

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

ROGERIO PEREIRA MARTINS

**A POLÍTICA CRIMINAL SOBRE O CONSUMO DE DROGAS NO BRASIL EM
PERSPECTIVA COMPARADA COM PORTUGAL E URUGUAI**



Porto Alegre
2017

ROGERIO PEREIRA MARTINS

**A POLÍTICA CRIMINAL SOBRE O CONSUMO DE DROGAS NO BRASIL EM
PERSPECTIVA COMPARADA COM PORTUGAL E URUGUAI**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de mestre em Ciências Policiais, na especialização em Criminologia e Investigação Criminal pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Orientador: Prof. Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente

Porto Alegre
2017

ROGERIO PEREIRA MARTINS

**A POLÍTICA CRIMINAL SOBRE O CONSUMO DE DROGAS NO BRASIL EM
PERSPECTIVA COMPARADA COM PORTUGAL E URUGUAI**

Dissertação apresentada como requisito para a
obtenção do título de mestre em Ciências
Policiais, na especialização em Criminologia e
Investigação Criminal pelo Instituto Superior
de Ciências Policiais e Segurança Interna

Aprovada em: ____ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Doutor. Manuel Monteiro Guedes Valente – orientador

Prof. Doutor Nuno Poiares

Prof. Doutor Carlos Alberto Poiares

Porto Alegre
2017

Aos meus pais, Alcino Martins e Celina Pereira Martins (*in memoriam*), fonte de
inspiração, amor e sacrifício.

Aos meus irmãos, pelo amor, companheirismo e pela amizade. Amo vocês!

A Eloi Antonio Bolzan, pelo estímulo diário.

Aos meus diletos filhos, Caroline e Matheus, pela compreensão nos dias de
ausência. Vocês são meus amores!

A minha querida esposa, Sonara, pelo apoio incondicional e pela demonstração de
carinho e amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pois o mais importante não é o lugar que ocupas em mim, mas a certeza da tua presença em tudo aquilo que faço.

Ao Comando Geral da Brigada Militar, por ter autorizado minha frequência no VIII Mestrado não Integrado.

Ao superintendente-chefe Pedro Clemente e toda a equipe, pela recepção, orientação e pelo auxílio durante o período de estudos no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI).

Aos professores do ISCPSI, em especial ao atual coordenador do curso de Mestrado, doutor Nuno Poiares. Minha gratidão e meu reconhecimento.

Ao Professor Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente, pelos ensinamentos durante o curso e pela orientação no desenvolvimento da pesquisa.

A José de Jesus Cirne da Silva, Álvaro Maichrzak Cirne da Silva, Clairton Portilho e Martim Cabeleira de Moraes Júnior, pela colaboração neste trabalho.

Aos meus queridos colegas de turma do VIII curso de Mestrado em Ciências Policiais, pelo coleguismo e pela amizade.

“A educação não transforma o mundo. A educação transforma pessoas. Pessoas transformam o mundo.”
Paulo Freire

RESUMO

A prevenção e repressão do consumo de drogas ilícitas constitui-se num desafio imenso a nível mundial. Na chamada “guerra às drogas”, predomina a criminalização de pessoas que portam ou consomem drogas, o que somente tem produzido aumento na violência e empoderamento do crime organizado. Assim, esta dissertação consiste num estudo sobre a política criminal de drogas existente no Brasil em comparação com países europeus, especialmente Portugal, e com o novo e inovador modelo de regulação de toda a cadeia produtiva, comércio e consumo da maconha do Uruguai, pioneiro em todo o mundo. A pesquisa tem como objetivo principal apresentar as políticas criminais de cada um destes países, analisando sob a ótica das Convenções Internacionais editadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a matéria, que disciplina a criminalização da posse de drogas para consumo. O estudo apresenta os projetos de regulação e as medidas alternativas à sanção penal que cada país desenvolveu, pretendendo identificar os resultados alcançados com tais medidas, no que concerne ao tratamento psicossocial dos toxicodependentes e à reinserção social, bem como o reflexo na violência, criminalidade e no sistema prisional. Por fim, apresentam-se propostas que podem ser adotadas no Brasil a curto e médio prazos, através de uma série de medidas que foram objetos de avaliação onde foram desenvolvidas, com vistas a reduzir o poder das organizações criminosas, em especial do narcotráfico.

Palavras-chave: Política Criminal. Consumo de Drogas. Medidas Alternativas à Sanção Penal.

ABSTRACT

The present dissertation consists of a study of the criminal drugs policy existent in Brazil, in comparison with European Countries, specially Portugal, and the new and innovative approach of regulation of the entire productive chain, trade and consumption of marijuana in Uruguay, Being a pioneer in the world. The research has as main objective present the criminal policies of each country, analyzing it from the standpoint of international conventions adopted by the UN, on the subject, which disciplines the criminalization of possession of drugs for consumption. The Study presents the projects of regulation and alternative measures to the penal sanction that each country has developed, intending to analyze the results achieved with such measures, with regard to psychosocial treatment of addicts and social reintegration, as well as the repercussions on violence, criminality and in the prison system. Lastly, we present proposals that can be adopted in Brazil, through a series of measures that have already been evaluated where they were developed, which can be applied in the short and medium term, and thus reduce the power of organized crime, especially drug trafficking.

Keywords: Criminal Policy. Consumption of Drugs. Alternatives Measures to Penal Sanctions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Objetivos do modelo uruguaio de regulação da <i>cannabis</i> e as probabilidades de sua realização.....	73
Figura 2 – Evolução do consumo da <i>cannabis</i> no Uruguai	75
Figura 3 – Presos por tipos criminais.....	77
Figura 4 – Porcentagem de <i>uso na vida</i> das diferentes drogas psicotrópicas nas 107 maiores cidades do Brasil – 2001	91
Figura 5 – Registros de ocorrências de apreensões de drogas totais e por modalidade	99
Figura 6 – Moradores de rua (usuários de drogas) da Cracolândia, em São Paulo	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CBD – Canabidiol

CDH – Conselho de Direitos Humanos

CDT – Comissão para Dissuasão da Toxicodependência

CEBRID – Centro Brasileiro de Informações sobre Uso de Drogas Psicotrópicas

CENCD – Estratégia Nacional de Combate às Drogas

CND – Conselho sobre Drogas Narcóticas

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CONAD – Conselho Nacional Antidrogas

CPP – Código de Processo Penal

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CSPMD – Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas

DL – Decreto-Lei

ECONSOC – Conselho Econômico e Social

EMCDDA – *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* – Observatório Europeu da Droga e Toxicodependência

ENLCD – Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga

EUA – Estados Unidos da América

HIV – Síndrome da Imunodeficiência Humana

INCB – *International Narcotics Control Board*

INCCA – Instituto de Regulação e Controle da *Cannabis*

INFOPEN – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias

JEC – Juizado Especial Criminal

LEAP – *Law Enforcement Against Prohibition*

LEAP BRASIL – Agentes da Lei Contra a Proibição

LENAD – Levantamento Nacional de Álcool e Drogas

LSD – Dietilamida do Ácido Lisérgico

OICS – Órgão Internacional de Controle de Estupefacientes

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PBC – Pasta-Base de Cocaína

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Política Nacional de Drogas

PNRCAD – Plano Nacional para Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências

PNUCID – Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas

PROAD – Programa de Orientação e Assistência a Dependentes

REFCO – Centro Americano de Procuradores Contra o Crime Organizado

SENAD – Secretaria Nacional de Política sobre Drogas

SICAD – Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências

SISNAD – Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas

SNED – Sistema Nacional de Educação Pública

SNIS – Sistema Nacional Integrado de Saúde

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUS – Sistema Único de Saúde

THC – Tetrahydrocannabinol

TJ/RS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

UE – União Europeia

UNASUL – União das Nações da América do Sul

UNGASS – Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas

UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo

UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime*

UNTOC – Convenções das Nações Unidas Contra a Corrupção

WACAP – Rede da África Ocidental de Autoridades Centrais de Promotores Contra o crime Organizado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 ASPECTOS HISTÓRICOS DO CONTROLE DE DROGAS	25
2.1 DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	25
2.2 CONTROLE INTERNACIONAL SOBRE DROGAS	29
2.3 DIPLOMAS INTERNACIONAIS	30
3 POLÍTICA CRIMINAL SOBRE DROGAS A NÍVEL INTERNACIONAL.....	34
3.1 A NOVA POLÍTICA CRIMINAL.....	34
3.2 CONCEITOS E DEFINIÇÕES SOBRE DROGAS ILÍCITAS.....	36
3.3 POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS NA ONU	37
3.4 MEDIDAS DE CONTROLE SOBRE USUÁRIO, PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO	41
3.5 DESPENALIZAÇÃO DO USO DE DROGAS.....	44
3.6 DESCRIMINALIZAÇÃO DO USO DE DROGAS	45
3.7 LEGALIZAÇÃO REGULAMENTADA	47
3.8 DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	49
4 MODELOS ALTERNATIVOS APRESENTADOS POR PAÍSES EUROPEUS	52
4.1 POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS NA EUROPA.....	52
4.2 POLÍTICA DE REDUÇÃO DE DANOS	53
4.3 JUSTIÇA RESTAURATIVA	55
5 POLÍTICA CRIMINAL SOBRE DROGAS EM PORTUGAL.....	58
5.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA LEGISLATIVA	58
5.2 A POLÍTICA CRIMINAL PORTUGUESA	59
5.3 DESPENALIZAÇÃO <i>VERSUS</i> DESCRIMINALIZAÇÃO DO CONSUMO.....	62
5.4 DOS DIREITOS DO INDICIADO	63
5.5 DA COMISSÃO PARA DISSUAÇÃO DA TOXICODEPENDÊNCIA	64
5.6 APLICAÇÃO DE SANÇÕES E TRATAMENTO.....	67
5.7 EFEITOS NO SISTEMA CARCERÁRIO	68
6 A POLÍTICA SOBRE CONSUMO DE DROGAS NO URUGUAI.....	70
6.1 ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE A LEGISLAÇÃO DE DROGAS	70
6.2 A NOVA POLÍTICA CRIMINAL.....	71
6.3 A INOVAÇÃO URUGUAIA E OS TRATADOS INTERNACIONAIS	71

6.4 RESULTADOS – AVANÇOS E RETROCESSOS – APRESENTADOS PELA REGULAMENTAÇÃO SOBRE CONSUMO, COMÉRCIO E DISTRIBUIÇÃO DE MACONHA.....	73
7 POLÍTICA CRIMINAL E A REGULAÇÃO DE DROGAS NO BRASIL	79
7.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	79
7.2 SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS	88
7.3 DESPENALIZAÇÃO <i>VERSUS</i> DESCRIMINALIZAÇÃO	93
7.4 INTERNAÇÃO COMPULSÓRIA	95
7.5 JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 635.659, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), QUE ANALISA A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA TIPIFICAÇÃO DO CRIME DE PORTE DE DROGAS PARA CONSUMO.....	97
7.6 PONTOS POSITIVOS E PONTOS NEGATIVOS	103
7.7 PERSPECTIVAS POSSÍVEIS DE SEREM IMPLEMENTADAS.....	110
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS.....	122

1 INTRODUÇÃO

O enfrentamento ao consumo de drogas ilícitas constitui-se num desafio imenso, uma vez que, há muitos anos, a sociedade mundial busca erradicá-lo, na chamada “guerra às drogas”, em que predomina a criminalização de pessoas que portam ou consomem drogas. Essas medidas somente têm produzido aumento na violência e empoderamento do crime organizado, sem, contudo, reduzir o consumo de drogas e enfraquecer o poder que o crime exerce sobre a sociedade, visto que grande parcela da população em todo o mundo faz uso de drogas¹, seja por razões culturais, medicinais ou apenas para satisfação do prazer.

Segundo o *Relatório Mundial sobre as Drogas*, divulgado em 2014 pela *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC)², 243 milhões de pessoas, ou seja, 5% da população mundial, de 15 a 64 anos de idade consumiu alguma droga ilícita na vida, principalmente substâncias do grupo da *cannabis*, dos *opiácios*, das cocaínas e das anfetaminas. Cerca de 27 milhões de pessoas, que corresponde a 0,6% da população adulta mundial, ou 1 em cada 200 pessoas, são consideradas usuárias problemáticas.

No Brasil, um dos mais importantes estudos sobre consumo de drogas, o *Levantamento Nacional de Álcool e Drogas* (LENAD), realizado por pesquisadores da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)³, uma pesquisa pioneira, traz uma amostragem representativa da população brasileira com relação ao consumo e à dependência de drogas. A substância ilícita mais consumida no Brasil é a maconha, em que 5,8% da população adulta, ou seja, 7,8 milhões de brasileiros adultos, já usaram maconha pelo menos uma vez na vida. Entre os adolescentes, a pesquisa mostra que 597 mil (4,3%) fizeram uso de maconha alguma vez, dentre quase 14 milhões de adolescentes brasileiros.

A prevalência do uso de cocaína uma vez na vida pela população adulta é de 3,8%, representando cerca de 5 milhões de brasileiros com 18 anos ou mais. Quanto a adolescentes, 2,3% declararam ter usado cocaína pelo menos uma vez. Em relação ao uso de tranquilizantes, 9,6% ou 8 milhões de indivíduos com 18 anos ou mais fizeram uso pelo menos uma vez na vida. Os estimulantes aparecem como a quarta maior prevalência (1,3%)

¹ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **World Drug Report 2016**. Disponível em: http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

² *Idem*. **Prevalência do uso de drogas no mundo permanece estável, diz Relatório Mundial sobre Drogas do UNODC**. 2014. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/06/26-world-drug-report-2014.html>. Acesso em: 19 jul. 2017.

³ LARANJEIRA, Ronaldo *et al.* (Sup.). **II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD)** – 2012. São Paulo: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas de Álcool e Outras Drogas (INPAD); UNIFESP, 2014. Disponível em: <http://inpad.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Lenad-II-Relat%C3%B3rio.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

entre adolescentes, apenas atrás da maconha, cocaína e de solventes (cola de sapateiro). Entre os adultos, a prevalência é de 2,7% uma vez na vida e 1,1% nos últimos doze meses, representando 1,5 milhão de brasileiros com 18 anos ou mais. Já o uso de crack, nos últimos doze meses pela população brasileira, é de 0,7%, representando mais de 800 mil pessoas, e 1,7 milhão de brasileiros (1,3%) relataram que usaram crack pelo menos uma vez na vida. Por ser uma pesquisa probabilística domiciliar, não contempla os moradores de rua.

Verifica-se que o debate acadêmico tem se concentrado sob diversos olhares sobre quais são as melhores políticas a serem adotadas no controle das drogas ilícitas, percebendo-se uma polarização mundial. Muitos pesquisadores defendem uma solução mais repressiva, exclusivamente na tutela do Direito Penal, enquanto que outros defendem a descriminalização completa, como se apenas a alteração legislativa possa resolver essa questão complexa e controvertida. As melhores evidências científicas orientam para políticas públicas que tenham como base uma abordagem mais humana e efetiva, colocando ênfase na prevenção e no tratamento. Existe ainda o enfoque econômico e o impacto na segurança pública.

Do ponto de vista econômico, é preciso compreender que os custos associados às ações relacionadas às drogas são de grande importância para avaliação das políticas públicas, todavia inexistem pesquisas que apontem com exatidão esse custo social. Segundo a *London School of Economics*⁴, a guerra às drogas consumiu US\$ 1 trilhão, sendo responsável por cerca de 40% das prisões em todo o mundo. Conforme o *Relatório Europeu sobre Drogas*⁵, de 2017, estima-se que essa conta aponte entre 0,01 e 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) em 23 países europeus que realizaram pesquisas nos últimos dez anos. Porém, tais despesas correspondem apenas a uma parte do custo suportado pela sociedade, que pode ser ampliado se considerados outros custos suportados pelas pessoas, como, por exemplo, planos de saúde, perda da produtividade e afastamento do trabalho, gastos com doenças e mortes prematuras. De acordo com o *Relatório*, esse custo pode ser elevado para 0,1 e 2% do PIB.

Becker⁶ afirma ser o crime “*is an economically important activity or ‘industry’ [...]*”, razão pela qual muitos economistas têm demonstrado interesse por esse problema, visto que o aumento da criminalidade pode arrefecer o nível de atividade econômica de uma região na

⁴ RODAS, Sérgio. Guerra às drogas sobrecarrega prisões e alimenta massacres. **Consultor Jurídico**, 8 jan. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-08/guerra-drogas-sobrecarrega-prisoos-alimenta-massacres>. Acesso em: 19 jul. 2017.

⁵ EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION (EMCDDA). **Relatório europeu sobre drogas. Tendências e evoluções**. 2017. Disponível em: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4541/TDAT17001PTN.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

⁶ BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 1, p. 169-217, 1968. p. 170.

medida em que desestimula novos investimentos. Ressalta-se que os preços dos produtos são majorados considerando os custos contidos no que se refere à segurança. Ainda nos conceitos de Becker⁷, o tráfico de drogas está classificado como lucrativo e econômico.

Quanto ao impacto na Segurança Pública,

na mesma velocidade que a sociedade evolui, a criminalidade avança sobre todos os segmentos e camadas da população [...]. O trabalho científico é fundamental para compreender o crime e a violência em um contexto mais amplo, que vai além dos números.⁸

É indiscutível afirmar que o fracasso da política sobre drogas em muitos países, entre eles Estados Unidos e Brasil, tendo este se deixado levar pelas orientações daquele com base apenas no proibitismo penal, corroborado depois pelas convenções da Organização das Nações Unidas (ONU), tem produzido uma superlotação do sistema carcerário, fortalecido as organizações criminosas e aumentado o uso de substâncias psicotrópicas.⁹

Dados do *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN)*¹⁰ revelam que a população carcerária nos Estados Unidos conta com 2.228.424 presos, seguida da China, com 1.657.812 presos, Rússia, com 673.818, e Brasil, com 607.731 presos. Ressalta-se que esses números se referem aos crimes tentados/consumados pelos quais as pessoas privadas de liberdade foram condenadas ou aguardam julgamento. Conforme esse documento, o número de vagas no sistema prisional brasileiro é de 376.669, apresentando um déficit de 231.062, com uma taxa de ocupação de 161%, o que representa que um espaço para 10 presos acaba abrigoando 16 presos.

O Brasil possui, ainda, 147.937 presos domiciliares (idosos, doentes, políticos etc.), com monitoramento eletrônico, segundo o Conselho Nacional de Justiça.¹¹ Destaca-se que, dentre estes, 27% estão presos pelo crime de tráfico de drogas, distinguindo em gênero, tem-se que 25% são homens, e 63% das mulheres estão encarceradas por esse mesmo delito.

⁷ BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, n. 1, p. 169-217, 1968.

⁸ VIÉGAS, F. **Violência e crime**. 2004. Disponível em: <http://www.analisefinanceira.com.br/artigos/economia/ocrime.htm>. Acesso em: 19 jul. 2017. p. 1.

⁹ A Organização Mundial da Saúde (OMS) manifestou-se pela impropriedade do termo “entorpecente”, sugerindo a utilização de “dependência e drogas que produzem dependência” (GRECO FILHO, Vicente. **Tóxicos: prevenção-repressão**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 4).

¹⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. [2017?]. Disponível em: <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>. Acesso em: 19 jul. 2017.

¹¹ MONTENEGRO, Manuel. CNJ divulga dados sobre nova população carcerária brasileira. **CNJ**, 5 jun. 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61762-cnj-divulga-dados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira>. Acesso em: 19 jul. 2017.

Todavia, esses números não são absolutos, pois vários estados brasileiros não enviaram dados sobre sua população carcerária.

Segundo Lemgruber¹², a pena de prisão é cara e ineficaz, não inibe a criminalidade, não reeduca o agente delituoso e, muitas vezes, estimula a reincidência criminal, visto que criminosos que cumprem pena saem das penitenciárias e, em geral, cometem crimes mais graves. É inquestionável o fato de que o tráfico de drogas se transformou num negócio altamente produtivo para as organizações criminosas, que, em decorrência do proibicionismo, aprofundou a corrupção policial e das forças de segurança do país, favorecendo a constituição de milícias e um sem-número de organizações criminosas.¹³

Em relação às drogas, diante da incapacidade do Estado em oferecer perspectivas de vida para a juventude, o crime organizado ganhou espaço para recrutar jovens que vivem em situação de vulnerabilidade social, incentivados por um mercado consumista e publicitário, que atua fortemente no seu imaginário, tendo como resultado a elevação do consumo e comércio de drogas e elevado grau de encarceramento pelo delito de tráfico de drogas. Em busca de políticas alternativas, que tratem de regulação sobre o consumo de drogas, alguns renomados juristas questionam a forma de enfrentamento da questão, como indaga Jorge de Figueiredo Dias¹⁴: “a partir de que ponto de vista, sendo assim, pode se considerar como solução dotada de sentido político-criminal uma criminalização que não só se revela totalmente ineficaz para impedir tais situações, como inclusivamente as provoca?”. Assevera que os consumidores devem poder eximir-se de eventual responsabilização penal se aceitarem as condições impostas pelo Estado para seu tratamento, incluindo a distribuição controlada, respeitando o princípio da dignidade humana.

Em recente palestra, no evento que marcou os 10 anos da Lei de Drogas, ocorrido no Superior Tribunal de Justiça, o ex-presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso¹⁵ defendeu a agilidade na adoção de novas políticas para o enfrentamento das drogas, de forma a barrar o avanço do crime organizado. “O Estado está perdendo o controle do seu próprio

¹² LEMGRUBER, Julita. Controle da criminalidade: mitos e fatos. **Revista Think Tank**, ano V, n. 15, jun.-ago. 2001. Disponível em: https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2011/06/Controle-da-criminalidade_mitos-e-fatos.pdf. Acesso em: 10 ago. 2017.

¹³ CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

¹⁴ DIAS, Jorge de Figueiredo. **Uma proposta alternativa ao discurso da criminalização/descriminalização das drogas**. 2013. Disponível em: <http://www.ibadpp.com.br/wp-content/uploads/2013/02/Drogas-JorgedeFigueiredoDias.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

¹⁵ BRASIL ESTÁ PERDENDO o controle de seu território para o crime, diz FHC. **Revista Consultor Jurídico**, 2 maio 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-02/brasil-perdendo-controle-territorio-crime-fhc>. Acesso em: 20 jul. 2017.

território”¹⁶, destacou o ex-presidente sobre a atuação das organizações criminosas em presídios e zonas de fronteira. Defendeu ainda a adoção de medidas que substituam a lógica da punição por uma perspectiva de conscientização e que direcionem as ferramentas de combate especificamente para os grupos criminosos organizados. No mesmo evento, o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luis Roberto Barroso¹⁷ defendeu a descriminalização da *cannabis*, citando experiências de outros países que liberaram a maconha e tornaram mais eficiente o combate ao tráfico de drogas: “o que tem que se discutir é se a oferta de drogas vai ser controlada pelo Estado ou pelo bandido”.

Em outubro de 2012, os governos da Colômbia, Guatemala e do México emitiram uma declaração conjunta pedindo uma Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS) a ser realizada sobre a urgente questão da política de drogas, tendo a 30ª Sessão Especial ocorrida entre 19 e 21 de abril de 2016. Após uma série de debates, foi apresentado um relatório final com uma série de proposições, que vai desde a redução da demanda até a cooperação internacional, incluindo a necessidade de integrar a perspectiva de gênero e de medidas alternativas ou adicionais à condenação ou a punição.¹⁸

Na mesma direção, avança a Comissão Global de Política sobre Drogas¹⁹, criada pela ONU, que congrega personalidades do mundo inteiro, como o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O relatório de 2016 enfatiza o fracasso da proibição às drogas, realça os benefícios de uma descriminalização bem implementada e propõe alternativas ao encarceramento e regulação dos mercados como sendo o próximo passo lógico na reforma das políticas sobre drogas após a descriminalização.

¹⁶ BRASIL ESTÁ PERDENDO o controle de seu território para o crime, diz FHC. **Revista Consultor Jurídico**, 2 maio 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-02/brasil-perdendo-controle-territorio-crime-fhc>. Acesso em: 20 jul. 2017.

¹⁷ SEGUNDO dia do seminário sobre Lei de Drogas discute distorções do sistema punitivo e descriminalização da maconha. **STJ**, 26 abr. 2017. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Segundo-dia-do-semin%C3%A1rio-sobre-Lei-de-Drogas-discute-distor%C3%A7%C3%B5es-do-sistema-punitivo-e-descriminaliza%C3%A7%C3%A3o-da-maconha. Acesso em: 19 jul. 2017.

¹⁸ INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM (IDPC). **Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS) sobre o problema mundial das drogas**: relatório do processo. Set. 2016. Disponível em: http://fileserv.idpc.net/library/UNGASS_Proceedings_PT.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

¹⁹ CRUZ, Camila. Comissão Global de Política sobre Drogas publica relatório 2016. **Caminhos do Cuidado – Observatório**, 1 dez. 2016. Disponível em: <http://www.observatorio.caminhosdocuidado.org/noticias/item/18856-comissao-global-de-politica-sobre-drogas-publica-relatorio-2016>. Acesso em: 19 jul. 2017.

No Brasil, o debate sobre a inconstitucionalidade da Lei n. 11.343²⁰, “lei de drogas”, encontra-se em análise no STF através do Recurso Extraordinário n. 635.659²¹, sendo julgado parcialmente procedente, cujo resultado apresenta três votos a zero para a descriminalização. O ministro do STF Teori Zavascki, morto em 2016, pediu vistas do processo em setembro de 2015, tendo sido substituído pelo ministro Alexandre de Moraes, a quem cabe agora emitir seu voto. O debate sobre a descriminalização tomou força no início de 2017, com os massacres em penitenciárias do norte do país, que deixaram centenas de mortes, em razão da superlotação do sistema.

O relatório da organização *Human Rights Watch*²² salienta que o fato de a Lei de Drogas do Brasil, a partir de 2006, endurecer as penas para traficantes foi o fator-chave para o drástico aumento da população carcerária brasileira. Para esquentar o debate, recentemente o Superior Tribunal de Justiça (STJ)²³ julgou recurso sobre um caso de tráfico de drogas, em que o indivíduo havia sido preso e condenado em segunda instância, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, após ser preso com 0,7 gramas de crack. Em sua decisão, o ministro Rogerio Schietti Cruz, do STJ, destacou que a apreensão de apenas 0,7 gramas de droga e a ausência de diligências para comprovar o tráfico tornaram a condenação totalmente descabida.

Em audiência pública, realizada em 17 de novembro de 2016, o Conselho Nacional do Ministério Público discutiu a necessidade de reforma da política de drogas no Brasil. Em evento promovido pela Comissão de Defesa de Direitos Fundamentais, o presidente da Comissão, procurador Fábio George Cruz da Nóbrega²⁴, declarou que o foco do evento era promover o amplo debate sobre a reforma da Política de Drogas vigente no país, o impacto

²⁰ BRASIL. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 635.659**. São Paulo. Ministro Relator Gilmar Mendes. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4034145&numeroProcesso=635659&classeProcesso=RE&numeroTema=506>. Acesso em: 8 ago. 2017.

²² BRASIL: eventos de 2016. **Human Rights Watch**. 2017. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2017/country-chapters/298766#237f70>. Acesso em: 20 jul. 2017.

²³ STJ APONTA pena de tráfico por 0,7g de crack como exemplo de falha na lei. **Consultor Jurídico**, 20 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-20/stj-aponta-pena-traffic-07g-exemplo-falha-lei>. Acesso em: 20 jul. 2017.

²⁴ AUDIÊNCIA pública discute a reforma da política de drogas no Brasil e a atuação do MP. **Conselho Nacional do Ministério Público**, 17 nov. 2016. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9853-audiencia-publica-discute-a-reforma-da-politica-de-drogas-no-brasil-e-a-atuacao-do-mp>. Acesso em: 19 jul. 2017.

sobre a vida da população brasileira, a relação com as questões de saúde pública e com o aumento significativo do encarceramento, além de buscar identificar as possibilidades de atuação do Ministério Público nessa questão.

Este é um tema fundamental, e é uma honra para o CNMP ter todos aqui. Esta discussão é um ponto de partida. A partir dela, esperamos que relatórios sejam aprovados e que haja um debate sobre uma estratégia nacional de articulação do Ministério Público brasileiro nessa área.²⁵

Nesse evento, várias vozes de especialistas em todas as áreas defenderam que o paradigma proibicionista deve dar lugar a uma política voltada para a área da saúde e redução de danos.

Outras vozes ecoam na defesa da descriminalização do consumo de drogas, como a *Law Enforcement Against Prohibition* (LEAP), que, no Brasil, é intitulada *Agentes da Lei Contra a Proibição* (LEAP BRASIL). Essa organização internacional é formada para dar voz a policiais, juízes, promotores e demais integrantes do sistema penal que, compreendendo os danos e sofrimentos provocados pela “guerra às drogas”, claramente se pronunciam pela legalização e consequente regulação da produção, do comércio e do consumo de todas as drogas. A juíza de Direito aposentada Maria Lucia Karam²⁶, presidente da LEAP BRASIL, em palestra proferida, afirmou: “Se drogas são ruins, a ‘guerra às drogas’ é muito pior. É infinitamente maior o número de pessoas que morrem por causa dessa nociva e sanguinária guerra do que pelo consumo das próprias drogas”. Para a juíza, essa política contida nos dispositivos criminalizadores das Convenções da ONU e das leis internas dos mais diversos países, entre elas a Lei n. 11.343²⁷, do Brasil, é hoje “uma das maiores fontes de violações a princípios assegurados em normas escritas nas declarações internacionais de direitos humanos e nas constituições democráticas”.

Por essas razões, o foco desta pesquisa está centrado no impacto proibicionista no Brasil, levando em consideração as convenções dos organismos internacionais e das políticas

²⁵ AUDIÊNCIA pública discute a reforma da política de drogas no Brasil e a atuação do MP. **Conselho Nacional do Ministério Público**, 17 nov. 2016. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9853-audiencia-publica-discute-a-reforma-da-politica-de-drogas-no-brasil-e-a-atuacao-do-mp>. Acesso em: 19 jul. 2017.

²⁶ KARAM, Maria Lucia. **Drogas: legalizar para respeitar os direitos humanos**. 2015. Disponível em: http://www.leapbrasil.com.br/site/wp-content/uploads/2017/04/119_Drogas-legalizar-para-respeitar-os-direitos-humanos-UFBA.pdf. Acesso em: 8 ago. 2017.

²⁷ BRASIL. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

internacionais, e nas estratégias de regulação das substâncias que estão sendo apresentadas como alternativa ao controle essencialmente penal. Serão analisadas as semelhanças e dimensões territoriais, para que seja possível uma abordagem interdisciplinar do tema, considerando as áreas da Saúde, Criminologia, Ciências Sociais e do Direito, a fim de sugerir alterações na Política Criminal brasileira a partir das experiências de outros países.

É inegável o discurso de que a solução para uma questão dessa complexidade esteja muito longe da abordagem meramente limitada ao campo jurídico, como tem sido conduzido até agora, pois a busca de caminhos diferentes desse discurso passa pela necessidade de desconstruir as políticas atuais e revisar os tratados internacionais. É de extrema importância respeitar aspectos importantes, como a cultura dos povos, as dimensões territoriais, o processo de formação político-cultural, para evitar que, mais uma vez, ocorram os equívocos da importação de leis de outros países. Essas leis precisam ser amplamente discutidas, considerando a transdisciplinaridade das ciências envolvidas, como defendem Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade²⁸ quando referem o preocupante problema do consumo de estupefacientes, que “hoje parecem não subsistirem dúvidas sobre o caráter drasticamente disfuncional da descriminalização deste crime sem vítima”.

Nesse sentido, este estudo apresenta a estratégia adotada por Portugal, que através do Conselho de Ministros aprovou a Resolução n. 46/99²⁹, criando a Estratégia Nacional de Luta contra a Droga (ENLCD), Valente³⁰ afirma que esse documento é “essencialmente voltado para o futuro, que pressupõe a apreciação do passado”, pois está focado em cinco convicções que englobam “um reconhecimento da dimensão mundial do problema da droga”, uma convicção humanista, uma atitude pragmática, uma maior prevenção e uma maior segurança. Na mesma direção, cita que a descriminalização da aquisição, da detenção e da posse de drogas para consumo e a descriminalização do consumo privado de drogas constam no ordenamento jurídico português através da Lei n. 30/2000³¹ e do Decreto-Lei n. 130-

²⁸ DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia. O homem delinquente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 423.

²⁹ PORTUGAL. **Resolução do Conselho de Ministros n. 46/99**. Aprova a estratégia nacional de luta contra a droga. 1999. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/316939/details/maximized>. Acesso em: 5 mar. 2017.

³⁰ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas: reflexões sobre o quadro legal**. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014. p. 15.

³¹ PORTUGAL. **Lei n. 30/2000, Lei do Consumo de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, de 29 de novembro de 2000**. Disponível em: https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/1509/201704151434/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficepo rtlet_rp=indice. Acesso em: 5 mar. 2017.

A/2001³², alterados pelo no Decreto-Lei n. 114/2011³³, que exclui a liberação e a regulação do comércio de drogas. A Comissão para a Estratégia Nacional de Combate às Drogas (CENCD) apoiou a proposta de José de Faria Costa³⁴ de que

a única alternativa à criminalização da detenção para consumo que pode ser considerada compatível com as Convenções Internacionais é, justamente, a sua proibição por meio do ilícito de mera ordenação social – argumento que levaria a excluir, liminarmente, o modelo de mera legalização do consumo.

Entretanto, o membro da Comissão Daniel Sampaio enfatiza que

a Comissão pode descriminalizar o consumo privado, assim como a posse ou aquisição para esse consumo. Isso significa simplesmente que ninguém deverá ser preso por consumir drogas [...]. É preciso esclarecer que não se está a propor a legalização das drogas, nem a sua difusão liberal, nem se está a diminuir a luta contra o tráfico. Descriminalizar não significa despenalizar.³⁵

Nesse enfoque criminológico, transdisciplinar e dialético que esta investigação vai se orientar, buscando propor uma política criminal³⁶ antiproibicionista (direito penal mínimo), com programas de redução de danos e acompanhamento na área da saúde mental. Em primeira análise, visa diagnosticar os discursos que orientam a política de repressão às drogas, para que, em um segundo momento, possa apontar alternativas que sejam viáveis, baseadas em experiências concretas de outros países, considerando as peculiaridades do Brasil. Diante dessa dicotomia entre direito penal máximo e direito penal mínimo, apresentam-se as tendências contemporâneas de enfoques sanitário, humanístico e democrático. Valente³⁷ assevera que “o caminho da descriminalização do consumo de estupefacientes e de

³² *Idem*. **DL n. 130-A, de 23 de abril de 2001**. Estabelece a organização, o processo e o regime de funcionamento da comissão para a dissuasão da toxicodependência, a que se refere o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 30/2000, de 29/11, e regula outras matérias complementares. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=193&tabela=leis. Acesso em: 25 jul. 2017.

³³ *Idem*. **Decreto-Lei n. 114/2011**. Transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública, liquida o património dos governos civis e define o regime legal aplicável aos respectivos funcionários. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/146221/details/maximized>. Acesso em: 25 jul. 2017.

³⁴ COSTA, 1999 *apud* VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas: reflexões sobre o quadro legal**. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014.

³⁵ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas: reflexões sobre o quadro legal**. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014. p. 17.

³⁶ Zaffaroni conceitua a política criminal como sendo “a ciência ou a arte de selecionar os bens (ou direitos) que devem ser tutelados jurídica e penalmente e escolher os caminhos para efetivar tal tutela, o que iniludivelmente implica a crítica de valores e caminhos já eleitos” (ZAFFARONI, Eugênio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 132).

³⁷ VALENTE, *op. cit.*, p. 78.

substâncias psicotrópicas assenta no princípio humanista, que preconiza a exigência do respeito pelos princípios fundamentais do nosso sistema jurídico”.

Com base nesse contexto, serão analisados no Capítulo II a evolução histórica do proibicionismo, assim como seus fundamentos, leis e tratados internacionais que orientam a política criminal dos países signatários.

A seguir, no Capítulo III, abordam-se as políticas de drogas adotadas por outros países, considerando a definição de drogas, medidas de controle sobre o usuário, produção e distribuição de drogas, e outras formas de controle como a descriminalização, despenalização e legalização controlada.

No Capítulo IV, serão discutidos os modelos alternativos apresentados pelos países europeus, como a política de redução de danos e a justiça restaurativa em oposição ao radicalismo punitivo adotado por alguns países.

Posteriormente, no Capítulo V, faz-se uma abordagem da política criminal sobre drogas em Portugal, enfatizando sua evolução histórica, a descriminalização e a despenalização, passando pela Comissão de Dissuasão da Dependência, sanções, tratamento e direitos do dependente indiciado, bem como os efeitos no sistema carcerário.

No Capítulo VI, faz-se a análise da inovadora política criminal adotada pelo Uruguai, verificando os resultados apresentados pela regulamentação nas relações de consumo, comércio e distribuição de maconha.

A situação da política de drogas adotada pelo Brasil é analisada no Capítulo VII, através da evolução histórica da legislação, suas influências, modelos oficiais e estratégias de política criminal. Analisam-se o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, a internação compulsória, a (in) constitucionalidade material do crime de porte de drogas para consumo próprio, por violação dos princípios da necessidade, indisponibilidade e da eficácia da intervenção do Direito Penal, e as propostas alternativas ao proibicionismo no Brasil em contraponto aos projetos de lei em discussão no Congresso Nacional.

Esta pesquisa procura indagar se é possível estabelecer uma política criminal alternativa de controle de drogas que possa ser aplicada sem apresentar riscos à saúde pública, ao mesmo tempo que seja garantidora de direitos e garantias individuais, e não se constitua em problema de segurança pública. Para tanto, utiliza-se uma pesquisa bibliográfica e legislativa, nas áreas jurídica e social, bem como das experiências do autor em viagem pela Europa e de estudo em Portugal, adquirindo obras e dialogando com pessoas e autoridades policiais sobre as práticas implantadas nesses países. Busca-se, assim, apresentar uma pesquisa que aponte alternativas viáveis de controle de drogas no Brasil, fundada numa visão

de respeito aos direitos fundamentais de humanidade, fraternidade e dignidade da pessoa humana.

Diante do exposto, o problema de pesquisa a ser enfrentado nesta dissertação de mestrado é se a atual política criminal de consumo de drogas no Brasil apresenta uma resposta adequada à prevenção criminal e o respeito à liberdade e dignidade da pessoa humana.

Por hipóteses, buscou-se verificar se a política criminal de guerra às drogas protagonizadas pela maioria dos, em especial os latino-americanos e o Brasil, estão de acordo com os princípios constitucionais de respeito às garantias e liberdades individuais e se respondem a prevenção da criminalidade.

Como objetivo geral, se a política criminal de drogas de Portugal e do Uruguai que apresentam alternativas à sanção penal possui viabilidade de aplicação no Brasil.

Já como objetivos específicos:

- 1) Conhecer a estratégia de luta contra o consumo de drogas apresentada por Portugal e a regulação do mercado de produção, comercialização e consumo de drogas no Uruguai;
- 2) Identificar aspectos positivos e negativos da política criminal de drogas;
- 3) Propor alternativas que respeite as garantias e liberdades individuais previstas constitucionalmente.

A justificativa para realização deste trabalho, além do que já foi exposto, reside no fato de que o tema abordado neste trabalho reveste-se de grande importância para as instituições policiais, posto que incide diretamente nos indicadores de violência de criminalidade.

Assim, pode-se ter um trabalho científico de pesquisa bibliográfica e documental, bem como das posições legais e doutrinaria existentes a nível internacional, dos países estudados e do Brasil.

