

Consumo, aquisição e detenção para o consumo de drogas: análise crítica da política de drogas luso-brasileira: Direito Administrativo Sancionatório (Lei n.º 30/2000) x Direito Penal (Lei n.º 11.343/06)

Consumption, acquisition and detention for the consumption of drugs: critical analysis of the Portuguese-Brazilian drug policy: Administrative Law Sanctioning (Law no. 30/2000) x Criminal Law (Law no. 11.343/06)

Francisco de Assis de França Júnior¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo principal analisar crítica e comparativamente a política pública de drogas adotada tanto no Brasil quanto em Portugal. Com a adoção do método da revisão bibliográfica, construímos a hipótese de que o respeito aos valores democráticos só nos será possível em território brasileiro quando a política pública em matéria criminal atualmente em curso sofrer profundas modificações, tomando-se como base o modelo português. Por fim, concluímos que, embora não seja perfeito, o modelo adotado em Portugal é o que mais se aproxima de um substancial Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: política pública; drogas; Brasil; Portugal; democracia.

Abstract: The objective of this research is to present a historical and sociological reflection on This article aims to analyze critically and comparatively the public policy of drugs that are adopted both in Brazil and in Portugal. With the adoption of the method of bibliographic review, we have hypothesized that respect for democratic values will only be possible in Brazilian territory when the current public policy in criminal matters undergoes profound changes, based on the Portuguese model. Finally, we conclude that, although it is not perfect, the model adopted in Portugal is the one closest to a substantial Democratic State of Law.

Keywords: public policy; drugs; Brazil; Portugal; democracy.

¹ Doutorando na Universidade de Coimbra, em Portugal, e professor no Centro Universitário CESMAC (Maceió/AL). Contato: fafjunior2016@gmail.com.

Como bem sabemos, a história é feita de marchas e contramarchas, o que significa reconhecer, dentre outras coisas, que nosso capital cultural é constituído através da correlação de forças entre grupos de poder que nos fazem vivenciar, de tempos em tempos, sob a perspectiva democrática, avanços e retrocessos. Assim também o é o Direito (*ubi societas, ibi jus*), sobretudo na utilização de sua face mais coercitiva. Criminalizações e descriminalizações são, portanto, produtos dessa dinâmica. Mas, de início, faz-se necessário alertar que não nos vai interessar, especialmente por conta do tempo e do espaço escassos que possuímos para cumprir o objetivo a que nos propomos, pormenorizadas incursões históricas² dos ilícitos administrativos ou das contra-ordenações, até mesmo porque, tal como destacado por Faria Costa (1983, p. 45), estas possuem “longa gestação”.

Pois bem, numa dessas marchas, rumo aos valores democráticos,³ o legislador português, inspirado na legislação germânica, de maneira “equilibrada”, tal como ele mesmo enfatizou no preâmbulo do Decreto Lei nº 433 de 27 de outubro de 1982, que estabelece o regime geral do ilícito de mera ordenação social, ora vigente, deixou aberto “um vasto campo” para que o Direito Administrativo Sancionatório pudesse atuar, ressaltando-se as hipóteses de comportamentos ofensivos àquilo que a própria doutrina denomina de “dignidade penal”. E, nessa esteira, a dogmática relacionada ao tema ganhou notoriedade, desenvolvendo-se no sentido de ganhar certa autonomia⁴ e capilaridade nas estruturas de poder. Ou seja, o Direito Administrativo Sancionatório passou a assumir um protagonismo, em determinados conflitos, dantes só reconhecido ao Direito Penal.

Apesar desse protagonismo na vida prática, cada vez mais visível, faz-se necessário trazer à baila a crítica do professor Licínio Lopes Martins (2014, pp. 20-21), uma vez que, em sua perspectiva, “o ilícito administrativo e particularmente o contra-ordenacional não tem merecido, entre nós (ao contrário do que sucede em alguns outros sistemas de direito comparado), estudos aprofundados da dogmática administrativa”, ainda segunda ele, o que tem predominado nessa área são “as

² Diante das circunstâncias, talvez esse não fosse o caminho metodológico mais adequado. Apesar de reconhecermos que, por vezes, incursões históricas são necessárias na compreensão de determinados institutos jurídicos. Mas não, como já dissemos, com os objetivos que temos aqui, ou seja, breves reflexões sobre o funcionamento de institutos que são articulados na tentativa de resolução de um complexo conflito. Justamente por isso, não nos convém arriscar incorrer em “universalismos”, dando a institutos que possuem os mesmos nomes, “o mesmo lugar e o mesmo valor”, desprezando o contexto social em que foram criados e manuseados, o que demanda tempo para expor. A este respeito, interessante a crítica que faz Michel Miaille. Utilizando-se do pensamento do autor, é de se questionar criticamente se seria possível, caso adotássemos um método historicamente comparativo, em linhas tão apertadas, “designar instituições muito afastadas no tempo como sendo ‘antepassados’ de instituições actuais, invocar testemunho de uma ‘evolução’ para explicar a situação actual”? (Miaille, 2005, p. 54). As mesmas reflexões podem ser encontradas em opúsculo de Luciano Oliveira.

³ “É, por exemplo, a partir de princípios como o do respeito da dignidade humana, da liberdade (*máxime* de crença ou de religião), da igualdade e do Estado de Direito, que a doutrina alemã tem vindo recentemente a fundamentar os programas de descriminalização. Tem sido, v. g., em nome da dignidade humana que se tem sentido a necessidade de restringir o recurso ao gravame da pena criminal a certas lesões de bens jurídicos de reconhecida importância ético-social” (Costa Andrade, 1980/1981, p. 118).

⁴ “Dados normativos que, pelo menos, indicam, na perspectiva jurídico-constitucional, uma autonomia substantiva e adjetiva do direito contra-ordenacional – e do direito administrativo sancionatório em geral – em relação ao direito penal e ao processo penal e que a doutrina e a jurisprudência do Tribunal Constitucional confirmam” (Lopes Martins, 2014, p. 22).

reflexões da doutrina penalista, em especial as reflexões de autores clássicos”. A propósito disso, como logo se perceberá, é a partir dessa perspectiva jurídico-normativa, justamente por conta da escassa articulação entre o emergente Direito Administrativo Sancionatório e o invasivo ramo do Direito Penal, que enfocaremos o tema proposto.

No entanto, como já se pôde antever, esse protagonismo não surge nem se desenvolve sem dificuldades. Não por acaso, Costa Andrade (1980/1981, p. 82) faz questão de destacar o tamanho do desafio com o qual se depara a doutrina correlata. Na perspectiva do catedrático de Coimbra, “certo como é que o direito de ordenação social constitui um dos ramos do direito mais rebeldes à categorização dogmática e que, por isso mesmo, tem condenado a doutrina ao destino de Sisifo”. Em termos mais práticos, ainda com Costa Andrade (1980/1981, p. 120), estamos a falar, portanto, de “saber se um dado perigo pode ser suficientemente prevenido através das sanções civis ou ordenação social ou se, pelo contrário, reclama a *ultima ratio* que são as reações criminais”, no que arremata, “eis uma questão onde não podem esperar-se respostas unívocas nem soluções vinculadas”.

