

DOSSIÊ PBPD



PLATAFORMA BRASILEIRA DE POLÍTICA DE DROGAS

Questões sobre a descriminalização do porte de drogas para uso pessoal: síntese breve de evidências

Com a aproximação do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 635659 pelo Supremo Tribunal Federal, que vai decidir sobre a constitucionalidade do Artigo 28 da Lei 11.343 de 2006, que criminaliza o porte de drogas ilícitas para consumo próprio, algumas dúvidas aparecem recorrentemente no debate público.

O objetivo desse breve dossiê é levantar alguns dados e análises pertinentes à discussão desse assunto. A estrutura do texto é baseada em um conjunto de três perguntas, todas apresentadas de forma simplificada, mas baseadas em levantamentos oficiais e artigos científicos publicados.

1. Descriminalizar o uso de drogas ilícitas pode levar a um aumento do consumo?

2. Descriminalizar a posse de drogas para uso pessoal pode causar aumento da violência?

3. Quais são os principais danos acarretados pela criminalização do uso de drogas e que efeitos positivos a descriminalização pode trazer?

Primeira questão: Descriminalizar o uso de drogas ilícitas pode levar a um aumento do consumo?

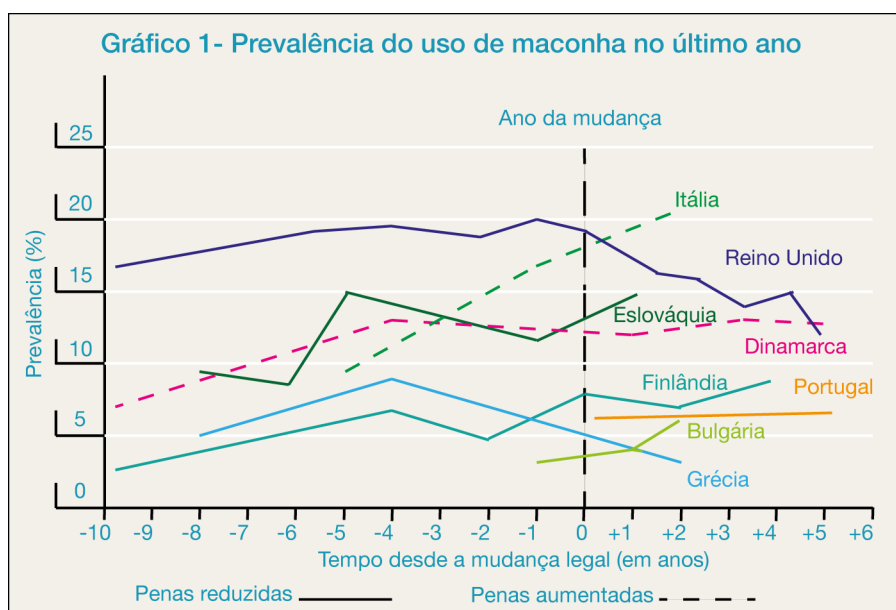
As evidências sustentam que a criminalização ou não da posse de drogas ilícitas para uso pessoal tem pouca relação com a proporção de pessoas que consome essas substâncias.

Não é possível fazer essa afirmação. O uso de substâncias psicoativas, chamadas comumente de drogas, é um fenômeno inerente à experiência humana. Uma grande variedade de drogas psicoativas, sejam hoje lícitas ou ilícitas, é consumida e esse fenômeno está relacionado a uma série de fatores – culturais, econômicos, sociais, psicológicos, biológicos etc. – os quais, segundo evidências científicas, não podem ser tomados de forma isolada.

A criminalização da produção, do comércio e do uso de um conjunto de substâncias psicoativas – chamadas então de drogas – foi a base das legislações de quase todos os países ao longo do século XX, seguindo o modelo preconizado nas três grandes conferências internacionais sobre o tema (1961, 1971 e 1988). No entanto, resultados pouco eficazes dessa política fizeram com que alguns países, a partir dos anos 1970, principalmente no continente europeu, deixassem de considerar crime o porte e o uso

pessoal de drogas ilícitas, regulando essa conduta de diferentes maneiras.

