

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS
Programa de Pós-Graduação em Direito

**DIREITOS HUMANOS COMO BASE PARA A POLÍTICA INTERNACIONAL
DE DROGAS**

Gustavo Roberto Costa

SANTOS
2019

GUSTAVO ROBERTO COSTA

**DIREITOS HUMANOS COMO BASE PARA A POLÍTICA INTERNACIONAL
DE DROGAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Internacional.

SANTOS
2019

[Dados Internacionais de Catalogação]

Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

C837d Costa, Gustavo Roberto
Direitos humanos como base para a política internacional
de drogas / Gustavo Roberto Costa ; orientadora Liliana
Lyra Jubilut.- 2019.
146 p.; 30 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de
Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em
Direito, 2019
Inclui bibliografia

1. Direitos humanos (Direito internacional). 2. Drogas.
3. Política internacional. I. Jubilut, Liliana Lyra.
II. Título.

CDU: Ed. 1997 -- 34(043.3)

Viviane Santos da Silva - CRB 8/6746

Santos, 20 de setembro de 2019

Banca Examinadora

Orientadora

Prof^a Dr^a Liliana Lyra Jubilut

Prof. (a) Dr. (a)

Danielle Annoni

Prof. (a) Dr. (a)

Renata Soares Bonavides

AGRADECIMENTOS

À Faculdade Católica de Santos - UNISANTOS, pela oportunidade.

À professora Lílíana Lyra Jubílut, pela orientação rigorosa e, principalmente, por ter acreditado no projeto.

Aos professores Luiz Sales do Nascimento (meu colega de carreira) e Renata Soares Bonavides, pelas ricas sugestões quando da realização da banca de qualificação.

Aos professores Edson Ricardo Saleme, Fabiano Lourenço de Menezes, Olavo de Oliveira Bittencourt Neto e José Marques Carriço, pelas aulas ministradas.

Aos colegas Tainara Penedo, Ananda Pórpóra Fernandes, Ingrid Barbosa Oliveira, Rita de Kássia França Teodoro, Nathália Moura Sant'anna, Luiz Fernando Barros Carlão, Rosilandy Carino Candido Lapa e Raphael Feitosa Fisori, pelo inestimável companheirismo.

Aos meus pais Adilson Roberto Costa e Maria Aparecida da Silva Costa, pelo incentivo de sempre.

Ao meu melhor amigo, meu filho Eric Medeiros Costa.

À minha namorada Ana Carolina Cardoso Franceschelli, pela caminhada lado a lado.

Ao meu irmão Rafael Roberto Costa e à minha sobrinha Valentina Prado Costa.

Aos meus colegas e minhas colegas de Ministério Público de São Paulo, Cristiane Correa de Souza Hilal, Fernanda Peixoto Cassiano, Thais Vasconcelos Sepulveda, Maria Isabel Sampaio Castro, Maria Fernanda Balsalobre, Marcelo Pedroso Goulart, Arthur Pinto Filho, Eduardo Dias de Souza Ferreira, Eduardo Ferreira Valério, Daniel Serra Azul Guimarães, João Paulo Faustinoni e Silva, Paulo Henrique de Oliveira Arantes, Plínio Antonio Britto Gentil e Claudionor Mendonça dos Santos, por reforçar a cada dia a crença na democracia.

Aos guerreiros e guerreiras do Ministério Público brasileiro, Daniela Campos de Abreu Serra, Fabiano de Melo Pessoa, Monica Louise de Azevedo, Luiza de Marillac, Lucia Helena Barbosa de Oliveira, Romulo de Andrade Moreira, Elder Ximenez Filho, Jacson Luiz Zílio, Márcio Soares Berclaz, Jacson Rafael Campomizzi, Afonso Henrique de Miranda Teixeira, Sandra Lia Simón, João Pedro Desaboia Bandeira de Mello Filho, Afrânio Silva Jardim e Andrea Beatriz Rodrigues de Barcelos, por mostrarem que uma outra instituição é possível.

Ao meu grande companheiro João Bosco Leite dos Santos, agora Magistrado no maravilhoso Estado de Pernambuco.

Aos meus estagiários e estagiárias (de ontem e de hoje), Isabella Rizzeto Duarte Costa, Carolina Miranda e Silva, Aline de Oliveira Souza, Thamiris Farias Aguiar, Vinícius Eleodoro Silva Moura e Marcelo Gaspar dos Santos Junior, e à Analista de Promotoria Camila Ferraz Ramos Guimarães.

Aos meus irmãos de criação Cezar Augusto Mattoso, Luiz Fernando Mattoso, Daniel da Rocha Tristão, Ivan Moraes Costa, Yuri de Oliveira Rodrigues e Renato Del Nero Jafet, por não me deixarem distanciar das origens.

“O álcool mata bancado pelo código penal
Onde quem fuma maconha é que é o marginal
E por que não legalizar?
E por que não legalizar?
Estão ganhando dinheiro e vendo o povo se matar
Tendo que viver escondido no submundo
Tratado como pilantra, safado, vagabundo
Por fumar uma erva fumada em todo mundo
É mais que seguro, proibir é um absurdo
Aí provoca um tráfico, que te mata em um segundo
A polícia de um lado e o usuário de outro
Eles vivem numa boa, e o povo no esgoto
Que se diga não às drogas, mas saiba o que está dizendo”.

Planet Hemp

RESUMO

O combate às drogas é um tema relevante para a comunidade internacional. São notórios e incontrovertidos os danos causados à saúde pública em razão do consumo de drogas. O usuário, tanto eventual como habitual, pode amargar sérias consequências – físicas e mentais – em razão do consumo de drogas. Também são conhecidos os malefícios sociais que o comércio ilícito de substâncias psicoativas gera, como o fortalecimento de organizações criminosas e, conseqüentemente, o aumento da violência. Os principais documentos internacionais que tratam sobre a temática têm um enfoque baseado na proibição peremptória da produção, do comércio e do consumo de tais substâncias, e visam a extirpá-las do convívio humano. Todavia, a estratégia adotada, de proibicionismo, além de não atingir os objetivos visados – uma vez que não impede a circulação e o acesso às drogas –, agrava os problemas que pretende equacionar. Afora isso, viola direitos humanos, tais como a liberdade, a privacidade, a intimidade, a autonomia da vontade, o devido processo legal, a presunção de inocência e a segurança pública. Em suma, a atual política de combate às drogas – ao dar enfoque eminentemente penal a condutas envolvendo substâncias ilícitas – não trata adequadamente do usuário. Ademais, causa prejuízos significativos para grupos vulneráveis, cujos direitos são sistematicamente violados em razão da abordagem adotada. Assim, mostra-se pertinente a adoção de uma nova prática, que trate a questão a partir da perspectiva dos direitos humanos. O objetivo do presente trabalho é, com base em análise normativa e bibliográfica, e fundado no Direito Internacional dos Direitos Humanos, demonstrar tal necessidade, descrevendo o cenário atual da política internacional de combate às drogas, destacando como ela é contrária aos direitos humanos e apontando possíveis alternativas mais efetivas para enfrentar o problema.

Palavras-chave: Direito Internacional. Política internacional de drogas. Direitos humanos.

ABSTRACT

The fight against drugs is a relevant theme for the international community. The damage to public health caused by drug use is notorious and uncontroversial. The user, both occasional and habitual, can have serious consequences - physical and mental - due to drug use. Also known are the social ills that the illicit trade in psychoactive substances generates, such as the strengthening of criminal organizations and, consequently, the increase in violence. The main international documents dealing with the theme focus on the peremptory prohibition of the production, trade and consumption of such substances, and aim to remove them from human life. However, the adopted strategy of prohibitionism, in addition to not achieving the intended objectives - as it does not impede the circulation and access to drugs - aggravates the problems it intends to address. Aside from this, it violates human rights such as freedom, privacy, intimacy, autonomy of will, due process of law, presumption of innocence and public safety. In short, the current drug policy - by giving an eminently criminal focus to conduct involving illicit substances - does not adequately address the user. Moreover, it causes significant damage to vulnerable groups whose rights are systematically violated due to the approach taken. Thus, it is relevant to adopt a new practice that addresses the issue from the perspective of human rights. The purpose of this paper is, based on normative and bibliographical analysis, and founded on International Human Rights Law, to demonstrate this need by describing the current scenario of international drug policy, highlighting how it is contrary to human rights and pointing out possible more effective alternatives to address the problem.

Keyword: International Law. International drug policy. Human rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. A ATUAL POLÍTICA INTERNACIONAL DE COMBATE ÀS DROGAS.....	19
1.1 Início e expansão do proibicionismo: alguns dados históricos.....	19
1.2 A Lei Seca: um exemplo de fracasso do proibicionismo.....	28
1.3 O proibicionismo no cenário internacional: princípios e fundamentos teóricos dos documentos internacionais	31
2. IMPLICAÇÕES DA ATUAL POLÍTICA INTERNACIONAL DE COMBATE ÀS DROGAS PARA OS DIREITOS HUMANOS.....	45
2.1 QUESTÕES INDIVIDUAIS.....	45
2.1.1 A criminalização do usuário: marginalização e exclusão social	45
2.1.2 Abstinência e internações forçadas.....	55
2.1.3. Relativização de direitos e garantias fundamentais (processuais e penais)	62
2.2. Questões sociais.....	77
2.2.1. Fortalecimento do narcotráfico e incremento da criminalidade	77
2.2.2. Encarceramento em massa	85
2.2.3 Danos à saúde pública.....	90
2.3 Outros grupos vulneráveis	96
2.3.1 Mulheres	96
2.3.2 Crianças e adolescentes	101
2.3.3 Público LGBTQI+	105
2.3.4 Pessoas negras	108
3. A NECESSIDADE DE MUDANÇA DE PARADIGMA: OS DIREITOS HUMANOS COMO BASE PARA A POLÍTICA INTERNACIONAL DE COMBATE ÀS DROGAS .	111
3.1. Os direitos humanos como fim último de qualquer política internacional.....	111
3.2. O diálogo entre os direitos humanos e o combate às drogas	118
3.2.1. A política de redução de danos	122
3.2.2 A regulamentação da produção, do comércio e do consumo das drogas	128
CONCLUSÃO	136
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	142

INTRODUÇÃO

É inquestionável que o problema mundial do comércio e consumo de drogas consideradas ilícitas deve receber tratamento sério e condizente com sua gravidade pela comunidade internacional. Os caminhos percorridos pelas drogas ilícitas, até o seu destino final, o consumidor, têm deixado um rastro de violência, mortes, corrupção e outras mazelas (FIORE, 2014, p. 145). As drogas proibidas, além do mais, são responsáveis por sérios danos à saúde e à vida dos usuários¹. Em 2015, por exemplo, 52.404 pessoas morreram, só nos Estados Unidos, por overdose de opióides (UNODC a, 2017, p. 9-10).

No âmbito do Direito Internacional, a política de drogas adotada é de proibição peremptória e de repressão sistemática (SHECAIRA, 2014, p. 238), determinando que produtores, mercadores e consumidores das substâncias tidas por ilegais devem receber tratamento severo por parte dos Estados, a fim de impedir que se disseminem e causem os já notórios prejuízos à sociedade. A criminalização é adotada como uma das estratégias para esse fim.

O paradigma proibicionista é baseado em duas premissas fundamentais: a) o uso de drogas ilícitas é necessariamente danoso, razão por que não pode ser permitido; b) a melhor forma de fazê-lo é criminalizar as ações de produção, circulação e consumo (FIORE, 2014, p. 140). Por meio da *Convenção Única sobre Entorpecentes da Organização das Nações Unidas* (ONU), de 1961², os Estados-partes se obrigaram a considerar crime quaisquer condutas que envolvam a produção ou a distribuição das substâncias que elenca como proscritas³.

¹ De acordo com dados do último relatório do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC), de 2017, aproximadamente 250 milhões de pessoas usaram drogas ao menos uma vez em 2015. Algo próximo de 29,5 milhões de pessoas – ou 0,6 da população adulta – sofrem com uso abusivo de drogas. Ainda segundo o relatório, em 2015, 28 milhões de anos de vida saudável foram perdidos em razão do uso de drogas, dos quais 18 milhões foram relacionados a mortes prematuras. Somente os opióides (incluindo a heroína), considerados os mais danosos à saúde, por representarem risco de morte, overdose e contágio de doenças como a hepatite C e HIV, são responsáveis por 70% dos problemas com uso abusivo de drogas no mundo, e por 12 milhões de anos em perda de vida saudável por parte dos usuários. UNODC, *Executive Summary: Conclusions and Policy Implications*, United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report 2017, p. 09. Disponível em: <http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_1_EXSUM.pdf> Acesso em 20 jun.2018.

² A qual reconhece, em seu preâmbulo, que “a toxicomania é um grave mal para o indivíduo e constitui um perigo social e econômico para a humanidade”.

³ Artigo 36, item 1.

Em 1971, foi assinada a *Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas*, que tratou de drogas psicodélicas, oportunidade em que o presidente norte-americano Richard Nixon declarou “guerra às drogas” (KARAM, 2016, p. 116), deixando clara a abordagem bélica⁴ que se adotou e a expansão do poder punitivo. A base ideológica da política internacional de drogas, portanto, é a eliminação do crime e do criminoso, principalmente pela ação das agências repressivas do Estado (CARVALHO, 2014, p. 96⁵).

A *Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Drogas*, de 1988⁶ – a qual reconheceu o tráfico de drogas como uma atividade criminosa internacional, que gera altos rendimentos financeiros às organizações criminosas –, alargou o sistema proibicionista, para o fim de combater o crime organizado e a lavagem de dinheiro⁷, a par de recomendar expressamente a criminalização do usuário de drogas⁸.

Em Sessão Especial, a Assembleia Geral da ONU resolveu, em 1998, ratificar os tratados anteriores e colocar ao mundo um desafio: erradicar ou diminuir, significativamente, até 2008, a produção e o comércio de drogas ilícitas no planeta⁹. Mesmo ficando longe da meta, ainda assim a Comissão sobre Drogas Narcóticas da ONU (CDN), em sua 51ª Sessão, realizada em 2008,

⁴ A política internacional de drogas adotada é baseada no enfrentamento. Significa que as agências de repressão agem para a destruição do inimigo, no caso, os traficantes de drogas, para os quais são negados direitos básicos (KARAM, 2016, p. 120)

⁵ Para o autor, a política de combate às drogas na América Latina é herança dos períodos de exceção, e baseia-se no tripé ideológico representado pelo Movimento de Lei e Ordem e pelas ideologias de Defesa Social e de Segurança Nacional (CARVALHO, 2014, p. 86).

⁶ Foi nessa oportunidade que foi lançado o famoso slogan “*A Drug-Free World – We Can Do It!*”, divulgando a intenção da Organização das Nações Unidas de erradicar, em dez anos, todas as drogas ilícitas do planeta (KARAM, 2016, p. 116).

⁷ Artigo 3, 1. a) i); v) e b) i).

⁸ Artigo 3.

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

⁹ UN. *Special Session of the General Assembly Devoted to Coutering the World Drug Problem Together*. 8-10 June 1998. Declaration on the guiding principles of drug demand reduction. 1. The Challenge; art. 4. Disponível em <http://www.unodc.org/pdf/report_1999-01-01_1.pdf> Acesso em 13 ago.2018.

manteve a mesma política, fixando metas de reduzir significativamente a demanda por drogas ilícitas e prosseguir no enfrentamento do tráfico¹⁰.

Embora tenha a ONU prometido um mundo sem drogas, em pouco tempo a Organização viu-se obrigada a recuar e reconhecer a expansão e a diversificação das drogas no mundo. Isso porque em relatório para a 59ª Sessão da Comissão de Drogas Narcóticas (CDN), de março de 2016, o Secretariado de seu Escritório para Drogas e Crimes (UNODC) estimou que de 162 a 329 milhões de pessoas entre 15 e 64 anos de idade haviam usado ao menos uma substância proibida no ano de 2013 (KARAM, 2016, p. 116).

O objetivo desses tratados e convenções é quase sempre o mesmo: livrar o mundo das drogas ilícitas; erradicá-las por completo¹¹, adotando o paradigma proibicionista. Grandes quantias são gastas¹². Órgãos de segurança pública são fortalecidos e aparelhados. Tudo para o fim de enfrentar as organizações que exploram o comércio de drogas. Aos traficantes são cominadas e impostas pesadas penas privativas de liberdade¹³. Nas ruas – notadamente nos subúrbios das grandes cidades – o clima é de guerra¹⁴ e as prisões ficam lotadas de pequenos traficantes¹⁵.

¹⁰ UN. *Report on the fifty-first session (28 November 2007 and 10-14 March 2008)*. Economic and Social Council. Official Records, 2008, Supplement no. 08. Disponível em <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V08/529/94/PDF/V0852994.pdf?OpenElement>> Acesso em 08 jan.19.

¹¹ A Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, de 1988, em seu preâmbulo, tem como algumas de suas premissas “privar as pessoas dedicadas ao tráfico ilícito do produto de suas atividades criminosas e eliminar, assim, o principal incentivo a essa atividade”, “eliminar as causas profundas do problema do uso indevido de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas” e que “a erradicação de tráfico ilícito é responsabilidade coletiva de todos os Estados”.

¹² Nos últimos 40 anos, estima-se que os Estados Unidos da América gastaram mais de 1 trilhão de dólares na “guerra às drogas” (IGARAPÉ b, 2012, p. 05).

¹³ Na legislação brasileira, a pena cominada para o crime de tráfico de drogas varia entre 5 a 15 anos de reclusão (art. 33 da Lei n. 11.343/2006). Já para o delito de associação ao tráfico, as reprimendas variam entre 3 e 15 anos de reclusão.

¹⁴ Os casos das grandes cidades de Colômbia, Brasil e México, nas quais, há décadas, quadrilhas disputam o poder com enorme violência, trocam tiros entre si e com a polícia e provocam a morte prematura de milhares de pessoas, são apenas alguns exemplos.

¹⁵ No Brasil, segundo dados do INFOPEN, em junho de 2016, do número total de presos, 726.712, 28% são presos – provisórios ou definitivos – por tráfico de drogas, crime que é o maior responsável pelo encarceramento no país (INFOPEN, 2017, p. 43). Já nos Estados Unidos, 45% dos encarcerados em prisões federais estão implicados em crimes relacionados a drogas. Cf. The Sentencing Project. *Trends in U.S. Corrections*. June 22, 2018. Disponível em <<file:///C:/Users/User/Documents/Downloads/Trends-in-US-Corrections.pdf>> Acesso em 06-ago-2018. Neste mesmo ano (2016), 57,7 bilhões de dólares foram gastos com o sistema correccional norte-americano.

Por meio da chamada “guerra às drogas” são cometidos graves atentados contra os direitos humanos (GROVER, 2015, p. 02). Criou-se uma “legislação de exceção”, que viola os princípios penais da legalidade e da lesividade, a autonomia moral da pessoa, criminaliza inutilmente usuários – segregando-os socialmente -, além de, no âmbito processual, criar tribunais especiais e introduzir elementos inquisitoriais de produção de prova, relativizando – quando não suprimindo – garantias fundamentais (ZAFFARONI, 2011, p. 52).

Os resultados, não obstante, são inversos: as drogas nunca estiveram tão presentes na vida das pessoas. Por exemplo, de acordo com os dados do UNODC, em 2012, haviam sido detectadas 260 novas substâncias psicoativas, enquanto que, em 2015, o número saltou para 483 (UNODC a, 2017, p. 14). No mesmo ano (2015), a quantidade de cocaína apreendida, somente no continente asiático, havia aumentado 40% em comparação com o ano anterior (Ibid, p. 19).

As organizações criminosas que exploram o comércio ilegal de drogas lucram cada vez mais e tornam-se superpoderosas¹⁶. Compram armas – estimulando também esse mercado ilegal –, corrompem agentes públicos – dado seu poderio financeiro –, incrementam atividades de lavagem de dinheiro¹⁷ e impõem sua vontade com violência e intimidação¹⁸.

No âmbito da saúde pública – bem jurídico cuja proteção é visada com a política adotada¹⁹ –, os prejuízos são significativos. As drogas utilizadas não

¹⁶ Em 2017, a *European Police Office* (Europol) identificou 5.000 organizações criminosas em atuação na Europa, estimando-se que um terço delas é envolvida com o tráfico de drogas, fazendo desse de crime o mais difundido entre esse tipo de grupos criminosos (UNODC a, 2017, p. 21).

¹⁷ Estudos apontam que cerca de 30% dos recursos vindos da venda de cocaína são objeto de lavagem de dinheiro. Segundo apontamentos do UNODC, uma injeção de dinheiro de origem ilícita, incluindo aquele derivado de atividades relacionadas ao tráfico de drogas, está associada com a redução nas taxas de crescimento econômico dos países, especialmente dos menores e menos desenvolvidos (UNODC a, 2017, p. 22).

¹⁸ O mercado de drogas ilícitas é uma das formas de financiamento de grupos terroristas, como o Talibã, e de grupos paramilitares. A UNODC estima que em 2016, no Afeganistão, grupos paramilitares obtiveram cerca de US\$ 150 milhões com a produção e o comércio ilícito de opioides. Há ainda indicativos de que outros grupos, como o Estado Islâmico (ISIS), no Iraque e na Síria, o Boko Haram, no Oeste da África, e a Al-Qaeda, também estariam envolvidos com a produção, venda e consumo de drogas ilícitas (UNODC a, 2017, p. 24).

¹⁹ O art. 5º, alínea “b”, da Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961, da ONU, prescreve: “as Partes proibirão a produção, fabricação, exportação e importação, comércio, posse ou uso de tais entorpecentes, se, no seu conceito pelas condições existentes em seu país este é o meio mais eficaz de proteger a saúde e bem-estar público. Esse dispositivo não se aplicará as quantidades necessárias para pesquisa médica e científica apenas, incluídas as experiências clínicas com tais entorpecentes feitas sob ou sujeitas às supervisão e fiscalização das ditas Partes”.

passam por qualquer controle de qualidade ou regulamentação (RIBEIRO, 2014, p. 173). Em consequência, são muito mais prejudiciais aos usuários²⁰.

A Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Drogas, de 1988, impõe que o porte de drogas para consumo próprio seja considerado crime²¹, o que inibe o cidadão de procurar ajuda médica e tratamento. Por ser mantido à margem da sociedade, sofre um contínuo processo de estigmatização (BARATTA, 1988, 207).

A política de “guerra às drogas”, com sua base ideológica proibicionista, imposta nos dispositivos criminalizadores constantes das Convenções da ONU supracitadas e das leis internas dos Estados nacionais, é hoje uma das principais fontes de violação a princípios assegurados em importantes declarações internacionais de direitos humanos, bem como nas constituições democráticas de vários países (KARAM, 2016, p. 114).

Desde as Declarações de Direitos promulgadas nas Revoluções Americana e Francesa, as quais representaram um anseio de proteção do indivíduo, buscou-se conferir aos direitos nelas elencados uma dimensão permanente e segura, livre da variação de períodos e contextos sociais diversos (LAFER, 1988, p. 123). Direitos esses que resultavam de conquistas históricas e políticas (RAMOS, 2018, p. 52).

A partir do fim da 2ª Guerra Mundial – e das atrocidades cometidas durante o conflito –, compreendeu-se a importância, mais que em qualquer outra época, do valor supremo da dignidade humana. (COMPARATO, 2004, p. 55). O princípio fundamental que passou a vigor no Direito Internacional foi o da preeminência do ser humano como fonte de todos os valores (Ibid, p. 228).

A superioridade do valor intrínseco do ser humano vem reafirmada no art. 55 da Carta da ONU²² e no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), garantindo às pessoas o direito de serem reconhecidas como

²⁰ Em 2015, 152.000 pessoas que usavam drogas injetáveis foram infectadas pelo vírus HIV, um aumento de 33% quando comparado com o número de 2011, que foi de 114.000 pessoas (UNODC a, 2017, p. 28).

²¹ Art. 3 (nota 8 supra).

²² Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

(...)

c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

tal perante a lei. Em outras palavras, toda e qualquer fonte do direito, seja nacional, seja internacional, deve considerar a pessoa como centro gravitacional, como um fim em si mesmo, jamais como meio para a perseguição de outros fins, o que está de acordo com o imperativo categórico de Kant (2007, p. 68).

O respeito integral dos direitos humanos, segundo a DUDH, passou a ser afirmado por uma ética universal. Os direitos humanos visam a garantir a dignidade humana, e deixam clara, desta forma, a hierarquia axiológica que a ordem jurídica deve observar na busca pela justiça (JUBILUT, 2008, p. 56). Deve a dignidade humana ser considerada a base de sustentação de sistemas normativos e das diversas decisões jurídicas, da alçada de quaisquer dos poderes do Estado.

Assim, não é possível juridicamente sacrificar direitos humanos em nome da “guerra às drogas”. Uma política de combate às drogas que se baseie nos direitos humanos pode ser mais efetiva. Pode manter seu enfoque na prevenção (informação e conhecimento) do consumo abusivo e no tratamento da saúde de usuários. Um tratamento que respeite a liberdade e a opção do indivíduo; que o trate como um sujeito de direitos, e não como um objeto a ser tutelado.

Com essa abordagem, pode-se focar a política de combate às drogas também em seus reflexos no que tange aos usuários, e não apenas nos temas ligados à criminalidade. A presente pesquisa abraça essa abordagem, analisando o enfrentamento do problema das drogas precipuamente a partir do enfoque dos usuários (em uma perspectiva de direitos humanos), e tratando dos temas mais afeitos à questão criminal (tais como criminalidade organizada, corrupção e segurança pública) de modo tangencial.

A estratégia de redução de danos é um dos caminhos que podem ser seguidos para a mudança de paradigma. Tal política baseia-se na liberdade e autodeterminação, respeitando o cidadão como sujeito de direitos (RIBEIRO, 2013, p. 90). Como as pessoas não deixarão de consumir drogas, é recomendável que pelo menos o façam da forma menos danosa à sua saúde (Ibid). Afasta-se a exclusão social e a criminalização de que são vítimas atualmente os usuários, sem exigir deles abstinência forçada.

Essa estratégia (de redução de danos) tem sido amplamente aceita pela comunidade científica e adotada em alguns países. Ela ganhou destaque mundial a partir de programas de troca de seringas usadas por novas a

consumidores de heroína em Amsterdã, no início dos anos 1980, buscando prevenir a transmissão de doenças como hepatites e AIDS (RIBEIRO, 2013, p. 49). Atualmente, países como Alemanha, Suíça, Dinamarca, Canadá e Austrália têm experimentado práticas de redução de danos, que incluem a prescrição controlada de algumas drogas e a disponibilização de salas para o consumo supervisionado, controlado e em condições adequadas de higiene (IGARAPÉ b, 2012, p. 10).

A Lei Federal 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei de Drogas)²³, embora ainda alinhada com a ideologia proibicionista dominante no cenário mundial, mantendo até mesmo o porte de droga para consumo próprio como crime, trouxe uma gama de parâmetros para o enfrentamento do problema sob outra perspectiva, notadamente o respeito à dignidade e à liberdade dos usuários²⁴.

No que se refere à segurança pública, a lógica baseada nos direitos humanos é capaz de trazer benefícios para a diminuição da violência. Manter o enfrentamento de organizações criminosas que exploram esse e outros mercados, mas também adotar medidas inteligentes, que diminuam seu poderio financeiro e sua cadeia de influência. O controle e a regulamentação do mercado de drogas podem ser a esperança de superação das consequências indesejáveis da política atual.

Por outro lado, ao redor do mundo, experiências interessantes estão sendo adotadas nos últimos anos por alguns países, fora do enfoque proibicionista. Na Holanda, por exemplo, desde o final dos anos 1970 é praticamente livre a venda de maconha e haxixe nas *coffee shops* espalhadas por todo país (ESCOHOTADO, 1996, p. 38). Além de não se verificar o aumento

²³ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm> Acesso em 02 fev.2019.

²⁴ O art. 4º da Lei prevê os princípios do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre drogas, podendo ser destacados: “I - o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, especialmente quanto à sua autonomia e à sua liberdade; II - o respeito à diversidade e às especificidades populacionais existentes”. O art. 19, por sua vez, estabelece princípios e diretrizes que devem ser observados nas atividades de prevenção do uso indevido de drogas, podendo ser citados como exemplos os incisos II e III: “II - a adoção de conceitos objetivos e de fundamentação científica como forma de orientar as ações dos serviços públicos comunitários e privados e de evitar preconceitos e estigmatização das pessoas e dos serviços que as atendam; III - o fortalecimento da autonomia e da responsabilidade individual em relação ao uso indevido de drogas. E o art. 22, que elenca os princípios e diretrizes que devem ser observados nas atividades de atenção e as de reinserção social do usuário e do dependente de drogas e respectivos familiares, preconiza em seu inciso III: “III - definição de projeto terapêutico individualizado, orientado para a inclusão social e para a redução de riscos e de danos sociais e à saúde.”

no nível do consumo, as autoridades constataram que o número de usuários nativos regulares diminuiu (Ibid). Portugal, em julho de 2001, descriminalizou o uso e o porte de drogas para consumo pessoal (IGARAPÉ b, 2012, p. 13). Tal conduta é tão somente um ilícito administrativo, e a abordagem passou a ser realizada nas áreas da saúde pública e assistência social (SHECAIRA, 2014, p. 246). A partir de então, houve um forte declínio no número de mortes em razão do consumo de heroína, além da diminuição drástica no consumo de *cannabis*, cocaína, heroína, LSD e outras entre os jovens de 15 a 19 anos (Ibid, p. 14).

De 2001 a 2005, Portugal já era um dos países europeus com menor proporção de consumidores de maconha e cocaína (Ibid, p. 14). Nos Estados Unidos, a Califórnia foi o primeiro Estado a autorizar o uso medicinal da Cannabis, desde que indicada por médico (IGARAPÉ b, 2012, p. 8), e hoje já são 18 os Estados que permitem o comércio da droga para essa finalidade (Ibid). Califórnia, Colorado, Washington, Oregon e Alasca também descriminalizaram o porte da substância para uso recreativo (Ibid). A descriminalização também foi aprovada no Uruguai (MARONNA, 2014, p. 60).

Em face desses exemplos, e da adoção teórica do paradigma de redução de danos, essa pesquisa pretende analisar as bases para uma política mais pautada nos direitos humanos, focando sobretudo nos temas afeitos aos usuários e nos reflexos para eles da política internacional de combate às drogas; que coadune a luta contra às drogas com a proteção dos indivíduos e seus direitos. A pesquisa pretende ainda analisar o campo da política de combate às drogas, notadamente a da ONU, e os principais documentos internacionais que tratam sobre o tema, a fim de atingir seus objetivos principais, de (i) analisar quais são os fundamentos e objetivos da política internacional de combate às drogas atualmente adotada, (ii) destacar a adoção do paradigma proibicionista, (iii) verificar se está surtindo os efeitos esperados e (iv) apontar se é consentânea com os direitos humanos ou se existem abordagens mais adequadas – como o paradigma de redução de danos – para o enfrentamento do problema.

Para tanto, e em termos de estrutura do texto, procurar-se-á, inicialmente, com base nas convenções e tratados internacionais, bem como na bibliografia especializada sobre o tema, abordar os fundamentos teóricos da opção pelo atual modelo da política de combate às drogas. Apontar-se-ão alguns aspectos históricos que envolvem a convivência do ser humano com as drogas e ainda

como foi a evolução do que se convencionou chamar de “guerra às drogas” no âmbito internacional (Capítulo 1).

Em seguida, demonstrar-se-á a nocividade social que essa política tem gerado, com o enfoque principal nos direitos humanos consagrados internacionalmente. A partir da doutrina que reconhece a evolução histórica dos direitos humanos e coloca a dignidade humana no centro de qualquer atuação estatal – já que os organismos internacionais e os Estados devem zelar pelos direitos e interesses dos cidadãos, e não utilizá-los como meios para perseguir fins outros –, analisar, com a ajuda de estudos sociológicos e criminológicos, como a política internacional de drogas pode produzir efeitos contrários aos desejados, prejudicando ainda mais a vida, a segurança e a saúde públicas, violando direitos humanos diversos (Capítulo 2).

Por fim, e como contribuição para uma política de combate às drogas que respeite os direitos humanos, apresentar-se-ão iniciativas – com maior enfoque na proteção das liberdades individuais – que podem trazer significativos avanços para a resolução do problema, apontando-se possíveis alternativas para lidar com questão tão grave e complexa (Capítulo 3).