O fato é que a ascensão do Direito Administrativo Sancionatório se dá, prioritariamente,⁵ para conter o uso desmedido das sanções criminais, em especial, de uma de suas vertentes mais drásticas, a privação da liberdade e seu conseqüente poder traumatizante e de estigmatização. O movimento de hipertrofia da legislação penal, muitas vezes fruto de um reverberado discurso de pânico, e na grande maioria das vezes, flagrantemente ineficaz, ao invés de proporcionar liberdade, acabou por restringi-la em níveis cada vez mais preocupantes. Assim, já em 1973, Eduardo Correia (1973, pp. 258-263) alertava para uma das possíveis conseqüências do problema. Segundo ele:

A esta luz, a inflação das normas criminais seria, tão só, a conseqüência de que o Estado, para impedir comportamentos contrários a certos interesses sociais que visa realizar, em vez de utilizar uma adequada e diferenciada política de informação, assistência ou de recurso a medidas de natureza eticamente indiferente, prefere punir e reprimir a sua prática recorrendo *abusivamente* a sanções criminais.

[...]

Face a uma tal confusão de normas e de sanções, chega a dizer-se que os homens acabam por pensar ou concluir que, já que tudo é criminalmente proibido, tudo passa afinal a ser permitido. E daí o estado de *anomia*, de ausência de padrões ético-jurídicos, que prejudica a própria dignidade do direito criminal.

O uso e o abuso dos recursos mais invasivos do Direito Penal, portanto, além de abarrotar as mais variadas instâncias do Poder Judiciário, sem efeitos práticos de grandes relevâncias nos índices de criminalidade, acabou permitindo que outros mecanismos (menos invasivos) de resolução de conflitos fossem descobertos, desenvolvidos e aprimorados. Um deles, como vimos, foi justamente o Direito Administrativo Sancionatório com sua respectiva instância de julgamento, cujo fenômeno que lhe interessa, para os efeitos do presente estudo, denomina-se geralmente, com

⁵ “Uma visão simplista e simplificadora, de acordo com a qual todos os “*ilícitos contraordenacionais*” decorreriam de um fenômeno de descriminalização, não basta para explicar e compreender – de modo adequado e sistemático – o objeto do Direito Contraordenacional” (Prata Roque, 2013, pp. 120-121).

vimos, de *contra-ordenação*, definida legalmente como “todo facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal no qual se comine uma coima”.⁶ Eis aí, *a priori*, um ilícito de natureza administrativa ou de pura ordenação social.

Mas, não nos custa alertar, é preciso se cercar de uma série de cuidados na utilização do Direito Administrativo Sancionatório. Não se pode alargar demasiado seu âmbito de atuação, ou seja, não deve ser todo e qualquer comportamento censurável socialmente que deve ser alçado à categoria de *contra-ordenação*.⁷ Ademais, apesar de inicialmente ter se desenvolvido no seio do Direito Penal,⁸ possui características e métodos próprios, postulando-se, dentre outras coisas, por um lado, já que não está em xeque a liberdade alheia, mais celeridade e eficiência, e por outro, menos burocracia e, como já dissemos, estigmatização.

É Eduardo Correia (1973, pp. 269-270) quem nos dirá, alertando-nos, que as sanções administrativas, grosso modo, poderiam ser pensadas como aquele “tipo de reações, impostas sem quaisquer garantias processuais, independentemente de toda a ideia de culpa, de tipicidade ou de ponderação de circunstâncias que possam excluir a ilicitude ou a censura, mesmo social, de um comportamento humano”. Muito pelo contrário, tanto que ele mesmo arremata dizendo que “não é para as lançar num domínio tão odioso como o desse tipo de reações, reminiscência do Estado policial, que, certamente, se fala em descriminalizar certas formas de ilícito administrativo”.

Daí que, mesmo sendo categoria diversa dos crimes, o vínculo à legalidade, com todos os seus corolários garantidores de um ambiente democrático, tal como preza a Constituição da República Portuguesa (Art. 2.º), é condição básica de validade das sanções impostas como consequências das *contra-ordenações*. Até mesmo porque o manuseio de suas consequências implicará, quer seja direta ou indiretamente, em interferências no pleno exercício dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. É exatamente nesse sentido que Prata Roque (2013, p. 124) se pronuncia, senão vejamos:

a aplicação de uma “*sanção administrativa*”, em sentido amplo, implica sempre uma restrição de um direito fundamental; seja ele o direito de exercício de uma atividade ou

⁶ Artigo 1.º do Decreto-Lei 433/82, de 27 de outubro. Coima, por sua vez, “é sanção normal do direito de ordenação social: constitui uma sanção de natureza administrativa, aplicada por autoridades administrativas, como sentido dissuasor de uma advertência social, traduzindo-se na imposição do pagamento de uma quantia fixada entre os montantes previstos no artigo 17.º do DL n.º 433/82, de 27-10”. Extraído dos sumários de apoio 2015/2016 do professor Dr. Licínio Lopes Martins, Direito Público I, direcionado ao curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

⁷ “Como ensina FORSTHOFF, ‘um Estado que aproveita as necessidades dos seus súbditos para aumentar o seu poder... não realiza um Estado social, mas afirma-se como Estado totalitário’” (Correia, 1973, p. 281).

⁸ “Esta ligação assume, no caso português, uma peculiaridade digna de menção: a do ensino universitário do direito administrativo (instituído pela reforma dos estudos jurídicos de 1836 como uma parte da cadeira de direito público português) ter sido desde 1843 anexado ao ensino do direito criminal, com Basílio Alberto de Sousa Pinto como professor, só a partir de 1853 sendo objecto de uma cadeira autónoma (ver P. Merêa, Esboço de uma História da Faculdade de Direito. 1º Período: 1836-1865, *Boletim da Faculdade de Direito*, XXVIII, 1953, pp. 112 e 150 e seguintes). (Figueiredo Dias, 1984, p. 266, nota 19).

profissão, a liberdade de circulação ou o próprio direito de propriedade, que fica posto em crise, no caso da aplicação de uma mera sanção pecuniária (por exemplo, do tipo “coima”).

Desse modo, nosso interesse pelas nuances legais e doutrinárias das contra-ordenações, procurando deixar claro o tipo de instituto com o qual teremos que lidar, como já deixamos antever pelo título deste trabalho, se dá justamente pelo fato de o legislador português ter reservado ao consumo, aquisição e a detenção para o consumo de drogas (praticamente todas elas, como, por exemplo, a maconha, a cocaína e a heroína) a essa categoria de ilícito, deixando-a de fora do alcance do Direito Penal substancial, empoderando, por consequência, o Direito Administrativo Sancionatório.

Sendo assim, desde o advento da Lei 30/2000 de 29 de novembro, que define o regime jurídico aplicável ao consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, bem como a proteção sanitária e social das pessoas que as consomem sem prescrição médica em território português, tais comportamentos são encarados como contra-ordenações (Art. 2.º, 1), desde que (e é isso o que objetivamente diferencia o crime – de tráfico – da contra-ordenação) a quantidade encontrada com o investigado não exceda o necessário para o período de dez dias, conforme dispõe a legislação (Art. 2.º, 2 da Lei nº 30/2000 c/c Art. 71.º, I, “c”, do Decreto-Lei nº 15/1993 c/c Art. 9.º, da Portaria nº 94/1996).