Um levantamento de 2012¹ apresentou dados gerais de cerca de 20 países que tornaram as leis de drogas menos rígidas a partir de modelos diversos, despenalizando ou descriminalizando o uso nas últimas duas décadas. Em nenhum deles houve grandes alterações na prevalência de consumo – proporção da população que faz uso regular de drogas – tanto para baixo como para cima. A comparação entre países europeus vizinhos, com estruturas socioeconômicas



<http://www.emcdda.europa.eu/online/annual-report/2011/boxes/p45>

assemelhadas, demonstra que criminalizar o consumo de drogas impacta muito pouco na decisão de se consumir drogas.

No gráfico 1, produzido pelo Centro Europeu de Monitoramento de Drogas e Dependência (EMCDDA)², os dados de prevalência de consumo de maconha em oito países são apresentados tomando como ponto de referência o ano em que houve alterações no status legal dessa droga. No gráfico, a proporção de consumidores de maconha no último ano nos países que tornaram suas leis mais rígidas são apresentadas por linhas pontilhadas, sendo representado pelas linhas cheias a prevalência de consumo de maconha em países que flexibilizaram as sanções ao uso de maconha.

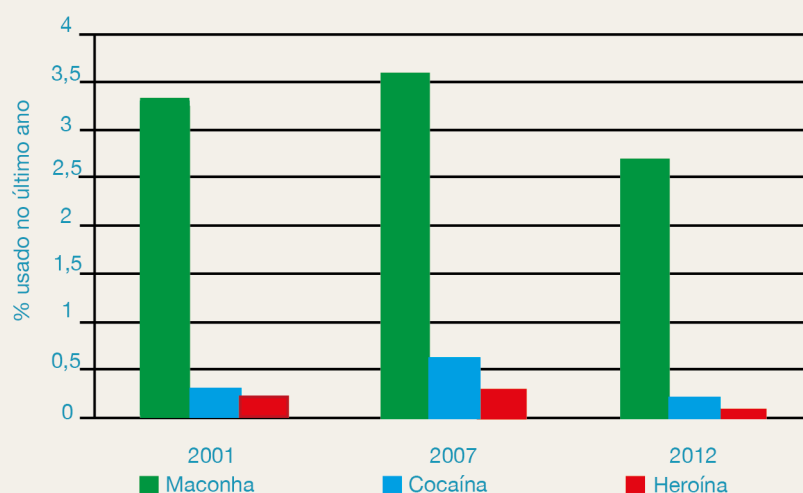
A falta de uma direção clara nas curvas do gráfico revela que não há relação direta entre prevalência de consumo e restrições legais mais ou menos rígidas ao porte de maconha para uso pessoal.

Outros estudos publicados pelo EMCDDA têm apontado que a prevalência do consumo de drogas, inclusive do consumo mais problemático, responde a um conjunto muito mais amplo de fatores entre os quais a criminalização tem pouca influência.

Um bom exemplo disso é o caso de Portugal, que implantou uma descriminalização completa da posse para uso pessoal de qualquer

droga psicoativa em 2001. Acompanhada de uma série de políticas de atenção primária e de redução de danos, os indivíduos flagrados com drogas não mais foram submetidos a um processo penal, mas a uma comissão de profissionais de diversos campos afins (direito, assistência social, medicina, psicologia etc.) que avalia, em conjunto com o próprio, a necessidade de algum tipo de atenção ou tratamento, sem possibilidade de pena criminal. Em 2012, 78% cidadãos que passaram por essas comissões foram flagrados portando maconha e 67% deles não eram considerados dependentes e, portanto, não tinham necessidade específica de tratamento de saúde³. Para que fosse possível aplicar esse novo modelo, foram estabelecidos critérios de diferenciação de porte para uso pessoal e para venda, sendo o principal deles uma quantidade objetiva de drogas proibidas equivalentes à medida de consumo de 10 dias⁴.