1. A ATUAL POLÍTICA INTERNACIONAL DE COMBATE ÀS DROGAS

1.1 Início e expansão do proibicionismo: alguns dados históricos

A ideia de que é possível viver em um mundo livre das drogas esbarra na constatação histórica de que a humanidade sempre conviveu com elas (KARAM, 1991, p. 32). A relação entre o homem e a droga encontra registros históricos dos mais longínquos (Ibid). Em práticas religiosas, medicinais e bélicas as drogas sempre foram inseparáveis dos seres humanos. “A reivindicação por um mundo livre de drogas e pela superação da dependência de drogas é ilusória” (ALBRETCH, 2010, p. 510). Pode-se “afirmar que o uso de qualquer substância com o intuito de provocar diferentes sensações e reações é algo inerente ao próprio ser humano” (MORAIS, LEITE e VALENTE 2014, p. 205).

As drogas sempre estiveram presentes na grande maioria das formas sociais, em cada uma com sua simbologia própria. Na *Ilíada*, Morfeu concede um sono agradável aos guerreiros ao tocá-los com o caule e uma cápsula de papoula, e Alexandre, o Grande, no século IV a.C., apresentou o ópio aos povos indianos (LABROUSSE, 1997, p. 47). Foi o ópio ainda utilizado na Índia, no Egito e na Grécia Antiga, bem como pelos persas, árabes²⁵, romanos e turcos, além dos indígenas da América Latina no período pré-colombiano (KARAM, 1991, p. 32-33).

Em Roma, a utilização do ópio era uma realidade social. Somente a determinados membros da sociedade era permitido seu consumo, como a sacerdotes, no período arcaico e clássico, e a imperadores, no período clássico. À população em geral, o uso só era permitido em comemorações e rituais religiosos (MORAIS, LEITE e VALENTE, 2014, p. 195).

Na China, 3.000 anos antes de Cristo, a *cannabis* e seus efeitos já eram citados em tratados farmacológicos (KARAM, 1991, p. 32). Também conhecida como cânhamo, funcionava para os chineses como um “inebriante privilegiado”, embora seu uso tenha sido majoritariamente terapêutico (TORCATO, 2016, p.

²⁵ Embora o livro sagrado do Islã, o Alcorão, proíba expressamente o consumo de bebidas alcoólicas, não menciona nada sobre outras substâncias. Os muçulmanos, então, sempre interpretaram a omissão como liberação para o uso dessas últimas (MORAES, LEITE e VALENTE, 2014, p. 196).

29). Registros históricos dão conta do uso da *cannabis* pelos árabes, que teriam difundido a droga na Índia e na costa leste da África, as quais, por sua vez, a teriam levado para as regiões centrais e sul do continente. O cânhamo também foi utilizado pelos gregos, tanto para fins medicinais como para efeitos embriagadores (Ibid, p. 30).

O consumo de bebidas alcoólicas também conta com registros bem antigos. Bebidas fermentadas aparecem no Egito e na Mesopotâmia, primeiro como uma prática restrita às elites, e depois se popularizando (TORCATO, 2016, p. 25). O vinho, por sua vez, além de representar o sangue de cristo no rito principal da eucaristia cristã, é citado várias vezes na Bíblia (Ibid, p. 32).

Escohotado (1998, p. 82) leciona que, na região andina, a experiência humana com o arbusto da coca tem pelo menos cinco milênios de antiguidade. O autor aduz que, durante o império inca, usar a folha era privilégio das oligarquias, e que mascá-la sem autorização constituía um crime de lesa-majestade (ESCOHOTADO, 1998, p. 82). Trata-se de um dos primeiros registros de um sistema de proibição. Ao mesmo tempo em que se estimulava o cultivo, houve “*una de las primeras incursiones históricas del derecho penal en semejante matéria*” (Ibid, p. 84).

Eduardo Galeano, no clássico “As veias abertas da América Latina”, descreve acerca do uso moderado da coca pelos incas antes da chegada dos espanhóis, que, posteriormente, estimularam o consumo da droga e com ela lucraram intensamente:

No século XVI, gastava-se tanto, em Potosi, em roupa europeia para os opressores como em coca para os índios oprimidos. Quatrocentos mercadores espanhóis viviam, em Cuzco, do tráfico de coca; nas minas de Potosi, entravam anualmente cem mil cestos, com um milhão de quilos de folha de coca. A Igreja cobrava impostos sobre a droga. O inca Garcilaso de la Veja nos diz, em seus comentários reais, que a maior parte da renda do bispo, dos cônegos e demais ministros da igreja de Cuzco provinha dos dízimos sobre a coca, e que o transporte e a venda deste produto enriqueciam a muitos espanhóis (GALEANO, s/d, p. 34).

Durante milênios a coca foi utilizada como estimulante. Exerceu papel central na história cultural da região andina. Foi usada na forma mascada, bebida e inalada, servindo como mitigadora dos efeitos gerados pela altitude. Seu uso era considerado um ritual espiritual, “como forma de afirmação cultural de certos grupos e como forma de trocas comerciais e simbólicas” (TORCATO, 2016, p. 36).

Durante o período das Grandes Navegações (século XVI), os europeus passaram a ter contato com um número grande de substâncias até então desconhecidas, entre elas as psicoativas (RIBEIRO, 2013, p. 23). Foram implementadas práticas comerciais, relacionadas às drogas, de grande escala (Ibid). As chamadas guerras do ópio, travadas em nome do livre comércio²⁶, resultaram no domínio da Inglaterra e da França na exploração do mercado da droga, e garantiram o seu domínio sobre Índia e China (Ibid). Foi o que se pôde chamar de “guerra pela droga” (Ibid).

O império chinês, naquele período, estabeleceu proibições quanto ao comércio de álcool, tabaco e ópio em seu país, pois os estrangeiros vendiam essas substâncias em troca de seda e ouro, os quais, como bens duráveis, passíveis de revenda, traziam-lhes grandes vantagens comerciais (ESCOHOTADO, 1998, p. 296). A proibição do consumo do ópio aconteceu em 1729, e a da importação e do cultivo em 1793, embora os chineses tivessem uma experiência de nove séculos com a droga (Ibid, p. 299-300)²⁷.

A proibição, então, converte um negócio de extensão moderada em um significativo mercado negro (Ibid, p. 394). Empresas vindas de grandes potências, como Inglaterra, Holanda e Estados Unidos, continuaram introduzindo a droga na China, e a importação clandestina cresceu vertiginosamente mesmo após a previsão da pena de morte – por estrangulamento –, tanto para traficantes como para usuários (Ibid).

Em suma, o Império Chinês tentava proibir a venda do ópio, por mercadores estrangeiros, para seu povo, mas, por meio da força, a exportação foi imposta. Em nome do livre comércio, os ingleses defenderam seu direito de vender a droga – até mesmo porque também a importavam para seu país

²⁶ Karam (1991, p. 35) comenta que “À apreensão e destruição de um carregamento de 1.360 toneladas de ópio, ordenada, em 1839, pelo imperador LinTso-Siu, seguiu-se a primeira daquelas guerras, declarada pela Inglaterra, em nome do livre comércio. Como resultado, além da indenização recebida por aquele carregamento, a Inglaterra ainda obteve, com o Tratado de Nanquim, celebrado em 29 de agosto de 1842, a cessão de Hong-Kong, para ali instalar sua base naval e comercial. Na segunda guerra do ópio, iniciada em outubro de 1856, a Inglaterra já teve a seu lado a França, que, até a primeira metade do século XX, também obteve seus lucros com a importação, produção e venda de ópio na Indochina, onde tinha, desde 1899, o monopólio estatal daquelas atividades”.

²⁷ Escotado (1996, p. 298-299) assevera que a proibição do ópio proporcionou “*una definitiva plataforma de expansión a los contrabandistas. El motivo alegado – según el administrador de aduanas de Cantón – es que originalmente lo usaban de modo habitual personas con reputación dudosa pero se ha extendido a miembros de familias con buena reputación, estudiantes y funcionarios.*”

(ESCOHOTADO, 1998, p. 396) –, negando ao imperador da China o direito de impedi-los. Funcionava como a moderna “guerra às drogas”, com a Inglaterra atuando como os atuais cartéis e a China como vítima, sem poderes para barrar a entrada do ópio em suas fronteiras (VALOIS, 2014, p. 38).

Já no final do século XIX, nos Estados Unidos, a popularização da circulação e do consumo de drogas começa a gerar impactos sociais negativos, como intoxicações agudas e complicações crônicas à saúde dos usuários, decorrentes, em grande parte, da falta de mecanismos de controle formal sobre sua distribuição (RIBEIRO, 2013, p. 23). Na transição para o século XX, a combinação de variados fatores, com destaque para o moral-religioso²⁸ e étnico, foi responsável pelo aparecimento de movimentos que exigiam a proibição do uso de substâncias psicotrópicas como forma de conter seus prejuízos clínicos, psíquicos e sociais²⁹ (Ibid, p. 24).

Escohotado faz um apanhado geral sobre os principais fundamentos da reação norte-americana a respeito da disseminação das drogas no país:

Causas genéricas son el proceso de sustitución del Estado mínimo por el asistencial, el descubrimiento de nuevos psicofármacos gracias a progresos en las técnicas químicas de análisis, y una «nerviosidad» básica del hombre contemporáneo. Entre las específicas se cuentan aspiraciones del estamento médico, presiones del movimiento prohibicionista y una tensión social que se vincula a minorías, inmigrantes y marginales. Todos estos factores están presentes ya desde el último tercio del XIX, pero su conexión se acelera y fortalece con el ascenso de Estados Unidos al estatuto de gran potencia planetaria, provocando finalmente la convocatoria de una cruzada interna y externa (ESCOHOTADO, 1998, p. 451).

Quanto à questão médica, uma luta corporativa entre produtores, farmacêuticos e médicos foi um dos fatores fundamentais para o crescimento e expansão do proibicionismo (Ibid, p. 452). Drogas como morfina, cocaína e heroína, que saíam das fábricas para serem vendidas nas farmácias, só eram encontradas em quantidades muito pequenas, o que exigia do consumidor que desejasse maiores doses comprá-las diretamente dos produtores (Ibid). Os médicos, por sua vez, viam-se indefesos ante as atividades dos produtores e

²⁸ Sobre a questão religiosa, Ribeiro (2013, p. 24) leciona, que “o ideário cristão sempre condenou o consumo de plantas e fungos psicoativos, especialmente os outrora vinculados a rituais pagãos, como o cânhamo, a mandrágora, o ópio, a *amanita muscaria*, entre outras, e os vinculava a rituais diabólicos e bruxarias, proscrevendo-os e perseguindo seus usuários ao longo de toda a inquisição”.

²⁹ Em 1906, foi aprovada a *Pure Food and Drug Act*, que exigia que a composição dos medicamentos fosse detalhada. No mesmo ano, foi proibido o ópio no país, restringindo-se seu uso a tratamentos médicos (RIBEIRO, 2013, p. 26).

farmacêuticos, razão pela qual viram a necessidade de fundar a Associação Médica Americana, com a intenção de poder determinar quais os medicamentos admissíveis, sua quantidade e os pacientes que poderiam administrá-los (Ibid).

Como o movimento proibicionista ganhava força³⁰, e pretendia ilegalizar toda a “ebriedade em qualquer de suas formas”, foi necessário um pacto entre os médicos e farmacêuticos, que abarcasse os interesses de ambas as categorias (Ibid, p. 453). Poderiam os últimos, então, receitar bebidas alcoólicas para tratamentos profissionais em caso de ser estabelecida uma lei que as proibisse, e haveria um sistema de rigorosa exclusividade para receitarem cocaína, opiáceos e qualquer outra droga – a seu juízo – digna de controle (RIBEIRO, 2013, p. 26)³¹. Ao mesmo tempo, as associações de médicos e farmacêuticos apoiariam os princípios do proibicionismo (ESCOHOTADO, 1998, p. 453)³².

Outra causa que fez nascer o sentimento proibicionista norte-americano foi sua vocação missionária religiosa, a qual acreditava em sua missão de redimir a população de seus defeitos morais e “espalhar os ensinamentos de Cristo pelo mundo” (VALOIS, 2014, p. 50). Foram esses movimentos religiosos os primeiros que passaram a estimular a criação de uma legislação interna e um sistema global de proibição de drogas (Ibid, p. 52).

Também contribuiu decisivamente para a projeção do proibicionismo o crescente despreço da sociedade americana para com minorias sociais (ESCOHOTADO, 1998, p. 454). A prática de “*despreciar a una minoría conduce a despreciar los vehículos de cura y recreo más empleados por sus miembros, que son investidos con los rasgos de perversidad o inconveniencia propios del grupo en sí*” (Ibid). Tais minorias utilizavam substâncias consideradas drogas e

³⁰ Escotado disserta sobre a força do movimento proibicionista: “*Por lo que respecta a los apoyos extragremiales, ninguno podía compararse en fuerza al movimiento prohibicionista. Dividido durante el siglo xix en multitud de sectas no siempre coordinadas al nivel de la acción, puede decirse que a partir de 1900 esta actitud accede a su plena autoconciencia. La meta es ilegalizar todo «apetito antinatural», y por apetito antinatural se entiende la ebriedad en cualquiera de sus formas*” (ESCOHOTADO, 1998, p. 543)

³¹ Em 1914, o *Harrison Narcotics Act* determinou que o uso da cocaína e do ópio seria permitido somente com prescrição médica (RIBEIRO, 2013, p. 26).

³² O autor assevera: “*Como piezas de un solo engranaje, el Pleno de la corporación farmacéutica declara que «las drogas pueden destruir el alma», el Pleno de la corporación médica alude al «diabólico comercio de drogas», y la conciencia prohibicionista acepta que «el poder de los fármacos resulta divino cuando, sin intromisiones, son dispensados por terapeutas responsables»*” (ESCOHOTADO, 1998, p. 454).

surgiu assim uma relação entre a política contra drogas e a discriminação contra essas minorias. Cada uma das drogas foi sendo considerada perigosa de acordo com os grupos sociais que mais as utilizavam³³.

Um marco para o reconhecimento do problema das drogas em âmbito mundial e do perigo da dependência química foi o *Shanghai Opium Commission*, realizado em 1908, que inaugurou a discussão interna dos países com relação às drogas (TORCATO, 2016, p. 133). Os missionários estado-unidenses conseguiram fazer com que seu país promovesse o financiamento do evento, e, com ele, pretendiam compilar, pela primeira vez, informações sobre a produção mundial de ópio, abrindo o precedente de discutir a situação interna dos países com relação às drogas (Ibid).

Houve resultados tímidos, pela ausência de países considerados importantes e pela falta de entendimento entre os negociantes (Ibid, p. 134). O evento, no entanto, “marcou o lançamento de dois conceitos que se tornariam dominantes posteriormente: somente o uso médico de drogas é legítimo; o problema se resolveria com a redução da oferta dos países produtores” (Ibid).

Ocorre, alguns anos depois, um outro importante encontro internacional sobre o tema, levado a efeito por iniciativa dos mesmos grupos religiosos norte-americanos, que contaram com o apoio do *Department of State* (Ibid, p. 144). A grandeza do problema e o crescimento da importância dos Estados Unidos no cenário internacional foram os incentivos necessários para que os demais países não se abstivessem (Ibid). Foi a *International Opium Convention*, ocorrida em Haia, no fim de 1911 e começo de 1912³⁴. Os resultados do evento também foram frustrantes, pois havia muita divergência entre os países sobre quais

³³ “*Tratándose del alcohol, el razonamiento identifica inicialmente a los irlandeses, que ya em tiempos de Cromwell habían sido vendidos como esclavos en el mercado de Virginia, y más tarde a los judíos e italianos; son despreciables porque beben vino o licor, pero beben vino o licor porque son despreciables. Tratándose del opio sucede lo mismo, aunque el grupo en cuestión sean los chinos, que para los sindicatos tienen el vicio adicional de trabajar más y por menos dinero. En el caso de la cocaína son los negros, que pretenden igualdad de derechos con los blancos, y en el de la marihuana serán los mexicanos, cuya irrupción plantea resentimientos análogos a los centrados sobre irlandeses, judíos, italianos, chinos y negros. Drogas realmente demolidoras que consumen millones de personas, como los barbitúricos, no llegan a simbolizar minorías despreciables y permanecen más de medio siglo como simples medicamentos, libres de estigma social y legal alguno*” (ESCOHOTADO, 1998, p. 454).

³⁴ Além das duas conferências citadas acima (Xangai – 1909 e Haia – 1912), e visando outras soluções para o problema que se alastrava, os países ainda realizaram outros diversos encontros, mais dois em Haia (1912, 1913 e 1914), em Genebra (1925, 1931 e 1936) e em Bangcoc (1931).

substâncias seriam incluídas na proibição que se tencionava, além de haver países que tinham interesses comerciais na produção e distribuição de certas drogas (Ibid, p. 144)³⁵.

Ao final da Primeira Guerra Mundial, com os acordos de paz e o surgimento da Liga das Nações, a questão das drogas foi misturada com outros assuntos, passando a fazer parte da agenda internacional sem maiores debates (VALOIS, 2016, p. 127). O governo dos Estados Unidos, que havia ingressado tardiamente na guerra, mas dela saiu credor de países como Inglaterra e França, usou de sua influência para que a Convenção de Haia fosse ratificada por todos os países que assinassem o Tratado de Versalhes, segundo seu artigo 295 (Ibid). Nesse momento, a “questão das drogas entrou para o ordenamento jurídico mundial *em passant*, mas para sempre” (Ibid, p. 129).

No mesmo período, e no âmbito da Liga das Nações, com fulcro no art. 23, c, do Pacto que a constituiu, foi criada a *Comissão Consultiva do Ópio e Outras Drogas Nocivas* (MORAIS, LEITE e VALENTE, 2014, p. 199), com o objetivo de assegurar “a cooperação entre os vários países com relação ao problema, assistir e assessorar o Conselho em qualquer outra questão posteriormente surgida” (VALOIS, 2016, p. 130). Entretanto, em função do cenário internacional da época, não foi de se admirar que “o cumprimento dos ideais nascidos em Xangai, convencionados em Haia e ratificados em Versalhes, não tenham sido efetivamente postos em prática” (Ibid, p. 130-131).

Apesar disso, foi realizada a Convenção Internacional do Ópio (*Geneva Convention on Opium and Other Drugs*), entre os anos de 1924 e 1925 (TORCATO, 2016, p. 148). Foi dividida em duas reuniões, e ambas tinham como objetivo tratar sobre a produção e o comércio de ópio, mas na segunda, durante os debates, a maconha acabou sendo incluída entre as drogas a serem

³⁵ Sobre as divergências ocorridas no encontro, Torcato (2016, p. 144) comenta: “Países com grande produção, como Turquia, Áustria-Hungria, Suíça, Peru e Bolívia simplesmente não compareceram. Isso gerou protestos da delegação alemã, que não aceitava assinar um acordo sem a presença de outros produtores. Portugal, que colonizava Macau, e a Pérsia não aceitaram os controles que seriam postos sob sua produção. A Holanda tinha enormes plantações de coca nas suas colônias orientais, Java principalmente, e não estava disposta a diminuir sua produção. Japão e China estavam em conflito, com tradicional queixa chinesa a respeito do envenenamento sistemático do seu povo. A Itália se retirou no segundo dia, pois somente aceitava discutir se a *Cannabis* fosse incluída na lista. A França tinha interesse comercial no ópio na Indochina, defendendo somente o controle dos fitoquímicos e químicos. Rússia e Tailândia (Sião) também tinham suas produções de ópio, embora menores – e não estavam dispostos a diminuir”.

combatidas internacionalmente³⁶, e somente permitidas para uso médico (Ibid). Mas a ocorrência de impasses, resultado sobretudo da intransigência de representantes norte-americanos – presentes como “observadores” – fez com que alguns participantes deixassem os trabalhos prematuramente, como os próprios Estados Unidos e também a China (Ibid).

Ao final, passaram para o controle internacional, além daquelas substâncias presentes na Convenção de Haia, as folhas de coca, a cocaína pura, a maconha e a *ecogonina* (derivada da maconha) (VALOIS, 2016, p. 153). Contudo, a Liga das Nações não contava com uma estrutura de fiscalização, que se resumia a relatórios unilaterais elaborados pelos próprios países (Ibid, p. 154).

Como os Estados Unidos não faziam parte oficialmente da Liga das Nações, surgiu a necessidade de se formar um órgão de responsabilidade nacional e internacional para cuidar da questão da proibição das drogas. Foi criado, desta forma, o *Federal Bureau of Narcotics* (FBN), cujo diretor chefe – e que permaneceria no cargo por 32 anos – foi Harry J. Anslinger (DIETER, 2014, p. 31). Foi ele um grande influenciador da política criminal *antidrogas*, nos Estados Unidos, nos países que neles se inspiraram e também nas legislações internacionais (Ibid).

Capitaneadas também pelos Estados Unidos – agora fora da Liga das Nações –, ocorreram a *Limitation Convention*³⁷, no ano de 1931 em Genebra, que não almejava ir além das anteriores, “mas aumentar a quantidade de países signatários”³⁸, e a *Trafficking Convention* (Convenção do Tráfico), de 1936, a qual tornou o comércio de drogas crime internacional, incluindo nesse rol o ópio, a coca e a *cannabis* (Ibid, p. 31-32).

³⁶ A droga foi mencionada pela primeira vez em 20 de novembro de 1924, pelo Delegado do Egito, o médico Mohamed Abdel Salam El Guindy, como “no mínimo tão nociva quanto o ópio, senão mais” (VALOIS, 2016, p. 142).

³⁷ *Convention for Limiting the Manufacture and Regulation the Distribution of Narcotic Drugs*. No preâmbulo da nova convenção, é possível ver os interesses dos EUA satisfeitos, quando declara que se deve “tornar efetiva ‘por intermédio de acordo internacional a limitação da manufatura de drogas narcóticas aos legítimos propósitos médicos e científicos do mundo e regular sua distribuição” (VALOIS, 2016, p. 160).

³⁸ Dieter menciona, citando SINHA e SCHEERER, que “Nesta Convenção algumas regras ficam mais claras, cada país deveria dizer suas necessidades das substâncias – para fins medicinais e científicos – e o Comitê Central calculava os limites de manufatura para os signatários (SINHA, 2011, p. 13-14). O foco era instituir uma regulamentação completa da indústria e do comércio uniforme pelo mundo inteiro, um sistema de economia dirigida que permanece, com outros nomes e comitês, funcionando até os dias atuais (SCHEERER, 2004, p. 107)” (DIETER, 2014, p. 31-32).

Esta última convenção é um triunfo pessoal de Anslinger, pois é o começo de uma identidade perfeita entre os critérios imperantes nos EUA e aqueles defendidos pela autoridade internacional (ESCOHOTADO, 2016, p. 529). Tratou-se de uma norma que obrigou os Estados a perseguir tanto o tráfico como qualquer implicação com “drogas nocivas”, e recomendou a todos a criação de serviços especializados de polícia (Ibid). O autor lembra que “*la mayoría de las naciones se comprometen a castigar ‘severamente’ la tenencia o el tráfico de ciertas substancias*” (Ibid)³⁹. A cruzada americana, ao menos nominalmente, havia se convertido em cruzada mundial.

Conflitos recentes também serviram para o desenvolvimento da toxicomania da forma em que é conhecida hoje (LABROUSSE, 1997, p. 48). Foram as drogas utilizadas tanto para estimular a disposição do soldado no combate como para diminuir suas dores, sofrimentos e traumas do campo de batalha. Alguns exemplos podem ser enumerados, como a morfinomania depois da Guerra da Secessão, a cocainomania após a Primeira Guerra Mundial, o uso excessivo de anfetaminas no Japão após a Segunda Guerra, e a heroínomania dos soldados norte-americanos em seu retorno da Guerra do Vietnã (Ibid).

A cruzada contra as drogas inebriantes atingiu um ponto culminante com a promulgação, em 16 de janeiro de 1920, nos Estados Unidos, da chamada Lei Seca, que visava o banimento do comércio e do consumo de álcool no país (RIBEIRO, 2014, p. 26). Os efeitos da escolha, contudo, deram ao mundo uma ideia dolorosa dos males que a proibição causa, sem, contudo, atingir seus objetivos.

³⁹ Valois (2016, 118) demonstra que “limitadas às substâncias relacionadas nas conferências anteriores, as disposições de 1936 tornaram pacífica a necessidade de se punir o comerciante ilegal de narcóticos e já no artigo I as partes se comprometem a aplicar, *sobretudo*, a pena de prisão”. O mesmo autor destaca ainda que, a partir daquele momento, a lei tornou-se “um instrumento de perseguição e não de realização de justiça: qualquer coisa que demonstre contato com uma substância tida como proibida deve estar maculada pela imoralidade imposta pela lei” (idem, p. 182).

1.2 A Lei Seca: um exemplo de fracasso do proibicionismo

Desde a segunda metade do século XIX até o início do século XX, a indústria do álcool cresceu rapidamente nos Estados Unidos (RIBEIRO, 2014, p. 25). Com o surgimento da refrigeração e da pasteurização, além do desenvolvimento dos meios de transporte, o comércio de bebidas alcoólicas ampliou-se sobremaneira (Ibid). Os famosos *saloons* eram abertos em toda parte. A dança, a prostituição e o jogo, que eram praticados nesses locais, rapidamente foram associados ao uso do álcool, e, conseqüentemente, à degradação moral e física da sociedade (Ibid).

O *Prohibition Party*⁴⁰, em 1914, apresentou ao Congresso Americano uma petição com seis milhões de assinaturas, pedindo a proibição de vinhos e licores no país (ESCOHOTADO, 1998, p. 482). Foi isso que desencadeou o início dos procedimentos para a modificação da Constituição (Ibid). À época, era politicamente interessante aos parlamentares colocarem-se ao lado dos “abstêmios”, pelos lucros políticos que isso representava. Personalidades importantes alinhavam seu discurso contra o consumo de álcool (Ibid, p. 483).

Com forte influência da igreja, e com base no espírito puritano que sempre pautou a sociedade norte-americana, diversas leis começaram a restringir a circulação e o consumo de álcool (Ibid, p. 474)⁴¹. O ápice do movimento proibicionista ocorreu em 1920, oportunidade em que foi aprovada a 18ª Emenda à Constituição americana, ou *Volsted Act* (RIBEIRO, 2013, p. 26) – mundialmente conhecida como *Lei Seca*⁴² -, que regulamentou a proibição da

⁴⁰ O “Partido da Proibição” nasceu da junção de grupos sociais que começaram a ganhar notoriedade nos Estados Unidos após o fim da guerra civil, descontentes que estavam com a política de direitos civis para negros e outros “povos de cor” (ESCOHOTADO, 1998, p. 378). A eles se junta a massa da classe média rural, descontentes, por sua vez, com “a corrupção babilônica” que representavam as grandes urbes, onde viviam minorias como os irlandeses, judeus, chineses e sul-americanos (ibid, p. 379). O partido nasce em 1869, obtendo o controle do Senado e o apoio da maioria dos próceres políticos do país (ibid, p. 380).

⁴¹ Diversamente da *Harrison Act* – cujo objetivo era tão somente regulamentar o registro e a tributação do comércio de algumas drogas –, a Lei Seca pretendia proibir a circulação do álcool a nível federal, o que exigia a emenda da Constituição americana, que declarava inequivocamente a liberdade e a busca pessoal da felicidade a todas as pessoas (ESCOHOTADO, 1998, p. 474).

⁴² Escotado destaca que, “*El 17 de enero de 1920 la radio y los periódicos difunden un vibrante texto del senador A. Volstead: ‘Esta noche, un minuto después de las doce, nacerá una nueva nación. El demonio de la bebida hace testamento. Se inicia una era de ideas claras y limpios modales. Los barrios bajos serán pronto cosa del pasado. Las cárceles y correccionales quedarán vacíos; los transformaremos en graneros y fábricas. Todos los hombres volverán a*

fabricação, importação e venda de bebidas alcoólicas no país (VALOIS, 2016, p. 103).

Seguiram-se, então, o fortalecimento das máfias e o início da internacionalização do crime organizado (RIBEIRO, 2013, p. 26). A demanda, em grande escala, pela bebida, tornada ilegal, e o aproveitamento da oportunidade criada pelo mercado proibido, fez com que as organizações criminosas lucrassem demasiadamente (KARAM, 2016, p. 118). Em consequência, quadrilhas disputavam o mercado da venda de álcool mediante muita violência e troca de tiros (Ibid).

Bastaram três anos de proibição para que fosse criado “um sindicato do crime” (ESCOHOTADO, 1998, p. 488). Foram envolvidas “famílias” judias, que se apoiaram na importação de uísques escoceses e canadenses, irlandesas, que montaram poderosas distribuidoras, e italianas, que, após violentas batalhas com outras “famílias”, chegaram a controlar a metade do negócio do álcool ilegal nos Estados Unidos (Ibid).

Bebidas alcoólicas muito mais danosas à saúde circulavam, pois produzidas e vendidas na clandestinidade (VALOIS, 2016, p. 104). Isso porque os traficantes procuravam concentrar as substâncias ilegais, em razão da necessidade de transportá-las em embalagens menores (Ibid). Durante a época de proibição, o comércio de cerveja e de vinho, por exemplo, perdeu espaço, dando lugar à venda de bebidas muito mais fortes e concentradas – pois mais lucrativas – e, assim, mais perigosas, como uísque e gin (KARAM, 2016, p. 117).

Tudo sem que se conseguisse a diminuição significativa do número de alcoólatras e de usuários casuais das bebidas “proibidas” (Ibid, p. 104)⁴³. A sociedade norte-americana continuava a consumir álcool, “criando-se um ambiente de cinismo cada vez mais difícil de ser camuflado” (Ibid). A adoção de uma política “linha dura” contra os produtores, vendedores e consumidores de

caminhar erguidos, sonreirán todas las mujeres y reirán todos los niños. Se cerraron para siempre las puertas del infierno.” (ESCOHOTADO, 1998, p. 484)

⁴³ Embora alguns estudos tenham tentado demonstrar que a proibição teria, de alguma forma, funcionado, Valois pondera que, sendo as drogas proibidas, “mais suspeita pode recair sobre o objeto da pesquisa, visto que o usuário dessas substâncias vedadas terá poucos incentivos para revelar seu consumo (...)” (VALOIS, 2016, p. 105). Além disso, prossegue, “uma simples lei proibindo já pode ocasionar a mudança nas estatísticas de usuários, pois estes sumirão das estatísticas, mas não do mundo”. O autor ainda menciona estudo de MIRON, professor de economia de Harvard, o qual apresentou argumentos no sentido de que o consumo de álcool já vinha decaindo desde antes da Lei Seca, não se podendo atribuí-lo a ela (idem, p. 106).

bebidas alcoólicas não foi capaz de deixar o cidadão longe de tais substâncias (ESCOHOTADO, 1998, p. 488).

A corrupção foi outra marca da época da vigência da Lei Seca. De 17.972 agentes encarregados de fazer cumprir a lei, 34%, ou seja, 5.990 apresentaram “notas desfavoráveis” em seus prontuários por alguma razão (ESCOHOTADO, 1998, p. 487). Aproximadamente 10% do total (1.604) foram expulsos e processados por extorsão, roubo, falsificação, furto, tráfico ou perjúrio (Ibid). Após o infarto de que foi vítima o então presidente W. G. Harding, seus ministros do Interior, A. Fall, e da Justiça, H. Daugherty, foram condenados por conexão com gangues e contrabando (Ibid).

Quanto à pretensa proteção à saúde pública, a lei Volstead também não cumpriu sua promessa. Isso porque, por exemplo, em 1932 – 12 anos após sua promulgação -, aproximadamente 45.000 pessoas já haviam sido condenadas a penas de prisão por delitos relacionados ao álcool, e mais que o triplo desse número a multas e prisões preventivas (Ibid, p. 488). Só que, na mesma época, quase 30.000 pessoas foram mortas por ingerir álcool metílico e outras destilações venenosas, e algo em torno de 100.000 ficaram com lesões permanentes como cegueira e paralisia (Ibid).

Para Cristiano Maronna:

Nos EUA, durante a Lei Seca (*Volstead Act*), o comércio clandestino de bebidas alcoólicas proporcionou vultosos ganhos financeiros para figuras como Al Capone, Meyer Lansky e Lucky Luciano, entre outros *capí* mafiosos. Nesse caso, a proibição também não foi capaz de impedir que pessoas ingerissem bebidas alcoólicas, mas causou muitos danos sociais, como o aumento da corrupção e de problemas de saúde relacionados ao consumo de bebidas alcoólicas produzidas clandestinamente em precárias condições sanitárias (MARONNA, 2014, p. 47).

