

*Cadernos Temáticos da Conseg*

ISSN 2175-5949  
N.10, Ano 01, 2009  
68 pp  
Brasília, DF

## ***Políticas sobre Drogas: Avanços e Retrocessos***

**1ª CONFERÊNCIA NACIONAL  
DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Ministério da Justiça - 2009

**Presidente da República**

*Luiz Inácio Lula da Silva*

**Ministro da Justiça**

*Tarso Genro*

**Secretário Nacional de Segurança Pública**

*Ricardo Brisolla Balestreri*

**Coordenadora Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**

*Regina Miki*

**Editor**

*Luciane Patrício Braga de Moraes*

**Conselho Editorial**

*Fernanda Alves dos Anjos (MJ)*

*Haydée Caruso (SENASP - MJ)*

*Jacqueline de Oliveira Muniz (PMD - UCAM)*

*José Luis Ratton (UFPE)*

*Luciane Patrício Braga de Moraes (MJ)*

*Luis Flávio Saporì (PUC - MG)*

*Marcelo Ottoni Durante (SENASP MJ)*

*Paula Miraglia (ILANUD)*

*Regina Miki (MJ)*

*Renato Sérgio de Lima (FBSP)*

*Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (PUC - RS)*

*Thadeu de Jesus e Silva Filho (SENASP - MJ)*

**Projeto Gráfico**

*Tati Rivoire*

**Capa e Diagramação**

*Renato Gonçalves Pedreira Júnior*

**Tiragem:** 5.000 exemplares

ISSN 2175-5949

Cadernos Temáticos da CONSEG

Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

Ministério da Justiça – Ano I, 2009, n. 10. Brasília, DF.

Todos os direitos reservados ao

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ)

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede

Brasília, DF – Brasil – CEP 70064-900

Telefone: (61) 2025-9570

Impresso no Brasil

# SUMÁRIO

<b>Carta da Coordenadora</b> .....	<b>7</b>
<b>Apresentação – estado da arte do debate</b> .....	<b>9</b>
<b>Reforma Legal sobre Drogas nos Andes: uma questão pendente</b> <i>Ricardo Soberón Garrido</i> .....	<b>12</b>
<b>Descriminalização das Drogas em Portugal – Lições para a criação de políticas relacionadas às drogas mais justas e exitosas</b> <i>Glenn Greenwald</i> .....	<b>20</b>
<b>Tráfico de Drogas e Constituição: Um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais</b> <i>Luciana Boiteux</i> .....	<b>48</b>
<b>Uma mudança necessária na legislação de Drogas no Brasil</b> <i>Deputado Federal Paulo Teixeira</i> .....	<b>61</b>





## Carta da Coordenadora

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública tem como um dos seus objetivos consolidar a segurança pública como um direito fundamental do cidadão e, para tanto, possibilitar a construção de uma política nacional de segurança pública com a participação da sociedade civil, dos trabalhadores da segurança pública e representantes do poder público.

Neste contexto, os Seminários Temáticos tiveram como objetivo principal a ampliação da participação de segmentos específicos no processo da 1ª CONSEG, bem como a qualificação e o aprofundamento da discussão de determinados temas relevantes presentes nos sete eixos temáticos que compõem o texto-base da Conferência.

Sem dúvida alguma, um dos temas mais debatidos na atualidade relaciona-se às inúmeras estratégias adotadas para a redução do consumo e do tráfico de drogas. É importante lembrar que essa discussão não se resume ao contexto brasileiro. No cenário internacional este é um assunto constante na agenda pública e os estudos recentemente divulgados revelam a necessidade de reformulação dos investimentos “proibicionistas” de “combate” às drogas empreendido nos últimos 10 anos.

O Brasil é especialmente interessado nesta discussão. Suas características continentais favorecem as rotas internacionais de tráfico e, especialmente, o comércio ilegal engendra uma criminalidade violenta que produz impactos letais na vida cotidiana, com sintomas análogos a países em situação de conflito armado.

O Seminário Temático *Políticas sobre Drogas: avanços e retrocessos* representou mais uma importante etapa preparatória da 1ª CONSEG. Trouxe a temática das drogas para o contexto da Conferência de maneira qualificada, reunindo gestores, pesquisadores e atores importantes no cenário nacional e internacional para discutirem abertamente a questão. O presente Caderno Temático sintetiza o debate realizado no evento e certamente contribuirá para compreender a complexidade deste problema e contribuir com o desenvolvimento de políticas públicas mais abrangentes e preventivas neste campo.

*Regina Miki*

*Coordenadora Geral da 1ª Conferência  
Nacional de Segurança Pública*







## Apresentação - O estado da arte do debate

O debate sobre as políticas de drogas surge no Brasil em um momento de reformulações e avaliações da estratégia proibicionista de combate às drogas adotada no cenário internacional. Estratégia assumida pela maioria dos países da América Latina e pelo EUA nos últimos 10 anos. Um exemplo deste esforço internacional e da urgência do debate, foi a convocatória que a ONU fez aos seus países membros para a 52ª Reunião da Comissão para Drogas Narcóticas, em Viena, no sentido de avaliar a política global de combate às drogas da última década. A meta inicialmente estabelecida pela ONU no ano de 1998 de “um mundo livre de drogas” demonstrou-se ineficaz e o resultado produzido foi o oposto ao esperado.

Desde então, muitos esforços foram direcionados para a erradicação completa das drogas. Nos Estados Unidos, por exemplo, investimentos na ordem de 18 bilhões de dólares<sup>1</sup> foram destinados à destruição de plantações de drogas e de matérias primas para elaboração de drogas sintéticas, repressão ao narcotráfico, prisão de grandes chefes dos cartéis colombianos, recrudescimento das penas ao tráfico, aparelhamento do sistema de segurança. Como os Estados Unidos, diversos países gastaram bilhões com a repressão.

Na América Latina, países como Brasil, Colômbia, Peru e México receberam maciços investimentos para “combater” as drogas. No entanto, apesar dos investimentos feitos, o resultado desta política foi inverso ao esperado. A produção e o consumo de drogas aumentaram assim como os preços das drogas caíram.<sup>2</sup>

Em especial na América Latina, a situação das drogas é dramaticamente grave. A região continua sendo um dos maiores exportadores de cocaína e maconha, assim como se identifica o início do plantio de ópio e heroína. Da mesma forma, o número de usuários continua a se expandir, a despeito da proibição legal.

No cenário latino-americano, o Brasil é um dos países mais importantes em termos de rotas internacionais de tráfico de drogas e consumo. O tráfico ilícito de drogas neste país alimenta os problemas de violência social e criminal que geram grandes impactos individuais e, sobretudo, coletivos nos principais centros urbanos do Brasil comparáveis (se não piores) às zonas de conflito armado.

**1** Reuter, Peter. “Assessing U.S. Drug Policy”, Universidade de Maryland, Abril 2008.

**2** Walsh, John. “Connecting the dots. ONDCPs (reluctant) and cocaine price and purity”, WOLA, 2007.



Exatamente por isso, o tema tem ganhado importância crescente no debate nacional. No Brasil é fato que não existe uma discussão efetiva e uma avaliação sistemática da eficácia das políticas públicas desenvolvidas nos sucessivos governos desde 1998. Tampouco, há um debate franco e aberto que envolva diversos segmentos da sociedade brasileira. Foi a partir desta constatação, ou seja, a necessidade urgente de um debate aprofundado, coletivo e sério, que o Viva Rio e a Faculdade Nacional de Direito da UFRJ propuseram o “Seminário Temático Políticas sobre Drogas: Avanços e Retrocessos” como uma das atividades preparatórias para a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

Estiveram presentes pesquisadores, representantes dos poderes executivo, legislativo, assim como do poder judiciário, lideranças comunitárias, agentes da segurança pública, ong’s e pessoas diretamente envolvidas na investigação, desenho e execução de políticas de drogas. Entre elas, destacam-se o Secretário Nacional de Direitos Humanos, Paulo Vanucchi, e o secretário de Assuntos Legislativos do Ministério de Justiça, Pedro Abramovay, que ressaltaram a importância do encontro como uma maneira de participação da sociedade civil no desenho da política de drogas.

Uma política de drogas baseada no respeito absoluto aos direitos humanos, pautada em um enfoque de saúde pública e que privilegie a investigação científica e a prevenção à dependência de drogas foi o resultado das discussões tecidas ao longo do dia. Aqui, apresentamos ao público textos produzidos pelos palestrantes, que reproduzem brevemente as questões levantadas em suas apresentações no Seminário.

O texto de Ricardo Soberón<sup>3</sup> traz um panorama legislativo dos países andinos<sup>4</sup> e os impasses e limites para uma mudança de política pública nesta região. Glenn Greenwald<sup>5</sup> apresenta em seu texto a experiência de Portugal, país que optou pela descriminalização de todas as drogas. Os resultados surpreendentes desta política são abordados de modo comparativo a outras experiências européias.

Para o tema das drogas no âmbito da segurança pública no Brasil trazemos neste caderno os textos da professora Luciana Boiteux<sup>6</sup> e do deputado federal Paulo Teixeira<sup>7</sup>. Primeiramente, o texto da Luciana Boiteux apresenta uma versão resumida da pesquisa Tráfico de Drogas e Constituição, financiada pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e realizada pela UFRJ e UNB. Os resultados são surpreendentes e indicam quem

**3** Advogado peruano, Diretor do Centro de Pesquisa “Drogas e DDHH”.

**4** Países Andinos são Colômbia, Equador, Bolívia, Argentina e Venezuela.

**5** Glenn Greenwald é advogado constitucional e redator. É autor de diversos livros, incluindo “A Tragic Legacy” (2007) e “How Would a Patriot Act?” (2006).

**6** Luciana Boiteux é doutora em direito penal pela USP e atualmente é professora adjunta de Direito Penal da FND/UFRJ

**7** Deputado Federal pelo PT de São Paulo, formado em direito pela USP e mestre em direito constitucional pela mesma.



efetivamente tem sido alvo da legislação atual sobre drogas. Em seguida, o texto do deputado federal Paulo Teixeira propõe um olhar para avançar nas discussões ao apresentar algumas indicações para uma mudança na atual lei 11.343/2006.

Esperamos que esta publicação estimule um debate aberto, franco e ausente de tabus sobre um tema que tem sido caro à sociedade brasileira nos últimos trinta anos. Somente a partir de pesquisas, estudos e avaliações sistemáticas das políticas públicas e seus resultados, associado a um debate que envolva diversos segmentos da sociedade brasileira, que será possível pensar alternativas e propostas que reduzam efetivamente os danos individuais e, sobretudo, coletivos associados à violência em torno da produção e distribuição das drogas na sociedade brasileira.





# Reforma Legal sobre Drogas nos Andes: uma questão pendente

Ricardo Soberón Garrido\*

## 1. Introdução

Os países andinos estabeleceram profusa quantidade de legislação penal visando combater o Tráfico Ilícito de Drogas (TID). Desde os anos 90, vivem uma nova etapa nas políticas sobre Drogas com algumas tentativas tímidas de reforma, sob o âmbito da Reforma Processual e a Reforma da Justiça, ocorridas com a mudança de século. É importante ressaltar que qualquer reforma deve ser entendida no âmbito geral da *realpolitik* destes estados, seu sistema de justiça e segurança e sua capacidade relativa de abordar e resolver problemas concretos.

Apesar de a história da guerra contra as drogas ser mais antiga, depois de 11/09/2001, o novo modelo adota alguns traços comuns. Em primeiro lugar, apresenta o narcotráfico e o terrorismo como dois fenômenos similares que devem ser combatidos com planos convergentes no Hemisfério Ocidental, na região andina e em cada país. Com esse propósito, mudam-se leis, estratégias e planos. Em segundo lugar, a visão dos EUA aos Andes nos vê sob quatro considerações: (i) garantias ao **livre comércio**, (ii) **segurança hemisférica** funcional para sua guerra internacional contra o terror, (iii) **democracia** para enfrentar a ingovernabilidade/instabilidade e frágil institucionalidade, e (iv) **controle de drogas**. Assim, gera-se uma fortíssima pressão nessas quatro variáveis. A dinâmica deste debate fez com que fossem geradas tensões entre dois extremos: os argumentos favoráveis a uma polícia e justiça mais repressivas, contra as tendências de caráter garantista e favoráveis aos direitos humanos. Nessa confrontação nos encontramos.

## 2. Algumas Constatações do Sistema Penal Andino

- 🌐 **Extensão, difusão e antecipação** da lei penal. Uma tendência crescente foi a geração de figuras pouco claras na definição dos tipos penais, usando uma excessiva quantidade de verbos. Foram incorporados novos campos de ação, tais como o controle de precursores químicos e a associação com diversas modalidades de

\* Advogado peruano, Diretor do Centro de Pesquisa "Drogas e DDHH". E-mail: rasg642000@yahoo.com.

terrorismo. A maioria dos países andinos estendeu perigosamente sua legislação sobre drogas<sup>1</sup>, especialmente no campo penal e processual penal.

- ❁ **Maior importância a normas regulamentares e administrativas.** Aumento das normas provenientes de setores do Executivo que definem, de forma arbitrária e unilateral (sem ter passado pelos Congressos), figuras e formas penais. Por exemplo, no caso da Colômbia, a existência de uma norma principal, o Estatuto Nacional de Estupefacientes (1986) não impediu a posterior doação de múltiplas normas regulamentares, como é o Decreto 3788 de 1986 (regulamento do Estatuto) e depois posteriores normas sobre delinquência organizada (Lei 365 de 1997), criação de UIF (Lei 526 de 1999), Lei sobre bens confiscados (Lei 785 de 2002).
- ❁ A taxação arbitrária da **quantidade permitida**. A forma como os países determinam a substância que deve ser sancionada, por exemplo, a quantidade de substância, como é o caso peruano, ou quantidade de plantas para o caso colombiano.
- ❁ **A divisão das substâncias**. A forma como os países determinam a substância que deve ser sancionada, por exemplo, drogas duras, drogas brandas ou por tipo específico de substância. Optam pela lista de substâncias conforme as listas internacionais, sem verificar previamente seu uso e periculosidade internas.
- ❁ **O bem jurídico tutelado**. Em geral, trata-se da Saúde Pública, mas isto pode ser ampliado a outros bens jurídicos (Segurança). Não obstante, observamos fortes incongruências no momento de avaliar a função do Sistema Penal na melhoria dos indicadores de saúde referentes às Drogas.
- ❁ As tensões entre **Leis gerais** versus **Leis especiais**. No caso de leis gerais se trata de normas contidas dentro da legislação penal comum nos capítulos correspondentes aos Delitos contra a Saúde Pública: nenhum país (salvo o caso peruano, ainda que com limitações e o equatoriano, que codificou uma norma especial) o faz.

Os países da região Andina curiosamente preferiram regular por via de normas executivas/legislativas, de caráter especial: na **Colômbia**, o Decreto 30 de 1986, no **Ecuador**, a Lei 108 pos-

<sup>1</sup> O caso da Lei 1008 boliviana: Art.53 Associação Delituosa e Confabulação, Art.54 Indução, Art.55 Transporte, Art.56 Investigação, Art.57 Assassinato por drogas, Art.58 Falsificação de receitas, Art.59 Importação, Art.60 Obrigação de Denúncia pelo Proprietário de Recinto, Art.61 Acobertamento em Lugares Públicos, Art.62 Obrigações Profissionais, Art.63 Venda em farmácia, Art.64 Inventário/Registros, Art.65 Funcionários Públicos, Art.66 Suborno passivo, Art.67 Suborno ativo, Art.68 Concusão Própria, Art.69 Concusão Imprópria, Art.70. Alteração ou Substituição objeto do delito, Art.71 Confisco de Bens, Art.72 Sonegação, Art.74 Excarceramento, Art.75 Acobertamento, Art.76 Cumplicidade, Art.77 Receptação.

**2 Art. 3 da Lei 1008.** Para efeitos legais se estabelece uma diferença essencial entre a coca em estado natural, que não produz efeitos nocivos à saúde humana, e a coca "lter criminis", que é a folha em processo de transformação química que isola o alcalóide cocaína e que produz efeitos psicofisiológicos e biológicos nocivos para a saúde humana e é utilizada criminalmente.

**3 Artigo da Constituição: Art. 364.** Os vícios são um problema de saúde pública. Ao Estado corresponderá desenvolver programas coordenados de informação, prevenção e controle do consumo de álcool, tabaco e estupefacientes e psicotrópicos; assim como oferecer tratamento e reabilitação aos consumidores ocasionais, habituais e problemáticos. Em nenhum caso será permitida sua criminalização nem serão vulnerados seus direitos constitucionais. O Estado controlará e regulará a publicidade de álcool e tabaco.

teriormente codificada em 27/12 de 2004, na **Bolívia**, a Lei 1008 de 1988, na **Argentina**, a Lei 33737 de 21 de setembro de 1989, modificada pela Lei 26052 de 27 de julho de 2005 que federaliza certas figuras; finalmente, o caso da **Venezuela**, cuja Lei 38337 de 16 de dezembro de 2005 é o mais novo da região, mas talvez o que maiores erros de projeto tenha.