A metodologia de pesquisa foi constituída de métodos e técnicas de análise de leis, doutrinas, relatórios, periódicos, artigos, de tal forma a possibilitar a análise e desenvolver as argumentações no sentido de responder aos objetivos estabelecidos.

No que concerne à abordagem, a pesquisa teve enfoque qualitativo, a partir do levantamento de dados e informações sobre a política criminal dos países estudados, bem como dos organismos internacionais, de forma a propiciar uma análise comparativa.

Como se trata de uma pesquisa bibliográfica, documental e de levantamento de dados, foram buscados diversos livros, leis, artigos existentes, relacionados à política criminal sobre drogas de Portugal e Uruguai.

Neste sentido, conforme a doutrina: “na pesquisa bibliográfica, a fonte de informações, por excelência, estará sempre na forma de documentos escritos, estejam eles impressos ou depositados em meios magnéticos ou eletrônicos” (CERVIO; BERVIAN; SILVA, 2007, p.80).

2 ASPECTOS HISTÓRICOS DO CONTROLE DE DROGAS

2.1 DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O consumo de drogas esteve sempre presente na sociedade, através de várias formas ao longo da história da humanidade. É importante ressaltar que, do ponto de vista jurídico, tem-se dois tipos de drogas: lícitas e ilícitas.

As drogas lícitas são as mais comuns e amplamente consumidas, como o álcool e o tabaco. Segundo a Organização Mundial da Saúde³⁸ (OMS), em 2004, cerca de 2 bilhões de pessoas consumiam bebidas alcoólicas com alguma regularidade, sendo que aproximadamente 80 milhões padeciam de alguma sorte de alcoolismo. Já em 2014, o *Relatório Global sobre Álcool e Saúde*³⁹, que informa sobre o consumo de álcool no mundo e avalia os avanços realizados nas políticas de álcool, revelou o preocupante fato de que ¼ do álcool puro consumido no mundo tem origem ilegal, sendo, portanto, não regulamentado. Quanto ao tabaco, segundo estimativa da OMS⁴⁰, é responsável por aproximadamente 5 milhões de mortes anuais em todo o mundo, o que representa cerca de 8,8% das mortes registradas todos os anos no planeta.

Quanto às drogas ilícitas, podem ser caracterizadas como prejudiciais à saúde humana ou estarem relacionadas a algum tipo específico, como a morfina e a maconha, de valor medicinal. Seibel e Toscano Jr.⁴¹ consideram que se trata de uma presença constante no tempo associada não apenas à medicina e à ciência, mas também ligada a questões culturais, festas, magia e religião.

O resultado deixado pelo abuso do consumo de drogas pelo ser humano remonta a milhares de anos, apontando para regiões como China, Egito, Índia e América. Laura Nunes e Jorge Trindade⁴² asseguram que há muito tempo os homens se refugiam nas drogas e delas se

³⁸ WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Global Status Report on Alcohol 2004**. 2004. Geneva: World Health Organization, 2004. p. 1. Disponível em: www.who.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

³⁹ CENTRO DE INFORMAÇÕES SOBRE SAÚDE E ÁLCOOL (CISA). **Relatório Global sobre Álcool e Saúde – 2014**. 27 maio 2014. Disponível em: <http://www.cisa.org.br/artigo/4429/relatorio-global-sobre-alcool-saude-2014.php>. Acesso em: 26 jul. 2017.

⁴⁰ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Neurociências: consumo e dependência de substâncias psicoativas**. Resumo. 2004. Disponível em: http://www.who.int/substance_abuse/publications/en/Neuroscience_P.pdf. Acesso em: 26 jul. 2017.

⁴¹ SEIBEL, Sergio Dario; TOSCANO JR., Alfredo. **Dependência de drogas**. São Paulo: Atheneu, 2001.

⁴² NUNES, Laura M.; TRINDADE, Jorge. **Crime e drogas: relações psicológicas, comportamentais e jurídicas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

servem para alcançar euforia e conforto, procurando chegar a momentos de inspiração, esquecimento, de grande energia e de apoio para inúmeras tarefas e atividades, caso da civilização egípcia, em que o cânhamo era fonte de esquecimento dos problemas, servindo também para enganar a fome e o cansaço.

Na América do Sul, a antiga civilização Inca recorria às folhas de coca, de onde tiravam seu efeito energético, até hoje muito utilizada, além de ser considerada uma planta sagrada. Antes da era cristã, o ópio era referido como representante da alegria em registros deixados pelos sumérios, mas mais tarde viria a se revelar como uma gravíssima ameaça contra a qual a China teve de travar uma dura batalha para livrar seu povo dessa dependência.⁴³ No Brasil, o ópio e seus derivados, considerados atualmente como substâncias ilegais, foram utilizados em várias medicações como xaropes para tosse e até mesmo para “acalmar as crianças”, tendo sido comercializados nas farmácias até o início do século XX.⁴⁴

Na China foram encontradas as primeiras evidências do uso da *cannabis*, onde achados arqueológicos e históricos indicam que essa planta era cultivada para obtenção de fibras extraídas do seu caule 4.000 anos antes de Cristo, utilizadas para fabricar fios, cordas, tecidos e até papel. Posteriormente, seus frutos passaram a servir como alimento e como medicamento, sendo relatado na mais antiga farmacopeia, o *pen-ts ao ching*, cujas indicações serviam para dores reumáticas, constipação intestinal, malária etc. No início da era cristã, o fundador da cirurgia chinesa usava um composto da planta com vinho para anestésiar os pacientes durante as cirurgias.⁴⁵ A primeira referência do uso da *cannabis* como substância psicoativa também está contida na *pen-ts ao ching*: “[...] *ma-fen* (o fruto da *cannabis*) [...] se tomado em excesso pode produzir visão de demônios [...] por um tempo prolongado faz a pessoa comunicar-se com espíritos [...]”.⁴⁶

Na Índia, o uso da *cannabis* teve grande difusão, seja como droga recreativa ou medicamentosa. Por estar associada à religião, era vista como sagrada, sendo considerada fonte de felicidade, doadora de alegria e libertadora, em razão dos efeitos psicoativos. Para uso medicinal, era utilizada como analgésico, anticonvulsivo, anestésico, anti-inflamatório etc. Posteriormente, várias restrições foram impostas para limitar o uso médico e

⁴³ LYMAN, 2014 *apud* NUNES, Laura M.; TRINDADE, Jorge. **Crime e drogas**: relações psicológicas, comportamentais e jurídicas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

⁴⁴ SEIBEL, Sergio Dario; TOSCANO JR., Alfredo. **Dependência de drogas**. São Paulo: Atheneu, 2001.

⁴⁵ ZUARDI, Antônio Waldo; CRIPPA, José Alexandre de Souza; GUIMARÃES, Francisco Silveira *et al.* **Cannabis e saúde mental**. Ribeirão Preto: FUNPEC-Editora, 2008.

⁴⁶ *Ibidem*.

a experimentação da *cannabis*. Nos Estados Unidos, foi aprovado uma lei em 1937, denominada *Marihuana Tax Act*, que exigia registro e taxava o uso para fins médicos e maior valor para outro uso. Essa medida significou a proibição do uso da *cannabis* no território americano, deixando de figurar na farmacopeia em 1941.⁴⁷

A partir da segunda metade do século XX, a *cannabis* adquiriu grande importância social, em razão de seu consumo como finalidade *hedonística*. Na Europa, intelectuais reuniam-se para usarem a droga. Nas Américas, inclusive no Brasil, era comum o consumo entre os negros, que se reuniam para consumo em grupos nos finais de semana. O uso continuava restrito a pequenos grupos, constituído por pessoas de baixo poder aquisitivo, sendo conhecida como o “ópio dos pobres”. No México, também era utilizada por populações mais pobres, tendo sido através de imigrantes mexicanos que a *cannabis* chegou aos Estados Unidos, com finalidade recreativa. Do início do século XX até os anos 1950, seu uso estava restrito aos bairros negros e de imigrantes mexicanos e porto-riquenhos.⁴⁸

A partir dos anos 1960, o uso da *cannabis* alastrou-se pela população jovem de todo o mundo, continuando até os dias atuais. Em razão do crescimento espantoso no consumo, aumentou o interesse científico pela planta, tendo sido estudados seus efeitos terapêuticos, através do *THC* e do *canabidiol*. Em 2005, um laboratório farmacêutico conseguiu aprovar no Canadá a liberação para comercializar uma medicação à base de *THC* e *CBD*, para alívio de dor neuropática em pacientes com esclerose múltipla, buscando autorização no Reino Unido e na Comunidade Europeia.⁴⁹

No século XX, outras drogas foram criadas pelo manuseio de átomos e íons, moles e moléculas, surgindo as drogas sintéticas. Surgiram também as anfetaminas, com destaque para o *LSD* (Dietilamida do Ácido Lisérgico). No movimento hippie, nas décadas de 1960/70, houve a explosão do consumo de drogas, mais precisamente nos países ocidentais do Norte da Europa e América, não estando limitado a determinadas classes sociais. Nas décadas de 1980/90, assistiu-se à proliferação descontrolada das drogas químicas, quando a ONU reconheceu não controlar a produção e a distribuição de drogas.⁵⁰

Assim, constata-se que, desde a metade do século passado, as instituições tentam estabelecer formas de controle e regulamentação das drogas ilegais. A *Single Convention on*

⁴⁷ ZUARDI, Antônio Waldo; CRIPPA, José Alexandre de Souza; GUIMARÃES, Francisco Silveira *et al.* **Cannabis e saúde mental**. Ribeirão Preto: FUNPEC-Editora, 2008.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ LALLEMAND; SCHEPENS, 2005 *apud* NUNES, Laura M.; TRINDADE, Jorge. **Crime e drogas: relações psicológicas, comportamentais e jurídicas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

Narcotic Drugs, de 1961, definiu normas para o controle internacional do ópio e de seus derivados, da coca, *cannabis*, limitando os governos quanto à produção para fins médicos e de investigação; em 1971, através da *Convention on Psycho-tropic Substances*, ampliou-se o controle antes definido e foram incluídos na lista de drogas alguns alucinógenos, como o LSD, alguns estimulantes, anfetaminas e sedativos; em 1981, criou-se um programa para 5 anos, através da *International Drug Abuse Control Strategy*. Na mesma década, através de uma declaração da *United Nation General Assembly*, o tráfico de drogas passou a ser classificado como “uma atividade criminal de cariz internacional” que constituía uma grande ameaça à segurança e ao desenvolvimento dos povos.⁵¹

Entretanto, as medidas de controle e regulamentação, de prevenção do consumo e repressão ao tráfico de drogas não foram suficientes. Como afirma Poiares⁵², a droga abandonou os salões e deixou os clubes elitistas, passando a invadir as ruas das cidades, entrando também nos bairros operários. A droga expandiu-se, desenvolveu-se e generalizou-se.

No Brasil, a cocaína surgiu de forma epidêmica nas últimas décadas do século XX, administrada na forma intranasal e endovenosa, assinalando mais um problema: a infecção pelo vírus HIV. Na década de 1990, surgiu o crack (mistura de cocaína e bicarbonato de sódio, aquecida e fumada na forma de pedra), com grande abrangência, expandindo-se em todas as comunidades, sendo utilizado especialmente por jovens com menos de 20 anos, de todas as classes sociais, sobretudo pelos integrantes das classes mais baixas.⁵³

O baixo custo do produto e o grande potencial de dependência impulsionaram o aumento do consumo de crack por todo o país. No estado de São Paulo, surgiu uma comunidade de usuários, concentrados no centro da cidade, que ficou conhecida como “cracolândia”, composta por milhares de pessoas, entre homens, mulheres e até mesmo crianças, de todas as classes sociais, que abandonaram suas famílias em razão da dependência.

2.2 CONTROLE INTERNACIONAL SOBRE DROGAS

⁵¹ LYMAN, 2016 *apud* NUNES, Laura M.; TRINDADE, Jorge. **Crime e drogas**: relações psicológicas, comportamentais e jurídicas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

⁵² POIARES, Carlos Alberto. Contribuição para uma análise histórica da droga. **Toxicodependências**, ano 5, n. 1, p. 3-11, 1999. Disponível em: http://www.sicad.pt/BK/RevistaToxicodependencias/Lists/SICAD_Artigos/Attachments/293/artigo%201_1999.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

⁵³ SEIBEL, Sergio Dario; TOSCANO JR., Alfredo. **Dependência de drogas**. São Paulo: Atheneu, 2001.

Os primeiros tratados internacionais foram editados no início do século XX, no entanto, no século XIX, já haviam debates entre médicos e cientistas acerca da imposição de restrições ao uso de substâncias psicoativas, sendo que o ópio continuava como a substância mais consumida, principalmente na forma de medicamento chamado *laudanum*. Retrato dessa situação é a publicação, em 1820, da obra *The Confessions of an English Eater*⁵⁴, em que o autor Thomas de Quincey confessa o consumo de ópio, inicialmente para tratamento de doença, depois na forma recreativa, culminando com seu estado de depressão e penúria em razão da dependência.

Em decorrência dos conflitos gerados pela guerra do ópio e de outras substâncias psicoativas entre chineses e britânicos, cerca de 40 anos depois, o tema tomou destaque na Conferência de Xangai, em 1909, sendo marcado pelo forte posicionamento proibicionista dos Estados Unidos. Nesse evento, representantes de treze países discutiram limites à produção e ao comércio de ópio e seus derivados, sendo acordado que seriam restringidos, limitando-se apenas para fins medicinais através das principais indústrias farmacêuticas, como a alemãs Bayer e Merck.⁵⁵

Posteriormente, foram realizadas duas convenções sobre ópio. Na 1ª Convenção Internacional do Ópio⁵⁶, em Haia, em 1912, foi elaborado um documento de forte impacto, limitando a produção e venda de ópio e *opiáceos* (morfina), incluindo também a cocaína. Nele ficou estabelecida a necessidade de cooperação internacional sobre os narcóticos, sendo autorizada sua utilização apenas para fins medicinais. Essa Convenção marcou de forma definitiva a cultura proibicionista americana no âmbito mundial. A 2ª Convenção Internacional do Ópio⁵⁷ realizou-se em Genebra, em 1936, marcando a repressão ao *tráfico ilícito de drogas perigosas*, em que as partes se comprometeram a implementar medidas que impedissem a impunidade de traficantes e possibilitassem a extradição de pessoas condenadas por crime de tráfico de drogas. Finalmente, com a criação da ONU, em 1945, foram estabelecidas as regras para o controle internacional de drogas, que estão vigentes até os dias atuais.

⁵⁴ No Brasil: QUINCEY, Thomas de. **Confissões de um comedor de ópio**. Tradução de Ibanêz Filho. Porto Alegre: L&PM, 2002.

⁵⁵ RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico: uma guerra na guerra**. São Paulo: Desatino, 2003. p. 28-29.

⁵⁶ INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL E DE CRIMINOLOGIA DE SÃO PAULO (IMESC). **Convenções internacionais sobre drogas**. 2012. Disponível em: <http://www.imesc.sp.gov.br/infodrogas/convenc.htm>. Acesso em: 25 jul. 2017.

⁵⁷ *Ibidem*.

Segundo a Comissão Global de Políticas sobre Drogas⁵⁸, ligada à ONU, o regime internacional de drogas tem dois objetivos fundamentais: garantir o acesso às drogas para fins médicos e científicos e proibir o acesso a certas drogas para outro uso, protegendo a saúde e o bem-estar da humanidade.

2.3 DIPLOMAS INTERNACIONAIS

Além das Convenções citadas, que preveem o primeiro sistema de monitoramento de drogas a nível internacional, através da criação da *Permanent Central Ópium Board*, nos Estados Unidos (EUA), em 1914, foi editado o *Harrison Act*, tornando mais rígidas as leis de drogas, vindo a influenciar a legislação de drogas na França, com a *Lois Sur Les Drogues*, de 1916, e com o *Dangerous Drug Act*, de 1920, no Reino Unido. Em 1931, tivemos a 1ª Convenção de Genebra, com a finalidade de limitar a fabricação e regulamentar a distribuição de estupefacientes ou drogas narcóticas. Já em 1936, foi elaborada a 2ª Convenção de Genebra, com o objetivo de reprimir o tráfico ilícito de drogas e extraditar envolvidos nesse crime, marcando o surgimento de padrões mantidos constantes desde então, influenciando e tornando igual a aplicação penal no que diz respeito às drogas, em todo o mundo. Somente a partir da criação da ONU, logo após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, que efetivamente foram tomadas medidas de controle internacional de drogas, vigentes até hoje.

Em 1961, foi realizada a primeira Convenção das Nações Unidas⁵⁹, intitulada *Convenção Única sobre Entorpecentes*, que marcou um grande momento histórico internacional para controle de drogas. As decisões tomadas foram amplamente aceitas na comunidade internacional, em que foi instituído um sistema internacional de controle, devendo cada estado-parte ser responsável por internalizar as medidas lá previstas em suas legislações, além de manter o controle sobre a produção, distribuição e comércio de drogas, proibindo o fumo, ópio, a folha de coca e o uso recreativo da *cannabis*. Através do *International Narcotics Control Board* (INCB), criou-se um sistema de certificação de importação, exportação e troca de informações.

Em 1972, um protocolo emendando a Convenção foi assinado pelos estados-membros, ratificando a necessidade de prevenir a produção ilegal e o tráfico de narcóticos. Esse

⁵⁸ COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS. **Sob controle**: caminhos para políticas de drogas que funcionam. Set. 2014. Disponível em: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_PT.pdf. Acesso em: 25 jul. 2017.

⁵⁹ INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL E DE CRIMINOLOGIA DE SÃO PAULO (IMESC). **Convenções internacionais sobre drogas**. 2012. Disponível em: <http://www.imesc.sp.gov.br/infodrogas/convenc.htm>. Acesso em: 25 jul. 2017.

documento inovou ao prever a possibilidade de tratamento e reabilitação de viciados, somados ou substituindo a pena de prisão. A partir dessa medida, muitos países vêm alterando sua política de tratamento dos usuários.

Com a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas⁶⁰, de 1972, o controle penal se alargou, através da inclusão das substâncias psicotrópicas no rol das substâncias proibidas, pois, até essa época, somente as drogas narcóticas como ópio, *cannabis* e cocaína estavam sujeitas ao controle internacional, muito embora estimulantes, anfetamina e LSD tivessem efeitos psicoativos. A partir de 1976, essas substâncias e os sedativos hipnóticos, bem como os tranquilizantes, passaram a ser controlados internacionalmente.

Em 1987, ocorreu a Conferência Internacional sobre o Uso Indevido e o Tráfico Ilícito de Entorpecentes, em Viena, sendo apontada como um marco da política repressiva dos EUA. Nessa conferência, a União Europeia (UE) se associou ao debate internacional de controle de drogas, sendo aprovado um plano de atividades de fiscalização do uso de entorpecentes para definição das políticas de drogas de cada país-membro.

Desde a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas⁶¹, de 1988, em Viena, o sistema internacional de controle foi ampliado, estando em vigor atualmente. Seus estados-membros se comprometeram a elaborar, implementar e ratificar tratados, sob supervisão da ONU, sendo a repressão às drogas ilícitas “um desafio coletivo global” assentado nos princípios da cooperação e da corresponsabilidade. Consta nessa Convenção uma série de procedimentos para combater as organizações de traficantes, prevendo as hipóteses de extradição⁶², cooperação internacional⁶³ e confisco de ativos financeiros dos traficantes⁶⁴, tornando uniforme os procedimentos a serem adotados pelos países signatários, de forma a dar uma resposta enérgica contra o tráfico ilícito de drogas.

A política internacional de “guerra às drogas”, fortemente influenciada pelos Estados Unidos, se solidificou nessa Convenção, tendo como meta a erradicação do cultivo de plantas narcóticas, principalmente nos países da América Latina, onde há o cultivo da coca. Além

⁶⁰ INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL E DE CRIMINOLOGIA DE SÃO PAULO (IMESC). **Convenções internacionais sobre drogas**. 2012. Disponível em: <http://www.imesc.sp.gov.br/infodrogas/convenc.htm>. Acesso em: 25 jul. 2017.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² As hipóteses de extradição estão previstas no art. 7º da Convenção da ONU de 1988 (ORGANIZAÇÃO DA NAÇÕES UNIDAS (ONU)). **Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas**. 1988. Disponível em: http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf. Acesso em: 25 jul. 2017).

⁶³ Através da cooperação judicial prevista no art. 9º da Convenção da ONU de 1988 (*Ibidem*).

⁶⁴ O confisco de bens está previsto no art. 5º da Convenção da ONU de 1988 (*Ibidem*).

disso, estabeleceu-se um maior rigor contra a produção ilícita de drogas, ampliando o alcance das ofensas relacionadas às drogas, prevendo a proibição e apreensão de equipamentos e materiais destinados ao uso e à produção de estupefacientes e substâncias psicotrópicas; criminalização da incitação pública do uso e consumo de entorpecentes; punição pela participação no crime de tráfico; associação, tentativa, cumplicidade e assistência para o tráfico de drogas, bem como o confisco de bens para este último, juntamente com a pena de prisão.

A Convenção da ONU, de 1988, prevê o combate à lavagem de dinheiro, constituindo-se no primeiro acordo internacional com essa previsão, como forma de controlar a circulação de capitais de origem delituosa, como o branqueamento, possibilitando o confisco de bens dos traficantes e a ação controlada⁶⁵ (*controlled delivery*), para identificação das atividades delituosas e o retardamento da prisão como forma de ampliar as apreensões e a qualidade das pessoas presas. O ponto nevrálgico dessa Convenção, que propiciou muitos debates, está na proibição do uso e posse de entorpecente para fins de consumo pessoal e a possibilidade de imposição da pena de prisão, incluindo a posse, compra ou cultivo de droga para uso pessoal como tráfico ilícito. Tal previsão é muito contestada, inclusive sob o ponto de vista constitucional e ineficaz como política criminal, tanto que muitos países europeus, como Portugal, Espanha e Itália, além de alguns estados americanos, têm desenvolvido uma política criminal de descriminalização e até despenalização do uso de substâncias psicoativas. A Holanda, por exemplo, permite o uso da maconha nos locais conhecidos como *coffee shops*.

A ONU prevê em sua estrutura administrativa alguns órgãos que são encarregados de controlar a evolução mundial do uso e tráfico de drogas. A Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e a Comissão sobre Estupefacientes são os locais onde são discutidas e aprovadas as políticas de combate às drogas. Tanto o Órgão Internacional de Controle de Estupefacientes (OICS) quanto o Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas (PNUCID) têm o poder de aplicar sanções aos estados-membros que desrespeitarem as convenções.

A Assembleia Geral da ONU (UNGASS) realizou algumas sessões especiais para discussão da política internacional de drogas. Em 1998, mesmo mantendo a política proibicionista, a comunidade internacional assumiu a necessidade de discutir novas formas de enfrentamento da questão, definindo o ano de 2008 para reavaliação das estratégias sobre controle de drogas, em torno de um objetivo comum: livrar o mundo das drogas. O

⁶⁵ No Brasil está previsto na Lei n. 9.034, art. 2º, Inc. II (BRASIL. **Lei n. 9.034, de 3 de maio de 1995**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9034.htm. Acesso em: 25 jul. 2017).

documento assinado ao fim do evento ratificava a posição da ONU de reprimir o consumo de diversas substâncias, mas essa estratégia falhou. Dezoito anos depois da primeira reunião, em abril de 2016, ocorreu a terceira Assembleia Geral da ONU, onde representantes de nações participantes defenderam, mais que nunca, que o consenso global reconhece que a solução para o problema das drogas está em uma abordagem que coloque as pessoas em primeiro lugar, orientada pela saúde pública e pelos direitos humanos.⁶⁶ Essa política proibicionista vem sendo questionada por muitos países, em especial europeus e, mais recentemente, na América do Sul, a Argentina e o Uruguai, visto que não apresentou resultados práticos.

Os EUA, país historicamente proibicionista, tem se demonstrado reticente em relação a essa postura, em razão de iniciativas de vários estados regularem o consumo e comércio da *cannabis*, a partir de aprovações populares em referendo e plebiscitos, além da pressão de alguns parceiros no combate às drogas ilícitas, como México e Colômbia.

No entanto, a comunidade internacional ainda está dividida em relação às posições consideradas mais avançadas, como a regulação da *cannabis* no Uruguai e em diversos estados americanos. No Ocidente, permanece o discurso crescente de que o uso deve ser tratado como questão de saúde pública, com a oferta de tratamento e a discussão sobre a descriminalização de algumas substâncias, como a maconha. Por outro lado, ainda existem estados-partes, membros da ONU, contrários a qualquer mudança proibicionista, como Rússia e China, seguidos por um grupo numeroso de países da Europa Oriental, África e Oriente Médio, além de outros 33 países no mundo que preveem a pena de morte para crimes relacionados ao comércio ilegal de drogas.

⁶⁶ ORGANIZAÇÃO DA NAÇÕES UNIDAS (ONU). ONU: políticas globais sobre drogas devem ter viés de saúde e direitos humanos. 26 abr. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-politicas-globais-sobre-drogas-devem-ter-vies-de-saude-e-direitos-humanos/>. Acesso em: 25 jul. 2017.

3 POLÍTICA CRIMINAL SOBRE DROGAS A NÍVEL INTERNACIONAL

3.1 A NOVA POLÍTICA CRIMINAL

A política criminal se constitui numa ciência autônoma que instrumentaliza o conjunto de ações que a organização estatal desenvolve, seja na forma preventiva ou repressiva, na efetiva tutela de bens jurídicos essenciais para a vida em sociedade. Sobre o conceito de política criminal, Franz Von List⁶⁷ afirma ser “o conjunto sistemático dos princípios fundados na investigação científica das causas do crime e dos efeitos das penas, segundo os quais o Estado deve levar a cabo a luta contra o crime por meio da pena e das instituições com esta relacionadas”. Em relação às ações do Estado, quando este atua em respeito à garantia dos direitos dos cidadãos e na observância do Estado democrático de direito constitucional, “a política social é a melhor política criminal”.⁶⁸

Ampliando a definição de Feuerbach (1803) sobre a expressão política criminal como sinônimo de pressupostos do sistema penal, Mirelle Delmas-Marty⁶⁹ define política criminal como “o conjunto dos procedimentos pelos quais o corpo social organiza as respostas ao fenômeno criminal”. A autora inclui a ideia sobre a teoria e prática das diferentes formas de controle social, bem como a organização da vida social, garantia da coesão, sobrevivência harmônica do corpo social e a forma com que o Estado reagiria para enfrentar a criminalidade.

Diante da constante evolução da sociedade, a preocupação com as diretrizes adotadas individualmente por cada país em matérias relativas à criminalidade, com o funcionamento dos sistemas de justiça penal e com os resultados alcançados por essas propostas até agora tem pautado as discussões nos importantes blocos econômicos, em razão dos avanços tecnológicos e do processo de globalização, buscando orientar um modelo de política criminal pautado na dignidade humana e social. Como assinala Nilo Batista⁷⁰, “surgem princípios e recomendações para reformar e transformar a legislação penal e os órgãos encarregados de sua aplicação”.

⁶⁷ VON LIST, 1905 *apud* VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Do Ministério Público e da polícia. Prevenção criminal e ação penal como execução de uma política criminal do ser humano**. Lisboa: Ed. Universidade Católica, 2013. p. 67.

⁶⁸ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Do Ministério Público e da polícia. Prevenção criminal e ação penal como execução de uma política criminal do ser humano**. Lisboa: Ed. Universidade Católica, 2013. p. 49.

⁶⁹ DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Barueri: Manole, 2004. p. 3.

⁷⁰ BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao Direito Penal brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 34.

Para atingir tais objetivos e diante do clamor da sociedade por controle de crimes que impactam as nações, não raras vezes os legisladores impõem normas jurídicas que afrontam tratados internacionais e princípios fundamentais constitucionais que o próprio Estado tem o “dever de proteger”, como assinala Luciano Feldens.⁷¹ Criminalizar condutas é um poder inerente à sociedade, porém é necessário ter cuidado para não criar estereótipos, através de tratamentos desiguais na aplicação da lei penal.

Verifica-se que há Estados com uma cultura intervencionista movida, especialmente, por comoção ou interesses específicos, contrariando o princípio da intervenção mínima, em que o Estado só pode intervir de forma subsidiária e na defesa de bens jurídicos relevantes, como *ultima ratio*. Nesse sentido, em respeito à subsidiariedade de incriminação de uma conduta, Manuel Valente⁷² afirma que

só deve ser aplicada uma pena como instrumento de tutela de bens jurídicos quando os outros instrumentos de controle social, como o direito civil, o administrativo e outras medidas de intervenção social se mostram incapazes e insuficientes de tutelar esses bens jurídicos.

Isso ocorre em muitos países, em relação à política de drogas, como China, Estados Unidos e Brasil, que ainda mantêm uma política criminal rígida, em especial ao consumidor de substâncias psicotrópicas, sem que haja a possibilidade de encaminhamento para tratamento por equipes especializadas na área da saúde.

A doutrina refere que em relação ao comércio e consumo de drogas, o bem jurídico protegido é a saúde pública, dos usuários e da própria coletividade.⁷³ Essa tese é contraditada por Paulo Queiroz e Marcus Mota Moreira Lopes⁷⁴, que afirmam ser a tese infundada:

Primeiro porque a proibição indiscriminada acaba por inviabilizar a realização de um controle oficial mínimo sobre a qualidade da droga inevitavelmente produzida e consumida, inclusive porque os órgãos públicos pouco ou nada podem fazer a esse respeito, em razão da clandestinidade; segundo porque os consumidores não têm, em geral, um mínimo de informação sobre o efeito nocivo das substâncias psicoativas; terceiro porque o sistema de saúde (hospitais, médicos, etc.) não está minimamente aparelhado para atender aos usuários e dependentes; quarto, porque o próprio usuário é ainda tratado como delinquente, e, pois, como alguém que, mais do que tratamento, precisa de castigo.

⁷¹ FELDENS, Luciano. **Direitos fundamentais e Direito Penal – a constituição penal**. 2. ed. revisada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 93.

⁷² VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas: reflexões sobre o quadro legal**. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014. p. 33.

⁷³ GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **Lei de drogas anotada: Lei n. 11.343-2006**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 86.

⁷⁴ QUEIROZ, Paulo; LOPES, Marcus Mota Moreira. **Comentários à Lei de Drogas**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 15.

Os autores referem ainda que as drogas não são em si mesmas um problema à saúde, visto que são neutras, ali estão com outros objetos e produtos que podem ser usados para provocar danos. Antonio Escohotado⁷⁵, dentre outros estudiosos do tema, defende “um direito ao uso de drogas”. Maria Lúcia Karam⁷⁶ expõe:

não são as drogas que geram criminalidade e violência, nem são os consumidores os responsáveis pela violência dos “traficantes”. Consumidores são responsáveis apenas pela existência do mercado, o são os consumidores de quaisquer produtos. Responsável pela violência é, sim, o Estado, que cria ilegalidade e, conseqüentemente, gera criminalidade e violência.

Por tais razões, a intervenção penal em relação às drogas só se legitima quando se destina à proteção de menores e local de consumo, como ocorre com as drogas lícitas. Assim, Mireille Delmas-Marty⁷⁷ refere-se ao relatório do Conselho da Europa, que sugere a descriminalização de alguns comportamentos, como a toxicodependência, por uma política securitária substitutiva à política penal, privilegiando a variante médico-social – modelo que já vem sendo adotado por vários países, como Portugal.

3.2 CONCEITOS E DEFINIÇÕES SOBRE DROGAS ILÍCITAS

O termo “droga” está ligado ao conceito grego de *pharmacon*, que significa as substâncias que podem atuar de forma benéfica ou nociva, variando de acordo com a dosagem utilizada e a forma de seu uso. Em suma, de acordo com a sabedoria antiga, tanto poderia ser considerada remédio como veneno, sendo substâncias com o poder de vencer o corpo de quem as consumisse, não sendo por ele vencidas, e tendo a capacidade de nele produzirem alterações orgânicas e anímicas.⁷⁸

Tendo em vista as várias conceituações existentes sobre a definição de droga, Seibel e Toscano Jr.⁷⁹ afirmam que as drogas constituem um grupo de substâncias que apresentam o poder de gerar alterações significativas no estado de consciência de quem as consomem, influenciando os processos mentais do indivíduo mediante a modificação da sua atividade

⁷⁵ ESCOHOTADO, 2000 *apud* QUEIROZ, Paulo; LOPES, Marcus Mota Moreira. **Comentários à Lei de Drogas**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 16.

⁷⁶ KARAM, 2009 *apud* QUEIROZ, Paulo; LOPES, Marcus Mota Moreira. **Comentários à Lei de Drogas**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 16.

⁷⁷ DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Barueri: Manole, 2004. p. 6.

⁷⁸ ESCOHOTADO, 2004 *apud* NUNES, Laura M.; TRINDADE, Jorge. **Crime e drogas: relações psicológicas, comportamentais e jurídicas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

⁷⁹ SEIBEL, Sergio Dario; TOSCANO JR., Alfredo. **Dependência de drogas**. São Paulo: Atheneu, 2001.

cerebral, sendo necessário elevar as doses de consumo para obtenção dos mesmos efeitos, além de conduzirem a dependência com a conseqüente síndrome da abstinência, quando da supressão do consumo. Por influenciar fortemente o comportamento dos indivíduos, é necessária a adoção de medidas médicas e jurídicas.

A partir do século XX, a definição de drogas passou do estado restrito de manipulação de plantas para abranger toda forma de manuseio de átomos, íons moles e moléculas, constituindo-se as drogas sintéticas. As anfetaminas surgiram nessa época. Mais recentemente, apareceu a substância que mudou o cenário de drogas: *dietilamida do ácido lisérgico*, ou LSD. A generalização do consumo de drogas marcou o chamado movimento hippie nas décadas de 1960 e 1970, principalmente nos países ocidentais mais ao Norte da Europa e da América, espalhando-se por todo o mundo nos dias atuais.

Seibel e Toscano Jr.⁸⁰ estabeleceram uma classificação das drogas em quatro categorias: *calmantes da vida psíquica* ou *euforia*; *alucinógenos* ou *fantástica*; *inebriantes* ou *inebriantia*; *hypnóticas* e *excitantia*. O primeiro grupo, a *euforia*, é composto por morfina, ópio, codeína e heroína, que reduzem, quando não suspendem, a atividade emocional e perceptiva, pois possibilita ao usuário um estado de aparente calma. Na categoria das *phantástica*, temos as substâncias conhecidas como o peiote e cânhamo, que provocam perturbações perceptivas, mediante alucinação e delírio. A classe da *inebriantia* concentra drogas como éter, álcool e benzina, que inicialmente proporciona estado de excitação, passando por estados depressivos e podendo chegar à perda da consciência. No grupo das *hypnóticas* estão as drogas associadas ao sulfonal, que provocam sono, e na *excitantia* encontram-se substâncias que juntamente com a cafeína e o tabaco estimulam a atividade cerebral.

Outras classificações surgiram, dividindo-as em *fármacos de paz*, *fármacos de energia* e *fármacos visionários*. Há também as substâncias divididas por “famílias”. Todas as classificações e categorias são orientadas em função dos efeitos produzidos pelas substâncias.

3.3 POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS NA ONU

A política criminal na atualidade se sobressai na concepção desenvolvida por Claus Roxim⁸¹, quando sistematizou a relação entre a dogmática penal e a política criminal, para estabelecer parâmetros e finalidades de ordem político-criminal. A política criminal está

⁸⁰ SEIBEL, Sergio Dario; TOSCANO JR., Alfredo. **Dependência de drogas**. São Paulo: Atheneu, 2001.

⁸¹ ROXIN, Claus. **Estudos de Direito Penal**. Tradução de Luiz Greco. São Paulo: Renovar, 2006.

em um peculiar ponto médio entre a ciência e a estrutura social, entre a teoria e a prática. Por uma parte baseia-se como ciência nos conhecimentos objetivos do delito, em suas formas de manipulação empírica e jurídica; por uma parte quer como uma forma de política estabelecer determinadas ideias ou interesses, tratando como teoria de desenvolver uma estratégia definitiva da luta contra o delito.⁸²

Desde o início do século passado, foram aprovadas Convenções Internacionais com o objetivo de coibir o consumo, a produção e o comércio de drogas consideradas ilegais. Esse regime de proibição internacional está estruturado pela ONU através de três tratados multilaterais: Convenção Única sobre Drogas, de 1961; Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, e Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena), de 1988.⁸³ Além disso, no âmbito da ONU, operam três importantes instituições que são encarregadas de desenvolver a política criminal: Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC), Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) e Comissão sobre Drogas Narcóticas (CND).

O UNODC⁸⁴ foi criado em 1997, para apoiar os estados-membros no combate às drogas ilícitas, ao crime e terrorismo, auxiliando na elaboração de projetos de cooperação técnica, produzir pesquisas e análises sobre a relação entre drogas e crime e conferir assistência na ratificação e implementação dos tratados internacionais. A JIFE (ou INCB, em inglês)⁸⁵, criada em 1968, cujos membros são eleitos pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC), funciona como um órgão fiscalizador da implementação dos tratados pelos estados signatários. A CND, fundada em 1946, se constitui no principal órgão da ONU para elaboração de Políticas sobre drogas.⁸⁶ Essa Comissão permite que os estados-membros analisem a situação mundial das drogas, deem seguimento às decisões emanadas nas Sessões Especiais da Assembleia Geral sobre as questões relacionadas à droga e tomem medidas em nível global em seu âmbito de ação. Tem como função o monitoramento sobre a

⁸² RIBEIRO, Maurídes de Melo. **Drogas e redução de danos**: os direitos das pessoas que usam drogas. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 21.

⁸³ INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL E DE CRIMINOLOGIA DE SÃO PAULO (IMESC). **Convenções internacionais sobre drogas**. 2012. Disponível em: <http://www.imesc.sp.gov.br/infodrogas/convenc.htm>. Acesso em: 25 jul. 2017.

⁸⁴ ORGANIZAÇÃO DA NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONUBR). **UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime**. [2017?] Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/unodc/>. Acesso em: 25 jul. 2017.

⁸⁵ JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES (JIFE). **Quiénes somos**. [2017?]. Disponível em: <https://www.incb.org/incb/es/about.html>. Acesso em: 26 jul. 2017.

⁸⁶ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **O UNODC e a resposta às drogas**. [2017?]. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/index.html>. Acesso em: 26 jul. 2017.

implementação das Convenções Internacionais de controle de drogas e está habilitada a atuar em todas as áreas relacionadas com os objetivos das Convenções, como a inclusão de substâncias na lista de controle internacional, por exemplo.

A discussão sobre a obrigatoriedade da criminalização da posse para consumo de drogas ilegais em face da existência dos Tratados e das Convenções da ONU tem sido corrente e profícua, uma vez que há espaços para abordagens alternativas à criminalização. Exemplo disso é a Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), que impõe aos Estados que não permitam a posse de drogas, mas abre exceção para o uso medicinal e para pesquisas científicas. No entanto, a mesma Convenção prevê a possibilidade de medidas alternativas de tratamento, prevenção e reintegração social dos usuários de drogas que cometerem crimes como o tráfico. Da mesma forma, a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988) prevê que os Estados devam estabelecer como crime a posse, compra ou cultivo de drogas para fins de consumo pessoal.

Em todas as Convenções, afirma-se que as prescrições devam ser seguidas sem ofensas aos princípios constitucionais e aos preceitos fundamentais do sistema jurídico de cada estado-membro. Assim, as proteções e garantias individuais, se previstas como preceito constitucional, poderiam se sobrepôr a regra da incriminação completa. Além disso, há posicionamentos que podem não haver convergência, como a liberação do uso de drogas para uso medicinal e as políticas de proteção à saúde, coordenada pela OMS. De igual forma, o Conselho de Direitos Humanos (CDH), que possui a incumbência de proteger os direitos fundamentais, se contrapõe à posição proibicionista das Convenções, cujas previsões fomentam a violação de alguns direitos. Mudanças mais significativas precisam ser realizadas, através de fóruns e debates, em especial nas Sessões Especiais da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS).