Diante dos debates sobre o respeito à liberdade, à privacidade e à autolesão, direitos designadamente típicos de um ambiente verdadeiramente democrático, e confrontado com o flagrante fracasso do ideário de guerra às drogas, especialmente sobre os usuários⁹, deflagrado com pompa pelo governo norte americano na década de setenta¹⁰, Portugal se viu, como não nos deixa esquecer Faria Costa (2002, p. 275), frente a basicamente três possibilidades: 1) liberalizar; 2) despenalizar; 3) ou atenuar as penas. No que o Catedrático de Coimbra conclui:

⁹ É lapidar a reflexão de Figueiredo Dias a esse respeito: “a institucionalização, assim verificada, de actividades ilícitas, principais e secundárias, acaba por dar origem a uma cultura delinvente específica, que une, segundo certos códigos de conduta, as pessoas que nelas estão envolvidas. Ouçamos ainda Schur, no que à droga respeita (*ob. cit.*, p. 145): ‘a imersão gradual de muitos viciados num mundo próprio está [...] ligada ao processo geral que os afastou da sociedade respeitável. A definição social do viciado como delinvente não só influencia decisivamente o seu comportamento, como altera a sua autoimagem. [...] Levado para um mundo de ligações subterrâneas e para o crime a fim de satisfazer o seu hábito, começa a sentir-se inimigo da sociedade, ou pelo menos a sentir a sociedade como sua inimiga. Desencadeia-se assim um ciclo de *selffulfilling prophecy* de que é muito difícil para um viciado libertarse. Tem a consciência de que as pessoas respeitáveis o encaram como um criminoso, e ele próprio se vê a agir como tal. O que reforça a sua ligação e dependência em relação ao mundo da droga tanto no que se refere ao apoio interpessoal, como no que diz respeito à obtenção da droga. Uma vez que a necessidade de financiar o seu vício ocupa uma parte cada vez maior do seu tempo e energia, e dado que os outros universos (trabalho, família...) o repelem ou rejeitam, a droga tornase um modo de vida”. Ver Figueiredo Dias, José de. *Uma proposta alternativa ao discurso da criminalização/descriminalização das drogas*. Disponível em: <http://www.ibadpp.com.br/wp-content/uploads/2013/02/Drogas-JorgedeFigueiredoDias.pdf>. Acesso em: 18 out. 2015.

¹⁰ Modelo proibicionista replicado quase que automaticamente pelos países da América Latina, entre eles, como veremos, o Brasil. Segundo Salo de Carvalho (2013, p. 71), “os reflexos do projeto externo norte-americano incidiram diretamente nas políticas de segurança pública dos países da América Latina”.

Ora, se a primeira destas três possibilidades era a mais consentânea com a forma como o consumo de estupefacientes passara a ser encarado, a verdade é que compromissos internacionais a que o Estado português permanecia e permanece vinculado parecem impor que aquela conduta continue a ser considerada juridicamente desvaliosa e, por isso, sancionada. Configurando-se a mera atenuação como claramente insuficiente face aos objetivos pretendidos, parecia sobrar a via intermédia. A *despenalização* aparecia, assim, como a via possível para retirar o mero consumidor de drogas do estigmatizante corredor da delinquência que muitos continuam a considerar o processo penal e o próprio cumprimento das sanções criminais, mantendo, pesar disso, a consideração como juridicamente reprovável de tal conduta.

Mas o ideário de guerra às drogas ainda está tão arraigado no mundo que os movimentos de descriminalização têm, em grande parte das vezes, sido marginalizados pela opinião pública.¹¹ Os debates sobre esse tipo de problema muitas vezes costumam envolver questões ideológicas, éticas, morais e até religiosas, em detrimento dos postulados da política criminal e da criminologia. No auge dos debates sobre a descriminalização do consumo em Portugal, setores mais conservadores chegaram a afirmar que o país se tornaria o “paraíso” dos consumidores.

Foi, portanto, nesse contexto, que Portugal ascendeu como o primeiro país do mundo a ter a coragem de descriminalizar (ou despenalizar, como preferem alguns autores, a exemplo de Faria Costa) o consumo, a aquisição e a detenção para o consumo de praticamente todas as drogas até então conhecidas. Mirava-se, desta forma, na ideia de que “através do contato com as Comissões [administrativas, das quais falaremos a seguir]”, pudesse-se “fomentar a compreensão das características do consumo do próprio agente e das circunstâncias envolventes, de modo a encaminhá-lo, se for o caso disso, para o *desejado* – por todos – tratamento” (Faria Costa, 2002, p. 277).

Trecho do relatório divulgado pela *Open Society Foundations*¹² em 2011 confirma que, contrariamente às preocupações iniciais quanto às novas estratégias em Portugal, “estudos mostram que o número de consumidores de drogas não aumentou dramaticamente, chegando mesmo a diminuir em algumas categorias”. Além disso, “o número de pessoas com doenças relacionadas com o consumo de drogas (como VIH e Hepatites B ou C) diminuiu na generalidade”. Carla Alexandra Neves da Cunha Lima Espírito Santo (2014, p. 15) não nos permite olvidar que, “a título de exemplo, na C.D.T. de Coimbra, desde a entrada em vigor da Lei e até ao final do ano de 2013, apenas 2,80% dos indiciados eram estrangeiros, e destes a grande maioria era residente em Portugal, 87,35%”.

Mas a iniciativa não frutificou sem críticas mais dogmáticas. Para Cristina Líbano Monteiro (2001, p. 90), analisando a “correção técnica” da referida produção legislativa na lida com as drogas, indviduosamente “o diploma é mau”. Veja-se ainda, por exemplo, a reflexão feita por Faria Costa (2002, p. 276), um dos juristas que contribuiu decisivamente para que esse giro valorativo no trato com o problema das drogas em território português acontecesse:

¹¹ No Brasil, por exemplo, movimentos de descriminalização, como os denominados de “marcha da maconha”, conseguiram, somente na justiça, garantir os direitos de reunião e de livre expressão do pensamento quanto à matéria. Em decisão unânime (8 votos), no julgamento da ação (ADPF 187) ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR), o Supremo Tribunal Federal (STF) liberou a realização dos eventos.

¹² *Política da droga em Portugal – os benefícios da descriminalização do consumo de drogas*. Disponível em: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/drug-policy-in-portugal-portuguese-20111206_o.pdf. Acesso em 19 nov. 2015.

se o facto de termos, de alguma forma, estado na génese da elaboração do anteprojeto que veio a consagrar o actual regime jurídico referente a esta matéria não poderia nunca desobrigar-nos de um posterior *mea culpa* caso chegássemos à conclusão da existência de melhores opções, a verdade é que o normal funcionamento das regras democráticas na produção legislativa fez com que o “produto” final se apresentasse com tantas diferenças face à sua versão mais embrionária que a análise que agora se faz é a um “ser” – a uma lei – com natureza autónoma. Mais do que isso, um “ser” herdeiro de características díspares. Um “ser”, digamo-lo francamente, por vezes com qualquer coisa de desarmonia e de incoerência.

De qualquer forma, como bem resumido por Carla Alexandra Neves da Cunha Lima Espírito Santo (2014, p. 9), partiu-se “de uma visão jurídico-repressiva”, para uma espécie de “modelo bio-psico-jussocial”.