No caso das leis especiais, englobam o conjunto do ciclo da produção, transformação, transporte, comercialização, consumo de drogas, incluindo outras figuras como o tráfico de precursores químicos, a lavagem de dinheiro, a extinção de domínio, etc. Contém uma lista ampla de substâncias submetidas a controle (usualmente reguladas por decreto do setor Saúde). Inclui normas processuais especiais para o delito de drogas, o qual diferencia, separa as normas processuais de drogas das normas gerais de cada país.

Depois vem um sistema misto: é o caso peruano, onde sobrevive um decreto-lei, 22095 (Governo Militar de 1978), que é utilizado para alguns aspectos do processo penal, especialmente no comportamento da Polícia no caso de erradicação de cultivos, apesar de que na prática se sucederam duas Constituições (1979, 1993, vigente) e as normas de drogas foram reincorporadas ao Código Penal de 1991, onde foi acrescentada uma diversidade de normas posteriores.

☼ **O cultivo.** No caso peruano retirou-se o cultivo da coca da forma básica do delito, mas depois foi incluído em leis posteriores para o caso do cultivo da maconha e da amapola. No caso boliviano, está fora do tipo especial de TID<sup>2</sup>, apesar de existir uma divisão em zonas tradicionais em transição e excedentes. O caso colombiano faz uma diferenciação em função da quantidade, mas em geral criminaliza e sanciona os atos de cultivos como constitutivos do delito. O Equador sanciona o plantio/cultivo com uma pena entre 12/16 anos e a Venezuela com 3/5 anos (caso de diaristas ou assalariados).

☼ **O tratamento do consumo.** Alguns preferem o tratamento médico como primeira opção, fazendo-o de forma obrigatória, por decisão do juiz e como uma forma de substituição da sanção penal (proposta em debate na Colômbia); outros proíbem expressamente qualquer detenção de usuário (EC)<sup>3</sup>; outros dizem que o consumo está isento de pena, mas na prática, impedem

que a Polícia diferencie entre possuidor e consumidor (PER). Finalmente, outros preferiram sancionar o consumo como parte do tipo penal, ou vão em direção a isso (COL). De qualquer maneira, são propostas medidas de segurança (desintoxicação, tratamento) com diverso grau de obrigatoriedade.

- ❁ **A incapacidade do sistema normativo para diferenciar**, filtrar/separar os setores mais fracos da cadeia social que se envolve em atividades ilícitas, tal é o caso dos armazenadores, pisadores, mochileiros, pequenos comerciantes (“paqueteros”), “burrieres” (mistura de burro e courier), etc. O mesmo acontece com o caso da produção das plantas (caso argentino, Lei 23737).<sup>4</sup> Em tal sentido, a legislação penal dos países Andinos não conta com critérios claros que permitam diferenciar os elos mais vulneráveis, com suficiente clareza, dos elementos dirigentes das organizações criminais.

A absoluta **confiança institucional** na capacidade repressiva do Estado para resolver assuntos de Desenvolvimento Rural, Saúde Pública, Educação. É frequente a aposta unilateral pelo aumento das penas, adoção de medidas de segurança, assim como o maior rigor (recorte de garantias reconhecidas por tratados, Constituições). Em tal sentido, qualquer possibilidade de reforma é unilateral e unidirecional: maior segurança, menores garantias para o imputado, maiores poderes para a Polícia. Produziu-se um aumento desproporcional das penalidades existentes, o que atenta contra qualquer sentido da **proporcionalidade** que alimenta a Teoria Penal, o âmbito jurídico internacional, os DH e, em especial, o recente Relatório da Junta Internacional de Fiscalização de Estupefacientes (JIFE).

- ❁ **Independientização** de alguns tipos, como delitos autônomos, tal é o caso da lavagem de dinheiro (ativos), ou a perda de domínio (COL<sup>5</sup> e PER) e a incapacidade de reformar diversas legislações especiais, incluindo os casos boliviano e equatoriano.
- ❁ A existência de **mecanismos substantivos e processuais complexos**. Por exemplo, o caso da colaboração eficaz, o detector de mentiras, como é o caso boliviano, e o arrendimento.

**5 Art. 5.** Será reprimido com a reclusão ou prisão de quatro a quinze anos e multa de seis mil a quinhentos mil austrais o que sem autorização ou com destino ilegítimo:

a) Plantar ou cultivar plantas ou guardar sementes utilizáveis para produzir estupefacientes, ou matérias-primas, ou elementos destinados a sua produção ou fabricação; b) Produzir, fabricar, extrair ou preparar estupefacientes; c) Comercializar com estupefacientes ou matérias-primas para sua produção ou fabricação ou os tiver com fins de comercialização, ou os distribuir, ou der em pagamento, ou armazenar ou transportar; d) Comercializar com planta ou suas sementes, utilizáveis para produzir estupefacientes, ou os tiver com fins de comercialização, ou os distribuir, ou der em pagamento ou os armazenar ou transportar; e) Entregar, fornecer, aplicar ou facilitar a outro estupefacientes a título oneroso. Se for a título gratuito, será aplicada reclusão ou prisão de três a doze anos e multa de três mil a cento e vinte mil austrais. Se os fatos previstos nos incisos precedentes forem executados por quem desenvolve uma atividade cujo exercício depender de uma autorização, licença ou habilitação do poder público, será aplicada, ainda, inabilitação especial de cinco a quinze anos.

**5** Lei 793 de 27 de dezembro de 2002 que substitui a Lei 333 de 1996, constituindo-se no primeiro país a normatizar esta conduta.

### 3. Algumas Brisas de Mudança

Apesar da influência que a América Latina recebe para o uso do modelo antidroga baseado na aplicação indiscriminada da Lei Penal, evidenciam-se alguns importantes ventos de mudança. Apesar de o recente período de reflexão do UNGASS/ONU (2008/2009) não ter deixado esperança para mudanças substanciais, o drama da situação leva a mudanças pragmáticas e realistas. Nas últimas semanas ocorreram algumas reformas nos EUA, México, Equador – esperam-se outras na Bolívia e Argentina –, que poderiam corrigir os excessos de leis abertas que se dirigem contra os sujeitos mais vulneráveis da cadeia: consumidores, possuidores, reclusos sem sentença, produtores. Enquanto isso, o crime organizado anda solto ou tem que ser extraditado aos EUA para negociar suas penas.

Em alguns países como a **Bolívia** e o **Equador**, conservam-se as Leis antigas e tradicionais que vêm da época dos anos 70/80, promovidas pelos EUA. É o caso da Lei 1008 (Regime de Substâncias Controladas) e da Lei 108, respectivamente. Trata-se de Leis “ônibus” que dispõem e prevêm todas as condutas, procedimentos, a parte institucional e particularmente diferenciam entre interdição, prevenção, reabilitação, as partes de desenvolvimento rural. Enquanto no caso boliviano, a condução e desgaste do processo constituinte (2006/2008) atrasaram as possibilidades de modificação de uma lei que atenta contra diversos princípios (devido processo, liberdade, garantias de administração de justiça), o caso equatoriano é paradigmático.

O fundamento da idéia de tirar dos presídios as pessoas detidas por traficar ou transportar droga está enquadrado no que o Governo do Equador chama “*humanização do sistema de reabilitação social*” e o “*cumprimento dos deveres fundamentais como respeitar e fazer respeitar os Direitos Humanos*”<sup>6</sup> A Lei vigente do país “*estabelece penas desproporcionais com respeito ao delito cometido, pois na verdade, a maioria das pessoas condenadas não são grandes traficantes ou vendedores, mas sim pessoas denominadas “mulas”, mulheres em sua maioria, que não têm controle sobre o narcotráfico, e sim pessoas que alugam seu corpo (...) para conter drogas em troca de (...) dinheiro sem relação à quantidade a ser obtida pelas vendas de tais substâncias*”<sup>7</sup> De fato as mudanças constitucionais produzidas antecipam uma reforma da legislação vigente, porque resulta “*atentatória para o ordenamento jurídico equatoriano*”.

6 Relatório de Maioria; Relatório sobre o sistema de reabilitação social, República do Equador, Assembléia Constituinte, 3 de abril, 2008, Montecristi.

7 Idem. p.6.

No caso do **Peru**, desde fins dos anos 90 se produzem mudanças fundamentais, progressivas e periódicas da legislação de drogas, usualmente dirigidas a agravar as penas e expandir a programação penal. Contudo, mantêm-se as normas tradicionais e continuam sendo aplicadas para afetar determinados setores. É o caso do Decreto Lei 22095 de 1978. Apesar de ter sido corrigido, derogado parcialmente, em diversas oportunidades a Polícia o continua utilizando.

No **caso colombiano**, depois que em 1994 a Corte Constitucional determinou que não é constitucional a penalização da posse e o uso pessoal porque afeta o *“livre desenvolvimento da personalidade”*, o governo do presidente Uribe tentou em até 6 oportunidades penalizar a posse e o consumo; desta vez, a contrarrente da tendência reformista voltou a iniciar sua proposta com um projeto para proibir o uso pessoal e criar certas cortes terapêuticas. O mesmo que está em processo de debate no Congresso. Apesar das poucas evidências de sucesso da *“Guerra contra as Drogas”*, a Colômbia e o Peru se encontram no grupo de países que são incapazes de avaliar resultados e modificar sua legislação para torná-la mais justa e eficiente.

## 4. Propostas

- ❁ Deve-se garantir que juntamente com legislações eficazes sobre Drogas, seja garantido o funcionamento de mecanismos que tenham a função de atender os excessos e casos de corrupção e de violação aos DH no transcurso do processo penal.
- ❁ Deve-se reconhecer o papel dos tribunais constitucionais em seu labor de vigiar a constitucionalidade na aplicação da legislação sobre Drogas, assim como no cumprimento de obrigações internacionais (DH).
- ❁ Nível experiência na adoção de políticas ou mecanismos de redução do dano ou similares. Analisar o caso brasileiro (adoção de decreto sobre adoção de Política de Redução de Danos)<sup>8</sup> ou o tema do uso medicado de drogas em lugares especiais. Só nos EUA há 11 Estados onde se permite o uso médico da maconha<sup>9</sup>.
- ❁ Busca da eficiência na sanção Penal, que permita a desarticulação do crime organizado, sem incrementar desproporcionalmente a quantidade de pessoas que são objeto de perseguição e investigação.

<sup>8</sup> O Globo, 14 de novembro de 2004.

<sup>9</sup> Oregon, Alaska, Montana, Califórnia, Colorado, Havai, Nevada, Washington, Maine, Vermont.

- ✿ Aplicação de Princípios de Proporcionalidade e Racionalidade na aplicação da Lei penal.
- ✿ O estabelecimento de critérios fundamentados na Redução de Danos no momento de legislar, de modo que os legisladores e os encarregados de aplicar a Lei pensem mais que unicamente os efeitos simbólicos de sua ação.

Finalmente, daqui lançamos a proposta para a formação de um grupo de “notáveis” que visem gerar **informação real e cientificamente verificável**, com a finalidade de promover uma mudança radical no que se refere às drogas, tanto no sistema legal, no funcionamento da Polícia, no Sistema de Justiça ou Presidiário.

- ✿ **Sistematização, medição de impactos e indicadores:** controle de áreas de cultivo e produtividade, problema de consumo, mercado de coca/cannabis (informal, legal, ilegal), número de detenções, processos, estatística penitenciária.
- ✿ **Reformular profundamente a atual dispersão em matéria normativa:** a questão penal, a parte preventiva nula, a parte administrativa. Segmentação do problema.
- ✿ **Incoerência nos objetivos das políticas e normas com os discursos de segurança:** o típico problema em regiões produtoras, com presença de guerrilha (FARC/SL).
- ✿ **Revisar o efeito simbólico da rigidez das sanções:** as estatísticas mostram que se apresenta um problema com o uso mensal de álcool antes que o de outras drogas ilícitas.
- ✿ **Deteção e combate ao crime organizado e investigação policial.**
- ✿ **Nem todos os delitos relacionados às drogas** têm a mesma relevância ou gravidade. Portanto, não requerem o mesmo tratamento ou restrições.
- ✿ **As políticas sobre cultivos** devem ser baseadas em ações para o desenvolvimento. Não podem passar pela **sanção penal ao produtor.**



- ❁ **Lavagem de ativos e dinheiro**, só como consequência de investigações em curso onde devem ser postos em funcionamento todos os registros, mecanismos intrusivos, levantamentos, etc.
- ❁ **Não criminalização** do consumo nem de nenhum tipo de posse para o consumo. Como dizia o ex-presidente Gaviria<sup>10</sup>, o consumo deve ser tratado como uma doença e não como um delito.





# Descriminalização das Drogas em Portugal - Lições para a criação de políticas relacionadas às drogas mais justas e exitosas<sup>1</sup>

Glenn Greenwald\*

## Sumário Executivo

No dia 11 de julho de 2001, uma lei de alcance nacional em Portugal entrou em vigor, a qual descriminalizava todas as drogas, incluindo a cocaína e a heroína. De acordo com a nova estrutura jurídica, todas as drogas foram “descriminalizadas”; não “legalizadas”. Assim sendo, a posse de drogas para uso pessoal e o uso de drogas em si ainda são legalmente proibidos, no entanto, violações a tais proibições são consideradas exclusivamente violações administrativas, sendo completamente removidas do âmbito criminal. O tráfico de drogas continua a ser levado a juízo como um delito criminal.

Embora outros Estados (países) na União Européia tenham desenvolvido diversas formas de descriminalização *de facto* – por meio de instruções para que as substâncias percebidas como menos graves (como a maconha) raramente levam o caso a juízo -, Portugal continua sendo o único estado membro da UE com uma lei que declara explicitamente as drogas como sendo “descriminalizadas”. Por terem se passado mais de sete anos desde a promulgação da lei e da criação do sistema de descriminalização de Portugal, há uma quantidade ampla de dados que possibilita a avaliação de seus efeitos.

Notavelmente, a descriminalização obteve um crescimento em popularidade em Portugal desde 2001. Exceto por alguns políticos de extrema direita, muito poucas facções políticas do país estão debatendo sobre uma revogação da lei de 2001. E, embora haja uma percepção ampla de que há a necessidade de se fazer mudanças burocráticas na estrutura de descriminalização de Portugal, de modo a torná-la mais eficaz e eficiente, não há um verdadeiro debate sobre o fato de as drogas deverem ser novamente criminalizadas. Mais significativamente, nenhum dos cenários de pesadelo previstos pelos que se opunham antes da

<sup>1</sup> O Presente Documento foi traduzido de seu original em inglês, assim como editado e adaptado para atender às exigências da presente publicação. O documento original pode ser acessado em [http://www.cato.org/pubs/wtpapers/greenwald\\_whitepaper.pdf](http://www.cato.org/pubs/wtpapers/greenwald_whitepaper.pdf)

\* Glenn Greenwald é advogado constitucional e redator na Salon. É autor de diversos livros, incluindo “A Tragic Legacy” (2007) e “How Would a Patriot Act?” (2006).

lei de descriminalização – desde aumentos desenfreados no uso de drogas entre os jovens até a transformação de Lisboa em um porto para os “turistas das drogas” – aconteceu.

O consenso político a favor da descriminalização não é surpreendente à luz dos dados empíricos relevantes, os quais indicam que a descriminalização não teve nenhum efeito adverso sobre as taxas de uso de drogas em Portugal, as quais, em diversas categorias, estão agora entre as mais baixas da União Européia, especialmente quando comparadas com estados com regimes de criminalização severos. Embora as taxas pós-descriminalização tenham permanecido aproximadamente as mesmas, ou até mesmo diminuído levemente quando comparadas com as de outros estados da UE, patologias relacionadas às drogas – tais como doenças sexualmente transmissíveis e mortes devido ao uso de drogas – diminuíram drasticamente. Especialistas em políticas de drogas atribuem estas tendências positivas à capacidade melhorada do governo português em oferecer programas de tratamento a seus cidadãos – melhorias estas possibilitadas, por diversos motivos, pela descriminalização.

O presente relatório terá início com um exame da estrutura de descriminalização portuguesa, conforme estabelecida na lei e em termos de como ela funciona na prática. Também é examinado o clima político em Portugal, tanto antes quanto depois da descriminalização, no que se refere à política das drogas, além do ímpeto que levou a nação a adotar a descriminalização.

Em seguida, avalia a política de drogas portuguesa no contexto da abordagem à questão das drogas na União Européia. As diversas estruturas jurídicas, assim como a tendência geral quanto à liberalização, são examinadas de modo a tornar possível uma avaliação comparativa e significativa entre os dados portugueses e dados obtidos de outros estados da UE.

O relatório também estabelece os dados referentes às tendências relacionadas às drogas em Portugal, tanto antes quanto depois da descriminalização. Os efeitos da descriminalização em Portugal são examinados tanto em termos absolutos quanto em comparação com outros estados que continuam a criminalizar as drogas, particularmente na União Européia.

Os dados mostram que, julgando por praticamente todas as formas de medição, a estrutura de descriminalização portuguesa vem sendo um sucesso inequívoco. Neste sucesso residem lições menos evidentes que deveriam guiar debates sobre políticas de drogas no mundo todo.