Gráfico 2 - Prevalência do uso de drogas no último ano em Portugal



Fonte: EMCDDA - Statistical Bulletin

¹ Rosmarin, A. & Eastwood, N, *A quiet revolution: drug decriminalization policies in practice across the globe*. Release Drugs: London, 2012.

² EMCDDA. *Annual Report on the state of the drugs problem in Europe*, 2011.

³ United Kingdom Home Office. *Drugs: International Comparators*, 2014.

⁴ Portugal implantou, como muitos outros países, um limite específico para cada droga ilícita. No caso das duas mais consumidas no Brasil, a maconha e a cocaína, a esses limites de posse que caracterizam uso pessoal são de 25 e 2 gramas, respectivamente.

Depois de mais de uma década da descriminalização, não houve alterações significativas na proporção de usuários de drogas ilícitas em Portugal. Houve, inclusive, um leve declínio da prevalência entre faixas etárias mais jovens, houve pequena redução no consumo de algumas drogas. E Portugal continua, como já acontecia antes da descriminalização, a ter taxas de prevalência mais baixas que a média do continente⁵. Isso não significa que a mudança da política portuguesa tenha solucionado todos os problemas relacionados às drogas. Por exemplo, a taxa de infecção de HIV em usuários de drogas injetáveis permanece como uma das mais altas da Europa, mas a aproximação dos usuários dos

serviços de atenção e de redução de danos tem provocado melhora nesse quadro (ver Questão 3).

Em 2015, um levantamento da Secretaria Nacional de Política sobre Drogas (Senad) identificou a postura legislativa de países das Américas e da Europa que descriminalizaram o uso de drogas. A descriminalização se apresenta de forma diferente em cada um desses países, na medida em que há detalhes importantes, como a possibilidade de sanções administrativas ou a diferenciação entre drogas ilícitas específicas, como a maconha. Em muitos desses países, a legislação continua criminalizando o uso de drogas, mas por decisões do

Tabela 1 – Amostra de países de acordo com o estatuto legal do porte de drogas para uso pessoal⁷

Países que DESCRIMINALIZAM o porte de drogas para uso pessoal	Países que CRIMINALIZAM o porte de drogas para uso pessoal
<p>Alemanha Argentina Bolívia Chile Colômbia Costa Rica Equador Eslovênia Espanha Holanda Itália Letônia Lituânia Luxemburgo México Paraguai Peru Portugal República Tcheca Uruguai</p>	<p>Áustria Bélgica Brasil Canadá Chipre Croácia Dinamarca El Salvador Eslováquia Estados Unidos Finlândia França Grécia Hungria Irlanda Noruega Reino Unido Romênia Suécia Venezuela</p>

executivo ou do judiciário, o porte de drogas para uso pessoal está autorizado. Ou seja, é possível dizer que os países que descriminalizam o uso de drogas não impõem processo criminal nem sanção penal aos indivíduos flagrados com drogas para fins de uso pessoal, sendo que alguns deles estabelece critérios para que seja feita essa distinção com relação ao tráfico⁶. Na tabela 1, os países incluídos no levantamento da Senad estão divididos segundo sua política de criminalizar ou não o usuário de drogas. Merece destaque os casos da Argentina e da Colômbia, cuja decisão pela descriminalização partiu das suas Supremas Cortes, e não do poder legislativo.

Os gráficos 3 e 4 apresentam a média da prevalência do uso de maconha e de cocaína em países europeus e americanos de acordo com a estatuto legal dessa prática. Os dados se referem aos últimos levantamentos oficiais disponíveis.