As autoridades americanas perceberam que eram incapazes de vencer o mercado ilegal, e, em 1933, foram obrigadas a voltar atrás e revogar a Emenda Constitucional (VALOIS, 2016, p. 109). Até mesmo Paulene Sabin, que havia sido uma das entusiastas da proibição, mudou de opinião, e resumiu em poucas – mas eloquentes – palavras as graves consequências da política adotadas: “Eles pensaram que podiam fazer a proibição tão forte como a Constituição, mas, ao contrário, fizeram a Constituição tão fraca quanto a proibição” (Ibid). Segundo ela, antes seus filhos não tinham acesso ao álcool, mas, depois, podiam adquiri-lo em qualquer esquina (Ibid).

Escohotado faz um apanhado geral do que significou a Lei Seca nos Estados Unidos:

Volstead había prometido que las cárceles y correccionales quedarían vacíos, cerrándose para siempre las puertas del infierno. Una década más tarde, el intento de ilegalizar un vicio individual con indiscriminadas restricciones generales había producido un sistema para satisfacer ese vicio, profundamente infiltrado en la maquinaria pública, que potenciaba tanto la desmoralización y corrupción de los represores como una tendencia a despreciar la ley en buena parte de los ciudadanos (ESCOHOTADO, 1998, p. 489)⁴⁴.

Mesmo com esse exemplo histórico eloquente, a política de guerra – não mais contra o álcool –, capitaneada pelos Estados Unidos e pela ONU, fundada no proibicionismo, e exportada para os mais variados países, mantém-se em vigor até os dias atuais. Os principais documentos da ONU sobre o tema mantêm o foco na repressão das atividades relacionadas às drogas, e trazem como fundamento principal a erradicação das substâncias tidas por ilegais do convívio humano.

1.3 O proibicionismo no cenário internacional: princípios e fundamentos teóricos dos documentos internacionais

Com a instituição da ONU, e com o início dos debates realizados em seu âmbito sobre a questão das drogas, a ideologia fundamentalista-puritana – que vinha ganhando cada vez mais força no período da Liga das Nações – capitaneada pelos Estados Unidos, continuou dando o tom, até se tornar praticamente inquestionável (RIBEIRO, 2014, p. 169). As Convenções da ONU sobre o combate às drogas seguiram tal lógica, engessaram o debate e reafirmaram a política proibicionista como aquela a ser adotada por todos os Estados (Ibid).

⁴⁴ Em 1930, um professor de Harvard escreveu, sobre a prisão de um dos mais conhecidos contrabandistas de álcool dos Estados Unidos, Al Capone: «*Capone ha sido uno de los benefactores de nuestra ciudad [...] Sólo es posible el crimen organizado en el caso de que la sociedad lo pida. La empresa de Capone coincidía con los conceptos morales y legales de la población. La situación era sencillamente ésta: había una demanda de artículos y servicios que no podían satisfacerse de modo legal. En esse momento apareció gente como Sam Torno y Al Capone, que hizo un buen trabajo*». O próprio Capone, de dentro da prisão, disse: «*Soy Un hombre de negocios, y nada más. Gané dinero satisfaciendo las necesidades de la nación. Si al obrar de ese modo infringí la ley, mis clientes son tan culpables como yo [...] Todo el país quería aguardiente, y organicé el suministro de aguardiente. En realidad, quisiera saber por qué me llaman enemigo público. Serví los intereses de la comunidad*» (ESCOHOTADO, 1998, p. 489).

Sobre a forte influência dos norte-americanos na diretriz abarcada pela ONU no que tange à política de drogas, Valois (2016, p. 53) assevera que eles foram os principais mobilizadores da sociedade internacional no sentido de se adotar a postura direcionada à proibição, que, para o autor, se pôde denominar de “um movimento missionário – ou melhor ainda, como diplomacia missionária”⁴⁵. De fato, a cruzada contra as drogas passa a ser “expressão clara do domínio imperialista das potências do primeiro mundo sobre as nações subdesenvolvidas e em desenvolvimento” (MORAIS, LEITE e VALENTE, 2014, p. 200), justificando, sob tal pretexto, a intervenção dos Estados Unidos em diversos países, notadamente da América do Sul e Central (Ibid).

O pilar da intervenção coercitiva sobre o cidadão é a crença de que algumas substâncias provocam embrutecimento moral e intelectual, razão por que são “estupefacientes” (ESCOHOTADO, 1997, p. 29). Em virtude dessa premissa, dois argumentos se apresentaram para justificar a adoção da proibição: um antigo e um moderno. O argumento antigo (predominante no âmbito da Liga das Nações) defendia que apenas alguns poucos compostos químicos deviam ter seu uso desaconselhado, porquanto representavam uma “bênção das mãos dos ‘médicos e cientistas’ e uma maldição nas mãos dos ‘toxicômanos’” (Ibid, p. 30). Esse argumento entrou em crise por ser a-científico, uma vez que ninguém conseguia explicar o porquê de certas substâncias serem consideradas estupefacientes e outras não (Ibid).

Por isso, o conceito passou a ser “ético-legal”, elaborado num sistema de “Listas que marcavam a transição do simples controle prévio à proibição ulterior” (ESCOHOTADO, 1997, p. 31). A partir desse momento, não mais haveria necessidade de explicar a razão de determinadas drogas serem proibidas e outras não (Ibid). Nasceu então o conceito de “psicotrópico” (Ibid).

No seio da ONU foi criado o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), ao qual ficou subordinada a Comissão de Entorpecentes (*Comissiono on Narcotic Drugs* – CDN), que, por sua vez, substituiu o Comitê Consultivo sobre o Ópio da Liga das Nações (VALOIS, 2016, p. 239). Ficou o órgão responsável pelo implemento e pela supervisão das convenções internacionais, bem como pela

⁴⁵ Para Escotado (1997, p. 43), “a cruzada farmacológica foi a invenção de um único país – coincidente de modo pontual com sua ascensão ao estatuto de superpotência planetária -, que a exportou para o Terceiro Mundo mediante uma política de subornos e ameaças”.

elaboração de relatórios e sugestões de revisão a respeito do controle internacional sobre o tema (Ibid)⁴⁶.

O primeiro documento internacional aprovado no âmbito da ONU foi a Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961⁴⁷, que substituiu os tratados até então existentes. Seu conteúdo foi entregue à tutela da Comissão de Entorpecentes e ao Órgão Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (MORAIS, LEITE e VALENTE, 2014, p. 200). Foi atribuída a essa convenção a atual e predominante linha repressiva em matéria de drogas, a qual já se provou fracassada na busca de seus objetivos (Ibid).

A Convenção recuperou e detalhou as determinações vindas da Liga das Nações, tratando, basicamente, de proibir o ópio, a *cannabis* e a cocaína (RIBEIRO, 2013, p. 27). Afora isso, consagrou a ideia predominante na sociedade internacional, qual seja, a de que o combate ao consumo e ao tráfico de drogas tinha como fundamento a proteção do bem jurídico “saúde pública” (MORAIS, LEITE e VALENTE, 2014, p. 201). Por meio da convenção, os países signatários comprometeram-se na “luta contra o ‘flagelo das drogas’ e, para tanto, a punir quem as produzisse, vendesse ou consumisse” (FIORE, 2014, p. 138).

Em seu preâmbulo, a convenção reconhece a toxicomania como um grave mal para o indivíduo e um “perigo social e econômico para a humanidade”, havendo a consciência de que as partes devem “prevenir e combater esse mal”⁴⁸. O documento internacional inovou ao indicar listas de drogas que eram consideradas mais perigosas e outras nem tanto (VALOIS, 2016, p. 256). É o que se percebe da leitura do artigo 2, que elenca algumas medidas de

⁴⁶ Valois (2016, p. 236) acrescenta ainda que Anslinger continuava a ser o principal entusiasta da política internacional proibicionista de combate às drogas: “Para Anslinger e seus seguidores, a tática norte-americana de proibir as drogas no mundo todo e, assim, eliminá-las da face da terra, não tinha dado certo porque não tinha sido seguida por todos os países. A ONU aparecia como nova oportunidade para se seguir a estratégia pensada pelos proibicionistas da América do Norte”.

⁴⁷ A Convenção ocorreu em Nova Iorque, de 24 de janeiro a 25 de março de 1961, e foi promulgada no Brasil pelo Decreto 54.216, de 27 de agosto de 1964. Os EUA, embora tenham participado ativamente da elaboração da Convenção, somente a ela aderiu em 25 de março de 1967 (VALOIS, 2016, p. 260).

⁴⁸ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54216-27-agosto-1964-394342-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 21 nov.18.

fiscalização mais ou menos severas, dependendo da lista em que se encontra a droga⁴⁹.

Em seu artigo 22, a Convenção impõe que a proibição do cultivo das drogas consideradas mais danosas é a medida mais capaz de proteger a saúde pública e conter o tráfico ilícito⁵⁰. As partes se comprometeram ainda a prevenir

⁴⁹ ARTIGO 2

Substâncias sujeitas à fiscalização

1. Com exceção das medidas de fiscalização que se limitam a determinados entorpecentes as substâncias da Lista I estarão sujeitas a todas as medidas de fiscalização aplicáveis aos entorpecentes em virtude da presente Convenção e, em particular às previstas nos artigos 4 (c) 19 - 20 - 21 - 29 - 30 - 31 - 32 - 33 - 34 e 37.

2. Os entorpecentes da Lista II estarão sujeitos às mesmas medidas de fiscalização dos da Lista I com exceção das medidas previstas no artigo 30, parágrafo 2 e 5 no que se refere ao comércio a varejo.

3. Os preparados não incluídos na Lista III estarão sujeitos à mesma fiscalização que os entorpecentes neles contidos mas as estimativas (artigo 19) e as estatísticas (artigo 20) que não se ferirem a esses entorpecentes não serão exigidas com relação aos referidos preparados nem lhe serão aplicados os dispositivos do artigo 29 (parágrafo 2. c), do artigo 30 (parágrafo 1º b, II).

4. Os preparados da Lista III estarão sujeitos às mesmas medidas de fiscalização que os que contenham entorpecentes da Lista II. Não se lhes aplicarão, entretanto, as disposições do artigo 31, parágrafos 1 (b) e 4 a 15, e para os fins de estimativa (artigo 19) e de estatística (artigo 20) a informação exigida se restringirá às quantidades de entorpecentes usados em sua fabricação.

5. Os entorpecentes da Lista IV serão também incluídos na Lista I e estarão sujeitos a todas as medidas de fiscalização aplicáveis aos entorpecentes que figuram nesta última Lista, e mais as seguintes:

a) as Partes adotarão todas as medidas especiais de fiscalização que julguem necessárias em vista das propriedades particularmente perigosas dos entorpecentes visados; e

b) as Partes proibirão a produção, fabricação, exportação e importação, comércio, posse ou uso de tais entorpecentes, se, no seu conceito pelas condições existentes em seu país este é o meio mais eficaz de proteger a saúde e bem-estar público. Esse dispositivo não se aplicará as quantidades necessárias para pesquisa médica e científica apenas, incluídas as experiências clínicas com tais entorpecentes feitas sob ou sujeitas às supervisão e fiscalização das ditas Partes.

6. Além das medidas de fiscalização aplicáveis a todos os entorpecentes da Lista I, o ópio estará sujeito às disposições dos artigos 23 e 24; a folha de coca às dos artigos 26 e 27 e a canabis às do artigo 28.

7. A dormideira, o arbusto de coca e a planta de canabis, palha da dormideira e as folhas de canabis estarão sujeitos, às medidas de fiscalização prescritas nos artigos 22 a 24; 22, 26 e 27; 22 e 28; 25 e 28, respectivamente.

8. As Partes farão todo o possível para aplicar medidas práticas de fiscalização a substâncias não sujeitas às disposições desta Convenção, mas que podem ser utilizadas na fabricação ilícita de entorpecentes.

9. As Partes não estarão obrigadas à aplicação das disposições da presente Convenção aos entorpecentes comumente usados na indústria para fins não médicos ou científicos desde que:

a) assegurem, por apropriado método de desnaturação ou por outros meios, que os entorpecentes dessa forma usados não venham prestar-se o uso indébito ou produzir efeitos nocivos (artigo 3, (parágrafo 3) e que as substâncias perigosas não possam ser praticamente recuperadas; e

b) incluam nos dados estatísticos (artigo 20) fornecidos as quantidades de cada entorpecentes desta forma utilizado.

⁵⁰ ARTIGO 22

Dispositivo especial aplicável ao cultivo

Quando as condições existentes no país ou num território de uma das partes indicarem a juízo deste último, que a proibição do cultivo da dormideira, do arbusto de coca e da planta da canabis

e reprimir o tráfico de drogas, prestando mútua assistência nessa “luta”⁵¹, além de criminalizar, “especialmente com pena de prisão ou outras de privação de liberdade” diversas condutas que envolvessem a produção e a circulação das drogas ilícitas⁵².

A segunda Convenção sobre política de drogas no âmbito da ONU, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, deu-se em Viena, no ano de 1971, e reafirmou o propósito proibicionista em face do movimento contracultural dos anos 1960 (VALOIS, 2016, p. 277).

O preâmbulo desse documento é quase idêntico ao da convenção de 1961, mas a palavra “estupefacientes” é trocada pela expressão “substâncias psicotrópicas”⁵³, embora não haja uma definição do que signifique⁵⁴. Uma nota digna de destaque quanto a essa convenção é que ela visa a banir o LSD e as novas drogas sintéticas (RIBEIRO, 2013, p. 27), incluindo-as na Lista 1 (a das drogas consideradas mais danosas).

A comunidade internacional aceitava mais uma vez as diretrizes norte-americanas, que eram simplesmente proibir o uso médico dos fármacos visionários e deixar impossível na prática qualquer tipo de experimentação científica com eles (ESCOHOTADO, 1998, p. 678). As substâncias rigorosamente proibidas (Lista 1) careciam de tolerância e caráter aditivo; tinham uma toxicidade irrisória comparada com as outras (Ibid), mas, mesmo assim,

é a medida mais adequada para proteger a saúde pública e evitar que os entorpecentes sejam usados no tráfico ilícito, a Parte em causa proibirá aquele cultivo.

⁵¹ ARTIGO 35

Ação contra o tráfico ilícito

Tendo na devida conta os seus sistemas constitucional, legal e administrativo, as Partes:

- a) adotarão medidas, no plano nacional, para a coordenação da ação preventiva e repressiva contra o tráfico ilícito, podendo designar um organismo adequado que se encarregue desta coordenação;
- b) prestar-se-ão mútua assistência na luta contra o tráfico ilícito de entorpecentes;

⁵² ARTIGO 36

Disposições Penais

1. Com ressalva das limitações de natureza constitucional, cada uma das Partes se obriga a adotar as medidas necessárias a fim de que o cultivo, a produção, fabricação, extração, preparação, posse, ofertas em geral, ofertas de venda, distribuição, compra, venda, entrega a qualquer título, corretagem, despacho, despacho em trânsito, transporte, importação e exportação de entorpecentes, feitos em desacordo com a presente Convenção ou de quaisquer outros atos que, em sua opinião, contrários à mesma, sejam considerados como delituosos, se cometidos intencionalmente, e que as infrações graves sejam castigadas de forma adequada, especialmente com pena prisão ou outras de privação da liberdade.

⁵³ Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/MLA/pt/bra/pt_bra_1971_convencao_substancias_psicotropicas.pdf> Acesso em 11dez.18.

⁵⁴ Escotado manifesta que “será tal cualquiera incluida en las Listas I, II, III e IV” (1998, p. 675).

sequer sua fabricação, importação, exportação, comércio e posse foram mencionadas na convenção – como foram as substâncias previstas nas demais listas.

As substâncias da Lista 1 eram cientificamente promissoras, não somente a nível terapêutico, mas também para conhecer melhor o sistema nervoso humano, enquanto as demais nada mais eram do que sucedâneos melhores ou piores de cocaína e opiáceos (ESCOHOTADO, 1998, p. 678). Sintetizando:

Hubiera sido por eso más veraz declarar que algunos fármacos se consideraban espiritualmente subversivos y se prohibían por eso — fuesen o no prometedores para el progreso del conocimiento humano, y aunque su investigación resultase apoyada por algunos de los hombres más destacados del siglo—, en vez de pretextar que la fiscalización sobre los «estupefacientes» tradicionales se extendía ahora también a las sustancias «psicotrópicas». Primero, porque quedaron fuera de esa etiqueta muchos psicofármacos creadores de tolerancia y en algunos casos de adicción — cafeína, antihistamínicos, tranquilizantes distintos del meprobamato y neurolépticos—, que por entonces eran (aparte del alcohol, el café, el té y el tabaco) precisamente las drogas más vendidas en el mundo. Segundo, porque se incumplía la expresa declaración del preámbulo del Convenio, al «reconocer que es indispensable y no debe restringirse indebidamente la disponibilidad de sustancias psicotrópicas para fines médicos y científicos»; lo declarado en el preámbulo simplemente no era compatible con la restricción establecida por el art. 7 de fármacos de la Lista I (Ibid).

Durante as discussões que levaram à elaboração da Convenção, houve uma grande quantidade de representantes de indústrias farmacêuticas, os quais inclusive acompanhavam os delegados de alguns países (VALOIS, 2016, p. 282). Uma verdadeira invasão dos representantes desse ramo, tanto disfarçados de agentes diplomáticos, como eles mesmos circulando entre as delegações (Ibid). O próprio Adolfe Lande, que elaborou os textos-base para a conferência, compareceu ao encontro como representante de um conglomerado farmacêutico (*Pharmaceutical Manufactures Association*) (Ibid, p. 283). Como resultado, foram criadas regras administrativas de controle dos psicotrópicos de acordo com o interesse da indústria farmacêutica (Ibid).

Os Estados comprometeram-se a adotar uma série de medidas para substâncias novas, que não estivessem sob controle internacional, prevendo um procedimento para sua inclusão nas listas proibidas, com a participação da CDN (da ECOSOC) e da Organização Mundial da Saúde (OMS)⁵⁵. Se a decisão fosse

⁵⁵ ARTIGO 2º
Âmbito do Controle de Substâncias

pela inclusão, as partes se comprometeriam a implementar uma série de medidas para seu controle, no prazo de 180 dias (art. 2, par. 7).

A Convenção também procurou controlar os chamados “preparados”, ou seja, “qualquer solução ou mistura, em qualquer estado físico, que contenha uma ou mais substâncias psicotrópicas, ou uma ou mais substâncias psicotrópicas em doses” (art. 1º, “f”), dispondo que estavam sujeitos “às mesmas medidas de controle que a substância psicotrópica nele contida” (art. 3º, 1).

Com relação às substâncias incluídas na Lista I, o art. 7º, “a”, da convenção estipula que as partes devem proibir todo o uso, “exceto para fins médicos muito limitados, por pessoa devidamente autorizada”, demonstrando que tais drogas são consideradas mais perigosas que as das outras listas. Quanto às demais listas, as partes obrigaram-se a exigir licença ou outra medida semelhante para sua fabricação, comércio e distribuição (art. 8º, 1), e exigir receita médica para uso individual (art. 9º, I).

1. Se uma parte ou a Organização Mundial da Saúde forem informadas sobre uma substância que ainda não esteja sob controle internacional e tal informação parecer indicar, em sua opinião, a necessidade de incluir a substância em apreço em qualquer das Listas da presente Convenção, notificará o fato ao Secretário-Geral, fornecendo-lhe informações que fundamentem a notificação. Aplica-se, também, o procedimento acima quando uma parte ou a Organização Mundial da Saúde dispuser de informações que justifiquem a transferência de uma substância de uma lista para outra, ou a retirada de uma substância das listas.

2. O Secretário-Geral deverá transmitir tal notificação, bem como qualquer informação que considere relevante, às partes, à Comissão e, quando a notificação for feita por uma parte, à Organização Mundial da Saúde.

3. Se a informação transmitida juntamente com a notificação indicar a conveniência da inclusão da substância na Lista I ou na Lista II em conformidade com o parágrafo 4, as partes deverão examinar, à luz de toda a informação que lhes for disponível, a possibilidade da aplicação provisória à substância de todas as medidas de controle aplicáveis às substâncias incluídas na Lista I ou na Lista II, conforme o caso.

4. Se a Organização Mundial da Saúde concluir:

a) que a substância tem a capacidade de produzir

(I) (1) um estado de dependência; e

(2) estímulo ou depressão do sistema nervoso central, provocando alucinações ou perturbações das funções motoras, ou do raciocínio, ou do comportamento, ou da percepção

ou do estado de ânimo, ou

(II) abusos e efeito nocivo semelhantes aos de uma substância constante das Listas I, II, III ou IV, e b) que existam provas suficientes de que está ocorrendo ou é provável que venha a ocorrer, abuso de substância de forma a constituir-se um problema de saúde pública ou social, que justifique sua colocação sob controle internacional, a Organização Mundial da Saúde deverá enviar à Comissão uma apreciação da substância, inclusive até que ponto vai o abuso, ou possivelmente ir, o nível de gravidade dos problemas sociais e de saúde pública e o grau de utilidade médico-terapêutica da substância, juntamente com recomendações de medidas de controle, se necessárias, que seriam indicadas à luz de sua apreciação.

5. A Comissão, levando em conta a comunicação da Organização Mundial da Saúde cuja apreciação será imperativa quanto aos aspectos médicos e científicos, e tendo em mente os fatores econômicos, sociais, legais, administrativos e outros que julgar relevantes, poderá acrescentar a substância às Listas I, II, III ou IV. A Comissão poderá solicitar mais informações junto à Organização Mundial da Saúde ou a qualquer outra fonte adequada.

O art. 19 traz medidas a serem tomadas pelo Órgão Internacional de Controle de Entorpecentes⁵⁶ (previsto na Convenção de 1961) para assegurar a execução das disposições do documento. Foi atribuída ao órgão a incumbência de preparar relatórios anuais contendo uma análise de informações estatísticas (art. 18, 1). Ganhou o órgão ainda o direito de “pedir explicações” a governos de países ou regiões em que houvesse suspeita de não cumprimento (art. 19, 1, “a”), podendo “chamar a atenção” das partes e até mesmo recomendar que elas suspendessem a importação e/ou a exportação de uma determinada substância psicotrópica (art. 19, 2).

Com relação ao consumo, as partes comprometeram-se a adotar as medidas para impedir o abuso das substâncias proscritas “e para a pronta identificação, tratamento, pós-tratamento, educação, reabilitação e reintegração social” dos envolvidos (art. 20, 1). Para o tráfico ilícito, por outro lado, manteve a obrigação das partes em prever a sanção adequada, especialmente de prisão ou outra privativa de liberdade (art. 22, 1).

Durante os anos 1980, é novamente alterado o entendimento consagrado nos documentos anteriores. Os bens jurídicos protegidos com o combate à comercialização e uso indevido de narcóticos passam a ser dois: *o bem-estar físico e moral e o desenvolvimento da juventude* (ampliação do âmbito de proteção) (MORAIS, LEITE e VALENTE, 2014, p. 201-202). As drogas passam a ser entendidas como um fator criminógeno, e não mais somente um mal à “saúde pública” (Ibid, p. 202). Inicia-se, assim, uma cruzada ainda mais rigorosa contra a venda e o consumo de substâncias consideradas ilícitas (Ibid).

Ocorre, então, a *Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas*, de 1988⁵⁷, também em Viena. Essa Convenção consagrou a *War on Drugs* como política de controle do uso e da difusão das drogas ilícitas. Seus trabalhos iniciaram-se com a constatação de que os tratados anteriores sobre a questão (1961 e 1971) acabaram falhando no intuito de erradicar as drogas do planeta (MORAIS, LEITE e VALENTE, 2014, p. 216).

⁵⁶ Disponível em <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/jife.html>> Acesso em 05 fev..2019.

⁵⁷ No Brasil, a convenção foi promulgada pelo Decreto n. 154, de 26 de junho de 1991. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm> Acesso em 17dez.18.

A Convenção de Viena, como ficou conhecida, confirmou e fortaleceu a política proibicionista-punitiva como principal meio de enfrentamento do crime organizado e suas estratégias delitivas, como, por exemplo, a lavagem de capitais (RIBEIRO, 2013, p. 27). Elevou, outrossim, o tratamento punitivo para usuários, recomendando expressamente sua criminalização, segundo o art. 3º, 2, da Convenção⁵⁸.

Nos anos anteriores de proibição, passados sob a égide das outras duas convenções (de 1961 e de 1971), foram criados e fortalecidos grupos criminosos organizados, que lucraram intensamente com o comércio ilegal de drogas (VALOIS, 2016, p. 291). Ao mesmo tempo, foi forjado, de maneira quase inquestionável, o pensamento difundido nos Estados Unidos, de que só o combate, a guerra e a criminalização poderiam fazer frente ao problema (Ibid). Muitos juízes, promotores, policiais e diplomatas, em 1988, haviam nascido e crescido no ambiente da proibição, “sem capacidade de pensar o mundo diferente” (Ibid⁵⁹).

O artigo 3, parágrafo 6, dá bem o tom bélico da convenção, assegurando às partes um poder legal discricionário, que possa ser “exercido para dotar de eficiência máxima as medidas de detecção e repressão desses delitos”, levando-se em conta a necessidade de exercer um efeito dissuasivo à sua prática. É dizer, a preocupação maior é dissuadir a prática das condutas ilícitas, de preferência com as medidas mais duras possíveis.

⁵⁸ “Reservados os princípios constitucionais e os conceitos fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Parte adotará as medidas necessárias para caracterizar como delito penal, de acordo com seu direito interno, quando configurar a posse, à aquisição ou o cultivo intencionais de entorpecentes ou de substâncias psicotrópicas para consumo pessoal, contra o disposto na Convenção de 1961, na Convenção de 1961 em sua forma emendada, ou na Convenção de 1971”.

⁵⁹ O autor faz um apanhado do pensamento acrítico dominante no mundo naquela quadra histórica que vale o registro: “O discurso restrito – reduzidor das próprias iniciativas por ele pretendidas – dos funcionários de cada país nas conferências sobre drogas, continua sendo resultado dos ‘limitados conhecimentos sobre o tema’ desses funcionários, mas, mais próximos do fim do Século XX, no auge da cruzada contra as drogas, é maior a impossibilidade de se pensar diferente, de se fugir de um pensamento policial a respeito das drogas. Ao desconhecimento, despreparo e conformismo dos diplomatas se soma o senso comum de que o comércio de determinadas substâncias tem que ser – só pode ser – tratado como crime, um senso comum que para muitos diplomatas de 1988 e, principalmente, para os de hoje em dia, é de berço, ele não imagina a possibilidade de regulamentação das drogas sem encarceramento. Não importa que todo esse tempo de proibição só tenha feito aumentar a criminalidade, não só dos grupos organizados efetivamente vivendo do comércio ilegal, mas também do Estado, vez que milhões de dólares administrados por grupos criminosos altamente integrados à sociedade não teriam como não se misturar às atividades do setor privado ou às do próprio governo, levando a um estado de corrupção amplo” (VALOIS, 2016, p. 291).

A Convenção traz também uma série de medidas repressivas e procedimentos a serem adotados pelos governos, como o confisco de bens (art. 5⁶⁰), extradição de pessoas envolvidas com o tráfico (art. 6), a assistência judiciária recíproca entre Estados (art. 7) e a transferência de procedimentos penais (art. 8). O art. 14 elenca medidas para “Erradicar o Cultivo Ilícito de Plantas das Quais se Extraem Entorpecentes” e para eliminar a demanda por entorpecentes e substâncias psicotrópicas. Nota-se que o objetivo – deveras pretensioso – do documento é livrar completamente o mundo das drogas.

Ainda que não o mencione expressamente, a Convenção de Viena foi o primeiro instrumento internacional que tratou da lavagem de capitais. No art. 5^o, parágrafo 6, do documento, é permitida a aplicação do confisco e de outras medidas se o produto adquirido com o tráfico ilegal houver sido “transformado ou convertido em outros bens”. A partir dessa disposição, foi possível que o instituto evoluísse, permitindo o bloqueio e o confisco do produto e do proveito da venda de drogas, notadamente quando injetados no mercado legal.

Anos depois da vigência das três principais convenções sobre o enfrentamento do problema das drogas, não houve avanço significativo nas intenções manifestadas pelas partes envolvidas. As manifestações posteriores dos órgãos da ONU mantêm o foco no combate intransigente às atividades de produção, distribuição, armazenamento, transporte e consumo das drogas tidas como ilícitas.

A Assembleia Geral da ONU resolveu, em Sessão Especial realizada em 1998, ratificar os tratados anteriores e fixar o ano de 2008 como um marco para eliminar ou diminuir significativamente a produção, o comércio e o tráfico de substâncias psicotrópicas no planeta, incluindo drogas sintéticas (UN, 1999, p. 4)⁶¹. Naquela oportunidade, os Estados membros declararam que chamavam a

⁶⁰ Sobre o confisco, a Convenção o permite provisório ou definitivo (art. 5, 2), exigindo das partes que abdicuem de descumpri-la “alegando sigilo bancário”. Além disso, há, no mesmo artigo, no parágrafo 7, a inversão do “ônus da prova com respeito à origem lícita do suposto produto ou outros bens sujeitos a confisco”. A limitação de direitos fundamentais é a tônica das Convenções da ONU sobre o combate às drogas.

⁶¹ UN. *Special Session of the General Assembly Devoted to Coutering the World Drug Problem Together*. 8-10 June 1998. Declaration on the guiding principles of drug demand reduction. 1. The Challenge; p. 04. Disponível em <http://www.unodc.org/pdf/report_1999-01-01_1.pdf> Acesso em 13ago.2018. Em seu discurso de abertura do evento, o então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, declarou que esperava que o evento fosse aquele em que a comunidade internacional encontraria um campo comum na missão de criar em momento em direção a um mundo livre das drogas no século 21 (UN, 1999, p. 1).

comunidade internacional para promover uma sociedade livre do abuso de drogas, o que não poderia, de forma nenhuma, tornar-se um meio de vida aceitável (Ibid).

Afora isso, reconheceram que a redução da demanda seria um indispensável pilar no enfrentamento global do problema (Ibid, p. 5). Também foi reafirmado no encontro que havia a necessidade de um plano de cooperação internacional para erradicar o cultivo de drogas ilegais, o que incluiria os “setores vulneráveis” envolvidos nesse mercado em atividades econômicas viáveis, havendo ainda a necessidade de proteção do meio ambiente (Ibid, p. 6).

Posteriormente, a Comissão sobre Drogas Narcóticas da ONU (CDN, 2008), em sua 51ª Sessão, realizada em 2008, manteve a mesma política, fixando metas de reduzir significativamente a demanda por drogas ilícitas e prosseguir no enfrentamento do tráfico ilícito⁶², mesmo não havendo demonstrações fáticas de que a meta anterior fora alcançada (UN, 2008, p. 2)⁶³.

Todavia, nota-se que o tom do documento é diferente dos anteriores, na medida em que enfatiza a necessidade de se adotar o “desenvolvimento alternativo” (*Alternative Development*), objeto de uma publicação da ONU de 2005⁶⁴, reconhecendo que a produção ilícita de narcóticos está frequentemente relacionada à pobreza, a condições frágeis de saúde e ao analfabetismo, e que qualquer política de combate às drogas deve incluir uma abordagem de integração social (Ibid, p. 3).

Surge, então, uma tendência mundial no sentido de perceber a necessidade de cambiar o foco de enfrentamento do problema. Importantes países⁶⁵ começam a deixar de tratar a questão das drogas somente com a criminalização, e passam a pensar em alternativas menos drásticas – e quiçá mais eficientes (MARONNA, 2014, p. 60). A descriminalização e a regulamentação de algumas condutas relacionadas às drogas, e a atenção à

⁶² UN. *Report on the fifty-first session (28 November 2007 and 10-14 March 2008)*. Economic and Social Council. Official Records, 2008, Supplement n. 8. Disponível em <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V08/529/94/PDF/V0852994.pdf?OpenElement>> Acesso em 08 jan.19.

⁶³ Embora o documento aponte alguns avanços no enfrentamento do problema em regiões como os Andes e o Sudeste da Ásia, bem como a abordagem dada por países como a Tailândia.

⁶⁴ *Alternative Development: a Global Thematic Evaluation*. Report of the International Narcotics Control Board for 2005 (United Nations publication, Sales n°. E.06.XI.2).

⁶⁵ Como, por exemplo, Portugal, Espanha, Uruguai e alguns estados dos Estados Unidos,

saúde do usuário, aparecem como alternativas promissoras (SHECAIRA, 2014, p 246).

