que deveria ser resguardado pelo Direito Penal). As Convenções de 1961, 1971 e 1988 coroaram a disseminação desse paradigma em nível internacional.

Nesse contexto de proibição, dois países destacam-se por suas experiências diferenciadas: Holanda, por não apenas descriminalizar a venda e o uso de até 5g de *cannabis* (e aplicar penas de multa para o porte de até 1kg), como também por permitir a venda dessa quantidade nos chamados *coffee shops*; e Portugal por ter descriminalizado o uso de todas as drogas, com parâmetros claros de definição do uso pessoal, e por ter criado uma política abrangente voltada à questão das drogas, incluindo redução de danos, prevenção e inserção social do usuário.

As experiências desses dois países não poderiam ser literalmente transferidas para o Brasil, pois há significativas diferenças territoriais, populacionais, históricas, políticas, econômicas, sociais e culturais entre eles. No entanto, alguns ensinamentos são essenciais para qualquer alternativa que se pense para o cenário brasileiro: em primeiro lugar, a descriminalização da *cannabis* não leva, necessariamente, ao aumento em seu consumo; em segundo lugar, ambos os países delimitam objetivamente as quantidades definidas como uso pessoal, cada um a seu jeito, configurando opções viáveis para o Brasil; a separação entre o comércio da *cannabis* e o de outras drogas, na Holanda, trouxe resultados positivos; o rompimento realizado, nos dois países, com o entendimento de que o usuário é sempre dependente liberta a política de aspectos morais, permitindo pensar soluções para além da aplicação do Direito Penal no tratamento às drogas.

Diante dessas perspectivas, duas seriam as soluções que o Brasil poderia adotar. A primeira seria descriminalização do uso da maconha, que está inserida no Projeto de Lei nº 236, o qual prevê a descriminalização para todas as drogas. Embora mais viável no cenário

atual por seu caráter incremental, essa opção cria o desconfortável paradoxo de uma prática descriminalizada (o uso) depender de outra tipificada penalmente (o tráfico). A segunda solução, de legalização controlada, resolve essa contradição ao tirar do âmbito penal todas as práticas relacionadas à *cannabis*. A partir de critérios estabelecidos pelo Estado, seria permitido ao usuário o exercício da liberdade individual em consonância com a necessária proteção à saúde pública. A conveniência de qualquer desses modelos explica-se pela grande quantidade de pessoas presas no Brasil pelo tráfico de maconha, onerando o sistema prisional e judicial e gerando custos de oportunidade na condução de políticas públicas.

Ambas as propostas afrontariam, em diferentes graus, os tratados internacionais. A descriminalização é questionada pela Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes; no entanto, já é uma realidade não apenas na Holanda e em Portugal, mas em vários outros países europeus, sendo que não houve crises políticas em decorrência dessa abordagem. A legalização, porém, representaria verdadeira ruptura. No entanto, a leitura a partir dos princípios de direitos humanos permitiria interpretação na qual talvez seja possível concretizar a legalização sem o desgaste político que a denúncia dos tratados representaria.

Nenhum sistema de controle de drogas será imune a críticas, e a escolha por um arranjo específico vai além da análise de elementos objetivos relacionados a índices de consumo ou aparatos institucionais para viabilizá-lo. É, antes, uma escolha política sobre como o Estado deve responder ao problema do uso das drogas. Espera-se que o Brasil reconheça a necessidade de aproximar-se, ainda que gradualmente, de um modelo mais garantidor de direitos, que desonere o sistema judicial e penitenciário e permita ao Estado tirar proveito econômico e fiscal da constante social que representa o uso da *cannabis*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa Jurídica. Teoria e Prática da monografia para os cursos de direito**. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOITEUX, Luciana; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; VARGAS, Beatriz; BATISTA, Vanessa Oliveira; PRADO, Geraldo e JAPIASSU, Carlos Eduardo Adriano. **Tráfico de Drogas e Constituição**. *Série Pensando o Direito*, Ministério da Justiça/PNUD, Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Rio/Brasília, julho de 2009.