## Introdução

No mundo todo, os países abordam a questão das drogas de maneiras radicalmente diferentes. Na China Comunista e em várias nações islâmicas, traficantes de drogas e, em alguns casos, até mesmo aqueles culpados de posse de narcóticos, recebem sentenças de prisão draconianas e são, até mesmo, executados. Na outra extremidade do espectro da política, a maior parte das pessoas pensa nos Países Baixos, que há muito percebeu como dominante o caminho em direção à liberalização das drogas e, pelo menos em Amsterdã, vem há muito tempo mantendo uma cultura tolerante com as drogas, embora nunca as tenha legalizado. A maioria dos países, é claro, fica no meio termo. Na década de 1980, a tendência da política global era em direção a abordagens mais árduas de criminalização, até mesmo no nível do usuário. Recentemente, no entanto, conforme os criadores de políticas vêm tentando formular recomendações em relação a como melhor controlar problemas relacionados às drogas, exclusivamente com bases empíricas, há sinais de que países em todas as regiões do mundo estejam revertendo este curso. O presente estudo terá como foco uma reversão deste tipo, ocorrida na Europa – a drástica política de descriminalização de Portugal, em 2001.

## Descriminalização, Despenalização e Legalização

No dia 1º de julho de 2001, uma lei de âmbito nacional em Portugal entrou em vigor, a qual descriminalizava todas as drogas, incluindo a cocaína e a heroína. Desde a promulgação da referida lei, Portugal é o único Estado da União Européia a explicitamente “descriminalizar” o uso de drogas. O estatuto, no Artigo 29, utiliza a palavra *descriminalização* para descrever a nova estrutura legal implementada. A “Descriminalização” aplica-se à compra, posse e consumo de todas as drogas, para uso pessoal (definido como a quantidade média individual para 10 dias de uso por pessoa).

Até mesmo na estrutura de descriminalização, o uso e a posse de drogas continuam proibidos (isto é, ilegais) e sujeitos a intervenção da polícia. No entanto, “descriminalização” significa que as infrações foram completamente removidas da estrutura

das leis criminais e do sistema de justiça criminal. Em vez disso, são tratadas como violações puramente administrativas, a serem processadas em um sistema não-criminal.

É importante fazer a distinção entre “descriminalização”, o esquema *de jure* promulgado por Portugal e a mera “despenalização”, a estrutura prevalente em diversos estados da UE que não descriminalizaram o uso de drogas. A agência central da União Européia para a co-ordenação de dados da política de drogas é o Centro Europeu de Monitoramento das Drogas e da Toxicodependência e, em 2005, tal agência promulgou a seguinte distinção que faz uma definição entre “descriminalização” e “despenalização”:

“Descriminalização” compreende a remoção de uma conduta ou atividade da esfera das leis criminais. A proibição permanece sendo a regra/norma, mas sanções para uso (e seus atos preparatórios) não mais caem na estrutura das leis criminais.

Por contraste, a “despenalização” significa a relação da sanção penal estabelecida pela lei. No caso das drogas, e da maconha especificamente, a despenalização significa a eliminação de penas punitivas.

Em resumo, a “descriminalização” significa ou que sanções não-criminais (sejam multas ou requisitos de tratamentos) são impostos ou mesmo que nenhuma sanção penal pode haver. Em uma estrutura “despenalizada”, o uso de drogas permanece sendo um delito criminal, mas a prisão não é mais imposta por posse ou uso, até mesmo visto que outras sanções criminais (por exemplo multas, registro na polícia, liberdade condicional) continuam disponíveis. “Legalização” – que nenhum estado da UE adotou ainda – significa que não há proibições de espécie alguma de acordo com as leis em relação à fabricação, às vendas, à posse ou ao uso de drogas.

Conforme é estabelecido a seguir, diversos estados da UE desenvolveram maneiras formais ou *de facto* de despenalização, especialmente pelo uso pessoal de maconha. No entanto, nenhum estado da UE sem ser Portugal declarou, explicitamente, as drogas como “descriminalizadas”.

## **O Regime de Descriminalização de Portugal: Como Funciona**

O estatuto de descriminalização português de 2001 foi promulgado de modo a rever a estrutura legal aplicável ao consumo



de todos os narcóticos e de todas as substâncias psicotrópicas, juntamente com o que o Centro Europeu de Monitoramento das Drogas e da Toxicodependência descreve como “o bem-estar médico e social dos consumidores das referidas substâncias sem prescrição médica”. A cláusula operativa de descriminalização do estatuto é estabelecida no Artigo 2(1), o qual dispõe o seguinte:

O consumo, a aquisição e a posse para consumo próprio de plantas, substâncias ou preparações listadas nas tabelas mencionadas no artigo precedente *constituem um delito administrativo*. (ênfase adicionada).

O referido artigo precedente abrange “narcóticos e substâncias psicotrópicas” e incluiu uma tabela de todas as “plantas e substâncias ou preparações” que eram anteriormente criminalizadas.

A frase chave – “para consumo próprio” – é definida no Artigo 2(2) como uma quantidade “ que não ultrapasse aquela necessária para um consumo individual médio durante um período de 10 dias”. A descriminalização não se aplica ao “tráfico de drogas”, o qual continua a ser criminalizado e é definido como “posse de mais do que a dose média para dez dias de uso”.

Nenhuma distinção é feita entre os tipos de drogas (as chamadas drogas pesadas ou drogas leves), nem importa se o consumo for público ou privado. A posse e o consumo pessoal de todos os narcóticos, não importando onde ocorram, ou por qual propósito, são agora descriminalizados em Portugal. Conforme observado, “descriminalização” não é sinônimo de “legalização”. O uso de drogas ainda é proibido de acordo com as leis em Portugal, mas é tratado estritamente como um delito administrativo e não criminal.

Assim sendo, o Artigo 15 da lei, intitulado “Penalidades”, estabelece as sanções administrativas autorizadas para as violações. Em vez da criminalização, a lei portuguesa, no Artigo 5, estabelece “Comissões para Dissuasão da Toxicodependência”, a agência exclusivamente responsável por adjudicar delitos administrativos relacionados a drogas e impor sanções, se impuser alguma. A primeira seção de penalidades da lei, o Artigo 15, dispõe o seguinte: “Consumidores não viciados podem ser sentenciados a uma pena não pecuniária”. O Artigo 17, intitulado “Outras Penalidades”, dispõe, na Seção (1) que, “em vez de uma multa, a comissão pode emitir um aviso.”

Na teoria, os contraventores podem receber uma multa de uma quantia entre 25 euros e o salário mínimo nacional. No entanto, tais multas são expressamente declaradas como sendo o último

recurso. Na verdade, na ausência de evidências de vício ou violações repetidas, a imposição de uma multa deve ser suspensa.

Embora as Comissões de Dissuasão não sejam autorizadas a forçar o tratamento, elas podem suspender as sanções sob a condição de que o contraventor vá buscar um tratamento. Isso é o que é tipicamente feito, embora, na prática, haja muito poucas formas de aplicar a condição, visto que as violações de sentenças de uma comissão não são, em si, infrações de lei alguma. Na realidade, as Comissões de Dissuasão são instruídas, pelo Artigo 11(2) a “suspender em caráter provisório os processos” – significando não impor nenhuma sanção – quando se descobrir que um suposto contraventor é um viciado, mas “concordar em passar por tratamento”.

Quando o contraventor for considerado um consumidor de drogas não viciado e não tiver contravenções anteriores, as comissões são *obrigadas* pelo Artigo 11(1) a “suspender em caráter provisório os processos”, de modo que nenhuma sanção será imposta. O Artigo 11(3) confere às comissões, de acordo com seus critérios, até mesmo a “suspender em caráter provisório os processos” para um dependente que tenha registro anterior, contanto que ele ou ela concorde em passar por tratamento. Como alternativa, de acordo com o Artigo 14, uma comissão, no caso de um dependente com registro anterior, pode impor sanções, embora tenha de suspendê-las de imediato caso o tratamento esteja em andamento. No caso em que o tratamento for completado e não houver subsequente delito, o processo será considerado encerrado depois de um período especificado de tempo.

Na teoria, as Comissões de Dissuasão são capazes de impor aos contraventores que se descubra serem viciados uma gama mais ampla de sanções de acordo com o Artigo 17, incluindo a suspensão do direito de praticar uma profissão licenciada (médico, advogado, motorista de táxi); a proibição de frequentar locais de “alto risco” assim como a associação com indivíduos específicos; requerer relatórios periódicos para a comissão de modo a mostrar que não há continuidade no uso ou mesmo da dependência; proibições de viagens ao exterior; término de benefícios públicos para subsídios ou um mero aviso verbal.

O Artigo 15(4) estabelece uma diversidade de fatores que as comissões devem considerar ao determinarem qual sanção, se forem impor alguma, deve ser imposta. Os referidos fatores incluem a gravidade do ato; o tipo de droga consumida; se o consumo foi em público ou em particular; e se o uso é ocasional ou habitual. Às comissões são conferidos os critérios de determinar a extensão até

onde os referidos fatores devem ser levados em conta e como devem determinar a disposição apropriada dos casos.

Menores que sejam intimados por posse ou uso de drogas entram no mesmo processo e, de acordo com o Artigo 3, são ajudados por um representante legal, o qual é autorizado a tomar decisões pelo menor. No entanto, fornecer drogas a um menor (ou a pessoas com doenças mentais) continua a ser proibido pelas leis em geral que regulamentam as questões das drogas e é considerado uma circunstância agravante à proibição existente do “tráfico e de outras atividades ilícitas”, o que é passível de punição por prisão de entre 4 a 12 anos.

## Descriminalização na Prática

De acordo com a lei de 2001, cada um dos 18 distritos administrativos em Portugal estabeleceu pelo menos uma Comissão de Dissuasão de modo a supervisionar o processo administrativo em relação àqueles intimados judicialmente por uso ou posse de drogas (grandes distritos, como o que abarca Lisboa, têm mais de uma comissão). Conforme é disposto no Artigo 7 da lei de descriminalização, cada comissão consiste em três membros – um designado pelo Ministério da Justiça e os outros dois membros que são designados em conjunto pelo Ministério da Saúde e pelo co-ordenador da política de drogas do governo. O membro designado pelo Ministério da Justiça terá um *background* jurídico, com pelo menos um dos outros dois membros (geralmente ambos) tendo um *background* de serviços médicos ou sociais (médico, psicólogo, assistente social).

Até mesmo na estrutura da descriminalização, os agentes da força policial que observem o uso ou a posse de drogas devem emitir intimações ao contraventor, mas não têm permissão de fazer uma prisão. A intimação é enviada à comissão e o processo administrativo então terá início. O intimado comparece perante a comissão dentro de 72 horas a partir do momento em que a citação é emitida. Se a comissão descobrir evidências convincentes de tráfico de drogas, encaminhará o caso à corte criminal.

O efeito que o regime de descriminalização teve sobre a conduta policial no que diz respeito aos usuários de drogas não é claro e é a fonte de algum debate entre os especialistas portugueses em políticas de drogas. Há, com certeza, alguns policiais que evitam muito emitir intimações a usuários de drogas com



base na percebida futilidade, pois vêem, com frequência, o usuário nas ruas novamente usando drogas, levando estes oficiais a concluírem que a emissão de intimações, sem prisões nem a ameaça de processo criminal, não vale a pena.

Outros oficiais da polícia, contudo, têm *mais* propensão a agir quando vêem o uso de drogas agora em comparação com o estado de como era antes da descriminalização. Acreditam que as opções de tratamento oferecidas a tais usuários são muito mais eficazes do que transformá-los em criminosos (os quais, até mesmo no esquema de criminalização, estavam tipicamente de volta às ruas no dia seguinte, mas sem opções reais de tratamento).

Alguns oficiais portugueses que lidam com a questão das drogas acreditam que esta reação dicotomizada entre os oficiais da força policial pode ser dividida em linhas geracionais: policiais mais antigos sentem-se inclinados a acreditar que o esquema de descriminalização torna a emissão de intimações judiciais uma perda de tempo, ao passo que os oficiais mais jovens vêem o processo administrativo como a melhor esperança para conter o vício. A inabilidade de quantificar eventos negativos – isto é, oficiais que evitam emitir intimações judiciais com base na futilidade percebida – torna a evidência incidental a mais confiável para avaliar a reação comportamental da força policial em relação à descriminalização.

O que fica claro é que o número de casos mencionados como processo administrativo aumentou lentamente e depois se manteve mais ou menos constante desde a promulgação da lei de descriminalização, em 2001, sugerindo (sem provar) que os oficiais estão emitindo intimações judiciais ao menos nas mesmas taxas – se não mais entusiasticamente – do que quando a lei acabara de ser promulgada.

Conforme observado, a lei de descriminalização estabelece diversos critérios que as Comissões de Dissuasão devem considerar na determinação da provisão correta em cada caso. O Artigo 10 da lei de descriminalização instrui a comissão a ouvir o suposto infrator e “coletar as informações necessárias de modo a chegar a um julgamento em relação a se ele ou ela é ou não dependente, quais substâncias foram consumidas, as circunstâncias em que estava consumindo drogas quando foi intimado, o local de consumo e sua situação econômica.” Quais desses fatores devem ser levados em conta e o peso que devem receber são deixados ao critério dos membros da comissão. O suposto infrator tem o direito de solicitar que um terapeuta de sua escolha

faça parte dos procedimentos e/ou que um exame médico seja conduzido de modo a ajudar a determinar os diversos fatores que a comissão pode vir a considerar.

Os oficiais portugueses e europeus familiarizados com o processo da Comissão de Dissuasão enfatizam que a meta prioritária do referido processo é a de evitar o estigma que surge dos processos criminais. Cada etapa do processo é estruturada de modo a retirar a ênfase sobre a “culpa” ou até mesmo eliminar qualquer noção de “culpa” do uso de drogas e, em vez disso, enfatizar os aspectos da saúde e do tratamento do processo.

O suposto contraventor, por exemplo, pode solicitar que a notificação dos processos não seja enviada a sua casa, de modo a preservar sua privacidade. Os membros da comissão evitam deliberadamente todas as armadilhas de juízes e as audiências são, intencionalmente, estruturadas com o propósito de evitar o aparecimento em um tribunal. Os membros vestem-se informalmente.

O suposto contraventor senta-se no mesmo nível dos membros da comissão, em vez de os membros ficarem sentados em uma plataforma elevada. Os membros da comissão são legalmente obrigados a manter total confidencialidade de todos os procedimentos. O tempo todo é enfatizado o respeito pelo suposto contraventor.

Ao determinar qual – se alguma – sanção deverá ser imposta, a comissão frequentemente leva em conta a gravidade da droga que foi usada. O EMCDDA identifica a provável sanção para a posse de maconha como “suspensão de sanção com liberdade condicional.”

Em 2005, houve 3.192 sentenças da comissão. Destas, 83 por cento suspenderam o processo; 15 por cento impuseram sanções; e 2,5% por cento resultaram em absolvição. Esta distribuição vem permanecendo constante desde a promulgação da lei. Dos casos em que sanções foram impostas, a grande maioria meramente requeria que os contraventores se reportassem periodicamente a locais designados.

A maconha continua a ser a substância pela qual a maioria dos contraventores são intimados. As porcentagens para as outras substâncias permanecem aproximadamente as mesmas.

Antes da promulgação da lei da descriminalização, os oponentes insistiam que a mudança proposta faria de Portugal um centro do (assim chamado) turismo de drogas. Paulo Portas, líder do Partido Popular conservador, disse: “Haverá aviões lota-

dos de estudantes indo a Portugal para fumar maconha e usar algo pior, sabendo que não os colocaremos na cadeia. Prometemos sol, praias e qualquer droga que você quiser.” Tais temores mostraram-se completamente infundados. Aproximadamente 95 por cento dos intimados por delitos relacionados a drogas, a cada ano desde a descriminalização, são portugueses. O número é próximo de zero em termos de cidadãos de outros estados da UE.

### **Clima político em Portugal antes e depois da descriminalização**

O ímpeto político em direção à descriminalização foi a percepção de que o abuso de drogas – tanto ele em si como também as patologias que o acompanham – estava se tornando um problema social incontrollável, e os principais obstáculos para políticas governamentais eficazes de controle dos problemas eram as barreiras de tratamento e a drenagem dos recursos imposta pelo regime de criminalização. Colocando de outra forma, a descriminalização *não* foi direcionada pela percepção de que o abuso de drogas era um problema insignificante, mas sim pela visão em consenso de que era um problema altamente significativo, de que a criminalização estava *exacerbando* o problema e de que somente a descriminalização poderia possibilitar e tornar eficaz uma resposta do governo.

Na verdade, a descriminalização portuguesa ocorreu apenas depois de um extensivo estudo por parte de uma comissão alto nível, a Comissão para a Estratégia Nacional de Combate à Droga, a qual foi criada, “em resposta ao crescente problema das drogas na década de 1990, principalmente, mas não exclusivamente, envolvendo o uso de heroína”. Notavelmente, a mudança de 2001 na estrutura legal portuguesa teve como intenção a implementação de “uma forte orientação voltada à redução de danos”, e “o carro-chefe destas leis é a descriminalização do uso e da posse por uso de drogas”.