A política criminal de drogas, sob o ponto de vista dos processos de criminalização e da dogmática penal em grande parte do mundo, se baseia na lógica da repressão e punição sem que sejam desenvolvidas políticas públicas de tutela e garantia dos direitos fundamentais. Isso tem produzido sérios danos aos dependentes de drogas ilícitas e, por extensão, a toda a sociedade, diante da elevação dos indicadores de violência e criminalidade. Conforme sinaliza Figueiredo Dias⁸⁷,

⁸⁷ DIAS, Jorge de Figueiredo. **Uma proposta alternativa ao discurso da criminalização/descriminalização das drogas**. 2013. Disponível em: <http://www.ibadpp.com.br/wp-content/uploads/2013/02/Drogas-JorgedeFigueiredoDias.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

Foi nos EUA que a tese da descriminalização total das drogas foi pela primeira vez apresentada [...] a tese da descriminalização foi sendo substituída pela tese da criminalização total e sem lacunas [...] foi exportado para a Europa. Sem que no entanto, até hoje, de um lado e de outro do atlântico – nisso pelo menos todos estão de acordo, uma tal luta se tenha saldado por qualquer vitória significativa na diminuição, contenção ou mero controlo do fenómeno (agora globalizado à escala planetária) da criminalidade da droga e da criminalidade conexas.

A discussão sobre a proibição ou descriminalização constitui questão polémica e controvertida. Para Figueiredo Dias⁸⁸, a criminalização total, como ocorreu nos Estados Unidos no século passado, e a descriminalização sem limites podem trazer consequências drásticas. Por essa razão, o tratamento dos dependentes sobre a lógica do controle penal precisa ser revisto, pois tem contribuído para aumentar a criminalidade, produzir um colapso no sistema penitenciário e graves ofensas ao Estado democrático de direito. Manuel Valente⁸⁹ esclarece:

O caminho da descriminalização do consumo de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas assenta no Princípio Humanista, que preconiza a exigência de “respeito pelos princípios fundamentais do nosso sistema jurídico, nomeadamente os princípios da solidariedade da *ultima ratio* do direito penal e da proporcionalidade, com os seus colorários que são os subprincípios da necessidade, da adequação e da proibição do excesso, concluindo-se que a criminalização do consumo não é justificável”, por não ser o meio absolutamente necessário ou sequer adequado para enfrentar o problema do consumo de drogas e seus efeitos.

Nesse contexto, a partir dos anos 1970, alguns países europeus passaram a contrariar a corrente proibicionista vigente, pautando a importância da prevenção através da redução de danos e da proteção dos direitos humanos tal qual preconiza a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Em 2009, a ONU editou o *Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem*⁹⁰, que é o Plano de Ação sobre Cooperação Internacional para uma Estratégia Integrada e Equilibrada no Combate ao Problema Mundial de Droga, em que se afirma que a redução da procura e a da oferta de drogas constituem elementos da política de combate às

⁸⁸ DIAS, Jorge de Figueiredo. **Uma proposta alternativa ao discurso da criminalização/descriminalização das drogas**. 2013. Disponível em: <http://www.ibadpp.com.br/wp-content/uploads/2013/02/Drogas-JorgedeFigueiredoDias.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

⁸⁹ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014. p. 25.

⁹⁰ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem**. Mar. 2009. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political_Declaration/Political_Declaration_2009/Political-Declaration2009_V0984963_E.pdf. Acesso em: 26 jul. 2017.

drogas ilícitas que se reforçam mutuamente. Este é, portanto, um importante passo para o caminho da regulamentação de drogas ilícitas.

Manuel Valente⁹¹ destaca que qualquer criminalização ou descriminalização técnica e de fato deve observar os vetores da legitimidade e da eficácia, em que se ancoram os princípios da legalidade, culpabilidade, humanidade e ressocialização ou tratamento, sob pena de “promovermos opções sem legitimidade normativo-constitucional e legitimidade sociológica”. Na mesma corrente, Fabio Roberto D’Avila defende que

o espaço de atuação da política criminal deve ser sempre o espaço da atuação legítima previamente estabelecido pela normatividade penal e constitucional: ao Direito Penal constitucionalmente orientado compete estabelecer o quadro de legitimidade no qual se movimentará uma posterior crítica de cunho político-criminal.⁹²

3.4 MEDIDAS DE CONTROLE SOBRE USUÁRIO, PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO

As estratégias atuais de controle sobre o consumo de drogas realizadas na Europa constituem instrumentos de planejamento e coordenação utilizados para definir quais são as respostas aos desafios sociais, de saúde e de segurança, segundo o *Relatório europeu sobre drogas*.⁹³ Nelas, estão incluídos os princípios gerais, objetivos e as prioridades, especificando as medidas e os responsáveis pela aplicação. Segundo o documento, a Dinamarca possui uma política nacional em matéria de drogas, enquanto dezoito países concentram esforços nas drogas ilícitas. Nos demais países, o enfoque é ainda mais abrangente, englobando outras substâncias psicotrópicas e comportamentos aditivos.

Como exemplo dessa estratégia, Portugal elaborou o Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências (PNRCAD), para o período compreendido entre 2013-2020, no âmbito da estrutura de coordenação, para os problemas da droga, das toxicodependências e do uso nocivo do álcool⁹⁴, que entre os vários objetivos está a

⁹¹ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014. p. 26.

⁹² FRANCO, Alberto Silva; D’AVILA, Fabio Roberto (Orgs.). **Justiça penal portuguesa e brasileira**: tendências de reforma. São Paulo: IBCCRIM, 2008. p. 83.

⁹³ EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION (EMCDDA). **Relatório europeu sobre drogas. Tendências e evoluções**. 2017. Disponível em: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4541/TDAT17001PTN.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

⁹⁴ SERVIÇO DE INTERVENÇÃO NOS COMPORTAMENTOS ADITIVOS E NAS DEPENDÊNCIAS (SICAD). **Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2020**. Lisboa, 2013. Disponível em: http://www.sicad.pt/BK/Institucional/Coordenacao/Documents/Planos/SICAD_Plano_Nacional_Reducacao_CAD_2013-2020.pdf. Acesso em: 26 jul. 2017.

diminuição de prevalências de consumo recente (últimos 12 meses), padrões de consumo de risco e dependência de substâncias psicoativas: reduzir em 10% até 2016, e em 20% até 2020.

As estratégias nacionais, de modo geral em todos os países europeus, produzem avaliações que têm por finalidade analisar os níveis de aplicação das estratégias que foram atingidos e as alterações correspondentes. Segundo o Relatório, em 2016, haviam sido realizadas 10 avaliações com critérios múltiplos, 10 análises de progresso da aplicação e 4 avaliações de questões específicas.

Entre as estratégias, encontra-se a prevenção do consumo de drogas, que visa grupos vulneráveis ou pessoas em risco. Em alguns países, verifica-se a possibilidade de intervenções rápidas, que objetivam evitar ou adiar o consumo de substâncias, reduzir a intensidade e evitar a escalada para o consumo rápido. Tais intervenções podem ser realizadas por profissionais da área de saúde e assistência social, incluindo médicos de clínica geral, orientadores, monitores de jovens e agentes de polícia, e, invariavelmente, integram elementos de intervenção motivacional. Entre os países que adotam essa medida destacam-se a Bélgica, que utiliza intervenções rápidas nos serviços de urgências, e Alemanha, Chipre, Eslovênia, Polônia e Romênia, que instituíram o *Fred*, que é destinado a jovens numa fase inicial de procedimentos penais.

No Relatório, verifica-se que alguns países prestam tratamento diferenciado para cada tipo de drogas. Para os consumidores da *cannabis*, o tratamento diversificado pode ir desde as intervenções rápidas, através da Internet, até mesmo compromissos terapêuticos a longo prazo, em centros especializados. As abordagens psicossociais para os adolescentes, frequentemente, envolvem a família, enquanto que para os adultos utilizam-se as intervenções cognitivo-comportamentais.

O tratamento da toxicodependência é realizado de forma predominante em regime ambulatorial, enquanto os chamados “Centros de Dia Especializados” prestam cuidados aos consumidores de drogas. Nesses centros, estão previstas medidas de clínica geral que realizam a prescrição dos tratamentos de substituição de *opiáceos*, em países como Alemanha e França. Alguns países realizam o tratamento da toxicodependência através de internamento, que podem ser em centros residenciais, hospitais ou clínicas psiquiátricas, comunidades terapêuticas e centros residenciais de tratamento especializado.

Existe ainda o tratamento de substituição⁹⁵ para a dependência de *opiáceos*, normalmente combinado com intervenções psicossociais, através de medicamentos à base de *metadona*, em cerca de 63% dos consumidores, *buprenorfina*, morfina e *diacetilmorfina* (heroína), com menos intensidade. Os resultados disponíveis no Relatório indicam dados positivos no que se refere à permanência no tratamento, ao consumo de opiáceos ilícitos, comportamento de riscos notificados e à mortalidade relacionada à droga. A estimativa é de que 630 consumidores tenham recebido tratamento por substituição na União Europeia, com elevação nos números de consumidores em tratamento até 2010, decrescendo entre 2010 a 2015, com resultados mais expressivos em países como Espanha, Hungria, Países Baixos e Portugal.⁹⁶

Do ponto de vista do usuário, o princípio defendido é o da liberdade do indivíduo, desde que ele não cause danos a outrem, substituindo a teoria da abstinência pela moderação. Esse princípio parte do ideal de que o consumo de substâncias psicoativas, tais como tabaco, álcool e medicamentos, deveriam ser estendidos às substâncias ilícitas. O objetivo dessa abordagem seria de transformar o uso ilícito vinculado ao modelo proibicionista em *uso discreto de drogas*, previsto para a legalização controlada.

Com referência à produção, distribuição e comercialização de drogas, em junho de 2012, o Uruguai, de forma pioneira, deu um passo importante no ciclo completo de controle da *cannabis*⁹⁷, apresentando um plano para a venda controlada nas farmácias, de forma a combater o narcotráfico e a violência originada através dele, tornando-se o primeiro país no mundo a legalizar o comércio da droga. De acordo com a Lei n. 19.172⁹⁸, também chamada lei *Marihuana y sus Derivados*, o Estado assume o controle e a regulação das atividades.

É o que defende Winfried Hassemer⁹⁹ ao dizer que

no final do percurso poderá desvendar-se como mais sensata uma política de combate à droga como a que já praticamos com o tabaco, o álcool e os medicamentos: controle estatal rigoroso, limitado também por disposições penais,

⁹⁵ EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION (EMCDDA). Heroína e consumo de droga injectada. In: EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION (EMCDDA). **Relatório anual 2005**: a evolução do fenómeno da droga na Europa. 2005. Disponível em: <http://ar2005.emcdda.europa.eu/pt/page075-pt.html>. Acesso em: 28 jul. 2017.

⁹⁶ VASCONCELOS, Carlos. Breve história das terapêuticas de substituição em Portugal – conclusões principais. **Toxicodependências**, v. 6, n. 2, p. 67-79, 2000. Disponível em: http://www.sicad.pt/BK/RevistaToxicodependencias/Lists/SICAD_Artigos/Attachments/261/2000_02_TXT7.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

⁹⁷ Além da *Cannabis Sativa*, outras quatro espécies da maconha podem ser cultivadas no país.

⁹⁸ URUGUAI. **Ley n. 19.172**. 2014. Disponível em: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2014/noticias/NO_M871/reglamentacion-ley19172.pdf. Acesso em: 27 jul. 2017.

⁹⁹ HASSEMER, Winfried. **Histórias das ideias penais na Alemanha do pós-guerra**. Tradução de Paulo de Souza Mendes. Lisboa: AAFDL, 1995. p. 115.

tanto na produção quanto da distribuição diferenciada destas substâncias perigosas, repúdio moral generalizado pela droga, ajuda diferenciada aos dependentes.

3.5 DESPENALIZAÇÃO DO USO DE DROGAS

Por despenalização entende-se ser uma estratégia intermediária, que esteja entre a proibição e a possibilidade de impor pena de prisão a usuário de substância psicoativa. Mantém a essência do controle penal sobre o crime de drogas, especialmente em relação ao tráfico, e contra todo o rigor da política criminal, ao mesmo tempo que diminui o impacto da repressão ou exclui a possibilidade de intervenção máxima do direito penal sobre a posse e o uso de drogas.

Luiz Flávio Gomes¹⁰⁰ afirma que “despenalizar significa adotar penas alternativas para o ilícito penal de modo que suavize a resposta penal e evite a aplicação da pena privativa de liberdade”. Em outras palavras, a posse e o uso de substâncias psicoativas permanecem proibidos pelo Direito Penal, sem previsão de aplicação de pena privativa de liberdade. Na mesma linha defende Cervini¹⁰¹, quando assevera que é “um ato de diminuir a pena de um ilícito sem descriminalizá-lo, quer dizer, sem tirar do fato o caráter de ilícito penal”.

Essas medidas objetivam, principalmente, a redução do alcance do Direito Penal, em face das críticas sobre a ineficiência da pena de prisão e da necessidade de adoção de medidas que tenham foco no princípio da humanidade, além de propiciarem a diminuição da superlotação das penitenciárias e o alto custo da manutenção ocasionados pela prisão, focando os esforços na repressão ao tráfico de drogas. Alternativamente à pena de prisão, serão aplicadas medidas como a prestação de serviços comunitários e restritivas de direitos, como a limitação de final de semana, suspensão da carteira de motorista, submissão a tratamento terapêutico, entre outras.

Além dessas medidas, a despenalização pode ocorrer em outras áreas do Direito, como sanções administrativas, aplicação de multa, proibição de realizar concurso público ou até mesmo na forma de diretivas do Ministério Público, em obediência ao princípio da oportunidade da ação penal, com poderes para deixar de propor a ação penal, como vem

¹⁰⁰ GOMES, Luiz Flavio. Nova lei de tóxicos não prevê prisão para usuário. **Jus.com.br**, 8 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8790/nova-lei-de-toxicos-nao-preve-prisao-para-usuario>. Acesso em: 26 jul. 2017.

¹⁰¹ CERVINI, Raul. **Os processos de descriminalização**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 74.

ocorrendo em vários países europeus, principalmente se os infratores forem primários ou usuários de drogas.

Dessa forma, temos uma moderação entre as políticas incriminadoras, especialmente a corrente americana, sem afrontar as políticas proibicionistas previstas pela Convenção da ONU, de 1988, que determina expressamente a responsabilização criminal da posse e do uso de drogas através da prisão. Os países que seguem a despenalização da posse e do uso adotam a política de redução de danos, como previsto na Declaração da União Europeia, que afirma que “medidas de redução de danos e de riscos devem ser promovidas e implementadas”.¹⁰² É uma estratégia que pode vir a ser adotada pelas Nações Unidas, visto que foram discutidas e apresentadas na Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS) sobre o problema mundial das drogas, realizado em 2016¹⁰³, além de não se contrapor radicalmente à política proibicionista atualmente em vigor.

3.6 DESCRIMINALIZAÇÃO DO USO DE DROGAS

A base teórica da descriminalização pode ser explicada pelo abolicionismo de Louk Hulsman, um criminólogo holandês que em sua obra intitulada *Penas perdidas*¹⁰⁴ defende a descriminalização do consumo, porém acredita no seu caráter utópico, porquanto sugere que se proceda por etapas, começando pela descriminalização do uso e da posse. Dias e Andrade¹⁰⁵ incluem no conceito de descriminalização a conversão legal de um ilícito criminal em qualquer outra forma de ilícito, como contraordenativo, civil etc.

Manuel Valente¹⁰⁶, referindo-se aos fundamentos da descriminalização do consumo de drogas, classifica a descriminalização em sentido técnico e de fato, defendendo que “a mudança de política criminal impõe que nos arroguemos de fundamentos de ordem filosófica-política e de ordem material capazes de incrementarmos uma política criminal lógica e coerente com os valores defendidos e cultivados pela comunidade”. Afirma que os argumentos da descriminalização não podem ter por base exclusivamente a disponibilidade

¹⁰² CERVINI, Raul. **Os processos de descriminalização**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

¹⁰³ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **World Drug Report 2016**. Disponível em: http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

¹⁰⁴ HULSMAN, Louk; BERNAT, Jacqueline de Cells. **Penas perdidas: o sistema penal em questão**. Tradução de Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Luam Editora, 1993.

¹⁰⁵ DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia. O homem delinquente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

¹⁰⁶ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas: reflexões sobre o quadro legal**. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014. p. 24-26.

pessoal do próprio corpo, pois retira a ideia de que o consumo não ofende bem jurídico a ser tutelado ou de que o consumidor seja considerado um “doente”, dessa forma não poderia receber uma contraordenação. Assegura que as sanções a serem aplicadas sejam de índole administrativa, sem aplicação de medida restritiva de liberdade pessoal do visado.

Diante do fracasso da política criminal repressiva, cresce o discurso da descriminalização, principalmente em países da Europa ocidental, que já se adequou a esse modelo, sendo uma realidade em Portugal, Espanha e Itália. O modelo tem a prudência de descriminalizar somente o uso e a posse de pequenas quantidades e ainda conta com a substituição do controle penal por um controle administrativo não punitivo, como é o caso de Portugal, impondo a condição de submeter o indivíduo a tratamento obrigatório, que pode ser imposto como sanção administrativa pela Comissão para a Dissuasão da Toxicod dependência.¹⁰⁷

A descriminalização da posse e do uso de substâncias psicoativas, embora não seja uma solução absoluta, adéqua a norma penal à constituição, evita a estigmatização do usuário e a conseqüente ofensa ao princípio humanista, além de contribuir para redução da criminalidade e poder das organizações criminosas. O processo de descriminalização deve ser acompanhado de implementação de estratégias de redução de danos e pleno acesso a serviço de saúde que assegure uma abordagem norteada pela saúde pública, mediante tratamento médico. Essa abordagem deve ser uma obrigação de todos os países, zelando pelos direitos humanos e pela necessidade de defender os princípios da dignidade humana e do Estado democrático de direito, que deve prevalecer em todos os estados-membros.

No mesmo sentido, Claus Roxin¹⁰⁸ afirma que poder-se-á evitar sanções penais de modo considerável através da “descriminalização e da diversificação”. A primeira é recomendada para dispositivos penais que não são mais necessários para a manutenção da paz, como ofensas morais, religião ou outras condutas que podem ser substituídas por medidas extrapenais, em decorrência do princípio da subsidiariedade. O Direito Penal só deve ser acionado em *ultima ratio*. Já a diversificação, muito utilizada na Alemanha, é aplicável pelo juiz ou Ministério Público em hipóteses como arquivamento para pequenos delitos e prestações de serviços comunitários ou reparação de danos para a média criminalidade. Esse instituto é aplicado em quase a metade dos casos, reduzindo consideravelmente a quantidade de punições.

¹⁰⁷ DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia. O homem delinquente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

¹⁰⁸ ROXIN, Claus. **Estudos de Direito Penal**. Tradução de Luiz Greco. São Paulo: Renovar, 2006. p. 11-12.

O autor defende que a

diversificação ou aplicação de multa são meios mais humanos, baratos, e na esfera inferior da criminalidade, mais propícios à ressocialização, e não menos eficientes do ponto de vista preventivo que a privação da liberdade. Todos os argumentos são favoráveis a uma suavização do direito penal.

Afirma que o futuro do Direito Penal passa pelo desenvolvimento político criminal de afastamento da pena privativa de liberdade.

3.7 LEGALIZAÇÃO REGULAMENTADA

As políticas criminais mais contemporâneas sobre drogas concentram-se na regulação de posse, uso, comércio e distribuição. Convém ressaltar que não se trata de liberação do uso de drogas, mas de regulamentação das drogas ilícitas. Existem três tipos de legalização: liberal, estatizante e controlada. Todas sustentam a substituição do controle penal por outras formas de regulação.

A legalização liberal, defendida por Milton Friedman¹⁰⁹, tem em conta que a produção, venda e distribuição de psicoativos sejam regulados pelas leis de mercado à semelhança do que ocorre com o tabaco e com o álcool, impondo algumas restrições, como a venda a menores de idade. Destaca que cada indivíduo tem o direito de escolher fazer uso ou não de psicoativos e somente pode ser compelido a reparar danos se da sua ação resultar prejuízos a outrem.

Na legalização estatizante, o Estado detém o controle sobre a distribuição e a venda de drogas psicoativas. Nessa perspectiva, o narcotráfico seria atingido, pois desapareceriam as condições de ilegalidade que alimentam as organizações criminosas, sendo que o usuário não depende mais do traficante para alimentar o consumo. Além disso, o Estado pode controlar a qualidade e o estado de pureza das substâncias, podendo desenvolver campanhas educativas, alertar sobre os riscos e as consequências para a saúde. Nessa corrente, Thiago Rodrigues¹¹⁰ afirma que “os indivíduos passariam a depender do Estado, situação que os colocaria sobre uma nova forma de vigilância, um controle mais refinado e mais profundo do que na época da proibição total”.

¹⁰⁹ FRIEDMAN, Milton. **The drug war as socialista enterprise**. 1992. Disponível em: <http://www.druglibrary.org/special/friedman/socialist.htm>. Acesso em: 26 jul. 2017.

¹¹⁰ RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico: uma guerra na guerra**. São Paulo: Desatino, 2003. p. 147.

Já a legalização controlada compreende substâncias dos mais variados tipos, incluindo álcool, tabaco, maconha e heroína, sejam lícitos, sejam ilícitos. Busca compreender suas premissas de forma racional, evitando idolatrias ou demonizações, entendendo ser necessária a regulamentação de determinadas substâncias sob a ótica da saúde pública, com respeito a direitos e garantias individuais.

Os teóricos que defendem esta última corrente sustentam que está entre a proibição irrealista e a descriminalização irresponsável, sendo “um sistema que visa à substituição da atual proibição das drogas por uma regulamentação da sua produção, do comércio e do uso com objetivo de evitar os abusos prejudiciais à sociedade”.¹¹¹ Tem como princípios o uso discreto, a proibição da propaganda, produção e distribuição controlada pelo Estado. Seu fundamento está na ética da tolerância, de cariz moral, em que a sociedade possibilita o uso aos indivíduos que estão em busca do prazer através de drogas, e também da moderação, sendo esta a condição imposta a ele pela sociedade. De um lado está a sociedade que legaliza as drogas e, de outro, o indivíduo consumidor que se compromete em controlar o uso.

O que se coloca em questão é saber se as propostas de mudanças se opõem ao atual sistema de controle de drogas, situação que seria necessário denunciar às Convenções Internacionais sobre Entorpecentes.

Os defensores dessa corrente defendem que a legalização controlada não abandona a via repressiva, pois alegam que o Direito Penal pode ser utilizado para marcar os limites entre os abusos prejudiciais à sociedade e à juventude. O Estado não exerceria mais um papel proibicionista. O Direito Penal seria substituído por outros ramos do Direito, como o administrativo, comercial e tributário, no controle da produção e distribuição como fundamento econômico.¹¹² Dessa forma, tem-se o controle do usuário, em que o princípio defendido é o da “liberdade do indivíduo desde que ele não cause mal a outrem”, através da substituição da abstinência pela moderação, utilizando-se dos mesmos direitos que as drogas lícitas, como o tabaco e o álcool, tendo os indivíduos maiores de idade a liberdade de uso, o que seria proibido em lugares públicos, na direção de veículos e aos menores de idade.

Há muitas críticas sobre a legalização controlada, especialmente da ONU e dos EUA. Caballero¹¹³ afirma que os argumentos dos críticos deixam de considerar os avanços obtidos

¹¹¹ PILATI, Rachel Cardoso. **Direito Penal do inimigo e política criminal de drogas no Brasil: discussão de modelos alternativos**. 2011. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/103351/292950.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 ago. 2017.

¹¹² CABALLERO, Francis; BISIQU, Yann. **Droit de la drogue**. Paris: Dalloz, 2000. p. 135.

¹¹³ *Ibidem*, p. 156.

com as experiências altamente positivas que foram desenvolvidas ao longo dos anos na Inglaterra, Holanda e Suíça, tampouco as experiências negativas proporcionadas pelo proibicionismo, tanto do álcool como da droga

Esse modelo de legalização foi adotado recentemente pelo Uruguai, onde o governo concede licenças para quem produz, distribui, vende ou compra, através do Instituto de Regulação e Controle da *Cannabis*¹¹⁴, órgão criado para administrar a regulamentação da droga no país. Para fins recreativos, os usuários poderão ter acesso à droga através de três formas específicas: modelo farmácia, alto cultivo ou clubes de associados. Porém, quem cultivar, armazenar ou vender a maconha ilegalmente (sem registro no IRCCA ou fora dos padrões estabelecidos pelo governo), comete crime.

3.8 DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A globalização das atividades criminosas passou a exigir formas mais efetivas de cooperação internacional, como ensina Valente¹¹⁵:

os efeitos no plano econômico e cultural podem ser benéficos, mas no âmbito da cidadania e da segurança, a globalização tem proporcionado o desrespeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e fomentado ou facilitado o crime estruturado, organizado, altamente especializado e violento – pondo em causa a segurança de todos os cidadãos (nacionais, europeus e internacionais).

Relata o autor que a globalização do crime deve possibilitar a necessária universalização, seja da legislação, justiça e, até mesmo, da atuação policial. Cita como exemplo de cooperação internacional a “Estratégia nacional na luta contra a droga”, que exige um compromisso dos estados perante os objetivos e as metas. Além disso, são exigidos mais esforços que possam abranger a extradição, assistência jurídica mútua, transferência de condenados, processos penais, confisco e ainda a cooperação para aplicação da lei.

Existem vários instrumentos multilaterais das Nações Unidas que possuem objetivos de harmonizar as normas de cooperação internacional, como a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (ENUCE), a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional (NUCOT), e seus protocolos adicionais, que foram adotados seguindo precedentes estabelecidos na Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de

¹¹⁴ INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS (IRCCA). **Creación del IRCCA**. [2017?]. Disponível em: <http://www.ircca.gub.uy/creacion-del-ircca/>. Acesso em: 26 jul. 2017.

¹¹⁵ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria geral do Direito Policial**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988, que estabelecem regras e responsabilidades de combate ao crime transnacional. As Convenções incentivam os Estados a celebrarem acordos bilaterais e multilaterais para aumentar a eficácia da cooperação internacional, como, por exemplo, o tratado Modelo sobre Extradução, o Tratado Modelo sobre Assistência Mútua em Matéria Penal e o Portal de Gestão do Conhecimento.

Um ponto importante na cooperação internacional é a capacidade de resposta imediata aos pedidos, em razão da gravidade das infrações e sua natureza transnacional, em que são designadas as autoridades centrais com competência para receberem as demandas, processarem os pedidos e facilitarem a cooperação. O Escritório das Nações Unidas (UNODC) apoia os estados-membros na criação de redes de magistrados do Ministério Público e de autoridades centrais, como a Rede Centro-Americano de Procuradores Contra o Crime Organizado (REFCO) e a Rede da África Ocidental de Autoridades Centrais de Promotores Contra o Crime Organizado (WACAP). O UNODC presta assistência aos estados-membros para reforçar sua capacidade de lidar, de forma rápida e eficiente, com os pedidos de auxílio judiciário mútuo e facilitar a cooperação internacional.

Estão previstos na Estratégia da União Europeia de Luta Contra as Drogas para 2013-2020 o diálogo e a cooperação entre os países terceiros e organizações e instâncias internacionais. O Plano de Ação de Luta da EU Contra as Drogas (2017/2020)¹¹⁶ prevê um capítulo específico para a cooperação internacional, cujo objetivo é integrar a Estratégia da UE de Luta Contra as Drogas no quadro geral da UE, no âmbito de uma abordagem abrangente que tire pleno partido da variedade de políticas e instrumentos diplomáticos, político e financeiro ao dispor da UE, de uma forma coerente e coordenada. Essas ações visam assegurar a coerência política entre os aspectos internos e externos das políticas da UE e integrar plenamente as questões relacionadas com a droga nos diálogos políticos e nos acordos/quadros entre os estados-membros, como também na tomada de posição sobre as questões e os desafios à escala mundial de enfrentamento.

O Plano de Luta prevê o reforço às parcerias com o UNODC, a OMS e outras agências da ONU, além de organismos, organizações e iniciativas regionais e internacionais pertinentes, como o Conselho da Europa e o Pacto de Paris. Busca firmar posições comuns e emitir Resoluções conjuntas da UE para apresentação na Assembleia Geral da ONU e na CND, além do acompanhamento da aplicação das recomendações do documento de resultados

¹¹⁶ PLANO de ação da UE de luta contra a droga (2017-2020). **Jornal Oficial da União Europeia**, 5 jul. 2017. Disponível em: <http://fileserv.idpc.net/library/Plano%20de%20a%C3%A7%C3%A3o%20da%20UE%20de%20luta%20contra%20a%20droga%202017-2020.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2017.

da SEAGNU¹¹⁷, de 2016, enquanto documento de referência mundial primordial nos debates sobre a pertinência da política internacional de luta contra as drogas.

¹¹⁷ FRANÇA. Mission Interministérielle de Lutte Contre les Drogues et les Conduites Addictives (MILDECA). **SEAGNU 2016 sur les drogues**: la MILDECA au cœur des débats. 18 abr. 2016. Disponível em: <http://www.drogues.gouv.fr/actualites/seagnu-2016-drogues-mildeca-coeur-debats>. Acesso em: 26 jul. 2017.

4 MODELOS ALTERNATIVOS APRESENTADOS POR PAÍSES EUROPEUS

4.1 POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS NA EUROPA

A política criminal da Europa é orientada pelos órgãos vinculados à ONU, sendo a *Comission of Narcotics Drugs*, das Nações Unidas (CND), e sua agência executiva, *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC). Ainda não há uma harmonização nas políticas criminais envolvendo todos os países da Europa, cabendo a cada estado-membro legislar sobre as questões penais, reforçando a cooperação. Contudo, verificam-se legislações que se opõem, como é o caso da Holanda, que tolera a venda e o consumo de pequenas quantidades de *cannabis*, em relação à Suécia e França, onde a legislação penal de drogas é mais proibicionista, especialmente no que diz respeito ao comércio de drogas.

Importante passo para a uniformização e harmonização de procedimentos foi a criação do Observatório Europeu da Droga e Toxicodependência (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – EMCDDA*), em 1993, que tem por finalidade a produção de estudos sobre drogas, coleta de dados e informações, através do Relatório Europeu Sobre Drogas, objetivando descrever o fenômeno da droga na Europa e as respostas que lhe são dadas. Através desse banco de dados, pode-se obter informações importantes sobre legislações europeias dos países-membros, principais estratégias e tendências nas políticas de drogas na comunidade europeia.

A mais importante política criminal europeia está definida na Estratégia da UE de Lutas Contra as Drogas, para 2013-2020, que visa contribuir para uma redução da procura e da oferta de drogas a nível de UE, reduzir os riscos e danos sociais e para a saúde causados pela droga, através de uma abordagem que apoie e complemente as políticas de cada estado-membro, possibilitando o desenvolvimento coordenado de ações conjuntas, além de servir de base e enquadramento político à cooperação externa da UE com os demais organismos internacionais no enfrentamento da escalada mundial.

A Estratégia se assenta nos princípios fundamentais de direito da UE e no direito internacional, nas Convenções da ONU e nos princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e foi elaborada com base nos princípios constantes no Tratado de Lisboa e de cada estado-membro, com pleno respeito ao disposto na Convenção Europeia dos Direitos do homem e pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Prevê que até 2020 as prioridades e ações deverão ter impacto global, especialmente em relação à proteção da saúde humana, segurança e redução da procura e da oferta de drogas.

Partindo da premissa de que o dependente químico está “doente”, entende-se que este precisa receber um tratamento adequado por parte do Estado. Esse entendimento é defendido por Claus Roxim¹¹⁸, quando afirma que o Estado tem que “curar, ao invés de punir”, pois partindo da premissa de que o criminoso seja um doente, psíquico ou social, deve ser tratado, e não punido. Assim, enfatiza que as medidas terapêuticas apresentam boas perspectivas de resultado.

4.2 POLÍTICA DE REDUÇÃO DE DANOS

A terminologia “redução de danos” refere-se a uma série de políticas públicas e programas organizacionais que são idealizados para reduzir os danos à saúde, além de sociais e econômicos, causados pelo uso de substâncias controladas. O conceito de redução de danos está associado aos fundamentos da saúde pública e em princípios de direitos humanos. Por essa linha, merece destaque que a redução do uso de drogas não é o único objetivo da política de drogas, uma vez que as pessoas devem ser orientadas sobre as formas de redução dos riscos associados ao consumo de drogas, pois os usuários estão vulneráveis a uma série de riscos, como contaminação por vírus transmitidos por sangue e sexual, como o HIV e a hepatite “B”.

Organizações internacionais¹¹⁹ estimam que existem aproximadamente 15,9 milhões de pessoas que injetam drogas vivendo em 158 países do mundo, especialmente de baixa renda, e que cerca de 10% dos contágios de HIV se deem através do uso de drogas injetáveis. Seguindo essa tendência, é possível que exista em torno de 3,3 milhões de pessoas que usam drogas injetáveis vivendo com HIV, especialmente detentos, jovens, população de rua e novos usuários de drogas injetáveis, que são mais vulneráveis ao HIV. Segundo o Relatório de 2016¹²⁰ da Comissão Global de Política Sobre Drogas, a criminalização dos usuários de drogas alimentou uma “pandemia global” de HIV e hepatite “C”, alertando que das 16 milhões de pessoas que usam drogas injetáveis, aproximadamente dois terços têm hepatite

¹¹⁸ ROXIN, Claus. **Estudos de Direito Penal**. Tradução de Luiz Greco. São Paulo: Renovar, 2006. p. 9.

¹¹⁹ INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM (IDPC). **Redução de danos**. [2017?]. Disponível em: <http://idpc.net/pt/incidencia-politica-internacional/coerencia-total-do-sistema/reducao-de-danos>. Acesso em: 26 jul. 2017.

¹²⁰ COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS. **Avanços na reforma de políticas sobre drogas: uma nova abordagem à descriminalização**. 2016. Disponível em: http://www.globalcommissiondrugs.org/wp-content/uploads/2016/11/GCDP-Report-2016_POR.pdf. Acesso em: 25 jul. 2017.

“C” e pelo menos 13% delas são portadoras do HIV. Em alguns casos, o índice de usuários de drogas injetáveis com HIV ou hepatite “C” chega a 50% e 90%, respectivamente.

Em alguns países da Europa ocidental, assim como na Austrália e Nova Zelândia, o predomínio de contágio em usuários de drogas injetáveis ficou abaixo de 5%. Entretanto, em países como Argentina, Brasil, Estônia, Indonésia, Quênia, Mianmar, Nepal e Tailândia, a infecção do vírus HIV por pessoas que usam drogas injetáveis alcançou índices de mais de 40%.

Muitas intervenções bem-sucedidas na redução de danos associados à guerra às drogas são fortemente sustentadas por evidências, segundo o Relatório da Comissão Global de Políticas Sobre Drogas¹²¹ da ONU. Tais estratégias incluem programas de troca de agulhas e seringas, tratamento de substituições de opioides, estabelecimentos para uso de drogas supervisionados e a prevenção e reversão de overdoses (incluindo o fornecimento de naxolona). Essas medidas possuem baixo custo-benefício, contribuindo significativamente para a melhora da saúde das pessoas. Entretanto, existem ainda muitos obstáculos à implantação de programas de redução de danos, pois muitos representantes políticos relutam em adotar essas medidas como forma de erradicação das drogas por considerarem que apoiar a redução de danos consiste em condescendência com o uso de drogas. Assim, os recursos investidos nesses programas invariavelmente são muito pequenos. Nessa linha, a Comissão Global reforça o pedido de que sejam investidos recursos na redução de danos em larga escala, em atendimento às diretrizes conjuntas da OMS, do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS) e ONODC, reiterando que eventuais entraves políticos sejam superados.

A Comissão de Narcóticos da ONU não tem uma posição consensual sobre a redução de danos, tanto que na Declaração Política Sobre Drogas de 2009 omitiu o termo por completo, sendo que 26 países registraram objeção e emitiram uma declaração. Em 2010, novamente a CND recusou a inclusão da redução de danos em sua resolução de acesso universal aos serviços de HIV. Na mesma linha, outras agências de controle, como a JIFE, também possuem posição restritiva.

De acordo com o Relatório Mundial Sobre Drogas¹²²,

¹²¹ COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS. **Avanços na reforma de políticas sobre drogas: uma nova abordagem à descriminalização.** 2016. Disponível em: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/11/GCDP-Report-2016_POR.pdf. Acesso em: 25 jul. 2017.

¹²² UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **World Drug Report 2008.** Disponível em: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

muitas vezes, o conceito de redução de danos é desnecessariamente transformado em assunto controverso, como se houvesse alguma contradição entre, de um lado, a prevenção e o tratamento e, de outro, a redução das consequências adversas sociais e de saúde do uso de drogas. Há uma falsa dicotomia. Essas Políticas são complementares.

4.3 JUSTIÇA RESTAURATIVA

A aplicabilidade da justiça restaurativa aos chamados “crimes sem vítima” leva em consideração duas questões importantes. Inicialmente, o cabimento ou não de programas restaurativos aos crimes de que não resulte vítimas. Se positivo, é necessário definir quais os crimes poderiam participar desses programas. Nesse sentido, Claudia Cruz¹²³ afirma que nessa categoria estariam os chamados crimes de *willing victim*, equiparados aos crimes sem vítimas em sentido estrito: consumo de drogas.

O Conselho Econômico e Social da Nações Unidas¹²⁴ entende por justiça restaurativa “qualquer programa que utiliza processos restaurativos voltados para resultados restaurativos – o chamado Programa Restaurativo”. O processo restaurativo consiste na participação coletiva e ativa da vítima e do infrator, e quando julgado apropriado, de outras pessoas ou membros da comunidade afetados pelo crime, geralmente com a ajuda de um facilitador. O processo restaurativo abrange mediação, conciliação, audiências e círculos de sentença e também o resultado restaurativo, que é o acordo alcançado por um processo restaurativo, incluindo responsabilidades e programas, tais como reparação, restituição, prestação de serviços comunitários, objetivando suprir as necessidades individuais e coletivas das partes e logrando a reintegração da vítima e do infrator. Podem também ser entendidos como sendo vítimas potenciais os próprios familiares dos usuários de drogas, que sofrem diariamente o calvário dos efeitos do consumo ou a agitação da abstinência. Além disso, a própria sociedade pode ser e é vítima dos usuários de drogas.

Nessa direção, Claus Roxim¹²⁵ afirma prever grandes perspectivas em relação à reparação voluntária, não somente como reparação de danos. O autor acredita que antes mesmo da abertura de procedimento principal, ela possa levar à diminuição da pena,

¹²³ SANTOS, Claudia Cruz. **A justiça restaurativa: um modelo de reação ao crime diferente da justiça penal. Porquê, para quê, como?** Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 587-588.

¹²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução 2002/12 – Princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal.** 2002. Disponível em: http://www.juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_de_Apoio/Resolucao_ONU_2002.pdf. Acesso em: 26 jul. 2017.

¹²⁵ ROXIN, Claus. **Estudos de Direito Penal.** Tradução de Luiz Greco. São Paulo: Renovar, 2006. p. 24-25.

suspensão condicional ou até a suspensão da pena, pois além de possibilitar uma espécie de “justiça penal à vítima”, orienta a reintegração do autor na sociedade, visto que, nas tratativas com a vítima, realiza uma construção positiva que facilita sua ressocialização.