A já mencionada Comissão Global sobre Política de Drogas⁶⁶ – composta de ex-presidentes de países de várias partes do mundo⁶⁷, líderes políticos, sociais e religiosos e até mesmo pelo ex-Secretário Geral da ONU Kofi Annan – é um exemplo de como a comunidade internacional vem enxergando a questão sob outro enfoque. A Comissão divulga periodicamente publicações com orientações sobre como adotar políticas de drogas que respeitem os direitos humanos⁶⁸.

Em 2014, a comissão apresentou o relatório chamado *Taking Control: Pathways to Drug Policies That Work*⁶⁹, com cinco passos para reformular a política de drogas. São eles: 1) priorizar a saúde pública; 2) assegurar acesso a medicamentos controlados; 3) descriminalizar o consumo pessoal e a posse de drogas; 4) liberar alternativas punitivas para atores de crimes não violentos e promover, para eles, esforços para o desenvolvimento socioeconômico de longa duração; e 5) regulamentar o mercado de drogas, a fim de atingir o crime organizado e sua influência corrupta e violenta (GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2014)⁷⁰.

No mesmo sentido, o objetivo 3.5 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU⁷¹ prevê a necessidade de “reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e uso nocivo do álcool”. Ao mesmo tempo, o objetivo 3.8 procura “atingir a cobertura universal de saúde” e o acesso “a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais”. O objetivo 3.c prevê que os Estados nacionais devem aumentar “substancialmente o financiamento da saúde” e o “recrutamento, treinamento e desenvolvimento” dos

⁶⁶ Disponível em <<http://www.globalcommissionondrugs.org>> Acesso em 05-02-2019.

⁶⁷ Dentre os integrantes da comissão estão os ex-presidentes do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, da Colômbia, César Gaviria, e do México, Ernesto Zedillo.

⁶⁸ Disponível em <<http://www.globalcommissionondrugs.org/about-usmission-and-history/>> Acesso em 14jan.18.

⁶⁹ GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. *Taking control: pathways to drug policies that work*. September – 2014. Disponível em: <<http://www.globalcommissionondrugs.org/about-usmission-and-history/>> Acesso em 14 jan.19.

⁷⁰ Voltar-se-á a este assunto no terceiro capítulo deste trabalho, quando será abordada a necessidade de se adotar uma política de drogas consentânea com os direitos humanos.

⁷¹ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/20160119-ODS.pdf>. Acesso em 16 ago. 2019.

profissionais dessa área. Conclui-se, assim, que a ONU pretende prevenir o abuso de drogas, mas de acordo com a melhor técnica dos serviços de saúde pública.

Em suma, o modelo de enfretamento adotado no âmbito internacional tem dois princípios como fundamento: (i) um moral-religioso, que prega a abstinência como única possibilidade da relação das pessoas com as drogas, e (ii) outro higienista, que idealiza um mundo livre de drogas. Ambos, conjugados, resultam na proibição de qualquer forma de consumo, comércio ou produção das substâncias tidas por ilegais. Tais condutas, por essa razão, são criminalizadas e punidas com penas privativas de liberdade e até mesmo – em alguns países – com penas corporais (RIBEIRO, 2014, p. 26-27).

A chamada “Guerra às Drogas”, ou *War on Drugs*, possui três características principais. A primeira é a estruturação de um modelo que se pauta na proibição e na repressão. Está inserido num sistema maniqueísta em que as drogas devem ser extirpadas do mundo. A segunda é a busca pela obtenção de um consenso entre os governos nacionais “perceptível pelo estabelecimento de fórmulas que procuram rotular a questão das drogas como um problema mundial uniforme” (MORAIS, LEITE e VALENTE, 2014, p. 216). Por fim, tem-se o interesse manifesto de harmonização legislativa entre todos os países que assinaram o tratado, sendo nada mais que uma decorrência do segundo (Ibid, p. 2017).

Uma das premissas do paradigma proibicionista é que o consumo de drogas é absolutamente prescindível e danoso, razão que justifica sua proibição (FIORE, 2014, p. 140-141). Para essa premissa: não há quantidade ou nível seguro para a utilização dessas drogas; elas necessariamente provocam dependência, que é uma patologia; fazem com que usuários procurem a substituição por outras substâncias; levam à violência (Ibid). A segunda é aquela para a qual a atuação ideal do Estado é criminalizar a circulação e o consumo de drogas, única forma de combater o mal que elas representam (Ibid).

O primeiro movimento político-criminal da guerra às drogas – e que basicamente vigora até hoje – foi o denominado de *terror intervencionista* (SHECAIRA, 2014, p. 238). Essa estratégia é baseada em quatro aspectos: (a) *o princípio da alienus*, para o qual a droga e os envolvidos com ela são externos à sociedade, não sendo vistos como parte dela; (b) *princípio da agonística*,

segundo o qual a ação a ser adotada é necessariamente bélica, pois visa a combater um inimigo poderoso; (c) *princípio da erradicação*, que objetiva uma sociedade livre das drogas, não admitindo soluções intermediárias; (d) *princípio do “vale tudo”*, conforme o qual todos os meios de combate são legítimos e devem ser utilizados (Ibid)⁷².

Além de ser incapaz de atingir seu objetivo, ou seja, livrar o mundo e o ser humano das drogas – pois impossível – o resultado da política de guerra adotada é a violação dos mais variados direitos humanos. A limitação – quando não a supressão completa – de liberdades fundamentais é justificada pela necessidade de se “combater” o mal das drogas. O traficante é visto como um inimigo, responsável por toda a tragédia causada pelo consumo abusivo das drogas ilegais, motivo por que o ordenamento jurídico pode – e deve – ser afastado (velada ou expressamente) em nome da paz social.

Só que, como já se adiantou, não é o que acontece. As consequências da política internacional de combate às drogas são mais danosas que o consumo das drogas em si. É o que se procurará demonstrar no próximo capítulo deste trabalho.

⁷² O autor acrescenta ainda: “A conjugação dessas ideias determina uma multiplicidade de pequenas batalhas pautadas pela fúria irracional e paixão visceral; compreendem o terrorismo mediático e o envolvimento religioso maniqueísta que oscila entre o olhar divino e o diabólico; exacerbam os pânicos morais, as declarações ensandecidas por parte dos políticos e, por fim, a insanidade generalizada dos países que torram milhões em uma guerra de antemão perdida e que a experiência de cada dia está a indicar que é uma política pública cara e totalmente ineficaz”.

2. IMPLICAÇÕES DA ATUAL POLÍTICA INTERNACIONAL DE COMBATE ÀS DROGAS PARA OS DIREITOS HUMANOS

2.1 QUESTÕES INDIVIDUAIS

2.1.1 A criminalização do usuário: marginalização e exclusão social

Desde que se declarou expressamente “guerra às drogas”, de acordo com os documentos internacionais citados no capítulo anterior, apostou-se intensamente na criminalização do usuário das substâncias tidas por ilícitas (item 1.3 supra). Imaginou-se que o Direito Penal poderia desestimular as pessoas a procurar as drogas (CARVALHO, 2014, p. 201).

Para Carvalho, a lógica é que os indivíduos recusariam entrar no caminho das drogas tão somente em razão da ameaça de uma pena criminal, é dizer, “o direito penal crê ilusoriamente que o processo criminalizador representa eficaz instrumento para o controle/erradicação do uso das drogas ilícitas”⁷³ (Ibid). Ribeiro assevera que, sobre as políticas públicas relacionadas às drogas, o debate “é inexistente ou superficial, esgotando-se, na maioria das vezes, na promoção de medidas repressivas” (RIBEIRO, 2013, p. 20). A crença, sempre alimentada pelos meios de comunicação de massa, é na “eficiência do direito penal e suas agências de controle social” (Ibid).

Inicialmente, no âmbito do Direito Penal, tem-se que a criminalização do porte de drogas para consumo próprio⁷⁴ viola os mais elementares princípios de

⁷³ Sobre a pretensão do direito penal no tema, acredita-se “que a criminalização impediria a propagação da dependência, possibilitaria a reabilitação do adicto e a ressocialização dos envolvidos no comércio ilegal. Sua autoimagem reforça o mito no qual a criminalização das drogas atuaria como (a) contramotivação (coação psicológica), (b) recuperando os dependentes (prevenção especial) e (c) impedindo-os que, em razão do vício, cometam delitos de outra natureza (proliferação da violência)” (CARVALHO, 2014, p. 201).

⁷⁴ Atualmente, no Brasil, as condutas consideradas criminosas envolvendo o porte de drogas para consumo pessoal estão no art. 28, *caput* e parágrafo 1º, e art. 33, parágrafos 2º e 3º, da Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006.

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.

§ 1º Às mesmas medidas submete-se quem, para seu consumo pessoal, semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica.

um Estado Democrático de Direito (KARAM, 2016, p. 114). O tipo penal vai de encontro aos princípios da **lesividade penal**⁷⁵, da **intimidade** e da **vida privada**, dentre outros, conforme sustenta Carvalho, para quem “a previsibilidade de condutas autolesivas e que não violam terceiros (crimes sem vítimas) como delito desqualificam qualquer justificativa incriminadora razoável” (CARVALHO, 2013, p. 226).

A tipificação penal do usuário é um contrassenso: pune-se o cidadão para protegê-lo dele mesmo (KARAM, 2013, p. 6). Pune-se tão somente a autolesão, sem que a conduta represente perigo para terceiros, o que é uma exigência do direito penal constitucional (CARVALHO, 2013, p. 226). Usa-se o Direito Penal para tutelar valores morais, criminalizando pessoas pelo que são (pela vida que levam), e não pelo que fazem (Ibid, 227).

Sustenta-se que a objetividade jurídica da tipificação legal é a saúde pública (VALOIS, 2016, p. 433). Todavia, este bem jurídico é caracterizado por sua imaterialidade; não é empiricamente demonstrável (KARAM, 2013, p. 6). É isenta, portanto, de significado:

A desvinculação de regras criminalizadoras da afetação de direitos individuais dilui o indivíduo em uma abstrata coletividade, despersonalizando-o e conduzindo-o ao anônimo papel de instrumento a serviço de fins que, divorciados da referência individualizadora, sacrificam a liberdade e alimentam totalitarismos de todos os matizes. A visão de que abstratos interesses de uma também abstrata sociedade devessem prevalecer sobre os direitos individuais não esconde essa inspiração totalitária. A sociedade há de ser concretizada. A sociedade não é algo abstrato, mas sim um conjunto de indivíduos concretos (Ibid).

Santos defende que o princípio da lesividade “*impele criminalização primária ou secundária* excludente ou redutora das liberdades constitucionais” (SANTOS, 2014, p. 26). Sobre ser crime de perigo abstrato – outro fundamento invocado –, Gomes argumenta: “em virtude do princípio da ofensividade, pode-

Art. 33. (...)

§ 2º Induzir, instigar ou auxiliar alguém ao uso indevido de droga:

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa de 100 (cem) a 300 (trezentos) dias-multa.

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

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

⁷⁵ Optou-se por destacar em negrito todos os direitos humanos violados com a política internacional de drogas.

se enfatizar que o perigo abstrato é totalmente incompatível com o Direito penal do *jus libertatis*” (GOMES, 2007, p. 508).

A lesividade penal, calcada na efetiva afetação do bem jurídico para o fim de legitimar o poder punitivo, é muito bem exposta por Zaffaroni et al., para quem “o pragma típico se determina desde logo pela função sistemática, que importa um âmbito máximo de antinormatividade, porém só se confirma com a simultânea constatação de sua conflitividade” (ZAFFARONI et al. 2010, p. 212), sem a qual se pode culminar na exclusão do tipo penal.

Por meio da “função conglobante⁷⁶ do tipo objetivo se estabelece a própria existência do conflito, o que pressupõe comprovar tanto sua lesividade quanto seu pertencimento a um sujeito”, sendo “inconcebível a criminalização de um programa que não implique qualquer ofensa a outrem (representado no bem jurídico)” (Ibid, p. 212).

Sem lesão ou perigo concreto de lesão a bem jurídico relevante – e de terceiros – ilegítima (e contraproducente) a criminalização do porte de drogas para consumo pessoal (KARAM, 2016, p. 115). Não está o Estado legitimado a “intervir em condutas que não envolvam risco concreto, direto e imediato para terceiros”, não podendo criminalizar o perigo de autolesão (Ibid)⁷⁷.

Foi o que constou, por exemplo, do voto do ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, relator do Recurso Extraordinário n. 635.659, que discute a constitucionalidade do art. 28 da Lei 11.343/2006. Segundo o recurso, interposto pela Defensoria Pública de São Paulo, a criminalização da conduta viola as garantias constitucionais da intimidade e da vida privada, além de não irradiar efeitos para além da esfera de existência do agente⁷⁸.

⁷⁶ A tipicidade conglobante, de acordo com Zaffaroni [et al.] (2010, p. 213), significa que “um pragma não é típico simplesmente por reunir os elementos característicos do respectivo tipo sistemático, exigindo-se ademais seja ele antinormativo, ou seja, que efetivamente viole a norma dedutível do tipo realizando uma ofensa ao bem jurídico”. O alcance proibitivo da norma não seria, desta maneira, aferido apenas a partir de sua mera dedução lógico-formal, mas integraria “um universo de normas proibitivas ou preceptivas, vinculáveis a princípios, que instituem uma ordem normativa” (ZAFFARONI [et al.], 2010, p. 213).

⁷⁷ Karam afirma que “deve o indivíduo ser livre para pensar, dizer e fazer o que for de sua vontade, desde que não prejudique direito de terceiros” (KARAM, 2013, p. 115).

⁷⁸ HC n. 635.559/SP. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE635659.pdf>> Acesso em 19 mar.2019. p. 1-2. Segundo a tese da Defensoria Pública em seu recurso, qualquer fato, para que possa ser definido como crime, deve necessariamente lesionar bens jurídicos de terceiros, razão pela qual o art. 28 da Lei de Drogas, ao criminalizar condutas que não irradiam efeitos além da vida privada do agente, não é dotada de lesividade apta a ser tutelada penalmente. O julgamento do feito foi interrompido - depois de outros dois votos pela inconstitucionalidade somente do porte

Considerou o Ministro, em seu voto, que o art. 28 da Lei 11.343/2006 tipifica proceder da esfera individual, restrita à pessoa, não interferindo em bens jurídicos de outrem, sendo inconstitucional, ao invadir direitos humanos fundamentais⁷⁹.

Nessa linha de ideias, e de acordo com os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais expostos, pode-se concluir que a criminalização do usuário de drogas viola também o contido nos artigos 3⁸⁰ e 12⁸¹ da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁸², que resguardam, respectivamente, os direitos à **liberdade** e à **vida privada**. Viola também o disposto no art. 17⁸³ do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁸⁴ e no art. 11, parágrafos 2 e 3⁸⁵, da Convenção Americana de Direitos Humanos⁸⁶, os quais garantem o indivíduo contra ingerências indevidas do Estado em sua **vida privada**.

de *maconha* para uso próprio – por um pedido de vista realizado pelo falecido ministro Teori Zavascki em 10/09/2015. Após a morte do magistrado, o feito foi para o gabinete do ministro Alexandre de Moraes. A continuação do julgamento não tem data para ocorrer. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4034145>> Acesso em 20 mar.2019.

⁷⁹ Exarou o ministro que, no uso de drogas, “a lesividade individual vem acompanhada do consentimento da vítima” e que o conceito de *saúde pública* é muito amplo, de modo que pouco serve “à delimitação daquilo passível de proteção por medidas de natureza penal”. Aventou que a invocação do princípio da liberdade geral “não tolera restrições à autonomia da vontade que não sejam necessárias para alguma finalidade de raiz constitucional”, e, assim, “dar tratamento criminal ao uso de drogas é medida que ofende, de forma desproporcional, o direito à vida privada e à autodeterminação”. Ressaltou que, “ainda que o usuário adquira as drogas mediante contato com o traficante, não se pode imputar a ele os malefícios coletivos decorrentes da atividade ilícita”, pois “esses efeitos estão muito afastados da conduta em si do usuário”. Arrematou o magistrado: “Assim, tenho que a criminalização da posse de drogas para uso pessoal é inconstitucional, por atingir, em grau máximo e desnecessariamente, o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, em suas várias manifestações, de forma, portanto, claramente desproporcional”.

⁸⁰ Artigo 3. Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

⁸¹ Artigo 12. Ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.

⁸² Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em 19 mar.2019.

⁸³ ARTIGO 17

1. Ninguém poderá ser objetivo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação.

2. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas.

⁸⁴ Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/pacto-internacional-sobre-direitos-civis-e-pol%C3%ADticos>> Acesso em 19 mar-2019.

⁸⁵ Artigo 11. Proteção da honra e da dignidade

(...)

2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.

3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas.

⁸⁶ Disponível em <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm> Acesso em 19 mar.2019,

Efeito direto da criminalização, por outro lado, é a *estigmatização*⁸⁷ causada aos usuários de drogas. O tratamento do usuário como criminoso dificulta que ele procure tratamento médico, pois, para isso, deve confessar a prática de um crime, sofrendo todas as consequências que isso pode gerar (RIBEIRO, 2013, p. 30). A criminalização leva ao isolamento social e à marginalização, e “acaba por produzir alterações da personalidade, muitas vezes vistas como um efeito primário das drogas, quando não passam de consequências desta marginalização” (KARAM, 1991, p. 52).

A *exclusão social* dos consumidores de drogas seria, portanto, um resultado da própria ilegalidade, da própria criminalização e da própria *estigmatização*. Os efeitos secundários do consumo ilícito (custos sociais da criminalização) podem ser considerados muito mais graves que seus efeitos primários (os danos causados no organismo do usuário) (BARATTA, 1988, p. 198). Pode-se dizer que, “*el aislamiento social de una parte relativamente pequeña de ellos (los “drogatitos”) es un efecto de la estigmatización de que han sido hechos objeto*” (Ibid, p. 207).

A política atual de combate às drogas estigmatiza o usuário e identifica-o com subculturas criminais, impedindo abordagens diversas da policial ao problema (CARVALHO, 2013, p. 205). Em razão da política proibicionista, o consumidor ingressa num círculo clandestino, do qual se torna cada vez mais dependente, o que inviabiliza a utilização de serviços médicos e assistenciais (Ibid, p. 205). Em resumo, a repressão afasta os usuários da oferta de assistência médica do Estado (LEITE, MORAES e VALENTE, 2014, p. 187).

Um dos mitos relacionados à questão das drogas – e que precisa ser superado – é o que trata todo o usuário como um dependente em potencial⁸⁸ (CARVALHO, 2013, p. 201). A grande maioria dos usuários faz uso apenas recreativo das substâncias ilícitas e não ingressam em carreiras criminosas como se imagina (Ibid, p. 202). Usuários dependentes, perambulando, dormindo,

⁸⁷ Os efeitos negativos da política internacional de drogas serão destacados em itálico.

⁸⁸ Baratta (1988, p. 202) demonstra como os meios de comunicação de massa contribuem para essa visão equivocada acerca do usuário de entorpecentes ilícitos: “*Activando y actualizando tendencias ya existentes en el público y ofreciendo a los individuos un importante elemento de agregación y de consenso, los medios de comunicación condicionan no sólo la imagen de la realidad sino la realidad misma. A su vez, los expertos y los científicos, así como las instancias de la justicia penal, en sus actitudes y comportamientos están influenciados por la selección de las informaciones efectuadas por los medios de comunicación*”.

pedindo dinheiro pelas ruas e praticando crimes para sustentar seu vício são muito mais a exceção que a regra (Ibid).

Baratta aduz:

la gran mayoría de los consumidores de drogas ilegales no es dependiente, no forma parte de una subcultura “desviada”, no es asocial ni criminal ni tampoco está enferma (hay muchísimas más enfermedades y muertes causadas por las drogas permitidas, como el alcohol y el tabaco); y por último, desde un punto de vista clínico y social, la drogodependencia se puede curar (BARATTA, 1988, p. 198).

Com base em pesquisas realizadas com usuários de drogas nos Estados Unidos, o neurocientista Carl Hart sublinha que “cerca de metade das pessoas viciadas em *crack* tem empregos de tempo integral” (HART, 2014, p. 113). Um levantamento feito pelo Departamento de Justiça do país – com dados analisados entre os anos de 1997 a 2004 – indicou que apenas um terço das pessoas presas havia cometido crimes sob a influência de drogas, “e que a mesma proporção, aproximadamente, era de viciados” (Ibid, p. 113).

A mesma pesquisa chegou à conclusão de que somente 17% dos presos afirmavam ter praticado seus crimes a fim de obter dinheiro para adquirir drogas, desafiando a versão oficial de que o uso do *crack* fatalmente torna pessoas violentas (Ibid). Outro estudo, realizado com base na análise de quase dois mil homicídios praticados em Nova York no ano de 1988, descobriu que cerca de metade não estava relacionada a drogas, que “somente 2% envolviam viciados que tinham matado para comprar *crack* e que apenas 1% [...] envolvia pessoas que tinham feito uso recente da droga” (Ibid, p. 114)⁸⁹.

Com propriedade, Jessé Souza relaciona o usuário comum de *crack* com o conjunto das pessoas mais empobrecidas, integrantes das classes sociais mais baixas da sociedade (SOUZA, 2016, p. 36). Em sua investigação, o autor nota que, em verdade, o abandono social e a falta de amparo é que levam ao uso mais problemático da droga: “A esmagadora maioria dos usuários

⁸⁹ O autor relata que, embora muitos casos de homicídio tenham “relação com a droga”, eles são ocasionados pela disputa por territórios e poder, e não têm a ver com o consumo da droga propriamente dito: “Devemos ter em mente que esse estudo se realizou em um ano no qual os meios de comunicação estavam cheios de histórias sobre viciados ‘loucos por crack’. Mas 39% dos homicídios em Nova York naquele ano envolviam tráfico de drogas, na maioria dos casos, a venda de crack. Mas esses assassinatos resultaram, basicamente, de disputas de território ou de assaltos de traficantes por outros traficantes (...). A ideia de que o crack transforma usuários até então não violentos em assassinos maníacos não se apoia em dados concretos” (HART, 2014, p. 114).

autodestrutivos do *crack* é construída socialmente pelo seu abandono secular e pela experiência de humilhação cotidiana que ela implica” (Ibid, p. 37). Pessoas desprovidas de qualquer perspectiva de futuro e de inserção social são vítimas fáceis do poder destrutivo do *crack* (Ibid). A atitude do usuário que vive miseravelmente marca sua necessidade de “fugir de uma vida sem futuro e sem esperança” (Ibid).

Chegou-se à conclusão de que não é a “malignidade da droga” a responsável pelo vício, e sim o “abandono afetivo e social” dos consumidores (Ibid, p. 38). Em muitos casos – notadamente naqueles em que há maior vulnerabilidade – a “raiva e o ressentimento do abandono e da humilhação” podem se transformar em indignação, que, na falta de “pressupostos cognitivos e emocionais”, volta-se contra o próprio usuário, funcionando a droga como tentativa de “fugir de um cotidiano intragável”, ainda que isso aumente o desprezo social e a degradação do sujeito (Ibid).

Em interessante pesquisa empírica, em que cinquenta usuários de *crack* foram entrevistados e falaram longamente sobre sua história de vida, traumas e perspectivas, Andressa Lima demonstra elementos comuns notados em todos eles (LIMA, 2016, p. 63). O estudo revela que a fome, a falta de moradia e de segurança, o medo, a desconfiança, os laços frágeis com família e amigos, o abandono, a rejeição afetiva e a falta de lazer “formam o quadro da miséria moral da ralé⁹⁰, uma experiência geral vivida como mal-estar e traços de uma vida indigna, esvaziada e empobrecida de reconhecimento social” (Ibid, p. 63).

A pesquisa aborda ainda a crítica à “compreensão sociológica de que os indivíduos são racionais e competentes para fazerem escolhas”, que pode parecer “sedutora e reconfortante”, mas também pode “reforçar noções hiperindividualistas de justiça pouco sensíveis às demandas de reconhecimento do ‘outro’” (Ibid, p. 71). A principal consequência dessa posição, prossegue, é “responsabilizar o próprio *crackeiro* pela sua miséria moral” (Ibid). Ele se tornaria, então, desprovido de humanidade e, por extensão, de cidadania⁹¹ (Ibid, p.73).

⁹⁰ A “ralé brasileira” é uma expressão cunhada pelo sociólogo Jesse Souza “não para insultar quem já é humilhado, mas, sim, para denunciar a iniquidade do abandono social já secular que é o principal traço social singular brasileiro” (SOUZA, 2016, p. 35).

⁹¹ Na conclusão do seu trabalho, a pesquisadora sublinha: “Assim, o poliformismo desviante e polimórfico de drogas, a sociabilidade afetiva anômica e a condição de inarticulação linguística da pessoa como sagrada formariam as regularidades sociológicas estruturais dos outsiders da ralé. No quadro sociológico como esse, percebe-se de imediato a dificuldade de se romper com

A clandestinidade da distribuição e do consumo de drogas causa ainda tensões sociais, gerando o aumento dos índices de criminalidade e violência, “já que os partícipes desse submundo são levados a delinquir e até mesmo a participar do tráfico em razão de sua *vulnerabilidade*” (RIBEIRO, 2013, p. 29). Em caso de desenvolvimento de dependência química, há maiores chances da quebra de relações interfamiliares e sociais, “provocando novos conflitos desencadeadores de violências e outras condutas desviantes e/ou delitivas”, e uma resistência natural na busca de ajuda profissional, em razão das sanções penais previstas para o usuário (Ibid, p. 29-30).

Com a adoção da política proibicionista, os usuários são levados a manter um contato estreito com o crime, envoltos por uma “áurea marginal que tanto seduz como estigmatiza” (FIORE, 2014, p. 147). As campanhas contra as drogas, geralmente, trazem mais pânico que informação, fazendo com que substâncias bem diferentes como cocaína e maconha se misturem, tanto nos locais como nas pessoas que as vendem (Ibid). Outrossim, diversamente do que acontece com as drogas legais, os serviços de saúde não podem fornecer informações sobre seu uso mais seguro nem estimular o autocuidado (Ibid).

O consumo de drogas, assim como o comércio e a produção, está presente em todas as camadas sociais, mas a criminalização opera-se tão somente nas subalternas (ZILIO, 2011). Os socialmente privilegiados são invisíveis àqueles estereótipos criados pelos veículos de comunicação de massa e, como mantêm a identidade social intacta, “*son inmunes al proceso de criminalización secundaria, que se mueve siempre por etiquetas y perjuicios*” (Ibid, 2011).

Não há dados científicos que fundamentem o argumento de que as drogas necessariamente causam comportamento antissocial, isolamento da vida produtiva e inserção em carreiras criminais (Ibid, 2011). A grande maioria dos consumidores está plenamente integrada na dinâmica de produção capitalista,

a inércia social relativa à produção e reprodução do outsider da ralé, principalmente em sociedades do capitalismo periférico como a brasileira, na qual persiste a ‘ausência de um consenso moral transclassista’ em torno da universalidade da noção de dignidade, conforme demonstrado por Jessé Souza (2006). Isso explicaria ainda o fato de que, dada a presença forte dessas regularidades sociológicas e biopolíticas (‘Estado antissocial’) na ‘vida nua’ dos outsiders da ralé, somente uma experiência de ‘conversão subjetiva radical’ produziria o efeito de ruptura necessária para o desprendimento da conduta desviante, experiência observada nos casos de ‘conversão religiosa’ (...)” (LIMA, 2017, p. 73).

de forma que as chamadas “carreiras criminais” explicam-se muito mais em razão da proibição, “*que eleva el precio de la droga (si la represión penal es mayor, el precio también es mayor) y fomenta la relación personal entre consumidores y delincuentes en el proceso de compra de la droga*” (ibid)⁹². Destarte, “*La exclusión social es, por lo tanto, la mayor marca de la política actual de lucha contra las drogas*” (ibid).

Um exemplo simbólico da confusão que se faz entre o consumo de drogas e vulnerabilidade social pode ser extraído do momento histórico em que a maconha começou a ser proibida nos Estados Unidos. Nos anos 1920, e com o boom econômico, houve uma grande imigração de mexicanos em direção ao país norte-americano, mas, com a Grande Depressão ocorrida no final da década, muitos ficaram desempregados, e passaram a não ser mais tão desejáveis pela população nativa (VALOIS, 2016, p. 110).

Episódios de violência envolvendo mexicanos desempregados, muito em razão das dificuldades econômicas enfrentadas por esses grupos, espalhavam-se pelo país e misturavam-se com seu hábito de fumar maconha, sendo utilizados “como prova do mal que a planta poderia causar” (Ibid, p. 112). Além de haver uma versão no sentido de que a proibição da maconha tenha sido derivada de um *lobby* feito no Congresso para aumentar o financiamento do Departamento Federal de Narcóticos – FBN, defende-se também que a legislação foi aprovada em razão da xenofobia oriunda do sudoeste norte-americano contra os mexicanos (Ibid, p. 113)⁹³.

Sobre um dos principais efeitos secundários do consumo de drogas (lembrando que os efeitos primários são aqueles causados pela droga no organismo humano) pode-se destacar o *estigma social* carregado por grande parte dos usuários, que são alijados de seu meio e acabam encontrando apoio somente entre outros usuários (LEITE, MORAIS e VALENTE, 2014, p. 187). Tais

⁹² Com apoio nas lições de Nils Christie, Zilio aponta “*as similitudes de las democracias actuales con los regímenes totalitarios de ayer: la guerra contra las drogas ha funcionado como un tranquilizante social, la miseria ha sido justificada como resultado del uso de las drogas y la debilidad interna de las sociedades altamente industrializadas ha quedado sin cuestionar*” (ZILIO, 2011).

⁹³ “A lei de Anslinger foi efetivamente aprovada e levou a denominação de *Marihuana Tax Act*, entrando em vigor em 1º de abril de outubro de 1937. Determinava que qualquer um que possuísse a planta para vender deveria ter um selo que comprovasse o pagamento de uma taxa federal (...). Uma quantidade equivalente a dois dólares de maconha exigiria uma taxa de cem dólares e a violação da lei poderia levar a uma multa de mil dólares, cinco anos de prisão, ou os dois” (VALOIS, 2016, p. 118).

consequências são especialmente desfavoráveis para “os desprotegidos, os sem propriedade”, aqueles mais vulneráveis à atividade do policiamento ostensivo (VALOIS, 2016, p. 122), porquanto “sabe-se que a maior parte das penas relacionadas às drogas recai sobre pessoas mais pobres” (LEITE, MORAIS e VALENTE, 2014, p. 186).

Quando se analisa a separação das drogas entre lícitas e ilícitas, o fenômeno da *estigmatização* dos usuários das primeiras torna-se mais evidente. Há dificuldade em se relacionar o consumo de álcool, por exemplo, com pobreza e exclusão social, apesar de seus efeitos conhecidamente deletérios. Mesmo assim, seu consumo, ao invés de proibido, é incentivado e encorajado (LEITE, MORAIS e VALENTE, 2014, p. 205). Em consequência, o rótulo de vilão, de doente e de criminoso será utilizado conforme o caldo de cultura e os interesses do interlocutor, e o indivíduo com qualquer envolvimento com o que, naquele momento histórico, é considerado proibido passa a ser a personificação do mal (Ibid)⁹⁴.

Com base em conceitos de *Zygmund Bauman*, Leite, Morais e Valente afirmam que o capitalismo na modernidade líquida ocasiona um grande fluxo migratório de postos de trabalho e exige um nível mínimo de consumo para que alguém seja considerado inserido na sociedade (LEITE, MORAIS e VALENTE, 2014, p. 209-210). Por outro lado, não estando empregada, a pessoa é vista como *descartável do corpo social* “quando não for mais conveniente sua manutenção” (Ibid, 2014, p. 209). Nessa linha de ideias, ele é visto como alguém com autonomia diminuída, sem capacidade de controle, propenso a cometer crimes, e a droga como uma doença a ser erradicada, justificando-se, desta forma, a utilização dos meios estatais mais drásticos – como o Direito Penal – para lidar com o problema (Ibid, p. 213).

⁹⁴ Os autores, com precisão, abordam ainda o papel da mídia como “guardiã do consenso”, com “capacidade de hierarquizar os problemas sociais” e de criar “um pânico moral sobre uma determinada espécie de conduta de forma sistêmica”. Deste modo, “(...) o mal-estar depende de um processo comunicativo de intercâmbio de opiniões e impressões, de forma que acaba por realçar a visibilidade social do desajuste e do mal-estar por ele criado, além de conceder a esta disfunção a autonomia e a substantividade necessária para que seja este considerado um verdadeiro problema social. A mídia assumirá o papel de delimitar os contornos deste problema, com a reiteração de atos similares, ou com a aglutinação de fatos que, antes, não eram claramente conectados, inclusive com reforço constante da exposição de determinados eventos pretéritos. Todo esse cenário acaba por gerar uma percepção social de que se estaria diante de uma onda desta criminalidade, reforçando a relevância do problema” (LEITE, MORAES e VALENTE, 2014, p. 206).