Nessa senda, para funcionarem como foro responsável pelo processamento de tais casos, agora sob a égide do Direito Administrativo Sancionatório, a já mencionada lei determinou que fossem instituídas em cada distrito, as Comissões para Dissuasão da Toxicodependência (Art. 5º, 1 da Lei 30/2000), que devem ser formadas por três pessoas, devidamente remuneradas (Portaria n.º 428-A, de 23 de abril), sendo que uma delas tendo que ser da área jurídica (Art. 7º da Lei 30/2000). Dito pormenorizadamente, os integrantes serão nomeados por despacho do membro do Governo responsável pela coordenação da política da droga e da toxicodependência, sendo que o jurista será designado pelo Ministro da Justiça. No entanto, os critérios adotados não ficam imunes às críticas, em especial quando se mira a autonomia (financeira e administrativa) e a independência (político-partidária), com o que concordamos com Cristina Líbano Monteiro (2001, p. 80), quando diz:

A apreciação política e financeira e um eventual juízo sobre a praticabilidade desta nova estrutura administrativa representariam um desvio ao que se espera de um jurista que ensaia um comentário sobre a nova lei da droga na área do saber que cultiva. Diremos apenas que causa alguma estranheza uma tão acentuada dependência do poder instituído de uma comissão que, apesar de tudo, vai julgar cidadãos.

Na prática, o que fez o legislador português com esse novo subsistema normativo, na sequência do trabalho da equipa¹³ que elaborou a Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/99, como já se anteviu, foi dar empoderamento a setores da Administração Pública, mais propriamente ao Executivo, notadamente aqueles mais afetos à saúde pública, e, por via de consequência, ao próprio Direito Administrativo Sancionatório, para atuarem numa área antes só reservada ao crivo do Direito Penal e do Poder Judiciário.

Deflagra-se um importante movimento de “desjudicialização”, dotando-se de “novos meios as instituições não judiciais indispensáveis para o bom funcionamento de um modelo de justiça diferente do tradicional ou de articular melhor os diversos agentes que devem colaborar entre si neste autêntico trabalho em rede” (Líbano Monteiro, 2001, p. 95).

¹³ Criada pelo Despacho do Ministro Adjunto do Primeiro Ministro n.º 3223/98, publicado na II Série do D.R. de 16/02/98.

Equilibram-se, portanto, as reservas de poder de duas das mais importantes instâncias de gestão e resolução de conflitos sociais: o Judiciário e o Executivo. Ao primeiro, a responsabilidade sobre o ilícito penal, ao segundo, a responsabilidade sobre o ilícito administrativo, muito embora saibamos que neste último caso, poderá o Judiciário também ser demandado para aferir a legalidade do procedimento administrativo e de suas consequências. De qualquer forma, terá a instância administrativa que, como já tivemos a oportunidade de frisar alhures, assegurar ao investigado, os mesmos direitos de audiência e defesa, dentre outros, tal como no processo criminal, o que não significa, dirá Licínio Lopes Martins (2014, p. 22), “uma opção do legislador constitucional [Art. 32.º] no sentido de determinar uma associação material do direito contra-ordenacional ao direito criminal e ao processo penal”.

Assim, como dissemos, são contra-ordenações aqueles fatos ilícitos e censuráveis cuja sanção seja uma coima, de natureza, portanto, pecuniária (cujo incumprimento poderá resultar numa ação de execução de bens), sem prejuízo de eventuais sanções acessórias. Mas, no caso da Lei 30/2000, o legislador, prevendo uma eventual insuficiência de recursos entre os toxicodependentes,¹⁴ ampliou as possibilidades de sanções principais, estabelecendo vias alternativas (arts.15 e 17) não pecuniárias, o que também não escapou às críticas.

Faria Costa (2002, p. 276), por exemplo, dirá que “a unidade e coerência do sistema jurídico teria talvez beneficiado com uma solução que partisse da aplicação de uma coima – ainda que de valor diminuto e sobretudo simbólico – complementada por sanções acessórias mais vocacionadas para o tratamento”, no que conclui, com ar de perplexidade, dizendo: “Temos, portanto, sanções principais várias que não são coimas, ou então, como já se aceita, *coimas não pecuniárias* (classificação dogmática com que, aliás, estamos longe de concordar)”.

Por outro lado, Cristina Líbano Monteiro (2001, p. 70) também atenta para esta “inovação”, não sem antes apontar a “originalidade” do legislador português, dirá que “a Lei n.º 30/2000 inventa sanções não pecuniárias (não coimas, no sentido que a estas últimas parece conferir a lei-quadro) para ilícitos que classifica como de mera ordenação”, no que arremata dizendo:

a Assembleia da República, competente, segundo a Constituição [art. 165.º, n.º 1, al. c)] para definir o regime geral de punição dos actos ilícitos de mera ordenação social e do respectivo processo, não parece impedida de alargar o leque de sanções por ela própria estabelecido na lei-quadro das contra-ordenações.

Passando ao largo dessa discussão – e de algumas outras tão importantes quanto, e que surgem como desdobramentos das reflexões já evidenciadas –, pelas já citadas razões de economia de tempo e de espaço, e pelos objetivos aqui pretendidos, interessa-nos mais propriamente enfocar as características da dinâmica do funcionamento das Comissões para Dissuasão da Toxi-

¹⁴ Importa-nos frisar que a contra-ordenação ora em questão alcança não apenas os toxicodependentes, mas a todos aqueles que, mesmo não dependentes, prestarem-se ao consumo ocasional, a aquisição e a detenção para o consumo de drogas nos limites legalmente estabelecidos. A propósito, é interessante notar ainda que, segundo as autoridades portuguesas, asendo referentes a consumidores toxicodependentes (Espírito Santo, 2014, p. 16).

codependência. Ou seja, qual a competência, e quais são as atribuições, os princípios e os deveres com os quais esse órgão da Administração Pública tem que lidar no processamento das contra-ordenações do consumo, da aquisição e da detenção para o consumo de drogas?

As já referidas Comissões, constituídas na capital de cada distrito (Art. 2.º, 1, do Decreto Lei n.º 130-A/2001), e que não trabalham sozinhas (Art. 6.º e 7.º do Decreto Lei n.º 130-A/2001) têm como matéria prima os autos de ocorrência registrados pelo aparelho de polícia (Art. 4.º da Lei 30/2000 c/c Arts. 9.º e 12.º do Decreto Lei n.º 130-A/2001) e terão sua competência territorial conforme o domicílio do investigado, podendo, no entanto, caso tal informação não esteja disponível, a competência ser fixada com base no local em que o investigado foi encontrado (Art. 8.º da Lei 30/2000 c/c Art. 2.º, 2, do Decreto Lei n.º 130-A/2001).

Já na fase instrutória, o processamento dos autos de ocorrência será prioritariamente realizado pela via informática (Art. 8.º do Decreto Lei n.º 130-A/2001), privilegiando-se, portanto, a celeridade e a economia processuais, respeitando-se ao investigado o direito da assistência de um advogado (Art. 20.º, 2 da Constituição da República Portuguesa), bem como, repise-se, todas as garantias básicas necessárias para que, no curso da investigação, mantenha-se incólume a dignidade humana, núcleo essencial do Estado Democrático de Direito. Sobre este aspecto, importa-nos aprofundar, o que mais se discute na doutrina atualmente: em quais medidas as mesmas garantias do processo criminal serão adotadas no processo de natureza administrativa?