Os gráficos indicam que as diferenças entre esses países é sutil e nem um

Gráfico 3- Prevalência média de uso de maconha e cocaína no último ano em 25 países europeus

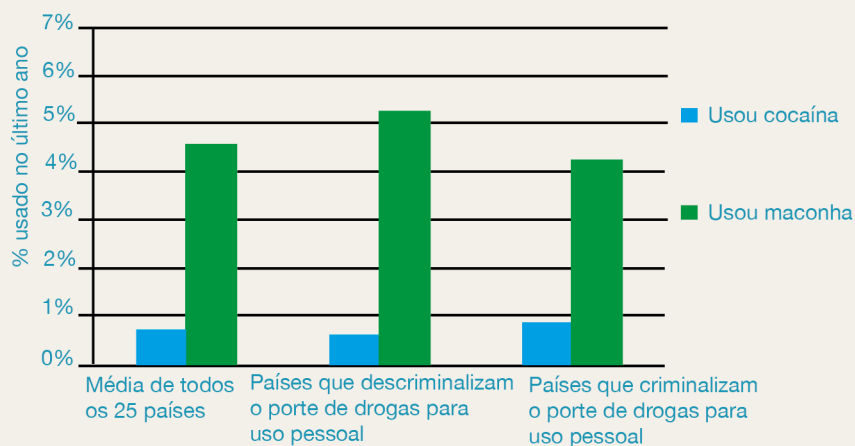
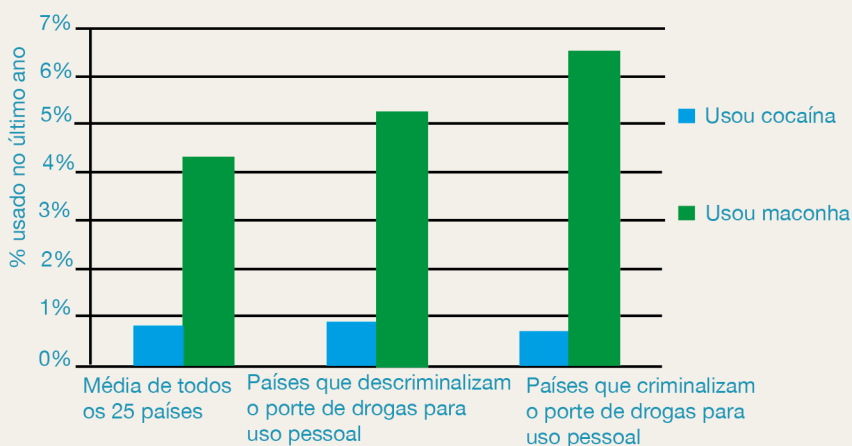


Gráfico 4- Prevalência média de uso de maconha e cocaína no último ano em 15 países das Américas



pouco significativa, ou seja, que a proporção de consumidores de drogas não tem relação direta com a criminalização ou não dessa prática. Tal conclusão vai ao encontro dos dados levantados em nível mundial⁸.

⁵ Hughes, C. A. & Stevens, A. "A resounding success or a disastrous failure: Re-examining the interpretation of evidence on the Portuguese decriminalisation of illicit drugs". In Drug and Alcohol Review, n31, 2012.

⁶ Os países que criminalizam o uso de drogas também apresentam algumas particularidades, como os Estados Unidos, onde as leis federais continuam criminalizando o porte de drogas para uso pessoal, não obstante inúmeros estados americanos já tenham descriminalizado tal conduta.

⁷ Senad/Ministério da Justiça. Levantamento sobre legislação de drogas nas Américas e Europa e análise comparativa de prevalência de uso de drogas, 2015. É importante frisar que o levantamento da Senad se baseou em conceito genérico de descriminalização, de forma a incluir países que tornaram o porte de drogas para uso pessoal uma prática sem sanção penal. Há, no entanto, detalhes e diferenças importantes no ordenamento legal de cada um desses países que mereceria um trabalho específico.