BOITEUX, Luciana. **Controle Penal sobre as Drogas Ilícitas: o Impacto do Proibicionismo no Sistema Penal e na Sociedade**. 273 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL. Decreto-Lei 3.914, de 09 de dezembro de 1941. Lei de introdução do Código Penal (decreto-lei n. 2.848, de 7-12-940) e da Lei das Contravenções Penais (decreto-lei n. 3.688, de 3 outubro de 1941). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3914.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL. Lei 6.416, de 24 de maio de 1977. Altera dispositivos do Código Penal (Decreto-lei número 2.848, de 7 de dezembro de 1940), do Código de Processo Penal (Decreto-lei número 3.689, de 3 de outubro de 1941), da Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei número 3.688, de 3 de outubro de 1941), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6416.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL. Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10259.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL. Lei nº 10.409, de 11 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencados pelo Ministério da Saúde, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10409.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL. Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6368.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012. Anteprojeto de Código Penal. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=111516&tp=1>>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

BUXTON, Julia. The Historical Foundations of the Narcotic Drug Control Regime. In: DEEFER, Philip e LOAYZA, Norman (Ed). **Innocent Bystanders**. Washington DC: Palgrave MacMillan and The World Bank, 2010, p. 61-93.

CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06**. 5a edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COHEN, Peter. **The case of the two Dutch drug policy commissions: an exercise in harm reduction 1968-1976**. In: 5th International Conference on the Reduction of Drug related Harm, Toronto, 7 a 11 de março de 1994. Revisado em 1996. Disponível em

<<http://www.cedro-uva.org/lib/cohen.case.html>>. Acesso em 01 de outubro de 2012.

DRUG POLICY ALLIANCE. **Drug War Statistics**. Apresenta levantamentos estatístico a respeito da Guerra às Drogas. Disponível em: <<http://www.drugpolicy.org/facts/drug-war-statistics>>. Acesso em 16 de julho de 2012.

EL MUNDO. **El turismo de 'coffee shops' en Holanda se acerca a su fin**. Traz informações sobre as novas regras de funcionamento dos *coffee shops*. Disponível em <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/05/01/internacional/1335841240.html>. Acesso em 15 de outubro de 2012.

EMCDDA – EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION. **Illicit drug use in the EU: legislative approaches**. Lisbon: EMCCDA, 2005. Disponível em: <<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index34041EN.html>>. Acesso em 22 de outubro de 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. **'Coffee shops' na Holanda protestam contra restrição à venda de maconha**. Traz informações sobre as novas regras de funcionamento dos *coffee shops*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/turismo/1088721-coffee-shops-na-holanda-protestam-contr-restricao-a-venda-de-maconha.shtml>>. Acesso em 15 de outubro de 2012.

FOXNEWS.COM. AP IMPACT: After 40 years, \$1 trillion, US War on Drugs has failed to meet any of its goals. Traz dados sobre 40 anos da política de Guerra às Drogas. Disponível em: <<http://www.foxnews.com/world/2010/05/13/ap-impact-years-trillion-war-drugs-failed-meet-goals/>>. Acesso em 16 de julho de 2012.

GRECO FILHO, Vicente. **Tóxicos: prevenção-repressão**. 14^a edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

G1 MUNDO. **Colorado e Washington legalizam o uso recreativo da maconha**. Traz informações sobre os primeiros estados americanos a legalizar o uso recreativo da maconha. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/eleicoes-nos-eua/2012/noticia/2012/11/colorado-e-washington-legalizam-o-uso-recreativo-da-maconha.html>>. Acesso em 01 de dezembro de 2012

HUGHES, Caitlin Elizabeth; STEVENS, Alex. A resounding success or a disastrous failure: Re-examining the interpretation of evidence on the Portuguese decriminalisation of illicit drugs. **Drug and Alcohol Review**, v. 31, issue 1, pp. 101-113, janeiro de 2012. Disponível em <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1465-3362.2011.00383.x/abstract>. Acesso em 02 de junho de 2012.

HUGHES, Caitlin Elizabeth; STEVENS, Alex. What Can We Learn From The Portuguese Decriminalization of Illicit Drugs? **British Journal of Criminology**, v. 50, issue 6, pp. 999-1022, julho de 2010. Disponível em <<http://bjc.oxfordjournals.org/content/50/6/999.full.pdf+html>>. Acesso em 02 de junho de 2012.