A consideração do consumidor de drogas como um criminoso em potencial e da droga como um mal a ser necessariamente erradicado – assim como a abordagem puramente policial ao problema – impede que se enxergue o ser humano como titular de direitos. Impede também que se adotem medidas consentâneas para ajudar aqueles que apresentem implicações com o consumo abusivo de drogas ilícitas. E mais: aparecem como justificativa para violações a direitos humanos.

O que se observa, portanto, é que a criminalização do usuário de drogas – a par de contrária a importantes princípios penais e constitucionais –, acaba por causar *exclusão social* e não permite que se adotem medidas eficientes para o tratamento adequado do problema. A adoção de práticas de internações compulsórias para abstinência forçada é um exemplo contundente dessas violações, conforme se segue.

2.1.2 Abstinência e internações forçadas

Como já abordado, a política de combate às drogas adotada no âmbito da ONU e em grande parte dos países é de cunho eminentemente proibicionista (item 1.1 supra). Utiliza-se da via penal para a imposição de um comportamento único com relação às drogas, ou seja, impõe-se a abstinência forçada, acreditando-se que é a única medida capaz de fazer os usuários largarem o vício (item 2.1.1 supra).

Aposta-se, assim, no modelo de “justiça terapêutica” (RIBEIRO, 2013, p. 70), baseada num tratamento compulsório, que exige abstinência e “situa a droga no plano da moral” (Ibid). O modelo tem o objetivo declarado de “modificar” comportamentos rotulados como negativos, e transformar a pessoa em um ser “socialmente adequado”⁹⁵. A política usa o Direito Penal e é reforçada por ele em “prol da modificação da personalidade do sujeito”, para que se adapte a uma sociedade livre das drogas consideradas ilícitas (Ibid).

⁹⁵ Conforme a própria Associação Nacional da Justiça Terapêutica, a abordagem “pode ser compreendida como um conjunto de medidas que visam aumentar a possibilidade de que infratores usuários e dependentes de drogas entrem e permaneçam em tratamento, modificando seus anteriores comportamentos delituosos para comportamentos socialmente adequados” (RIBEIRO, 2013, p. 70).

A principal lei brasileira a respeito do combate às drogas, a Lei 11.343/2016⁹⁶ (“Lei de Drogas”), a par de manter a conduta de porte de droga para consumo próprio como crime (artigo 28), originalmente não previa a imposição de “tratamento compulsório” aos usuários. E isso porque o diploma legal previu, como base ética, o respeito aos direitos fundamentais relativos à autonomia e à liberdade, à diversidade e às especificidades populacionais⁹⁷, bem como o fortalecimento da autonomia e da responsabilidade individual⁹⁸.

As penalidades previstas na Lei para o porte de drogas para consumo pessoal⁹⁹ limitam-se à (a) advertência sobre os efeitos das drogas, (b) prestação de serviços à comunidade e (c) medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. Não há previsão de tratamento compulsório como pena criminal. Tanto que, no parágrafo 7º do art. 28, consta que, ao aplicar uma ou mais medidas, o juiz poderá determinar ao Poder Público que coloque à disposição do infrator tratamento de saúde, preferencialmente ambulatorial¹⁰⁰.

Foi implantada no Brasil, todavia, nova tendência: a de se admitir a internação forçada de usuários e dependentes de drogas. A recentemente aprovada Lei 13.840/2019¹⁰¹ alterou profundamente a “Lei de Drogas”, prevendo expressamente a possibilidade de internação de dependentes, tanto voluntária como involuntariamente. A internação voluntária é aquela que se dá com o consentimento do usuário, e a involuntária tem lugar sem o seu consentimento, a pedido de familiar ou responsável, ou ainda, na falta destes, de servidor público

⁹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm
Acesso em 12 ago. 2019.

⁹⁷ Art. 4º São princípios do Sisnad:

I - o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, especialmente quanto à sua autonomia e à sua liberdade;

II - o respeito à diversidade e às especificidades populacionais existentes;

⁹⁸ Art. 19. As atividades de prevenção do uso indevido de drogas devem observar os seguintes princípios e diretrizes:

(...)

III - o fortalecimento da autonomia e da responsabilidade individual em relação ao uso indevido de drogas;

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ § 7º O juiz determinará ao Poder Público que coloque à disposição do infrator, gratuitamente, estabelecimento de saúde, preferencialmente ambulatorial, para tratamento especializado.

¹⁰¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13840.htm
Acesso em 21 ago 2019.

da área da saúde, assistência social ou de órgãos públicos integrantes do Sisnad¹⁰².

Mesmo antes da aprovação da Lei 13.840/2019, as internações compulsórias já vinham sendo utilizadas com base na Lei 10.216/2001, que trata da proteção e dos direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais¹⁰³. Também conhecida como Lei da Reforma Psiquiátrica (LEMOS, 2014, p. 12), permite a internação forçada em duas hipóteses: a internação involuntária, quando houver requerimento de terceiros; e a internação compulsória, quando a medida é determinada pela justiça¹⁰⁴.

Os argumentos legitimadores da internação forçada, involuntária ou compulsória, são os mesmos que embasam a política proibicionista: um de defesa social, baseado no risco oferecido pelos usuários à sociedade; e outro de ajuda compulsória, baseado na suposta incapacidade de o usuário, por si só, livrar-se do vício (Ibid, p. 13).

Quanto à primeira premissa (a da defesa social), Lemos destaca que é contrária à própria linha adotada pela “Lei de Drogas”, a qual optou pela impossibilidade de privação de liberdade para o crime de porte de droga para consumo pessoal (LEMOS, 2014, p. 19). A internação compulsória para conter o mero “risco” que o consumidor representa, por não ser admitida nem mesmo pelo braço mais forte do Estado, o Direito Penal, não poderia ter lugar pelo caminho administrativo, pois representaria uma espécie de “punição por atos preparatórios” (Ibid, p. 21-22)¹⁰⁵.

¹⁰² § 3º São considerados 2 (dois) tipos de internação: (Incluído pela Lei nº 13.840, de 2019)

I - internação voluntária: aquela que se dá com o consentimento do dependente de drogas; (Incluído pela Lei nº 13.840, de 2019)

II - internação involuntária: aquela que se dá, sem o consentimento do dependente, a pedido de familiar ou do responsável legal ou, na absoluta falta deste, de servidor público da área de saúde, da assistência social ou dos órgãos públicos integrantes do Sisnad, com exceção de servidores da área de segurança pública, que constate a existência de motivos que justifiquem a medida. (Incluído pela Lei nº 13.840, de 2019)

¹⁰³ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm> Acesso em 29 abr. 2019.

¹⁰⁴ Art. 6º A internação psiquiátrica somente será realizada mediante laudo médico circunstanciado que caracterize os seus motivos.

Parágrafo único. São considerados os seguintes tipos de internação psiquiátrica:

I - internação voluntária: aquela que se dá com o consentimento do usuário;

II - internação involuntária: aquela que se dá sem o consentimento do usuário e a pedido de terceiro; e

III - internação compulsória: aquela determinada pela Justiça.

¹⁰⁵ Lemos (2013, p. 20-21) elabora a ideia de que “Ao vincular o uso das internações compulsórias aos argumentos tradicionais que o próprio Direito Penal tem recentemente repellido, é de verificar que a nova medida se apresenta como “mais do mesmo”, e não há que

Já o segundo argumento (o da ajuda compulsória) aproxima o viciado da loucura, como alguém que não se guia por um senso racional, e remete à “gestão coletiva da medicina, fundamental para a nova forma de controle demandada pela reestruturação política liberal” ocorrida no século XVII (Ibid, p. 26-27). É o controle do corpo, a partir do qual Foucault desenvolve a ideia de biopolítica, que é uma política de forte segregação e controle social com base em fundamentações médicas (apud Ibid, 2014, p. 27). O ato de internar torna-se, antes de um ato médico, um ato de segregação, não escondendo o tom de castigo e de punição dos indesejáveis e ociosos (Ibid, p. 27-28¹⁰⁶).

Bem por isso, Rafael Franzini, representante do Escritório de Ligação e Parceria do UNODC no Brasil, e Amerigo Incalcaterra, representante regional para a América do Sul do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, defendem que a “atenção e o tratamento [de usuários] devem estar de acordo com os princípios da ética em saúde e respeitar a autonomia e a dignidade individuais” (FRANZINI, INCALCATERRA, 2013)¹⁰⁷. Além disso, pontuam, “os tratados internacionais de direitos humanos exigem garantias processuais para a detenção e privação da liberdade” (Ibid).

Ademais, prosseguem, as internações involuntárias são “ineficazes no tratamento da dependência de drogas” e favorecem “a violação dos direitos humanos dos usuários” (Ibid). Somente se justificam, alertam, em “situações de absoluta emergência” (Ibid), como justificativa para a proteção do sujeito ou de terceiros, devendo ser “a exceção, e não a regra” (Ibid). O uso problemático das drogas, desta feita, está mais “vinculado a condições sociais de vulnerabilidade e risco” (Ibid), de modo que a reabilitação e a reintegração de usuários “passam muito mais por intervenções que respeitem os direitos humanos” (Ibid) do que por “segregação em centros de tratamento” (Ibid).

se levantar justamente o óbice de que as internações compulsórias não são punitivas, pois ao fim são igualmente privação da liberdade contra a vontade do cidadão, vulnerando e sujeitando da forma mais repressiva possível o âmbito dos direitos individuais. É vestir o lobo com a pele de cordeiro”.

¹⁰⁶ Ainda com base em Foucault, o autor lembra que, “Na instalação da sociedade disciplinar, as instituições de sequestro constituem peça fundamental, perfazendo uma rede ampla de panoptismos (cadeias, asilos, hospitais, quartéis, fábrica, escola) que visa promover uma nova subjetividade mediante vigilância, controle e coerção” (LEMOS, 2014, p. 29).

¹⁰⁷ Disponível em <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2013/04/17-por-que-a-excecao-nao-deve-ser-a-regra.html>> Acesso em 2 abr. 2019.

Com base no que dispõe o art. 14 (4) da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988¹⁰⁸, o UNODC publicou estudo defendendo o tratamento médico como alternativa à pena criminal a usuários¹⁰⁹, mas não necessariamente compulsório ou que envolva a privação da liberdade (UNODC, 2010, p. 2). O documento esclarece que, em determinados casos, a dependência de drogas é crônica e vem de condições multifatoriais¹¹⁰, afetando o funcionamento do cérebro de tal forma que a abstinência é difícil de ser atingida no curto prazo (Ibid)¹¹¹.

Segundo o estudo, o tratamento terapêutico de longa duração sem o consentimento do paciente é um tipo de “prisão de baixa segurança”, de cuja eficiência não há evidências (Ibid, p. 9). Seria uma forma de encarceramento, além de, em muitos casos, tornar-se campo de trabalhos forçados e não pagos, com métodos de tratamento humilhantes e punitivos (Ibid). Uma grave violação dos padrões internacionais de proteção dos direitos humanos.

Ao tratar sobre as chamadas *comunidades terapêuticas*¹¹², as quais se propõem a fornecer tratamento para dependentes químicos, Caetano observa

¹⁰⁸ Segundo o qual “As Partes adotarão medidas adequadas que tenderão a suprimir ou reduzir a demanda ilícita de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas com vistas a diminuir o sofrimento humano e eliminar os incentivos financeiros do tráfico ilícito. Aquelas medidas poderão fundamentar-se, *inter-alia*, em recomendações da ONU, tais como a OMS e outras organizações internacionais competentes e, no Plano Amplo e Multidisciplinário aprovado pela Conferência Internacional sobre o Uso Indevido e o Tráfico Ilícito de Drogas, celebrado em 1987, na medida em que se relacione com os esforços das organizações governamentais e não governamentais e de entidades privadas no âmbito da prevenção, tratamento e reabilitação. As Partes poderão negociar Acordos ou Ajustes bilaterais ou multilaterais que tendam a eliminar ou reduzir a demanda ilícita de entorpecentes e substâncias psicotrópicas.”

¹⁰⁹ UNODC, *From coercion to coesion: treating drug dependence through health care, not punishment. Discussion paper*. United Nations. New York, 2010. Disponível em: <https://www.unodc.org/docs/treatment/Coercion_Ebook.pdf> Acesso em 06 mai. 2019.

¹¹⁰ Alguns exemplos dessas condições são uma longa história de desvantagens sociais e pessoais, temperamento ou personalidade influenciadas por variantes genéticas, problemas pré-natais, experiências infantis adversas, educação precária, isolamento familiar ou social e desordens psiquiátricas (UNODC, 2010, p. 2)

¹¹¹ Esclarece ainda que, para uma minoria de dependentes, o tratamento compulsório, por um período curto de tempo, pode ser justificável, mas somente em situações emergenciais, para a proteção da pessoa (quando não pode cuidar de si própria ou coloca-se em risco) ou da comunidade (Ibid, p. 8). E mesmo assim, não pode exceder a alguns dias e ser aplicada com forte supervisão (Ibid).

¹¹² O acolhimento de usuários de drogas em Comunidade Terapêutica Acolhedora foi incluído na nova Lei n. 13.840/2019, possibilitando a adoção dessa providência no art. 26-A da Lei n. 11.343/2006:

Art. 26-A. O acolhimento do usuário ou dependente de drogas na comunidade terapêutica acolhedora caracteriza-se por:

I - oferta de projetos terapêuticos ao usuário ou dependente de drogas que visam à abstinência;
II - adesão e permanência voluntária, formalizadas por escrito, entendida como uma etapa transitória para a reinserção social e econômica do usuário ou dependente de drogas;

que “diante das práticas manicomiais delas inafastáveis e da falta de base científica que lhes dê sustentação, as comunidades terapêuticas são palco de frequentes denúncias de maus-tratos, cárcere privado e tortura” (CAETANO, 2016, p. 19). É a reinvenção do manicômio, o qual se procurou extinguir com a promulgação da Lei 10.216/2001¹¹³. Em razão de um entendimento superficial, estereotipado e preconceituoso acerca do consumo de drogas, soluções autoritárias (como a internação forçada em comunidades terapêuticas) rapidamente ganham a simpatia do público, movido por discursos de medo e ódio (Ibid, p. 19)¹¹⁴.

O *populismo manicomial* (Ibid, p. 19), ao escolher o atalho fácil da segregação, não traz soluções e acaba por produzir efeitos colaterais severos, violadores do princípio constitucional da dignidade humana (Ibid). Essa política implica práticas autoritárias, sem lastro no conhecimento científico, além de reforçar a lógica proibicionista da guerra às drogas, opondo graves obstáculos a uma discussão séria e mais aprofundada a respeito da dependência química e do consumo abusivo (Ibid).

As chamadas internações compulsórias, ineficientes para os fins a que se propõem, são também fontes de violações graves aos direitos fundamentais. Em verdade, são “penas mal disfarçadas”, impostas ilegítimamente, uma vez que o tratamento de transtorno mental não é compatível com o caráter punitivo (KARAM, 2016, p. 111). A imposição de tratamento afronta os princípios da **liberdade individual**, da **privacidade** e da **intimidade** (art. 5º, X, da CF¹¹⁵), uma

III - ambiente residencial, propício à formação de vínculos, com a convivência entre os pares, atividades práticas de valor educativo e a promoção do desenvolvimento pessoal, vocacionada para acolhimento ao usuário ou dependente de drogas em vulnerabilidade social;

IV - avaliação médica prévia;

V - elaboração de plano individual de atendimento na forma do art. 23-B desta Lei; e

VI - vedação de isolamento físico do usuário ou dependente de drogas.

¹¹³ Art. 3º, § 3º. “É vedada a internação de pacientes portadores de transtornos mentais em instituições com características asilares, ou seja, aquelas desprovidas dos recursos mencionados no § 2º e que não assegurem aos pacientes os direitos enumerados no parágrafo único do art. 2º.

¹¹⁴ O autor menciona ainda acerca da implantação, “a fórceps”, das comunidades terapêuticas na rede de atenção psicossocial (Raps) pela Portaria 3.088/2011 do Ministério da Saúde, a fim de terem acesso ao orçamento público, o que foi viabilizado pela Portaria MS-131/2012. Ao admitir na RAPS entidades que praticam atividades manicomiais de longo prazo, o Ministério da Saúde contrariou frontalmente dispositivo expresso na Lei 10.216, que prevê a internação como algo subsidiário e excepcional (CAETANO, 2016, p. 19).

¹¹⁵ Art. 5º, X, CF: “X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;”

vez que é inadmissível que, num Estado Democrático, um cidadão se veja obrigado a submeter-se a tratamento de saúde, qualquer que seja, contra sua vontade, com exceção de casos extremos e individualizados (expressamente previstos em lei) (RIBEIRO, 2013, p. 73).

Na contramão do que a Ciência vem demonstrando nos últimos anos, entretanto, a nova Política Nacional de Drogas adotada no Brasil aposta novamente numa estratégia intransigente, ineficiente e altamente violadora dos direitos humanos. O Decreto 9.761, de 11 de abril de 2019¹¹⁶, que aprovou a política, faz um panfletário e longo discurso contra as drogas. Já na introdução, o decreto expressa que “os espaços familiares e sociais são repetidamente afetados [...] pelos reflexos e pelas consequências do uso das drogas”.

No item 2.2, o documento prescreve que um dos pressupostos da política nacional de drogas é “buscar incessantemente atingir o ideal de construção de uma sociedade protegida do uso de drogas lícitas e ilícitas”. Prescreve também, no item 2.4, que “o plantio, o cultivo, a importação e a exportação, não autorizadas pela União, de plantas e drogas ilícitas, tais como a cannabis, não serão admitidas no território nacional”.

Mas é no seu capítulo 5, que trata sobre o “tratamento, acolhimento, recuperação, apoio, mútua ajuda e reinserção social”, que o decreto mostra sua face mais preocupante. No item 5.1.4, fala-se em “promover e garantir a articulação e a integração entre diversos serviços públicos”, dentre elas as “Comunidades Terapêuticas” e “Hospitais Psiquiátricos”, por meio da “distribuição de recursos técnicos e financeiros por parte do Estado”¹¹⁷.

A nova normativa aposta na *abstinência forçada* e nas *internações de longa permanência*, em manifesta contrariedade ao que defendem importantes estudos sobre o tema e até mesmo ao que prevê a Lei 11.343/2006, cujo art. 4º determina que o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre drogas tenha como princípios o respeito aos direitos fundamentais da pessoa (inciso I), a promoção de valores éticos, culturais e de cidadania (inciso III), e cujo art. 19

¹¹⁶ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm> Acesso em 08 mai. 2019.

¹¹⁷ O item 5.2.2.1, a seu turno, prevê que se deve considerar a multifatorialidade das causas do uso e da dependência de drogas, “com vistas à promoção e à manutenção da abstinência”. Além do mais, há previsão expressa do estímulo e apoio, inclusive financeiro, para o trabalho de comunidades terapêuticas, de adesão e permanência voluntárias, de caráter residencial e transitório (item 5.2.5).

preconiza, para as atividades de prevenção, a adoção de conceitos objetivos de fundamentação científica (inciso II) e, além de outros, o fortalecimento da autonomia e da responsabilidade individual.

A lógica da guerra às drogas – ao divisar como horizonte a erradicação das drogas do convívio humano – traz uma ideologia arbitrária, que pretende a imposição de um comportamento único a toda população; um comportamento baseado na ideia de que é dever do Estado fornecer tratamento a usuários de drogas, mesmo que contra sua vontade. E o que é pior: tem ideia equivocada de que tais tratamentos são mesmo eficazes para que o usuário eventual e até mesmo o dependente deixe o vício.

A política de guerra às drogas, além de causar graves danos à liberdade individual no que tange à imposição de tratamentos e internações compulsórias, também pode ser especialmente danosa quanto aos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana.

2.1.3. Relativização de direitos e garantias fundamentais (processuais e penais)

Desde a promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão¹¹⁸, em 1789, reconhecem-se como fundamentais os direitos de não “ser acusado, preso ou detido senão nos casos determinados pela lei e de acordo com as formas por esta prescritas” (art. 7º) e de ser “considerado inocente até ser declarado culpado” (art. 9º). Já no contexto da Revolução Francesa, a prisão fora das hipóteses e sem observância de formalidades legais mínimas mostrou-se incompatível com os ideais libertários e liberais que balizaram aquele momento histórico (TOURINHO FILHO, 2014, p. 502).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, e reafirmando que o “reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz”, a Assembleia Geral das Nações Unidas, ao proclamar a

¹¹⁸ Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>> Acesso em 20 mai. 2019.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)¹¹⁹, reforçou a necessidade de que o acusado de um ato delituoso “presume-se inocente até que sua culpabilidade fique legalmente provada no decurso de um processo público em que todas as garantias necessárias de defesa lhe sejam asseguradas” (art. 11.1).

Em razão da importância dada aos princípios contidos na declaração, foram eles novamente repetidos quando da elaboração do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos¹²⁰. No seu art. 14 (2), consta que “Toda pessoa acusada de um delito terá direito a que se presuma sua inocência enquanto não for legalmente comprovada sua culpa”. Os parágrafos 1¹²¹ e 3¹²² do mesmo artigo preveem uma série de garantias processuais que devem ser observadas pelos Estados-partes na persecução penal.

As garantias do **devido processo legal** e da **presunção de inocência** foram incluídas na Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF)¹²³ (artigo 5º, incisos LIV¹²⁴ e LVII¹²⁵). Após mais de 20 anos de ditadura civil-militar, em que a prisão (notadamente a provisória) foi utilizada para perseguir inimigos e dissidentes políticos (PRADO, 2005, p. 223), mostrou-se necessário deixar claro que somente nos casos expressamente indicados na lei e por decisão judicial

¹¹⁹ Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em 7-3-18.

¹²⁰ Promulgado no Brasil por meio do Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em 7-3-18.

¹²¹ Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil [...].
¹²² 3. Toda pessoa acusada de um delito terá direito, em plena igualdade, a, pelo menos, as seguintes garantias:

- a) De ser informado, sem demora, numa língua que compreenda e de forma minuciosa, da natureza e dos motivos da acusação contra ela formulada;
- b) De dispor do tempo e dos meios necessários à preparação de sua defesa e a comunicar-se com defensor de sua escolha;
- c) De ser julgado sem dilações indevidas;
- d) De estar presente no julgamento e de defender-se pessoalmente ou por intermédio de defensor de sua escolha; de ser informado, caso não tenha defensor, do direito que lhe assiste de tê-lo e, sempre que o interesse da justiça assim exija, de ter um defensor designado ex-offício gratuitamente, se não tiver meios para remunerá-lo;
- e) De interrogar ou fazer interrogar as testemunhas de acusação e de obter o comparecimento e o interrogatório das testemunhas de defesa nas mesmas condições de que dispõem as de acusação;
- f) De ser assistida gratuitamente por um intérprete, caso não compreenda ou não fale a língua empregada durante o julgamento;
- g) De não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a confessar-se culpada.

¹²³ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 7-3-18.

¹²⁴ LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

¹²⁵ LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

suficientemente fundamentada (art. 5º, LXI¹²⁶) poderia alguém ser privado de sua liberdade, notadamente antes de ter declarada sua culpa por sentença judicial transitada em julgado, para a qual fossem garantidos os princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV¹²⁷).

Quanto ao **devido processo legal**, representa ele uma proteção ampla aos direitos humanos, como corretamente dispõe Bulos, para quem o princípio significa que, em toda sua atividade – seja executiva, seja legislativa, seja judiciária –, o Estado deve respeitar regras previamente estabelecidas, que impeçam o arbítrio e a perseguição (BULOS, 2007, p. 525). Segundo o autor, o princípio “equivale, basicamente, ao acesso à Justiça” (Ibid).

Em processos judiciais, para que decisões emanadas de tribunais e juízes tenham legitimidade, é necessário que todas as etapas processuais, previstas em lei, sejam rigorosamente seguidas, de acordo com a lição de José Afonso da Silva: “alguém só pode ser julgado e condenado por juiz competente previamente estabelecido na ordem judiciária e por crime que previamente também seja definido como tal em lei” (SILVA, 1994, p. 385)¹²⁸.

No que tange ao **princípio da presunção de inocência**, tanto a DUDH como a CF – assim como o Pacto dos Direitos Civis e Políticos (14 (2)) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 8 (2))¹²⁹ – preveem expressamente que é direito de toda pessoa ser tratada como inocente até que uma decisão judicial, que obedeça aos parâmetros do devido processo legal, seja proferida. Mas a CF avançou ainda mais: asseverou expressamente que a pessoa só pode ser considerada culpada após “o trânsito em julgado da sentença penal condenatória” (art. 5º, LVII).

¹²⁶ LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

¹²⁷ LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

¹²⁸ A Constituição Federal de 1988 foi pródiga em prever uma série de direitos e garantias processuais, incorporando-os ao princípio do devido processo legal. Alguns dos principais exemplos são: princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV); do juiz e do promotor natural (art. XXXVII e LIII); do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV); da proibição da prova ilícita (art. 5º, LVI); da motivação das decisões judiciais (art. 5º, IX e X); da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVII); da presunção de inocência (art. 5º, LVII). Desta forma, deve a lei processual prever procedimentos nos quais todas as garantias constitucionais sejam observadas.

¹²⁹ Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm> Acesso em 7 mar. 2018.

Como os princípios se inter-relacionam, somente após todas as etapas do **devido processo legal** será possível que alguém seja considerado culpado e inicie o cumprimento de uma pena criminal. Até o trânsito em julgado, portanto, é direito do acusado não ostentar o *status* de condenado, nem ser tratado como tal. Trata-se de uma “projeção dos princípios do devido processo legal, da dignidade da pessoa humana, do Estado Democrático de Direito, do contraditório, da ampla defesa, do *favor libertatis*, do *in dubio pro reo* e da *nulla poena sine culpa*” (BULOS, 2007, p. 547).

O conflito se apresenta quando há necessidade de se adotarem medidas de caráter acautelatório no processo criminal, notadamente aquelas que representam restrição à liberdade de ir e vir. A privação da liberdade de alguém, antes da sentença definitiva, é uma violação ao princípio da **presunção de inocência**. Por outro lado, circunstâncias que tornem a medida imperiosa podem ocorrer. A própria CF permite a prisão em “flagrante ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente” (art. 5º, LXI).

O que se nota no Brasil, todavia, é um desvirtuamento dos princípios mencionados, principalmente no chamado combate ao tráfico ilícito de drogas. A sobreposição da dignidade humana pela segurança pública, providência típica de estados totalitários, traz o sacrifício de direitos e garantias individuais como algo aceitável; como o preço a ser pago para a retomada da segurança (CARVALHO, 2013, p. 129). O Direito Penal e o Processo Penal passam a ser considerados como instrumentos para o combate, e não mais como freios ao poder punitivo estatal (Ibid, p. 133).

Em um movimento inversamente proporcional a uma quase total desregulamentação das relações econômicas, assistimos à inflação dos mecanismos de controle do Estado sobre os cidadãos (RIBEIRO, 2013, p. 29). Esse sistema político baseia-se no totalitarismo penal, e termina por desembocar num estado policiaisco que tem como instrumentos de “combate” à chamada nova criminalidade – aí incluídas as condutas relativas ao tráfico de drogas – a supressão ou flexibilização de direitos humanos, “quando não a supressão pura e simples das liberdades públicas e das garantias individuais dos cidadãos” (Ibid).

A guerra às drogas, lembra Baratta, é um dos campos em que a ação da polícia (e do sistema de justiça) tende a situar-se nos limites da legalidade, pois

deve procurar materiais probatórios sem poder contar com a delação e colaboração de testemunhas e vítimas – pois se trata de uma “criminalidade sem vítimas” (BARATTA, 1989, p. 210). Além dos efeitos negativos para o sistema de justiça penal, sob o ponto de vista das práticas da polícia, a criminalização das drogas também se relaciona com a violação de alguns dos princípios fundamentais de um Estado de Direito (Ibid, p. 210).

Com propriedade, Valois defende que o Poder Judiciário, em um Estado democrático, deve cumprir o papel de garantidor de direitos (VALOIS, 2016, p. 419), mas, na lógica de “guerra às drogas”, age como se polícia fosse, “relativizando princípios, adotando teorias, criando dogmas e ignorando situações de fato” (Ibid). Juízes e tribunais agem como se estivessem alistados na guerra, julgando-se capazes de, com condutas e interpretações rigorosas, atingir de alguma forma a estrutura e o funcionamento do tráfico ilícito (Ibid, p. 422).

No Brasil, em virtude da ideologia punitiva sempre presente, a “Lei de Drogas”, em seu art. 44, veda peremptoriamente a liberdade provisória, além de outros benefícios, a acusados do crime de tráfico de drogas¹³⁰.

As turmas do Supremo Tribunal Federal (STF), até pouco tempo atrás, divergiam a respeito da possibilidade de a lei negar a possibilidade da liberdade provisória a acusados de crimes hediondos e assemelhados, incluindo o de tráfico de drogas. A Primeira Turma tinha posição definida no sentido de que a lei poderia vedar o benefício, pois, se CF estabelece a inafiançabilidade para crimes hediondos ou equiparados¹³¹, com maior razão não poderia a lei prever a liberdade provisória sem fiança¹³².

¹³⁰ Art. 44. Os crimes previstos nos arts. 33, caput e § 1º, e 34 a 37 desta Lei são inafiançáveis e insuscetíveis de sursis, graça, indulto, anistia e liberdade provisória, vedada a conversão de suas penas em restritivas de direitos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm> Acesso em 27 mai. 2019.

¹³¹ XLIII - 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 definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

¹³² Nesse sentido: “2. A proibição de liberdade provisória, nos casos de crimes hediondos e equiparados, decorre da própria inafiançabilidade imposta pela Constituição da República à legislação ordinária (Constituição da República, art. 5º, inc. XLIII): Precedentes. O art. 2º, inc. II, da Lei n. 8.072/90 atendeu o comando constitucional, ao considerar inafiançáveis os crimes de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos. Inconstitucional seria a legislação ordinária que dispusesse diversamente, tendo como afiançáveis delitos que a Constituição da República determina sejam inafiançáveis.

A Segunda Turma também adotava esse entendimento¹³³, até que começou a mudá-lo. Nos autos do HC 94.681, em que foi relator o Ministro Celso de Mello¹³⁴, analisava-se a possibilidade de ser decretada – e mantida – a prisão preventiva após a decisão condenatória de segunda instância, mas com recursos excepcionais pendentes¹³⁵.

Entendeu-se, no voto condutor do acórdão, que o decreto de prisão preventiva é possível, desde que “encontre fundamento em situação evidenciadora da real necessidade de sua adoção”¹³⁶. Destacou-se expressamente que “a prisão cautelar não pode – nem deve – ser utilizada (...) como instrumento de punição antecipada”, eis que “prevalece o princípio da liberdade”. Aduziu-se que a ordem de encarceramento preventivo não pode apoiar-se “na avaliação puramente subjetiva do magistrado”, e que “presunções arbitrárias, construídas a partir de juízos meramente conjecturais (...), não podem prevalecer sobre o princípio da liberdade”¹³⁷.

Também na Segunda Turma, nos autos do HC nº 108.508, de relatoria do Ministro Ayres Britto¹³⁸, em que se discutia a validade de decreto de prisão

Desnecessidade de se reconhecer a inconstitucionalidade da Lei n. 11.464/07, que, ao retirar a expressão "e liberdade provisória" do art. 2º, inc. II, da Lei n. 8.072/90, limitou-se a uma alteração textual: a proibição da liberdade provisória decorre da vedação da fiança, não da expressão suprimida, a qual, segundo a jurisprudência deste Supremo Tribunal, constituía redundância. Mera alteração textual, sem modificação da norma proibitiva de concessão da liberdade provisória aos crimes hediondos e equiparados, que continua vedada aos presos em flagrante por quaisquer daqueles delitos. 3. A Lei n. 11.464/07 não poderia alcançar o delito de tráfico de drogas, cuja disciplina já constava de lei especial (Lei n. 11.343/06, art. 44, caput), aplicável ao caso vertente. 4. Irrelevância da existência, ou não, de fundamentação cautelar para a prisão em flagrante por crimes hediondos ou equiparados: Precedentes. 5. Licitude da decisão proferida com fundamento no art. 5º, inc. XLIII, da Constituição da República, e no art. 44 da Lei n. 11.343/06, que a jurisprudência deste Supremo Tribunal considera suficiente para impedir a concessão de liberdade provisória." (STF, HC 98655 AgR/MG, Relator(a): Min. CARMEN LÚCIA, Julgamento: 30/06/2009, Órgão Julgador: Primeira Turma, DJe-157 Divulg. 20-08-2009 Public. 21-08-2009).