⁸ Degenhardt, L. et. al. "Toward a Global View of Alcohol, Tobacco, Cannabis, and Cocaine Use: Findings from the WHO World Mental Health Survey". Plos Medicine, V. 5 Issue 7, 2008.

Segunda questão: Descriminalizar a posse de drogas para uso pessoal pode causar aumento da violência?

A descriminalização do usuário de drogas não está associada ao aumento de crimes violentos. Segundo as evidências, a associação das drogas com a violência está na dinâmica do mercado ilícito, o tráfico, especialmente em países violentos como o Brasil.

A não incriminação da posse de drogas para uso pessoal não está associada ao aumento de crimes violentos. Como foi dito anteriormente, a ideia de que criminalizar o consumo de drogas pode ser eficiente para desencorajar essa prática não se sustenta nos dados empíricos. No entanto, há também uma visão recorrente de que tirar o uso de drogas da esfera penal pode levar a um aumento geral dos índices de violência. Se considerarmos as experiências dos países em que não há punição criminal em relação à posse de drogas para uso pessoal, verificamos que não há níveis de criminalidade maiores. Ao contrário, uma revisão sistemática da literatura científica sobre o tema realizada em 2011⁹, apontou que países que adotam leis mais severas contra usuários de drogas, inclusive o encarceramento, apresentam maiores taxas de episódios violentos, inclusive homicídios, atribuídos à dinâmica violenta do mercado de drogas.

A violência e a criminalidade são fenômenos multicausais, ou seja, não respondem a uma só variável. Há um grande número de pesquisas sobre o tema e algumas controvérsias persistem.

No entanto, já há consenso em torno do fato de que a dinâmica do mercado de drogas ilícitas não implica níveis equivalentes de violência em todas as regiões do mundo. Países com índices de criminalidade e violência mais baixos, como os europeus, têm mercados de drogas proporcionalmente maiores que muitos países latino-americanos, por exemplo. No entanto, esses últimos apresentam níveis de violência muito maiores. Ou seja, ainda que o comércio de drogas ilícitas seja uma atividade considerada criminosa em quase todos os países do mundo, a violência associada a esse mercado é variada e, portanto, diz respeito a um conjunto muito mais amplo de variáveis.

Os países que deixaram de punir a posse de drogas para uso pessoal não tiveram mudanças significativas em seus níveis de violência e criminalidade. Embora os homicídios não sejam o melhor indicador para avaliar a relação entre criminalização do uso de drogas e violência, posto que não há relação direta entre o consumo de drogas e os assassinatos, os dados sobre esse tipo de crime são bem mais sólidos e comparáveis internacionalmente.

Considerando realidades muito diferentes, os gráficos indicam que não há relação evidente entre a criminalização das drogas e as taxas de homicídios, seja em regiões com níveis historicamente baixos, como os países europeus, ou altos, como a maior parte dos países do continente americano.

Como dito anteriormente, as evidências indicam que crimes violentos não estão associados ao uso de drogas em si, mas a dinâmicas específicas do tráfico de drogas em países já caracterizados por altos índices de violência. Por tratar-se de um mercado de alto valor agregado e situado à margem de qualquer regulação estatal, o tráfico de drogas potencializa a violência em contextos como o brasileiro, com maior impacto em grupos socioeconomicamente vulneráveis, muito mais expostos aos mercados ilícitos e à repressão estatal e social. Tal fato leva a uma percepção equivocada de que o

Gráfico 5- Taxa média de homicídios anuais em países da América e da Europa e estatuto legal do uso de drogas



uso de drogas em si é o motivador de crimes violentos, mas a literatura indica que nem mesmo com drogas fortemente associadas ao consumo compulsivo, como o crack, essa relação se sustenta. Modelos estatísticos que pesam simultaneamente variáveis como a apreensão de crack, prisões e índices de violência, apontam que é a criminalização de atividades relacionadas a drogas, muito mais do que o consumo, que influenciam os níveis de violência, inclusive em crimes contra a propriedade¹⁰.