A ONU editou o *Manual de Programas de Justiça Restaurativa*¹²⁶ em 2006, que apresenta questões importantes para a implementação de respostas ao fenômeno criminal “assentes em abordagens de justiça restaurativa, bem como um leque de medidas e programas (flexíveis em sua adaptação aos diferentes sistemas de justiça criminal), inspirados nos valores da justiça restaurativa”. Esse manual é inspirado pela relevância dos programas de mediação entre vítima e agressor como principais iniciativas de justiça restaurativa, elencando que o agressor deve aceitar sua responsabilidade, ou não negar o caráter ilícito do fato. A partir dessa ideia, a mediação pode ser um instrumento de grande utilidade para a obtenção da pacificação das relações humanas em conflito, deslocando o foco do processo para as pessoas envolvidas, tornando desnecessária a imposição de uma resposta repressiva (retributiva), substituída por uma resposta construtiva pelos envolvidos (restaurativa).

Para Grazia Mannozi¹²⁷,

nessa linha, o conceito que se encaixa no âmbito da construção do novo paradigma elaborado a partir da ideia da justiça restaurativa: a mediação é uma reação penal (concebida sob o ponto de vista político-criminal) alternativa, autônoma e complementar à justiça formal punitiva, cujo objeto é o crime em sua dimensão relacional, cujo fundamento é a construção de um novo sistema de regulação social, cujo objetivo é superar o déficit comunicativo que resultou ou que foi revelado pelo conflito e, contextualmente, produzir uma relação consensual com base na reparação dos danos e na manutenção da paz jurídica.

No mesmo sentido, doutrina Quintero Olivares¹²⁸:

a afirmação de que o direito penal não existe sem “pena” é um exagero, revelador de grande apelo ao retribucionismo mais radical, visto que ele pode perfeitamente cumprir seu papel coativo de *ultima ratio*, dando espaço para outras sanções admonitórias [...] quaisquer renúncias de pena, sobretudo a de prisão, frente a reparação dos danos, está em consonância com o princípio da intervenção mínima (e subsidiária) do direito penal.

¹²⁶ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Manual sobre programas de justiça restaurativa**. 2006. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

¹²⁷ MANNOZI, Grazia. **La Giustizia Senza Spada**: uno studio comparato su giustizia riparativa e mediazione penale. Milão: Giuffrè, 2003.

¹²⁸ OLIVARES, 1991 *apud* MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. 5. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 593.

Sobre as mais variadas formas de intervenção que podem ser realizadas pelo modelo da justiça restaurativa e pelo modelo penal que escreveu Claudia Cruz Santos¹²⁹:

[...] a justiça restaurativa e a justiça penal não devem ver-se enquanto modelos mutuamente excludentes de reação ao delito. Pelo contrário, pode afirmar-se uma certa *complementariedade*, comprovada pelas vantagens que para cada um dos modelos resultam da existência do outro. Em resumo apertado: se as práticas restaurativas contribuem para o pretendido caráter mais residual da resposta punitiva estatal, favorecendo-a nessa medida; a justiça penal dá uma resposta ao conflito naquelas que seriam hipóteses mais problemáticas para a justiça restaurativa, mantendo-a dentro daqueles que devem ser seus limites.

Quanto ao consumo de substâncias entorpecentes, é cada vez mais necessária uma justiça mais próxima das demandas sociais, democrática e participativa, em que a estrutura jurídica formal, por si só, não atende aos reclames legais, especialmente quanto às garantias dos direitos fundamentais e humanista. Em suma, seja através do modelo de justiça terapêutica ou justiça restaurativa, deve-se primar pela observância das garantias individuais, pois, conforme declara Alexandre Wunderlich¹³⁰, “nenhum modelo de justiça criminal será digno se não estiver assentado sobre um núcleo ético-jurídico mínimo de preservação dos direitos humanos constitucionalizados”.

¹²⁹ SANTOS, Claudia Cruz. **A justiça restaurativa: um modelo de reação ao crime diferente da justiça penal.** Porquê, para quê, como? Coimbra: Coimbra Editora, 2014. p. 68.

¹³⁰ WUNDERLICH, Alexandre (Coord.). **Política criminal contemporânea. Criminologia, Direito Penal e Direito Processual Penal.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

5 POLÍTICA CRIMINAL SOBRE DROGAS EM PORTUGAL

5.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA LEGISLATIVA

Segundo Manuel Valente¹³¹, no que tange à legislação de drogas em Portugal até 1970, essa problemática era analisada sob as perspectivas fiscal e comercial, sendo tratada como uma mercadoria, sem qualquer visão clínica ou psicossocial. De 1970 a 1975, surgiram os primeiros movimentos criminalizadores. De 1975 a 1983, o legislador começou a “reagir” com mecanismos terapêuticos e psicossociais, que pode se traduzir como “uma vontade de saber do indivíduo (vertente clínica) e interações com contextos micro e macrosocial (vertente psicossocial)”. De 1983 a 1995, tem-se um quadro que envolvia a legislação, aplicador e transgressor, resultando em intervenção com caráter preventivo e ressocializador.

A partir de 1995, sob o ponto de vista de que o usuário de drogas é um doente, o governo português deu um importante passo a uma nova era: a descriminalização da posse de drogas para o consumo, incluindo as drogas mais pesadas, como a cocaína e heroína. Nesse sentido afirma Valente¹³²

a política criminal, que deixou de determinar apenas o *como* da intervenção e passou, também, a determinar o *se* ao se apresentar na ciência conjunta com valorações político-criminais que legitimam e determinam os limites da punibilidade – seja na teoria do crime, seja na teoria da pena, seja na teoria da construção do tipo legal de crime –, tem sido, nas últimas quatro décadas, fruto da política criminal, do *se* e do *como*, que as instâncias europeias e internacionais, ou seja, supranacionais, consideram o dever ser do direito penal material e processual.

Os países devem buscar a observância das concepções filosóficas, sociais e políticas das declarações, convenções e dos protocolos da ONU sobre os crimes transnacionais, especialmente o tráfico de drogas, mas também a extração da tutela do Direito Penal de infrações que podem ser reguladas por outros ramos do Direito, como o Direito Administrativo, para o consumo de substância psicoativa, objetivando formar uma humanidade enraizada em princípios como legalidade, igualdade, liberdade, humanidade e culpabilidade, no princípio da ressocialização ou do tratamento do infrator.¹³³

¹³¹ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014. p. 51.

¹³² *Idem*. **Do Ministério Público e da polícia. Prevenção criminal e ação penal como execução de uma política criminal do ser humano**. Lisboa: Ed. Universidade Católica, 2013.

¹³³ *Ibidem*.

Nesse sentido, a política criminal contemporânea deve ser pautada pela dogmática jurídico-criminal com fundamentos numa teleologia de valorações e proposições constitucionais¹³⁴, de “opções científicas concretas mais adequadas para o eficaz controlo do crime”. Segue o autor dizendo que o vetor da eficácia da política criminal exige que se dê ao legislador a orientação e o padrão crítico necessário para atingir o fim último da política criminal: a prevenção criminal em sentido amplo (que nenhum cidadão contrarie a norma vigente e válida), e em sentido estrito (que o delinquente submetido à ação penal não volte a delinquir), numa concepção baseada no Estado de direito democrático, observando os direitos fundamentais e a dignidade humana.

5.2 A POLÍTICA CRIMINAL PORTUGUESA

Nos anos 80 e 90, o consumo de drogas tornou-se motivo de preocupação social, sendo que estudo do Eurobarômetro, de 1997, apontava o consumo de drogas como o principal problema do país. Passados doze anos, em 2009, com o desenvolvimento da Estratégia de descriminalização, esta preocupação com questões de drogas passou para o 13º lugar¹³⁵.

Para enfrentar este problema, em 1998, foi nomeado um comitê de especialistas envolvendo médicos, sociólogos, psicólogos, advogados e ativistas, com o propósito de analisar a problemática de drogas em Portugal e formular recomendações. Pouco tempo depois, esta comissão recomendou a descriminalização do consumo de drogas “leves” e “pesadas”, além de sugerir que o governo concentrasse esforços na prevenção, educação, redução de danos, ampliação e melhoria do programa de tratamento de toxicod dependência, ampliação da relação com os familiares, inserção no mercado de trabalho e reinserção social. O Estado mantinha a regra da proibição, porém as sanções estariam concentradas fora do enquadramento judicial. Com a criação da Comissão para Dissuasão da Toxicod dependência, esta passou a realizar o processamento das sanções administrativas e promovendo o tratamento dos toxicod dependentes, diante da perspectiva do respeito à dignidade humana.

¹³⁴ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Do Ministério Público e da polícia. Prevenção criminal e ação penal como execução de uma política criminal do ser humano**. Lisboa: Ed. Universidade Católica, 2013.

¹³⁵ Goulão, João. *Interdiction or Descriminalization – What Works Whith Drug Crime?* Discurso realizado no 12h Internation Criminal law Congress, 2010

Para Carlos Poiares¹³⁶ “esta perspectiva privilegia o que tenho designado por intervenção juspsicológica na área de drogas, traduzido na penetração do saber e das práticas da psicologia no território judiciário, convertendo às instâncias de aplicação da lei em polos que encaminhem o sujeito para às vias terapêuticas, reforçando esta opção”. Esta posição, para o autor, substituiu o paradigma biopsicosociológico anterior, que revelava-se de elevada “ausência” de convicção nos benefícios penalizadores. É neste sentido que a lógica apontada pela nova legislação de drogas, avança na direção de que o consumo deve ser avaliado em harmonia com o conhecimento clínico e psicológico. Entretanto, assevera o autor, há a necessidade de adequações destes dispositivos à realidade social, especialmente no que diz respeito ao critério quantitativo na posse de substâncias psicoativas para ser considerado consumo, o que na sua opinião se revela “falível”, defendendo outro modelo de aplicação. Contudo, destaca que o atual modelo jurídico constitui uma mudança onde o consumidor e o toxicod dependente deixa de ser considerado um delinquente ou doente, para constituir-se num “estilo de vida”.

Valente¹³⁷ defende que

a política criminal (re)colocou no debate jurídico – v.g., constitucional, administrativo e criminal – a reflexão sobre dois eixos em que deambula a problemática da criminalidade: prevenção e repressão. A doutrina tem, aqui e acolá, discutido os *tempos* e *espaços* de ação em que a prevenção criminal se afirma e gera repressão criminal e em que esta, quando correta e atempadamente prosseguida, gera prevenção da criminalidade.

Diante da nova realidade emergente, de uma “sociedade de risco ou da sociedade líquida ou da tardio-modernidade”, é que, a partir do ano 2000, Portugal lançou a Estratégia Nacional da Luta Contra a Droga, através da Lei n. 30/2000¹³⁸, que constitui um marco na política internacional de drogas. Contrariando países mais conservadores, inovou ao realizar uma “descriminalização em sentido técnico ou estrito, desqualificando a conduta enquanto crime, reduzindo formalmente a competência de intervenção penal quanto à conduta consumo

¹³⁶ POIARES, Carlos Alberto. A descriminalização do consumo de drogas: abordagem psicológica.

Disponível em: www.sicad.pt/BK/Revista

Toxicodependência/lists/sicad_artigos/attachments/278/2002_02_txt4.psf

¹³⁷ *Ibidem.*

¹³⁸ PORTUGAL. **Lei n. 30/2000, Lei do Consumo de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, de 29 de novembro de 2000.** Disponível em: https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/1509/201704151434/ex-portPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice. Acesso em: 5 mar. 2017.

de drogas”.¹³⁹ Na prática, o consumo de drogas deixa de figurar como infração penal e passa a ser visto como contraordenação¹⁴⁰, considerando como quantidade necessária para consumo médio individual a quantia suficiente para um período de 10 dias. Ressalta-se que a conduta de cultivar, mesmo que para consumo, continua tipificado como crime.

Quanto ao traficante consumidor e do tráfico de menor gravidade, Valente¹⁴¹ afirma que a Lei n. 30/2000 “não revogou o art. 26 do DL n. 15/93, que prevê e pune a conduta do traficante consumidor”. Informa ainda que o art. 28º prescreve que além da revogação dos art. 40º, exceto o cultivo, e 41º do DL n. 15/93¹⁴², estariam revogadas as demais normas que se mostrarem incompatíveis com o novo dispositivo. O delito de tráfico de menor gravidade ou consumo agravado, previsto nos arts. 25º e 40º, n. 2, do Decreto-lei n. 15/93¹⁴³, encontra-se em meio a uma questão polêmica: se a detenção ou posse de quantidade superior à admitida por lei para consumo médio de 10 dias configura ilícito penal ou estaria abrangido pela despenalização, bem como sobre a revogação do art. 40º do DL n. 15/93.

Segundo Valente¹⁴⁴, o Tribunal de Relação do Porto entende que

as situações de detenção para consumo, cuja quantidade exceda o consumo médio individual durante o período de dez dias, são punidas com pena de prisão até dois anos ou multa até 240 dias, consoante se trate de substâncias das tabelas I a III ou IV respectivamente [...].

Isso conjugando-se os artigos 25º a 40º do DL 15/93.¹⁴⁵ E acrescenta:

as situações de detenção para consumo, cuja quantidade exceda o consumo médio individual durante o período de dez dias, é sancionado como ilícito criminal, seja por via do art. 21º, seja por via do art. 25º, seja, se tiver reunido o respectivo condicionalismo, por via do art. 26º, todos do decreto Lei nº 15/93.

¹³⁹ VALENTE, *op. cit.*

¹⁴⁰ O sistema de contraordenações pode ser encontrado em Portugal, na Alemanha e Áustria. No direito português, um ilícito de mera ordenação social, que se situa entre o direito penal e administrativo, e sujeita seu autor à aplicação de uma coima, possui características próprias e se diferencia tanto da pena criminal como da multa, administrativa ou penal (DIAS, Jorge de Figueiredo. **Temas básicos de doutrina penal**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001).

¹⁴¹ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014. p. 57-64.

¹⁴² PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 15/1993, Lei de Combate às Drogas, de 22 de janeiro de 1993**. Disponível em: http://www.dgpj.mj.pt/DGPJ/sections/leis-da-justica/livro-iv-leis-criminais/pdf6313/dl-15-1993/downloadFile/file/DL_15_1993.pdf?nocache=118157048845. Acesso em: 5 mar. 2017.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ VALENTE, *op. cit.*

¹⁴⁵ PORTUGAL, *op. cit.*

Nessa mesma direção interpreta o Tribunal de Relação de Lisboa quando decidiu que a detenção de indivíduo com quantidade superior a dez dias, após a edição da Lei n. 30/2000, continua a ser prevista no art. 40º do DL n. 15/93.

Em sentido contrário, o Tribunal de Relação de Guimarães decidiu que o art. 40º, n. 2, do DL n. 15/93 teve revogação por conta do art. 28º da Lei n. 30/2000, passando qualquer detenção de droga para consumo a ser considerada contra ordenação e que qualquer outra interpretação afronta o “o princípio geral do direito penal *nula pena sine lege*”.

A respeito dessa polêmica, Inês Bonina¹⁴⁶ concorda com a posição jurídica adotada pelo Tribunal de Relação de Guimarães, pois quando o legislador resolveu “estabelecer uma plataforma de dez doses médias diárias para o consumo de estupefacientes, pretendeu fornecer um critério legal, nomeadamente orientador, de distribuição entre o consumo e o tráfico e o tráfico de estupefaciente”. O controle sobre o consumo de substâncias estupefacientes passou a ser realizado por um órgão, de natureza administrativa, vinculado ao poder executivo, sob responsabilidade do Ministério onde está vinculada a coordenadoria da política de drogas e toxicod dependência, a CTD.

As alterações legislativas em Portugal não se resumiram apenas ao tratamento da posse de drogas para consumo, mas a um país de vanguarda em estratégia de prevenção e políticas de combate à toxicod dependência, com aplicação de recursos públicos, monitorando os resultados através de um sistema de informações nacional, o Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e das Dependências (SICAD).

5.3 DESPENALIZAÇÃO *VERSUS* DESCRIMINALIZAÇÃO DO CONSUMO

A despenalização, segundo Queiroz¹⁴⁷, é a substituição (legislativa ou judicial) da pena de prisão por outra de qualquer natureza (restritiva de direitos, prestação de serviços comunitários etc.). Já a descriminalização é abolir a criminalização (tipificação), tornando a ação jurídico-penalmente irrelevante. A corrente defensora da descriminalização segue a orientação abolicionista do criminólogo holandês Louk Hulsman¹⁴⁸, defensor da descriminalização da posse e do uso de drogas.

¹⁴⁶ BONINA, 2002 *apud* VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014.

¹⁴⁷ QUEIROZ, Paulo. **Posse de droga para consumo pessoal**: descriminalização ou despenalização? 28 jul. 2010. Disponível em: <http://www.pauloqueiroz.net/posse-de-droga-para-consumo-pessoal-descriminalizacao-ou-despenizacao/>. Acesso em 8 ago. 2017.

¹⁴⁸ HULSMAN, Louk. Descriminalização. **Revista de Direito Penal**, Rio de Janeiro, n. 9/10, 1973.

No mesmo sentido, asseveram Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade¹⁴⁹, que “por descriminalização entende-se aqui a desqualificação de uma conduta como crime”. Seguem os autores com a ideia de que o processo de descriminalização

vai de encontro à reivindicação do movimento *law and order*, instante nas sociedades contemporâneas, cada vez mais inseguras na construção da realidade que lhes serve de fundamento. Nem falta, por via de regra, o moral entre Pirineus empenhados em explorar a identificação fácil entre descriminalização e sancionamento oficial do “imoral” e da desagregação social.¹⁵⁰

Os autores querem enfatizar uma inclinação à existência de “ondas artificiais” que podem estimular ora o proibicionismo, ora a mudança, que, mesmo diante de um quadro de descriminalização, é necessário avaliar a abrangência de modelos alternativos.

Quanto ao caso português, Valente¹⁵¹ defende a tese da descriminalização em sentido técnico, porquanto para as drogas constantes no DL n. 15/93 não há despenalização em relação às condutas de consumir, adquirir e deter para consumo estupefacientes e substâncias psicotrópicas, mas, ao contrário, são mantidas proibidas como ilícito de mera ordenação social (contraordenação). É considerada pragmática, humana e respeitadora das liberdades individuais. Em Portugal, essa medida mostrou-se corajosa, a fim de que não contrariasse as leis e os tratados internacionais

5.4 DOS DIREITOS DO INDICIADO

O fato de ser flagrado cometendo contraordenação não retira do indiciado a manutenção de garantia dos direitos fundamentais. Valente¹⁵² elenca a necessidade de observância de vários direitos do indiciado, como os direitos pessoais, que estão consignados na Constituição da República Portuguesa, como, por exemplo, o direito à inviolabilidade da integridade física e moral (n. 1, art. 25º), o “direito à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação” (n. 1, art. 26º).

¹⁴⁹ DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia. O homem delinquente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

¹⁵⁰ DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia. O homem delinquente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

¹⁵¹ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas: reflexões sobre o quadro legal**. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014.

¹⁵² *Ibidem*, p. 109.

Outros direitos que devem ser respeitados são:

- o *direito ao defensor*, podendo ser constituído pelo indiciado ou representante legal, ou ainda nomeado (n. 1, art. 13º, do DL n. 130-A/2001);
- *direito à audição e defesa*, em que não é possível a aplicação de uma coima ou sanção sem que antes seja assegurada a manifestação sobre eventual aplicação de sanção pecuniária ou alternativa (art. 26º, lei n. 30/2000, arts. 119º e 122º, CPP);
- *direito à celeridade pessoal* (art. 8º, DL n. 130-A/2001; n. 4, art. 14º, DL n. 130-A/2001);
- *direito à decisão fundamentada* (n. 4, art. 15º, lei n. 30/2000; art. 27º, DL n. 130-A/2001);
- *direito de recurso* (n. 2, art. 8º, lei n. 30/2000; art. 31º, DL n. 130-A/2001; n. 1, art. 32º, CRP);
- *direito a contactar pessoa da sua confiança* (n. 9, o art. 250º, CPP; n. 3, art. 27º, CRP);
- *direito a não publicação da audição* (n. 6, art. 13º, DL n. 130-A/2001);
- *direito de informação e acesso aos dados do registo central* (n. 3, art. 7º, Lei n. 30/2000; n. 2, art. 268º, CRP);
- *direito ao sigilo* (n. 6, art. 13º, DL 130-A/2001; art. 28º e 29º, DL n. 130-A/2001; n. 2, art. 26º, CRP; n. 4, art. 7º, Lei n. 30/2000; n. 3, art. 3º, Lei n. 30/2000).

5.5 DA COMISSÃO PARA DISSUASÃO DA TOXICODPENDÊNCIA

A Comissão para a Dissuasão da Toxicodpendência¹⁵³ (CDT) foi especialmente criada para o processamento das contraordenações de aquisição e detenção para consumo de substâncias estupefacientes, constante nas tabelas I a IV, para aplicação das sanções previstas. É um órgão administrativo, interdisciplinar, composto por três membros, sendo um deles jurista e os outros dois são designados pelo ministro da Saúde, entre médicos, psicólogos, sociólogos, técnicos do serviço social ou outros profissionais ligados à área, conforme prevê o n. 2, art. 7º, Lei n. 30/2000.

A CDT conta com uma equipe de apoio, tanto administrativo quanto técnico, conforme n. 2, art. 2º, DL n. 17/2012, sob ligação funcional com o presidente da Comissão, para desempenhar as funções que lhes forem designadas, especialmente manter o registo

¹⁵³ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014.

geral dos processos de contraordenação, orientar na escolha da sanção a ser aplicada ao indiciado, realizar avaliações psicológicas, emitir pareceres e realizar relatórios, fazer o acompanhamento dos consumidores, informar sobre o acompanhamento do tratamento, informar a CDT sobre o término do processo, além de criar e manter arquivos dos processos de contraordenação, para controle jurisdicional.¹⁵⁴

O sistema processual está vinculado aos princípios constitucionais, especialmente da legalidade e garantia da liberdade e dignidade da pessoa humana. Via de regra, tem início com o Auto de Ocorrência ou Auto de Notícia por Contraordenação¹⁵⁵, sempre que alguém for encontrado com quantidade de substância psicoativa necessária para consumo por até dez dias. O documento é enviado à CDT, em prazo máximo de trinta e seis horas. Na data marcada, é realizada a “Reunião em Sessão”¹⁵⁶, na Comissão para Dissuasão da Toxicod dependência competente territorialmente, com a presença de todos os membros, iniciando com a apresentação do indiciado¹⁵⁷, sendo procedida sua “audição”¹⁵⁸, além de outras pessoas vinculadas ao processo, que podem ser policiais ou familiares, cuja finalidade é “pronunciar-se sobre qualquer matéria”.¹⁵⁹

A audiência pode ocorrer após a “interceptação” do indiciado pelas autoridades policiais, em que poderá haver membros de plantão, devendo o órgão policial realizar a comunicação e o encaminhamento do auto de ocorrência “pelo meio mais célere”, de modo que seja recebido até trinta e seis horas depois daquela ocorrência.¹⁶⁰ O indiciado é notificado que dever-se-á se apresentar à CDT em prazo inferior a setenta e duas horas após a ocorrência.¹⁶¹ Caso deixe de se apresentar, o presidente da CDT determinará a realização de diligência que assegure sua apresentação em até quinze dias.¹⁶² Se novamente não for possível, o processo segue à revelia, garantindo a oportunidade de defesa, mediante a

¹⁵⁴ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014.

¹⁵⁵ Documento obrigatório em que deve constar: identificação, domicílio, registro minucioso com as circunstâncias do fato, apreensão de substâncias, meios de prova e data que deve comparecer na CDT. Na legislação brasileira, corresponde ao Termo Circunstanciado.

¹⁵⁶ Previsão do n. 2, art. 35º, DL n. 130-A (PORTUGAL. **DL n. 130-A, de 23 de abril de 2001**. Estabelece a organização, o processo e o regime de funcionamento da comissão para a dissuasão da toxicodependência, a que se refere o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 30/2000, de 29/11, e regula outras matérias complementares. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=193&tabela=leis. Acesso em: 5 mar. 2017).

¹⁵⁷ O Direito Português considera o indivíduo que foi detido cometendo um ilícito como indiciado. No direito brasileiro, antes da conclusão do Inquérito policial será considerado acusado.

¹⁵⁸ Poderá estar assistido por defensor, caso não apresente poderá ser nomeado pela comissão. Previsão do n. 1, art. 13º, DL n. 130-A/2001.

¹⁵⁹ Previsão do n. 1, art. 35º, DL n. 130-A (PORTUGAL, *op. cit.*).

¹⁶⁰ Previsão do n. 2, art. 9º, DL n. 130-A (*Ibidem*).

¹⁶¹ Previsão do n. 1, art. 11º, DL n. 130-A (*Ibidem*).

¹⁶² Previsão do n. 3, art. 13º, DL n. 130-A (*Ibidem*).

nomeação de defensor.¹⁶³ Não há previsão de mandado de condução coercitiva, caso o indiciado não compareça na audiência para a qual foi notificado. Nesse sentido, Valente¹⁶⁴ sugere que aguarde nova abordagem do indivíduo, quando será apresentado à comissão.

Iniciada a audiência, é realizada a leitura do auto de ocorrência, identificado e interrogado o indiciado, questionado sobre o seu domicílio, bem como realizada a consulta ao registro central¹⁶⁵, a fim de verificar a existência de registro de outras contraordenações. Prosseguindo, será questionado sobre as circunstâncias em que se encontrava no instante da interpelação, se estava consumindo, se o local era público ou de acesso público, tipo de droga, de quem adquiriu, condições familiares, sociais e econômicas.

Os questionamentos ao indiciado servem para determinar qual é a sua natureza, a fim de possibilitar a formação de um juízo acerca do grau de dependência, se é toxicodependente ou consumidor não toxicodependente. Em sendo toxicodependente, a CDT não pode aplicar uma sanção pecuniária, mas uma das medidas alternativas¹⁶⁶ que estão previstas no n. 2, art. 15º, Lei n. 30/2000, podendo ocorrer a suspensão provisória do processo¹⁶⁷, suspensão da determinação de sanção em caso de tratamento voluntário e da suspensão da execução da sanção.

Para determinar quais serão as medidas mais recomendáveis, a CDT poderá decidir pela realização de outros exames e perícias, como exames de sangue e de urina, além de perícias psicológicas e relatórios sociais, com vistas a determinar quais serão as melhores alternativas que possam levar o indiciado a um melhor tratamento, a evitar o consumo e a se reintegrar na sociedade.

Por desempenhar um serviço público, os membros da CDT estão vinculados ao dever de sigilo e de guardar segredo¹⁶⁸, especialmente dos dados pessoais que tenham conhecimento em razão do atendimento e que não possam ser de domínio público, resguardadas algumas

¹⁶³ Previsão do n. 5, art. 13º, DL n. 130-A (*Ibidem*).

¹⁶⁴ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014.

¹⁶⁵ PORTUGAL. **Portaria n. 604/2001, de 12 de junho de 2001**. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=197&tabela=leis. Acesso em: 25 jul. 2017.

¹⁶⁶ Valente comenta ser uma manifestação do princípio humanista e do princípio do pragmatismo (VALENTE, *op. cit.*).

¹⁶⁷ Segundo Valente, se o indiciado for consumidor não toxicodependente e se não tiver registro prévio de processo por contraordenação; também se for consumidor toxicodependente e aceite tratamento e não tenha registro prévio, bem como se for consumidor toxicodependente com registro prévio e aceite tratamento (*Ibidem*).

¹⁶⁸ PORTUGAL. **Lei n. 30/2000, Lei do Consumo de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, de 29 de novembro de 2000**. Disponível em: https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/1509/201704151434/ex-portPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice. Acesso em: 5 mar. 2017.

exceções, como em casos de epidemias, calamidades públicas, doenças infectocontagiosas, dever de ofício (processo crime), questões científicas e necessidade de defesa.¹⁶⁹

Quanto ao destino da droga apreendida após concluir o processo, o art. 42 do DL n. 130-A/2001 estabelece que “as substâncias apreendidas e enviadas à Comissão serão destruídas nos termos legais”, pois serão perdidas em favor do Estado. Segundo Valente¹⁷⁰, não está claro ainda como deve ser procedida a destruição da droga, sendo que a entidade competente para destruição de substâncias apreendidas é a “autoridade competente”. O autor assevera que o legislador deveria determinar quem seja a autoridade competente de acordo com a fase processual em curso.

A destruição ocorre por incineração, após encerramento definitivo do processo, na presença de um magistrado, um funcionário do órgão de polícia criminal (OPC) e um técnico de laboratório, reduzindo a termo o correspondente auto de destruição.

5.6 APLICAÇÃO DE SANÇÕES E TRATAMENTO

Ao indivíduo que for encontrado com substância psicoativa para consumo, caso seja consumidor não toxicod dependente, será aplicada uma coima, caso não esteja com o processo suspenso, não tenha sido suspensa a sanção ou a execução da sanção não esteja suspensa. Além disso, a CDT pode aplicar, alternativamente, uma sanção não pecuniária (n. 1, 3 e 4, art. 15º, Lei n. 30/2000). Valente¹⁷¹ afirma que é possível a aplicação de medidas alternativas à coima, em consonância com o regime subsidiário previsto no art. 26º da Lei n. 30/2000. Como exemplo de sanção alternativa à coima, existe a sanção de admoestação (n. 1, art. 17º, Lei n. 30/2000).

A competência para o processamento e a aplicação das sanções, como autoridade administrativa, cabe à CDT, como prevê o n. 1, art. 5º, Lei n. 30/2000, sediada no SICAD. Já a execução das coimas compete às autoridades policiais (n. 2, art. 5º, Lei n. 30/2000), com apoio de outros órgãos ou serviços (art. 25º, Lei n. 30/2000).

Para aplicação de uma medida, considerando a necessidade de prevenir o consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, é preciso levar em conta uma série de ponderações, como a gravidade do ato, a culpa do agente, tipo de substância, natureza do

¹⁶⁹ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014.

¹⁷⁰ *Ibidem.*

¹⁷¹ *Ibidem.*

consumo, a condição do agente e situação econômica e social, escolhendo entre coimas ou outras medidas que garantam a recuperação, reinserção e reintegração na sociedade.

Em caso de descumprimento da sanção aplicada, caso o indiciado esteja com a execução da sanção suspensa (art. 19º), o ideal seria o cumprimento da sanção. Todavia, assevera Valente¹⁷², o fundamento desse dispositivo é a melhoria das condições sanitárias do consumidor toxicodependente, assim como a prevenção do consumo pelo consumidor não toxicodependente, sendo que a interrupção do cumprimento das condições impostas, de acordo com o n. 3 desse preceito, legitima o regresso à sanção aplicada. Quando aplicada uma coima a um consumidor não toxicodependente, seu descumprimento num prazo de 10 dias após o trânsito em julgado da decisão da CDT enseja a conversão em sanção não pecuniária, através de prestação de serviço comunitário (art. 30º, DL n. 130-A/2001), cabendo às autoridades policiais a fiscalização do cumprimento dessas medidas.

A situação mais difícil é quando o indiciado não cumprir a sanção originária aplicada, em razão da possibilidade de cometimento do crime de desobediência, previsto no art. 348º, do CP, em aplicação subsidiária do art. 32º do RCGO *ex vi* art. 26º, Lei n. 30/2000. A esse respeito, o autor considera ilógico que o descumprimento de uma coima, por um ilícito de mera ordenação social, aplicado por autoridade administrativa, possa ser convertido em crime, o que carece de fundamento político-criminal.

Quanto ao tratamento espontâneo (art. 3º, Lei n. 30/2000), deixarão de ser aplicadas sanções caso o consumidor aderir a tratamento, quando não tenha sido interceptado ou não esteja com processo contraordenacional suspenso por consumo, posse ou aquisição para consumo ou não tenha suspensa a determinação da sanção. Nessa categoria, incluem-se os menores, interditos, inabilitados e consumidores que se apresentam e se inscrevem em programa de tratamento.

5.7 EFEITOS NO SISTEMA CARCERÁRIO

A crise no sistema penitenciário é um fenômeno na maioria dos países do mundo. Segundo o *Relatório Anual do Conselho da Europa sobre Estatísticas Penais*¹⁷³, em 2014 haviam 111 presos para cada unidade prevista para 100 lugares, sendo um índice melhor que

¹⁷² VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014.

¹⁷³ PORTUGAL é o novo país da Europa com as prisões mais cheias. **RTP Notícias**. 8 mar. 2016. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/pais/portugal-e-o-novo-pais-da-europa-com-as-prisoas-mais-cheias_v901955. Acesso em: 26 jul. 2017.

o ano anterior, que contava com 117 presos. Além disso, Portugal é nono país da Europa com prisões mais cheias.

De acordo com o documento, a Europa detinha 99 presos em lugar previsto para 100. Já em 2014, reduziu para 94 em ambiente para 100 detentos. Treze serviços prisionais, num total de 51 estabelecimentos analisados, apresentavam problemas relacionados à superlotação. As maiores taxas de ocupação encontram-se na Hungria, Bélgica, Grécia, Albânia, Itália, Espanha, Eslovênia, França, Sérvia, Romênia, Áustria e em Portugal.

Em dezembro de 2014, a população de Portugal contava com dez milhões de habitantes e possuía, segundo o relatório, quatorze mil presos, cuja capacidade de vagas era de apenas 12.591 presos. Desse total, 2.469 reclusos eram estrangeiros, correspondendo a 17,6% da população, a maioria de nacionalidade de Cabo Verde, Angola, Guiné-Bissau, Romênia e Espanha. Outro dado interessante é que a maioria respondia por crime relacionado à droga. No mesmo sentido, em toda a Europa, 16,5% dos reclusos estavam detidos por crimes relacionados às drogas.

Num estudo realizado em três estabelecimentos prisionais de Coimbra¹⁷⁴, com amostras referentes ao ano de 1998, portanto sob a obediência das regras do DL n. 15/93, que consistiam nos delitos relacionados à droga, abrangendo o tráfico, branqueamento e outras infrações (arts. 21º ao 39º), como também o uso, a posse e a detenção (art. 40º), foram analisados 524 indivíduos, em que 35% dos reclusos haviam cometido crimes relacionados com a droga, portanto mais de 1/3 dos reclusos, e 25% dessa amostragem era toxicod dependente. Essa amostra refletia o cenário anterior à política criminal de drogas, quando o ordenamento jurídico previa o crime de consumo ilícito de estupefacientes (art. 40º, DL n. 15/93), assente na tutela dos bens jurídicos saúde e segurança.

Essa pesquisa demonstra a necessidade de inclusão de medidas alternativas à prisão por ilícitos relacionados a uso, posse e detenção de drogas para consumo, como forma de aliviar o sistema carcerário para o crime organizado com maior potencial ofensivo.

¹⁷⁴ TRALHÃO, Regina. **Droga, direito e crime**: a construção social de um problema político. 2004. Disponível em: <http://interacoes-ismt.com/index.php/revista/article/viewFile/102/106>. Acesso em: 27 jul. 2017.

6 A POLÍTICA SOBRE CONSUMO DE DROGAS NO URUGUAI

6.1 ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE A LEGISLAÇÃO DE DROGAS

O proibicionismo do uso de drogas no mundo, como já referenciado, tem como marco inicial a Conferência de Xangai, de 1909, culminando com a Convenção Internacional do Ópio, de 1912, em Haia, que foi revisada em 1925 pela Convenção de Genebra, quando a *cannabis* se tornou objeto de controle internacional e passou a existir a tipificação de um conjunto de delitos através da Convenção sobre Tráfico de Drogas, em 1936, Genebra.

Impulsionado pelas Convenções Internacionais, o Uruguai previa políticas repressivas de forma progressiva sobre essas substâncias, como também em relação ao álcool, sendo que, em 1934, criminalizou o tráfico de drogas e estabeleceu, em 1937, o monopólio estatal sobre a produção e a distribuição de substâncias entorpecentes.¹⁷⁵

Com foco na repressão de traficantes de drogas, foi editado o Decreto-lei n. 14.294/74¹⁷⁶, que contrariando os demais países da América, não criminalizava o consumo de drogas, ainda que estabelecesse a internação compulsória em decorrência de avaliação de seu estado mental, econômico e social, dando mostras de sua tendência abolicionista. Em 1998, a Lei n. 17.016¹⁷⁷ autorizou o porte de determinada quantidade de drogas para uso pessoal e reduziu a pena para o tráfico.¹⁷⁸

Em 2009, a União das Nações da América do Sul (Unasul) criou o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), cujo foco deslocava o debate da segurança para a Saúde Pública e os Direitos Humanos. Como o Uruguai já havia descriminalizado o consumo de drogas em 1974, ampliou as penas para o delito de tráfico e aprovou a Lei n. 19.172/13.¹⁷⁹

¹⁷⁵ GARAT, Guillermo. **Um século de políticas de drogas em Uruguai**. Montevideo: Fesur, 2013. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

¹⁷⁶ URUGUAI. **Decreto ley n. 14294**. 1974. Disponível em: http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/02-DecretoLey14294.pdf. Acesso em: 27 jul. 2017.

¹⁷⁷ *Idem*. **Ley n. 17.016**. Estupefacientes dictanse normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia fisica o psiquica. 1998. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/MLA/pt/ury/index.html>. Acesso em: 19 jul. 2017.

¹⁷⁸ GARAT, Guillermo. **Um século de políticas de drogas em Uruguai**. Montevideo: Fesur, 2013. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

¹⁷⁹ URUGUAI. **Ley n. 19.172**. 2014. Disponível em: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2014/noticias/NO_M871/reglamentacion-ley19172.pdf. Acesso em: 27 jul. 2017.

6.2 A NOVA POLÍTICA CRIMINAL

A aprovação da Lei n. 19.172/13¹⁸⁰ do Uruguai eliminou a proibição à produção e à distribuição de uma substância até então considerada ilegal pela ordem jurídica internacional, ao marcar a substituição do proibicionismo por uma abordagem regulatória, que muito se equipara ao que ocorre com o álcool e com o tabaco no mundo. A regulação entrou em vigor em 10 de dezembro de 2014, sendo o uso recreativo da droga regulamentado através do Decreto n. 120¹⁸¹, de 6 de maio de 2014, o uso industrial do cânhamo através do Decreto n. 372¹⁸², de 16 de dezembro de 2014, e o uso medicinal de seus derivados através do Decreto n. 46¹⁸³, de 4 de fevereiro de 2015, chamando a atenção da comunidade internacional com grande impacto, aguardando seus efeitos no quadro da saúde e segurança interna do país e comunidades internacionais limítrofes.

6.3 A INOVAÇÃO URUGUAIA E OS TRATADOS INTERNACIONAIS

A Convenção Única sobre Entorpecentes, no seu preâmbulo, enfatiza a preocupação com a saúde física e moral da humanidade, razão pela qual a comunidade internacional não tem considerado a droga como um produto ilegal, enquanto a proibição recai sobre o emprego não autorizado e em conflito com as normas reguladoras da produção, do comércio e consumo. Assim, alguns especialistas defendem que a produção, distribuição e o consumo não deveriam ser tutelados pelo Direito Penal, e sim tratados e regulamentados pelo Direito Administrativo, a exemplo de outros segmentos, como o medicamento, álcool, tabaco e outros produtos que podem provocar riscos à saúde pública.¹⁸⁴

A nova política de regulação do mercado da *cannabis* foi lançado na Estratégia para Abordagem do Problema das Drogas, no período de 2011 a 2015, e aprovada pela Junta

¹⁸⁰ URUGUAI. **Ley n. 19.172.** 2014. Disponível em: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2014/noticias/NO_M871/reglamentacion-ley19172.pdf. Acesso em: 27 jul. 2017.