¹³³ V.g., HC 94.661/SP, Relator(a) Min: ELLEN GRACIE, Julgamento: 30-09-2008, Órgão Julgador: Segunda Turma, DJe 202, divulg. 23-10-2008, p. 536.

¹³⁴ Julgamento: 26-10-2010, Órgão julgador: Segunda Turma, DJe 048, Divulg. 07-03-2012, Public. 08-03-2012.

¹³⁵ Embora o caso trate de crime diverso, podem-se extrair importantes lições a respeito da excepcionalidade da prisão preventiva, da necessidade de fundamentação das decisões judiciais que a decretam e da impossibilidade de ela ser utilizada como punição antecipada.

¹³⁶ Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2616986>> Acesso em 12 ago. 2019.

¹³⁷ Além disso, no acórdão ficou decidido ainda que recursos excepcionais, com ausência de eficácia suspensiva, não impediriam, a priori, o exercício de recorrer em liberdade. Esse entendimento foi revisto recentemente, nos autos do HC 126.292, que passou a admitir a execução da pena após a decisão condenatória de segunda instância.

¹³⁸ Julgamento: 02-08-2011, Órgão Julgador: Segunda Turma, DJe 022, Divulg. 02-08-2011, Public. 01-02-2012, p. 113-119.

preventiva em processo envolvendo tráfico de drogas, assentou-se que qualquer prisão cautelar somente é válida se devidamente fundamentada, sem “o que se dá a inversão lógica elementar da Constituição, segundo a qual a presunção de não culpabilidade é de prevalecer”. E o acórdão foi além: cravou que considerações sobre a “gravidade do delito ou expressões de mero apelo retórico não validam a ordem de prisão cautelar”¹³⁹.

A controvérsia entre as turmas somente foi superada quando o julgamento do HC 104.339, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes¹⁴⁰, foi afetado ao Plenário, a fim de assentar a jurisprudência da corte sobre o tema. Questionava-se, naquele caso, acórdão do Superior Tribunal de Justiça que negara ordem de *habeas corpus* a um paciente sob a justificativa de que o art. 44 da Lei n. 11.343/2006 vedava o benefício a acusados da prática de tráfico de drogas. Por maioria de votos, os ministros do STF declararam, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade do dispositivo legal, reafirmando a necessidade de se analisarem os requisitos do art. 312 do CPP para a validade do decreto de prisão preventiva¹⁴¹.

Nota-se, no entanto, que os parâmetros postos pelo STF para a questão não estão sendo observados por muitas das cortes inferiores do país. Ao analisar decisões em ações de *habeas corpus* proferidas por alguns dos tribunais de importantes Estados, bem como por alguns tribunais federais¹⁴², tem-se alguma dimensão do tratamento dado pelo Poder Judiciário nacional para as acusações envolvendo esse tipo de crime. Após mais de 6 anos da declaração de inconstitucionalidade do art. 44 da Lei n. 11.343/2006 pelo STF, a decisão pouco efeito gerou na realidade forense nacional.

¹³⁹ Segundo o voto condutor, a inafiançabilidade dos crimes hediondos e equiparados não pode “impedir a concessão judicial da liberdade provisória”, acrescentando que o juiz está adstrito ao princípio tácito da “individualização da prisão (e não somente da pena)”. Afora isso, a inafiançabilidade dos crimes hediondos ou equiparados quer significar apenas que a lei não pode estabelecer o mero pagamento de uma fiança para a liberdade provisória.

¹⁴⁰ Julgamento: 10-05-2012, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, DJe 239 Divulg 05-12-2012, Public 06-12-2012.

¹⁴¹ Ementa: *Habeas corpus*. 2. Paciente preso em flagrante por infração ao art. 33, *caput*, c/c 40, III, da Lei 11.343/2006. 3. Liberdade provisória. Vedação expressa (Lei n. 11.343/2006, art. 44). 4. Construção cautelar mantida somente com base na proibição legal. 5. Necessidade de análise dos requisitos do art. 312 do CPP. Fundamentação inidônea. 6. Ordem concedida, parcialmente, nos termos da liminar anteriormente deferida.

¹⁴² Todos os acórdãos foram pesquisados no endereço eletrônico dos tribunais estaduais e federais mencionados.

Em acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, chamam a atenção os fundamentos utilizados para indeferir os pleitos de liberdade reclamados por impetrantes do remédio constitucional. O que se percebe é que argumentos que levam em conta julgamentos morais sobre a conduta, menções à gravidade em abstrato do delito e juízos meramente conjecturais – tudo já repudiado pelo STF – são aqueles mais utilizados pelos desembargadores em seus votos. Embora na maioria das vezes haja menções aos requisitos legais previstos no art. 312 do CPP, raramente se vê a análise de dados concretos que possam justificar a prisão processual¹⁴³.

Verificou-se também que não houve impacto significativo nas câmaras criminais do tribunal paulista em razão do julgamento do HC n. 104.339 pelo STF, visto que, em muitos dos casos, os desembargadores denegaram a ordem de soltura com fundamento na vedação legal prevista no art. 44 da “Lei de Drogas”. Chamam a atenção acórdãos que mencionam a decisão da corte superior, mas expressamente se negam a segui-la¹⁴⁴. Alguns desembargadores

¹⁴³ A garantia da ordem pública é a hipótese mais utilizada pelos desembargadores ao decidir, embora a conveniência da instrução processual e a necessidade de aplicação da lei penal também sejam mencionadas. O que se nota com frequência é a menção a frases e expressões do texto legal, sem que se indique sua ocorrência no caso, como, por exemplo, constou do voto condutor do HC n. 2226148-40.2017.8.26.0000, da 11ª Câmara de Direito Criminal, em que foi relator o desembargador Paiva Coutinho (julgado em 13-12-2007), no qual constou: “Ao contrário do deduzido pelo impetrante, a decisão impugnada (...) reúne fundamentação idônea, com indicação concreta dos fatos ora tratados, não merecendo reparo. Na oportunidade, a autoridade judicial reportou-se à existência de comprovação de materialidade e indícios suficientes de autoria, observando que o paciente remexia no terreno onde foi recuperado o entorpecente, informando estar ciente da droga, apesar de ressaltar que se destinava ao uso próprio, justificando-se, pois, sua segregação cautelar ao resguardo da ordem pública, a preservação da regular instrução processual e a garantia da aplicação da lei penal”. Fundamentação similar foi utilizada no julgamento do HC n. 2215369-26.2017.8.26.0000, da 14ª Câmara de Direito Criminal, em que foi relator o desembargador Marco de Lorenzi (julgado em 14-12-2017): “De acordo com os autos, as circunstâncias do fato delituoso indicam o grau de periculosidade e de insensibilidade moral do paciente e, aliadas à sua condenação anterior por crime da mesma espécie, fundamentam suficientemente a prisão cautelar (artigo 282, inciso II, do Código de Processo Penal) para o resguardo da ordem pública e para garantir a conveniência da instrução criminal e eventual aplicação da lei penal”. Encontrou-se acórdão em que o magistrado relator sequer mencionou quaisquer dos fundamentos previstos no art. 312 do CPP para negar a liberdade ao paciente (HC n. 2219508-21.2017, 9ª Câmara de Direito Criminal, rel. Carlos Monnerat, julgado em 14-12-2017).

¹⁴⁴ Como, por exemplo, no julgamento do HC n. 2214519-69.2017.8.26.0000 (3ª Câmara de Direito Criminal, relator Luiz Antonio Cardoso, julgado em 28-11-2017). Encontrou-se voto em que o magistrado aduziu que decisões meramente *incidenter tantum* do STF não se estendem a outros casos, e que, segundo lição de João Mendes Jr. [sem referência à fonte], “o Juiz deve julgar pela Lei, e não pelo julgado” (HC n. 2220868-88.2017.8.26.0000, 6ª Câmara Criminal, rel. Ricardo Tucunduva, julgado em 14-12-2017).

chegam a defender que a liberdade provisória é vedada pela CF¹⁴⁵, em completa dissonância com o que foi decidido pelo STF nos precedentes supracitados.

Os acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo destoam ainda da jurisprudência da Suprema Corte quanto ao uso de expressões de carga retórica e de julgamentos antecipados quanto ao mérito da causa. Constatou-se serem muito comuns argumentos como aqueles que atribuem ao tráfico de drogas “consequências nefastas, motivadoras de milhares de crimes que se sucedem no cotidiano”¹⁴⁶, que provoca “pânico e temeridade social”¹⁴⁷, coloca “em polvorosa a ordeira sociedade”¹⁴⁸ e promove “a destruição de famílias”¹⁴⁹.

Chamou a atenção também voto em que o magistrado alega que o traficante não se importa “com seus semelhantes, preferindo o nefasto comércio a qualquer outra atividade lícita”¹⁵⁰, e também outro, no qual constou que “a sociedade deve ser privada do convívio de pessoa que se dedica ao narcotráfico, atividade (...) que esgarça o tecido social e destrói a vida de famílias e jovens”¹⁵¹. Foi encontrado acórdão em que o desembargador relator chegou a dizer que o benefício da soltura deve “se restringir a casos excepcionais”¹⁵².

Acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro demonstram que a realidade não é diferente naquele Estado. Foi encontrada decisão que manteve

¹⁴⁵ Constatou do acórdão proferido nos autos do HC n. 2225392-31.2017.8.26.0000 (6ª Câmara de Direito Criminal, relator Ricardo Tucunduva, julgado em 11-01-2018): “Andou bem o Magistrado ao decretar a prisão preventiva do paciente, calcando a sua decisão nos pressupostos referidos no artigo 312 do Estatuto de Rito, não só porque a Lei de Tóxicos veda a concessão da liberdade provisória àqueles que são acusados da prática de tráfico de drogas, mas porque, se a Constituição proíbe a concessão de liberdade com fiança para certos crimes - dentre eles o tráfico de drogas -, constitui verdadeiro absurdo a concessão de liberdade provisória sem fiança para esses mesmos delitos.”

¹⁴⁶ HC n. 2224514-09.2017.8.26.0000, 1ª Câmara Criminal, rel. Figueiredo Gonçalves, julgado em 18-12-2017.

¹⁴⁷ HC n. 2211741-29.2017.8.26.0000, 8ª Câmara Criminal, rel. Grassi Neto, julgado em 14-12-2017.

¹⁴⁸ HC n. 2224539-22.2017.8.26.0000, 15ª Câmara Criminal, rel. Sale Junior, julgado em 14-12-2017.

¹⁴⁹ HC n. 2225017-30.2017.8.26.0000, 1ª Câmara Criminal, rel. Diniz Fenando, julgado em 18-12-2017.

¹⁵⁰ HC n. 2237024-54.2017.8.26.0000, 6ª Câmara Criminal, rel. Machado de Andrade, julgado em 11-01-2018.

¹⁵¹ HC n. 0047693-87.2017.8.26.000, 2ª Câmara Criminal, rel. Francisco Orlando, julgado em 18-12-2017.

¹⁵² HC n. 2234951-12.2017.8.26.000, 6ª Câmara Criminal, rel. Zorzi Rocha, julgado em 11-01-2018. O mais curioso é que, no caso analisado, o paciente era primário e havia sido preso em flagrante com “duas porções de cocaína, pesando aproximadamente dois gramas, e cinco porções de cocaína, pesando aproximadamente dois gramas”. Se um acusado primário, preso em cerca de 4 gramas de drogas – o que se aproxima muito mais de porte para consumo pessoal – não se encaixa na “exceção” mencionada pelo magistrado, difícil saber quem se encaixaria.

a prisão decretada em primeira instância em razão da “prática de crimes graves, dentre eles o tráfico de entorpecentes, equiparado a hediondo”. Em outro, o fundamento foi que crimes como o tráfico são “matizes para diversos outros, gerando consequências nefastas para toda a sociedade”¹⁵³, e em outro a preventiva foi mantida “diante da gravidade do crime revelada pelas circunstâncias da prisão”¹⁵⁴.

Os argumentos indicados, além de não serem jurídicos e serem contrários ao que já foi assentado pelo STF – pois baseados na gravidade em abstrato do crime e em expressões de mero apelo retórico, alheios aos requisitos legais que permitem a prisão preventiva –, representam a opinião pessoal dos julgadores sobre o fato julgado; são puramente subjetivos.

Ao manter a prisão de acusados em razão desses motivos, o que se faz é transformar a prisão preventiva em punição antecipada, em manifesto prejuízo aos princípios do **devido processo legal** e da **presunção de inocência**. Então, ao que parece, muitas pessoas estão presas provisoriamente sem que haja fundamento legal para tanto, tudo por se acreditar que, assim, se estará “combatendo” o tráfico de drogas – mesmo que à margem do ordenamento jurídico.

¹⁵³ HC n. 0052453-74.2017.8.19.0000, 8ª Câmara Criminal, rel. Claudio Tavares O. Junior, julgado em 18-10-17.

¹⁵⁴ HC n. 0059570-19.2017.8.26.0000, 1ª Câmara Criminal, rel. Luiz Zveiter, julgado em 28-11-2017. Segundo o magistrado, a necessidade da prisão foi comprovada principalmente em razão do *modus operandi* do agente, o que seria suficiente para demonstrar sua “faceta de personalidade perigosa”, pois teria sido preso com 36 gramas de *crack*, 14 de cocaína e 18 de maconha. Alegações como a que o tráfico de drogas causa “instabilidade à paz social, à segurança e à tranquilidade das pessoas, o que vem a gerar perigo para a ordem pública” foram igualmente encontradas em decisões do tribunal fluminense (HC n. 0060831-19.2017.8.19.0000, rel. Siro Darlan, 7ª Câmara Criminal, julgado em 23-11-2017). Acórdãos com fundamentos semelhantes também foram proferidos pelos Tribunais de Justiça de Minas Gerais (HC n. 10000130863483000 MG, rel. Agostinho Gomes de Azevedo, 7ª Câmara Criminal, julgado em 17-12-2013), do Paraná (HC n. 0043215-15.2017.8.26.0000, rel. Fernando Wolff Bodziak, 4ª Câmara Criminal, julgado em 08-02-2018) e da Bahia (HC n. 0018878-65.2017.8.05.0000, rel. Jefferson Alves de Assis, 2ª Câmara Criminal, data da publicação do acórdão: 19-12-2017; HC n. 0020774-46.2017.8.05.000, rel. Nágila Maria Sales Brito, 2ª Câmara Criminal, Data de publicação do acórdão: 01-12-2017). No âmbito da Justiça Federal, a situação encontrada não foi diferente. Nos Tribunais Regionais Federais também foram analisados casos em que foram usadas as mesmas motivações. Houve acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª região (TRF-3) em que constou que “a violência, nesse contexto (do tráfico), é indireta”. Na mesma decisão, foi asseverado que o crime recebe o tratamento de hediondo, “ante o alto grau de repugnância e malferição aos valores da vida humana (TRF-3, HC n. 0004123-26.2017.4.03.0000, rel. André Nekatschalow, Quinta Turma, julgado em 22-01-2018). Já num julgamento do TRF-2, o desembargador relator aduziu no seu voto que a necessidade da prisão pode estar justificada “pela natureza grave do crime e a grande quantidade de droga apreendida” (TRF-2, HC n. 0100143-09.2017.4.02.0000, rel. Paulo Espírito Santo, Primeira Turma Especializada, julgado em 14-06-2017).

Outro problema grave encontrado no cotidiano forense é a aceitação sem qualquer crítica ou questionamento de *depoimentos de policiais* responsáveis por prisões em flagrante ou investigações relativas a feitos judiciais que envolvem o tráfico de drogas. Valois demonstra, com base em pesquisa científica realizada pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, que o índice de condenação em processos relativos a tráfico de drogas no Estado, baseados tão somente nas palavras de policiais, chega a 91% (VALOIS, 2016, p. 457).¹⁵⁵

Destaca-se que, em muitos casos, o que há é uma repetição em juízo das afirmações constantes dos documentos que instruem o inquérito policial (Ibid, p. 459). Devido ao elevado número de prisões em flagrante – fazendo com que policiais se esqueçam dos detalhes de cada uma –, o policial lê o boletim de ocorrência momentos antes de sua audiência judicial, confirma os termos do seu depoimento anterior e, no mais das vezes, não há outras provas a darem sustentação à sua versão (Ibid). Mesmo assim, condenações são proferidas pelo judiciário, fazendo com que “o juiz, nos processos de tráfico de drogas, seja ‘o policial na rua’” (Ibid).

Revogam-se os direitos ao **contraditório** e à **ampla defesa**, porquanto, se o policial é a única testemunha do fato, e o confirma em juízo –, o que é aceito acriticamente pelos juízes e membros do Ministério Público – não há como contraditar a prova produzida (Ibid, p. 500). A versão inicial do auto de prisão em flagrante será a mesma durante todo o processo penal, de modo que é correto dizer que o indiciado já está condenado no dia de sua prisão (Ibid).

A **inviolabilidade do domicílio** é outro princípio constantemente violado em razão da “guerra às drogas”. Invasões de domicílios, notadamente naqueles situados em periferias e favelas, pela polícia, sem mandado judicial, é prática que tem bastante aceitação do Poder Judiciário nacional (VALOIS, 2013, p. 116-119). Há notícias de danos causados a móveis e utensílios de “investigados”, de violência praticada contra moradores e até mesmo de estupros, quadro que também é verificado nos Estados Unidos (VALOIS, 2016, p. 467-468).

¹⁵⁵ O autor menciona ainda pesquisas realizadas no Rio de Janeiro e no Distrito Federal e nos Tribunais do Rio e de Brasília, em que se chegou ao índice de absolvição de 1,6% (VALOIS, 2016, p. 458). Pesquisa realizada nos Estados Unidos no ano de 2006 demonstrou que houve uma taxa de condenação de 93% (ibid).

O princípio vem esculpido no art. 5º, XI, da CF¹⁵⁶, excetuando apenas os casos de “flagrante delito e desastre”. Ocorre que a noção de flagrante delito, por vezes, é ampliada por policiais e pelas agências do sistema de justiça. Ao equiparar o flagrante ao desastre, o legislador constituinte quis deixar claro que somente situações extremas autorizam o afastamento da inviolabilidade (Ibid, p. 472). Mas nos crimes de tráfico de drogas ocorre o inverso, infelizmente. Não podem policiais invadir a residência de um particular aleatoriamente – sem a ciência inequívoca da prática do crime – à procura de drogas (Ibid, p. 473).

Valois sintetiza:

Policiais entram nas casas, sempre nas periferias pobres do Brasil, sem mandado e com base em pouca ou nenhuma suspeita, para realizar busca de drogas, sendo impossível precisar quantos domicílios foram invadidos e neles não foi encontrada nenhuma substância entorpecente. (...) O erro do policial, o equívoco da suposição, situações que farão a invasão de domicílio ilegal, podendo estimular a dissimulação por parte da polícia, prejudicando o resultado do processo e aumentando as chances de condenação de um inocente, são condições praticamente descartadas no mundo jurídico (Ibid, p. 474).

Isso sem contar que grande parte das invasões de domicílio se dá em razão de “denúncias anônimas”, sem qualquer investigação prévia e com a suposta autorização dos moradores, o que representa uma temeridade (Ibid, p. 475). Destaque-se que a violação do domicílio, sem que haja indícios sérios do cometimento de crimes, invalida a prova, ainda que posteriormente se verifique a guarda ou o depósito de drogas (Ibid).

Foi esse o entendimento que prevaleceu no STF, segundo qual o ingresso forçado em residência de particular sem mandado judicial e sem que haja indícios da prática de crime, ainda que comprovado posteriormente, é ilegal, e não pode servir de prova no processo penal¹⁵⁷. Na decisão, o tribunal reafirmou

¹⁵⁶ XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

¹⁵⁷ No julgado ficou decidido: “Controle judicial a posteriori. Necessidade de preservação da inviolabilidade domiciliar. Interpretação da Constituição. Proteção contra ingerências arbitrárias no domicílio. Muito embora o flagrante delito legitime o ingresso forçado em casa sem determinação judicial, a medida deve ser controlada judicialmente. A inexistência de controle judicial, ainda que posterior à execução da medida, esvaziaria o núcleo fundamental da garantia contra a inviolabilidade da casa (art. 5, XI, da CF) e deixaria de proteger contra ingerências arbitrárias no domicílio (Pacto de São José da Costa Rica, artigo 11, 2, e Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, artigo 17, 1). O controle judicial a posteriori decorre tanto da interpretação da Constituição, quanto da aplicação da proteção consagrada em tratados internacionais sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico. Normas

a validade do art. 17, 1¹⁵⁸, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do art. 12, 1, da Convenção Americana de Direitos Humanos, de redação idêntica.

O cenário também é grave nos Estados Unidos, segundo menciona Alexander, para quem, naquele país, é comum o uso da *Swat* para o cumprimento de mandados de busca de drogas em domicílio (ALEXANDER, 2018, p. 128). A autora descreve que as diligências não são “educadas”, e muitas das vezes envolvem o uso de granadas e armas de grosso calibre, apontadas inclusive para crianças (Ibid, 2018, p. 128). Centenas de casos de erros em incursões policiais em residências foram registrados no país norte-americano, grande parte com resultado fatal para moradores, muitos deles inocentes (Ibid, p. 129).

No campo penal, as *violações ao princípio da legalidade*, da *intervenção mínima* e da *subsidiariedade* também são flagrantes. Vê-se, nos crimes relacionados ao tráfico ilegal, tipos penais demasiadamente abertos e a ausência de graduação e proporção entre eles, permitindo-se, por exemplo, que aquele que vende uma única porção de substância ilegal receba a mesma punição que quem que traga consigo grande quantidade (BOITEUX, 2013, p. 89). É o Direito Penal utilizado como “medida de polícia” (VALOIS, 2016, p. 420).

A vulneração do princípio da legalidade penal é configurada pela técnica utilizada na criminalização da conduta. Inspirada no modelo norte-americano, o tipo penal incriminador relativizou a comprovação do dolo do agente e ainda ampliou os verbos do crime (dezoito, para ser mais exato)¹⁵⁹. Para a subsunção

internacionais de caráter judicial que se incorporam à cláusula do devido processo legal. 5. Justa causa. A entrada forçada em domicílio, sem uma justificativa prévia conforme o direito, é arbitrária. Não será a constatação de situação de flagrância, posterior ao ingresso, que justificará a medida. Os agentes estatais devem demonstrar que havia elementos mínimos a caracterizar fundadas razões (justa causa) para a medida. 6. Fixada a interpretação de que a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados.” (RE 603616/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, J. 05/11/2015, DJe 10/05/2016). Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+603616%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+603616%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bmvvquo>>.

¹⁵⁸ 1. Ninguém poderá ser objetivo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação.

¹⁵⁹ Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar,

da conduta à norma, basta que o agente possua drogas *em desacordo com determinação legal ou regulamentar*, sem a necessidade de se provar qualquer desígnio específico (VALOIS, 2016, p. 421). O sistema jurídico, baseado em princípios, deteriora-se, pois a própria “guerra às drogas” torna-se um princípio, derogador de todos os outros (Ibid, p. 425).

Sobre a criminalização do comércio de drogas, sublinha Karam que o Estado não está autorizado a intervir na relação entre particulares quando o responsável pela conduta (o “traficante”) age de acordo com a vontade livre e consciente do titular do bem jurídico (o comprador) (KARAM, 2016, p. 115), “não estando autorizado a criminalizar a venda ou qualquer outra forma de fornecimento de drogas para um adulto que quer adquiri-las” (Ibid), pois é conduta que não possui potencialidade para afetar o bem jurídico tutelado pela norma (Ibid).

No mesmo sentido, é desproporcional penalizar uma pessoa com pena de prisão somente por ter ingressado no comércio informal de substâncias entorpecentes tornadas ilegais, uma vez que nele está realizando transações voluntárias e espontâneas (VALOIS, 2016, p. 426). Ao mesmo tempo, há inúmeras condutas criminosas que ofendem diretamente a integridade física de terceiros, e para as quais não são previstas penas de prisão, ou cujas penas são tão baixas que invariavelmente são substituídas por penas restritivas de direitos ou cumpridas em regime aberto¹⁶⁰.

O Direito Penal, no âmbito da “guerra às drogas”, como alerta Carvalho, em vez de funcionar como garantidor do respeito aos princípios da legalidade e da igualdade, freando a violência estatal contra os cidadãos, passou legitimar a beligerância e a violência institucional (CARVALHO, 2014, p. 122). Não se tem mais um Direito Penal mínimo, garantista e subsidiário, mas, ao revés, um ramo da Ciência Jurídica que não esconde sua “programação autoritária” (Ibid, p. 123).

entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

¹⁶⁰ Tome-se como exemplo a contravenção penal de vias de fato (art. 21 da Lei das Contravenções Penais, cuja pena é prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa, o crime de lesão corporal leve (art. 129, *caput*, do CP), para o qual é prevista pena de detenção de 3 meses a 1 ano. Até mesmo a lesão corporal gravíssima, em razão da qual se pode ter “incapacidade permanente para o trabalho” e “perda ou inutilização permanente de membro, sentido ou função”, a pena prevista é de 2 a 8 anos de reclusão, limites muito menores que aqueles previstos para o crime de tráfico de drogas.

Com base na construção doutrinária do alemão Günter Jakobs – em que deveria haver o direito penal de garantias, com aplicabilidade aos cidadãos comuns, envolvidos esporádica e acidentalmente em condutas criminosas, e o Direito Penal do inimigo, em que não haveria a garantia de aplicabilidade de direitos humanos, operando-se a despersonalização do desviante habitual – Carvalho sustenta que a política de combate às drogas revela características inescapáveis deste segundo modelo (o chamado *direito penal do inimigo*) (CARVALHO, 2014, p. 125-126).

Haveria então a cisão entre as consideradas *pessoas*, de um lado, e as *não-pessoas*, de outro (Ibid, p. 126). O Direito Penal do fato (típico de estados de direito) dá lugar ao direito penal do autor (típico de estados autoritários) (Ibid, p. 127). O sinal característico do inimigo “seria a habitualidade e a profissionalização no cometimento de crimes”, não se restringindo a sujeitos vinculados a grupos terroristas, mas a todos aqueles que demonstrem possibilidade de reiteração criminosa¹⁶¹ (Ibid).

O chamado “combate ao inimigo”, destarte, autoriza o afastamento das regras previstas nas Constituições democráticas (e conseqüentemente às declarações e tratados de direitos humanos), cujos fundamentos não têm, nesse aspecto, valor suficiente para frear um permanente estado de exceção (Ibid, p. 134). Conceitos abertos e indeterminados como terrorismo, crime organizado e – obviamente – narcotráfico justificam a adoção da teoria do direito penal do inimigo (Ibid, p. 135). Passa-se a confiar na tecnologia penal para resolver problemas como o das drogas, levando como resultado a “maximização incontrolável e a generalização desmesurada da repressão” (Ibid, p. 139).

Na magistral obra *O inimigo no direito penal*, Zaffaroni demonstra como o chamado *hostis judicatus* do Império Romano era eleito pelo poder central como inimigo, deixando a pessoa em condição semelhante à de escravo e tornando possível a aplicação de penas vedadas aos reconhecidamente cidadãos (ZAFFARONI, 2006, p. 23). Na obra, o autor relata como, desde àquela época,

¹⁶¹ Acrescenta Carvalho (2014, p. 128) que “a probabilidade, mesmo genérica do dano, legitimaria a intervenção penal desde os atos preparatórios da conduta (antecipação da punição), à supressão das garantias processuais (v.g. incomunicabilidade e ausência de publicidade) e à imposição de sanções rígidas de caráter inabilitador (preventiva de condutas futuras). Com o abandono permanente das regras, o inimigo não poderia usufruir as benesses próprias do conceito de pessoa”.

o Direito Penal, por meio dos detentores ocasionais do poder, sempre se preocupou em criar inimigos (Ibid, p. 25), e assim se desenvolveu até os dias atuais. Quanto à atual política de combate às drogas, principalmente na América Latina, e o que ela representa para o Estado de Direito, aduz o doutrinador:

Nos anos 80 do século passado, toda a região sancionou *leis antidroga* muito parecidas, em geral por pressão da agência estadunidense especializada, configurando uma legislação penal de exceção análoga à que antes havia sido empregada contra o *terrorismo* e a *subversão*. Estas leis, que em sua maioria permanecem em vigor, violaram o princípio da legalidade, multiplicaram verbos conforme a técnica legislativa norte-americana, associaram participação e autoria, tentativa, preparação e consumação, desconhecaram o princípio da ofensividade, violaram a autonomia moral da pessoa, apenaram enfermos e tóxico dependentes etc. No âmbito processual, foram criados tribunais especiais, introduzidos elementos inquisitoriais como o prêmio ao delator, a valorização do espião, do agente provocador, das testemunhas anônimas, dos juízes e fiscais anônimos etc. Estabeleceu-se uma aberrante legislação penal autoritária, que poucos se animaram a denunciar (...) (Ibid, p. 52).

A criação arbitrária do “traficante de drogas” como inimigo a ser combatido encerra uma das formas mais flagrantes de **violação a direitos penais e processuais** historicamente reconhecidos. Além de não respeitar os mais importantes direitos humanos, a política internacional de combate às drogas deixa um rastro de violência, de corrupção e de sofrimento difícil de mensurar. É o que será abordado nos próximos tópicos.

2.2. Questões sociais

2.2.1. Fortalecimento do narcotráfico e incremento da criminalidade

Da análise da literatura especializada sobre o tema, é possível chegar à conclusão que o proibicionismo é desvantajoso em todos os aspectos (item 2.1 supra). A sociedade, os usuário, os acusados de tráfico, todos sofrem os efeitos deletérios da política de guerra adotada, que traz ao Estado enormes custos (em saúde, em segurança pública e no sistema de justiça criminal), sem obter qualquer resultado positivo (KARAM, 2016, p. 115-116).

Mas para um grupo de pessoas essa política é altamente vantajosa e lucrativa: os grandes traficantes; os detentores do monopólio do lucro obtido com a distribuição e venda de drogas, que podem pagar muito bem a seus

“empregados”, comprar armas das mais sofisticadas e corromper agentes públicos com facilidade (FIORE, 2014, p. 146). Para os líderes de organizações que exploram o comércio de drogas ilícitas, a proibição é um grande negócio (Ibid).

Segundo importantes estudiosos, como Baratta (1988, p. 210), Modesto (1996, p. 102) e Karam (1991, p. 49), os sistemas oficiais de controle logram tirar de circulação não mais que 10% das drogas ilícitas. Todo o resto representa lucro para os traficantes. Todo o resto é dinheiro e poder às organizações criminosas.

De acordo com os dados do UNODC, no ano de 2014, estimou-se que organizações criminosas transnacionais teriam gerado algo entre um quinto e um terço de suas receitas da venda de drogas (UNODC e, 2017, p. 9). Já em 2017, a *European Police Office* (Europol) identificou 5.000 organizações criminosas em atuação na Europa, estimando-se que um terço delas é envolvida com o tráfico de drogas, o que faz desse crime o mais difundido¹⁶² entre grupos criminosos (Ibid).

Importantes e conhecidas organizações ao redor do mundo exploraram e ainda exploram o comércio ilegal de drogas para fortalecer suas atividades ilegais. As máfias italianas (Cosa Nostra, Camorra e Ndrangheta) tornaram-se notórias nos Estados Unidos em razão do tráfico de álcool e outras drogas (RIBEIRO, 2013, p. 168). A japonesa Yakuza também passou a atuar na distribuição e venda clandestina de substâncias psicotrópicas no Oriente (Ibid). Na Colômbia, entre as décadas de 1970 e 1980, o crescimento mundial do consumo de cocaína culminou no surgimento dos cartéis de Cali e de Medellín, responsáveis por inúmeras guerras e atos de terrorismo no país (Ibid).