⁹ Werb, D. et al. "Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review". In International Journal of Drug Policy, n.22, 2011.

¹⁰ De Mello, J. M. P. "Does Drug Illegality Beget Violence? Evidence from the Crack-Cocaine Wave in São Paulo". In Economia, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association, Forthcoming paper, 2015.

Terceira questão: Quais são os principais danos acarretados pela criminalização do uso de drogas e que efeitos positivos a descriminalização pode trazer?

A criminalização da posse de drogas para uso pessoal acarreta consequências negativas em diversas esferas: encarceramento, atenção e cuidado em saúde, dispêndio de orçamento público e estigmatização do usuário. As experiências internacionais de descriminalização, mesmo que distantes de solucionarem todos os problemas relacionados ao uso de drogas, produziram um cenário mais adequado e barato de promoção da saúde pública.

Para além da sustentação jurídica da inconstitucionalidade da criminalização da posse de drogas para uso pessoal¹¹ e da violação que ela impõe a direitos fundamentais, há inúmeras consequências socialmente danosas em manter essa prática no âmbito da esfera penal.

Destaca-se, antes de tudo, o crescente encarceramento no Brasil. Já são mais de 600 mil presos no Brasil e, segundo o último relatório do Infopen¹², cerca de 27% deles respondem por crimes ligados ao tráfico de drogas. No caso das mulheres, 63%, número três vezes maior que o de homens detidos pelos mesmos delitos.

Enquanto a taxa de encarceramento geral cresceu, no período de 2006 e 2012, cerca de 40%, o número de presos por tráfico de drogas subiu mais de

130%. Diversos estudos revelam que parte considerável dos encarcerados foi flagrada em operação de rotina, desarmada, sozinha e, principalmente, com quantidades relativamente pequenas de drogas¹³. Há grande seletividade na definição dos que são encarcerados por tráfico, assim como há no encarceramento por outros crimes. Estão quase todos situados abaixo da média de renda, de escolaridade e com frágil inserção no mercado de trabalho¹⁴. Salienta-se também a sobrerrepresentação da população negra no contingente dos encarcerados.

Os custos sociais desse encarceramento são enormes. Uma estimativa recente apontou que se o Brasil estabelecesse os mesmos limites quantitativos objetivos no que diz respeito à posse de

maconha e de cocaína previstos na legislação portuguesa para diferenciar o porte de drogas para uso e o porte para tráfico, seriam economizados apenas no Estado de São Paulo valores que variam de R\$ 14 milhões a R\$ 90 milhões de reais por ano. Trata-se de um cálculo conservador, que contabilizou apenas os gastos diretos com prisões¹⁵.

A esses gastos poderiam ser somados todos os dispêndios da investigação e do processo penal, como o uso do aparato policial e do sistema judiciário – incluindo o Ministério Público – o que tornaria esse montante consideravelmente maior.

Tabela 3 - Quantidades objetivas para definir posse para consumo pessoal de maconha em alguns países e simulação de sua aplicação a presos por tráfico em São Paulo¹⁶

País	Quantidade Limite (em gramas)	Porcentagem de pessoas na amostra que não seriam presas por tráfico caso esse limite fosse aplicado no Brasil
México	5	9%
Holanda	5	9%
Paraguai	10	12%
República Tcheca	15	15%
Portugal	25	29%
Espanha	200	69%

Tabela 4 - Quantidades objetivas para definir posse para consumo pessoal de cocaína em alguns países e simulação de sua aplicação a presos por tráfico em São Paulo¹⁷

País	Quantidade Limite (em gramas)	Porcentagem de pessoas na amostra que não seriam presas por tráfico caso esse limite fosse aplicado no Brasil
México	0,5	0%
Holanda	0,5	0%
Paraguai	1	0%
República Tcheca	2	4%
Portugal	2	4%
Espanha	7,5	19%