A Constituição da República Portuguesa garante que em quaisquer processos administrativos sancionatórios devem ser assegurados os direitos de audiência e de defesa (Art. 32, 10). Disso já falamos. Mas, em que medida? Esse é justamente o problema, tal como reconhecido por Gomes Canotilho e Vital Moreira,¹⁵ que, de certa forma, deixam a questão em aberto. Na nossa perspectiva, não há dúvida, especialmente pelas inúmeras sanções alternativas à coima disponíveis na Lei 30/2000, todos os direitos e garantias estabelecidos ao processo criminal devem valer ao processo contra-ordenacional do consumo, da aquisição e da detenção para o consumo de drogas, sob pena de sua nulidade.

Dessa forma, antes de tomar qualquer decisão que pese substancialmente sobre os direitos e garantias fundamentais do investigado, até mesmo porque ainda é preciso verificar se há realmente uma droga em questão,¹⁶ as autoridades administrativas devem diligenciar no sentido de

¹⁵ “Questão mais problemática é a de saber se e em que medida é que os princípios da ‘constituição processual criminal’, enunciados neste artigo, valem também para outros processos próximos do processo penal, ou de caráter ‘para-penal’ (v. g., extradição e expulsão de estrangeiros, *habeas corpus*, execução de penas etc.)” (Gomes Canotilho; Moreira, 2014, p. 526).

¹⁶ Essa é outra questão que reputamos deficiente no diploma que regula o procedimento objeto de nossa pesquisa. Primeiro, o Art. 17 do Decreto Lei 130-A/2001 diz que as análises técnicas da substância encontrada com o investigado só serão devidas caso ele negue sua natureza, com o que não concordamos, pois o próprio investigado pode estar enganado quanto a tal, ou pode até mesmo simular se tratar de uma determinada substância proibida, por razões várias. E, segundo, porque faz recair o encargo financeiro das análises técnicas sobre o próprio investigado, desincumbindo-se a administração de uma responsabilidade que é sua, não podendo ser “penalizado”, sobretudo financeiramente, o investigado, por não ter admitido a natureza da substância, uma vez que ninguém deve ser obrigado a produzir prova contra

dar-lhe a oportunidade de se defender pessoal e tecnicamente. Para isso, previu-se a necessidade de audição do mesmo (Artigos 13 e ss da Lei 30/2000), conforme destacado por Manuel Monteiro Guedes Valente (2014, p. 181), a previsão do referido procedimento é um “direito deste e dever da CTD [Comissão para Dissuasão da Toxicodependência]”.

Não se pode perder de vista que, boa parte das sanções alternativas previstas no Artigo 17.º da Lei 30/2000 – tais como a proibição de exercer profissão ou atividade, interdição de frequência de certos lugares, proibição de acompanhar, alojar ou receber certas pessoas, interdição de ausência para o estrangeiro sem autorização, apresentação periódica em local a designar pela Comissão –, estabelece medidas que, muito embora não *prive* a pessoa humana de sua liberdade, acaba *restringindo* substancialmente o seu pleno desenvolvimento, impondo condições que a direcionam, o que deve ser observado com o rigor que qualquer restrição a um direito fundamental demanda.

Diante dessas circunstâncias, a Comissão para Dissuasão da Toxicodependência, dado o alargamento das possibilidades de sanções, reveste-se de um poder ainda mais intenso e levemente mais invasivo do que o de outros órgãos da administração pública sancionatória, e, como tal, deve atuar primando pelo respeito aos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (Art. 266.º da Constituição da República Portuguesa). Esse é, portanto, um sistema que goza de um *status* “especial” (Líbano Monteiro, 2011, p. 71).

Em Miguel Prata Roque (2013, pp. 1206-127), pode-se encontrar um elenco exemplificativo de diversos comandos normativos que precisam ser resguardados pela administração pública, e, por consequência, pela Comissão, durante seu processo de apuração e julgamento. Segundo ele, imparcialidade, participação, informação, não autoincriminação, audiência prévia, fundamentação, dentre tantos outros, como, agora dizemos nós, o dever de não exposição do investigado, são garantias que precisam ser observadas como forma de legitimar o procedimento administrativo. Desse modo, conforme determina o Art. 41 do regime geral das contra-ordenações (Decreto Lei n.º 433/82), “as autoridades administrativas gozam dos mesmos direitos e estão submetidas aos mesmos deveres das entidades competentes para o processo criminal, sempre que o contrário não resulte do presente diploma”.

Finda a fase instrutória, a Comissão emite sua decisão, respeitando-se nesse particular, dentre outros comandos, as disposições do Art. 26.º e ss do Decreto Lei n.º 130-A/2001, devendo, diante da irresignação, o recurso ser encaminhado ao tribunal com jurisdição na sede da Comissão recorrida (Art. 31.º do Decreto Lei n.º 130-A/2001 c/c Art. 55.º e 59.º do Decreto Lei n.º 433/82 c/c Art. 8.º da Lei 30/2000), sendo o acompanhamento do cumprimento das sanções definitivas feito pelas autoridades policiais (Art. 30, 1 do mencionado decreto).

A propósito, tendo em vista as substanciais mudanças no sistema de responsabilização dos usuários de drogas em Portugal, as agências policiais, como gestores de partes importantes do sistema administrativo sancionatório, também precisariam se adequar, adotando um modelo mais democrático na atuação e na formação de seus quadros. Afinal, são os agentes da administração

si mesmo, ou seja, nesses casos, deve-se respeitar o direito ao silêncio (dentre outros, Art. 343.º, 1 do Código de Processo Penal Português c/c Art. 41.º do Decreto Lei n.º 433/82).

que selecionam as pessoas que devem se submeter ao procedimento contra-ordenacional que ora analisamos.

No mesmo caminho, mas numa perspectiva muito mais ampla, José Narciso da Cunha Rodrigues (1998, p. 406) aponta que, “reclama-se então uma polícia culturalmente formada, tecnicamente apetrechada e socialmente inserida”. Pierre-Henri Bolle (1998, pp. 409-410), por sua vez, dirá que “hoje, já não se vê no polícia um cidadão de uniforme e capacete; olha-se para ele sobretudo como um representante da força, do poder, da autoridade pública”. O mesmo Bolle ainda dirá que “o polícia passou a ser o técnico funcionarizado da segurança e da ordem, o especialista na luta contra o crime, o agente de repressão do tráfego rodoviário, o desmancha prazeres, o papão das crianças mal-comportadas, a quem os pais ameaçam com a polícia se não obedecerem”. É preciso corrigir esse rumo.

Aproveitemos a oportunidade para não deixarmos de explorar academicamente o cenário com o qual convivemos em nossa pátria de origem, reforçando, ainda mais, os históricos laços que unem a doutrina penal luso-brasileira, para traçar um breve paralelo entre as legislações que determinam a política de drogas e, portanto, a própria dinâmica policial nessa política, em ambos os países.