A *violência* advinda das atividades das organizações criminosas costuma ser apresentada como resultado da disseminação das drogas, quando, na verdade, é consequência da própria proibição (KARAM, 1991, p. 51). As trocas de tiros entre policiais e traficantes, as violentas disputas por pontos de tráfico

¹⁶² O mercado ilegal de drogas, segundo o documento, é atividade criminosa que supera crimes contra o patrimônio, contrabando de migrantes, o tráfico de seres humanos, sonegação de impostos e outros (UNODC e, 2017, p. 9). Ainda de acordo com a publicação, em 2017, estimava-se que 65% dos grupos criminosos envolvidos com o tráfico de drogas também praticavam outros tipos de crimes, como a falsificação de produtos, o tráfico de seres humanos, o contrabando de imigrantes e o tráfico de armas (ibid, p. 16).

entre quadrilhas e as coações e mortes na cobrança de dívidas decorrem tão somente da política proibicionista (Ibid).

O comércio e o consumo de drogas não são, em si, atividades violentas, pois o vendedor vende para quem deseja comprar, e quem compra o faz por livre e espontânea vontade (MORAES, LEITE e VALENTE, 2013, p. 219). Não fosse a proibição e o caráter bélico dado pelas agências estatais aos comerciantes de drogas ilegais, não haveria razão para os combates que são assistidos diariamente por meio dos órgãos de imprensa. Deste modo, “só existem armas e violência na produção e no comércio de maconha, de cocaína e das demais drogas ilícitas porque o mercado é ilegal” (KARAM, 2013, p.11)¹⁶³.

O combate às organizações criminosas que atuam no mercado ilegal mostra-se especialmente penoso. Há muita dificuldade em enfraquecê-las. A própria UNODC (UNODC e, 2017, p. 16) declarou que, quando membros dessas organizações são presos, as redes em que estão integrados podem rapidamente reagrupar novos integrantes, fazendo-as extremamente resistentes. Afora isso, no interior de um mercado com muitos concorrentes, os grupos criminosos almejam sempre estar à frente dos outros – e até mesmo das autoridades –, numa espécie de corrida por tecnologia de ponta (Ibid)¹⁶⁴.

Para Batista, os negócios criminosos relacionados ao tráfico de drogas internacional é um dos mais organizados e poderosos do mundo, pois movimentam milhões de dólares (BATISTA, 1990, p. 60), “infiltrando-se no serviço público dos países envolvidos, favorecendo outras práticas delituosas, vinculadas ou não à proteção de sua própria estrutura” (Ibid, p. 60). Notadamente no setor de distribuição atacadista da cadeia de distribuição de drogas, parte importante dos lucros ilegais é usada para a compra de armamentos e para a corrupção de setores da burocracia estatal (FIORE, 2014, p. 146)¹⁶⁵.

¹⁶³ A autora acrescenta que a violência se dá por impossibilidade de se recorrer a meios legais de solução de conflitos (Ibid).

¹⁶⁴ Dados demonstram que cresce o número de grupos criminosos que exploram o comércio de drogas utilizando-se das chamadas “*darknets*”, redes virtuais criptografadas, nas quais os usuários podem trocar produtos e serviços, legais e ilegais, incluindo drogas ilícitas, pagando-as com criptomoedas, reduzindo o risco de prisão, tanto do vendedor quanto do comprador (UNODCe, 2017, p. 17).

¹⁶⁵ Para o autor, o exemplo mais recente e significativo acontece há anos no México, onde ocorrem extermínios quase diários em razão do enfrentamento entre grupos criminosos e entre estes e o exército, ocasionando mortes de ambos os lados, mas também de inocentes (FIORE, 2014, p. 146).

Grupos criminosos tradicionais, como as máfias italianas, após terem se dedicado, inicialmente, ao contrabando de tabaco, e posteriormente a roubos, extorsões, sequestro de pessoas e tráfico de armas, passou a se ocupar, a partir da segunda metade da década de 1970 e início da de 1980, ao tráfico ilícito de entorpecentes, o qual se tornou o objeto principal das atividades mafiosas naquele país (SPATARO, 1996, p. 127). O dinheiro advindo do narcotráfico acaba sendo reinvestido em atividades lícitas, também controladas pelas máfias (Ibid, p. 128).

No caso colombiano, desde a década de 1970, grupos criminosos surgiram com grande poderio bélico e financeiro graças à exploração do mercado ilegal de drogas (UPRIMNY, 1996. p. 147). Já nos anos 1980, houve uma série de ataques e atentados terroristas no país¹⁶⁶, fruto do descontentamento de narcotraficantes com a política de extradição¹⁶⁷ adotada, o que resultou, quatro anos depois, no assassinato do ministro da Justiça, Rodrigo Lara Bonilha (Ibid, p. 148). Na época, traficantes famosos como Pablo Escobar e Carlos Lehder utilizaram sua influência para obter espaço em instituições políticas (Ibid, p. 149).

O narcotráfico, conforme o entendimento de Uprimny, não é uma forma ordinária de criminalidade, mas sim uma forma de “capitalismo mafioso” (UPRIMNY, 1996, p. 151), em que o processo de produção e venda é realizado por empresários – ilegais, mas nem por isso deixam de sê-lo (Ibid). A economia da droga seria um processo de produção em que são feitos investimentos de capital e trabalho, a fim de se produzirem mercadorias com o objetivo de lucro (Ibid, p. 152). Sua ilegalidade, contudo, determina uma distorção dos preços com relação aos custos de produção, o “que permite a existência de uma taxa de lucro considerável, combinada com um grande risco” da atividade (Ibid). Para resumir de forma didática a questão:

Nesse ponto, reside um dos paradoxos essenciais da tentativa de repressão ao tráfico de droga, enquanto existir um alto consumo. A

¹⁶⁶ Alguns exemplos de atentados ocorridos no país foram: o assassinato em massa de policiais em Medellín, a explosão de bombas contra prédios governamentais e contra a sede do jornal *El Espectador* e até mesmo a destruição de um avião da Avianca em pleno voo (UPRIMNY, 1996, p. 150).

¹⁶⁷ Em 1980, o governo da Colômbia assinou com os Estados Unidos um tratado que tornou obrigatória a extradição quando uma pessoa houvesse sido condenada pelo Estado requerente, ou se o delito compreendesse atos realizados no território de ambos os Estados, ou ainda com a intenção de ser consumado no Estado requerente (UPRIMNY, 1996, p. 147).

proibição gera um conjunto de ilegalidades a partir das quais se consolida uma criminalidade organizada. Por sua vez, a presença desta delinquência se apresenta como uma nova justificativa para a repressão do narcotráfico. Assim, pretende-se destruir os cartéis fortalecendo a proibição, sem lembrar que estas organizações são produto desta proibição (Ibid, p. 155).

Ao entregar o próspero mercado de drogas a empreendedores dispostos a agir fora da lei, a política proibicionista impulsiona a expansão de organizações, cartéis, máfias e outros grupos criminosos (KARAM, 2016, p. 117). Além de ser falida, portanto, a política de combate às drogas mostra-se inapta para atingir seu objetivo declarado: eliminar ou reduzir a circulação de drogas ilícitas (Ibid, p. 118). A proibição causa, desta forma, danos muitos mais graves que as drogas em si, podendo-se afirmar que não são as drogas que causam *violência*, mas sim a proibição (Ibid).

No México, desde dezembro de 2006, passou-se a utilizar as forças armadas na repressão aos cartéis (KARAM, 2016, p. 119). A partir de então, algo próximo a 70.000 mortes estariam relacionadas à guerra às drogas (Ibid). A taxa de homicídios dolosos no país, de 2000 a 2006, manteve-se em torno de 9 a 10 para cada cem mil habitantes, enquanto que, em 2009, chegou a 17, e em 2011, a 22,8 (Ibid). Estima-se que, no México, cerca de 25.000 pessoas desapareceram, entre 2006 e 2012, em sua versão da guerra às drogas (Ibid).

Por outro lado, policiais são treinados e estimulados, formal e informalmente, a praticar *violência* contra os 'inimigos', personificados nos vendedores de drogas, pois “quem atua numa guerra deve combater e 'eliminar' o inimigo” (KARAM, 2016, p. 120). A afirmação do inspetor Francisco Chao, integrante da polícia civil do Rio de Janeiro, é eloquente: "a guerra, ao contrário do que mostram os filmes, não é heroica. Ela é suja (...). Não tem como mexer com sujeira sem sujar as mãos" (Ibid).

As consequências da guerra às drogas – que em verdade não é contra as drogas; não é contra coisas, mas sim contra pessoas – não são iguais para todas as camadas da sociedade. Os alvos preferidos dessa guerra são os chamados “traficantes” pobres, marginalizados, negros, pardos e desprovidos de poder (Ibid, p. 121). A política adotada representa, desse modo, um meio inidôneo para proteção da saúde pública, mas altamente idôneo para o aumento da *violência* social, cujas vítimas, em sua grande maioria – senão em sua totalidade –, pertencem às camadas sociais mais vulneráveis (ZILIO, 2011).

Há indicações de que grupos terroristas também exploram o comércio ilegal de drogas. Um número considerável de membros do Taliban, no Afeganistão, é acusado de envolvimento no tráfico de ópio (UNODC e, 2017, p. 10). Calcula-se que o grupo armado angariou cerca de US\$ 150 milhões em 2016 com o cultivo e a venda da papoula do ópio (Ibid). O rendimento total do grupo, de 1988 a 2011, seria de US\$ 400 milhões, metade dos quais derivados da economia ilegal de narcóticos (Ibid). Outros grupos terroristas, como o Estado Islâmico (ISIS), no Iraque e na Síria, o Boko Haram, no Oeste da África, e a Al-Qaeda, no Afeganistão, também estariam envolvidos com a produção, distribuição e venda de drogas ilícitas (Ibid, p. 11).

Acrescente-se a isso o fato de que as altas somas em dinheiro originárias do mercado ilegal¹⁶⁸ estabelecem uma relação funcional com a circulação legal do capital financeiro, e contam com os serviços de respeitáveis instituições financeiras – notadamente aquelas localizadas em paraísos fiscais – para as operações de *lavagem de dinheiro*. (KARAM, 1991, p. 38). Conforme Roio, “os proventos derivados do crime organizado são funcionais ao capitalismo e ao mercado mundializado” (ROIO, 1996, p. 110).

A facilidade com que as organizações criminosas conseguem integrar o fruto de sua atividade ilícita no mercado financeiro – e a vista grossa que a maioria dos países faz¹⁶⁹ – é um estímulo para que o mercado ilícito de drogas expanda-se cada vez mais. De acordo com o UNODC, cerca de metade do lucro bruto obtido com o comércio de cocaína nos Estados Unidos, em nível de varejo, é usada para lavagem de dinheiro, e no Oeste e no Centro da Europa, a proporção é de 44% (UNODC e, 2017, p. 27).

O preço das drogas ilegais relaciona-se com a oferta existente no mercado, de modo que o valor agregado ao produto faz com que o lucro do provedor seja exorbitante (ZILIO, 2011). O poderio econômico dos produtores e vendedores de drogas ilícitas fomenta a economia capitalista, em um sistema em que o dinheiro sujo é enviado para paraísos fiscais, onde são limpos e

¹⁶⁸ Somente na União Europeia, no ano de 2013, o mercado de drogas ilícitas foi valorado em cerca de 24.3 bilhões de euros (UNODC, 2017, p. 23).

¹⁶⁹ Sobre o interesse de muitos países no dinheiro ilegal provindo do tráfico ilícito de drogas, vide ROIO, 1997.

retornam como inversões (Ibid). O sistema financeiro mundial necessita do dinheiro e presta pouca atenção à sua procedência (Ibid).

Estar na ilegalidade faz com que o narcotráfico se relacione intimamente com altas taxas de lucro, pois “é por ser ilegal que a taxa de lucro é particularmente elevada” (UPRIMNY, 1997, p. 158). Qualquer economia ilegal exige que a circulação do dinheiro dê-se fora dos sistemas legais de controle (com dinheiro vivo, por exemplo) (Ibid). Em razão da obtenção de altas somas em dinheiro, os traficantes veem-se obrigados a injetá-las no mercado legal, integrando-as à economia dos países¹⁷⁰ (Ibid, p. 159).

Os destinos para valores obtidos com o mercado ilegal de drogas são variados e podem ser escolhidos pelo interessado. Uma série de ilhas e enclaves que são caracterizados por limitadíssimos impostos e um fraco ou nulo controle sobre o sistema bancário e financeiro está à disposição daqueles que verdadeiramente lucram com o tráfico de drogas¹⁷¹ (ROIO, 1997, p. 113). Estudo do Gafi (Grupo de Ação Financeira, criado pelo G-7 em 1989 para controlar fluxos financeiros ilegais) demonstraram que, nos Estados Unidos – principal soldado na guerra contra as drogas –, o lucro anual da cocaína que permaneceu no território do país foi superior a 26 bilhões de dólares, e o da maconha superior a 10 bilhões¹⁷² (Ibid, p. 114-115).

A *corrupção* é outra prática que encontra terreno fértil no âmbito da guerra às drogas. Os efeitos de longo prazo da injeção de valores provenientes do tráfico ilícito na economia de países potencializam a inflação no preço de

¹⁷⁰ Para Uprimny, “(...) a taxa de lucro é tão elevada e o mercado tão dinâmico que uma parte considerável do capital ganho com a droga tende a sair do circuito específico do narcotráfico para buscar locais de investimento mais seguros. Assim, a ilegalidade define o mercado de drogas, ao provocar uma taxa de lucro extraordinária, apropriada pelas redes de empresários da droga, e que tende a articular-se com o resto da economia” (UPRIMNY, 1997, p. 159).

¹⁷¹ O autor cita alguns exemplos: “Man, Jersey, Guernsey, ilhas localizadas no arquipélago britânico, que gozam de autonomia dentro do Reino Unido”, “Malta, Chipre, o promontório de Gibraltar, a ilha da Madeira e o Principado de Mônaco, da catolicíssima coroa dos Grimaldi”. No continente americano, “além do arquipélago das Bahamas, são usadas, entre outras, as Antilhas Holandesas, pertencentes aos Países Baixos, e as colônias britânicas Anguila, Bermuda, Ilhas Virgens e Cayman”, o qual seria “o maior *offshore* do planeta, com 25 000 habitantes e sede de 20 000 empresas e 340 bancos” (ROIO, 1997, p. 113).

¹⁷² Roio faz um relato interessante: “Quando se chegou às conclusões finais, foi dito o óbvio. Era necessário um controle rigoroso sobre como se formavam e circulavam estas fortunas. Entretanto, caiu o gelo sobre o assunto e nada se fez. O motivo é simples: seria possível a um Estado que possui uma dívida pública de 4,5 trilhões de dólares renunciar a fluxos de capitais, mesmo se criminosos, que poderiam transferir-se para outras áreas do planeta, se houvesse a repressão real (...)?(ROIO, 1996, p. 115)”. É dizer, o discurso contra as drogas só vale quando interessa.

propriedades, distorce os valores de exportação, cria competição desleal, reforça lucros enviesados e aumenta a corrupção, notadamente porque ajuda a enfraquecer as regras legais (UNODC e, 2017, p. 10). A cada etapa da cadeia de distribuição e fornecimento de drogas, há oportunidades extraordinárias para a corrupção (Ibid)¹⁷³.

Os empresários da droga necessitam criar mecanismos de defesa e proteção capazes de manter suas atividades em segredo e neutralizar a ação das autoridades. Com os altos lucros obtidos com o tráfico, criam-se com facilidade grandes e importantes redes de *corrupção*, a qual se torna uma condição e também um efeito da proibição (UPRIMNY, 1997, p. 159). O aumento da corrupção dentro do aparelho estatal – e a *violência* gerada pelo embate entre traficantes e entre estes e policiais e atividades de *lavagem de dinheiro* – é, desta maneira, efeito colateral do proibicionismo (MORAIS, LEITE e VALENTE, 2014, p. 218).

Ao tornar a produção, a distribuição e comércio de drogas atividades ilegais, a política internacional de combate às drogas fortalece as organizações criminosas e aumenta a *violência*. A proibição faz com que o mercado de drogas seja promissor. Todo o lucro obtido durante a cadeia de produção e distribuição representa poder para quem explora esse mercado ilegal. A circulação de dinheiro ocorre fora das instâncias de controle, o que permite a injeção de valores em outras atividades criminosas, como o *tráfico de armas* e a *lavagem de dinheiro*.

A fim de proteger suas atividades ilícitas, as organizações criminosas são responsáveis por criar um sistema violento de proteção, visando a enfrentar gangues rivais e até mesmo agências estatais. Ao mesmo tempo, agentes públicos são corrompidos para facilitar a ação de traficantes. A *corrupção*, assim, é outra consequência nefasta da política de guerra às drogas. A irracionalidade repousa em endurecer o tratamento contra os traficantes sem se dar conta de que é exatamente esse tratamento severo o maior responsável pela violência.

¹⁷³ No nível da produção, agricultores pagam propina para equipes de erradicação, produtores pagam a juizes e policiais, e fabricantes exploram trabalhadores em empresas químicas para que obtenham precursores químicos. Após, traficantes pagam oficiais para obterem vantagem com firmas de transporte. No nível do consumidor, usuários podem obter drogas por meio da corrupção de médicos e farmacêuticos.

Também característico da política de guerra adotada, e que é fonte de grande desrespeito aos direitos humanos e fomentador de enormes violências, é o **encarceramento em massa** de pessoas envolvidas na distribuição e comércio de drogas.

2.2.2. Encarceramento em massa

Depois que se declarou expressamente “guerra às drogas”, a quantidade de pessoas encarceradas nos Estados Unidos (EUA) cresceu em mais de 2.000% (KARAM, 2016, p. 121). Entre 1980 e 2000, o número de presos no país passou de cerca de 300.000 para mais de 2.000.000 (Ibid). O grande encarceramento nos EUA preocupou seriamente o ex-Presidente Barack Obama, que, num pronunciamento recente, consignou: “Para crimes de drogas não violentos, nós precisamos de menores tempos de sentenças obrigatórias, ou livrar-nos delas por inteiro. (...) Nós não podemos tolerar a superlotação prisional”¹⁷⁴.

Estima-se que, em 2016, no país norte-americano, 47,5% dos encarcerados em prisões federais estavam implicados em crimes relacionados a drogas, enquanto que os presos por crimes violentos representavam tão somente 7,7%¹⁷⁵. No mesmo ano, as unidades federais continham 1.458.173 presos, uma taxa de 670 para cada 100 mil habitantes, gerando um gasto anual de 57,7 bilhões de dólares com o sistema correcional do país¹⁷⁶. Também em 2016, 6.613.500 pessoas estavam sob controle do sistema penal, incluindo tanto presos provisórios e definitivos como pessoas em liberdade condicional¹⁷⁷. A quantidade de pessoas implicadas em delitos envolvendo drogas, nos EUA, passou de 40.900, em 1980, para 450.345, em 2016¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Tradução livre do original: “*Mass incarceration makes our country worse off, and we need to do something about it. For nonviolent drug crimes, we need to lower long mandatory-minimum sentences, or get rid them entirely. (...) We should not be tolerating overcrowding in prison*”. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/07/15/president-obama-our-criminal-justice-system-isnt-smart-it-should-be>. Acesso em 21-08-2016.

¹⁷⁵ Cf. The Sentencing Project. *Trends in U.S. Corrections*. June 22, 2018. Disponível em <file:///C:/Users/User/Documents/Downloads/Trends-in-US-Corrections.pdf> Acesso em 06 ago. 2018.

¹⁷⁶ Ibid, p. 2.

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ Ibid, p. 3.

O combate ao tráfico de drogas no Brasil (representado hoje, como visto, na chamada “Lei de Drogas”) pode ser considerado um dos grandes responsáveis pelo crescimento da população prisional, “sendo representativa a presença de pequenos traficantes não violentos, primários, presos em flagrante sozinhos e desarmados” (BOITEUX, 2014, p. 84). E isso porque o legislador aumentou a pena mínima para o crime de tráfico de drogas (de três para cinco anos).

Carvalho levanta a hipótese de que o endurecimento da política proibicionista é o grande responsável pelo “triste quadro de exclusão social e inclusão prisional que marca a política (criminal) brasileira contemporânea” (CARVALHO, 2014, p. 215). Isso significa que a marca do punitivismo no Brasil tem como principal referência o crime de tráfico de drogas, verdadeiro carro-chefe do funcionamento das agências punitivas (Ibid). A hipótese se confirma pelo aumento exponencial da taxa de encarceramento de presos (provisórios e definitivos) envolvidos com esses crimes (Ibid).

A lei brasileira não distingue de forma clara as condutas de porte de droga para consumo próprio e para finalidades outras; diz apenas que o juiz deve atender “à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente” (art. 28, § 2º, da “Lei de Drogas”). O que ocorre, porém, é que, pela falta de critérios legais claros, a tipificação penal da conduta depende da visão subjetiva das autoridades (BOITEUX, 2014, p. 90¹⁷⁹).

A conclusão de que as populações marginalizadas são as mais atingidas pela política de encarceramento em massa também encontra eco nos Estados Unidos. Os negros representam 13,5% da população do país, mas 42% dos que estão presos por crimes relativos a drogas em presídios federais, e 60% em prisões estaduais, são negros (KARAM, 2016, p. 121). A taxa de encarceramento

¹⁷⁹ A autora cita pesquisa realizada no município do Rio de Janeiro e no Distrito Federal (BOITEUX, Luciana et al. (2009). *Tráfico de drogas e constituição: um estudo jurídico-social* do art. 33 da Lei de Drogas e sua adequação aos princípios constitucionais penais. Brasília: Ministério da Justiça/PNUD), em que se descobriu que a maioria dos presos por tráfico de drogas (61,5%) respondia ao processo individualmente, e 64% eram primários, com baixas quantidades de drogas. Mesmo assim, em 41% dos casos, os juízes presumiram que os réus integravam organizações criminosas – baseando-se em meras suspeitas –, negando-lhes benefícios legais como a redução de pena (art. 33, § 4º, da “Lei de Drogas”).

no país é de 716 presos por cada 100 mil habitantes, mas, considerando-se apenas os afro-descentes, a taxa pode chegar a 4.700 para cada 100 mil habitantes¹⁸⁰ (Ibid).

Nos Estados Unidos, as pessoas privadas da liberdade são, usualmente, jovens e mulheres transportadores de drogas (conhecidas como mulas), e integram a camada social economicamente desfavorecida da sociedade (ZILIO, 2011). A população negra é a maioria nas prisões, e o tráfico de drogas sempre se vincula com o estereótipo latino-americano e estrangeiro (Ibid). No geral, os estabelecimentos prisionais estão lotados de negros e pobres, os quais buscam nas drogas a última possibilidade de sair da exclusão social; “*salen das calles y van directamente a la cárcel*” (Ibid).

Ao abordar a “nova segregação” racial nos Estados Unidos, Alexander alerta para o fato de que o país é o primeiro lugar no mundo no que se refere ao encarceramento *per capita* (ALEXANDER, 2018, p. 20): enquanto detém 5% da população mundial, abriga 25% dos presos do planeta (Ibid). De acordo com a pesquisa da autora, os milhões de pessoas presas naquele país, cuja maioria é pobre e não branca, foram mandadas para as prisões em razão “de uma ‘guerra às drogas’ racialmente enviesada e de um movimento de ‘endurecimento que destruiu famílias e dizimou comunidades inteiras’”¹⁸¹ (Ibid, p. 20).

Nessa linha de ideias, Alexander faz um instigante paralelo entre a escravidão norte-americana, a era Jim Crow (o regime de segregação racial que durou de 1876 a 1965) e a atual política de encarceramento em massa – cujo mote principal é a “guerra às drogas” – como sistemas baseados na mesma lógica: o racismo histórico e estrutural arraigado no país (Ibid, p. 39). A política criminal racista dos EUA pode ser demonstrada não só no encarceramento, mas também no controle que se faz após a libertação dos condenados, quando uma série de “leis, regras, políticas e costumes” controla os rotulados como criminosos, fazendo-os entrar num submundo de discriminação e exclusão social (Ibid, p. 50-51).

¹⁸⁰ Segundo o The Sentencing Project. *Trends in U.S. Corrections...* p. 5, enquanto a probabilidade de aprisionamento de jovens brancos é de 1 em 17, para os negros é de 1 em 3, e para latinos, de 1 em 6.

¹⁸¹ A autora destaca ainda que o número de pessoas presas por delitos relacionados a drogas aumentou de cerca de 50 mil, em 1980, para algo próximo a 500 mil atualmente, “mais do que o número de pessoas que a Europa ocidental prende por todos os crimes” (ALEXANDER, 2018, p. 20).

No Brasil, segue-se tendência parecida – e igualmente preocupante. Conforme o último Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, divulgado pelo Departamento Penitenciário Nacional, órgão integrante do Ministério da Justiça, a população prisional do Brasil, em junho de 2016, já era de 726.712 pessoas, para 368.049 vagas, o que significa um déficit de 358.663 (INFOPEN, 2017, p. 7). O trabalho mostra que o número de pessoas privadas da liberdade no período superava em 707% o total registrado no início da década de 90, quando havia no Brasil cerca de 90 mil presos (Ibid, p. 7-9).

Só o Estado de São Paulo concentra 33,1% dos presos do país (Ibid, p. 9-10). A taxa de encarceramento, entendida como o número de presos por 100 mil habitantes, em junho de 2016, já alcançava 352,6 pessoas, o que representa um aumento de 157% desde o ano 2000 (Ibid, p. 12). Os presos provisórios são 40% da população carcerária (Ibid, p. 13). Em 2000, o número era de 80.775, enquanto que, em 2016, saltou para 292.450 (Ibid, 13-14), ao tempo em que o número de vagas disponíveis para essa modalidade de prisão era de 118.447, uma taxa de ocupação de 247% (Ibid, p. 23).

Nota-se ainda que pessoas com idade entre 18 e 24 anos são cerca de 30% dos presos, enquanto as de idade entre 25 a 29 chegam a 25% (Ibid, p. 30). Isso significa que mais da metade da população carcerária brasileira é composta de jovens de até 29 anos de idade (Ibid). Quando os dados são a respeito da raça ou cor dos presos, vê-se que os negros representam 64% da população prisional, ao tempo em que são 53% da população brasileira, havendo “a sobre-representação deste grupo populacional no sistema prisional” (Ibid, p. 32). No quesito escolaridade, verifica-se que 51% dos presos têm o ensino fundamental incompleto, 4% são analfabetos, 6% são alfabetizados sem cursos regulares e 14% têm o ensino fundamental completo (Ibid, 33).

Quando a análise é em relação ao tipo penal, é possível fazer uma relação direta entre a política de drogas e o aumento da população carcerária. Crimes de tráfico de drogas “correspondem a 28% das incidências penais”, ou seja, é o crime que conta com maior número de presos¹⁸² (Ibid, p. 43). Na comparação entre os gêneros, constata-se que as mulheres presas por tráfico de drogas

¹⁸² Importante mencionar que, no ano de 1991, respondia pelo tráfico a taxa de 9,1% dos presos (KARAM, 2016, p. 122).

representam 62% do total, enquanto os homens encarcerados por esse tipo de crime são 26% (Ibid).

Outros dados também chamam a atenção, como a falta de atendimento à educação, pois apenas 12% dos presos estão envolvidos com alguma atividade educativa (Ibid, p. 53), e a falta de postos de trabalho, uma vez que somente 15% dos presos exerciam atividades laborais no período analisado (Ibid, p. 56), muito embora tanto trabalho como educação sejam direitos garantidos aos presos pela Lei de Execução Penal (art. 41, VI e VII)¹⁸³.

A política de **encarceramento em massa**, em virtude de crimes relacionados às drogas, é altamente custosa para o Estado brasileiro. Há custos financeiros, para fazer frente a um número exorbitante de pessoas, mas também humanos, vez que o Poder Público mostra-se incapaz de oferecer condições minimamente dignas aos presos (BOITEUX, 2014, p. 99). Além do mais, como os detentos são, em grande parte, pequenos traficantes, sua retirada de circulação não representa o enfraquecimento da cadeia criminosa (pois a substituição é quase automática) (Ibid), de forma que:

(...) pode-se dizer que a política de drogas brasileira, por ser a causa do crescimento no número de presos em nosso país (assim como em outros lugares do mundo), é diretamente responsável pelo agravamento das condições dos presídios brasileiros. Gasta-se muito e gasta-se mal para impor condições miseráveis de vida na prisão a grupos vulneráveis, o que demonstra a atuação seletiva do sistema penal e a inutilidade dessa política repressiva de drogas na proteção da saúde pública e na prevenção ao abuso no consumo de substâncias (Ibid, p. 100).

A política de **encarceramento em massa**, assim, é violadora de direitos humanos e recai de forma devastadora sobre negros, pobres, mulheres e outros grupos vulneráveis. Mas além dela, outro objetivo declarado da atual guerra às drogas, a proteção efetiva à saúde pública dos usuários, não é alcançado. Pelo contrário, a política proibicionista de combate às drogas agrava os danos à saúde pública que pretende proteger.

¹⁸³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L7210.htm> Acesso em 7-3-18.

2.2.3 Danos à saúde pública

Conforme já levantado anteriormente, a “saúde pública” é o bem jurídico cuja proteção é merecida pela atual política internacional de combate às drogas¹⁸⁴. Aposta-se na repressão, no proibicionismo e na abordagem meramente punitiva para enfrentar os eventuais problemas que o consumo de drogas causa no organismo humano, muitas vezes descurando-se de outras áreas, tão ou mais importantes quanto, como a assistência social e a educação (RIBEIRO, 2013, p. 42).

Como decorrência dessa opção de mão única tem-se assistido a um duplo fracasso: de um lado não se consegue uma redução da oferta dos produtos etiquetados de ilícitos, e, por outro, aumentam-se exponencialmente os riscos para os que, apesar de toda a repressão, se dispõem a continuar utilizando substâncias ilegais, seja para fins recreativos, seja com finalidades medicinais ou até mesmo em razão de terem desenvolvido dependência (Ibid, p. 28).

A política proibicionista revela-se igualmente controvertida quando se tem em conta que, apesar de alegadamente visar à tutela da saúde pública, paradoxalmente cria, com a proibição, maiores riscos à saúde física e mental dos cidadãos que venham a consumir tais substâncias (ALBRECHT, 2010, p. 513). Embora as drogas possam, de fato, prejudicar a saúde dos usuários, “a maioria dos danos (...) são atribuíveis às condições específicas do consumo ilegal” (Ibid).

Isso se dá em decorrência da clandestinidade imposta pela própria proibição, fator que impede o controle de qualidade dessas substâncias, aumentando a possibilidade de adulteração e o desconhecimento de sua real potência, causas frequentes das intoxicações agudas (overdoses) observadas em razão do uso abusivo (RIBEIRO, 2014, p. 173). Além disso, é evidente que todo o sistema de distribuição e consumo se dá no chamado submundo, na clandestinidade, o que aumenta a falta de assepsia e a possibilidade de

¹⁸⁴ O art. 5º, alínea “b”, da Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961, da ONU, prescreve: “as Partes proibirão a produção, fabricação, exportação e importação, comércio, posse ou uso de tais entorpecentes, se, no seu conceito pelas condições existentes em seu país este é o meio mais eficaz de proteger a saúde e bem-estar público. Esse dispositivo não se aplicará as quantidades necessárias para pesquisa médica e científica apenas, incluídas as experiências clínicas com tais entorpecentes feitas sob ou sujeitas às supervisão e fiscalização das ditas Partes”.

transmissão de doenças infectocontagiosas, especialmente a AIDS, com o compartilhamento de instrumentos destinados ao consumo (Ibid).

No mesmo sentido, chama a atenção mais um dos paradoxos da proibição, que causa mais e maiores riscos e danos à saúde pública que enganosamente anuncia proteger (KARAM, 2016, p. 123). E isso porque o Estado entrega o mercado de drogas a agentes que atuam na clandestinidade, livres de qualquer limitação reguladora de suas atividades, o que aumenta as chances de adulteração, da presença de impurezas e da ignorância quanto ao potencial tóxico das substâncias consumidas (Ibid, p. 123-124).

A função declarada de proteção da saúde pública é cada vez menos crível, embora a perspectiva ideológica do fracasso seja apresentada como uma história de êxito (ZILIO, 2011). A “saúde pública” seria, então, um conceito vazio de conteúdo, e expressão de um “funcionalismo extremo” em direito penal, que, deste modo, não cumpre com sua importante função de contenção do poder punitivo (Ibid). Os bens jurídicos da comunidade como um todo somente são legítimos quando servem ao cidadão (Ibid).

Além de não se justificar como bem jurídico apto a ser tutelado pelo sistema penal, a saúde pública é severamente colocada em risco com a política proibicionista. Como o consumo de drogas é uma atividade ilegal e, portanto, deve ser exercida longe dos olhos de terceiros, danos são causados à saúde dos usuários devido à má qualidade das substâncias e das péssimas condições de higiene em que o consumo se dá (Ibid). Por outro lado, a ausência de controle sobre a produção permite drogas com maior concentração do seu princípio ativo, ocasionando mais intoxicações, overdoses e mortes (CARVALHO, 2013, p. 206).