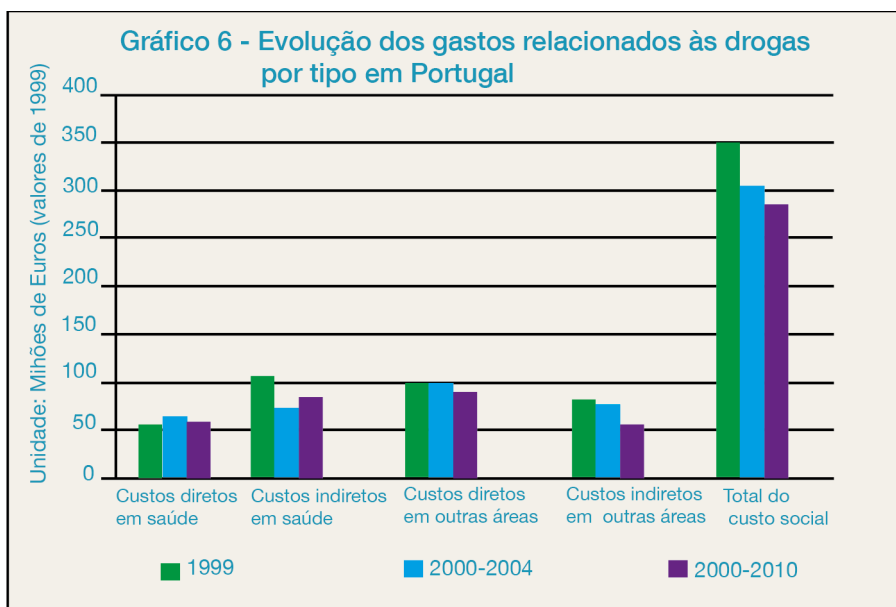
Mas não são apenas os gastos diretos do orçamento público que devem ser considerados ao analisar as consequências da criminalização do usuário de drogas. O encarceramento acarreta grande impacto socioeconômico, afetando parcela importante da população economicamente ativa em uma faixa etária sensível (adultos até 35 anos), rompe laços familiares e afetivos e acrescenta uma marca indelével à biografia de cidadãos, estigmatizando-os. Além disso, mesmo que a lei brasileira não puna com prisão o porte de drogas para uso pessoal, há um número considerável de pessoas detidas por tráfico que provavelmente são apenas usuários ou estavam fazendo pequeno comércio para ter acesso à droga, como acontece nas regiões urbanas degradadas que concentram consumidores de crack¹⁸. Quando são encarcerados, mesmo aqueles que fazem uso problemático de drogas terminam não recebendo atenção ou tratamento adequado.

Ainda é importante considerar outro efeito negativo da criminalização do usuário de drogas: o afastamento dos serviços de atenção e de tratamento. A possibilidade de um processo penal marginaliza os usuários de drogas ilícitas tanto simbólica quanto concretamente. Quando é tratado como um crime, o uso de drogas é visto prioritariamente como questão policial, diminuindo a importância da educação, da prevenção e do sistema de atenção biopsicossocial para aqueles que fazem uso problemático. Além disso, o fato do uso de drogas ser criminalizado é

um obstáculo para a realização de pesquisas científicas, inclusive para aferir a prevalência de uso na população.

O fim da criminalização do usuário de drogas traria impactos positivos em todos esses aspectos. A Organização Mundial da Saúde considera a descriminalização do usuário de drogas um pré-requisito para a redução da transmissão do HIV/Aids e de outras doenças infecciosas e para um cenário de promoção concreta da saúde pública¹⁹. Outro exemplo dos impactos positivos da retirada do uso de drogas da justiça criminal é a experiência portuguesa, que em 2015 completa catorze anos.