INSTITUTO DA DROGA E DA TOXICODPENDÊNCIA. **Comissões para a Dissuasão da Toxicodpendência**. Explica a composição e o funcionamento das CDTs. Disponível em: <<http://www.idt.pt/PT/Dissuasao/Paginas/ComissoesDissuacaoToxicodpendencia.aspx>>. Acesso em 31 de agosto de 2012.

INSTITUTO DA DROGA E DA TOXICODPENDÊNCIA. **Histórico – 1924 a 1977**. Traz o histórico da legislação e da política de Portugal para drogas. Disponível em: <http://www.idt.pt/PT/IDT/Historico/Paginas/1924_1977.aspx>. Acesso em 31 de agosto de 2012.

INSTITUTO DA DROGA E DA TOXICODPENDÊNCIA. **Histórico – 1982 a 1989**. Traz o histórico da legislação e da política de Portugal para drogas. Disponível em: <http://www.idt.pt/PT/IDT/Historico/Paginas/1982_1989.aspx> . Acesso em 31 de agosto de 2012.

INSTITUTO DA DROGA E DA TOXICODPENDÊNCIA. **Histórico – 1995 a 2000**. Traz o histórico da legislação e da política de Portugal para drogas. Disponível em: <http://www.idt.pt/PT/IDT/Historico/Paginas/1995_2000.aspx> . Acesso em 31 de agosto de 2012.

IVERSEN, Leslie. *Cannabis* and the law – high time for reform? **European Review**, Reino Unido, Vol. 12, Issue 4, pp. 513-525, outubro de 2004.

JESUS, Maria Gorete Marques de; OI, Amanda Hildebrando; ROCHA, Thiago Thadeu da; LAGATTA, Pedro. **Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo**. Núcleo de Estudos Sobre a Violência da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. Disponível em:<<http://www.nevusp.org/downloads/down254.pdf>> . Acesso em 25 de outubro de 2012.

KEEFER, Philip; LOAYZA, Norman; e SOARES, Rodrigo R. In: DEEFER, Philip e LOAYZA, Norman (Ed). **Innocent Bystanders**. Washington DC: Palgrave MacMillan and The World Bank, 2010, p. 9-59.

KORF, Dirk J. Dutch Coffee Shops and Trends in *Cannabis* Use. **Addictive Behaviors**, v. 27, issue. 6, pp. 851-66, nov./dez. 2002.

LEUW, Ed; MARSHALL Ineke Haen. **Between Prohibition and Legalization: The Dutch Experiment in Drug Policy**. Amsterdã/Nova York: Kugler Publications, 1994.

MACCOUN, Robert; REUTER, Peter. Interpreting Dutch *Cannabis* Policy: Reasoning by Analogy in the Legalization Debate. **Science**, v. 278, n. 5335, pp. 47-52, outubro de 1997. Disponível em : http://ist-socrates.berkeley.edu/~maccoun/MacCoun_Reuter_Science_1997.pdf. Acesso em 02 de junho de 2012.

MACCOUN, Robert. What Can We Learn From The Dutch *Cannabis* Coffeeshop System? **Addiction**, Londres, v. 106, issue. 20, pp. 1899-1910, junho de 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Nacional Penitenciário. **Sistema Penitenciário no Brasil – dados consolidados**. 2008. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7BD574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896%7D&Team=¶ms=itemID=%7B80BA2C74-564E-461C-8466-C963EBAE30C0%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>. Acesso em 27 de outubro de 2012.

NAÇÕES UNIDAS. United Nations Office On Drugs And Crime. **World Drug Report 2012**. Malta, junho de 2012.

NAÇÕES UNIDAS. United Nations Office On Drugs And Crime. **World Drug Report 2001**. Nova Iorque, 2001. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/WDR.html>. Acesso em 30 de junho de 2012.

NAÇÕES UNIDAS. United Nations Office On Drugs And Crime. **World Drug Report 2008**. Eslováquia, junho de 2008. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/WDR.html>. Acesso em 30 de junho de 2012.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE INFORMAÇÕES SOBRE DROGAS. **Pesquisas e estatísticas / estatísticas / população geral brasileira**. Traz estatísticas sobre o uso de drogas diversas no Brasil. Disponível em: http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Dados_Estatisticos/populacao_brasileira/II_levantamento_nacional/Substancia/326832.pdf (ano de 2005) e http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Dados_Estatisticos/populacao_brasileira/I_levantamento_nacional/327591.pdf. Acesso em 02 de outubro de 2012.

Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas. **Tabelas. População geral brasileira. Distribuição dos entrevistados segundo dependência de drogas**. Disponível em http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Dados_Estatisticos/populacao_brasileira/I_levantamento_nacional/327591.pdf.

[lacao_brasileira/II_levantamento_nacional/326839.pdf](#) >. Acesso em 01 de outubro de 2012.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 18, de 22 de janeiro de 1993. Regime jurídico do tráfico e consumo de estupefacientes e psicotrópicos (alterado pela Lei nº 30/2000). Disponível em <http://www.infarmed.pt/portal/page/portal/INFARMED/LEGISLACAO/LEGISLACAO_FARMACEUTICA_COMPILADA/TITULO_III/TITULO_III_CAPITULO_III/068-DL_15_93_VF.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2012.

PORTUGAL. Lei nº 30, de 29 de novembro de 2000. Define o regime jurídico aplicável ao consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, bem como a protecção sanitária e social das pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica. Disponível em <http://www.idt.pt/PT/Legislacao/Legislao%20Ficheiros/Descriminaliza%C3%A7%C3%A3o_do_consumo_de_drogas_-_Lei_30-2000/lei_30_2000.pdf>. Acesso em 06 de novembro de 2012.

PORTUGAL. Ministério da Justiça e da Saúde. Portaria nº 94, de 26 de março de 1996. Disponível em <http://www.idt.pt/PT/Legislacao/Legislao%20Ficheiros/Controle_da_Oferta_e_da_Procura/portaria_94_96.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2012.

PUDNEY, Stephen. Drugs policy: what should we do about *cannabis*? **Economic Policy**. Grã-Bretanha, Vol. 25, Issue 61, pp. 165-211, janeiro de 2010.

REUTER, Peter. Can Production and Trafficking of Illicit Drugs Be Reduced or Only Shifted? In: DEEFER, Philip e LOAYZA, Norman (Ed). **Innocent Bystanders**. Washington DC: Palgrave MacMillan and The World Bank, 2010, p. 95-133.

RAMOS, Beatriz Vargas. **A ilusão do Proibicionismo: Estudo sobre a Criminalização Secundária do Tráfico de Drogas no Distrito Federal**. 123 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SARAIVA, José Flávio Sombra. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org). **Relações Internacionais. Dois Séculos de História: entre a preponderância europeia e a emergência americano-soviética**. Brasília: IBRI, 2001, p. 221.

SCHNEIDER, Sérgio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p.49-87, 1998. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/373.pdf>>. Acesso em 01 de setembro de 2012.

UITERMARK, Justus. The Origins and Future of the Dutch Approach Towards Drugs. **Journal of Drug Issues**, v. 34, n. 3, pp. 511-532, julho de 2004.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Drogas: marco legal**. Lista as referências legais do sistema internacional de drogas. Disponível em: <<http://www.unodc.org/southerncone/pt/drogas/marco-legal.html>>. Acesso em 18 de julho de 2012.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **The 1912 Hague International Opium Convention**. Traz informações sobre a Conferência realizada em 1912. Disponível em <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/the-1912-hague-international-opium-convention.html>. Acesso em 08 de julho de 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP). **II Levantamento nacional de Álcool e Drogas – o uso de maconha no Brasil 2012 (II LENAD)**. Disponível em <http://www.uniad.org.br/images/stories/LENAD_Maconha.pdf>. Acesso em 10 de setembro de 2012.

WEBB, Michael. Does New Zealand *cannabis* policy need Dutch courage? **Social Policy Journal of New Zealand**, Nova Zelândia, Issue 14, julho de 2000. Disponível em: <<http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/publications-resources/journals-and-magazines/social-policy-journal/spj14/does-new-zealand-cannabis-policy-need-dutch-courage.html>>. Acesso em 10 de junho de 2012.

ZIMMER, Lynn. In: L. Bollinger (Ed.). **Cannabis Science: from Prohibition to Human Rights / Cannabis Wissenschaft: von der Prohibition zum Recht auf Genuss**. Frankfurt: Peter Lang Pub Inc, 1997. Disponível em: <<http://www.bisdro.uni-bremen.de/boellinger/cannabis/inhalt.htm>>. Acesso em 25 de junho de 2012.