¹⁸¹ *Idem.* **Decreto n. 120/014.** Reglamentación de la Ley 19.172 relativo a la regulación y control del cannabis – Ley de Marihuana. 2014. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/120-2014>. Acesso em: 19 jul. 2017.

¹⁸² *Idem.* **Decreto n. 372/014.** Reglamentación de la Ley 19.172 relativa a la regulación y control del cannabis. 2014. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/372-2014>. Acesso em: 19 jul. 2017.

¹⁸³ *Idem.* **Decreto n. 46/015.** Reglamentación de la Ley 19.172 relativa a la regulación y control del cannabis. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/46-2015>. Acesso em: 19 jul. 2017.

¹⁸⁴ KARAM, Maria Lúcia. **Drogas: legalizar para respeitar os direitos humanos.** 2015. Disponível em: http://www.leapbrasil.com.br/site/wp-content/uploads/2017/04/119_Drogas-legalizar-para-respeitar-os-direitos-humanos-UFBA.pdf. Acesso em: 8 ago. 2017.

Nacional de Drogas, em que o país afirma a necessidade de revisão do paradigma vigente, criando um mercado legal e fortemente regulado como estratégia para enfrentar o tráfico ilícito de entorpecentes. Tem como objetivo aproximar as políticas sobre drogas dos paradigmas da saúde pública e redução de danos.

Na segunda edição, a *Estrategia Nacional para el Abordagem del Problema de Drogas: 2016-2020*¹⁸⁵ “Renova o compromisso do estado uruguaio com a qualidade de vida da população, abordando o problema mundial das drogas no âmbito dos direitos humanos”.¹⁸⁶ Esse documento estabelece um mapa com ações para os anos seguintes como orientações para um conjunto de atores envolvidos na implementação da política de drogas, apresentando prioridades, metas e compromissos institucionais. A Junta Nacional de Drogas (JND) é um órgão vinculado à Presidência da República, responsável pelas diretivas relacionadas às firmações das políticas de drogas nas distintas áreas, supervisão e controle.

As inovações iniciaram em 2005, quando se instituiu uma visão integral da política de drogas com enfoque nos direitos humanos. Com a primeira Estratégia Nacional (2011-2015), se aprofundou essa perspectiva através de um debate democrático sobre a “guerra às drogas”, avaliando os resultados apresentados até então e seus fundamentos. Avançou-se para um modelo alternativo de regulação e controle de mercado e transversalização da perspectiva de redução de riscos e danos.

A segunda edição da Estratégia Nacional (2016-2020) retomou esses avanços e os integrou ao novo modelo de política de drogas, com princípios orientadores, diretrizes e prioridades para o período. Seus principais eixos se fundamentam nos princípios: direitos humanos, dignidade e equidade humana, democracia, cooperação, integralidade, participação social, evidência científica e boas práticas. A política criminal é baseada nos seguintes eixos: fortalecimento institucional; equidade social; saúde integral; justiça e convivência; mercado: medidas de controle e regulação; e as relações institucionais e cooperação.

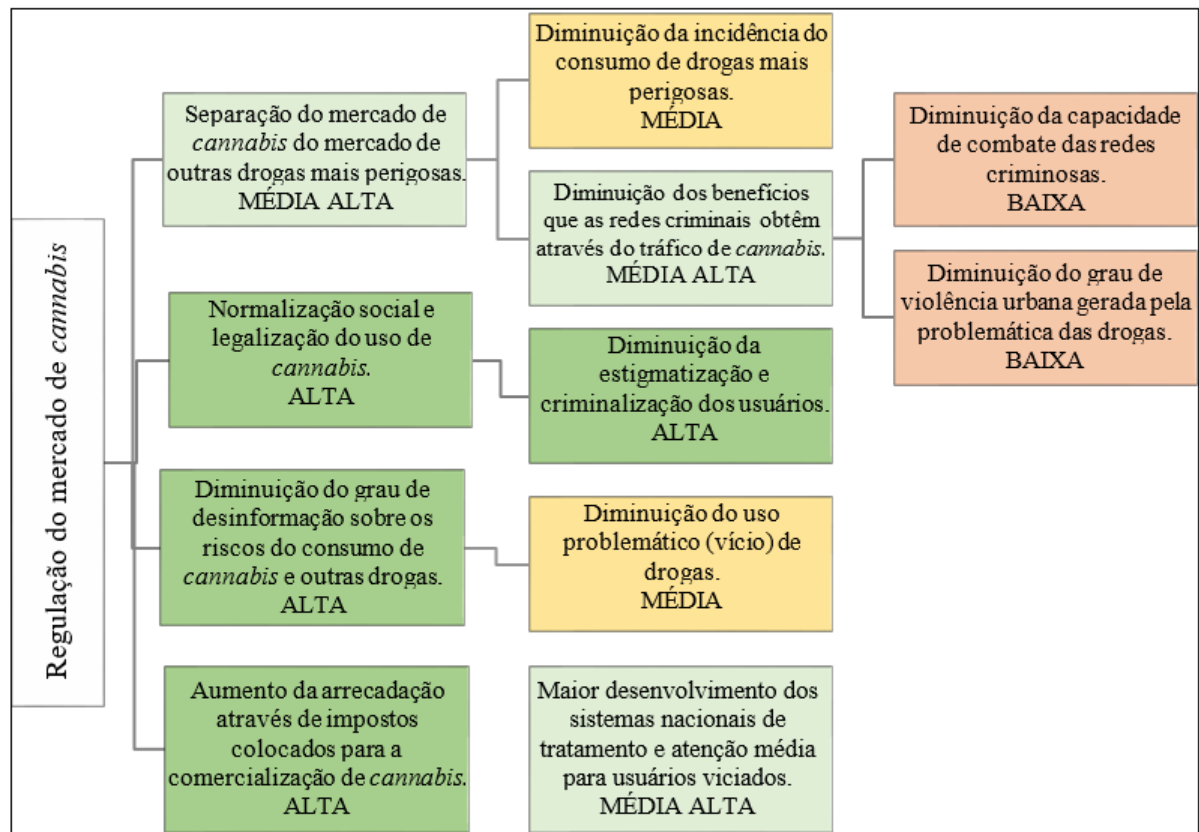
¹⁸⁵ URUGUAI. Junta Nacional de Drogas. **Estrategia nacional para el abordaje del problema drogas 2016-2020**. 2016. Disponível em: http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/Estrategia_JND_2016_2020_web.pdf. Acesso em: 27 jul. 2017.

¹⁸⁶ Tradução do autora para: “*Renueva el compromiso del estado uruguayo con la mejora de la calidad de vida de la probación, abordando el problema mundial de las drogas em el marco de los derechos humanos*”.

6.4 RESULTADOS – AVANÇOS E RETROCESSOS – APRESENTADOS PELA REGULAMENTAÇÃO SOBRE CONSUMO, COMÉRCIO E DISTRIBUIÇÃO DE MACONHA

Segundo Diego Sanjurjo¹⁸⁷, existem três modelos dominantes de controle de drogas, sendo a proibição, descriminalização e legalização. Para o autor, a proposta de legalização uruguaia substitui uma lógica proibicionista quase geral para um regime regulatório de posição estadista, com controle da produção, venda e do consumo, estimando com isso a diminuição da violência urbana e das organizações criminosas. A Figura 1, a seguir, apresenta os objetivos do modelo uruguaio e as probabilidades de sua realização.

Figura 1 – Objetivos do modelo uruguaio de regulação da *cannabis* e as probabilidades de sua realização



Fonte: Sanjurjo.¹⁸⁸

Para alcançar esses objetivos, a política criminal uruguaia prevê a regulação do uso recreativo, medicinal, terapêutico e científico da *cannabis* e ainda de seus derivados, como

¹⁸⁷ SANJURJO, Diego. **A regulação do mercado da maconha no Uruguai: resultados e projeções.** 2016. Disponível em: www.clp.org.br/Show/Download.aspx?Arquivo=+zjEwpYF55IDxgBCfVb+A==. Acesso em 8 ago. 2017.

¹⁸⁸ *Ibidem.*

também do cânhamo. Acerca das formas de acesso para uso recreativo, apenas para cidadãos uruguaios, existem três possibilidades:

- *Aquisição nas farmácias*: o Estado cadastrou até agora 30 farmácias para vender a droga, a um valor de 1.30 dólar por grama. Os compradores, que precisam ser registrados, mas não são identificados, podem adquirir até 10 gramas por semana.
- *Autocultivo*: todo o usuário poderá cultivar a droga para seu consumo, devendo ser registrado num Registro de Cultivo.
- *Clubes associados*: os usuários poderão se associar em clubes autorizados, mediante registro. Esses clubes podem contar com um número de associados que varia de 15 a 45 membros.

Qualquer uma das modalidades conta com um limite de acesso, que equivale a 10 gramas semanais ou quarenta gramas mensais, totalizando a quantia de 480 gramas anuais. Através do autocultivo, corresponde a seis plantas de *cannabis* por usuário, não podendo produzir além desse número. Além disso, é proibido o acesso a menores e deficientes. O órgão responsável pela regulação e pelo controle é o Instituto de Regulação e Controle da *Cannabis* (IRCCA).

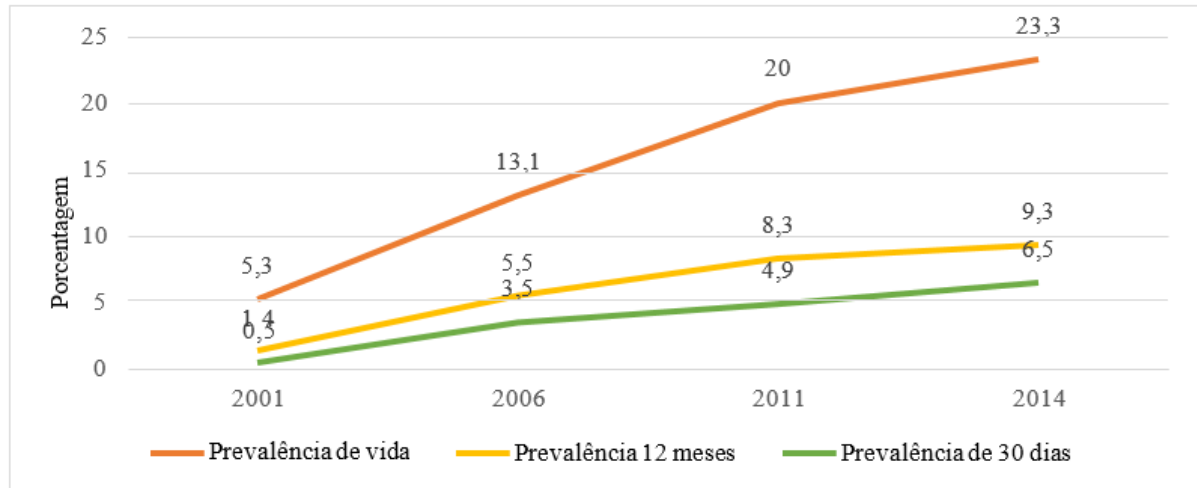
Quando a utilização da droga for associada a fins medicinais, terapêuticos ou investigação científica, o controle e a autorização são realizados pelo Ministério da Saúde Pública. No caso de uso medicinal, é necessária a apresentação de receita médica. Se a utilização for de cânhamo (industrial), a autorização e o controle ficam a cargo do Ministério de Gado, Agricultura e Pesca.

Com vistas à redução do consumo, foram criados programas no Sistema Nacional Integrado de Saúde (SNIS) e no Sistema Nacional de Educação Pública (SNEP), que são responsáveis por implementarem políticas públicas que promovam a saúde e a prevenção do uso da *cannabis*, incluindo a possibilidade de assessoramento e tratamento de usuários que requisitarem esse atendimento.

A regulação do consumo e mercado da *cannabis* é muito recente, sendo que os resultados alcançados ainda não permitem um diagnóstico mais completo, porquanto apenas em julho de 2017 foi colocada em prática a maior novidade, pois iniciou-se a venda de *cannabis* nas farmácias, sendo ainda de forma muito tímida devido aos receios por parte dos farmacêuticos e por parte dos usuários. Segundo informações disponíveis no IRCCA, em novembro de 2016 existiam 5.332 autocultivadores registrados e 22 clubes de associados.

Estimativas permitem concluir que, com a regulação, poderá haver um aumento inicial no consumo. Segundo Diego Sanjurjo¹⁸⁹, os primeiros números apontam para essa direção, porém é meramente especulativo, pois já antes da regulação apresentava tendência de crescimento. Um diagnóstico mais preciso somente poderá ser realizado após o completo acesso a *cannabis* através de todas as farmácias registradas.

Figura 2 – Evolução do consumo da *cannabis* no Uruguai



Fonte: Sanjurjo.¹⁹⁰

A comparação de dados sob o enfoque proibicionista e o atual mercado controlado pelos órgãos estatais possibilita uma análise comparada, em que se evidencia uma ligeira evolução no consumo, muito em decorrência da disponibilidade da droga, sendo que a médio e longo prazos pode ocorrer uma resposta mais adequada. Nesse sentido, Diego Sanjurjo¹⁹¹ apresenta as seguintes possibilidades:

- A curto e médio prazos, é provável que se produza um aumento no consumo geral de *cannabis*, assim como de seu consumo precoce e problemático.
- A médio e longo prazos, as políticas de educação e informação poderiam aumentar a percepção do risco e de consumo da maconha, retardando a idade média inicial do consumo geral e podendo influenciar, também, uma redução do consumo adolescente e problemático.
- A médio e longo prazos, o consumo geral se deslocará graças à oferta legal, por meio de ajuste de preços e pela competência favorável com agentes ilegais.

¹⁸⁹ SANJURJO, Diego. **A regulação do mercado da maconha no Uruguai: resultados e projeções**. 2016. Disponível em: www.clp.org.br/Show/Download.aspx?Arquivo=+zjEwpYF55IDxgBCfVb+A==. Acesso em 8 ago. 2017.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ *Ibidem*.

- É pouco provável que as reduções dos benefícios do narcotráfico se reflitam em uma diminuição significativa e comprovável das atividades marginais que o caracterizam. A redução dessas atividades dependeria de outras ações adicionais.

No mesmo sentido, o *Nobel* em economia Milton Friedman¹⁹² afirma

O efeito adverso que a legalização pode ter é que bastante provável que possa vir a existir mais gente a consumir as drogas atualmente ilícitas. O que não é de todo certo que tal se verifica. Mas se fossem legalizadas, existiria a destruição quase total do mercado negro, o preço das drogas diminuiria drasticamente. E visto como economista verifica-se que: preços baixos tendem a gerar mais procura. Mas, no entanto, existem algumas qualificações muito fortes para serem feitas a esse respeito. O efeito da criminalização, da construção de criminosos das drogas, é conduzir as pessoas das drogas mais suaves para as drogas mais fortes.

Entretanto, a melhora nos resultados está condicionada ao desenvolvimento das políticas públicas previstas para a saúde, educação e informação, bem como dos instrumentos de monitoramento, avaliação dos resultados apresentados, focando a atenção para a conscientização dos riscos para a saúde advindos do consumo exagerado da *cannabis*.

Do ponto de vista econômico, sem entrar no mérito de questões éticas e morais, o objetivo do Estado com a proibição do comércio de drogas é impedir o consumo, persuadindo os indivíduos a não usarem e a não comercializarem esses produtos, buscando, dessa forma, neutralizar e destruir a oferta. Rafael Arroyo¹⁹³ afirma que

reduções na oferta tenderão a pressionar o preço do bem em questão para cima. Dessa forma, o preço pago pelo usuário tenderá a aumentar com a proibição. Supondo uma demanda altamente inelástica por parte do usuário, este deixará de realizar gastos em outros bens, para manter gastos com drogas.

Apesar de o comércio de drogas compor uma atividade de risco, como ser preso e punido, aumentam os incentivos para que o usuário de drogas, com uma renda menor para dispor de bens de consumo, como alimento e saúde, “incorra em crimes para a obtenção ilegal de renda complementar”.¹⁹⁴

Quanto ao reflexo das prisões pelos crimes ligados ao narcotráfico, o Censo Nacional de Prisioneiros do Uruguai, realizado em 2010, pelo Departamento de Sociologia da

¹⁹² FRIEDMAN, Milton. Entrevista com Milton Friedman sobre a “Guerra à Droga”. *Geocities*. [2017?]. Disponível em: <http://www.geocities.ws/Athens/8613/bbfridm.html>. Acesso em: 27 jul. 2017.

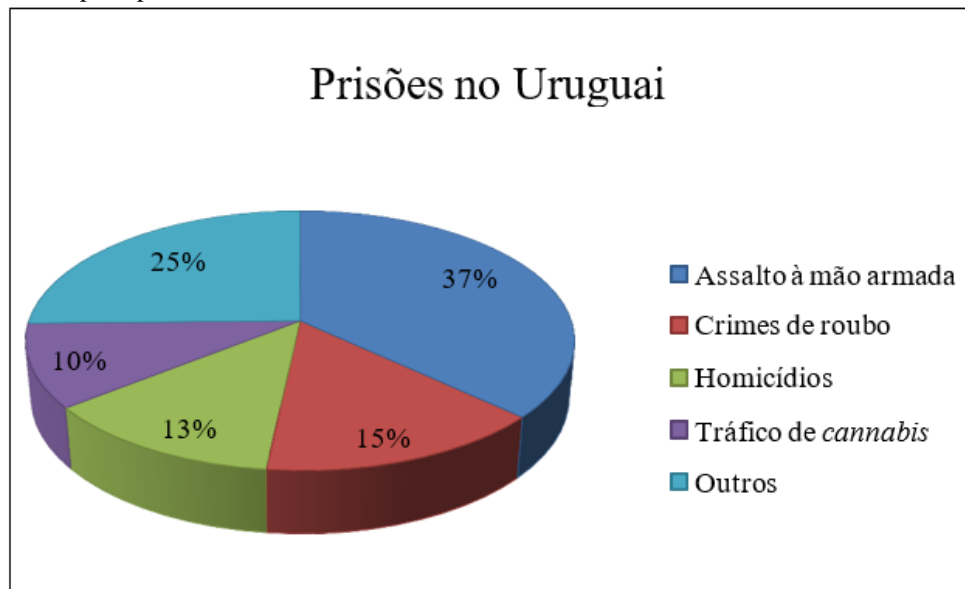
¹⁹³ ARROYO, Rafael. **Drogas**: o manual econômico do defensor da legalização. Mercado Popular, 25 jun. 2014. Disponível em: <http://mercadopopular.org/2014/06/drogas-o-manual-economico-do-defensor-da-legalizacao/>. Acesso em: 5 ago. 2017.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

*Universidad de La República*¹⁹⁵, apontou que 11% do total da população carcerária era vinculada a crimes relacionados às drogas, com elevação nas prisões de mulheres. Delitos de comércio de substâncias ilícitas foram praticados em 37,3% dos casos por mulheres. As pessoas detidas pela posse de menos de 10 g de *cannabis* representava 44% dos processos relacionados às drogas.

Um exemplo que pode significar a mudança em relação à regulação do mercado de drogas é um caso que envolve uma escritora e professora aposentada, Alicia Castilla¹⁹⁶, que foi presa por mais de três meses por cultivo de maconha em sua casa para consumo pessoal. Situações como esta é que a política de drogas aprovada no Uruguai busca impedir, pois prevê o autocultivo como uma forma legal de obter o produto para seu consumo.

Figura 3 – Presos por tipos criminais



Fonte: Universidade de La República.¹⁹⁷

Esses dados correspondem ao ano anterior à regulação do mercado e à legalização da maconha, porém casos como o da professora que foi presa por cultivo de maconha e tantos outros que estão relacionados à posse ilícita de entorpecentes, além de prevenir que meros usuários possam progredir na escalada do crime e se transformar em traficantes de drogas, servem para aliviar o também superlotado sistema carcerário uruguaio. Quando questionado

¹⁹⁵ UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY. **Ciencias Sociales**. [2017?]. Disponível em: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/>. Acesso em: 5 ago. 2017.

¹⁹⁶ FERRAZ, Lucas. Ativista que já foi presa por plantar maconha critica lei que legaliza erva no Uruguai. **Folha de S. Paulo**, 15 dez. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/12/1385863-ativista-que-ja-foi-presa-por-plantar-maconha-critica-lei-que-legaliza-erva-no-uruguai.shtml>. Acesso em: 8 ago. 2017.

¹⁹⁷ UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY, *op. cit.*

sobre o impacto da legalização das drogas na América, Milton Friedman¹⁹⁸ declarou: “eu vejo a América com metade do número de prisões, metade do número de prisioneiros, dez mil homicídios a menos por ano com a legalização das drogas”.

¹⁹⁸ FRIEDMAN, Milton. Entrevista com Milton Friedman sobre a “Guerra à Droga”. **Geocities**. [2017?]. Disponível em: <http://www.geocities.ws/Athens/8613/bbfridm.html>. Acesso em: 27 jul. 2017.

7 POLÍTICA CRIMINAL E A REGULAÇÃO DE DROGAS NO BRASIL

7.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Os primeiros registros de controle sobre substâncias entorpecentes encontrados na legislação brasileira remontam às ordenações filipinas, que disciplinava “que ninguém tenha em caza rosalgar, nem o venda, nem outro material venenoso”. Posteriormente, o Código Penal de 1890 previa “expor a venda, ou ministrar, substâncias venenosas sem legítima autorização e sem as formalidades prescritas nos regulamentos sanitários”, cuja pena estava relacionada à aplicação de multa.¹⁹⁹

O endurecimento da punição para consumo somente ocorreu após alguns movimentos consumistas, inspirados no que ocorrera em Paris, ficando conhecido como “onda de toxicômanos”, a partir de 1914, ocasionando a fundação do Clube de Toxicômanos na cidade de São Paulo. Nesse mesmo ano, ao serem evidenciados problemas relativos ao uso de cocaína, o jornal *O Estado de São Paulo* fez uma referência aos “jovens filhos de família”, já dependentes de cocaína naquela época.²⁰⁰ A partir de 1915, com a internalização no direito brasileiro da Convenção de Haia sobre o ópio, que ocorrera em 1912, e sob forte influência da Lei Seca dos EUA, foi editado o Decreto n. 4.294²⁰¹, em 1921, prevendo pena de prisão de *um a quatro* anos a quem vendesse, expusesse à venda ou ministrasse tais substâncias sem autorização e sem as formalidades prescritas.

Os médicos iniciaram o chamado “modelo sanitário”²⁰², ou seja, uma campanha contra o uso de entorpecentes, principalmente no Rio de Janeiro, em que se exigia a fiscalização do comércio dessas substâncias nas farmácias, bem como ações policiais sobre vendedores e usuários, tendo início a persecução penal pelo estado.

¹⁹⁹ CARVALHO, Salo de. **A política de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06. 8. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 48.

²⁰⁰ SEIBEL, Sergio Dario; TOSCANO JR., Alfredo. **Dependência de drogas**. São Paulo: Atheneu, 2001. p. 15.

²⁰¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 4.294, de 6 de julho de 1921**. Estabelece penalidades para os contraventores na venda de cocaína, opio, morfina e seus derivados; crêa um estabelecimento especial para internação dos intoxicados pelo álcool ou substâncias venenosas; estabelece as formas de processo e julgamento e manda abrir os créditos necessários. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4294-6-julho-1921-569300-republicacao-92584-pl.html>. Acesso em: 8 ago. 2017.

²⁰² BATISTA, Nilo. Política criminal com derramamento de sangue. **Discursos Sediciosos**, ano 3, 5-6, p. 79-80, 1998.

Em 1932, com a edição do Decreto n. 20.930²⁰³, tem-se a previsão das substâncias que passaram a ser proibidas, como o ópio, a cocaína e *cannabis*, prevendo para o crime de tráfico a pena de um a cinco anos e multa, enquanto que a posse de entorpecente sem receita médica ou além do recomendado de forma terapêutica foi arbitrada pena de três a nove meses de prisão. Seguindo com a influência sanitária, nota-se que o viciado passava a ser considerado um doente, possibilitando sua internação, tanto na forma obrigatória como facultativa. Assim previa o Decreto-Lei n. 891²⁰⁴: “A toxicomania ou a intoxicação habitual por substâncias entorpecentes é considerada doença de notificação compulsória, feita com caráter reservado, à autoridade sanitária local”. Verifica-se a forte tendência médico-sanitarista.

Em 1932, ocorreu a Consolidação das Leis Penais, mantendo o mesmo enfoque, com a mesma pena para posse de entorpecentes, prevendo substituição da pena de prisão pela internação do dependente para tratamento. Os alunos de estabelecimento de ensino que fosse flagrado com entorpecente estariam sujeitos ao trancamento da matrícula pelo período da pena, acrescido de um ano. Em razão da Convenção do Ópio, de 1925, e da 1ª Convenção de Genebra, de 1931, que foram internalizadas pelo Brasil, foi editada a “Lei de Fiscalização de Entorpecentes”, através do Decreto-Lei n. 891/38²⁰⁵, mantendo a postura repressiva ao tráfico e disciplinando a interdição de toxicômanos. Inspirada pelos ideais ditatoriais do governo Getúlio Vargas, ocorre a criminalização do consumo de entorpecentes, cuja pena varia de um a cinco anos de prisão, e a proibição do *sursis* e do livramento condicional, culminando com a edição do atual Código Penal, em 1940 (Decreto-Lei n. 2.848).²⁰⁶

Segundo Salo de Carvalho²⁰⁷, a partir da década de 1940, verifica-se o surgimento no Brasil de uma “política proibicionista sistematizada”, a partir da autonomização de leis criminalizadoras, como os Decretos-Lei n. 780²⁰⁸ e 2.953²⁰⁹, além do Decreto-Lei n.

²⁰³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 20.930, de 11 de janeiro de 1932**. Fiscaliza o emprego e o comércio das substâncias tóxicas entorpecentes, regula a sua entrada no país de acordo com a solicitação do Comité Central Permanente do Opio da Liga das Nações, e estabelece penas. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20930-11-janeiro-1932-498374-publicacaooriginal-81616-pe.html>. Acesso em: 8 ago. 2017.

²⁰⁴ BRASIL. **Decreto-lei n. 891, de 25 de novembro de 1938**. Aprova a lei de fiscalização de entorpecentes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De10891.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ *Idem*. **Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12848compilado.htm. Acesso em: 6 jun. 2017.

²⁰⁷ CARVALHO, Salo de. **A política de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06**. 8. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 50.

²⁰⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 780, de 28 de abril de 1936**. Crêa a comissão permanente de fiscalização de entorpecentes. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-780-28-abril-1936-472250-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 8 ago. 2017.

891/38²¹⁰, que introduziu no país o “modelo internacional de controle”, disposições previstas na Convenção de Genebra de 1936. Nessa lógica, com o Código Penal de 1940, para o autor, ocorre uma “recodificação” da matéria, especialmente no que diz respeito ao comércio clandestino ou à facilitação do uso de entorpecentes, conforme previsão do art. 281 do referido Código²¹¹:

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

A pena para esse delito foi mantida, de um a cinco anos de reclusão.

Já na década de 1960, com os movimentos populares protestando contra as políticas bélicas, o consumo de *cannabis* e LSD entra em expansão, ampliando-se os conflitos entre grupos “moralistas” e movimentos sociais, como os *hippies*, culminando na Convenção Única sobre Estupefacientes, em 1961, em Nova York, que marca a transnacionalização do controle social. A Convenção é internalizada no Brasil, em 1964, mesmo ano em que tem início a ditadura militar, marcando a substituição do modelo médico-sanitário-jurídico pelo modelo repressivo.

Esse modelo marca o controle dos indivíduos envolvidos com drogas, através da ideologia da diferenciação. Carvalho²¹² afirma que “a principal característica deste discurso é traçar nítida distinção entre consumidor e traficante, ou seja, entre doente e delinquente, respectivamente”. Assim, sobre os culpados (traficantes) recairia o discurso jurídico-penal do qual se extrai o estereótipo do criminoso corruptor da moral e da saúde pública. Sobre o consumidor incidiria o discurso médico-psiquiátrico consolidado pela perspectiva sanitária em voga na década de 1950, que difundia o estereótipo da dependência.

²⁰⁹ *Idem.* Câmara dos Deputados. **Decreto n. 2.953, de 10 de agosto de 1938.** Modifica o art.2º do decreto n. 780, de 28 de abril de 1936, que criou a Comissão Permanente de Fiscalização de Entorpecentes. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-2953-10-agosto-1938-345717-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 8 ago. 2017.

²¹⁰ BRASIL. **Decreto-lei n. 891, de 25 de novembro de 1938.** Aprova a lei de fiscalização de entorpecentes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0891.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

²¹¹ *Idem.* **Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 6 jun. 2017.

²¹² CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil.** 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 15.

Em 1964, foi editada a Lei n. 4.451²¹³, que considera crime o plantio de espécies que produzam dependência, e, em 1967, o Decreto-Lei n. 159²¹⁴ declarou entorpecente qualquer substância que cause dependência física ou psíquica, como anfetaminas e alucinógenos. Mas a significativa mudança ocorreu com a edição do Decreto-Lei n. 385²¹⁵, em meio à edição do Ato Institucional n. 5²¹⁶, ocorrendo o fechamento do Congresso Nacional e a suspensão de direitos e garantias individuais e a consolidação do caráter repressivo, agora incriminando também a posse de drogas, com a mesma pena do traficante, de um a cinco anos e multa. Foi acrescido o parágrafo único no art. 281: “trazer consigo, para uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica”. Assim, ocorreu o abandono da visão sanitarista e equiparou-se o consumidor ao traficante, fato que recebeu duras críticas na época.

A Lei n. 5.726²¹⁷ adequou o ordenamento jurídico brasileiro às Convenções Internacionais, tendo um fator positivo ao considerar que o dependente não mais comete crime, estando sujeito a uma medida de segurança para “recuperação do infrator viciado”, através de uma decisão judicial de internação para tratamento psiquiátrico. Com relação ao usuário não dependente, manteve a conduta como crime e equiparada ao tráfico, com pena máxima elevada para seis anos.

A partir de 1976, com a eleição do presidente Ernesto Gaisel, inicia-se um processo de abertura política, em que é editada a Lei de Tóxicos, que revoga o art. 281 do Código Penal, surgindo agora uma lei especial, através da Lei n. 6.368²¹⁸, prevendo que:

²¹³ *Idem.* **Lei n. 4.451, de 4 de novembro de 1964.** Altera a redação do artigo 281 do Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4451.htm. Acesso em: 6 jun. 2017.

²¹⁴ *Idem.* Câmara dos Deputados. **Decreto-lei n. 159, de 10 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre as substâncias capazes de determinar dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-159-10-fevereiro-1967-373406-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 6 jun. 2017.

²¹⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto-lei n. 385, de 26 de dezembro de 1968.** Da nova redação ao artigo 281 do Código Penal. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-385-26-dezembro-1968-378122-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 6 jun. 2017.

²¹⁶ *Idem.* **Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968.** São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 6 jun. 2017.

²¹⁷ *Idem.* **Lei n. 5.726, de 29 de outubro de 1971.** Dispõe sobre medidas preventivas e repressivas ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5726.htm. Acesso em: 6 jun. 2017.

²¹⁸ *Idem.* **Lei n. 6.368, de 21 de outubro de 1976.** Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6368.htm. Acesso em: 6 jun. 2017.

D) o uso e o tráfico de substâncias entorpecentes devem ser combatidos mediante prevenção e repressão e representam um perigo abstrato para a saúde pública; II) o combate às drogas ilícitas representa um apelo eugênico-moralista na luta do bem contra o mal; III) implementação no Brasil do modelo internacional da guerra contra as drogas, nos moldes norte-americanos.

Tais medidas foram consideradas modernas e avançadas para a época, como, por exemplo, a necessidade de que os diretores de escolas denunciassem os estudantes que eram usuários de drogas.

Em 1977, o Brasil internalizou a Convenção das Nações Unidas sobre Drogas Psicotrópicas, de 1971, prevendo pena de prisão ou outra penalidade privativa de liberdade, mantendo a possibilidade de tratamento, mesmo que forçado. Essa medida inseriu o Brasil no modelo de controle internacional de drogas, marcando de forma muito forte a influência americana na política de drogas brasileira.

Na década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal em vigor, nasceu a categoria de crimes hediondos e, como consequência, surgiu uma série de legislações, aumentando o controle penal e, por vezes, reduzindo garantias processuais, como a Lei n. 8.072²¹⁹ (Lei de Crimes Hediondos). Nesse novo olhar, o tráfico de drogas foi equiparado a crime hediondo, cujas consequências geraram a impossibilidade de progressão de regime carcerário, não podendo mais o indivíduo responder ao processo em liberdade, além do fato de ser inafiançável etc.

Ampliando as formas de controle penal, em 1991, a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, de 1988²²⁰, foi internalizada, recomendando o combate às organizações de traficantes, através da cooperação policial, de instrumentos investigatórios especializados, criminalização da lavagem de dinheiro e confisco de ativos. Seguiu a tendência dos movimentos de inspiração americana como “da lei e da ordem”, conforme assevera Salo de Carvalho.²²¹

²¹⁹ BRASIL. **Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990**. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

²²⁰ *Idem*. **Decreto n. 154, de 26 de junho de 1991**. Promulga a convenção contra o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

²²¹ CARVALHO, Salo de. **A política de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06. 8. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 85.

Diante da previsão constitucional de 1988, dos chamados Juizados Especiais Criminais, foi editada a Lei n. 9.099²²², que previa institutos despenalizadores aos delitos de menor potencial ofensivo, cuja pena não ultrapassasse um ano. Essa lei foi considerada um marco importante para a criminologia moderna, pois introduziu dois novos institutos: a transação penal, que se traduz na possibilidade de um acordo entre o Ministério Público e o autor, com a imputação de uma medida alternativa diversa da prisão; e o *sursis* processual, que é a suspensão do processo pelo prazo de dois a quatro anos.

Em relação à posse e ao uso de substâncias psicotrópicas, tais alterações não trouxeram uma mudança significativa, pois, de acordo com o art. 16 da Lei n. 6.368²²³, a pena prevista era de seis meses a dois anos. Entretanto, constitui-se num passo importante, uma vez que possibilitava a suspensão do processo e era não geradora de reincidência. Para o dependente, aceitar a suspensão tinha como consequência manter-se sob controle, pois não poderia ser flagrado novamente, o que acarretaria a perda do benefício.

A Lei n. 9.714²²⁴, “Lei das Penas Alternativas”, trouxe mais um tom despenalizante, ao ampliar o leque de medidas alternativas aplicáveis aos delitos praticados sem violência ou grave ameaça à pessoa, cuja pena prevista fosse de até quatro anos ou ainda os crimes culposos. Surgiu assim a prestação pecuniária e a perda de bens e valores como forma de substituição da pena.

A doutrina passou a discutir a possibilidade de estender esses benefícios ao tráfico de pequena monta, mas a posição dos tribunais, especialmente do Supremo Tribunal Federal²²⁵, era sobre a impossibilidade da substituição da pena de prisão por penas alternativas, pois o crime de tráfico estava inserido no rol de crimes hediondos. Essa posição prevaleceu por vários anos.

²²² BRASIL. **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em: 25 jul. 2017.

²²³ BRASIL. **Lei n. 6.368, de 21 de outubro de 1976**. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6368.htm. Acesso em: 6 jun. 2017.

²²⁴ *Idem*. **Lei n. 9.714, de 25 de novembro de 1998**. Altera dispositivos do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9714.htm. Acesso em: 25 jul. 2017.

²²⁵ *Idem*. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 80.207-9**. Ministro Nelson Jobim. D.J. 30.04.2004. Ementário n. 2149-7. Segunda turma. 29 ago. 2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=78283>. Acesso em: 20 jul. 2017.

A Lei n. 10.259²²⁶ criou os Juizados Especiais Federais e ampliou o rol de crimes inseridos nos procedimentos sumaríssimos a todos os delitos cuja pena aplicada fosse até dois anos, uma vez que a Lei n. 9.099²²⁷ atingia os delitos cuja pena aplicada fosse apenas até um ano. Mesmo que essa lei buscasse atingir apenas os crimes federais, a jurisprudência estendeu a todos os crimes, ocorrendo, dessa forma, a despenalização da posse e do uso de substância entorpecente para consumo pessoal.

Em 28 de fevereiro de 2002, foi promulgada a Lei n. 10.409²²⁸, com vistas a atualizar e suprir as lacunas que a lei anterior apresentava, entretanto as impropriedades materiais que dizem respeito a crimes e penas conduziram a inúmeros vetos presidenciais. Assim, apenas a parte processual da nova lei passou a vigorar, sendo apresentado novo projeto ao Congresso Nacional.

A Lei n. 11.343²²⁹, seguindo uma tendência internacional, previa penas mais severas para o traficante de drogas, enquanto que para o dependente/usuário adotou a possibilidade de tratamento, com uma postura mais voltada para o tratamento e a ressocialização. O artigo 1º conceitualiza o que se entende por drogas: “as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em lista atualizada periodicamente pelo poder executivo da união”. Verifica-se uma norma penal em branco, visto que uma relação de substâncias e medicamentos proibidos estão disciplinados na Portaria n. 344²³⁰, do Ministério da Saúde.

De grande importância no novo instituto penal está o fim da pena privativa de liberdade para usuários de substâncias ilícitas, sendo a estes previstas as penas de advertência, a prestação de serviços à comunidade e o comparecimento a programa ou curso educativo

²²⁶ *Idem.* **Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 20 jul. 2017.

²²⁷ *Idem.* **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em: 25 jul. 2017.

²²⁸ BRASIL. **Lei n. 10.409, de 11 de janeiro de 2002.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10409.htm. Acesso em: 20 jul. 2017.

²²⁹ *Idem.* **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

²³⁰ *Idem.* Ministério da Saúde. **Portaria n. 344, de 12 de maio de 1998.** Aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs/1998/prt0344_12_05_1998_rep.html. Acesso em: 8 ago. 2017.

(art. 28, I, II e II, respectivamente). Nota-se que, de certa forma, a nova lei buscou amenizar os efeitos proibicionistas, assegurando um tratamento diferenciado ao usuário/dependente, prevendo punições mais severas aos traficantes de drogas, como assevera Salo de Carvalho²³¹:

Apesar de fundada na mesma base ideológica da Lei 6.368/76 (ideologia da diferenciação), é possível estabelecer importantes distinções entre os institutos criminais. Se na Lei 6.368/76 há nítida sobreposição do discurso jurídico-político ao médico-jurídico pela instauração do discurso de eliminação do traficante (inimigo interno), cujo efeito foi densificar a repressão ao comércio ilícito e suavizar a resposta penal aos usuários e dependentes – notadamente após a edição da Lei 9.099/95 –, a Lei 11.343/06 nivela a importância dos tratamentos penais entre usuários e traficantes, criando dois estatutos autônomos com respostas punitivas de natureza distinta. Alta repressão ao traficante de drogas, com imposição de severo regime de punibilidade (penas privativas de liberdade fixada entre 05 e 15 anos); e patologização do usuário e do dependente com aplicação de penas e medidas.

Às condutas previstas como produção e comércio de drogas ilícitas são aplicados os dispositivos da Lei n. 8.072²³², equiparando o tráfico de drogas ao rol de crimes hediondos. Além disso, verifica-se um aumento na pena privativa de liberdade e de multa, bem como a impossibilidade de concessão da liberdade provisória e conversão da pena privativa em restritiva de direitos, sendo o crime de tráfico de drogas inafiançável e insuscetível de *sursis*, graça, indulto e anistia.²³³ O objetivo desse endurecimento é a tentativa de conter o aumento da criminalidade, na busca de uma resposta a toda a sociedade, vítima das organizações criminosas geradoras de violência.