Em seu relatório de 1998, a comissão portuguesa, por fim, recomendou a descriminalização como a estratégia ideal para combater o crescente abuso e os crescentes problemas com toxicod dependência em Portugal. A comissão enfatizou que o objetivo desta estratégia de descriminalização foi o de *reduzir o uso e o abuso de drogas*. Sendo assim, conforme seu relatório declarou, suas recomendações tinham a intenção de:

- ✿ Redirecionar o foco para a prevenção primária;
- ✿ Estender e melhorar a qualidade e a capacidade de resposta das redes de assistência médica para viciados em drogas, de modo a garantir acesso a tratamento para todos os que o busquem;
- ✿ Garantir os mecanismos necessários para permitir a aplicação, por parte de agências competentes, das medidas, tais como o tratamento voluntário de viciados em drogas como uma alternativa a sentenças em prisão.

A comissão concluiu que a legalização, em oposição à mera descriminalização, não era uma opção viável, devido, em grande parte, ao fato de que os diversos tratados internacionais impõem a “obrigação de estabelecer na lei nacional uma proibição” quanto ao uso de drogas. A descriminalização era consistente com tal obrigação, visto que a lei portuguesa continuava a proibir o uso, mas simplesmente não mais classificava as violações como um delito criminal.

Com a comissão de especialistas e o conselho do governo concordando com a necessidade de uma abordagem para redução de danos, de modo geral, e descriminalização, especificamente, a proposta encontrou, relativamente, pouca resistência política. Depois disso, em outubro de 2000, o Parlamento Português, apoiado pelo presidente da nação, promulgou a legislação implementando as recomendações do conselho por completo, e a descriminalização entrou em vigor no dia 1º de julho de 2001.

Entrevistas com oficiais portugueses que trabalham com drogas confirmaram que, antes da descriminalização, a barreira mais substancial para a oferta de tratamento à parte viciada da população era o temor por parte dos viciados aos oficiais do governo como resultado da criminalização. João Castel-Branco Goulão, o presidente da principal agência de políticas de drogas de Portugal, o Instituto da Droga e da Toxicodependência (ou IDT) enfatizou que antes da lei de descriminalização de 2001, seu principal desafio era o medo dos viciados de procurar tratamento – particularmente junto às agências estatais que os ofereciam – por terem medo de ser presos e levados a juízo. Uma primeira justificativa para a descriminalização foi que quebraria esta barreira, possibilitando que opções de tratamento eficazes fossem oferecidas aos viciados, uma vez que eles não mais teriam de temer serem levados a juízo. Além do mais, a descriminalização li-

berou recursos que poderiam ser canalizados para o tratamento e outros programas de redução de danos.

Uma justificativa semelhante para a descriminalização era que a remoção do estigma ligado ao processo criminal por uso de drogas eliminaria uma barreira chave para aqueles que desejassem buscar tratamento. Até mesmo naquelas nações em que os usuários não são tipicamente punidos com a prisão – como a Espanha, por exemplo – o estigma e o peso de ser condenado por um delito criminal persiste. “É esta estigmatização que a política portuguesa explicitamente tem como intuito prevenir.”

Até mesmo antes da descriminalização, ser levado a juízo – e, certamente, preso – por mera posse ou uso era algo raro, embora se ouvisse a respeito.

Realmente, entrevistas com especialistas em políticas de drogas portuguesas confirmam que antes da descriminalização eles não abraçaram a descriminalização *a despeito de* sua crença de que isso levaria a um aumento no uso. Ao contrário, eles abraçaram a descriminalização como a melhor opção para minimizar todos os problemas relacionados a drogas, inclusive o vício:

Não se espera que a descriminalização aumente a quantidade de drogas disponíveis ou o uso de novos tipos de drogas. No entanto, há uma crença geral de que a descriminalização aumente a necessidade de prevenção, por exemplo, para comunicar ao público que a descriminalização não é sinal de “perdão” pelo uso de drogas.

Há um consenso de que a descriminalização, por meio da desestigmatização do uso de drogas, levará uma proporção mais alta de usuários ao tratamento, por meio disso aumentando a necessidade de tratamento.

Colocado de outra forma, a descriminalização portuguesa nunca foi vista como uma concessão à inevitabilidade do abuso de drogas. Pelo contrário, ela foi e é vista como a política governamental mais eficaz para a redução do vício e seus danos adjacentes. Por este motivo, o *Plano Nacional contra as Drogas e Toxicod dependência para os anos de 2005 a 2012* (preparado em 2004) centraliza-se nas estratégias existentes para a prevenção, redução de demanda e redução de danos, assim como a maximização dos recursos de tratamento e disponibilidade destes para aqueles que os buscam.

## **Efeitos da descriminalização portuguesa**

Desde que Portugal promulgou seu esquema de descriminalização em 2001, o uso de drogas em muitas categorias realmente *diminuiu* quando medido em termos absolutos, ao passo que o uso em outras categorias aumentou apenas leve ou moderadamente. Nenhuma das paradas de horrores que os oponentes à descriminalização em Portugal previam, e que os oponentes à descriminalização no mundo todo invocam, aconteceu. Em muitos casos, precisamente o oposto aconteceu, visto que o uso diminuiu em muitas categorias chave e os males sociais relacionadas às drogas foram bem mais restritos em um regime descriminalizado.

Os verdadeiros efeitos da descriminalização portuguesa podem ser compreendidos somente por meio da comparação do uso pós-descriminalização e das tendências em Portugal com as dos outros países membros da UE, e de não membros da UE (como, por exemplo, os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália) que continuam a criminalizar as drogas até mesmo para uso pessoal. Em praticamente todas as categorias relevantes, Portugal, desde a descriminalização, obteve um resultado melhor do que a vasta maioria dos outros estados que continuam a aderir a um regime de criminalização.

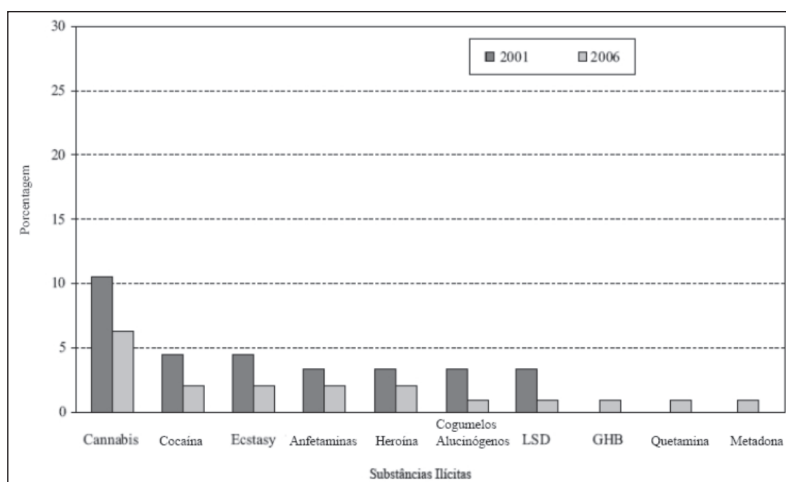
## **Efeitos vistos em termos absolutos**

**Taxas de uso.** Desde a descriminalização, as taxas de prevalência na vida toda (que mede o quanto muitas pessoas consumiram uma droga ou drogas específica(s) no decorrer de sua vida) em Portugal *diminuiu* em relação a diversos grupos de faixas etárias. Em relação aos alunos das 7ª a 9ª séries (13-15 anos de idade), a taxa diminuiu de 14,1 por cento em 2001 para 10,3 por cento em 2006. Em relação àqueles das 10ª a 12ª séries (16-18 anos de idade), a taxa de prevalência na vida toda, que aumentara de 14,1 por cento, em 1995, para 27,6 por cento em 2001, o ano da descriminalização, diminuiu em seguida à descriminalização, para 21,6 por cento em 2006. Em relação aos mesmos grupos, as taxas de prevalência em relação a substâncias psicoativas também diminuiram depois da descriminalização.

Na realidade, em relação àqueles dois grupos críticos de jovens (13-15 anos de idade e 16-18 anos de idade), as taxas de prevalência diminuíram, em relação a praticamente todas as substâncias, desde a descriminalização (vide Figuras 1 e 2).

**Figura 1**

**Investigação Nacional no Ambiente Escolar, 2001 e 2006, 3º Ciclo (7º, 8º e 9º anos), Portugal, Prevalência na Vida Toda.**

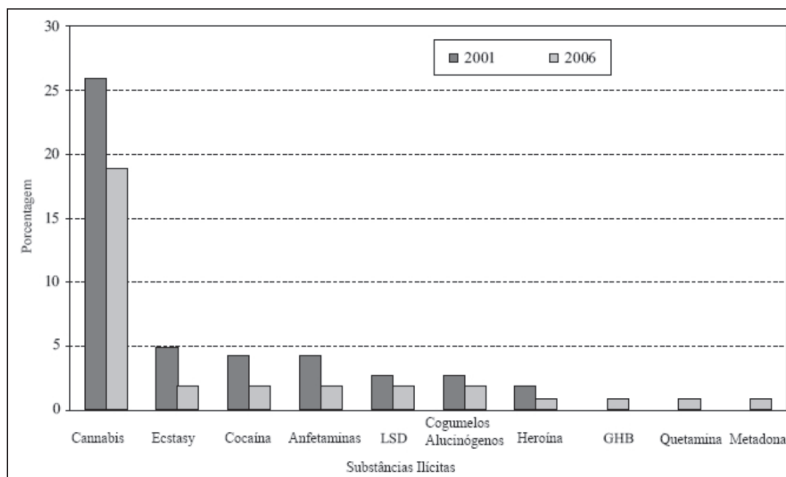


Fonte: Instituto da Droga e da Toxicodependência de Portugal, Draft 2007 Annual Report, slide 13.

Em relação a alguns grupos de idades mais velhos (começando com 19 a 24 anos de idade), houve um aumento de leve a moderado no uso de drogas, de modo geral de 2001 a 2006, incluindo um pequeno aumento no uso de substâncias psicoativas pelo grupo com idade de 15-24 anos, além de um aumento mais substancial no mesmo grupo desta faixa etária em relação a substâncias ilícitas de modo geral. Em relação a outros grupos de faixas etárias de cidadãos mais velhos, aumentos nas taxas de prevalência em relação às drogas variaram de leves a moderados. Tal aumento nas taxas de prevalência na vida toda para a população em geral é praticamente inevitável em todas as nações, *independente da política de drogas adotada e independente até de se houver, na verdade, um aumento no uso de drogas*. Goulão do IDT explicou o porquê:

Este é um resultado esperado, até mesmo quando não há aumento no uso de drogas, pois o efeito de corte na amostra, de um estudo para outro, pessoas mais velhas que nunca experimentaram drogas são substituídas por uma nova geração dentre a qual uma percentagem significativa já teve tal experiência.

**Figura 2**  
**Investigação Nacional no Ambiente Escolar, 2001 e 2006, Secundário (10º, 11º e 12º anos), Portugal, Prevalência na Vida Toda.**



Fonte: Instituto da Droga e da Toxicodependência de Portugal, Draft 2007 Annual Report, slide 14

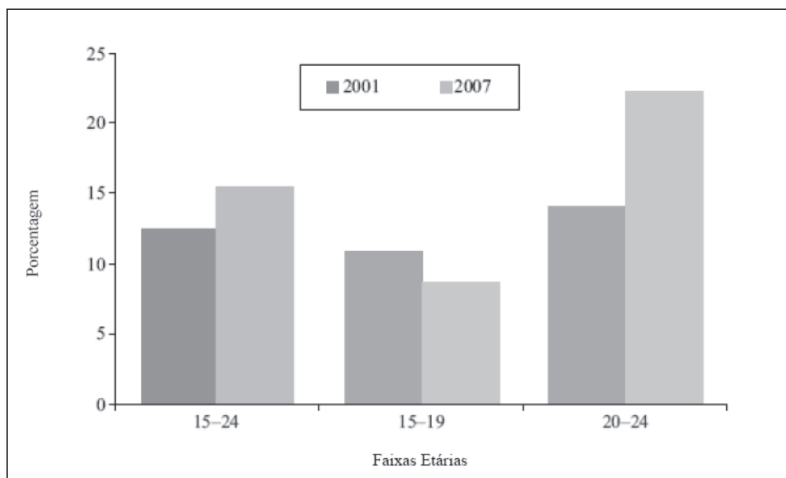
Quando se trata de avaliar os efeitos a longo prazo das abordagens da política de drogas e do tratamento contra o vício nelas, especialistas portugueses em políticas de drogas, como os especialistas em políticas na maioria dos países, consideram os grupos da faixa etária dos adolescentes e pós-adolescentes (15-24) os mais significativos. O comportamento dos grupos de faixa etária dos mais jovens é amplamente considerado pelos criadores de políticas no mundo todo como sendo o mais maleável, e as tendências que aparecem durante aqueles anos são, de longe, os mais potentes precursores de mudanças de comportamento a longo prazo.

Como era de se esperar, os oficiais portugueses enfatizam as tendências drásticas observadas nestes grupos mais jovens desde que a lei de descriminalização foi promulgada. As taxas de prevalência para o grupo da faixa etária de 15 a 24 anos de idade aumentou apenas levemente, ao passo que as taxas para o grupo crítico da faixa etária de 15 a 19 anos de idade – crítico porque há um número substancial de jovens cidadãos que começam a fazer uso de drogas durante estes anos – na verdade *diminuíram em termos absolutos desde a descriminalização* (vide Figura 3).



**Figura 3**

**Portugal, 2001 e 2007, População Geral (15 – 24 anos de idade), Prevalência na Vida Toda (qualquer droga ilícita).**



Fonte: Instituto da Droga e da Toxicod dependência de Portugal, Draft 2007 Annual Report, slide 8.

Talvez mais impressionante, embora as taxas de prevalência em relação ao período de 1999 a 2005, para o grupo da faixa etária de 16-15 anos de idade, tenham aumentado no caso da maconha (de 9,4 para 15,1 por cento) e, no caso de drogas em geral (de 12,7 para 17,7 por cento), a taxa de prevalência durante aquele mesmo período para a heroína (de 2,5 para 1,8 por cento), a substância que os oficiais portugueses acreditavam ser de longe a socialmente mais destrutiva:

No momento da introdução da descriminalização, o problema das drogas em Portugal era notável devido a um alto nível de uso problemático de drogas e problemas associados. Isto foi primeiramente associado com o uso de heroína, com um problema específico de uso de drogas injetáveis e os riscos relacionados de HIV/AIDS e hepatite viral.

Estas diminuições pós-descriminalização foram precedidas de aumentos significativos em problemas relacionados às drogas em Portugal na década de 1990. Durante toda a década de 1990, o número de prisões por contravenções ligadas a drogas de modo geral e uso de heroína especificamente aumentaram em uma constante. Por volta de 1998, mais de 60 por cento das prisões relacionadas a drogas eram por uso ou posse, em vez de ser por venda ou posse para venda. A quantidade de drogas

apreendidas durante aquela década aumentou significativamente também.

Em quase todas as categorias de drogas e em relação ao uso de drogas em geral, as taxas de prevalência na era da década de 1990 foram *mais altas* do que as taxas pós-descriminalização. Além do mais, o nível de tráfico de drogas, conforme medido pelos números daqueles condenados por tal infração diminuiu constantemente desde 2001 também.

## **Fenômenos relacionados às Drogas**

Conforme previsto e desejado, quando Portugal promulgou a descriminalização, programas de tratamento – tanto em termos de níveis de levantamento de fundo quanto em relação à disposição da população em buscá-los – melhoraram substancialmente, o que, por sua vez, melhorou a possibilidade dos oficiais locais e estaduais de fornecerem serviços de ajuda para evitar doenças à população:

O número de pessoas em tratamentos de substituição aumentou de 6.040 em 1999 para 14.877 em 2003, um aumento de 147%.... O número de locais de desintoxicação, comunidades terapêuticas e clínicas intermediárias também aumentou... A estratégia nacional levou diretamente a aumentos na escala de tratamento e atividades de prevenção em Portugal.

Ao passo que proponentes da criminalização às vezes descrevam um aumento no número de indivíduos em busca de tratamento como uma piora dos problemas com as drogas, as evidências empíricas sugerem que o oposto é quase certamente verdade. Entre (a) viciados que têm medo de buscar tratamento devido ao temor das penalidades criminais e (b) viciados que buscam livremente tratamento em uma estrutura descriminalizada, esta última opção é claramente preferível, visto que tal busca por tratamento diminui o número de dependentes e, tão importante quanto, possibilita o controle e a diminuição de danos relacionados às drogas. Precisamente por este motivo, visto ter a inscrição em tratamentos no cenário pós-descriminalização aumentado, danos relacionados às drogas diminuíram substancialmente.