A economia de gastos com indivíduos aprisionados, processos penais e perdas econômicas por conta da interrupção do mercado de trabalho foram significativos. Por outro lado, os serviços de atenção e tratamento foram aprimorados, o que também foi decorrência da maior aproximação dos usuários de drogas dos serviços de assistência social, de redução de danos e de saúde. Quando os custos diretos e indiretos relacionados ao uso de drogas são somados, fica claro que Portugal economizou



um montante considerável, como pode ser visto no gráfico 6²⁰.

Evidentemente, a realidade portuguesa difere da brasileira, e todas as peculiaridades nacionais e regionais devem ser consideradas. No entanto, as evidências científicas apontam que, vencido o argumento de que a criminalização do usuário de drogas tem impacto na prevalência do consumo (*ver questão 1*), não há nenhum tipo de ganho econômico, social ou de saúde na incriminação dessa prática. Pelo contrário, a criminalização de uso de drogas leva a perdas em todas essas esferas.

¹¹ Bottini, P. *"Porte de drogas para uso próprio e o Supremo Tribunal Federal"*. Viva Rio, 2015.

¹² Departamento Penitenciário Nacional/Ministério da Justiça. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, junho de 2014.

¹³ Boiteux, L. et. al. *"Tráfico de Drogas e Constituição"*. Série Pensando o Direito. Ministério da Justiça, 2009. Marques de Jesus, M. G. et. al. *"Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo"*. Núcleo de Estudos da Violência, 2011. Instituto Sou da Paz. Relatório da Pesquisa Prisões em Flagrante na Cidade de São Paulo. 2012.

¹⁴ Infopen (op. cit).

¹⁵ Carlos, J. "Drug Policy and Incarceration in São Paulo, Brazil". Briefing Paper - International Drug Policy Consortium, 2015.

¹⁶ Tabela traduzida e adaptada de Carlos, J (op. cit).

¹⁷ Tabela traduzida e adaptada de Carlos, J (op. cit).

¹⁸ Campos, M. S. *"Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal"*. Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2015.

¹⁹ Organização Mundial de Saúde. *Consolidated guidelines on HIV prevention, diagnosis, treatment and care for key populations*. 2015

²⁰ Gonçalves, R. et al. *"A social cost perspective in the wake of the Portuguese strategy for the fight against drugs"*. In International Journal of Drug Policy, V. 26, N. 2, 2015.



PLATAFORMA BRASILEIRA DE POLÍTICA DE DROGAS

MEMBROS

- Associação Brasileira para Cannabis - ABRAcannabis
- Associação Brasileira de Estudos Sociais do Uso de Psicoativos - ABESUP
- Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - ABGLT
- Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre Drogas - ABRAMD
- Associação Brasileira de Redutoras e Redutores de Danos - ABORDA
- Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO
- Associação Brasileira de Saúde Mental - ABRASME
- Associação Horizontes
- Associação Juízes para a Democracia – AJD
- Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES
- Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas – CEBRID
- Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) da Universidade Cândido Mendes
- Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo- CDHEP
- Centro de Referência Sobre Drogas e Vulnerabilidades Sociais (UNB-FCE)
- Comitê Latino-Americano e do Caribe para Defesa dos Direitos da Mulher - CLADEM
- Conectas Direitos Humanos
- Growroom
- Grupo de Trabalho do Programa Álcool, Crack e Outras Drogas da Fundação Oswaldo Cruz
- Grupo de Pesquisa Política de Drogas e Direitos Humanos – FND/UFRJ
- Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM
- Instituto de Defesa do Direito de Defesa – IDDD
- Instituto Igarapé
- Instituto Sou da Paz
- Instituto Terra, Trabalho e Cidadania - ITTC
- Laboratório de Estudos Interdisciplinares sobre Psicoativos – LEIPSI
- Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Psicoativos – NEIP
- Observatório Baiano sobre Substâncias Psicoativas – CETAD
- Plantando Consciência
- Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes - PROAD
- Rede Brasileira de Redução de Danos e Direitos Humanos – REDUC
- Rede Cidade Fala
- Rede Latino-Americana de Pessoas que Usam Drogas - LANPUD
- Rede Pense Livre