O novo instituto penal manteve em seu texto os dezoito verbos previstos na legislação anterior: importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo e fornecer. Tem-se, portanto, um tipo misto, com a prática de apenas uma das condutas, ocorrendo a prática de crime único, sendo que, no caso de ocorrência de mais de

²³¹ CARVALHO, Salo de. **A política de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06. 8. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 85.

²³² BRASIL. **Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990**. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

²³³ *Idem*. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 8 ago. 2017. Art. 44.

uma conduta, há o concurso material.²³⁴ Configura ainda o tráfico de drogas, “ainda que gratuitamente”, portanto, independente de lucro. Esta é a posição de Salo de Carvalho²³⁵:

Assim, do que se depreende da dogmática penal, a única forma de diferenciação entre as condutas seria a comprovação do objetivo para consumo pessoas (art. 28). Em não ficando demonstrado este especial fim de agir, qualquer outra intenção, independente da destinação comercial, direcionaria a subsunção da conduta do art. 33, decorrência da generalidade, abstração e ²³⁶ universalidade do dolo [...].

Outra grande importância na nova Lei de Drogas é a instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), o de drogas e reinserção social dos usuários e dependentes. O SISNAD é resultado da Política Nacional sobre Drogas (PNAD), aprovada pelo Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), através da Resolução n. 3²³⁷, de 2005, que prevê o foco do governo em atingir a redução da demanda e da oferta de drogas, sendo a Secretaria Nacional de Política sobre Drogas (SENAD) o órgão do governo federal responsável pela implementação, coordenação e implementação das políticas públicas sobre drogas no Brasil. Os objetivos principais concentram-se na prevenção, no tratamento, na recuperação e reinserção social, redução de danos à saúde e redução da oferta.

Apesar de a previsão das políticas públicas ter foco no dependente, não há dúvida que as medidas das políticas repressivas adotadas nos últimos anos andam na contramão do resultado esperado, indicando consequências mais graves e negativas do que o efeito nocivo do consumo de substâncias psicotrópicas representam.

O custo social e econômico resultante da violência e criminalidade originadas pelo tráfico ilícito de drogas, cuja estratégia é focada na repressão, tem gerado o empoderamento de organizações criminosas, responsáveis em grande parte pela marginalização de jovens, fortalecimento de facções criminosas, disputa de poder, homicídios, superlotação das penitenciárias e violações de direitos fundamentais.

Em grande parte, tais situações decorrem da ausência efetiva de uma política criminal ampla, que tenha por base políticas de saúde pública e tratamento do dependente químico, assistência social e consequente reinserção social, diagnosticadas em função das diversidades e especificidades, adotadas em conjunto com as políticas de prevenção da criminalidade. Ao

²³⁴ *Ibidem*, art. 33.

²³⁵ CARVALHO, Salo de. **A política de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06. 8. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 263.

²³⁶ SÃO PAULO. **Resolução GSIPR/CH/CONAD n. 3, de 27 de outubro de 2005**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/legislacao/index.php?p=6198>. Acesso em: 28 jul. 2017.

²³⁷ BRASIL. CONAD. **Resolução n. 3, de 27 de outubro de 2005**. Aprova a Política Nacional Sobre Drogas. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101642>. Acesso em: 8 ago. 2017.

contrário, o que se tem hoje em relação à política de drogas é um estado policial, como afirma Luis Carlos Valois²³⁸, em que a política de drogas, tanto nos EUA quanto no Brasil, deve ser entendida como a “polícia” de drogas. Isso é o que melhor reflete a atitude punitivista adotada na guerra às drogas, visto que, desde que a política de drogas se transformou em política de “guerra às drogas”, sendo a criminalização o ponto de debate, pouco se sobrou de política. A política se transformou em “polícia” que, quanto às drogas, é polícia de guerra.

7.2 SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS

O Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD) está regulado pelo Decreto n. 5.912²³⁹ e tem como principais objetivos: fazer a inclusão social do indivíduo, promover a construção e a socialização do conhecimento sobre drogas no Brasil, realizar a integração da política de prevenção, atenção e reintegração social de usuários e dependentes de drogas e reprimir a reprodução e o tráfico ilícito de drogas.

É importante ressaltar que a nova lei referida no tópico anterior substituiu a expressão “substância entorpecente que determine dependência física e psíquica” pela nomenclatura “droga”. Já a OMS define droga como “qualquer substância não produzida pelo organismo que tem a propriedade de atuar sobre um ou mais de seus sistemas, produzindo alterações em seu funcionamento”.²⁴⁰

Na tentativa de construir uma definição atual sobre drogas Seibel e Toscano Jr.²⁴¹ consideram como drogas “um grupo de substâncias que apresentam o poder de gerar alterações significativas no estado de consciência de quem as consume”.

Para o ordenamento jurídico brasileiro, a Lei n. 11.343²⁴² complementa o entendimento sobre drogas através do artigo 66, em que “[...] denominam-se drogas

²³⁸ VALOIS, Luís Carlos. **O Direito Penal da guerra às drogas**. 2. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2017.

²³⁹ BRASIL. **Decreto n. 5.912, de 27 de setembro de 2006**. Regulamenta a Lei no 11.343, de 23 de agosto de 2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e da instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5912.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

²⁴⁰ FONTE, Carla. **Comportamentos aditivos: conceito de droga, classificações de drogas e tipos de consumo**. 2006. Disponível em: <http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/533/1/104-112FCS2006-10.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2017.

²⁴¹ SEIBEL; TOSCANO JR., 2016 *apud* NUNES, Laura M.; TRINDADE, Jorge. **Crime e drogas: relações psicológicas, comportamentais e jurídicas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

²⁴² BRASIL. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

substâncias entorpecentes, psicotrópicas, precursoras e outras sob controle especial, da Portaria n. 344/98, do Ministério da Saúde²⁴³. Para que sejam consideradas ilícitas, devem estar relacionadas nessa Portaria. Ressalta-se que as drogas podem ser consideradas lícitas, que são aquelas que podem ser comercializadas legalmente em estabelecimentos para esse fim, como álcool, tabaco e medicamentos. Com relação a essas drogas, existem outras políticas de enfrentamento, como o Plano Nacional sobre o Álcool, instituído pelo Decreto n. 6.117²⁴³, cujos objetivos principais incluem estratégias de enfrentamento do consumo, redução de danos sociais à saúde e à vida.

Para efeitos da lei, é importante estabelecer uma diferença entre usuário de drogas e dependente. Usuário é aquele que consome drogas com fim recreativo. Dependente ou toxicod dependente são expressões utilizadas para aqueles que, em decorrência do uso ou em razão de sua ausência, encontram-se em situação de sofrimento psíquico.

Outra importante estratégia de enfrentamento das drogas foi o lançamento do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras drogas, através do Decreto n. 7.179²⁴⁴, que prevê um conjunto integrado de ações de prevenção, tratamento e reintegração social de usuários de crack e outras drogas, envolvendo o enfrentamento do tráfico, articulação com as polícias e capacitação dos profissionais que atuam com usuários e dependentes dessa droga.

O crack é uma forma distinta de levar moléculas de cocaína ao cérebro. A cocaína provém de plantas originadas nas regiões dos Andes, sendo os maiores produtores Bolívia, Peru e Colômbia. Os nativos mascam as folhas ou consomem na forma de chá, desde antes da chegada dos conquistadores espanhóis no século XVI. A partir do século XIX, foi levada para a Europa, sendo submetida a processos químicos para extração da cocaína da folha, gerando um pó branco denominado cloridrato de cocaína, que pode ser introduzido no organismo pela via intranasal, oral e parental (endovenosa).²⁴⁵ A cocaína pura é a única que pode ser usada na forma oral, ou seja, fumada, na forma de pedra, que é o crack, obtida por meio da mistura do cloridrato de cocaína com água, bicarbonato de sódio e hidróxido de amônia. Após, a base da cocaína é separada da água através de um solvente orgânico, podendo ser o éter,

²⁴³ *Idem*. **Decreto n. 6.117, de 22 de maio de 2007**. Aprova a Política Nacional sobre o Álcool, dispõe sobre as medidas para redução do uso indevido de álcool e sua associação com a violência e criminalidade, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6117.htm. Acesso em: 19 jul. 2017.

²⁴⁴ BRASIL. **Decreto n. 7.179, de 20 de maio de 2010**. Institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, cria o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7179.htm. Acesso em: 19 jul. 2017.

²⁴⁵ SEIBEL, Sergio Dario; TOSCANO JR., Alfredo. **Dependência de drogas**. São Paulo: Atheneu, 2001. p. 121.

transformando-se na pedra, agora chamada de crack, que é o som emitido pela queima dos cristais quando queimados.

Segundo Seibel e Toscano Jr.²⁴⁶,

um modo comum de consumo na região centro-oeste brasileira é o preparo da PBC (pasta-base de cocaína) em laboratórios improvisados, onde são adicionados vários produtos tóxicos como ácido sulfúrico, querosene ou gasolina, o que provoca uma adulteração ainda maior da droga, com alta concentração de tais produtos tóxicos. Ao produto final, os consumidores dão o nome de “mela” ou “merla”, não sendo incomum a explosão do preparado, causando queimaduras importantes nos indivíduos, quando não acidentes fatais.

A inalação dos vapores dessa substância, após o aquecimento da pedra, atravessa a membrana pulmonar, determinando efeitos comparados aos da via endovenosa, que são denominados *highs*, onde uma parte da cocaína é destruída pela pirólise. Os efeitos vão surgir em 5 a 10 segundos, com duração de um período de 5 a 10 minutos. Por causa da breve duração do efeito, leva o usuário a repetir a dose, para manter o efeito. Caso não haja novo consumo, é acometido por forte ansiedade e *craving* (fissura).

O aumento do consumo de crack e seus derivados se constitui num imenso desafio e reclama uma política pública ampla e profunda, exigindo respostas eficazes do governo, na construção de um programa de intervenção integrada que inclua ações de promoção da saúde, conscientização e informações sobre os riscos do uso do crack, disponibilização de serviços de atendimento, estudos clínicos sobre tratamento da dependência dessa substância, entre outros. Agrava-se o quadro com o consumo de álcool e tabaco, trazendo graves consequências, inclusive econômicas, a toda a sociedade, mas, principalmente, aos usuários e suas famílias. O consumo de crack cresceu muito nos últimos anos, sobretudo envolvendo crianças, adolescentes e adultos moradores de rua, por ser uma droga mais barata em razão das misturas e por proporcionar sentimento de prazer intenso.

Em face da escassez de pesquisas acerca do número de usuários e dependentes de drogas no Brasil e da necessidade de conferir rigor científico às ações governamentais, a SENAD buscou parceria com o Centro Brasileiro de Informações sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas (CEBRID), que realizou o I Levantamento Domiciliar sobre Uso de Droga Psicotrópicas no Brasil²⁴⁷, abrangendo as 107 maiores cidades do país, totalizando 47.045.907 habitantes, o que representa 41,3% da população total.

²⁴⁶

Ibidem.

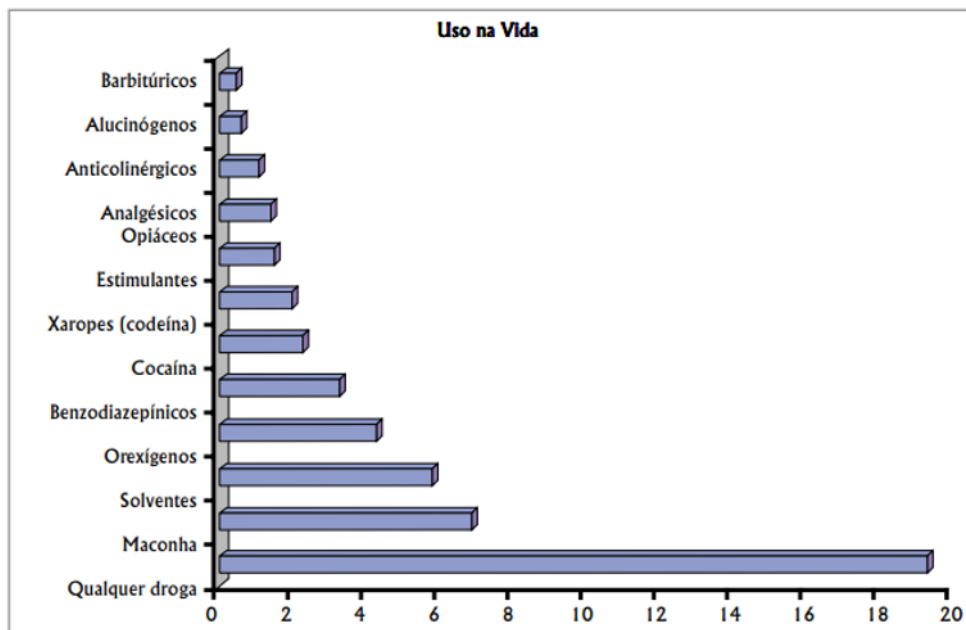
²⁴⁷

CARLINI, E. A.; GALDURÓZ, José Carlos F.; NOTO, Ana Regina; NAPPO, Solange A. **I levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil: estudo envolvendo as 107 maiores**

Essa pesquisa apontou que a maconha é a droga mais consumida no país, onde 6,9% da população já fez uso na vida, o que representa uma população estimada em 3.249.000 pessoas. A título de comparação, os dados estão bem menores que os EUA, que concentra 34,2%, o Reino Unido, com 25%, e Dinamarca, 24,3%. Em segundo lugar na preferência dos usuários brasileiros estão os solventes, com 5,8%.

Outro dado interessante indicado na pesquisa, que deve ser usado como orientador das políticas públicas, é o número expressivo de usuários que figuram como moradores de rua e população pobre. No levantamento comparativo realizado pelo CEBRID, o uso de drogas entre estudantes de São Paulo registra 24,7%, enquanto que para os meninos de rua o índice chega a 88,6%. Observa-se que 50% deles já experimentaram cocaína e maconha, e 59,6% usaram solventes, que é a segunda droga mais consumida no Brasil e a droga mais comum entre a população pobre.²⁴⁸

Figura 4 – Porcentagem de *uso na vida* das diferentes drogas psicotrópicas nas 107 maiores cidades do Brasil – 2001



Fonte: Carlini; Galduróz.²⁴⁹

idades do país: 2001. São Paulo: CEBRID; UNIFESP, 2002. Disponível em: http://abramd.org/wp-content/uploads/2014/06/I_Levantamento_Domiciliar_sobre_o_Uso_de_Drogas_Psicotr%C3%B3picas_no_Brasil.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ CARLINI, E. A.; GALDURÓZ, José Carlos F.; NOTO, Ana Regina; NAPPO, Solange A. **I levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil: estudo envolvendo as 107 maiores cidades do país: 2001.** São Paulo: CEBRID; UNIFESP, 2002. Disponível em: http://abramd.org/wp-content/uploads/2014/06/I_Levantamento_Domiciliar_sobre_o_Uso_de_Drogas_Psicotr%C3%B3picas_no_Brasil.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

A mesma pesquisa revela que 69,9% das pessoas consideraram que é muito fácil o acesso à maconha, enquanto que 45,8% das pessoas responderam como fácil o acesso à cocaína, o que revela que o proibicionismo não consegue controlar o comércio de drogas ilícitas. Essa situação faz alimentar a indústria da droga, cooptando pessoas para trabalharem para o tráfico, em especial os menores de idade, moradores das favelas, que iniciam as atividades como “soltadores” de foguetes (forma de avisar a aproximação da polícia), aviões (entregam a droga), chegando a “gerentes” dos pontos de droga, cujos salários são os mais altos do mercado, considerando que não possuem nenhuma experiência, estudo ou profissão. Apesar dos riscos inerentes à atividade ilícita, violência, que atinge especialmente os jovens, é uma situação bastante comum em locais mais pobres.²⁵⁰

Nos grandes centros urbanos, especialmente no Rio de Janeiro, a venda de drogas a consumidores é a atividade mais lucrativa, envolvendo trabalhadores que não conseguem ingressar no mercado de trabalho, jovens que são atraídos pelo fascínio das armas e carros, que se envolvem na atividade ilícita como forma de ganhar dinheiro e, na maioria das vezes, buscam ganho “fácil”.

Alba Zaluar²⁵¹ descreve que

com a venda de apenas 200g de cocaína pagam um quilo ao “matuto” ou intermediário que a deixou em consignação. Dos 500% de lucro, a metade vai para o dono da boca, 30% para o gerente e 20% vai para o vapor. Os pequenos “aviões” não recebem salários, como se proclama. Recebem “cargas” para vender, pelos quais são responsáveis, e têm acesso à droga para consumir um pouco. Só quando a vendem é que recebem uma pequena parcela dos lucros.

Já em São Paulo, a maior cidade do país, com predomínio também na região Sul, o tipo de droga mais comercializada depende do poder aquisitivo da população de cada região e de seus costumes. Porém, está constatado um aumento expressivo do uso de crack, principalmente em jovens e população de rua. Também é notória a presença de pequenos traficantes, na maioria jovens que vivem apenas da atividade do comércio ilícito de drogas. Segundo Mingardi e Goulart²⁵², os jovens constituem cerca de 80% dos presos por tráfico, são pobres e, na maioria das vezes, vendem drogas para sustentar seu vício.

Segundo os mesmos autores, os pequenos traficantes, que são autônomos ou gerentes, geralmente com antecedentes criminais, trabalham com quantidades inferiores a 10 quilos de

²⁵⁰ ZALUAR, Alba. **Integração perversa. Pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 30.

²⁵¹ ZALUAR, Alba. **Integração perversa. Pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

²⁵² MINGARD, Guaracy; GOULART, Sandra. **As drogas ilícitas em São Paulo: o caso da Cracolândia**. São Paulo: Ilanud, 2001.

drogas, enquanto que os traficantes intermediários conseguem trabalhar com uma média de 250 quilos, geralmente com ligações a traficantes de níveis internacionais, operando como atacadistas.²⁵³

Verifica-se, portanto, que o comércio de drogas ilícitas amplia o poder das organizações criminosas, tendo início com o consumo de substâncias psicotrópicas, ações dos traficantes, envolvendo drogas e armas, que estimulam a corrupção dos segmentos de controle formal, onde muitos se beneficiam com a ilegalidade, como lavagem de dinheiro, compra de imóveis. Enquanto que a sociedade, cada vez mais acuada pelo medo da violência, perde familiares vítimas do crime, perde o sistema de saúde, que vai suportar o custo com o tratamento de dependentes, e sofre as consequências desse mercado lucrativo onde somente um lado ganha: o mundo do crime.

7.3 DESPENALIZAÇÃO *VERSUS* DESCRIMINALIZAÇÃO

A discussão jurídico-penal acerca da despenalização ou descriminalização ocorrida com a Lei n. 11.343²⁵⁴ exige uma análise mais profunda. Considerando que a despenalização se caracteriza pela exclusão da possibilidade de aplicação de pena privativa de liberdade, mas mantém a proibição, ou seja, a lei penal continua a considerar a conduta como crime. Em outras palavras, ocorre despenalização quando a conduta, embora tipificada como crime, deixa de ser apenada com pena de prisão, ou ainda quando esta não puder mais ser aplicada.

Já a descriminalização se instrumentaliza através da retirada de determinada conduta do rol dos crimes, pela lei ou pela jurisprudência. Hulsman²⁵⁵ refere que descriminalização é o

ato e a atividade pelos quais um comportamento em relação ao qual o sistema punitivo tem competência para aplicar sanções é colocado fora da competência deste sistema. Assim, a descriminalização pode ser realizada através de um ato legislativo ou de um ato interpretativo (do juiz).

²⁵³ *Ibidem.*

²⁵⁴ BRASIL. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

²⁵⁵ HULSMAN, 1973 *apud* CARVALHO, Salo de. **A política de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06.** 8. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 157.

A forma mais adequada de descriminalização é a legislativa, que ocorre quando o legislador percebe a inadequação do tipo penal em razão da mudança cultural e comportamental de uma sociedade.

Em relação à Lei de drogas em vigor no Brasil, segundo Salo de Carvalho²⁵⁶, “não ocorreu processo de descriminalização do porte para consumo pessoal de drogas”. A Lei n. 11.343²⁵⁷ manteve as condutas dos usuários de drogas previstas como crime, porém alterou o tipo de sanção previsto, ou seja, mesmo ocorrendo reincidência, não há pena de prisão. Assim prescreve o art. 28:

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

É relevante destacar que houve um processo descarcerizante, em que não pode ser aplicada qualquer tipo de pena de prisão. Essa despenalização já havia se manifestado com a edição da Lei n. 10.259²⁵⁸, que criou os Juizados Especiais Criminais Federais (JECs) e ampliou o rol dos crimes sujeitos ao procedimento sumaríssimo deles, para aqueles cuja pena máxima atribuída é de até dois anos, inclusive àqueles sujeitos a procedimento especial. A interpretação jurisprudencial estendeu os benefícios dessa lei para todos os crimes, até mesmo para os fora da competência da justiça federal.

A crítica se avoluma acerca da Lei n. 11.343²⁵⁹, como expõe Salo de Carvalho²⁶⁰

apesar de insinuar intervenções redutoras, prevê medidas descarcerizantes que acabam sendo consumidas pela lógica da punitividade, fato que propicia identificar na base argumentativa da nova lei a inversão ideológica do discurso de contração de riscos, ou seja, é enunciada formalmente política de redução de danos, mas sua instrumentalização reforça a lógica repressiva.

²⁵⁶ CARVALHO, Salo de. **A política de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06. 8. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 161.

²⁵⁷ BRASIL, *op. cit.*

²⁵⁸ BRASIL. **Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 20 jul. 2017.

²⁵⁹ *Idem*. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

²⁶⁰ CARVALHO, Salo de. **A política de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06. 8. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 190.

Ou seja, a manutenção das condutas na ilegalidade não garante que tenha um controle e fiscalização nas condições de consumo e que tipo de substância está sendo consumida. A ilegalidade reforça produtos mais baratos e com concentração maior de princípio ativo e substâncias altamente tóxicas, como, por exemplo, o *crack* e a *merla*, em relação à cocaína, e *haxixe* sobre a maconha.

Além disso, a ausência desse tipo de fiscalização e controle cria ambientes de consumo com péssimas condições de higiene, favorecendo a propagação de doenças infecciosas como o HIV e a hepatite. O autor revela que pesquisas na Suíça apontaram que após a implementação de política de redução de danos, diminuiu o número de mortes entre os usuários e dependentes, como também houve redução dos delitos associados às drogas.

Segundo Coutinho Júnior²⁶¹, as medidas alternativas da referida lei “não têm surtido o efeito esperado na repressão, punição e, menos ainda, na ressocialização do usuário dependente de drogas”. É necessário apostar em outras medidas, como a redução de danos que desloca a atenção do uso de drogas para outras práticas com menores riscos.

Houve, portanto, uma simples despenalização.²⁶²

7.4 INTERNAÇÃO COMPULSÓRIA

A internação compulsória consta na Lei n. 10.216²⁶³, que prevê a possibilidade de internação de dependentes de droga mediante determinação judicial, para tratamento médico ambulatorial. Entretanto, diante de uma análise sociológica, verifica-se que a internação compulsória não pode ser assumida como uma medida que irá sanar o grave problema da dependência química.

A crítica que repousa sobre a internação compulsória informa que são raros os casos de dependentes que conseguem se libertar do vício sem o auxílio de familiares. Por essa razão, essa medida deve ser considerada de caráter extremo e somente posta em prática depois de o caso ser avaliado por uma equipe de profissionais de várias especialidades, a fim de diagnosticar o grau de dependência e a gravidade dos transtornos que se manifestam no

²⁶¹ COUTINHO JR., Norberto. Controvérsias a respeito da eficácia da lei antidrogas. **TJDFT**, 29 jul. 2013. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos/2013/controversias-a-respeito-da-eficacia-da-lei-antidrogas-norberto-coutinho-junior>. Acesso em: 25 jul. 2017.

²⁶² QUEIROZ, Paulo; LOPES, Marcus Mota Moreira. **Comentários à Lei de Drogas**. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 18.

²⁶³ BRASIL. **Lei n. 10.216, de 6 de abril de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

indivíduo. Um tratamento somático e psicossocial bem-ajustado, no plano doméstico ou ambulatorial, é capaz de inibir o uso de drogas e até mesmo recuperar e ressocializar pessoas. Entretanto, na maioria das vezes, essa medida é evocada pela família ou por autoridades públicas como a primeira e única porta de saída para tratamento do dependente de drogas.

A busca por tratamento ocorre, em geral, em um momento em que o dependente toma consciência da total perda de controle sobre o uso do crack ou quando aceita ajuda oferecida por outras pessoas. Nesse momento, geralmente, já há grave comprometimento físico e psíquico, aconselhando-se tratamento em regime de internação em caso de dependência mais grave. Os principais objetivos do tratamento é promover a abstinência, favorecer a reintegração social e auxiliar nas situações de riscos, para que não evoluam para recaídas (retorno ao uso de drogas). Ressalta o autor que o Sistema Único de Saúde (SUS) tem opções restritas em termos de medicações para tratamento psiquiátrico, o que reduz as chances de sucesso no controle do *craving* (fissura) e prolongamento da abstinência. Dessa forma, as chances de sucesso giram em torno de apenas 5%, sendo mais difícil quando se trata de dependência de drogas mais pesadas como o crack.

Por essas razões, é necessário a busca incessante do envolvimento da família no acompanhamento de todo o processo de diagnóstico, tratamento e auxílio durante a abstinência. Estudos comprovam que a participação em grupos de autoajuda, direcionados a familiares e amigos de dependentes químicos, auxilia na recuperação emocional. Para o dependente, o apoio é um momento ímpar e se constitui como um elemento motivador para reconhecer e adotar uma postura de enfrentamento do problema.

Um dos programas existentes que busca a sintonia entre dependente e familiares é o Programa de Orientação e Assistência a Dependentes (PROAD), do Departamento de Psiquiatria e Psicologia Médica da Escola Paulista de Medicina. Neste programa, se busca compreender o fenômeno da dependência, visto que não é sentida apenas pelo indivíduo, mas, sim, por todo o meio social no qual ele está inserido. O tratamento se estende à família, resgatando a responsabilidade mútua e retomando seu processo evolutivo, eliminando toda e qualquer forma de preconceito, visando à recuperação e reinserção social, pontuando que na etapa da recuperação deve-se destacar e promover ações de reinserção familiar, social e ocupacional. Trata-se de um processo longo, gradativo e dinâmico, que deve ser desenvolvido simultaneamente ao tratamento, visando contribuir para que o sujeito exerça com plenitude a cidadania.

7.5 JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 635.659, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF), QUE ANALISA A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA TIPIFICAÇÃO DO CRIME DE PORTE DE DROGAS PARA CONSUMO

O Supremo Tribunal Federal (STF), do ponto de vista político-institucional, segundo o ministro Luis Roberto Barroso²⁶⁴, exerce a jurisdição através da atuação contramajoritária, em que realiza o controle de constitucionalidade dos atos normativos, podendo invalidar atos do Congresso Nacional. Essa legitimidade democrática de jurisdição está assentada em dois fundamentos principais: a proteção das regras do jogo democrático e a proteção dos direitos fundamentais. Somente quando esses princípios estão em jogo é que a corte age, de forma a não interferir na discricionariedade do legislador. E nesse postulado que o tema consumo de drogas chega à suprema corte.

De acordo com a doutrina, o bem jurídico tutelado pelo art. 28 da Lei n. 11.343²⁶⁵ é a saúde pública. Nesse contexto, há muita polêmica em torno de quais as drogas são mais nocivas à saúde, se as ilícitas ou se as lícitas, com destaque para o tabaco e álcool, estes inclusive estimulados pelo Estado, com viés meramente econômico.

A necessidade de que seja pensada uma política criminal eficiente, que envolva outras áreas do conhecimento humano, especialmente do ponto de vista da saúde, da economia e da redução da violência e criminalidade, está retratada em recente levantamento realizado pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, apontando que, nos últimos dois anos, 32% dos casos julgados pelo colegiado referiam-se às drogas. Dos 526 julgamentos de mérito em *habeas corpus*, 167 diziam respeito ao tema. No ano de 2016, de 513 julgamentos, 171 estava relacionado ao tema.²⁶⁶

O resultado dessa pesquisa revela que um terço de todos os julgamentos da turma estão relacionados ao tema, o que deve ocorrer na mesma medida com as demais turmas do STF. Isso é muito grave para uma corte, visto que deve se debruçar em temas relacionados à

²⁶⁴ BARROSO, Luis Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Forum, 2018. p. 107.

²⁶⁵ BRASIL. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

²⁶⁶ DUARTE, Fabiane Pereira de Oliveira; CARDOZO, José Eduardo. STF está no centro da questão das drogas e cultura do encarceramento. **Consultor Jurídico**, 3 maio 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-03/stf-centro-questao-drogas-cultura-encarceramento>. Acesso em: 19 jul. 2017.

natureza constitucional, e não estar envolvida com um assunto que discute tipificação da conduta, dosimetria da pena, progressão de regime carcerário, liberdade provisória etc.

A legislação brasileira é confusa diante de quem realmente é pequeno, médio ou grande traficante, ou se é apenas usuário de drogas. Na prática, a primeira análise sobre qual o tipo penal aplicável e quem determina se será tráfico ou posse de drogas para consumo é do agente policial que se deparou com a situação fática, seguida do delegado de polícia, Ministério Público e, por fim, o magistrado. Tudo isso em razão de não haver critérios claros e objetivos na Lei de Drogas, como a quantidade de droga apreendida, tipo e quem são os envolvidos.

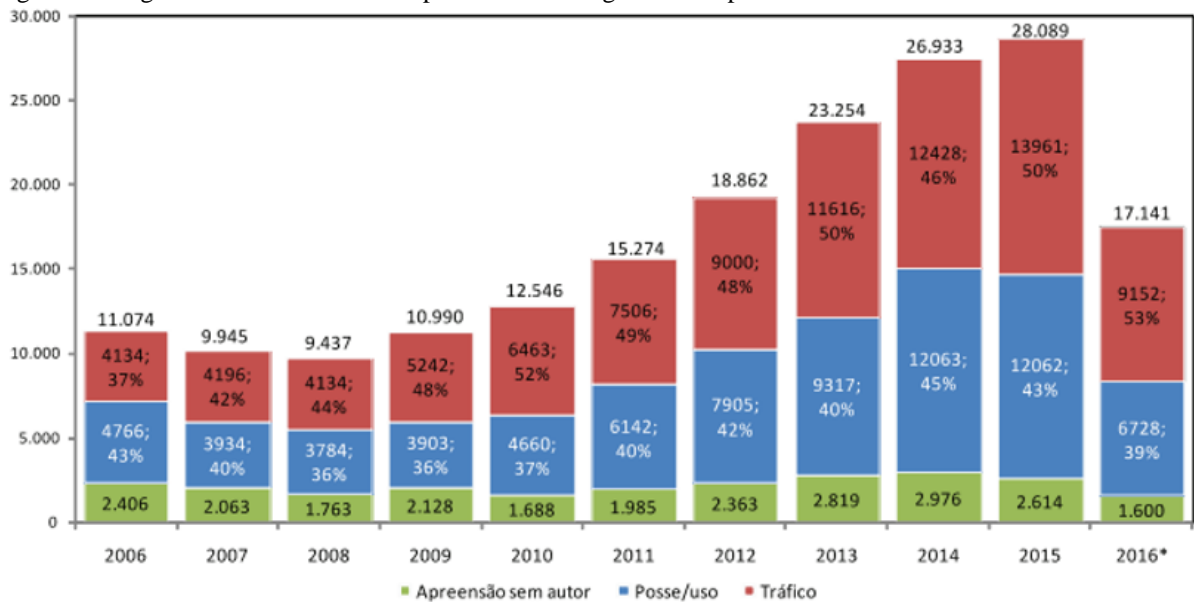
Um exemplo claro que demonstra toda essa celeuma que está no centro das discussões mais recentes versa sobre o caso de uma condenação por tráfico de drogas em segunda instância, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ/RS), e que chegou ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), em que um indivíduo, primário e de bons antecedentes, foi preso em 2015 com 0,7 gramas de crack. Na ocasião, o Ministério Público representou pelo crime de tráfico de drogas. Em julgamento, o Magistrado decidiu que não estava comprovada a prática de comércio de substância ilícita, e sim para consumo próprio, desclassificando a conduta para porte de drogas para consumo próprio, declarando extinta a punibilidade, uma vez que o acusado estava preso preventivamente há mais de cinco meses, sanção que tampouco está prevista no art. 28 da referida lei. O TJ/RS reformou a decisão, entendendo que o fato de trazer drogas consigo era suficiente para caracterizar o crime de tráfico, previsto no art. 33 do mesmo diploma legal.

Em sede de recurso, o ministro Rogério Schietti, do STJ, decidiu que a apreensão de apenas 0,7 gramas de crack e a ausência de diligências que pudesse comprovar o tráfico tornaram a condenação “totalmente descabida”, pois não há, no acórdão do TJ/RS, nenhum fato que demonstre a prática de tráfico, e sim que o indivíduo é consumidor de drogas. Mesmo admitindo reconhecer a posição jurisprudencial sobre a inviabilidade de desclassificação de condutas em sede de *habeas corpus*, o ministro destaca que se trata de situação excepcional em que um indivíduo primário com bons antecedentes foi preso com 0,7 gramas de crack e foi condenado a sete anos de prisão em regime fechado, quando a sentença reconheceu que não havia prova sobre o comércio de drogas.²⁶⁷

²⁶⁷ STJ APONTA pena de tráfico por 0,7g de crack como exemplo de falha na lei. **Consultor Jurídico**, 20 fev. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-20/stj-aponta-pena-trafico-07g-exemplo-falha-lei>. Acesso em: 20 jul. 2017.

Um Relatório do Instituto de Segurança Pública (ISP) do Rio de Janeiro mostra que a maior parte da droga apreendida no estado é em quantidades mínimas, girando em torno de 10 a 15 gramas. O relatório demonstra que se o Brasil adotasse o exemplo de Portugal (25 g), Espanha (100 g) e Uruguai (40 g), onde há uma quantidade mínima de drogas para ser considerado tráfico ilícito, entre 60 e 80% das ocorrências do Rio seriam consideradas posse para consumo pessoal, o que serviria para diminuir o (re)trabalho policial e a superlotação dos presídios.²⁶⁸

Figura 5 – Registros de ocorrências de apreensões de drogas totais e por modalidade



Fonte: Martín.²⁶⁹

²⁶⁸ MARTÍN, María. Cerca de 60% das apreensões de maconha no Rio seriam consideradas posse legal em Portugal. **El País**, 15 fev. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/14/politica/1487099659_781760.html. Acesso em: 19 jul. 2017.

²⁶⁹ MARTÍN, María. Cerca de 60% das apreensões de maconha no Rio seriam consideradas posse legal em Portugal. **El País**, 15 fev. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/14/politica/1487099659_781760.html. Acesso em: 19 jul. 2017.

Acerca dos julgamentos realizados pelo poder judiciário em primeira instância, através dos JECs, sobre posse e porte de drogas para consumo, Salo de Carvalho²⁷⁰ refere uma pesquisa realizada em Porto Alegre, no ano de 2009, em que foram analisados 105 processos de posse de drogas nos sete JECs de Porto Alegre, de forma quantitativa e qualitativa. As respostas penais apresentadas constam de uma “resposta padrão”, que difere de um juizado para outro e varia entre transação penal, determinação de justiça terapêutica “pré-transação penal”, aplicação do princípio da insignificância, arquivamento em decorrência da inconstitucionalidade da criminalização, aplicações de sanções sem previsão legal, diferentes respostas em caso de não comparecimento à audiência ou do não cumprimento das condições da transação penal.

O objetivo do autor ao abordar a situação dos julgamentos de posse de drogas nos juizados criminais de Porto Alegre é “demonstrar que tal instrumento de controle social é descartável, pois não cumpre as funções positivas declaradas, e pernicioso, pois cumpre funções negativas latentes. Em suma, tal instrumento deve ser abolido”.

Antes de o caso ser levado para decisão do STF, a posse de drogas para consumo já vem sendo decidida, em algumas comarcas, como conduta atípica, como é o caso da Ação Penal n. 0003070-29.2015.8.24.0075²⁷¹, por ausência de justa causa.

A discussão em torno da inconstitucionalidade da criminalização da posse de drogas, para consumo pessoal, chega ao Supremo Tribunal Federal através do Recurso Extraordinário n. 635.659²⁷², sob o fundamento de que a criminalização da conduta prevista no art. 28 da Lei n. 11.343²⁷³ ofende o art. 5º, Inciso X, da Constituição Federal de 1988.²⁷⁴ O centro da questão é a proteção das escolhas que o indivíduo realiza no âmbito privado, sem lesão a

²⁷⁰ CARVALHO, Salo de. **A política de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06. 8. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016.

²⁷¹ SANTA CATARINA. **Autos n. 0003070-29.2015.8.24.0075**. Ação: Ação Penal – Procedimento Sumaríssimo/PROC. Autor: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Acusado: M.A. dos S. e C. de B. 2015. Disponível em: http://www.leapbrasil.com.br/site/wp-content/uploads/2017/03/122_Atipicidade-rejeicao-denuncia-SC.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

²⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 635.659**. São Paulo. Ministro Relator Gilmar Mendes. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4034145&numeroProcesso=635659&classeProcesso=RE&numeroTema=506>. Acesso em: 8 ago. 2017.

²⁷³ *Idem*. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

²⁷⁴ Art. 5º, XX: São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurando o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (*Idem*. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 jun. 2017).

direito de terceiro, porquanto a posse de drogas para consumo não possui potencial lesivo que se sujeita ao controle pela Ciência Penal.

O relator do Recurso, ministro Gilmar Mendes, evoca o princípio da proporcionalidade, com base na adequação e necessidade, e afirma que “[...] a criminalização do porte para uso pessoal não condiz com a realização dos fins almejados no que diz respeito a usuários e dependentes, voltados à atenção à saúde e a reinserção social, circunstância a denotar clara incongruência em todo o sistema”. O voto do relator foi pela inconstitucionalidade do art. 28, afastando qualquer possibilidade de aplicação de sanção penal, mantendo as medidas previstas até regulação por lei específica, agora de natureza administrativa. Em relação ao tema central, declara:

Ainda que se afirme que a posse de drogas para uso pessoal não integra, em sua plenitude, o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, isso não legitima que se lance mão do direito penal para o controle do consumo de drogas, em prejuízo de tantas outras medidas de natureza não penal, como, por exemplo, a proibição de consumo em lugares públicos, a limitação de quantidade compatível com o uso pessoal, a proibição administrativa de certas drogas sob pena de sanções administrativas, entre outras providências não tão drásticas e de questionáveis efeitos como as sanções de natureza penal.

Na sequência, houve o voto do ministro Luiz Edson Fachin, que acompanhou a decisão do relator, discordando sobre a amplitude da decisão por entender que deveria atingir apenas quem *adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo*, para consumo pessoal, tendo declarado: “É preciso deixar nítido que o consumo de drogas pode acarretar sérios transtornos e danos físicos e psíquicos”. Em seguida, afirma: “mesmo em presença disso, o tema também se coloca diante da liberdade, da autonomia privada e dos limites da interferência estatal sobre o indivíduo”, concluindo que votava a favor da descriminalização do uso e do porte apenas da maconha.