De acordo com o relatório de 2006 do Instituto da Droga e da Toxicodependência do Ministério da Saúde de Portugal, “In-

dicadores disponíveis continuam a sugerir respostas eficazes no nível de tratamento... e no nível de redução de danos. Além do mais, a percentagem de usuários de drogas dentre os indivíduos recentemente infectados e HIV - positivos continua a diminuir. Desde 2004, as taxas de infecção em geral em relação ao HIV permaneceram estáveis – uma tendência positiva, que, de acordo com o relatório de 2006,

podem estar relacionadas... à implementação de medidas de redução de danos, o que pode levar a uma diminuição no uso de drogas intravenosas... ou ao uso de drogas intravenosas em condições sanitárias melhores, conforme indicado pelo número de seringas trocadas no Programa Nacional “Diga não a uma seringa de segunda mão”.

Mais significativamente, o número de casos recentes reportados de HIV e AIDS dentre os viciados em drogas diminuiu substancialmente a cada ano que passou desde 2001.

A percentagem de pacientes recentemente diagnosticados com HIV e AIDS diminuiu constantemente no decorrer do mesmo tempo.

Provavelmente pelos mesmos motivos, vem ocorrendo, desde 2000, uma diminuição moderada nas taxas de novos casos de infecções de hepatite B e C em toda a nação, todas as quais podem ser atribuídas pelos analistas aos programas de tratamento melhorados possibilitados pela descriminalização:

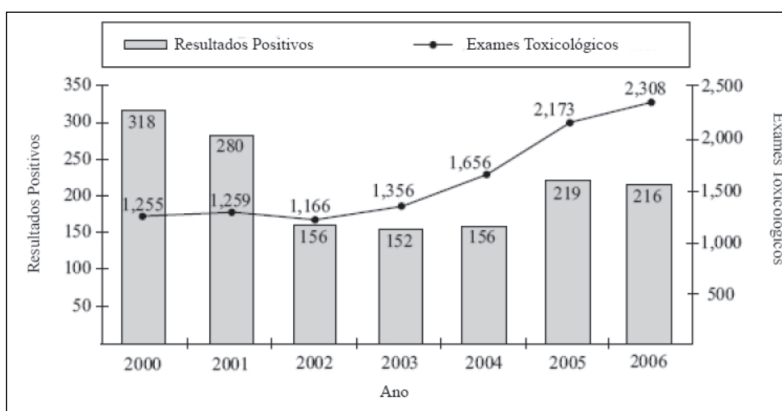
Com suas taxas de uso de heroína por injeção relativamente altas, Portugal tinha enfrentado sérios problemas com a transmissão de HIV e outros vírus transmitidos pelo sangue. Por exemplo, em 1999, Portugal teve a mais alta taxa de HIV entre os usuários de drogas injetáveis na União Européia... Este é um alvo principal de uma abordagem da saúde pública em relação ao uso de drogas, com o tratamento de substituição do opiáceo e a troca de agulhas sendo um elemento importante da resposta portuguesa. *Entre 1999 e 2003, houve uma redução em 17% nas notificações de novos casos de HIV relacionados às drogas... Também houve reduções nos números de casos rastreados de Hepatite B e C nos centros de tratamento, apesar do aumento no número de pessoas em tratamento.*

Como as mortes relacionadas às drogas, os casos de AIDS relacionados às drogas na era pré-descriminalização da década de 1990 disparou, durante toda a referida década, embora as ta-

xas de prevalência em relação ao HIV e à hepatite tenham sido bem mais altas. Assim sendo, até mesmo naquelas categorias relacionadas às drogas que pioraram em termos absolutos desde a descriminalização, tais categorias tem uma comparação um tanto quanto favorável em relação às tendências pré-descriminalização na década de 1990.

Embora os esforços educacionais e de conscientização na década de 1990 tenham começado a segurar a onda da infecção por HIV e as outras doenças sexualmente transmissíveis, até mesmo antes da descriminalização, estas tendências, conforme demonstradas acima, aceleraram-se ainda mais favoravelmente na era pós-descriminalização. Pesquisadores que entrevistaram diversos criadores de políticas de drogas na Europa em geral e em Portugal especificamente encontraram unanimidade no apoio da visão de que estas tendências positivas eram devido à descriminalização e, especificamente, à capacidade de Portugal de fornecer programas educacionais e tratamentos mais extensivos e eficazes.

**Figura 4**  
**Exames Toxicológicos e Resultados Positivos, por Ano.**

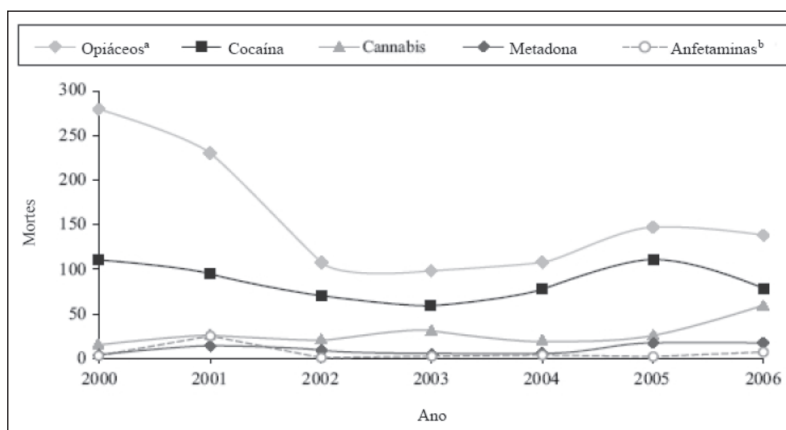


Fonte: Instituto da Droga e da Toxicodependência de Portugal, "The National Situation Relating to Drugs and Dependency," 2005 Annual Report (2006), p. 30

Todos os entrevistados concordam que a descriminalização foi benéfica para os usuários de drogas já existentes, principalmente porque ela resultou na intervenção logo no início e o fornecimento de mais respostas terapêuticas e de respostas voltadas ao alvo tanto das drogas em si como os problemas a ela relacionados. Por meio da provisão, a usuários de drogas problemáticos, de um sistema de detecção e consulta para tratamento,

a Comissão de Dissuasão aumenta a capacidade de abordar as causas do uso problemático de drogas e os danos deste uso problemático de drogas.

**Figura 5**  
**Mortes\* por Ano, por Substância.**



Fonte: Instituto da Droga e da Toxicodependência de Portugal, "The National Situation Relating to Drugs and Dependency," 2005 Annual Report (2006), p. 31.

\* Casos de morte com resultados positivos em exames toxicológicos de drogas ou narcóticos realizados no Instituto Nacional de Medicina Legal.

<sup>a</sup> Inclui heroína, morfina e codeína.

<sup>b</sup> Inclui anfetaminas, metanfetaminas, MDA (Metilenedioxianfetamina) e MDMA (Metilenedioximetanfetamina).

## ***Efeitos da descriminalização vistos no contexto de tendências da União Europeia***

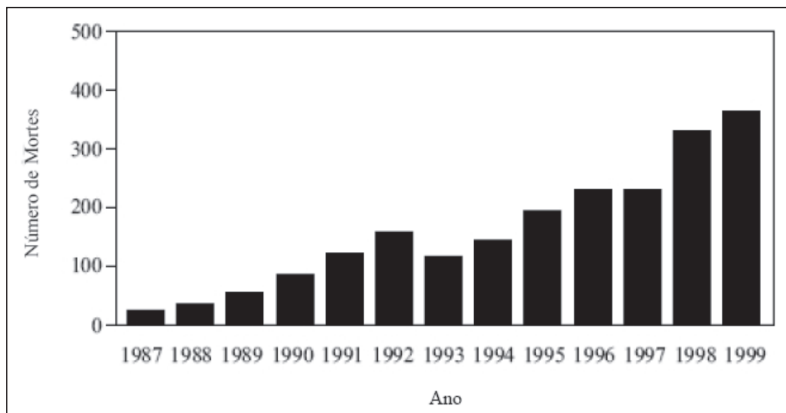
Além de comparar as tendências pós-descriminalização em Portugal com as tendências pré-descriminalização, os efeitos da descriminalização portuguesa devem ser avaliados no contexto das tendências na Europa em geral durante o mesmo período. Há, portanto, uma séria dificuldade em realizar tal comparação.

Apesar dessas dificuldades, algumas comparações significativas ainda podem ser feitas. Estatísticas quanto às drogas raramente mudam radicalmente de um ano para o próximo. Sendo assim, comparações entre as formas de medição de estados da UE, tais como taxas de prevalência e problemas sociais relacionados às drogas ainda podem ser úteis, até mesmo se forem medidos de anos diferentes ou se medirem agrupamentos da população que sejam levemente diferentes. Comparações feitas com

estatísticas levemente diferentes não tem exatidão matemática, mas ainda podem prover uma utilidade analítica.

**Figura 6**

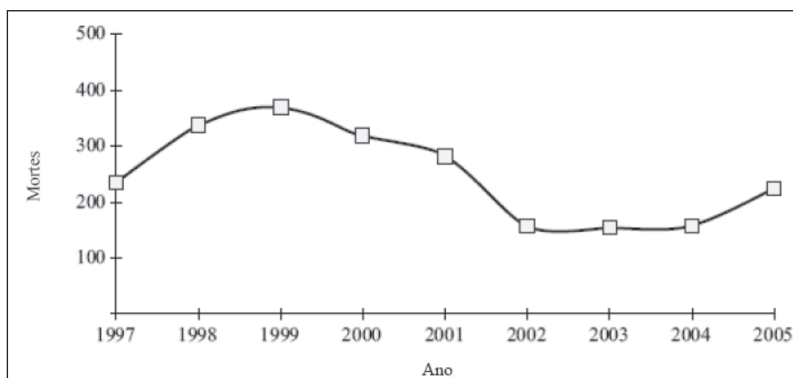
**Número de Mortes Graves Relacionadas às Drogas, 1987 – 1999.**



Fonte: Mirjam van het Loo, Ineke van Beusekom, and James P. Kahan, "Decriminalization of Drug Use in Portugal: The Development of a Policy," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 582, Cross-National Drug Policy (July 2002): 53.

**Figura 7**

**Mortes\* de acordo com o Ano.**



Fonte: Instituto da Droga e da Toxicod dependência de Portugal, "The National Situation Relating to Drugs and Dependency," 2005 Annual Report (2006), p. 71.

\* Casos de morte com resultados positivos em exames toxicológicos de drogas ou narcóticos realizados no Instituto Nacional de Medicina Legal.

Nos Estados da UE, de acordo com o relatório anual de 2007 da EMCDDA ("The State of the Drug Problem in Europe" – O estado do problema das drogas na Europa), o uso de drogas em geral permanece em níveis historicamente altos, mas ficou estabilizado na maior parte das áreas e, em algumas áreas, há ainda

sinais que merecem um otimismo cauteloso. Aquela tendência da UE de altas taxas de uso pode ser observada quanto à maconha e a cocaína, as duas drogas mais amplamente usadas na UE, respectivamente (seguidas de longe pelo ecstasy e pelas anfetaminas; o uso de crack permanece irrelevante em números na UE). Na UE, o número de delitos relacionados a drogas em termos absolutos aumentou constantemente desde o ano 2000.

Em relação ao uso da maconha, “os níveis atuais são, por padrões históricos, muito altos” (“embora apenas uma proporção de usuários de maconha relativamente pequena esteja fazendo uso da droga em uma base regular e intensa.”) Em relação à cocaína, estima-se que, em 2007, 4,5 milhões de europeus faziam uso dela, em comparação com os 3,5 milhões no ano anterior. Todos os métodos de medição apontam para uma “tendência ao crescimento” no uso de cocaína na UE.

No contexto destas tendências em toda a UE, as taxas de uso em Portugal pós-descriminalização são notavelmente baixas. Na verdade, conforme concluiu um relatório de 2006 sobre a política portuguesa de drogas, cinco anos após a descriminalização, “A prevalência das drogas em Portugal, tanto de modo geral quanto nas populações escolares, encontra-se *abaixo da média da UE*.”

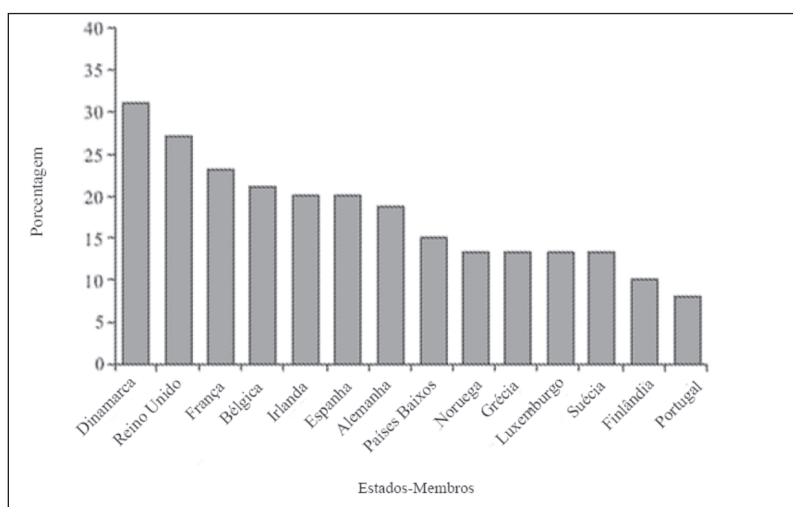
Em relação ao período de 2001-2005, Portugal – em relação ao grupo da faixa etária de 15-64 anos de idade – tem a taxa absoluta de prevalência na vida toda mais baixa em relação à maconha, a droga mais usada na UE. Na realidade, a maioria dos estados da UE tem taxas que são *o dobro e o triplo* da taxa de Portugal pós-descriminalização (vide Figura 8).

De modo similar, em relação às taxas de uso para a cocaína (a segunda droga mais comumente usada na Europa) durante o mesmo período e no mesmo grupo de faixa etária somente cinco países tiveram uma taxa de prevalência menor do que a portuguesa. A maior parte dos estados da UE têm o dobro, o triplo, o quádruplo ou taxas ainda mais altas do que as de Portugal, incluindo alguns com os esquemas de criminalização mais rígidos na UE (vide Figura 9).

Na realidade, em sequência à descriminalização em Portugal, em relação a quase todos os narcóticos, as taxas de prevalência – a porcentagem de adultos que utilizarão uma droga específica no decorrer de sua vida – é de longe bem menor em Portugal em comparação com a Europa em geral. Em relação à maconha, compare a taxa de prevalência na vida toda de 2006

para Portugal (8,2 por cento) com a taxa na Europa em geral (25 por cento). Na verdade, a taxa de prevalência *na vida toda* de 8,2% em Portugal (significando que 8,2% dos cidadãos portugueses na faixa etária estudada consumiram maconha ao menos uma vez na vida) é quase o equivalente à taxa de prevalência para os estados da UE *apenas do último ano* (7,1 por cento) (significando que 7,1% dos cidadãos da UE na faixa etária estudada consumiram maconha no último ano).

**Figura 8**  
**União Européia, População Geral (15 – 64 anos), Maconha, Prevalência na Vida Toda.**



Fonte: Instituto da Droga e da Toxicodependência de Portugal, Draft 2007 Annual Report, slide 9.

As taxas de prevalência país por país na UE em relação ao uso de anfetamina e ecstasy, de modo similar, mostram Portugal com a menor das taxas de uso na UE (compare, por exemplo, a taxa de prevalência de ecstasy de Portugal (1,6 por cento) com as mais altas taxas em praticamente todos os países da UE). Encontra-se as mesmas conclusões para a taxa de prevalência país a país da UE em relação ao uso de heroína por injeção (compare a taxa de prevalência para os estudantes em relação ao uso de heroína em Portugal de 2,6 por cento com as taxas substancialmente mais altas de diversos países da UE).

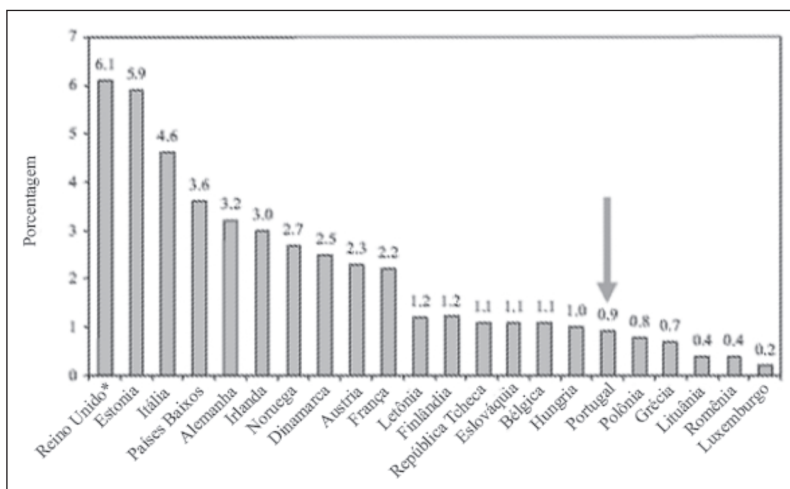
Em relação à cocaína, a taxa de prevalência na vida toda para a faixa etária dos estudantes em Portugal é de 1,6 por cento, ao passo que, para a Europa, em geral, é substancialmente mais alta – 4 por cento. Como o EMCDDA reportou em seu relatório de



2007, “com base em recentes pesquisas junto à população nacional na UE e na Noruega, estima-se que a cocaína tenha sido usada pelo menos uma vez... por mais de 12 milhões de europeus, representando 4 por cento de todos os adultos”.