A estrutura policial brasileira está basicamente estabelecida na Constituição Federal, no seu Art. 144, e que contempla os Estados membros com grande carga de responsabilidade na gestão do sistema. Já na estrutura policial portuguesa, é de se destacar, além do Art. 272.º da Constituição, as Leis n.º 53/2007; 63/2007; 49/2008, que estabelecem, dentre outras questões correlatas, a organização e distribuição da política de segurança pública nacional. Os sistemas, organicamente distribuídos, pode-se dizer, grosso modo, não são tão díspares. Mas, aqui (em Portugal),¹⁷ como lá (no Brasil), os problemas são igualmente graves, com o aumento da criminalidade e da sensação de insegurança. Obviamente que cada qual com sua intensidade e seu contexto.¹⁸

Quanto ao nosso foco principal, no específico caso brasileiro, é a Lei n.º 11.343/2006 que, dentre outras coisas, estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, atuação especialmente levada a cabo pelas agências policíacas. Tanto o tráfico (Art. 33) quanto o consumo de drogas (Art. 28), são sancionados e submetidos necessariamente ao âmbito do Poder Judiciário, recebendo ambos a pecha legal de crime. Ou seja, enquanto Portugal preocupou-se, como vimos, pioneiramente, com o tratamento absolutamente diferenciado aos casos relacionados ao mero consumo, especialmente empoderando o Direito Administrativo Sancionatório, o Brasil, apesar da retórica, continuou apostando prioritariamente no Direito Penal e no Poder Judiciário.

Mas, para sermos justos, abriremos aqui um parêntese para reconhecer que o legislador brasileiro, nesse contexto de sua “nova” política de drogas, dotou o Direito Administrativo Sancionatório

¹⁷ “A problematização da ordem pública agudiza-se quando a insegurança apercebida contrasta com uma atitude contínua de negação da mesma pelo Ministério da administração Interna e pelo Secretário-Geral da Segurança interna que, frente ao crescimento de novas formas de crime violento de grande visibilidade, optaram até ao segundo trimestre de 2011 por se refugiar na mais pura condimentação estatística”. Carlos Blanco de Moraes (2012, p. 26), professor da Faculdade de Direito de Lisboa, refere-se ao relatório anual de segurança de 2010, que apontou Portugal como um dos Estados mais seguros da Europa.

¹⁸ Como já fizemos constar, uma análise minuciosa tenderá a fugir dos objetivos deste trabalho, razão pela qual, apenas para nos situarmos, as presentes informações sobre a orgânica da segurança pública luso-brasileira já nos bastam.

de extrema relevância. Da pior maneira possível, segundo pensamos. Com a entrada em vigência da Lei n.º 9.614/98, que surgiu em virtude da verificação de transportes de drogas pelo espaço aéreo brasileiro, especialmente por sobre a Amazônia, próximo à fronteira com a Colômbia, um dos maiores produtores e exportadores nessa seara, instituiu-se, em caráter administrativo, nova modalidade de *pena de morte*, e o que é pior, sem o devido processo legal, nem ampla defesa ou contraditório.

A execução da medida administrativa pelos órgãos de controle do transporte aéreo brasileiro, regulamentada a partir de 2004 pelo Decreto n.º 5.144, fica a cargo da autorização do Presidente da República ou de alguém por ele designado. A já mencionada lei de 1998 alterou, portanto, o Art. 303 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei n.º 7.565/86), que eufemisticamente previu “medidas de destruição” para aeronaves classificadas como *hostis*, que tenham infringido o procedimento padrão delineado no já referido artigo. Ricardo de Brito Freitas¹⁹ dirá que, “afinal trata-se de autorização legal para a realização de execução sumária por mera suspeita de tráfico de drogas”.

Fechando-se o parêntese, vê-se patente, com isso, a inconstitucionalidade na ampliação da supressão da vida humana, sobretudo por conta de suposto transporte de drogas, primeiro, por uma legislação infraconstitucional e, segundo, por um processo administrativo praticamente oral, o que se reveste de completa falta de razoabilidade e proporcionalidade diante de um bem garantido constitucionalmente.

Voltando à Lei n.º 11.343/06, de início, tentou-se incutir a ideia de priorização de políticas públicas preventivas de redução do tráfico e do consumo problemático. Não se daria mais, da perspectiva mais otimista, uma conotação de “guerra” ao tratamento estatal junto às drogas. Tanto que, dos seus 75 artigos, pelo menos 32 visam prioritariamente políticas de prevenção e assistência. Não obstante as prescrições legais, as práticas do sistema de segurança pública no Brasil, marcada e historicamente repressivas (França Júnior, 2014), não permitiram uma significativa viragem valorativa. Pior ainda: mais recentemente, a política de drogas vem sendo modificada para que se enfatize seu caráter repressivo e de “tolerância zero”.²⁰

Ademais, desde a inserção dessa política preponderantemente repressiva em *terrae brasiliis*,²¹ um dos maiores problemas tem sido a ausência de critérios mais objetivos (como a quantidade) para diferenciar situações de tráfico e de consumo. Há aqui uma margem demasiadamente larga de discricionariedade. Não é, por exemplo, o caso da legislação portuguesa, cujo ponto de partida, como vimos, é justamente a quantidade, mas que nem mesmo por isso se exime de problemas. Já no caso brasileiro, o critério diferenciador que se determinou, com previsão no Art. 28, § 2º, obriga o magistrado a atender à natureza e à quantidade (não fixada previamente) da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente. Mais subjetivo impossível.

¹⁹ Disponível em: <http://www.mpm.mp.br/portal/editorial/revista-20.pdf>. Acesso em 29 abr. 2015.

²⁰ É, por exemplo, o caso da Lei 13.840/2019, que, dentre outras coisas, possibilita a internação involuntária do usuário de drogas.

²¹ Que não se inicia com a Lei 11.343/2006. Ver França Júnior, Francisco de Assis de. Criminologia das drogas: considerações a partir do excuro biográfico entre Medellín e Rocinha. **Revista Brasileira de Ciências Criminas – RBCCrim**, São Paulo, v. 25, n. 130, pp. 269-315, abr. 2017.

Antes de prosseguirmos, porém, não nos custa frisar que as matrizes culturais de Brasil e Portugal são muito aproximadas. Isso é fato. Afinal, foram os portugueses que colonizaram *terrae brasilis*. As leis e, por consequência, os costumes portugueses, de forma direta, regiam intensamente a vida das pessoas em território brasileiro, isso pelo menos até o século XIX. A cultura brasileira, portanto, inclusive jurídica, foi forjada sob essas fortes influências. Daí que os laços que unem ambos os países são sólidos e lastreados pela histórica relação.

Atualmente, as características gerais de ambos os sistemas sancionatórios são muito aproximadas, sendo ambos norteados pelo princípio da humanidade, como, por exemplo, com a vedação da pena de morte (Art. 24.º, 2. CRP/Art. 5º, XLVII, “a”, CRFB), de natureza perpétua (Art. 30.º, 1. CRP/Art. 5º, XLVII, “b”, CRFB), ou cruéis (Art. 25.º, 2. CRP/Art. 5º, XLVII, “e”, CRFB). Ambos estabelecem constitucionalmente em seus primeiros artigos os valores democráticos como norteadores de todo o sistema jurídico. Dirá Gomes Canotilho:²²

Estes princípios constam de textos internacionais (declarações, resoluções, tratados) e nos textos constitucionais mais recentes também não deixam de ter acolhimento como normas de conduta e como limites jurídicos do actuar estadual. Para citarmos apenas as constituições dos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), é o caso da Constituição da República Portuguesa de 1976 (artigo 7º, nº I), da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (artigo 4º), da Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe de 1989 (artigo 12º), da Lei Constitucional da República de Angola de 1992 (artigo 15º), da constituição da República de Moçambique de 1990 (artigos 62º e 63º), da Constituição da República de Cabo Verde de 1992 (artigo 10º) e da Constituição da República da Guiné-Bissau de 1993 (artigo 18º).