Outro voto que acompanhou a tese do relator foi o do ministro Luis Roberto Barroso, que declarou: “entre impedir o poder do tráfico ou interferir na decisão das pessoas de se intoxicarem, eu tenderia por impedir a opressão dos inocentes”.²⁷⁵ Em palestras anteriores, o ministro já havia se pronunciado sobre o uso de drogas, declarando que

o maior problema aqui é o poder que o tráfico tem sobre as comunidades pobres. O segundo, é o efeito deletério que a criminalização da maconha produz sobre esses jovens, que são presos e são mandados para o sistema penitenciário. Em terceiro

²⁷⁵ PARA BARROSO, enfraquecer tráfico é prioridade sobre uso pessoal de drogas. **Consultor Jurídico**, 4 fev. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-04/barroso-enfraquecer-trafico-prioridade-uso-drogas>. Acesso em: 19 jul. 2017.

lugar vem o usuário. Portanto, nós temos que pensar em como neutralizar o poder do traficante, que é a maior violação difusa dos direitos humanos no país.²⁷⁶

Para o ministro Barroso, é necessário que seja estabelecida uma quantidade de drogas para ser considerada tráfico de drogas, declarando que o que impede essa medida é o preconceito, pois

quem faz essa capitulação entre consumo e tráfico é o policial quando prende. Como a ideologia da sociedade trata diferentemente o jovem da zona sul e o jovem da periferia, a polícia acaba materializando essa divisão ideológica e libera o da zona sul e prende o da periferia.²⁷⁷

Barroso assevera que, ao se manifestar a favor da descriminalização, o STF está agindo de acordo com a interpretação constitucional, sobre a liberdade individual e a privacidade, que é sua maior incumbência, e não como legislador autônomo, como alega alguns setores.

Citando parte de sua decisão no recurso extraordinário em exame, o ministro Barroso justifica por que declarou inconstitucional a posse de drogas para consumo, enfatizando o fracasso da atual política de drogas, o alto custo do encarceramento e os prejuízos da política de proibição para a saúde. Ao se referir às prisões, diz que

se 30% da população carcerária está lá por delitos associados às drogas, nós estamos falando de quase 200 mil pessoas. Nesse momento não estou falando como um juiz, porque não estou julgando nada. Eu estou falando como alguém que observa a vida brasileira, detecta um problema grave e o traz à luz do dia para debater com a sociedade.²⁷⁸

Em recente artigo, Sergio Rodas²⁷⁹ ressalta que a superlotação das penitenciárias fez 93 mortes de detentos em virtude da “guerra às drogas”, que resulta em conflitos entre facções rivais que controlam os presídios, fortalecendo as organizações criminosas, sem que haja redução no uso de entorpecentes.

Está nas mãos do novo ministro do STF, Alexandre de Moraes, dar continuidade no julgamento do RE, pois substituiu o ex-ministro Teori Zavascki, que havia solicitado vistas

²⁷⁶ *Ibidem.*

²⁷⁷ *Ibidem.*

²⁷⁸ PARA BARROSO, enfraquecer tráfico é prioridade sobre uso pessoal de drogas. **Consultor Jurídico**, 4 fev. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-04/barroso-enfraquecer-trafico-prioridade-uso-drogas>. Acesso em: 19 jul. 2017.

²⁷⁹ RODAS, Sérgio. Guerra às drogas sobrecarrega prisões e alimenta massacres. **Consultor Jurídico**, 8 jan. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-08/guerra-drogas-sobrecarrega-priso-es-alimenta-massacres>. Acesso em: 19 jul. 2017.

ao processo em 2015. O julgamento poderá ser retomado a qualquer momento, não havendo previsão para apresentar sua posição acerca do tema. Salo de Carvalho²⁸⁰ escreve que espera que o julgamento do RE, pelo STF,

leve em consideração a realidade da Justiça Penal Brasileira e a concreta atuação de suas instituições no controle penal do uso de drogas. Um olhar relativamente atento para evidenciar que o direito penal das drogas deve ser abolido. Assim como devemos abdicar da obscurantista guerra às drogas (que na realidade é uma guerra contra as pessoas envolvidas com drogas que há muito tempo produz efeitos perversos em nossa sociedade.

7.6 PONTOS POSITIVOS E PONTOS NEGATIVOS

Existem poucos argumentos que possam ser apontados como positivos na atual política criminal brasileira, contudo, algumas respostas têm sido desenvolvidas pelo poder público, especialmente em áreas conflagradas conhecidas como “cracolândia”.²⁸¹ A mais emblemática está localizada no centro de São Paulo e foi formada nos anos 1990, no entanto, após algumas ações dos órgãos públicos, nos últimos anos, tem se espalhado para outras regiões da cidade. A estimativa da polícia é de que existam cerca de dois mil usuários de drogas na cracolândia de São Paulo.²⁸²

Algumas operações previstas no Projeto Ação Integrada Centro Legal, lançado em 2009, foram realizadas na cracolândia, porém sem sucesso. Em 2012, foi realizada a operação conhecida como “dor e sofrimento”²⁸³, por órgãos estaduais e municipais, cujo principal objetivo era, através da pressão policial, combater o tráfico de drogas, mas acabou por dispersar os usuários, especialmente de crack, que é a droga mais violenta e barata, culminando com a dispersão de viciados para outras regiões.

Muitas críticas surgiram com essa operação, que previa ações de combate ao tráfico de drogas, dispersão de usuários, derrubada de cortiços e tratamento de viciados. No entanto, as ações se concentraram apenas na repressão policial, pois os centros de tratamento somente

²⁸⁰ CARVALHO, Salo de. **A política de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06. 8. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 440.

²⁸¹ Cracolândias são áreas públicas onde se concentram muitos usuários de drogas e traficantes sem se incomodarem com moradores e autoridades.

²⁸² MENDES, Gio. 2 mil usuários de droga frequentam a cracolândia. **Estadão**, 23 jul. 2011. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,2-mil-usuarios-de-droga-frequentam-a-cracolandia-imp-,748839>. Acesso em: 19 jul. 2017.

²⁸³ OPERAÇÃO CRACOLÂNDIA. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. [2017?]. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o_Cracol%C3%A2ndia. Acesso em: 19 jul. 2017.

foram criados após a operação policial. Essa ação foi alvo de várias denúncias à ONU acerca de violações de direitos humanos.

Em maio de 2017, foi realizada a operação “Redenção”, contando com forte aparato policial, com o principal objetivo de prender traficantes de drogas, atuando em cinco campos: policial, social, medicinal, urbanística e zeladoria urbana. Quanto aos dependentes, o projeto prevê a abordagem para tratamento e reabilitação, sendo que em casos extremos são realizadas internações involuntárias e compulsórias. Essa última medida tem sido alvo de críticas, pois, segundo pesquisas, ela só se justificou em apenas 5% dos casos realizados, quando o dependente de crack também apresenta um problema mental grave, conforme revela o psiquiatra Dartiu Xavier da Silveira, coordenador do Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes da Universidade Federal de São Paulo.²⁸⁴

Essa posição divide opiniões, como revela o psiquiatra Ronaldo Laranjeiras²⁸⁵, professor da Universidade Federal de São Paulo: “a internação compulsória é um ato de solidariedade”. Para ele, a maioria das pessoas que chegam contra a sua vontade em clínicas de tratamento acabam aderindo a ele voluntariamente após alguns dias de internação. O professor alega que é favorável às facilitações das internações compulsórias em casos extremos “desde que acompanhada de uma linha extrema de cuidados ao paciente após a sua desintoxicação inicial”. Explica que essa medida não deve ser aplicada a todos os casos, apenas àqueles realmente graves, pois “você tem que cuidar daquelas pessoas desmaiadas no meio da rua (devido ao uso abusivo do crack), isso é um ato de solidariedade, e não de cárcere privado”.²⁸⁶

Segundo o psiquiatra, na maioria dos países democráticos existem mecanismos que viabilizam a internação compulsória, exclamando que “na Suécia, 30% do tratamento psiquiátrico é coercitivo. Os Estados Unidos têm pesquisas que mostram a eficiência deste tratamento, e a classe média no Brasil já vem fazendo isso há muito tempo”. Para moradores de rua, Laranjeiras defende o uso de “moradias assistidas”, pois é comum que o usuário de crack que acaba na cracolândia não tenha mais emprego, não tenha bens e esteja afastado da família. O objetivo dessas moradias é receber ajuda do Estado para reconstruir sua vida, conseguir emprego e se ressocializar.

²⁸⁴ INTERNAÇÃO à força de viciados divide opinião de médicos. **IG**, 21 jan. 2013. Disponível em: <http://saude.ig.com.br/minhasaude/2013-01-21/internacao-a-forca-de-viciados-divide-opinio-de-medicos.html>. Acesso em: 19 jul. 2017.

²⁸⁵ INTERNAÇÃO à força de viciados divide opinião de médicos. **IG**, 21 jan. 2013. Disponível em: <http://saude.ig.com.br/minhasaude/2013-01-21/internacao-a-forca-de-viciados-divide-opinio-de-medicos.html>. Acesso em: 19 jul. 2017.

²⁸⁶ *Ibidem*.

Na defesa da internação compulsória, o reconhecido médico brasileiro Drauzio Varella, que trabalhou muitos anos com detentos da maior penitenciária do Brasil (Carandiru), em São Paulo, afirma ser “a favor da internação compulsória dos usuários de crack, que perambulam pelas ruas feito zumbis. Por defender a adoção desta medida extrema para casos graves já fui chamado de autoritário e fascista, mas não me importo”.²⁸⁷

A internação compulsória pode ocorrer por ordem judicial, a pedido da família, do responsável legal ou do Ministério Público, quando comprovada a necessidade dessa intervenção para tratamento do paciente. Havendo necessidade de garantir a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, há amparo legal para a decretação da internação compulsória.

A Figura 6, na sequência, mostra a realidade das pessoas que moram nas ruas de São Paulo, que se tornaram frequentadores da “Cracolândia”.

Figura 6 – Moradores de rua (usuários de drogas) da Cracolândia, em São Paulo



Fonte: Tomaz; Soares.²⁸⁸

²⁸⁷ ROSARIO, Mariana. “Internação compulsória, só em caso extremo”, diz Drauzio Varella. **Veja**, 26 maio 2017. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/drauzio-varella-cracolandia/>. Acesso em: 19 jul. 2017.

²⁸⁸ TOMAZ, Kleber; SOARES, Will. Cracolândia se expandiu da Luz para mais 7 bairros de SP e pode aumentar, diz MP. **G1**, 26 maio 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/cracolandia-se-expandiu-da-luz-para-mais-7-bairros-de-sp-e-pode-aumentar-diz-mp.shtml>. Acesso em: 19 jul. 2017.

No contexto negativo, Salo de Carvalho²⁸⁹ afirma que o principal postulado do Direito Penal moderno é de que a pena não possa servir para impor padrões de comportamento, enquanto que o pluralismo cultural deve ser a máxima fundante do Estado democrático de direito. É preciso respeitar os princípios da lesividade, intimidade e vida privada, em que somente podem ser proibidas as condutas que ofendam ou coloquem em perigo (concreto) bens jurídicos de terceiros. Nessa linha, a lei de drogas brasileira não se legitima, enquanto não coloca em risco a integridade de terceiros, em razão da existência apenas de condutas autolesivas.

O autor mostra que autores consagrados da literatura americana e europeia, como Thomas Szasz e Antonio Escobedo, analisando a ilegitimidade jurídica da criminalização, defendem o *direito individual às drogas* como direito inalienável do cidadão nas sociedades democráticas de fazer uso de drogas de qualquer tipo, natureza ou fins, enquanto se constitui como liberdade de intoxicação ou liberdade de automedicação, como qualquer outro tipo de liberdade (cultural, de expressão, de propriedade). Além disso, ressalta que a intervenção penal que habilita o poder policial repressivo faz emergir incontáveis ilegalidades, especialmente quando muitos casos de consumo de drogas e até pequenos traficantes são autuados em flagrante por tráfico de drogas, permitindo o encarceramento de jovens varejistas que são jogados num sistema carcerário caótico.

Como exemplo, o autor enfatiza a pesquisa realizada nos sete JECs de Porto Alegre, em que não percebeu nenhuma atuação judicial de forma efetiva, pois o judiciário invariavelmente limitou-se a “referendar” os atos policiais (termo circunstanciado) e do Ministério Público (transação penal), utilizando uma receita “pré-fabricada” para todos os tipos de casos, sem qualquer reflexão aprofundada sobre adequada intervenção do judiciário. Cita ainda casos em que o usuário de drogas foi conduzido para Delegacias de Polícia ou Postos da Polícia Militar, quando deveriam ser realizados os procedimentos processuais no local da abordagem.

Outro fator relevante é o fato de existirem modalidades de “penas” nas propostas de transação penal realizadas pelo Ministério Público, de natureza análoga às penas restritivas de direitos, ocorrendo violação ao princípio *nulla poena sine iudicio*. Além disso, há também proposta de suspensão condicional do processo com consequências mais “gravosas” que a pena aplicada em caso de condenação, como o caso em que o “réu” teve concedida a suspensão condicional do processo por dois anos, devendo comparecer mensalmente ao

²⁸⁹ CARVALHO, Salo de. **A política de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06. 8. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016.

juizado, quando a Lei n. 11.343²⁹⁰ determina limite máximo de cumprimento da pena de cinco meses (art. 28, §3º) para réu primário e dez meses para reincidentes (art. 28, §4º).

Outro caso, numa audiência do JEC, um torcedor teve como pena uma multa de R\$ 200,00, a ser depositada na conta de uma entidade filantrópica, e proibição de comparecer nos próximos três jogos, o que constitui, na visão do autor, flagrante arbítrio, porquanto a multa não pode ser aplicada diretamente nos casos de posse de drogas (art. 28, §6º).

Segundo Salo de Carvalho²⁹¹, não houve nenhuma preocupação em diferenciar tipos de drogas, toxicidade ou análise dos sujeitos envolvidos. Para todos os casos, foi aplicada a mesma receita. Tais circunstâncias revelam que as respostas penais são inadequadas, pois seguem apostando na fantasia da solução penal: “o sistema de justiça e a própria sociedade padecem de uma profunda e perda de tempo”. Acrescenta que “percebemos que se perde uma rica oportunidade de ajudar aquelas pessoas que realmente necessitam, aquelas que fracassaram no projeto de autogestão e que, por isso, possuem relações problemáticas com as drogas”.

Além disso, os efeitos dessa política criminal no sistema penitenciário são alarmantes, pois a lei de drogas é a principal responsável por esse crescimento. Segundo o INFOPEN²⁹², haviam 622 mil presos no Brasil, número que coloca o Brasil na quarta posição em presos no mundo, atrás dos Estados Unidos, da China e Rússia. Consta no Relatório²⁹³ que “[...] os crimes de roubo e tráfico de entorpecentes respondem, sozinhos, por mais de 50% das sentenças das pessoas condenadas atualmente na prisão”, referindo-se à natureza dos tipos penais mais cometidos pelos presos.

É demasiadamente tarde para buscar soluções para enfrentar o consumo de drogas, como a aplicação de outros ramos do Direito, como o administrativo, em oposição à aplicação da ciência penal, e aplicação de medidas como as contraordenações, largamente utilizadas nos países europeus, especialmente na Alemanha e em Portugal. Nesse sentido, é preciso tratar a questão do consumo de drogas a partir de um outro olhar, e não apenas sob a ótica da

²⁹⁰ BRASIL. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

²⁹¹ CARVALHO, Salo de. **A política de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06. 8. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 440.

²⁹² BRASIL. Ministério da Justiça. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. [2017?]. Disponível em: <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>. Acesso em: 19 jul. 2017.

²⁹³ *Ibidem*.

dogmática penal, mas reconhecendo outras formas de “ilicitude não penal”, ou seja, uma ilicitude administrativa, como defende Fabio Roberto D’Avila.²⁹⁴

Além dessa corrente, cita-se o entendimento sustentado por Claus Roxim²⁹⁵ de que a tutela dos bens jurídicos também está presente no âmbito da regulamentação das contraordenações, como pode-se perceber em infrações como a perturbação da tranquilidade, em que o bem jurídico tutelado é a “convivência humana”.

No mesmo sentido, Fabio Roberto D’Avila²⁹⁶ salienta que, além do critério de valorização ético-social entre os discursos penal e administrativo, é possível encontrar tanto a “intencionalidade” do direito penal quanto a “intencionalidade” própria da mera contraordenação social nas situações em que o Estado busca uma atuação preventiva. Nos dizeres de Faria Costa²⁹⁷, “cumpre a intencionalidade de cuidar da promoção e propulsão dos bens jurídicos, criando uma rede de cuidados construídos, cuja manifestação se apreende através do direito de mera ordenação social”.

É preciso distinguir aquilo que deve permanecer como ilícito criminal, delimitando aquilo que não é suscetível de criminalização, mas ao abrigo da tutela por outros instrumentos, como a aplicação das contraordenações, no âmbito do direito administrativo sancionador, como forma de respeito às garantias constitucionais como a liberdade e a dignidade humana. De acordo com Fabio Roberto D’Avila²⁹⁸, “meros interesses administrativos insuscetíveis de configurar um bem jurídico penal estariam, de pronto, e por estas mesmas razões, totalmente excluídos da possibilidade de constituir substrato suficiente para o surgimento de qualquer incriminação”.

Importante requisito de legitimação da incriminação está relacionado à exigência da ofensividade, caso contrário estaria em total desacordo com as garantias e os direitos fundamentais previstos na Carta Magna, pois, conforme informa Luciano Feldens²⁹⁹, “condutas que não impliquem em lesão a terceiro, ou a terceiros, não podem justificar, sob a

²⁹⁴ D’AVILA, Fabio Roberto. Direito Penal e Direito Sancionador: sobre a identidade de direito penal em tempos de indiferença. In: WUNDERLICH, Alexandre (Coord.). **Política criminal contemporânea. Criminologia, Direito Penal e Direito Processual Penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 119-136.

²⁹⁵ ROXIN, Claus. **Estudos de Direito Penal**. Tradução de Luiz Greco. São Paulo: Renovar, 2006.

²⁹⁶ D’AVILA, *op. cit.*, p. 119-136.

²⁹⁷ COSTA, José de Faria. **O perigo em Direito Penal**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. p. 14.

²⁹⁸ D’AVILA, Fabio Roberto. Direito Penal e Direito Sancionador: sobre a identidade de direito penal em tempos de indiferença. In: WUNDERLICH, Alexandre (Coord.). **Política criminal contemporânea. Criminologia, Direito Penal e Direito Processual Penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 119-136. p. 130.

²⁹⁹ FELDENS, Luciano. **Direitos fundamentais e Direito Penal – a constituição penal**. 2. ed. revisada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 66.

perspectiva constitucional, uma séria afetação do direito de liberdade individual”. Posição seguida por Munõz Conde³⁰⁰, quando defende que o Direito Penal só pode intervir nos casos de ataques muito graves aos bens jurídicos mais importantes, limitado pelo princípio da intervenção mínima.

Por essa razão, o usuário de droga, em razão da baixa ofensividade, deve ser tratado de forma diferente daquele que comete infrações que expõem a sociedade ao perigo concreto, não na forma abstrata, porquanto não apenas o ilícito penal, mas também o ilícito da mera ordenação social, tem a incumbência de tutelar bens jurídicos. Grande parte das sentenças judiciais nos casos de consumo de drogas não observa a possibilidade de tratamento na área da saúde e, muitas vezes, não respeita a própria previsão legal, ou ainda, como reforça Nereu Jose Giacomolli³⁰¹, referindo-se à quantidade de processos julgados no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul,

o desrespeito à dignidade do acusado culmina com sentenças ou acórdãos deficientes, sem o enfrentamento de todas as teses suscitadas e sem a devida maturação a respeito da melhor solução ao caso concreto, assemelhando-se mais a uma produção em série do que o resultado do sentir.

Nesse sentido, o professor Sebastian Scherer, diretor do Instituto de Criminologia da Universidade de Hamburgo, Alemanha, em entrevista a Paulo Queiroz e Marcus Mota³⁰², quando questionado sobre sua posição em relação à descriminalização das drogas e regulação do mercado, assim declarou:

como os carros e o equipamento de escalagem, de esqui ou de mergulhador, as drogas têm um potencial terrivelmente ambivalente: podemos desfrutar muito deles, mas também podemos morrer e até matar [...] a questão não é do risco, mas da distribuição do risco. O produtor do carro carrega a responsabilidade de produzir um carro conforme os padrões de segurança – o motorista carrega a responsabilidade de usar o carro não para matar, mas para se locomover sem riscos extraordinários para os demais cidadãos. O produtor de droga não deveria ser o culpado do uso indevido das mesmas por parte dos consumidores destrutivos. A maioria dos consumidores de todos os tipos de drogas tem um comportamento sensato, que nem a maioria dos carros tem em relação a seus veículos. O problema é grave, tanto na área automobilística quanto na área das drogas. Mas a solução dos problemas de trânsito não é a proibição geral dos carros. E a solução dos problemas de tráfego e consumo de drogas também não é. É a regulação, a educação, o controle – o Direito Penal, ao

³⁰⁰ CONDE, 2005 *apud* PEREIRA, Jeferson Botelho. **Tráfico ilícito de drogas: atividade sindical complexa e ameaça transnacional**. São Paulo: Editora JHMizuno, 2012. p. 66.

³⁰¹ GIACOMOLLI, Jose. Resgate necessário da humanização do processo penal contemporâneo. In: WUNDERLICH, Alexandre (Coord.). **Política criminal contemporânea. Criminologia, Direito Penal e Direito Processual Penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 331-344. p. 336.

³⁰² QUEIROZ, Paulo; LOPES, Marcus Mota Moreira. Pensando o Direito Penal. **Boletim**, n. 95, out. 2000. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigos/85-95-Outubro-2000. Acesso em: 5 mar. 2017.

contrário, cria um mundo do crime que escapa a toda a tentativa de educação e muito mais a toda tentativa de um controle administrativo, em termos de qualidade do produto, qualificação do comerciante, atendimento ao consumidor preocupado ou enganado, etc. A completa descriminalização não é nada revolucionária ou lunática, é uma coisa bem normal que está sendo proibida de acontecer [...].

7.7 PERSPECTIVAS POSSÍVEIS DE SEREM IMPLEMENTADAS

Em que pese o STF estar analisando a (in)constitucionalidade da posse e do uso de drogas, o país se recente de uma ampla política criminal de drogas, que seja apresentado e discutido pelo Congresso Nacional, considerando a regulação de toda a cadeia, tendo por meta, a longo prazo, discutir a possibilidade de legalização controlada, considerando a realidade nacional, em termos de dimensões territoriais, culturais e econômicas. Essa realidade brasileira precisa ser considerada. Entende-se que deve permanecer com o consumo de substâncias psicotrópicas previstos no Código Penal, mas com encaminhamento para diagnóstico por uma Comissão Especializada em Toxicodependência, que irá analisar especificidades sobre o consumidor (dependente/não dependente), tipo de drogas (leve/pesada), consumo pessoal ou compartilhado, espaço público/privado, condições econômicas e sociais etc., a exemplo do que ocorre nos países estudados (Portugal).

Como assevera Valente³⁰³, “A descriminalização em sentido estrito ou técnico do consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas não deve ser encarada como uma descriminalização de facto, ou seja, uma despenalização pela possível dificuldade na exequibilidade deste regime legal do consumo de drogas”, referindo-se à política criminal portuguesa e que serve como referência neste trabalho, pois as Convenções Internacionais, mesmo reconhecendo a possibilidade de tratamento do consumo de drogas numa via alternativa à sanção penal, mantêm a proibição do consumo de drogas. O mais importante num primeiro momento é adotar medidas alternativas que, mesmo diante do controle penal existente, passem por encaminhamento dos usuários de drogas para programas de tratamento por equipes da área de saúde, estratégias de redução de danos e práticas de justiça restaurativa.

No campo da justiça restaurativa, há bons exemplos sendo realizados no Brasil, de forma individualizada, por isso precisa ser pensada como política pública e adotada inicialmente como projeto-piloto em todas as capitais brasileiras, para depois ser ampliada para outras cidades. Exemplo disso é o Programa de Alternativas Penais em Prevenção ao uso

³⁰³ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014. p. 102.

de Drogas (PAPPUD)³⁰⁴, desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, cuja implantação inicial ocorreu na capital, ampliando-se, posteriormente, para outras comarcas. Trata-se de uma proposta de cunho socioeducativo, respaldada num novo paradigma restaurativo, e não mais punitivo, com foco na parceria, cooperação e solidariedade, composta por equipes multidisciplinares das comarcas judiciais, através de parceria com instituições de ensino, organizações governamentais e não governamentais, voltadas ao atendimento do usuário de drogas encaminhado à justiça, buscando tratamento e reinserção social.

Exemplo dessa prática vem da Comarca de Maringá, com a criação da Oficina de Prevenção ao Uso de Drogas (OPUD), implantada pelo Conselho da Comunidade de Execuções Penais, que recentemente foi premiado no Seminário Internacional sobre Tabaco, Álcool e Outras Drogas com o Projeto “Medidas despenalizadoras no Judiciário de Maringá”. Nessa oficina, o trabalho é realizado por uma equipe multidisciplinar, que atende a pessoas encaminhadas pelos JECs após serem surpreendidas na posse de drogas. A esse respeito se manifestou o juiz José Cândido Sobrinho³⁰⁵, da Vara da Infância e Juventude de Maringá:

a droga é o flagelo que suga a esperança, destrói a dignidade, rouba os sonhos, separa a família e mata a pessoa. Por esta razão, considero que a Oficina de Prevenção ao Uso de Drogas (OPUD), uma das mais importantes boas práticas já criadas nesta comarca. Não só para resgatar a esperança, devolver os sonhos, resgatar a dignidade e reconstruir a família, mas também por contribuir para a redução da criminalidade, da reincidência e da sensação de insegurança.

O projeto já atendeu mais de mil usuários de drogas, e a reincidência criminal é de apenas 5%.

As estratégias de redução de danos compreendem um conjunto de princípios e ações para a abordagem de problemas relacionados ao uso de drogas que são utilizados na maioria dos países do mundo. Para Seibel e Toscano Jr.³⁰⁶, a ideia genérica é “reduzir danos decorrentes do abuso de drogas”. Trata-se da consciência de que lidar com esse problema não pode partir do princípio de que vai haver a imediata extinção do uso de drogas, tanto na sociedade como um todo ou a partir de cada indivíduo, mas que sejam formuladas práticas que diminuam os riscos para os usuários de drogas e os grupos sociais com quem convivem.

³⁰⁴ PARANÁ. Poder Judiciário do Estado do Paraná. **Plano de projeto**. [2010?]. Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/105/1020/Projeto-PAPPUD.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

³⁰⁵ SANTOS, João Paulo. **Projeto com usuários de drogas em Maringá é trabalho vencedor do XVII Simpósio Internacional no Rio de Janeiro**. 19 nov. 2015. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/home/-/asset_publisher/9jZB/content/id/6052343. Acesso em: 19 jul. 2017.

³⁰⁶ SEIBEL, Sergio Dario; TOSCANO JR., Alfredo. **Dependência de drogas**. São Paulo: Atheneu, 2001. p. 181-182.

Surgiram como alternativa às políticas proibicionistas, inicialmente na Europa, mais precisamente na Holanda, como forma de diminuição do risco de contaminação com micro-organismos por via injetável ou via sexual, especialmente o vírus da hepatite e da AIDS. Posteriormente, outras práticas de riscos se tornaram foco da redução de danos, como o crack, que é a maior preocupação atual. A redução de risco ou redução de danos já é largamente utilizada, especialmente em relação à segurança de motoristas e passageiros de veículos, através do uso do cinto de segurança, por exemplo.

Seibel e Toscano Jr.³⁰⁷ referem que

[...] as principais medidas de redução de ações de redução da oferta, incluindo a venda, promoção e natureza da clientela potencial, as medidas que afetam a demanda, de maneira bastante mais imprecisa, especialmente em se tratando de comportamentos sob estigmatização, quando não de diferentes sanções objetivas. No âmbito da redução da demanda se situam alternativas que lançam mão basicamente da educação e da saúde, tomadas em sentido amplo, em defesa da promoção e da qualidade de vida.

Outros exemplos incluem, principalmente, fornecimento e troca de seringas, bem como distribuição de preservativos.

Considerando as dimensões continentais do território brasileiro, as condições econômicas, a distribuição de renda e a oferta de emprego, a médio e longo prazos, apresentam-se as seguintes medidas:

- a. Exercer melhor controle das áreas de fronteira, de forma conjunta, destacando mais servidores da Receita Federal, Polícia Federal, Polícias Cíveis e Militares e forças Armadas, coibindo crimes transnacionais como o tráfico internacional de armas e drogas.
- b. Reformulação da política de saúde pública, a fim de realizar diagnósticos nos usuários de drogas e realizar o tratamento mais adequado a cada grau de dependência, adotando medidas de redução de danos, a previsão em lei de regulação e tratamentos especializados, inclusive com medicamentos em substituição, como existente nos países europeus, especialmente em Portugal, através de metadona ou substância análoga.
- c. No que diz respeito ao controle penal, previsão de determinada quantidade máxima de substância psicoativa, como aquisição ou posse para consumo, a exemplo de Portugal, mantendo a previsão proibitiva no código penal, com encaminhamento obrigatório à Comissão Especializada em Toxicodependência (médico

³⁰⁷

Ibidem, p. 182.

psiquiatra/psicólogo/Assistente Social), para diagnóstico e tratamento, sendo que a inobservância das medidas determinadas constitua infração administrativa em substituição ao crime, prevendo aplicação de medidas de segurança de tratamento até a internação para tratamento, desde que o consumo não ocorra em espaço público, envolva interesse de terceiros ou menores de idade, casos em que a autoridade judiciária poderá aplicar medidas restritivas de direitos.

- d. Classificação das drogas em razão da sua danosidade social em drogas “leves” e drogas “pesadas”, com sanções penais mais elevadas em caso de tráfico de substâncias que causem maiores danos.
- e. Em obediência ao princípio da proporcionalidade, a exemplo de Portugal, a diferenciação entre pequeno traficante ou traficante consumidor, do traficante em larga escala, com atribuição de penas diferenciadas, possibilitando aos primeiros a aplicação de penas que envolvam encaminhamento e diagnóstico realizado pelos princípios da justiça restaurativa, considerando que a estes poderiam ser abrigados nas chamadas “moradias assistidas” (*halfway houses*), onde receberiam abrigo, acompanhamento médico e reinserção social gradual.
- f. Implementar uma política de atendimento ao usuário de drogas, com apoio, tratamento e assistência até a reinserção familiar e social.
- g. Implementação de programas educativos e ações preventivas conjuntas, de forma sistemática, a serem desenvolvidos na área da saúde e educação.
- h. Endurecimento penal para o crime de tráfico em grande escala, especialmente quando envolvam comércio internacional e armas.
- i. Criação de um Comitê de Estudos, Análise Criminal, Inteligência Policial e gestão compartilhada de informações, envolvendo todos os países do MERCOSUL, visando ao mapeamento do tráfico internacional de armas e drogas.

Essas propostas, apesar de ainda tímidas, porém opostas ao regime atual, são o início de um caminho de adequação da Lei de Drogas aos princípios constitucionais de respeito às liberdades e garantias individuais, ao mesmo tempo em que permitirão minimizar os efeitos do caos no sistema carcerário brasileiro.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da política criminal de consumo de drogas do Brasil em comparação com a regulação realizada por Portugal e, mais recentemente, pelo Uruguai demonstrou a necessidade de superar os fundamentos da ideologia da defesa social e da “guerra às drogas”, de forma pura e simplesmente. O atual modelo repressivo desenvolvido pelos órgãos policiais e as sanções aplicadas pelo sistema criminal brasileiro se orientam pela política proibicionista imposta pelos EUA, na década de 1970, que culminou com a aprovação de emenda à Convenção Única sobre Entorpecentes, em 1972, que tornou a política de repressão ainda mais proibicionista, especialmente em relação ao usuário. Essas medidas se encontram desassociadas de propostas alternativas descriminalizantes que conduzam à diminuição do estado penal e apostem no sistema psicossocial de recuperação do toxicodependente, como resposta à diminuição da criminalidade organizada, em especial a repressão qualificada e eficaz ao tráfico ilícito de entorpecentes.

No nível do controle do crime organizado, em especial o tráfico de drogas e ingresso de armas ilegais no Brasil, são imprescindíveis investimentos na cooperação internacional, inteligência policial e integração dos órgãos de segurança pública e das forças armadas, especialmente nas medidas de controle e fiscalização das fronteiras, como forma de repressão aos crimes transnacionais, objetivos comuns da política criminal de ambos os países estudados, pois a política proibicionista se revelou ineficaz

A fiscalização da fronteira, seca e marítima, que continua a ser a porta de entrada de crimes como drogas e armas, precisa ser ampliada, apesar das condições geográficas. A extensão continental da fronteira seca conta com aproximadamente 17 mil km de extensão, envolvendo 10 países da América do Sul, muitas cidades limítrofes, sendo que, na maioria delas, o marco divisório é apenas uma rua. A fronteira marítima envolve 7.367 km de extensão. A fiscalização das fronteiras constitui um imenso desafio para as forças de segurança, muito embora seja merecedora de registro a crescente elevação na quantidade de armas e drogas apreendidas em todo o país, diariamente.

Em 2011, o governo brasileiro lançou a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)³⁰⁸, programa que envolve as Forças Armadas (Marinha, Exército e

³⁰⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**. 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audiencias-publicas/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-acoes-e-dificuldades-encontradas-para-prover-a-devida-protecao-as-fronteiras-brasileiras-1/apresentacao-enafron>. Acesso em: 19 jul. 2017.

Aeronáutica), as Polícias Federal, Rodoviária Federal, Cíveis e Militares. Segundo a Polícia Federal, entre janeiro de 2012 e outubro de 2013, foram apreendidas 169 toneladas de drogas e 12.472 armas, apenas na faixa de fronteira.³⁰⁹ Contudo, ainda é incipiente, pois para exemplificar a dimensão do problema, em 150 dias no primeiro semestre deste ano, já haviam sido apreendidos 250 fuzis no Estado do Rio de Janeiro³¹⁰, sendo que, em apenas uma operação, a Polícia Civil apreendeu 60 fuzis no aeroporto do Galeão, proveniente dos Estados Unidos. O resultado dessa guerra contra o narcotráfico contabilizou, em setembro de 2017, 107 policiais militares mortos apenas no Rio de Janeiro.³¹¹

É preciso uma série de medidas para enfraquecer o crime organizado, como o combate ao tráfico ilícito de entorpecentes, em obediência à tutela constitucional que confere um regime penal mais rigoroso³¹², devendo o legislador ordinário, a sociedade organizada e os mandatários da nação unirem forças para a elaboração de uma política criminal ampla e eficiente, com foco na redução da oferta, repressão forte ao tráfico ilícito e controle das fronteiras. É necessária a repressão de entrada de drogas e armas, que são utilizadas nas disputas de territórios dominados por facções e no enfrentamento com as instituições policiais, como estratégia para reduzir o poder econômico das organizações criminosas e, a longo prazo, a regulação do mercado de drogas, considerando a produção, o comércio e consumo.

Novos horizontes surgiram nos últimos anos, através de debates globais sobre formas de enfrentamento da política de drogas, reconhecendo que a forma proibicionista de enfrentamento da política de drogas não produziu resultados satisfatórios em termos de saúde pública e segurança, enquanto fortalece o pensamento coletivo da necessidade de estabelecer níveis de controle a ser realizado pelo Estado. Em que pesem as Convenções Internacionais conduzirem seus estados-membros à criminalização das condutas de produção, comércio e

³⁰⁹ SOUZA, André de. Brasil falha na fiscalização de 17 mil quilômetros de fronteira. **O Globo**, 28 jan. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-falha-na-fiscalizacao-de-17-mil-quilometros-de-fronteira-11421408>. Acesso em: 19 jul. 2017.

³¹⁰ COELHO, Henrique; FERREIRA, Alessandro. Polícia do Rio vai pedir para que fuzis apreendidos sejam usados por seus agentes. **G1**, 1 jun. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/policia-do-rio-vai-pedir-para-que-fuzis-apreendidos-sejam-usados-por-seus-agentes.ghtml>. Acesso em: 19 jul. 2017.

³¹¹ LOMELINO, Carolina; GRANDIN, Felipe; FREIRE, Felipe; COELHO, Henrique; LEITÃO, Leslie. PMs mortos no RJ. **G1**, 26 ago. 2017. Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/rio-de-janeiro/2017/pms-mortos-no-rj/>. Acesso em: 19 jul. 2017.

³¹² Art. 5º: “a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os crimes definidos como hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evita-los, se omitirem” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 jun. 2017).

consumo, existe espaço normativo respeitador das previsões constitucionais que atribuem tratamento humanizado aos usuários, especialmente quanto ao uso medicinal, pesquisas científicas, além de medidas alternativas de tratamento, prevenção e reinserção social.

A criminalização do consumo de drogas viola os direitos fundamentais, em especial o direito à privacidade, consagrados nos principais tratados internacionais de direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis (1966), bem como a Constituição Federal de 1988, em especial o direito à privacidade (art. 5, Inc. X), compreendendo o direito à intimidade e à vida privada, que protegem as pessoas na sua individualidade, cuja ofensa ocorre por invadir espaço da vida que deve ser preservado da interferência externa, inclusive do próprio Estado; o princípio da autonomia individual (art. 5º Inc. II), sendo uma das principais dimensões do princípio da dignidade da pessoa humana, que assegura a todo indivíduo o direito de autodeterminar-se para fazer escolhas existenciais de acordo com a sua própria vontade; o princípio da proporcionalidade (art. 5º, Inc. LIV), ao punir conduta que não ofende bem jurídico de terceiro.

Como declara o ministro Gilmar Mendes, relator do RE no STF, que julga a inconstitucionalidade da criminalização do consumo de drogas em seu voto:

ainda que se afirme que a posse de drogas para uso pessoal não integra, em sua plenitude, o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, isso não se legitima que se lance mão do Direito Penal para o controle do consumo de drogas, em prejuízo de tantas outras medidas de natureza não penal, como, por exemplo, a proibição do consumo em lugares públicos, a limitação de quantidade compatível com o uso pessoal, a proibição administrativas de certas drogas sob pena de sanções administrativas, entre outras providências não tão drásticas e de questionáveis efeitos como as sanções de natureza penal.³¹³

A força normativa constitucional impede que o legislador ordinário submeta a debate aquilo que confere direitos individuais destituídos de ofensividade a um interesse individual ou social (*nullum crimen sine iniuria*), obedecendo ao princípio da intervenção mínima³¹⁴, sendo vedado ao legislador adentrar em setores que só podem ser percebidos pela lógica moral, desprovidos de dignidade penal. Ao contrário, tem o dever de proteção, por tratar-se de

³¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 635.659**. 2017. São Paulo. Ministro Relator Gilmar Mendes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4034145&numeroProcesso=635659&classeProcesso=RE&numeroTema=506>. Acesso em: 8 ago. 2017.

³¹⁴ FELDENS, Luciano. **Direitos fundamentais e Direito Penal – a constituição penal**. 2. ed. revisada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. P. 67.

uma política criminal garantida pelo mandamento constitucional em que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades individuais”.³¹⁵ Portanto, não há dúvida em afirmar que a posse e o consumo de drogas não devem ser objetos de sanção penal, mas devem estar sob controle judicial no campo de outros ramos do Direito, como o Direito Administrativo.

A política de redução de danos, tão incipiente no Brasil, tem inquestionável efeito benéfico no campo da saúde pública, especialmente no controle de doenças infectocontagiosas, pelo fato de o usuário não compartilhar seringas e outros objetos. O acesso a cuidados de saúde primária e diminuição de overdose devem ser ofertados pelo Estado como forma de proteção social.