**Figura 9**

**União Européia (2001 – 2005), População Geral (15 – 64 anos de idade), Cocaína, Prevalência na Vida Toda.**



Fonte: Instituto da Droga e da Toxicod dependência de Portugal, Draft 2007 Annual Report, slide 10.

\* Com exclusão da Escócia e da Irlanda do Norte.

Uma vez mais, na era pós-descriminalização, Portugal com 1,6 por cento – está próximo ao nível inferior das taxas de prevalência, ao passo que, na UE, “os números nacionais de uso na vida toda relatados variam de 0,2 a 7,3 por cento, com três países reportando valores mais altos do que 5 por cento (Espanha, Itália e Reino Unido)”. Em relação ao uso da cocaína, a Europa está vivenciando um “aumento global em seu uso”. Aumentos (no grupo da faixa etária de 15-34 anos de idade) podem ser vistos na maioria dos estados da UE.

De modo geral, as taxas de uso para cada categoria de drogas continuam a ser mais baixas na UE em comparação com estados que não fazem parte da UE com uma abordagem muito mais criminalizada em relação ao uso de drogas:

O uso estimado da maconha é, em média, consideravelmente inferior na União Européia em comparação com os EUA, Canadá ou a Austrália. Em relação às drogas estimulantes, os níveis de uso de ecstasy são amplamente similares no mundo todo, embora a Aus-

trália relate altos níveis de prevalência, e, no caso da anfetamina, a prevalência é mais alta na Austrália e nos EUA em comparação com a Europa e o Canadá. A prevalência do uso de cocaína é mais alta nos EUA e no Canadá do que na União Européia e na Austrália.

Na verdade, uma pesquisa de 2008 sobre o uso de drogas entre os americanos descobriu que os Estados Unidos têm o mais alto nível de uso ilegal de cocaína e maconha no mundo. As descobertas foram o resultado de pesquisas conduzidas em 17 países, nas Américas (Colômbia, México e Estados Unidos), na Europa (Bélgica, França, Alemanha, Itália, Países Baixos, Espanha e Ucrânia), no Oriente Médio e na África (Israel, Líbano, Nigéria e África do Sul), na Ásia (China e Japão) e na Oceania (Nova Zelândia). Conforme relatado pelo *Science Daily*, em 1º de julho de 2008:

Uma pesquisa conduzida em 17 países descobriu que, apesar de suas políticas punitivas de drogas, os Estados Unidos tem os mais altos níveis de uso ilegal de maconha e cocaína. O estudo, realizado por Louisa Degenhardt (University of New South Wales, Sydney, Austrália) e colaboradores, tem como base a Entrevista de Diagnóstico Composta da Organização Mundial da Saúde (CID) e foi publicada nesta semana na *Plos Medicine*.

Os autores descobriram que 16,2% das pessoas nos Estados Unidos fizeram uso de cocaína durante a vida toda, um nível muito mais alto do que em qualquer outro país onde a pesquisa foi conduzida (o segundo nível mais alto de uso de cocaína foi na Nova Zelândia, onde 4,3% das pessoas relataram terem usado cocaína). O uso de maconha foi mais alto nos Estados Unidos (42,4%), seguido pela Nova Zelândia (41,9%).

A taxa de prevalência da cocaína nos Estados Unidos foi tão mais alta do que nos outros países em que a pesquisa foi conduzida que os pesquisadores formalmente a caracterizaram como o ponto mais alto no gráfico:

“Os EUA foram o ponto mais alto do gráfico no uso de cocaína na vida toda, com 16% das pessoas que responderam à pesquisa relatando que experimentaram cocaína pelo menos uma vez na vida em comparação com 4,0-4,3% na Colômbia, no México e na Nova Zelândia, e proporções extremamente baixas em países no Oriente Médio, na África e na Ásia.”

O estudo também descobriu que “as proporções de pessoas que responderam à pesquisa que já haviam usado maconha foram mais altas nos EUA (42%). A magnitude das taxas de uso de drogas nos Estados Unidos em comparação com as de todos os outros países em que a pesquisa foi feita é ilustrada na Tabela 2, a qual mostra as taxas de prevalência na vida toda em relação à maconha e à cocaína, para cada uma.

Uma tabela similar, refletindo as taxas de prevalência em cada país entre os jovens das nações (15 anos de idade e mais jovens e, separadamente, 21 anos de idade e mais jovens), também reflete as taxas vastamente mais altas nos Estados Unidos.

O relatório explicitamente descobriu que leis duras de criminalização não produzem um uso de drogas mais baixo, e que os dados sugerem que o oposto possa ser verdade:

Países com políticas mais duras em relação ao uso ilegal de drogas não tiveram níveis mais baixos do referido uso de drogas em comparação com países com políticas mais liberais. Nos Países Baixos, por exemplo, que tem políticas mais liberais do que nos EUA, 1,9% das pessoas relataram uso de cocaína e 19,8% relataram uso de maconha.

Um rascunho deste relatório da Cato foi apresentado a diversos oficiais de políticas de drogas dos EUA – na base da Administração de Aplicação de Leis Anti-drogas dos EUA, no gabinete do DEA em Madri (que tem responsabilidade jurisdicional pela interação com oficiais portugueses que lidam com drogas) e ao gabinete de Política de Controle Nacional de Drogas – juntamente com uma lista de questões específicas para as quais era solicitada uma resposta. Tais questões tinham como foco a base lógica para a abordagem dos EUA em relação à criminalização das drogas à luz das taxas de uso bem mais altas de drogas entre os americanos, tendências estas que, em contraste com as, de longe, melhores taxas em Portugal, onde há a descriminalização. Apesar de repetidas solicitações, ninguém respondeu a tais perguntas.

De acordo com os oficiais de políticas de drogas da UE, os Estados Unidos apresentaram muito pouco interesse em compreender as tendências de melhora na Europa, de modo geral, e em Portugal, especificamente, as quais claramente resultaram em um ambiente de liberalização de descriminalização das drogas.

Muito pelo contrário, nas últimas duas décadas, os Estados Unidos vêm debatendo exclusivamente abordagens maiores

de criminalização e parece, ao menos aos oficiais da UE, que estão interessados somente em aplicar tais ações, em vez de fazer mudanças empiricamente mostradas como certas no nível do usuário, mudanças estas projetadas para controlar as taxas de uso e melhorar os danos relacionados às drogas.

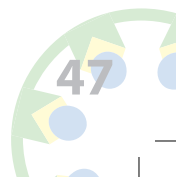
Em todo o mundo, é aparente que as políticas duras de criminalização não produzem taxas de uso de drogas menores. Se for para mostrar algo, a tendência oposta pode ser observada. As taxas de uso de drogas que disparam, indo às alturas e aumentam nos Estados Unidos que adotam uma política anti-drogas altamente criminalizada, em justaposição às taxas relativamente baixas e controláveis em Portugal, que adotou a descriminalização, criam um caso muito forte para tal proposta.

## Conclusão

Nenhum dos temores promulgados pelos oponentes à descriminalização portuguesa aconteceu, ao passo que muitos dos benefícios previstos pelos criadores da política das drogas da instituição do regime de descriminalização se realizaram. Embora o vício em drogas, seu uso e patologias a elas associadas continuem a subir disparadamente em muitos estados da UE, estes problemas – em praticamente todas as categorias relevantes – ou foram contidos ou mensuravelmente melhorados em Portugal desde 2001. Em certos segmentos demográficos chave, o uso de drogas *diminuiu em termos absolutos na estrutura da descriminalização*, embora o uso na UE continue a aumentar, incluindo aqueles estados que continuam a assumir a linha mais dura na criminalização da posse e do uso de drogas.

Ao libertar os cidadãos do medo de serem levados a juízo e presos por uso de drogas, Portugal melhorou drasticamente sua capacidade de encorajar os viciados em drogas a beneficiarem-se de tratamentos. Os recursos que eram antes direcionados a processar e prender viciados em drogas agora estão disponíveis para proporcionar programas de tratamento aos viciados. Estes desenvolvimentos, junto com a mudança de Portugal para uma abordagem de redução de danos, melhoraram drasticamente doenças sociais relacionadas à drogas, incluindo mortalidades causadas pelas drogas e a transmissão de doenças a elas relacionadas. O ideal seria que os tratamentos fossem estritamente voluntários, mas o programa de Portugal é, certamente, preferível à criminalização.

Os portugueses viram os benefícios da descriminalização e, portanto, não há um impulso político sério em Portugal em direção ao retorno à estrutura da criminalização. Os criadores de políticas de drogas no governo português são, praticamente, unânimes em sua crença de que a descriminalização tenha permitido uma abordagem muito mais eficaz ao lidar com os problemas de vícios e outros problemas relacionados às drogas. Visto que os dados disponíveis demonstram estarem eles certos, o modelo português deve ser cuidadosamente considerado pelos criadores de políticas em todo o mundo.





## **Tráfico de Drogas e Constituição: Um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais<sup>1</sup>**

*Luciana Boiteux\**

O artigo 33 da nova Lei de Drogas (nº 11.343/06) foi objeto de estudo por meio da revisão bibliográfica de obras, e coleta e análise de sentenças judiciais de condenações por tráfico de drogas com destaque para a conduta criminosa julgada, a pena aplicada pelo magistrado e as circunstâncias e possibilidades de sua substituição, tendo por base os princípios constitucionais-penais, especialmente os da taxatividade e da proporcionalidade das penas.

A pesquisa foi financiada pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e pelo Cnpq, e contratada pelo Ministério da Justiça, através da Secretaria de Assuntos Legislativos (Projeto Pensando o Direito).

O problema investigado foi o tratamento penal dado à figura do comerciante de drogas ilícitas pela nova Lei de Drogas (nº 11.343/06), sem a determinação de parâmetros seguros de diferenciação entre as figuras do usuário, pequeno, médio e grande traficante, especialmente diante do aumento da pena mínima desse delito em comparação com a lei anterior (nº 6.368/76).

As perguntas respondidas ao longo da pesquisa foram as seguintes: Quais os critérios legais previstos para essa distinção e quais as conseqüências penais, pela lei atual, para cada uma das categorias de usuário, traficante dependente, pequeno, médio e grande traficante? Como adequar o princípio da proporcionalidade e da taxatividade a uma opção criminalizadora do tráfico de drogas? Quais seriam as propostas de alteração do tipo penal, e/ou dos mecanismos jurídicos de substituição da pena privativa de liberdade a serem criados para dar uma resposta penal mais justa e proporcional aos condenados por este delito?

O objetivo geral foi o de realizar uma análise de sentenças penais condenatórias de tráfico de drogas e avaliar a necessidade e possibilidade de mudanças na legislação vigente (Lei nº 11.343/06), de forma a construir uma proposta de regulamentação jurídica do tipo penal do tráfico de drogas, capaz de reduzir as iniquidades porventura detectadas no atual modelo brasileiro.

**1** Grupo de Pesquisas em Política de Drogas e Direitos Humanos da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Universidade de Brasília.

\* Apresentação no Seminário Temático Política de Drogas, preparatório para a 1ª CONSEG, em Julho de 2009, por Luciana Boiteux, Professora Adjunta de Direito Penal da FND/UFRJ. A pesquisa contou com a participação dos professores Vanessa Oliveira Batista, Geraldo Prado e Carlos Eduardo Japiassu (UFRJ), Ela Wiecko e Beatriz Vargas (Unb), além de discentes das duas universidades.

Os objetivos específicos foram: a) formular, a partir de um estudo analítico, um referencial teórico-prático dos princípios constitucionais-penais limitadores, especialmente os princípios da legalidade (taxatividade), subsidiariedade, humanidade e proporcionalidade das penas, dentre outros, que possam servir de base para uma avaliação crítica da legislação atual; b) analisar o acervo doutrinário que verse sobre o delito de tráfico de drogas, compilando as investigações já realizadas para definir categorias que identifiquem os papéis sociais na estrutura do tráfico (usuário, traficante-usuário, pequeno, médio e grande traficante de drogas) que possam ser utilizadas para a reformulação do tipo penal; c) elaborar um estudo que mapeie a jurisprudência, já na vigência da Lei nº 11.343/06, sobre o delito do tráfico de drogas, identificando as posições, tendências, argumentações e conclusões dos magistrados na aplicação das normas ao caso concreto; d) elaborar, se for o caso, propostas de *alterações legislativas* pontuais da atual lei de drogas.

A pesquisa de campo teve por objeto de estudo a aplicação do art. 33 da Lei nº 11.343/06 (delito de tráfico de drogas), pelos juízes e tribunais do Rio de Janeiro e Brasília-DF. O recorte temporal foi fixado entre 7 de outubro de 2006 e 31 de maio de 2008, ou seja desde o momento da entrada em vigor dessa Lei até a data imediatamente anterior ao início da coleta. Foram analisadas somente as sentenças e não os autos completos do processo, pois o objetivo era o de analisar como os juízes aplicam a pena, e as circunstâncias levadas em consideração.

Quanto aos resultados, os dados mais relevantes foram encontrados nas sentenças de primeiro grau dos foros centrais, estaduais e federais, do Rio de Janeiro-RJ e do Distrito Federal-DF. Foram coletadas um total de 730 (setecentos e trinta) sentenças condenatórias de primeira instância, das quais 53,6% originárias do Rio de Janeiro e 46,4% do DF.

Os principais achados foram:

- A maioria dos condenados (61,5%) respondiam individualmente ao processo, ou seja, foram presos sozinhos (tal percentual foi semelhante em ambas as regiões). No caso das Varas Federais do RJ, esse índice é ainda maior, alcançando quase 70%.
- No universo analisado, constata-se que os traficantes selecionados pelo sistema penal no universo investigado atuam, em sua maioria, de forma individual – ou, pelo menos, foram presos nessa situação. O dado é elo-

qüente no sentido de revelar que, à diferença da idéia difundida pelo senso comum, o traficante condenado não é, “por definição”, integrante de “organização criminosa”, nem atua, necessariamente, em associação.

- ✿ Na minoria dos casos do RJ em que o acusado não atuou sozinho, em 46,9% destes foram presas duas pessoas agindo juntas.
- ✿ Apesar de a distribuição dos processos quanto ao sexo do acusado apontar para a preponderância de réus do sexo masculino, é significativa a proporção de criminalizadas do sexo feminino, em especial na Vara Federal do RJ, onde se verifica o percentual de 35,5%.
- ✿ Com relação ao tipo de droga encontrada nas sentenças, as diferenças regionais se destacam, pois, no DF, a droga mais encontrada nos processos pesquisados foi a maconha, com 46,9% dos casos, figurando em segundo lugar a merla, e em terceiro a cocaína. Nas Varas Federais a ocorrência é apenas de cocaína.
- ✿ No RJ a cocaína, em primeiro lugar, seguida da maconha e do haxixe, foram as três drogas mais encontradas nos processos. Nas Varas Federais, a cocaína é a única droga apreendida, o que determina no RJ a prevalência dessa droga em relação às demais. Vale chamar a atenção para o *ecstasy*, com 2,3% de frequência, somente encontrado nos processos do RJ.
- ✿ Com relação à quantidade de droga apreendida, destaca-se a pequena quantidade. No DF, 68,7% dos processos se referem à quantidade de maconha inferior a 100g, o que revela a criminalização de pequenas quantidades como tráfico. Naquela região, o maior percentual de apreensões foi de quantidades compreendidas entre 10 e 100g, o que ocorreu em 53,9% dos casos. No RJ, em 50% dos casos, a quantidade de maconha apresentada foi de até 104g. No DF, com relação à quantidade de cocaína encontrada, a faixa de quantidade prevalente está entre 100g a 1kg, em 28,8% dos casos, sendo que em 50% dos casos, a quantidade apresentada foi de até 106g.
- ✿ Deve-se registrar, tanto no DF como no RJ, que a expressiva maioria dos casos é de presos em flagrante, o que sugere casualidade no encontro da droga, alcançando



88,9% dos casos. No caso da Justiça Federal do RJ todos os casos iniciaram por flagrante. O percentual de presos em flagrante na vara criminal do RJ chegou a 91,9%.

- 🌱 Nesse sentido, na média de 60,4% não há concurso material entre o crime de tráfico e quaisquer outros. Ressalte-se, porém, algumas diferenças. No DF, em quase 65% dos casos não há concurso material e nas Varas Federais do RJ o percentual sobe para 78,5%. Dentre os crimes mais encontrados no concurso está a associação para o tráfico, que no RJ alcança o índice de 30,2% dos casos.