Assim, em nossa perspectiva, se há possibilidade de aplicação de uma política pública europeia exitosa em segurança, que poderia ser aplicada no Brasil com potencial de efetividade e aproveitamento, essa investigação, parece-nos, deve se iniciar em terras lusitanas. Obviamente que estamos cientes das semelhanças que os aproximam, mas, sobretudo, estamos também atentos às diferenças sociais brutais que os afastam. Em se tratando de política de drogas, muito pode ser aprendido (com os acertos e com os erros) diante da experiência portuguesa.

Importa-nos, num futuro próximo, observar e avaliar o funcionamento e a efetividade democrática dos modelos de segurança pública de ambos os países, procurando desafiar a crença (comum entre os brasileiros), como pioneiramente fez Portugal nessa seara, de que o mais importante papel da polícia seria o enfrentamento, a reatividade, a produtividade calcada em números, o combate ao crime, e que todas as outras atividades eventualmente praticadas seriam periféricas ou auxiliares. Sobre esse tipo hermético e autoritário de política, vem bem a calhar o escólio de Figueiredo Dias,²³ que dirá:

Eis, sintetizadas, as razões principais que tornariam inaceitáveis quer o processo de criminalização, quer a necessidade de pena num âmbito como o da droga. Com um tal

²² Disponível em <http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>. Acesso em 17 out. 2015.

²³ Disponível em: <http://www.ibadpp.com.br/wp-content/uploads/2013/02/Drogas-JorgedeFigueiredoDias.pdf>. Acesso em 18 out. 2015.

procedimento o Estado estará verdadeiramente a «criar» muito mais delinquência do que aquela que é capaz de evitar. Importaria, pois, descriminalizar radicalmente um âmbito tal, com a conseqüente transladação dos meios de reacção e de controlo do campo da política criminal para o campo mais vasto da política social de carácter não criminal.

Voltando ao Brasil, a retórica preventiva da “nova” política de drogas, inaugurada pela Lei n.º 11.343/2006, já deixamos antever, não tem se prestado às finalidades precipuamente democráticas fartamente anunciadas. Salo de Carvalho (2013, p. 140), numa das mais completas abordagens sobre a política criminal de drogas brasileira, afirma categoricamente que, apesar de algumas alterações, “a base ideológica da Lei 11.343/06 mantém inalterado o sistema proibicionista inaugurado pela Lei 6.368/76, reforçando-o”.

O aumento das complexidades do mundo moderno impõe-nos, o que nos parece já ter sido percebido pelo legislador português, rever os paradigmas até então usuais no trato com o problema das drogas, quer seja no Brasil ou em Portugal,²⁴ este último, como dissemos, um passo à frente. A constatação que nos é apresentada por Jean-Claude Monet (2006, pp. 28-29) precisa ser refletida no sentido de atentarmos para a necessidade de modificação dos tais paradigmas, do autoritário para o democrático, nesse caso, sobretudo, agora dizemos nós, no Brasil. Dirá ele:

Com muita frequência, hoje, as percepções que os policiais tem da natureza de seu trabalho e das finalidades que devem perseguir com prioridade divergem sensivelmente do que os cidadãos esperam. Estudando as relações entre a polícia e o público em Devon e na Cornualha, um pesquisador inglês observou que o público se mostra tanto mais satisfeito com a polícia quanto mais ela age de maneira cortês por ocasião das batidas policiais que faz e cujas razões ela explica. Os policiais, por seu lado, enfatizam critérios estritamente profissionais: para eles, a batida foi bem conduzida quando resulta na prisão de um suspeito; quanto a saber se as batidas foram efetuadas de modo a garantir a simpatia dos revistados, é, a seus olhos, um detalhe muito secundário.

A necessidade de dar efetividade a uma série de direitos e garantias fundamentais prometidas (no entanto, constantemente frustradas) especialmente no caso brasileiro, que, com justiça, pressionam os gestores do sistema, mantém em curso um autoritário círculo vicioso: uma polícia voltada eminentemente para respostas às provocações (reativa), preocupada apenas com os números (produtividade), visando aquilo o que consideram o produto final de seu trabalho, ou seja, a prisão e a punição (geralmente cobrada e dita como “exemplar”) do selecionado e apontado como desviante. Nesse sistema, fórmulas “rígidas” são retoricamente sustentadas ao trabalho policial, disfarçando-se o alto grau de arbítrio que o envolve na prática, relegando, como ressalta

²⁴ Na doutrina portuguesa, apontando para uma carência de suporte teórico, José Narciso da Cunha Rodrigues (1998, pp. 396-397) dirá: “A doutrina não acompanhou suficientemente as transformações motivadas pela alteração das condições de vida em sociedade, tendendo a fornecer respostas casuísticas, ainda que condensadas em excelentes manuais de conduta e procedimento. Não existe, quanto à missão policial, um pensamento claro sobre funções de soberania, administrativas, de segurança e judiciárias. Esta falta de definição é compensada por regras concretas de actuação mas impede a pré-compreensão do papel que as polícias devem desempenhar em democracia e não esclarece em que medida esse papel deve ser-lhes exclusivo, comunicar-se a outros órgão do Estado ou ser por eles tutelado ou fiscalizado”.

Stephen D. Mastrofski (2012, p. 202), o cidadão apenas ao papel de “fornecer informação (relato de um crime e de circunstâncias suspeitas)”.

Em um Estado verdadeiramente democrático, ambas as vertentes (reativa e proativa) aqui anunciadas no âmbito da segurança pública devem existir. O problema é encontrar um ponto de equilíbrio, fazendo a balança pender prioritariamente para medidas preventivas, mais proativas, portanto, e menos invasivas às liberdades. Num Estado autoritário, privilegia-se, por exemplo, a reatividade, negligenciando-se a resolução do conflito, pois a prioridade é infligir dor ao desviante, que sirva de exemplo aos demais, trazendo à tona uma mera sensação de resolutividade.

Na lógica belicosa de operacionalização desse sistema, falasse “nele”, pensa-se “nele”, pune-se “ele” para que o próprio sistema se redima, ao invés de fazer-nos pensar no conflito, e em como resolvê-lo da maneira mais eficaz e duradoura. Pensar em formas de punir em detrimento das formas de resolver o conflito é o “mantra” da segurança pública brasileira atualmente. Não tem nos parecido, *a priori*, ser o caso de Portugal. Ao menos não na intensidade encontrada no Brasil.

Mas há boas iniciativas espalhadas pelo mundo, no que Canadá e Estados Unidos têm se apresentado como referências, notadamente com a implantação de modelos de polícia comunitária, uma polícia de proximidade. Nenhuma grande novidade na história da humanidade. Pierre-Henri Bolle (1998, p. 410) lembra-nos de um tempo não muito distante em que “o polícia estava como peixe na água entre habitantes da aldeia e a sua presença visível e constante na vida social tornava-a incontornável”, mas não é só uma questão de mera presença, pois “não se ia ter com ele ao posto de polícia; era ele que estava na rua, no café, nos correios ou na igreja, membro de um bom número de associações locais; e, muitas vezes, era ele o primeiro autóctone que o estrangeiro encontrava na aldeia”.