O encaminhamento do usuário de drogas para diagnóstico realizado por uma Comissão de Toxicodependência, a exemplo de Portugal, é medida primeira em qualquer proposta de política criminal para diferenciar o usuário controlado do toxicodependente. É relevante saber qual é o grau de dependência do indivíduo e qual é o projeto terapêutico específico e adequado, podendo significar o encaminhamento para uma comunidade terapêutica, tratamento ambulatorial com terapia específica, envolvendo as áreas psicológica, psiquiátrica e social. Segundo Patrício³¹⁶,

o tratamento de uma pessoa toxicodependente implica o desenvolvimento de um projeto terapêutico, isto é, de medidas articuladas umas com as outras, atitudes médico, psicológicas e sociais, centradas sobre a pessoa doente, mas não só. O projeto implica, também, promover modificações no ambiente do doente, isto é, na família, na relação com os amigos, na escola, no trabalho e no lazer. A toxicodependência não é uma doença com soluções de tratamento imediatistas [...] o processo de soluções imediatas provoca, frequentemente, o consumo ou respostas parcelares que habitualmente não têm eficácia.

É preciso considerar que cada toxicodependente é um caso peculiar, e em cada caso é preciso saber quais são as medidas que se deve tomar, sob qual ponto de vista (psicológico, familiar, social e médico) deve pautar as intervenções. Mais importante que verificar para qual instituição o indivíduo deve ser encaminhado, deve-se pensar no programa de tratamento. Para o autor, a palavra-chave para o toxicodependente é a motivação para mudar; para a sociedade civil, é a integração psicossocial, como na Suécia: “[...] na realidade, há

³¹⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 jun. 2017

³¹⁶ PATRÍCIO, Luiz D. **Droga de vida, vida de drogas**. Lisboa: Bertrand Editora, 1995.

muito que naquele país da Escandinávia se percebeu que a habitação, a educação e encontrar emprego é muito mais importante que a medicalização do problema”.³¹⁷

Os programas não devem cingir-se ao objetivo da abstinência a curto prazo, pois aqueles que passam mais tempo em programas de tratamento são os que têm maior nível de abstinência. Além disso, é preciso trabalhar a integração do indivíduo e família, principalmente na forma de como lidar com situações de conflitos emocionais, pessoais, sociais, autocontrole etc. É necessário, juntamente com o próprio indivíduo, tentar desenvolver o melhor caminho para sua inserção na sociedade.

Além das internações em comunidades terapêuticas, existem os programas por substituição, através do *metadona*, no caso português, que também recebem críticas, por ser tal substância uma espécie de *opiáceo*, que produz “ressaca” e leva à dependência. Para Coelho³¹⁸, em casos de alto limiar e por um período de tempo determinado, é necessária a administração desse produto.

Ficou evidente a necessidade de investimento em pós-tratamento, através de um processo de reinserção articulado e em conjunto com os demais programas, para eliminar ou diminuir as “recaídas”, que é o maior problema com o qual o indivíduo em recuperação se depara, por isso a necessidade de preparação do indivíduo para a realidade. Necessita-se da criação das chamadas “casas de saída”, muito comuns na Europa, que se constitui como forma de acolhimento aos que não têm família ou temem a reação da família no regresso, devendo servir como forma de ativação do indivíduo na sociedade e preparação para o retorno ao trabalho, sendo inscrito em programas de desenvolvimento e formação profissional, que são extremamente importantes no processo de reabilitação.

Altamente recomendável é a medida de tratamento dos consumidores toxicodependentes como forma de isentá-los de alguma sanção penal, que inicialmente abriga o consumidor espontâneo, que por sua vontade solicita tratamento. Também abriga o consumidor flagrado através da suspensão provisória do processo até três anos ou o fim do tratamento e suspensão de determinada sanção, como previsto na Lei n. 30/2000³¹⁹, caso aceite sujeitar-se voluntariamente a tratamento pelo serviço de saúde pública ou privado devidamente habilitado. Nos dizeres de Valente³²⁰ “o legislador apontou três regimes de modo

³¹⁷ *Ibidem.*

³¹⁸ COELHO, Manuel P. **Um Portugal livre de drogas**. Lisboa: Gradiva, 2004.

³¹⁹ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014.

³²⁰ PORTUGAL. **Lei n. 30/2000, Lei do Consumo de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, de 29 de novembro de 2000**. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/1509/201704151434/ex>

a dar amplitude à CDT para promover uma política criminal de reintegração do toxicodependente na sociedade, tendo vingado, neste ponto, o princípio da humanidade”.

Comunga-se da mesma tese defendida pelo autor quanto ao fato de que, por absoluta impropriedade legal, não houve um processo de descriminalização, mas o deslocamento da previsão legal para o campo da contraordenação, com a possibilidade de aplicação de uma medida alternativa, foco na prevenção e no tratamento de consumidores divididos em toxicodependente e não toxicodependente.

De igual forma, constitui importante medida a classificação do delito de tráfico de drogas, capitulado no art. 21, do DL n. 15/93³²¹, que depende da quantidade de drogas apreendida na posse do indiciado, para definição de posse para consumo ou comércio. Ou ainda, a previsão do chamado tráfico de menor gravidade (art. 25º) e traficante consumidor (art. 26º), concorrendo para aplicação gradual da pena de acordo com a danosidade social da sua conduta.

No caso brasileiro, a Lei n. 11.343³²², além de criminalizar a conduta de posse e uso de substâncias psicotrópicas, em matéria de tipos penais intermediários, inovou apenas no que diz respeito a quem oferece, de modo eventual e sem lucro, para fins de consumo compartilhado (art. 33, §3º), quando o entendimento jurisprudencial orienta a desclassificação para consumo pessoal, e não tráfico de drogas. Mais recentemente, o STF também reconheceu que não há natureza hedionda no crime de tráfico privilegiado (art. 33, § 4º). Dessa forma, é urgente a necessidade de diferenciar as ações de traficante de menor gravidade do traficante de maior proporção, varejo e atacado, prevendo sanções mais gravosas a depender da gravidade da lesão ao bem jurídico tutelado.

Quanto à política criminal de regulação do mercado da maconha no Uruguai, proposta instituída em 2012, através da Lei n. 19.172³²³, que permite ao governo o controle e a regulamentação de importação, cultivo, colheita, distribuição e comercialização da maconha e

portPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice. Acesso em: 5 mar. 2017.

³²¹ PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 15/1993, Lei de Combate às Drogas, de 22 de janeiro de 1993.** Disponível em: http://www.dgpj.mj.pt/DGPJ/sections/leis-da-justica/livro-iv-leis-criminais/pdf6313/dl-15-1993/downloadFile/file/DL_15_1993.pdf?nocache=1 181570 48 8.45. Acesso em: 5 mar. 2017.

³²² BRASIL. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

³²³ URUGUAI. **Ley n. 19.172.** 2014. Disponível em: https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2014/noticias/NO_M871/reglamentacion-ley19172.pdf. Acesso em: 27 jul. 2017.

de seus derivados, tem como principal objetivo frear o aumento dos níveis de insegurança pública e desencorajar a violência desencadeada pelo narcotráfico.

Como forma de neutralizar o poder do narcotráfico, o governo uruguaio regulamentou os clubes de consumo de drogas, prevendo a possibilidade do autocultivo da *cannabis* e a venda nas farmácias, sendo estes os principais concorrentes diretos dos narcotraficantes. Pesquisas recentes realizadas pela Junta Nacional de Drogas (JND), entre mais de 11 mil jovens escolares do Uruguai demonstraram que, pela primeira vez, o consumo de maconha superou o consumo de tabaco e álcool. De acordo com o levantamento, 17% dos entrevistados consumiram maconha no último ano. Entretanto, os responsáveis pela pesquisa advertem que o consumo é experimental ou ocasional, influenciados pela liberação, o que já era presumível.

Essa nova estratégia, embora muito recente e ainda em fase de implantação, pois apenas em julho deste ano as farmácias iniciaram o comércio de *cannabis*, que tem como foco a regulação do mercado, tende a se desenvolver de acordo com a maturidade do consumo e da produção. Esse é o caso do *cânhamo*, que teve força no passado e hoje volta a se desenvolver, ou mesmo no campo do uso recreativo, em que os pontos de vendas em farmácias têm uma recente aprovação dos usuários, mas encontra resistência muito forte dos farmacêuticos e até mesmo das agências bancárias, cuja aceitação e desenvolvimento seguirá mudando o mercado em legitimação, como ocorre com os demais segmentos, a exemplo do aplicativo Uber.

O importante na política criminal do Uruguai é que a estratégia de regulação do mercado realizada pelo governo busca ganhar do mercado negro através do mercado legal, baixando o preço e aumentando a qualidade do produto. Dessa forma, tem como objetivo neutralizar o narcotráfico e reduzir a violência e a criminalidade. Os resultados apresentados até agora ainda não permitem avaliar os números estatísticos criminais, mas serão boas oportunidades de estudos em curto espaço de tempo, pois encontra-se em andamento o projeto realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ligado ao Ministério da Fazenda, em convênio com a Universidade de Pelotas, para monitorar o impacto da regulação do mercado e consequente legalização da *cannabis* no Uruguai.

Por fim, estão sendo apresentadas nove propostas a serem consideradas numa política criminal mais abrangente, começando pela diferenciação do usuário e do traficante através de uma certa quantidade de drogas, pequeno traficante, traficante consumidor e grande traficante, classificação das drogas de acordo com a danosidade social, controle da área de fronteira com a presença mais efetiva e conjunta dos órgãos de fiscalização, prevenção e repressão a crimes transnacionais, com foco no tráfico de drogas e armas, campanhas educativas, apoio, tratamento e assistência de usuários de drogas até a reinserção social, criação de um comitê de

gestão compartilhada da informação, análise criminal, inteligência policial visando ao mapeamento dos crimes composta por representantes de todos os países do MERCOSUL.

REFERÊNCIAS

- ARROYO, Rafael. Drogas: o manual econômico do defensor da legalização. **Mercado Popular**, 25 jun. 2014. Disponível em: <http://mercadopopular.org/2014/06/drogas-o-manual-economico-do-defensor-da-legalizacao/>. Acesso em: 5 ago. 2017.
- AUDIÊNCIA pública discute a reforma da política de drogas no Brasil e a atuação do MP. **Conselho Nacional do Ministério Público**, 17 nov. 2016. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9853-audiencia-publica-discute-a-reforma-da-politica-de-drogas-no-brasil-e-a-atuacao-do-mp>. Acesso em: 19 jul. 2017.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal. Introdução à sociologia do Direito Penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- BARROSO, Luis Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Forum, 2018.
- BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao Direito Penal brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- _____. Política criminal com derramamento de sangue. **Discursos Sediciosos**, ano 3, 5-6, p. 79-80, 1998.
- BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 1, p. 169-217, 1968.
- BRASIL: eventos de 2016. **Human Rights Watch**. 2017. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2017/country-chapters/298766#237f70>. Acesso em: 20 jul. 2017.
- BRASIL está perdendo o controle de seu território para o crime, diz FHC. **Consultor Jurídico**, 2 maio 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-02/brasil-perdendo-controle-territorio-crime-fhc>. Acesso em: 20 jul. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 635.659**. São Paulo. Ministro Relator Gilmar Mendes. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4034145&numeroProcesso=635659&classeProcesso=RE&numeroTema=506>. Acesso em: 8 ago. 2017.
- _____. Ministério da Justiça. **Infopen – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. [2017?]. Disponível em: <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>. Acesso em: 19 jul. 2017.
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**. 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audiencias-publicas/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-acoes-e-dificuldades-encontradas-para-prover-a-devida-protecao-as-fronteiras-brasileiras-1/apresentacao-enafron>. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. **Decreto n. 7.179, de 20 de maio de 2010.** Institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, cria o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7179.htm. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. **Decreto n. 6.117, de 22 de maio de 2007.** Aprova a Política Nacional sobre o Álcool, dispõe sobre as medidas para redução do uso indevido de álcool e sua associação com a violência e criminalidade, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6117.htm. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. **Decreto n. 5.912, de 27 de setembro de 2006.** Regulamenta a Lei no 11.343, de 23 de agosto de 2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e da instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5912.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. CONAD. **Resolução n. 3, de 27 de outubro de 2005.** Aprova a Política Nacional Sobre Drogas. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101642>. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. **Lei n. 10.409, de 11 de janeiro de 2002.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10409.htm. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. **Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. **Lei n. 10.216, de 6 de abril de 2001.** Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 80.207-9.** Ministro Nelson Jobim. D.J. 30.04.2004. Ementário n. 2149-7. Segunda turma. 29 ago. 2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=78283>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria n. 344, de 12 de maio de 1998.** Aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs/1998/prt0344_12_05_1998_rep.html. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. **Lei n. 9.714, de 25 de novembro de 1998.** Altera dispositivos do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9714.htm. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. **Lei n. 9.034, de 3 de maio de 1995.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9034.htm. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. **Decreto n. 154, de 26 de junho de 1991.** Promulga a convenção contra o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. **Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990.** Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. **Lei n. 6.368, de 21 de outubro de 1976.** Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6368.htm. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. **Lei n. 5.726, de 29 de outubro de 1971.** Dispõe sobre medidas preventivas e repressivas ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5726.htm. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto-lei n. 385, de 26 de dezembro de 1968.** Da nova redação ao artigo 281 do Código Penal. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-385-26-dezembro-1968-378122-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. **Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968.** São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto-lei n. 159, de 10 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre as substâncias capazes de determinar dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-159-10-fevereiro-1967-373406-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. **Lei n. 4.451, de 4 de novembro de 1964.** Altera a redação do artigo 281 do Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4451.htm. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. **Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 6 jun. 2017.

_____. **Decreto-lei n. 891, de 25 de novembro de 1938.** Aprova a lei de fiscalização de entorpecentes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0891.htm. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 2.953, de 10 de agosto de 1938.** Modifica o art.2º do decreto n. 780, de 28 de abril de 1936, que criou a Comissão Permanente de Fiscalização de Entorpecentes. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-2953-10-agosto-1938-345717-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 780, de 28 de abril de 1936.** Crêa a comissão permanente de fiscalização de entorpecentes. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-780-28-abril-1936-472250-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 20.930, de 11 de janeiro de 1932.** Fiscaliza o emprego e o comércio das substâncias tóxicas entorpecentes, regula a sua entrada no país de acordo com a solicitação do Comité Central Permanente do ópio da Liga das Nações, e estabelece penas. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20930-11-janeiro-1932-498374-publicacaooriginal-81616-pe.html>. Acesso em: 8 ago. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 4.294, de 6 de julho de 1921.** Estabelece penalidades para os contraventores na venda de cocaína, opio, morfina e seus derivados; crêa um estabelecimento especial para internação dos intoxicados pelo alcool ou substancias venenosas; estabelece as fórmulas de processo e julgamento e manda abrir os credits necessários. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4294-6-julho-1921-569300-republicacao-92584-pl.html>. Acesso em: 8 ago. 2017.

CABALLERO, Francis; BISIQU, Yann. **Droit de la drogue.** Paris: Dalloz, 2000.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **CRP – Constituição da República Portuguesa anotada.** 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2014. v.: Artigos 108º a 296º.

CARLINI, E. A.; GALDURÓZ, José Carlos F.; NOTO, Ana Regina; NAPPO, Solange A. **I levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil: estudo envolvendo as 107 maiores cidades do país: 2001.** São Paulo: CEBRID; UNIFESP, 2002. Disponível em: http://abramd.org/wp-content/uploads/2014/06/I_Levantamento_Domiciliar_sobre_o_Uso_de_Drogas_Psicotr%C3%B3picas_no_Brasil.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

CARVALHO, Salo de. **A política de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei n. 11.343/06.** 8. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. **A política criminal de drogas no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CENTRO DE INFORMAÇÕES SOBRE SAÚDE E ÁLCOOL (CISA). **Relatório Global sobre Álcool e Saúde – 2014**. 27 maio 2014. Disponível em: <http://www.cisa.org.br/artigo/4429/relatorio-global-sobre-alcool-saude-2014.php>. Acesso em: 26 jul. 2017.

CERVINI, Raul. **Os processos de descriminalização**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

COELHO, Henrique; FERREIRA, Alessandro. Polícia do Rio vai pedir para que fuzis apreendidos sejam usados por seus agentes. **G1**, 1 jun. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/policia-do-rio-vai-pedir-para-que-fuzis-apreendidos-sejam-usados-por-seus-agentes.ghtml>. Acesso em: 19 jul. 2017.

COELHO, Manuel P. **Um Portugal livre de drogas**. Lisboa: Gradiva, 2004.

COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS. **Avanços na reforma de políticas sobre drogas: uma nova abordagem à descriminalização**. 2016. Disponível em: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/11/GCDP-Report-2016_POR.pdf. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. **Sob controle: caminhos para políticas de drogas que funcionam**. Set. 2014. Disponível em: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_PT.pdf. Acesso em: 25 jul. 2017.

COSTA, José de Faria. **O perigo em Direito Penal**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

COUTINHO JR., Norberto. Controvérsias a respeito da eficácia da lei antidrogas. **TJDFT**, 29 jul. 2013. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos/2013/controversias-a-respeito-da-eficacia-da-lei-antidrogas-norberto-coutinho-junior>. Acesso em: 25 jul. 2017.

CRUZ, Camila. Comissão Global de Política sobre Drogas publica relatório 2016. **Caminhos do Cuidado – Observatório**, 1 dez. 2016. Disponível em: <http://www.observatorio.caminhosdocuidado.org/noticias/item/18856-comissao-global-de-politica-sobre-drogas-publica-relatorio-2016>. Acesso em: 19 jul. 2017.

D'AVILA, Fabio Roberto. Direito Penal e Direito Sancionador: sobre a identidade de direito penal em tempos de indiferença. In: WUNDERLICH, Alexandre (Coord.). **Política criminal contemporânea. Criminologia, Direito Penal e Direito Processual Penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 119-136.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Os grandes sistemas de política criminal**. Barueri: Manole, 2004.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Uma proposta alternativa ao discurso da criminalização/descriminalização das drogas**. 2013. Disponível em: <http://www.ibadpp.com.br/wp-content/uploads/2013/02/Drogas-JorgedeFigueiredoDias.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. **Temas básicos de doutrina penal**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia. O homem delinquent e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

DUARTE, Fabiane Pereira de Oliveira; CARDOZO, José Eduardo. STF está no centro da questão das drogas e cultura do encarceramento. **Consultor Jurídico**, 3 maio 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-03/stf-centro-questao-drogas-cultura-encarceramento>. Acesso em: 19 jul. 2017.

ESCOHOTADO, Antonio. **Aprendiendo de las drogas. Usos y abusos, prejuicios y desafíos**. Barcelona: Amagrama, 2006.

_____. **Historia elemental de las drogas**. Barcelona: Amagrama, 1996.

EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION (EMCDDA). **Relatório europeu sobre drogas. Tendências e evoluções**. 2017. Disponível em: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4541/TDAT17001PTN.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. **Relatório anual 2012: a evolução do fenómeno da droga na Europa**. 2012. Disponível em http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/973/TDAC12001PTC_.pdf_en. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Heroína e consumo de droga injectada. In: EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION (EMCDDA). **Relatório anual 2005: a evolução do fenómeno da droga na Europa**. 2005. Disponível em: <http://ar2005.emcdda.europa.eu/pt/page075-pt.html>. Acesso em: 28 jul. 2017.

FARIA, Miguel José. **Direitos fundamentais e direitos do homem**. 3. ed. revista e ampliada. Lisboa: ISCPSI, 2001. v. I.

FELDENS, Luciano. **Direitos fundamentais e Direito Penal – a constituição penal**. 2. ed. revisada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FERRAZ, Lucas. Ativista que já foi presa por plantar maconha critica lei que legaliza erva no Uruguai. **Folha de S. Paulo**, 15 dez. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/12/1385863-ativista-que-ja-foi-presa-por-plantar-maconha-critica-lei-que-legaliza-erva-no-uruguai.shtml>. Acesso em: 8 ago. 2017.

FONTE, Carla. **Comportamentos aditivos: conceito de droga, classificações de drogas e tipos de consumo**. 2006. Disponível em: <http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/533/1/104-112FCS2006-10.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2017.

FRANÇA. Mission Interministérielle de Lutte Contre les Drogues et les Conduites Addictives (MILDECA). **SEAGNU 2016 sur les drogues: la MILDECA au cœur des débats**. 18 abr. 2016. Disponível em: <http://www.drogues.gouv.fr/actualites/seagnu-2016-drogues-mildecacoeur-debats>. Acesso em: 26 jul. 2017.

FRANCO, Alberto Silva; D'AVILA, Fabio Roberto (Orgs.). **Justiça penal portuguesa e brasileira: tendências de reforma**. São Paulo: IBCCRIM, 2008.

FRIEDMAN, Milton. Entrevista com Milton Friedman sobre a “Guerra à Droga”. **Geocities**. [2017?]. Disponível em: <http://www.geocities.ws/Athens/8613/bbfridm.html>. Acesso em: 27 jul. 2017.

_____. **The drug war as socialista enterprise**. 1992. Disponível em: <http://www.druglibrary.org/special/friedman/socialist.htm>. Acesso em: 26 jul. 2017.

GARAT, Guillermo. **Um siglo de políticas de drogas em Uruguai**. Montevideu: Fesur, 2013. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

GIACOMOLLI, Jose. Resgate necessário da humanização do processo penal contemporâneo. In: WUNDERLICH, Alexandre (Coord.). **Política criminal contemporânea. Criminologia, Direito Penal e Direito Processual Penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 331-344.

GOMES, Luiz Flavio. Nova lei de tóxicos não prevê prisão para usuário. **Jus.com.br**, 8 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8790/nova-lei-de-toxicos-nao-preve-prisao-para-usuario>. Acesso em: 26 jul. 2017.

GRECO FILHO, Vicente. **Tóxicos: prevenção-repressão**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

GRECO FILHO, Vicente; RASSI, João Daniel. **Lei de drogas anotada: Lei n. 11.343-2006**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

HASSEMER, Winfried. **Histórias das ideias penais na Alemanha do pós-guerra**. Tradução de Paulo de Souza Mendes. Lisboa: AAFDL, 1995.

_____. Perspectiva de uma moderna política criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, 8, p. 41-51, out.-dez. 1994.

HULSMAN, Louk. Descriminalização. **Revista de Direito Penal**, Rio de Janeiro, n. 9/10, 1973.

HULSMAN, Louk; BERNAT, Jacqueline de Cells. **Penas perdidas: o sistema penal em questão**. Tradução de Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Luam Editora, 1993.

INSTITUTO DE MEDICINA SOCIAL E DE CRIMINOLOGIA DE SÃO PAULO (IMESC). **Convenções internacionais sobre drogas**. 2012. Disponível em: <http://www.imesc.sp.gov.br/infodrogas/convenc.htm>. Acesso em: 25 jul. 2017.

INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS (IRCCA). **Creación del IRCCA**. [2017?]. Disponível em: <http://www.ircca.gub.uy/creacion-del-ircca/>. Acesso em: 26 jul. 2017.

INTERNAÇÃO à força de viciados divide opinião de médicos. **IG**, 21 jan. 2013. Disponível em: <http://saude.ig.com.br/minhasaude/2013-01-21/internacao-a-forca-de-viciados-divide-opiniaio-de-medicos.html>. Acesso em: 19 jul. 2017.

INTERNATIONAL DRUG POLICY CONSORTIUM (IDPC). **Redução de danos**. [2017?]. Disponível em: <http://idpc.net/pt/incidencia-politica-internacional/coerencia-total-do-sistema/reducao-de-danos>. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. **Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS) sobre o problema mundial das drogas**: relatório do processo. Set. 2016. Disponível em: http://fileserv.idpc.net/library/UNGASS_Proceedings_PT.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES (JIFE). **Quiénes somos**. [2017?]. Disponível em: <https://www.incb.org/incb/es/about.html>. Acesso em: 26 jul. 2017.

KARAM, Maria Lúcia. **Drogas**: legalizar para respeitar os direitos humanos. 2015. Disponível em: http://www.leapbrasil.com.br/site/wp-content/uploads/2017/04/119_Drogas-legalizar-para-respeitar-os-direitos-humanos-UFBA.pdf. Acesso em: 8 ago. 2017.

LARANJEIRA, Ronaldo *et al.* (Sup.). **II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD)** – 2012. São Paulo: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas de Álcool e Outras Drogas (INPAD); UNIFESP, 2014. Disponível em: <http://inpad.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Lenad-II-Relat%C3%B3rio.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

LEMGRUBER, Julita. Controle da criminalidade: mitos e fatos. **Revista Think Tank**, ano V, n. 15, jun.-ago. 2001. Disponível em: https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2011/06/Controle-da-criminalidade_mitos-e-fatos.pdf. Acesso em: 10 ago. 2017.

LOMELINO, Carolina; GRANDIN, Felipe; FREIRE, Felipe; COELHO, Henrique; LEITÃO, Leslie. PMs mortos no RJ. **G1**, 26 ago. 2017. Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/rio-de-janeiro/2017/pms-mortos-no-rj/>. Acesso em: 19 jul. 2017.

MANNOZI, Grazia. **La Giustizia Senza Spada**: uno studio comparato su giustizia riparativa e mediazione penale. Milão: Giuffrè, 2003.

MARTÍN, María. Cerca de 60% das apreensões de maconha no Rio seriam consideradas posse legal em Portugal. **El País**, 15 fev. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/14/politica/1487099659_781760.html. Acesso em: 19 jul. 2017.

MENDES, Gio. 2 mil usuários de droga frequentam a cracolândia. **Estadão**, 23 jul. 2011. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,2-mil-usuarios-de-droga-frequentam-a-cracolandia-imp-,748839>. Acesso em: 19 jul. 2017.

MINGARD, Guaracy; GOULART, Sandra. **As drogas ilícitas em São Paulo**: o caso da Cracolândia. São Paulo: Ilanud, 2001.

MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. 5. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MONTENEGRO, Manuel. CNJ divulga dados sobre nova população carcerária brasileira. **CNJ**, 5 jun. 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61762-cnj-divulgados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira>. Acesso em: 19 jul. 2017.

NUNES, Laura M.; TRINDADE, Jorge. **Crime e drogas**: relações psicológicas, comportamentais e jurídicas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

OPERAÇÃO CRACOLÂNDIA. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. [2017?]. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o_Cracol%C3%A2ndia. Acesso em: 19 jul. 2017.

ORGANIZAÇÃO DA NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONUBR). **UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime**. [2017?] Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/unodc/>. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. **ONU: políticas globais sobre drogas devem ter viés de saúde e direitos humanos**. 26 abr. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-politicas-globais-sobre-drogas-devem-ter-vies-de-saude-e-direitos-humanos/>. Acesso em: 25 jul. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução 2002/12 – Princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal**. 2002. Disponível em: http://www.juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_de_Apoio/Resolucao_ONU_2002.pdf. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. **Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas**. 1988. Disponível em: http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Neurociências: consumo e dependência de substâncias psicoativas**. Resumo. 2004. Disponível em: http://www.who.int/substance_abuse/publications/en/Neuroscience_P.pdf. Acesso em: 26 jul. 2017.

PARA BARROSO, enfraquecer tráfico é prioridade sobre uso pessoal de drogas. **Consultor Jurídico**, 4 fev. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-04/barroso-enfraquecer-trafico-prioridade-uso-drogas>. Acesso em: 19 jul. 2017.

PARANÁ. Poder Judiciário do Estado do Paraná. **Plano de projeto**. [2010?]. Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/105/1020/Projeto-PAPPUD.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

PATRÍCIO, Luiz D. **Droga de vida, vida de drogas**. Lisboa: Bertrand Editora, 1995.

PEIXOTO, Alberto. **Dependências e outras violências... estudo comparado 2004-2009**. Edição reescrita e atualizada. Ponta Delgada: Edições Macaronésia, 2010.

PEREIRA, Jeferson Botelho. **Tráfico ilícito de drogas: atividade sindical complexa e ameaça transnacional**. São Paulo: Editora JHMizuno, 2012.

PILATI, Rachel Cardoso. **Direito Penal do inimigo e política criminal de drogas no Brasil: discussão de modelos alternativos**. 2011. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/103351/292950.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 ago. 2017.

PLANO de ação da UE de luta contra a droga (2017-2020). **Jornal Oficial da União Europeia**, 5 jul. 2017. Disponível em:

<http://fileserv.idpc.net/library/Plano%20de%20a%C3%A7%C3%A3o%20da%20UE%20de%20luta%20contra%20a%20droga%202017-2020.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2017.

POIARES, Carlos Alberto. Contribuição para uma análise histórica da droga.

Toxicodependências, ano 5, n. 1, p. 3-11, 1999. Disponível em:

http://www.sicad.pt/BK/RevistaToxicodependencias/Lists/SICAD_Artigos/Attachments/293/artigo%201_1999.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. A descriminalização do consumo de drogas: abordagem juspsicológica. Disponível em:

http://www.sicad.pt/BK/RevistaToxicodependencia/list/sicad_artigos/attachments/278/2002_02_txt4.pdf. Acesso em 20.02.2018.

POLICARPO, Frederico. **O consumo de drogas e seus controles. Uma perspectiva comparada entre as cidades do Rio de Janeiro, Brasil, e de San Francisco, EUA**. Rio de Janeiro: Consequência, 2016.

PORTUGAL é o novo país da Europa com as prisões mais cheias. **RTP Notícias**. 8 mar.

2016. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/pais/portugal-e-o-novo-pais-da-europa-com-as-prisoos-mais-cheias_v901955. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. **Decreto-Lei n. 114/2011**. Transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública, liquida o património dos governos civis e define o regime legal aplicável aos respectivos funcionários. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/146221/details/maximized>. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. **Portaria n. 604/2001, de 12 de junho de 2001**. Disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=197&tabela=leis. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. **DL n. 130-A, de 23 de abril de 2001**. Estabelece a organização, o processo e o regime de funcionamento da comissão para a dissuasão da toxidependência, a que se refere o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 30/2000, de 29/11, e regula outras matérias complementares. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=193&tabela=leis. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. **Lei n. 30/2000, Lei do Consumo de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, de 29 de novembro de 2000**. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/->

[/lc/1509/201704151434/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice](https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/1509/201704151434/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice). Acesso em: 5 mar. 2017.

_____. **Resolução do Conselho de Ministros n. 46/99**. Aprova a estratégia nacional de luta contra a droga. 1999. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/316939/details/maximized>. Acesso em: 5 mar. 2017.

_____. **Decreto-Lei n. 15/1993, Lei de Combate às Drogas, de 22 de janeiro de 1993**.

Disponível em: http://www.dgpj.mj.pt/DGPI/sections/leis-da-justica/livro-iv-leis-criminais/pdf6313/dl-15-1993/downloadFile/file/DL_15_1993.pdf?nocache=1181570488.45. Acesso em: 5 mar. 2017.

_____. **Constituição da República Portuguesa, de 02 de abril de 1976**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 5 ago. 2017.

QUEIROZ, Paulo. **Posse de droga para consumo pessoal: descriminalização ou despenalização?** 28 jul. 2010. Disponível em: <http://www.pauloqueiroz.net/posse-de-droga-para-consumo-pessoal-descriminalizacao-ou-despenalizacao/>. Acesso em 8 ago. 2017.

QUEIROZ, Paulo; LOPES, Marcus Mota Moreira. **Comentários à Lei de Drogas**. Salvador: JusPodivm, 2016.

_____; _____. Pensando o Direito Penal. **Boletim**, n. 95, out. 2000. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigos/85-95-Outubro-2000. Acesso em: 5 mar. 2017.

QUINCEY, Thomas de. **Confissões de um comedor de ópio**. Tradução de Ibanêz Filho. Porto Alegre: L&PM, 2002.

RIBEIRO, Maurídes de Melo. **Drogas e redução de danos: os direitos das pessoas que usam drogas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODAS, Sérgio. Guerra às drogas sobrecarrega prisões e alimenta massacres. **Consultor Jurídico**, 8 jan. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-08/guerra-drogas-sobrecarrega-prisoas-alimenta-massacres>. Acesso em: 19 jul. 2017.

RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico: uma guerra na guerra**. São Paulo: Desatino, 2003.

ROSARIO, Mariana. “Internação compulsória, só em caso extremo”, diz Drauzio Varella. **Veja**, 26 maio 2017. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/drauzio-varella-cracolandia/>. Acesso em: 19 jul. 2017.

ROXIM, Claus. **Estudos de Direito Penal**. Tradução de Luiz Greco. São Paulo: Renovar, 2006.

SANJURJO, Diego. **A regulação do mercado da maconha no Uruguai: resultados e projeções**. 2016. Disponível em: www.clp.org.br/Show/Download.aspx?Arquivo=+zJEwpYF55IDxgBCfVb+A==. Acesso em 8 ago. 2017.

SANTA CATARINA. **Autos n. 0003070-29.2015.8.24.0075**. Ação: Ação Penal – Procedimento Sumaríssimo/PROC. Autor: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Acusado: M.A. dos S. e C. de B. 2015. Disponível em: http://www.leapbrasil.com.br/site/wp-content/uploads/2017/03/122_Atipicidade-rejeicao-denuncia-SC.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

SANTANA, Selma Pereira. Aplicabilidade da justiça restaurativa a usuários e dependentes de drogas ilícitas: uma alternativa ao fracasso do sistema penal tradicional. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**, v. 27, n. 1, 2017. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/23346/14774>. Acesso em: 28 jul. 2017.

SANTOS, Claudia Cruz. **A justiça restaurativa: um modelo de reação ao crime diferente da justiça penal. Porquê, para quê, como?** Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

SANTOS, João Paulo. **Projeto com usuários de drogas em Maringá é trabalho vencedor do XVII Simpósio Internacional no Rio de Janeiro**. 19 nov. 2015. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/home/-/asset_publisher/9jZB/content/id/6052343. Acesso em: 19 jul. 2017.

SÃO PAULO. **Resolução GSIPR/CH/CONAD n. 3, de 27 de outubro de 2005**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/legislacao/index.php?p=6198>. Acesso em: 28 jul. 2017.

SEGUNDO dia do seminário sobre Lei de Drogas discute distorções do sistema punitivo e descriminalização da maconha. **STJ**, 26 abr. 2017. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Segundo-dia-do-semin%C3%A1rio-sobre-Lei-de-Drogas-discute-distor%C3%A7%C3%B5es-do-sistema-punitivo-e-descriminaliza%C3%A7%C3%A3o-da-maconha. Acesso em: 19 jul. 2017.

SEIBEL, Sergio Dario; TOSCANO JR., Alfredo. **Dependência de drogas**. São Paulo: Atheneu, 2001.

SERVIÇO DE INTERVENÇÃO NOS COMPORTAMENTOS ADITIVOS E NAS DEPENDÊNCIAS (SICAD). **Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2020**. Lisboa, 2013. Disponível em: http://www.sicad.pt/BK/Institucional/Coordenacao/Documents/Planos/SICAD_Plano_Nacional_Reduc%C3%A3o_CAD_2013-2020.pdf. Acesso em: 26 jul. 2017.

SHIKIDA, P. F. A.; ARAUJO JUNIOR, A. F.; SHIKIDA, C. D.; BORILLI, S. P. Determinantes do comportamento criminoso: um estudo econométrico nas penitenciárias Central, Estadual e feminina de Pirapuará (Paraná). **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 125-148, 2006.

SOUZA, André de. Brasil falha na fiscalização de 17 mil quilômetros de fronteira. **O Globo**, 28 jan. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-falha-na-fiscalizacao-de-17-mil-quilometros-de-fronteira-11421408>. Acesso em: 19 jul. 2017.

STJ APONTA pena de tráfico por 0,7g de crack como exemplo de falha na lei. **Consultor Jurídico**, 20 fev. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-20/stj-aponta-pena-trafico-07g-exemplo-falha-lei>. Acesso em: 20 jul. 2017.

TOMAZ, Kleber; SOARES, Will. Cracolândia se expandiu da Luz para mais 7 bairros de SP e pode aumentar, diz MP. **G1**, 26 maio 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/cracolandia-se-expandiu-da-luz-para-mais-7-bairros-de-sp-e-pode-aumentar-diz-mp.ghtml>. Acesso em: 19 jul. 2017.

TRALHÃO, Regina. **Droga, direito e crime: a construção social de um problema político**. 2004. Disponível em: <http://interacoes-ismt.com/index.php/revista/article/viewFile/102/106>. Acesso em: 27 jul. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **O UNODC e a resposta às drogas**. [2017?]. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/index.html>. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. **World Drug Report 2016**. Disponível em:
http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf. Acesso em:
 19 jul. 2017.

_____. **Prevalência do uso de drogas no mundo permanece estável, diz Relatório Mundial sobre Drogas do UNODC**. 2014. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/06/26-world-drug-report-2014.html>. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. **Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem**. Mar. 2009. Disponível em:
https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political_Declaration/Political_Declaration_2009/Political-Declaration2009_V0984963_E.pdf. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. **World Drug Report 2008**. Disponível em:
http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. **Manual sobre programas de justicia restaurativa**. 2006. Disponível em:
https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY. **Ciencias Sociales**. [2017?]. Disponível em: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/>. Acesso em: 5 ago. 2017.

URUGUAI. Junta Nacional de Drogas. **Estrategia nacional para el abordaje del problema drogas 2016-2020**. 2016. Disponível em:
http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/Estrategia_JND_2016_2020_web.pdf. Acesso em: 27 jul. 2017.

_____. **Decreto n. 46/015**. Reglamentación de la Ley 19.172 relativa a la regulación y control del cannabis. 2015. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/46-2015>. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. **Ley n. 19.172**. 2014. Disponível em:
https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2014/noticias/NO_M871/reglamentacion-ley19172.pdf. Acesso em: 27 jul. 2017.

_____. **Decreto n. 372/014**. Reglamentación de la Ley 19.172 relativa a la regulación y control del cannabis. 2014. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/372-2014>. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. **Decreto n. 120/014**. Reglamentación de la Ley 19.172 relativo a la regulación y control del cannabis – Ley de Marihuana. 2014. Disponível em:
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/120-2014>. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. **Ley n. 17.016**. Estupefacientes dictanse normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica. 1998. Disponível em:
<http://www.oas.org/juridico/MLA/pt/ury/index.html>. Acesso em: 19 jul. 2017.

_____. **Decreto ley n. 14294**. 1974. Disponível em:
http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/02-DecretoLey14294.pdf.
Acesso em: 27 jul. 2017.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Ciências policiais e política criminal**. Justiça e segurança: um discurso de liberdade democrática. Lisboa: ISCPSI-ICPOL, 2015.

_____. **Ciências policiais**: ensaios. Lisboa: Ed. Universidade Católica, 2014.

_____. **Consumo de drogas**: reflexões sobre o quadro legal. 4. ed. revista, aumentada e atualizada. Coimbra: Almedina, 2014.

_____. **Teoria geral do Direito Policial**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

_____. **Do Ministério Público e da polícia. Prevenção criminal e ação penal como execução de uma política criminal do ser humano**. Lisboa: Ed. Universidade Católica, 2013.

VALOIS, Luís Carlos. **O Direito Penal da guerra às drogas**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

VASCONCELOS, Carlos. Breve história das terapêuticas de substituição em Portugal – conclusões principais. **Toxicodependências**, v. 6, n. 2, p. 67-79, 2000. Disponível em:
http://www.sicad.pt/BK/RevistaToxicodependencias/Lists/SICAD_Artigos/Attachments/261/2000_02_TXT7.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

VIÉGAS, F. **Violência e crime**. 2004. Disponível em:
<http://www.analisefinanceira.com.br/artigos/economiadocrime.htm>. Acesso em: 19 jul. 2017.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Global Status Report on Alcohol 2004**. 2004. Geneva: World Health Organization, 2004. p. 1. Disponível em:
www.who.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf. Acesso em: 19 jul. 2017.

WUNDERLICH, Alexandre (Coord.). **Política criminal contemporânea. Criminologia, Direito Penal e Direito Processual Penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; 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: FGV, 2004.

ZUARDI, Antônio Waldo; CRIPPA, José Alexandre de Souza; GUIMARÃES, Francisco Silveira *et al.* **Cannabis e saúde mental**. Ribeirão Preto: FUNPEC-Editora, 2008.