## PERFIL DOS CONDENADOS

### Condenados por tráfico de drogas no Foro Central Estadual do RJ

- 66,4% primários
- 91,9% presos em flagrante
- 60,8% presos sozinhos
- 65,4% respondem somente por tráfico (sem associação ou quadrilha)
- 15,8% concurso com associação
- 14,1% concurso com posse de arma
- 83,9% sexo masculino
- 71,1% dos processos envolvem cocaína (maior prevalência entre as drogas)
- 50% das sentenças envolvem quantidades de maconha de até 104g
- 50% dos casos a quantidade de cocaína encontrada foi de até 21,9g.
- 36,9% dos réus receberam penas acima de 5 anos de prisão

### Condenados por tráfico de drogas nas Varas Criminais do DF

- 38% primários
- 83,5% presos em flagrante
- 60,5% presos sozinhos

- 72,2% respondem somente por tráfico (sem associação ou quadrilha)
- 10,8% concurso com associação
- 0,6% concurso com posse de arma
- 73,1% sexo masculino
- 46,9% dos processos envolvem maconha (maior prevalência entre as drogas)
- 68,7% das sentenças se referem a quantidades de maconha inferiores a 100g
- 50% dos casos a quantidade de cocaína encontrada foi de até 106g.
- 50,3% dos réus receberam penas acima de 5 anos de prisão

As conclusões a que se chegou foram as seguintes:

O Brasil adota um proibicionismo moderado<sup>2</sup>, tendo ratificado e implementado todos os tratados internacionais de controle de drogas em seu direito interno. A lei brasileira mantém dois sistemas de controle diferenciados, que se complementam: o controle penal com relação ao tráfico se apresenta na forma de proibicionismo clássico, com altas penas, além de ser delito inafiançável e insuscetível de sursis, graça e anistia, sendo vedada a liberdade provisória e a conversão em penas restritivas de direitos, por ter sido equiparado a hediondo pela CF/88. Por outro lado, o controle penal sobre o uso de drogas mais se aproxima de um proibicionismo moderado, pois apesar de ainda estar criminalizado, a nova lei prevê apenas medidas alternativas não privativas de liberdade ao usuário. Tal modelo coexiste com as políticas oficiais de redução de danos, ainda que tal estratégia não aplicada de forma ampla, em todas as suas modalidades.

Após a última reunião da Comissão de Drogas Narcóticas da ONU, quando se destacou a ausência de consenso entre os países, e pelas diferenças de rumo nas políticas dos estados-membros, entende-se que o Brasil pode e deve repensar sua própria política, mesmo fora dos limites dos tratados, por meio de uma interpretação compatível com os direitos humanos.

Na última reunião da Comissão de Drogas Narcóticas das Nações Unidas em Viena, em 2009, apesar das expectativas, foi mantido o sistema atual, o que atesta a dificuldade desse tipo de alteração da política internacional, a não ser que haja vontade

<sup>2</sup> Vide os modelos de controle de drogas, na forma proposta por Luciana BOITEUX em sua tese de doutorado intitulada "O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade". Faculdade de Direito da USP, 2006.

de política dos países hegemônicos. Contudo, considera-se que a expressão pública da discordância dos 25 países que assinaram a declaração interpretativa e as próprias exposições das políticas internas dos estados-membros, nem todas harmônicas com relação às linhas mestras da política de drogas mundial, provou que o “Consenso de Viena” chegou ao fim.

Observa-se o absoluto descrédito do sistema de controle internacional de drogas com base nas três convenções internacionais, diante da sua incapacidade de alcançar os fins a que se propunha, bem como diante da ineficiência e da violação de direitos humanos, o que pode ser avaliado pela manutenção do alto consumo de drogas ilícitas, especialmente nos Estados Unidos, e dos altos custos sociais da política de drogas nos países periféricos, como no Brasil, onde a violência é outro efeito colateral da “guerra às drogas”. O momento atual, portanto, permite a abertura de caminhos outros para que os países se voltem para si e busquem soluções alternativas, adequadas à sua realidade social.

Pode-se, portanto, vislumbrar para o futuro uma maior abertura em alguns países da América Latina em direção a uma política de drogas mais humana e menos repressiva, acompanhada da ampliação das redes de redução de danos, com mais investimentos nessa seara. Porém se consideram ainda distantes as possibilidades de mudanças nas políticas oficiais da ONU, embora o UNODC pareça cada vez mais aberto, enquanto órgão executivo, para aceitar alguma flexibilização em relação ao usuário.

O papel do Brasil na referida reunião foi atuante e expressivo na afirmação de sua política oficial de redução de danos, embora não tenha subscrito a declaração interpretativa por razões “geo-políticas” definidas pelo Itaramaty. Nesse sentido, o Brasil poderá influenciar, no futuro, a alteração da política latino-americana de drogas, por ter a mais avançada proposta da região, ainda que esta precise ser aperfeiçoada e ampliada.

Os tratados internacionais de direitos humanos norteiam toda a ordem jurídica internacional e interna, não sendo aceitável, do ponto de vista constitucional, que medidas penais previstas nos tratados internacionais de controle de drogas possam se sobrepôr aos direitos e garantias individuais. Há aspectos dos tratados internacionais de drogas que devem ser revistos e/ou interpretados de forma restritiva, especialmente a criminalização do usuário.

Destaque-se que a Convenção contra o Tráfico de Drogas de 1988, em seu artigo 3º, nº 2<sup>3</sup>, menciona expressamente os

3 “Reservados os princípios constitucionais e os conceitos fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Parte adotará as medidas necessárias para caracterizar como delito penal, de acordo com seu direito interno, quando configurar a posse, a aquisição ou o cultivo intencionais de entorpecentes ou de substâncias psicotrópicas para consumo pessoal, contra o disposto na Convenção de 1961, na Convenção de 1961 em sua forma emendada, ou na Convenção de 1971.”

limites constitucionais do direito interno em relação à criminalização do uso de drogas, ou seja, o texto convencional reconhece expressamente a prevalência da Constituição dos estados-parte em relação à Convenção.

A Constituição Brasileira positiva direitos e garantias individuais em seu artigo 5º, especificamente os princípios da legalidade, culpabilidade e humanidade, dentre outros, como basilares ao Estado Democrático de Direito. Conclui-se ainda, que, no Direito brasileiro, a partir de 1988, passa-se a admitir o controle da proporcionalidade das leis por força do artigo 5º, LIV, ampliando-se o espectro da proteção aos direitos fundamentais e o campo de atuação do legislador. O mencionado princípio, no entanto, deve ser utilizado de forma a respeitar os limites entre as competências legislativas e a discricionariedade judicial.

O tipo penal do tráfico estabelece tipos abertos e penas desproporcionais, e não diferencia as diversas categorias de comerciantes de drogas observadas na realidade social. Além disso, a lei não é clara quanto à distinção entre a tipificação do uso e do tráfico, e o resultado disso é que o Poder Judiciário, além de aplicar uma lei punitiva e desproporcional, concede amplos poderes ao policial que primeiro tem contato com a situação. A atuação da polícia, nesse sistema, é ainda comprometida pela corrupção, que filtra os casos que chegam ao conhecimento do Judiciário. Este ciclo vicioso muito tem contribuído para a superlotação das prisões com pequenos traficantes pobres, e para a absoluta impunidade dos grandes.

A indeterminação da lei e a alta pena mínima prevista, fazem com que os juízes e os demais operadores jurídicos fiquem reféns das provas apresentadas pela polícia, sendo a pena de prisão e a prisão provisória aplicadas de forma automática, uma vez que a lei veda a liberdade provisória e as penas alternativas, o que reforça a exclusão social e a violação aos direitos humanos, especialmente dos pequenos traficantes.

Outra relevante questão observada, em termos de proporcionalidade, é a absoluta irrelevância da pena em relação à substância ilícita e à quantidade de droga apreendida. Além de não haver coerência ou proporcionalidade entre a pena aplicada e a atuação do agente na estrutura deste comércio ilícito, a quantidade e o tipo de droga quase nunca são levados em consideração. Na maioria dos casos, quando isso ocorre, serve apenas para aumentar a pena aplicada, de forma desproporcional.

Com isso se conclui estar o campo jurídico alienado da realidade do fenômeno do comércio de drogas ilícitas. Por serem

as penas desproporcionais, as penitenciárias estão cheias, ao mesmo tempo em que o comércio, a produção e a demanda por drogas aumentam seus lucros, servindo a política de drogas apenas como um meio puramente simbólico de proteção à saúde pública, mantendo, na prática, a tradição brasileira de repressão e controle social punitivo dos mais pobres e excluídos.

Com base nas conclusões dos cientistas sociais sobre o fenômeno do tráfico, ao se aproximar a reflexão jurídica da realidade social que as normas penais pretendem regular, conclui-se que o artigo 33 não é adequado à realidade social do fenômeno que pretende regular, pois não estabelece diferenciação entre os diferentes graus de participação no tráfico de drogas.

No presente estudo, percebeu-se a complexidade do fenômeno do comércio de drogas ilícitas, e suas particularidades de uma estrutura hierarquizada que segue modelos organizacionais locais distintos, e envolve diferentes graus de participação e importância. O estudo aponta para diferentes papéis nas “redes” do tráfico, desde as atuações mais insignificantes até as ações absolutamente engajadas e com domínio do fato final, porém o tipo penal não acompanha essas diferenças.

Ao contrário do modelo legal de controle penal, que se mostra estático e uniforme, o comércio de drogas é adaptado à economia e à diversidade locais. No entanto, no campo jurídico, a estratégia tem sido a seguinte: os tipos penais são genéricos e não diferenciam a posição ocupada pelo agente na rede do tráfico, sendo a escala penal altíssima; ausência de proporcionalidade das penas e banalização da pena de prisão.

Não há critérios legais previstos para a distinção das categorias de usuário, traficante dependente, pequeno, médio e grande traficante pois, como dito acima, a normativa jurídica ignora o real fenômeno do tráfico de drogas. O *caput* do artigo 33 é amplo e aberto a interpretações, ao invés de ser específico e limitador da intervenção penal. Não há critérios objetivos de diferenciação, a não ser a previsão do parágrafo 4º, que ainda assim apresenta defeitos em sua redação, pois depende da boa vontade dos juízes para ser aplicado.

Na pesquisa das sentenças se observou que a Justiça Federal do RJ aplica tal redução com mais frequência, mas a Justiça Estadual ainda tem muitas resistências, o que faz com que haja muitos réus que, mesmo primários, recebem penas mais altas, pelo fato de a defesa não ter conseguido fazer prova negativa de seu envolvimento com o crime. O referido parágrafo deveria ter

sido redigido de forma respeitosa ao princípio da presunção da inocência, de forma que somente poderia ser negada a redução quando a acusação provasse o habitual envolvimento do réu primário com outros crimes.

De acordo com a pesquisa e análise das sentenças judiciais coletadas no Rio e em Brasília, somente os “descartáveis” pequenos e microtraficantes, que representam os elos mais fracos da estrutura do comércio de drogas ilícitas sofrem a intensidade da repressão, e ainda recebem penas desproporcionais.

Como proposta de investigação futura, sugere-se que sejam estudados em maiores detalhes os modelos de Portugal, que descriminalizou o consumo de drogas e estabeleceu mecanismos legais de diferenciação entre usuário e traficante para fins de aplicação de medidas administrativas àquele, e o modelo holandês, pela separação entre drogas leves e pesadas, além da proposta inédita de tolerância com a venda de pequenas quantidades de *cannabis*, com o objetivo de impedir o contato de seus usuários com o mercado ilícito, já que ambas vêm apresentando bons resultados.

Na perspectiva de descriminalização do uso e da posse de drogas é necessário que se limite a atividade repressiva, dando condições ao usuário de se prevenir, por meio do critério objetivo de quantidade. Tal determinação de quantidade, no entanto, não seria vinculante para o juiz, que poderia considerar ainda outras circunstâncias em benefício do réu, mas não em seu desfavor.

Como inspiração, indica-se os exemplos de alguns países europeus. Na Holanda, não há persecução penal pela posse de até 5g de *cannabis* e 0,2g de outras drogas, enquanto que entre 5 e 30g de maconha a punição é apenas multa; na Áustria a “pequena quantidade é limitada a 2g. Portugal, por outro lado, adota como critério a quantidade individual de 10 dias (dose diária admitida de 2,5g de maconha, 0,5g de haxixe e 0,5g de THC). Também definem a quantidade de uso: Finlândia, Bélgica, República Tcheca, Dinamarca, Alemanha, Espanha<sup>4</sup>.

Salo de Carvalho justifica essa medida objetiva de determinação da quantidade, para permitir a aplicação do princípio da insignificância, para presumir o uso pessoal em determinadas quantidades previamente estabelecidas, como também para diferenciar o tráfico simples do qualificado, citando como exemplo a ser seguido a legislação da Espanha.<sup>5</sup>

Como exemplo concreto, na Espanha, com relação ao haxixe, até 50g é atípica a posse para consumo pessoal, entre 50g e

4 Cf. EMCDDA. *Illicit drug use in the EU: legislative approach*. Lisbon: EMCDDA, 2005, p. 26.

5 CARVALHO, Salo de. *A política criminal de drogas no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 214.

1 kilo, considera-se posse moderada, recaindo a figura do tráfico simples, enquanto que de 1 kilo a 2,5 kilos, incide a pena agravada, pela importância da quantidade. Acima de 2,5 kilos, o tipo será do tráfico qualificado.<sup>6</sup>

Quanto às propostas de alteração do tipo penal e/ou dos mecanismos jurídicos de substituição da pena privativa de liberdade a serem criados para dar uma resposta penal mais justa e proporcional aos condenados por este delito, em primeiro lugar entende-se que a melhor estratégia para lidar com o problema é a ampliação das políticas públicas de saúde, razão pela qual se sugere o fortalecimento e a ampliação de medidas de redução de danos, mediante o reconhecimento dos direitos humanos dos usuários de drogas.

Conforme o modelo português sugere-se a descriminalização do uso e da posse não problemáticos<sup>7</sup> de pequenas quantidades de todas as substâncias hoje ilícitas, especialmente da *cannabis*, mediante a determinação legal (ou administrativa) de quantidades máximas permitidas para a posse de cada uma das substâncias proibidas, levando em consideração a natureza da substância e sua potencialidade lesiva à saúde individual, ou seja, por meio da previsão de critérios objetivos de determinação de quantidade.

Com relação à escala penal do delito de tráfico, deve-se estabelecer diferenças entre drogas leves e pesadas, como ocorre em alguns países Europeus, como a Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Holanda, Portugal e Reino Unido, criando-se escalas penais diferenciadas para as drogas leves e as pesadas.

Além disso, para se garantir a proporcionalidade na definição do crime de tráfico, há que se diferenciar também a quantidade de droga apreendida, e o efetivo grau de participação do acusado no comércio considerado ilícito. Neste sentido, a Alemanha prevê o critério de "*quantidade insignificante*" para determinar a resposta penal nos delitos de tráfico de drogas<sup>8</sup>. Os pequenos traficantes seriam os varejistas que trabalham com quantidades menores, que poderiam ter sua escala penal reduzida.

Independentemente das possibilidades de exclusão ou redução de pena como hoje está previsto no art. 45 da Lei de Drogas, no caso do traficante-dependente sugere-se a previsão de uma escala penal menor, admitindo-se, ainda, a substituição por penas alternativas, para evitar a marginalização deste tipo de usuário. Destaque-se que o dependente, que se distingue do traficante-comerciante por praticar o comércio com o único ob-

<sup>6</sup> Conforme informa Salo de Carvalho, na Espanha, "a definição dos critérios e dos níveis de diferenciação (...) ocorre conforme cálculo realizado pelas agências sanitárias do consumo médio diário que necessária o dependente. Definida a média diária de cada droga, este valor é triplicado em razão de o consumo ser projetado para três dias". *Op. Cit.*, p. 216.

<sup>7</sup> O "uso não problemático" refere-se ao uso por maiores de idade, em locais privados, sem causar distúrbios à ordem pública, sem atingir interesse de terceiros e sem o envolvimento de menores, além de excluir as hipóteses de posse de drogas na prisão e em estabelecimentos educacionais, prédios públicos ou locais frequentados por menores. É previsto em várias legislações europeias, como a belga e a espanhola.

<sup>8</sup> A legislação alemã prevê pena de até 5 anos para as chamadas "condutas básicas de tráfico", e os casos mais sérios, nos quais as quantidades não sejam insignificantes, dentre outros fatores, que podem levar a uma pena entre 1 e 15 anos.



jetivo de sustentar o seu vício, razão pela qual deveria ser tratado de forma mais branda, o que é admitido por algumas legislações européias, como a austríaca.

Propõe-se ainda a melhoria da redação do tipo privilegiado de tráfico previsto no parágrafo 4º do art. 33, para delimitar de forma clara quem seria o pequeno traficante, ou seja, aquele primário, que atua sem violência, e não possui comprovada vinculação com a rede do tráfico, para o qual se admitiria expressamente as penas alternativas à prisão, na forma prevista na parte geral do Código Penal, para condenações até 4 anos.

Considera-se essencial também a criação de possibilidades de substituição da pena, nesses casos, por medidas que incluam o comparecimento a cursos de qualificação profissional e a facilitação da busca por emprego, de forma conseguir afastá-los do comércio ilícito, pois somente assim se poderia reduzir o impacto negativo do sistema penitenciário sobre a população carcerária.

Tais medidas constituem um mínimo necessário para o início de um processo de adequação da lei de drogas brasileira a princípios constitucionais e decorrem do reconhecimento da supremacia dos tratados internacionais de direitos humanos sobre as convenções antidrogas do século passado.