Tínhamos, em determinadas partes do mundo, como, por exemplo, Inglaterra e Japão, e em outro contexto social, um modelo de polícia presente, participativo, parceiro, proativo, aberto e que despertava confiança, um modelo mais horizontal de resolução de conflitos, ou verdadeiramente comunitário. E é justamente nesse modelo que nos parece residir o aporte necessário para lidar de maneira eficaz com o problema das drogas.

Nessa esteira, os estudos sobre agências policiais, no caso brasileiro, têm se limitado, na grande maioria das vezes, a sua perspectiva política, dada sua participação no golpe militar de 1964, negligenciando uma análise mais aprofundada de sua formação, atuação histórica e, sobretudo, de sua adequação aos valores democráticos. Inolvidável, portanto, o fato de ser justamente a polícia, em qualquer país do mundo, a agência responsável pelo primeiro exercício hermenêutico nessa complexa cadeia de fases do sistema responsabilização criminal e/ou administrativa. Identificar, descrever, sistematizar e tipificar, são as providências mais básicas das agências policiais. Daí a importância de vencer eventuais resistências e proceder uma análise sistêmica delas.

Não bastasse certa resistência de tais agências policiais de se utilizarem das discussões produzidas no ambiente acadêmico – esse problema, mais uma vez, parece ser agudizado no Brasil –, a própria academia, por sua vez, parece não se interessar demasiadamente por elas e por seus problemas. Segundo Herman Goldstein (2003, p. 372), isso se explicaria pelas seguintes razões:

Entre os fatores que contribuem para essa situação está o óbvio conflito entre o caráter aberto e flexível das universidades e o caráter fechado e rígido das organizações policiais. O questionamento em um ambiente universitário é rotineiro e encorajado; em uma agência de polícia, um valor muito mais alto é dado à obediência sem questionamentos. [...] A polícia através de suas ações e pronunciamentos, quase sempre soa anti-intelectual e suspeitosa em relação aos acadêmicos. O pessoal das universidades quase sempre tem desprezo pela polícia e a trata como se ela fosse inferior. As duas atitudes alimentam-se mutuamente: a atitude intelectual esnobe dos acadêmicos fornece justificativas para a atitude anti-intelectual da polícia, e as ações e pronunciamentos da polícia fornecem justificativa contínua para o desprezo que os intelectuais sentem por ela.

Também Dennis P. Rosenbaum (2012, p. 52), apontando para a necessidade de fomentarmos outro modelo de segurança pública no mundo, mais adequado ao ambiente democrático, dessa forma, mais proativo e aberto para se articular com as outras áreas do conhecimento e de contato social, nos dirá acertadamente que, por demandar tempo, “os políticos [gestores do sistema] não querem esperar de cinco a dez anos por resultados”.

Por fim, o pior dos cenários com o qual podemos nos deparar é aquele em que o Estado autoritário (em suas práticas) se utiliza da retórica democrática (em seu discurso) para manter em curso seu círculo vicioso. Esse é justamente o caso do Brasil, com uma Carta constitucional repleta de direitos e garantias que, na maioria das vezes, diante das expectativas sociais em sua realização, são defraudadas (não preenchidas) por agentes públicos, especialmente na seara da segurança pública. Como oportunamente destaca Rui Cunha Martins (2013, p. 25), “importa não confundir a retórica dos movimentos com a sua prática uma vez chegados ao poder”.

Referências

- BLANCO DE MORAIS, Carlos. A insegurança pública em tempo de crise. In: FARIA DE OLIVEIRA, Nelson; VERA-CRUZ PINTO, Eduardo; MARQUES DA SILVA, Marco Antonio. **Segurança Pública e privada – 1º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada**. Coimbra: 2012.
- BOLLE, Pierre-Henri. A polícia de proximidade: noção, instituição, ação. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, ano 8, 1998.
- CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil** – estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06. 6ª ed. São Paulo: 2013.
- CORREIA, Eduardo. Direito Penal e Direito de mera ordenação social. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, vol. XLIX, 1973.
- COSTA ANDRADE, Manuel da. Contributo para o conceito de contra-ordenação (A experiência alemã). **Revista de Direito e Economia**, anos VI/VII, 1980/1981.
- CUNHA RODRIGUES, José Narciso da. Para um novo conceito de polícia. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, ano 8, 1998.

- ESPÍRITO SANTO, Carla Alexandra Neves da Cunha Lima. **Contributo para uma visão crítica do Regime Jurídico do consumo de drogas. Dissertação** (Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2014.
- FARIA COSTA, José de. A importância da recorrência no pensamento jurídico. Um exemplo: a distinção entre o ilícito penal e o ilícito de mera ordenação social. **Revista de Direito e Economia**, ano IX, n. 1-2, 1983.
- FARIA COSTA, José de. Algumas breves notas sobre o regime jurídico do consumo e do tráfico de drogas. **Revista de Legislação e Jurisprudência**, ano 134, n. 3930, 2002.
- FRANÇA JÚNIOR, Francisco de Assis de. **Cadáveres indiscretos** – segurança pública e o (ab)uso de práticas ban(d)idas em ambiente democrático. Maceió: Viva, 2014.
- FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. Para uma dogmática do direito penal secundário – um contributo para a reforma do direito penal econômico e social português. **Revista de Legislação e de Jurisprudência**, ano 116, n. 3714, 1984.
- FIGUEIREDO DIAS, José de. **Uma proposta alternativa ao discurso da criminalização/descriminalização das drogas**. Disponível em: <http://www.ibadpp.com.br/wp-content/uploads/2013/02/Drogas-JorgedeFigueiredoDias.pdf>. Acesso em: 18 out. 2015.
- FREITAS, Ricardo de Brito. **Aspectos jurídicos das Forças Armadas na interceptação e no abate de aeronaves**: a Lei do Tiro de Destruição. Disponível em: <http://www.mpm.mp.br/portal/editorial/revista-20.pdf>. Acesso em 29 abr. 2015.
- GOLDSTEIN, Herman. **Policinando uma sociedade livre**. Trad. Marcello Rollemberg. São Paulo: Edusp, 2003.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Estado de Direito**. Disponível em <http://www.libertarianismo.org/livros/jjgcoedd.pdf>. Acesso em 17 out. 2015.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. V. I. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2014.
- LÍBANO MONTEIRO, Cristina. O consumo de droga na política e na técnica legislativas: comentário à Lei n.º 30/2000. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, ano 11, 2001.
- LOPES MARTINS, Licínio. Âmbito da jurisdição administrativa no Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais revisto. **Cadernos de Justiça Administrativa**, n. 106, 2014.
- MARTINS, Rui Cunha. **A hora dos cadáveres adiados** – corrupção, expectativa e processo penal. São Paulo: Atlas, 2013.
- MASTROFSKI, Stephen D. Policiamento comunitário e estrutura da organização policial. In: BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2012.
- MIAILLE, Michel. **Introdução crítica ao Direito**. Trad. Ana Prata. 3ª ed. Lisboa: Editorial Estampa, 2005.

- MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. 2^a ed. São Paulo: Edusp, 2006.
- OLIVEIRA, Luciano. **Não fale do código de Hamurabi**. Disponível em: https://www.uniceub.br/media/180293/Texto_IX.pdf. Acesso em: 06 nov. 2015.
- PRATA ROQUE, Miguel. O Direito Sancionatório Público enquanto bisettriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional. **Revista de concorrência e regulação**, ano IV, n. 14/15, 2013.
- ROSENBAUM, Dennis P. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2012.