Porém, estas propostas não são suficientes, senão para reduzir um pouco os danos sociais – notadamente a superlotação carcerária –, e reforçar a idéia de liberdade e tolerância, além da razoabilidade e proporcionalidade violadas pelo modelo proibicionista, que precisa ser superado, por absoluta desumanidade, ineficiência na proteção da saúde individual e coletiva e inequidade, além de sua absoluta irracionalidade.

## Bibliografia

AVILA, Humberto B. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar. n. 215, jan-mar, 1999, p. 151-179.

\_\_\_\_\_. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros. 7ª. ed., 2007.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 1997.



- \_\_\_\_\_. Fundamentos ideológicos de la actual política criminal sobre drogas: reflexiones al rededor de la teoria del poder en Michel Foucault. In: RIPOLLÉS, José Luis, COPPELLO, Patricia Laurenzo. *La actual política criminal sobre drogas: uma perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blach, 1993, p. 19-36.
- BATISTA, Nilo *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 3 ed. Rio de Janeiro: Revan, 1996.
- \_\_\_\_\_. Política criminal com derramamento de sangue. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5-6, p. 77-94, 1 e 2 sem. 1998.
- BOITEUX, Luciana. A nova lei antidrogas e aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes. *Boletim IBCCRIM*. São Paulo, v.14, n.167, p. 8-9, out. 2006.
- \_\_\_\_\_. Quinze anos da Lei dos crimes hediondos: reflexões sobre a pena de prisão no Brasil. *Revista Ultima Ratio*. v. 1, n. 0. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p. 107-133.
- \_\_\_\_\_. *O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da USP, 2006.
- CARVALHO, Salo de. A política criminal de drogas no Brasil (estudo criminológico e dogmático). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- DEL OLMO, Rosa. A legislação no contexto das intervenções globais sobre drogas. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 12. p. 65-80, 2. sem 2002.
- FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- GOMES, Mariângela G. M. *O princípio da proporcionalidade no Direito Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- GRECO, Luís. Tipos de autor e lei de tóxicos ou: interpretando democraticamente uma lei autoritária. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, São Paulo, v. 11, n. 43, p. 226-238, abr./jun. 2003.
- MINGARDI, Guaracy. *O Estado e o crime organizado*. São Paulo: IBCCrim, 1998.
- \_\_\_\_\_; GOULART, Sandra. As drogas ilícitas em São Paulo: o caso da Cracolândia. *Revista do ILANUD*, São Paulo, v. 15, 2001.

- MISSE, Michel. Ligações perigosas: mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio de Janeiro. *Contemporaneidade e Educação*, v. 1, n. 2 p. 93-116, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- \_\_\_\_\_. O movimento: a constituição e reprodução das redes do mercado informal ilegal de drogas a varejo no Rio de Janeiro e seus efeitos de violência. In: BAPTISTA, Marcos; CRUZ, Marcelo Santos; MATIAS, Regina. *Drogas e pós-modernidade: faces de um tema proscrito*. Rio de Janeiro: UERJ/FAPERJ, 2003. v. 2 , p. 147-156.
- SCHAUER, Frederick. *Playing by the rules: a philosophical examination of rule-based decision-making in law and in life*. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- PRADO, Geraldo Luiz Mascarenhas. Processo penal e estado de direito no Brasil: considerações sobre a fidelidade do juiz à lei penal. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 14, p. 95-112, 2004.
- ZACCONE, Orlando. *Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas?* Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La legislación “anti-droga” latinoamericana: sus componentes de derecho penal autoritario. *Fascículos de Ciências Penais*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 16-25, abr./mai./jun. 1990.
- \_\_\_\_\_. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- \_\_\_\_\_. PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- ZALUAR, Alba. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.



## Uma mudança necessária na legislação de Drogas no Brasil

Deputado Federal Paulo Teixeira\*

### Os danos associados ao mercado ilegal de drogas

É preciso abrir o debate em relação à política sobre drogas brasileira, com o objetivo de buscar um modelo mais adequado à nossa realidade, que diminua os danos associados ao uso e ao abuso de drogas na nossa sociedade.

O consumo de drogas ilícitas no Brasil cresceu nos últimos anos<sup>1</sup> e os danos associados ao mercado e ao consumo de drogas ganharam dimensões que exigem respostas adequadas e pragmáticas, que tenham condições de diminuir o problema e tranquilizar a sociedade em relação à situação atual.

A política implementada nos últimos dez anos, desde a conferência da ONU para as drogas - UNGASS, realizada em Nova York, em 1998, não logrou dar respostas eficientes à questão. O mercado de drogas ganhou uma dimensão importante como atividade econômica e enriqueceu parte dos atores envolvidos, o que lhes deu força econômica para corromper os agentes públicos e exercer atração sobre os jovens de comunidades carentes e desempregados para trabalharem na venda dos seus produtos.

O Estado Brasileiro, com uma política em transição, destinou forte repressão a esses mercados que, capitalizados, protegem-se, utilizando-se de armamentos pesados e de práticas violentas para garantir os acordos com os intermediários dos seus negócios e, esses, com os usuários finais. Estima-se que no Rio de Janeiro ocorram cerca de 4.000 mortes violentas por ano associadas ao mercado de drogas ilícitas.<sup>2</sup>

Grande parte do consumo de drogas ilícitas no Brasil é recreativo.<sup>3</sup> As pesquisas indicam um número expressivo de usuários eventuais de maconha, ecstasy, LSD. Há também consumo de cocaína, muitas vezes problemático, e uma grave situação no uso do crack, que está associado na maioria dos casos à exclusão social e à desagregação familiar e vinculado a práticas de pequenos delitos por parte dos usuários.

\* Deputado Federal pelo PT de São Paulo. Formado em direito pela USP e mestre em direito constitucional pela mesma.

<sup>1</sup> Possivelmente pelo fato do Brasil ser um país do interesse dos produtores de drogas que estão nas nossas fronteiras, como no caso da cocaína (Colômbia e Bolívia), ser rota de passagem das drogas para os EUA e Europa e ser um grande consumidor.

<sup>2</sup> SOARES, Luiz Eduardo. Diálogo Imaginário sobre Política de Drogas no Brasil. In: *Nueva Sociedad*, n. 222, Agosto 2009.

<sup>3</sup> Palomo, Victor. In "A dependência química é de uma minoria". *Le Monde Diplomatique Brasil*. Setembro de 2009. P. 12.



Segundo o Ministério da Justiça, o número de presos por delitos de drogas aumentou nos últimos anos. Estima-se que 20% da população carcerária no Brasil sejam de pessoas condenadas por crimes relacionados a drogas. São 80 mil pessoas que estão presas por tráfico de drogas.

Os flagrantes por delitos de drogas em geral são de porte de pequenas quantidades (90%), conforme pesquisa desenvolvida pelo Ministério Público de São Paulo<sup>4</sup>, e as condenações são na grande maioria, de réus primários, que agiram sozinhos. Eles foram presos em flagrante, sem emprego de arma, conforme pesquisa com sentenças de condenados por tráfico de drogas no Rio de Janeiro e em Brasília<sup>5</sup>.

Em São Paulo, o envolvimento no mercado de drogas é o segundo motivo de internações na Fundação Casa, a instituição responsável pela custódia de adolescentes em conflito com a lei<sup>6</sup>.

As condições de superlotação dos presídios brasileiros, o domínio das organizações criminosas sobre os presos e as dificuldades para inserção do ex-presidiário no mercado de trabalho são fatores que determinam o grande percentual de reincidência criminal no Brasil. Isto indica a necessidade de se evitar a pena de prisão para aquelas pessoas com baixo envolvimento no mercado de drogas.

A Nova Lei de Drogas (nº 11.343/2006), em que pese tenha significado um avanço em relação à lei anterior, manteve um amplo grau de subjetividade aos operadores do direito na distinção entre usuário e traficante, assim como na avaliação dos critérios de diminuição da pena (art. 33, parágrafo 4º.), mesmo nas situações em que o réu preencha as condições para tal, o que pode significar, em muitos casos, a possibilidade de aplicação desproporcional de penas aos pequenos traficantes. Em alguns casos, a consequência acaba sendo a discriminação de pobres, negros e moradores de comunidades carentes.<sup>7</sup>

O abrandamento do tratamento dado aos usuários por meio da despenalização (descarcerização), em contrapartida ao aumento de pena ao traficante, como dispôs a lei 11.343/2006, mantém ainda algumas questões importantes na aplicação da lei nos delitos de drogas: o usuário permanece sob a égide do sistema penal, pode ser confundido com um traficante, além do aumento de pena para quem fornece a droga. A nossa lei não faz qualquer distinção entre pequenos distribuidores e grandes traficantes.

4 "Tráfico atinge 92 dos 95 bairros e 90% dos flagrantes são de pequeno porte". *Jornal O Estado de São Paulo*. 4/10/2009. P. C1.

5 Boiteux, Luciana e Wiecko, Ela. *Tráfico e Constituição*. Série Pensando o Direito. Nº1/2009. Brasília: Ministério da Justiça.

6 "Tráfico e desejo de consumo levam classe média para a Fundação Casa" in *O Estado de São Paulo*. Caderno Metrópole. 12/10/2009. p. C-1.

7 Boiteux e Wiecko. *Idem*.

## **Mudar a legislação de drogas**

A Lei 11.343/2006 foi encarada como um avanço, por dar tratamento mais brando para os usuários e para o auto plantio e prever dispositivos que autorizam a estratégia de redução de danos em drogas.

Por que mudar a legislação de drogas?

- 1.** Um precioso tempo do Estado tem sido dedicado aos pequenos delitos de drogas, em detrimento da atenção à diminuição da violência e da garantia da segurança das pessoas diante dos crimes contra a vida, o patrimônio, o constrangimento das comunidades e outros crimes mais graves contra a sociedade;
- 2.** A polícia investe grande parte do seu tempo nas prisões, a justiça no julgamento e o Estado na manutenção de pessoas envolvidas em pequenos delitos de drogas;
- 3.** As prisões cumprem o papel de recrutamento e incentivo de pessoas para a prática continuada de crimes contra o patrimônio e contra a vida, convertendo os pequenos comerciantes de drogas em grandes criminosos;
- 4.** O proibicionismo tem feito com que os usuários consumam drogas de baixa qualidade, com mistura de substâncias químicas altamente prejudiciais à sua saúde, além de descuidos no uso que provocam outros problemas, como as Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs), Hepatites, etc;
- 5.** O proibicionismo tem empurrado os usuários para uma arriscada relação com o comércio de drogas, seja pelos mecanismos de emprego da violência na cobrança de dívidas relacionadas ao consumo, seja pelo recrutamento dos usuários para o comércio como forma de custear seu consumo;
- 6.** O proibicionismo tem gerado maior violência nas comunidades pobres, pois a ação repressiva do Estado tem recaído principalmente sobre as camadas mais populares da sociedade e tem um acentuado viés de discriminação racial.

Uma oportunidade se abre para modificar a legislação de drogas, baseada nos seguintes fatos:

- a)** decisão do governo do Equador, dando perdão às chamadas “mulas” do tráfico de drogas, em 2008;
- b)** decisão do governo brasileiro concedendo indulto de natal aos pequenos traficantes em 2008;

**c)** a posição brasileira na conferência da UNGASS em Viena, em 2009, defendendo a estratégia de redução de danos, contribuindo para o fim do consenso em torno da política proibicionista;

**d)** decisões do novo governo americano, com a eleição de Barack Obama, indicam nova orientação na política de drogas: financiamento federal para os programas de trocas de seringas para usuários de drogas, o fim da ofensiva jurídica contra as leis estaduais que autorizam o uso terapêutico da maconha e o respeito aos usuários de drogas;

**e)** aprovação recente da lei mexicana, que descriminaliza o uso e o porte de drogas;

**f)** decisão recente da Suprema Corte Argentina que tira da esfera penal o uso e o porte de drogas para uso próprio.

Essas decisões ajudam a desobstruir o debate para acelerar a transição para ajustar nossa política de drogas que contribua para a mudança na legislação. Um novo olhar se iniciou na sociedade brasileira com a divulgação das conclusões da Comissão Latino Americana de Drogas e Democracia, com a participação dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria e Ernesto Zedillo, defendendo a descriminalização do uso de drogas e a recente instalação da Comissão Brasileira de Drogas e Democracia.

A publicação da pesquisa “Trafico de Drogas e Constituição” (UFRJ e UnB) contribuiu igualmente para a ampliação do debate, pela sensação de que o Estado Brasileiro vem se ocupando em punir pequenos traficantes, tirando do foco no seu papel principal de diminuir a violência e se preocupar com os grandes criminosos.

Essa conjuntura é favorável para se pensar numa transição da política de drogas de uma abordagem de um proibicionismo moderado<sup>8</sup> para uma perspectiva mais claramente de redução de danos.

## Por um ajuste na política de drogas

Uma nova legislação de drogas deve levar em conta a necessidade de fazer ajustes na atual política sobre o tema.

Deve-se criar um clima mais aberto de discussão sobre os diferentes padrões de uso de drogas, o efetivo respeito aos direitos dos usuários, a prevenção e o tratamento do abuso e a diminuição dos danos associados a essa prática.

*Políticas sobre Drogas: Avanços e Retrocessos*

<sup>8</sup> Boiteux e Wiecko- idem.

Ao mesmo tempo, a legislação deve ter uma relação de compreensão e concordância dos atores envolvidos na sua implementação, como os membros da polícia, do Judiciário, do Ministério Público, dos médicos, servidores da saúde, familiares e da sociedade como um todo.

Ao mudar o foco da repressão para o tratamento da saúde do usuário, deve haver a certeza no investimento e na implementação da rede de tratamento aos usuários, de modo que não se busque na prisão a substituição para a ausência de lugares capacitados para oferecer atenção psico-social.

Um novo passo deve ser dado no sentido de acelerar a transição entre a política proibicionista para uma política de redução de danos, caracterizando uma ação reformista, mas não ainda a legalização, face ao pouco consenso na sociedade e aos impedimentos dos tratados internacionais.

Tais tratados são fruto de decisões que podem ser modificadas. O Brasil deve atuar para que as mudanças no contexto das discussões internacionais ocorram, e um novo modelo possa ser adotado pela comunidade internacional, inclusive de legalização de algumas drogas.

## Ajustes na legislação de drogas

Um dos mecanismos que devem ser ativados para a mudança da política de drogas é a mudança na legislação.

Entre as melhores práticas legislativas, devemos aprofundar nosso conhecimento sobre a legislação portuguesa, que tem sido apontada como uma das melhores práticas que contribuíram para a diminuição do consumo de drogas naquele país.

Uma reforma na legislação de drogas deve tratar dos seguintes pontos<sup>9</sup>:

- 1.** Descriminalizar algumas das condutas, como, por exemplo, o uso e a posse para consumo pessoal;
- 2.** Deve ser dada atenção especial ao chamado crime de tráfico, distinguindo claramente as variadas condutas previstas no artigo 33, *caput*, para tratar de forma diferenciada o pequeno e o grande traficante, para priorizar o combate à grande economia ligada ao tráfico, e permitir que o pequeno traficante possa receber uma pena alternativa e responder ao processo em liberdade;

*Uma mudança necessária na legislação de Drogas no Brasil*

<sup>9</sup> Seguirei o roteiro percorrido na pesquisa pelas Professoras Luciana Boiteux e Ela Wiecko, na análise da Lei 11.343/06.



- 3.** A conduta do tráfico deve ser definida com todas as circunstâncias, como exige o princípio da legalidade, de forma e se tentar reduzir a subjetividade na interpretação que se possa fazer à consideração de estigmas como “local e condições em que se desenvolveu a ação” e “circunstâncias sociais e pessoas”, como previsto na lei no seu artigo 28, §2º;
- 4.** Alteração no artigo 33, § 4º, garantindo a redução de pena (e a conversão em penas restritivas de direitos), como direito do acusado primário e de bons antecedentes, e sua aplicação só possa ser obstada no caso de comprovada ligação com organização criminosa, de forma a evitar o encarceramento e penas desproporcionais aos pequenos traficantes;
- 5.** Modificar a redação do § 1º do artigo 28, para dar ao indivíduo a possibilidade de, para seu consumo pessoal, semear, cultivar ou colher plantas destinadas a preparação de pequenas quantidades de substância entorpecente, combinando-o com o artigo 31, para que “seja passível de autorização, com acompanhamento médico” esta prática conhecida como auto plantio;
- 7.** Previsão, por portaria do Ministério da Saúde, de outras modalidades de redução de danos, tais como: i) testagem do índice de pureza das drogas consumidas; ii) tratamentos de substituição de uma droga ilícita por substância lícita ou ilícita; iii) prescrição médica de substância ilícita; iv) criação de salas de uso seguro, para que as pessoas possam fazer o consumo seguro e com os efeitos da droga monitorados;
- 8.** Reforço da proibição de prática de atividades sob efeito de drogas ilícitas, e realização de campanhas informativas assim como já acontece com o álcool, por exemplo (Dirigir, Pilotar, etc.).