Os efeitos mais graves das drogas ilícitas sobre a saúde pública dependem muito das condições em que o consumo se realiza (BARATTA, 1989, p. 23). Num regime de proibição, a qualidade das substâncias adquiridas – não controladas por serem consideradas mercadorias ilícitas – e as condições higiênicas nas quais o consumo é levado a efeito adicionam muitos e novos riscos aos usuários (Ibid, p. 123-124).

O que se pode conferir hoje, depois de anos de repressão, é que cada vez mais as pessoas procuram as drogas, há cada vez mais usuários e cada vez mais aparecem drogas novas, uma mais potente que a outra (KARAM, 2016, p.

116)¹⁸⁵. Milhares de pessoas, ao redor do mundo, já fizeram e ainda fazem uso de substâncias psicoativas (Ibid).

Dados publicados pela *Drug Enforcement Agency* (DEA) indicam que, em meados de 1970 – antes da decretação de “guerra às drogas” –, 4 milhões de pessoas maiores de 12 anos de idade nos Estados Unidos haviam utilizado alguma droga ilícita, o que correspondia, à época, a 2% da população (KARAM, 2013, p. 8). Em 2013, passados mais de 40 anos – e de muitos bilhões de dólares gastos –, esse número foi de 112 milhões, correspondente a 46% da população (Ibid).

O Relatório para a 59ª Sessão da Comissão de Drogas Narcóticas (CND), do Secretariado do UNODC, de março de 2016, estimou que, de 162 a 329 milhões de pessoas entre 15 e 64 anos teriam usado ao menos uma substância proibida no ano de 2013 (KARAM, 2016, p. 116). O mesmo relatório – assim como fizeram os anteriores –, após afirmar que a maconha continua sendo a droga ilícita mais usada no mundo, revela o crescimento do número de novas substâncias introduzidas – não incluídas nas listas das convenções internacionais – no mercado mundial (Ibid)¹⁸⁶.

De acordo com os dados do UNODC, cerca de 250 milhões de pessoas, ou algo próximo a 5% da população adulta do mundo, usou drogas ilícitas ao menos uma vez no ano de 2015 (UNODC d, 2017, p. 9¹⁸⁷). O estudo estima que, no mesmo ano, cerca de 28 milhões de anos de “vida saudável”¹⁸⁸ foram perdidas no mundo inteiro por morte prematura e incapacidade causadas pelo uso de drogas (Ibid).

O consumo de drogas injetáveis é o que causa maiores danos à saúde humana, uma vez que quase 12 milhões de pessoas ao redor do mundo utilizam

¹⁸⁵ Karam (2016, p. 116) aduz que, “passados cem anos de proibição (...), não houve nenhuma redução significativa na disponibilidade das substâncias proibidas. Ao contrário, as arbitrariamente selecionadas drogas tornadas ilícitas foram se tornando mais baratas, mais potentes, mais diversificadas e muito mais acessíveis do que eram antes de serem proibidas e de seus produtores, comerciantes e consumidores serem combatidos como inimigos”.

¹⁸⁶ As novas substâncias identificadas, como os canabinoides sintéticos, imitam os efeitos das drogas proibidas e catalogadas nas listas internacionais (KARAM, 2016, p. 116). Em 2009, o número dessas substâncias quimicamente alteradas e identificadas pelo UNODC era de 166, ao passo que, em dezembro de 2014, já era de 541 (Ibid).

¹⁸⁷ Mais preocupante é o fato de cerca de 29.5 milhões de usuários, ou 0,6% da população adulta mundial, sofrerem com o uso abusivo de drogas ilícitas (UNODC d, 2017, p. 2).

¹⁸⁸ Tradução livre do original “healthy life” (disability-adjusted life years (DALY) (UNODC d, 2017, p. 9).

esse tipo de substância, das quais 1/8 (1,6 milhões) são infectados com o vírus HIV e mais da metade (6,1 milhões) com hepatite C (Ibid). Em relação à tuberculose, está presente em cerca de 8% das pessoas que usam drogas injetáveis, enquanto que, na população em geral, em apenas 0,2% (Ibid).

O cultivo do arbusto da coca teria crescido perto de 30% durante o biênio de 2013-2015, de modo que só em 2015 o montante global da produção de cocaína pura alcançou a impressionante quantidade de 1.125 toneladas, das quais 864 toneladas foram apreendidas (Ibid, p. 10). Já em 2016, a produção global de ópio alcançou 6.380 toneladas, aumento de um terço em comparação com o ano anterior (Ibid). Ainda em 2015, um grande número de países reportou a apreensão de uma quantidade próxima a 20 toneladas de novas drogas sintéticas (Ibid, p. 9). A apreensão de estimulantes de anfetamina dobrou em cinco anos, chegando, no ano analisado (2015), a 191 toneladas (Ibid).

O mercado de novas substâncias psicoativas tem sido outra grave preocupação da comunidade internacional. De 2009 a 2016, diversos países do mundo reportaram a emergência de 739 substâncias até então desconhecidas ao UNODC – uma média de 80 por ano (UNODC d, 2017, p. 28). Em 2012, haviam sido detectadas 260 novas substâncias psicoativas, enquanto que, em 2015, o número saltou para 483 (UNODC a 2017, p. 14). No mesmo ano, a quantidade de cocaína apreendida, somente no continente asiático, havia aumentado 40% em comparação com o ano anterior (Ibid, p. 19).

Uma das razões para a manutenção da política proibicionista é a alegada escalada das drogas. Aduz-se que o consumo de drogas menos danosas – como a maconha – levaria o usuário a procurar substâncias mais fortes quando atinge um nível alto de tolerância. É o mito da “porta de entrada”.

Não há, todavia, comprovação científica dessa tese. Uma pesquisa divulgada pela rede “Pense Livre” (IGARAPÉ a, 2012, p. 6) aponta que a maconha é a droga mais disponível no “mercado”, motivo pelo qual é a primeira que os usuários têm contato. O estudo indica também que “a maioria dos usuários de drogas começa pelo álcool e pela nicotina”, e que “não há provas conclusivas de que os efeitos da maconha são casualmente ligados ao abuso subsequente de outras drogas” (Ibid).

Albrecht, tratando sobre o consumo de drogas na Alemanha, menciona que a simples comparação do número estimado de consumidores de *cannabis*

(cerca de 4 milhões), por um lado, e de heroína (cerca de 150.000), de outro, mostra que uma pequena parte dos usuários da primeira “migra para o uso de derivados do ópio” (ALBRECHT, 2010, p. 526). Baseado em pesquisa do Centro de Psiquiatria da Universidade de Zurique, aduz o autor que “apenas 1% dos consumidores de *cannabis*, aproximadamente, teriam realizado uma mudança para drogas mais pesadas” (Ibid, p. 527).

O risco de um usuário ocasional de qualquer tipo de droga se tornar problemático está muito mais relacionado a fatores sociais, culturais, psicológicos e até mesmo biológicos do que com a substância consumida (item 2.1.1 supra). Conforme dados da UNODC, do número de pessoas que usaram drogas pelo menos uma vez no ano de 2010 (entre 153 e 300 milhões), cerca de metade eram consumidores habituais, e apenas uma minoria (cerca de 12% do total) apresentou algum problema relacionado a consumo problemático ou dependência, necessitando de tratamento (IGARAPÉ a, 2012, p. 8).

Quando se analisa a artificial separação entre drogas legais e ilegais as contradições são ainda mais visíveis. Grande parte das drogas permitidas apresenta maiores riscos à saúde que as ilícitas. Recentes estudos têm demonstrado que o uso da *cannabis* e da heroína, contanto que o sejam em sua forma pura, apresenta diminutos riscos para a saúde (ALBRECHT, 2010, p. 512).

Somente um a cada dezesseis usuários de heroína já precisou de atendimento médico (ESCOHOTADO, 1997, p. 35). Com a cocaína, pode ser multiplicada a mesma proporção por cem, porquanto os tiroteios relacionados ao tráfico matam muito mais pessoas que as overdoses causadas pelo uso abusivo da droga (Ibid). No caso da maconha e derivados, não há registros de internação em busca de tratamento para desintoxicação (Ibid).

De acordo com um estudo publicado pela renomada revista médica *The Lancet*¹⁸⁹ (2015), em março de 2007, especialistas atribuíram notas de 1 a 3 aos malefícios causados por alguns tipos de drogas. A taxa de toxicidade da maconha recebeu nota 0,99, enquanto o álcool ficou com 1,40 e o tabaco com 1,24. Com relação à capacidade de dependência, a maconha aparece como a droga menos prejudicial, com nota 1,51, abaixo do álcool (1,93) e do tabaco (2,21), aquém

¹⁸⁹ Disponível em: <[http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(07\)60471-1/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(07)60471-1/fulltext)> Acesso em 28. ago 2015.

também da heroína (3,00) e da cocaína (2,39), esta muito próxima do tabaco. Há estudos que já concluíram ser a maconha 114 vezes menos letal que o álcool.¹⁹⁰

Não há como sustentar também que o uso de drogas ilícitas gere violência. Estudo da Universidade de Columbia mostra que o consumo do álcool é associado a mais crimes violentos que qualquer outra droga, inclusive *crack*, heroína e cocaína (IGARAPÉ a, 2012, p. 9). No Brasil, uma pesquisa constatou que, entre 2006 e 2010, mais de 40 mil pessoas morreram em decorrência do uso de drogas ilícitas, 85% em decorrência do álcool e 11,3% do fumo (Ibid).

As drogas disponíveis no mercado ilegal, evidentemente, por não serem submetidas a controle de qualidade, muitas vezes contêm substâncias de efeitos ainda mais danosos à saúde. Conforme ensina Karam, discursos que ignoram a artificialidade entre drogas lícitas e ilícitas (demonizando estas e normalizando aquelas) (KARAM, 1991, p. 28), “contradizem a experiência de seus destinatários” (Ibid), que, tendo experimentado drogas como a maconha, “sem sofrer os efeitos destrutivos anunciados, acabam por desprezar as recomendações sobre os perigos efetivos do abuso das drogas, especialmente as mais pesadas” (Ibid).

A realidade mostra, deste modo, que o número de substâncias ilegais e de usuários – eventuais e problemáticos – só cresce ao longo da história, não obstante a manutenção da repressão penal. Um olhar atento sobre a questão pode desmascarar que os efeitos sociais deletérios imputados ao consumo de drogas são, antes, problemas causados pela própria criminalização e marginalização da produção, distribuição e utilização das drogas tornadas ilícitas.

Nota-se, com facilidade, que o discurso oficial relacionado à política proibicionista é baseado em mitos, difíceis de serem vencidos por já estarem arraigados à cultura popular, imersa na ideologia dominante por anos. A pretexto de tutelar a saúde pública, a política atual de drogas traz inúmeros malefícios a essa mesma saúde pública. A falta de controle sobre a produção das drogas ilegais e o consumo levado a efeito na clandestinidade ocasionam danos severos à saúde dos usuários.

¹⁹⁰ Disponível em <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4311234/>> Acesso em 28. ago 2015.

2.3 Outros grupos vulneráveis

Além de todos os males descritos acima, a guerra às drogas pode ser ainda mais cruel com grupos vulneráveis, como o das mulheres, das crianças, de adolescentes, do público LGBTQI+ dentre outros.

2.3.1 Mulheres

Quanto às questões de gênero, e no que tange às mulheres, tomando como base de estudo o encarceramento feminino, destaca-se que questões como gestação, amamentação e menstruação são temas muito relevantes na administração das unidades prisionais que recebem mulheres (CASTRO, 2018, p. 25). Castro lembra ainda que, muito além dos dados biológicos, o gênero como construção social (de dominação e submissão) é de suma importância para avaliar a situação especial das mulheres, tanto em sua entrada no crime quanto no interior do sistema carcerário (Ibid, p. 26).

Com base em pesquisa realizada nos Estados Unidos, são elencadas cinco rotas pelas quais as mulheres podem iniciar sua vida criminosa (Ibid, p. 28). São elas: a) “mulheres de rua”, em fuga de histórico de violência na infância e na adolescência, ganharam as ruas e iniciaram o consumo de drogas; b) “mulheres conectadas com drogas”, tornaram-se usuárias ou traficantes em razão da postura de colaboração com familiares ou parceiros íntimos; c) “mulheres feridas ou que ferem”, vítimas de severo abandono ou abuso físico ou sexual na infância, levando-as à delinquência juvenil, ao comportamento hostil e à criminalidade adulta; d) “mulheres espancadas”, cuja violência dá-se em conexão com a violência do parceiro íntimo; e) “mulheres com motivação econômica”, pobres e movidas pela ambição ou aspiração social (sem histórico de marginalização).

A análise constatou uma expressiva quantidade de mulheres inseridas na prática delitiva por alguma ou algumas dessas experiências, havendo “uma zona cinzenta entre vitimização e criminalidade” que afeta especialmente o universo feminino, embora alguns homens também possam passar por circunstâncias similares (Ibid). A diferença nos processos de socialização de homens e mulheres aparece como fator determinante: enquanto os homens são

impulsionados à autoestima, à virilidade, à liberdade, ao agir muito e sentir pouco e ao “atuar intensamente e dialogar quase nada”, às mulheres são reservados o pudor, a contenção, a vergonha, a subserviência, o amor romântico (que faz com que elas lidem de forma muito distinta dos homens com os relacionamentos erótico-afetivos) e a maternidade (e toda a responsabilidade correspondente) (Ibid, p. 28-29).

Com essas constatações, vê-se que, no ambiente prisional (assim como fora dele), “a suscetibilidade da mulher às experiências emocionais mediadas por tristeza, culpa, ansiedade, autoexigência, exacerbadas cobranças sociais ou falta de amor próprio” implicam em especificidades que devem ser particularmente consideradas (Ibid, p. 29). Da mesma forma, relacionamentos íntimos abusivos, de má qualidade, estresse familiar, ciclos de violência e autodepreciação por abandono são fatores de risco que pouco aparecem nos homens, e merecem especial atenção no atendimento de mulheres encarceradas (Ibid, p. 31).

De acordo com os dados do último *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Mulheres*¹⁹¹, o Brasil tinha, em junho de 2016, 42.355 mulheres presas – 41.087 no sistema penitenciário e 1.268 em carceragens de delegacias – para 27.029 vagas, o que representa um déficit de 15.326, uma taxa de ocupação de 156,7% e uma taxa de aprisionamento de 40,6 presas para cada grupo de 100 mil mulheres (INFOPEN, 2016, p. 10)¹⁹². No que se refere ao encarceramento feminino (cujo pilar fundamental é o combate às drogas), o Brasil ocupa a quarta posição no mundo em números absolutos, atrás

¹⁹¹ INFOPEN – *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres*. 2. ed. Brasília-DF, 2018. Disponível em <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf> Acesso em 05 ago. 2019.

¹⁹² Segundo a publicação, “O quadro considera as unidades prisionais que concluíram o preenchimento do formulário online. A lista inicial de unidades prisionais informada pelos gestores estaduais do Infopen contava com 1.460 unidades que estavam em funcionamento em 30/06/2016. Destas, 1.429 finalizaram o preenchimento de seus formulários dentro dos prazos estabelecidos pelo Departamento Penitenciário Nacional. Na fase de validação dos dados, 7 unidades foram excluídas da base de dados, por se tratarem de Centrais de Monitoração Eletrônica ou outros estabelecimentos destinados ao monitoramento eletrônico no estado. Cabe ressaltar que a variação no número de unidades prisionais participantes entre os diferentes levantamentos do Infopen deve-se à variação nas taxas de preenchimento dos formulários pelos estados e à desativação/incorporação de estabelecimentos penais pelos órgãos estaduais de administração prisional”.

apenas de Estados Unidos, China e Rússia (Ibid, p. 13)¹⁹³. São Paulo é o Estado que mais encarcera mulheres no país, com 15.104 presas (Ibid, p. 15)¹⁹⁴.

Quanto à taxa de encarceramento feminino, entre 2000 e 2016 o índice aumentou em 525% no Brasil, passando de 6,5 para cada grupo de 100 mil mulheres para os atuais 40,6 (Ibid, p. 17). O Estado de Mato Grosso do Sul, embora seja o nono no *ranking* em números absolutos, é o primeiro quando o quesito é a taxa de aprisionamento, com 113 presas para cada 100 mil mulheres, seguido do Amazonas, com 92,3, Rondônia, com 82,3, e Acre, com 71,1. São Paulo aparece em 6º colocado, com 66,5 presas para cada 100 mil mulheres (Ibid, p. 18).

Quando se considera a natureza da prisão, nota-se que 19.223 mulheres (45% do total) são presas provisórias, ou seja, sem condenação definitiva (Ibid, p. 19). O Estado do Amazonas apresenta um índice de 81% de presas provisórias, valendo destacar que Bahia (71%), Ceará (67%), Minas Gerais (56%), Mato Grosso (54%), Pará (62%), Pernambuco (56%), Piauí (62%) e Sergipe (79%) contêm percentual de condenadas menor do que o de presas provisórias (Ibid, p. 20). A falta de espaços adequados para visitas sociais nas unidades prisionais femininas é outra deficiência encontrada, já que 1 em cada 2 não conta com esse tipo de ambiente (Ibid, p. 24).

O direito à maternidade também é constantemente violado em diversos dos estabelecimentos prisionais, uma vez que apenas 55% das unidades de todo o país declararam que possuem ala ou dormitório para gestantes (Ibid, p. 29). Enquanto Estados como Amapá e Distrito Federal apresentam 100% de seus estabelecimentos com esse tipo de instalação, na Paraíba são 60%, em Pernambuco 50%, em Santa Catarina 43%, no Mato Grosso do Sul 33%, em São Paulo 32%, no Rio de Janeiro 25%, no Paraná 14%, no Mato Grosso apenas 11%, no Rio Grande do Sul 6% e em Minas Gerais impressionantes 3% (Ibid, p. 30).

¹⁹³ Apesar do quarto lugar, o documento mostra que, dentre os cinco primeiros, nenhum outro país demonstra parâmetro de comparabilidade quanto à expansão do encarceramento nos últimos anos. Por exemplo, enquanto nos Estados Unidos o encarceramento feminino cresceu 18% nos últimos 16 anos e na China 105% (um índice relativamente alto), no Brasil o índice de crescimento do encarceramento feminino, no mesmo período, foi de 455%.

¹⁹⁴ Em segundo lugar, vem o Estado de Minas Gerais, com 3.279 presas, e em terceiro, o Paraná, com 3.251 mulheres privadas da liberdade.

Ao mesmo tempo, à época do Estudo, havia 536 mulheres gestantes no sistema prisional, 350 lactantes e apenas 50% delas em unidades com celas e quartos adequados para sua condição especial (Ibid, p. 31). Somente 14% das unidades mantêm berçário ou centro de referência materno-infantil, capacidade total para tão somente 467 crianças (Ibid, p. 32) e apenas 3% com espaços para creche destinados a receber crianças acima de 2 anos de idade (a grande maioria dos Estados não conta com nenhuma unidade com essa característica), existindo capacidade para o atendimento de tão somente 72 crianças no país inteiro (Ibid, p. 33).

Outro dado importante do relatório é o que mostra o contingente de 50% do total de presas jovens, é dizer, com idade entre 18 e 29 anos (Ibid, p. 38), de maneira que a chance de uma mulher jovem ser presa no Brasil é 2,8 vezes maior que a chance de uma de 30 anos ou mais (Ibid, p. 39)¹⁹⁵. No quesito cor/raça, é possível afirmar que 62% da população prisional feminina é composta por mulheres negras, correspondendo a uma taxa de 62 mulheres negras encarceradas para cada grupo de 100 mil mulheres negras, enquanto que para mulheres brancas encarceradas a taxa é de 40 para cada 100 mil mulheres brancas (Ibid., 40-41)¹⁹⁶.

Quanto à escolaridade das mulheres presas, 45% tem o ensino fundamental incompleto, 15% o ensino fundamental completo e apenas 15% completou o ensino médio (Ibid, p. 43). Com relação a deficiências físicas e mentais, constata-se que 60% das mulheres com essas condições estão encarceradas em unidades não adaptadas para recebê-las; sem acessibilidade adequada (Ibid, p. 48).

Analisar as deficiências do sistema prisional e a condição de vulnerabilidade da maioria das mulheres presas revela-se imprescindível para avaliar as consequências da guerra às drogas para esse grupo de pessoas. E isso porque se pode constatar, na ação das agências de persecução penal contra as mulheres, que preponderam os “crimes praticados sem violência, contra o patrimônio e ligados ao tráfico de drogas” (Ibid, p. 53). Fácil perceber,

¹⁹⁵ Ibid, p. 39. Enquanto a taxa de aprisionamento de mulheres jovens é de 101,9 para cada grupo de 100 mil mulheres, a taxa de mulheres com 30 anos ou mais é de 36,4 para cada 100 mil.

¹⁹⁶ Há uma evidente e indistarcável sobre-representação de mulheres negras no sistema prisional.

de acordo com essa análise, que o aparato repressivo do Estado está voltado a determinados tipos de crime (patrimoniais e tráfico de drogas) e a determinados grupos sociais vulneráveis (Ibid).

O exame de incidências penais de mulheres presas demonstrou um índice de 62% que estão privadas da liberdade em razão de crimes relacionados a drogas (Ibid), o que significa que 3 em cada 5 mulheres estão presas ou aguardam julgamento em razão desse tipo de crime (Ibid)¹⁹⁷. O roubo vem em segundo, com 11% das presas, seguido do furto e do homicídio, com 6% cada (Ibid, p. 54). O Estado de São Paulo mantém 62% de suas presas por delitos relacionados ao tráfico, o Rio Grande do Norte mantém 69%, o Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul 77%, Roraima 85% e Sergipe atinge o patamar de 88% (Ibid). É evidente, desta forma, a responsabilidade do endurecimento da política de guerra às drogas na expansão do encarceramento feminino, com graves prejuízos aos direitos humanos das presas (Ibid, p. 55), já que o Estado não conta com estrutura suficiente para atender um número tão significativo de pessoas.

Bem por isso, foi editada a Resolução 65/229 da ONU, contendo as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras (editadas pela Assembleia-Geral em 21 de dezembro de 2010), mais conhecidas como Regras de Bangkok¹⁹⁸. A Resolução adota a vulnerabilidade específica das mulheres como perspectiva fundamental, considerando tanto o histórico típico das mulheres encarceradas que as conduz costumeiramente ao crime como suas necessidades especiais na prisão, e dá especial atenção às presas provisórias, às estrangeiras e às adolescentes (CNJ, 2016, p. 13).

As Regras de Bangkok levam em consideração ainda que boa parte das mulheres está encarcerada por motivos direta ou indiretamente ligados às múltiplas formas de discriminação e privação, que a maioria delas comete crimes

¹⁹⁷ O crime de associação ao tráfico representa 16% das incidências penais, enquanto que o tráfico internacional corresponde a 2%, sendo o restante referente à tipificação do tráfico de drogas propriamente dito.

¹⁹⁸ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Regras de Bangkok. Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras*. Série tratados internacionais de direitos humanos. Brasília, 2016. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/27fa43cd9998bf5b43aa2cb3e0f53c44.pdf>> acesso em 05 ago. 2019.

em razão de sua pobreza, como furtos de pequeno valor, pequenas fraudes ou tráfico de pequena monta, e que muitas já foram vítimas de diversas formas de violência (Ibid, p. 14). O documento, que reconhece que os estabelecimentos prisionais foram pensados e edificados para o universo masculino, sustenta-se em três grandes eixos: das necessidades específicas das mulheres; da prevenção contra o abuso e a violência; e da proteção dos direitos das crianças (Ibid, p. 19-36).

A vulnerabilidade de um grupo especial de mulheres, pobres, não-brancas, vítimas de todo tipo de violência e não envolvidas em crimes graves ou violentos apresenta-se, destarte, como um forte entrave para a promoção de seus direitos humanos. A condição especial do sexo feminino, suas necessidades físicas e biológicas e o contexto social em que inseridas faz com que a política internacional de drogas (que aposta intensamente no encarceramento em massa) atinja-as de forma severa e cruel. Além delas, seus filhos também são duramente prejudicados pela ação dos órgãos responsáveis pela repressão estatal.

2.3.2 Crianças e adolescentes

Em estudo intitulado *Mulheres sem prisão: Enfrentando a invisibilidade das mulheres submetidas à justiça criminal*¹⁹⁹ o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania analisou algumas audiências de custódia²⁰⁰ e o perfil de mulheres presas em flagrante no Estado de São Paulo. Durante a pesquisa, das 213 mulheres cuja audiência de custódia foi acompanhada, 158 delas eram mães ou estavam grávidas (ITTC, 2019, p. 82). Das 47 que alegaram estar desempregadas, 33 eram mães, e 20 delas declararam viver em situação que pode ser considerada de *vulnerabilidade social*, o que demonstra que se encontravam sem recursos para zelar pelo sustento de seus dependentes (Ibid).

Embora a disponibilidade de informações do Departamento Penitenciário Nacional, no que se refere ao número de filhos das mulheres presas, seja baixa

¹⁹⁹ ITTC. Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. *Mulheres sem prisão: Enfrentando a invisibilidade das mulheres submetidas à justiça criminal*. São Paulo, 2019. Disponível em <<http://itcc.org.br/wp-content/uploads/2019/05/mulheresemprisao-enfrentando-invisibilidade-mulheres-submetidas-a-justica-criminal.pdf>> Acesso em 05 ago. 2019.

²⁰⁰ Instituídas pela Resolução 213/2015 do Conselho Nacional de Justiça

– uma vez que em muitos Estados as unidades prisionais não contam com esse tipo de informação –, dos números avaliados foi possível aferir que 74% das mulheres privadas da liberdade têm filhos, enquanto 53% dos homens declara não os ter, o que aponta para uma importante desigualdade na distribuição de filhos entre homens e mulheres, e demanda, desta forma, “a formulação de serviços e estruturas penais capazes de responder, por um lado, à possibilidade de institucionalização da criança e, por outro, aos efeitos da separação da mãe na vida das crianças e comunidades” (INFOPEN, 2016, p. 51).

Conforme os dados coletados pelo INFOPEN, apenas 26% das mulheres presas não têm filhos, enquanto 18% têm um filho, 20% têm dois, 17% têm três e 8% tem quatro (Ibid, p. 52). Há ainda, de acordo com a pesquisa, 1.111 crianças em diversos estabelecimentos prisionais do Brasil (Ibid). Como o cárcere é desagregador de famílias, é elementar que o encarceramento provoque muitos problemas sociais resultantes da separação de mães e filhos (Ibid).

As mulheres sofrem de forma muito mais severa com a criminalização das drogas, resultando em ingerências sobre outros domínios além do criminal, como no exercício da maternidade (DELCHIARO e CARLOS, 2016, p. 05). Por ainda ser considerada uma conduta criminosa, o uso de drogas produz estigma e segregação (item 2.1.1 supra), pesando sobre as mulheres, além da ilicitude do ato em si, um julgamento moral pelo não seguimento das regras reservadas pela sociedade ao papel feminino (Ibid, p. 05).

Em consequência, em hospitais e maternidades o histórico de uso de drogas, na gravidez e antes dela, é suficiente para que, na visão dos profissionais da saúde, ateste-se a incapacidade da parturiente para o exercício da maternidade (Ibid). Quando a questão chega ao Poder Judiciário, é frequente a imposição de medidas como o acolhimento institucional e a destituição do poder familiar (Ibid). A proibição das drogas, portanto, produz impactos na maternidade de forma desproporcional, justificando medidas invasivas, baseadas no preconceito e na crença de que o Estado pode intervir e decidir sobre a vida da mulher e de seus filhos (Ibid).

A fim de minimizar os danos causados à vida de mulheres e seus filhos em razão do encarceramento, a regra número 58 das Regras de Bangkok dispõe acerca do compromisso dos Estados signatários no sentido de que mulheres não

sejam “separadas de suas famílias e comunidades sem que se considere devidamente a sua história e laços familiares”, devendo ser adotadas medidas despenalizadoras e alternativas à prisão, inclusive à cautelar, sempre que apropriado e possível (CNJ, 2016, p. 34)²⁰¹.

Cabe também destaque à promulgação da Lei 13.257, de 08 de março de 2016, conhecida como “Marco Legal da Primeira Infância”, a qual inseriu no Código de Processo Penal instrumentos normativos que permitem a concessão de liberdade para mulheres gestantes ou com filhos de até 12 anos incompletos e até mesmo a homens, caso sejam os únicos responsáveis pelo cuidado de crianças²⁰², e determinam a substituição da prisão preventiva pela domiciliar à

²⁰¹ As regras de Bagkok foram citadas na decisão monocrática proferida pela Presidência do Supremo Tribunal Federal nos autos do HC 126.107, a qual concedeu *habeas corpus* de ofício a paciente portadora de cardiopatia grave e em estágio avançado de gestação, determinando-se a substituição imediata da prisão preventiva por prisão domiciliar, *verbis*: “Ressalte-se, finalmente, que durante a 65ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, realizada em dezembro de 2010, foram aprovadas as Regras Mínimas para Mulheres Presas, por meio das quais os Estados-membros, incluindo-se o Brasil, reconhecem ‘a necessidade de estabelecer regras de alcance mundial em relação a considerações específicas que deveriam ser aplicadas a mulheres presas e infratoras (...) foram elaboradas para complementar, se for adequado, as Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos e as Regras Mínimas das Nações Unidas para Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio), em conexão com o tratamento a mulheres presas ou alternativas ao cárcere para mulheres infratoras.’ Nesse diapasão, deve-se asseverar que tais regras ‘(...) são inspiradas por princípios contidos em várias convenções e resoluções das Nações Unidas e estão, portanto, de acordo com as provisões do direito internacional em vigor. Elas são dirigidas às autoridades penitenciárias e agentes de justiça criminal, incluindo os responsáveis por formular políticas públicas, legisladores, o ministério público, o judiciário e os funcionários encarregados de fiscalizar a liberdade condicional envolvidos na administração de penas não privativas de liberdade e de medidas em meio comunitário’ (grifei). Dentre as regras referidas acima, transcrevo, por oportuno, a de número 57, que obriga os Estados-membros a desenvolver ‘(...) opções de medidas e alternativas à prisão preventiva e à pena especificamente voltadas às mulheres infratoras, dentro do sistema jurídico do Estado-membro, considerando o histórico de vitimização de diversas mulheres e suas responsabilidades maternas’ (grifos nossos). Diante desse cenário e com essas brevíssimas considerações, em juízo de mera delibação, não conheço da impetração, mas concedo o *habeas corpus* de ofício, para determinar a substituição imediata da prisão preventiva da paciente por prisão domiciliar” (HC 126.107/SP, Min. Ricardo Lewandowski, 8-1-15). Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307928325&ext=.pdf>> Acesso em 5 ago. 2019.

²⁰² Art. 318. Poderá o juiz substituir a prisão preventiva pela domiciliar quando o agente for:

(...)

III - imprescindível aos cuidados especiais de pessoa menor de 6 (seis) anos de idade ou com deficiência;

IV - gestante a partir do 7º (sétimo) mês de gravidez ou sendo esta de alto risco.

IV - gestante;

V - mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos;

VI - homem, caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos.

mulher gestante ou mãe que não tenha cometido crime com violência ou grave ameaça ou que não o tenha cometido contra o filho ou dependente²⁰³.

Igualmente digna de nota foi a importantíssima decisão proferida pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal nos autos do *Habeas Corpus* 143.641²⁰⁴ que reconheceu o cabimento do *habeas corpus* coletivo para o tratamento de “relações sociais massificadas e burocratizadas”, “especialmente para coibir ou prevenir lesões a direitos de grupos vulneráveis”. O tribunal reconheceu também que muitas mães e mulheres grávidas estão cumprindo prisão preventiva “em situação degradante, privadas de cuidados médicos pré-natais e pós-parto, inexistindo, outrossim, berçários e creches para seus filhos”. Reconheceu ainda a “exagerada e irrazoável imposição de prisões preventivas a mulheres pobres e vulneráveis”.

A decisão foi baseada igualmente no Objetivo de Desenvolvimento do Milênio nº 5 (melhorar a saúde materna) e no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5 (alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas), ambos da ONU, ao tutelarem a saúde reprodutiva das mulheres, bem como a incidência de regramento internacional relativo a Direitos Humanos, em especial das Regras de Bangkok, “segundo as quais deve ser priorizada solução judicial que facilite a utilização de alternativas penais ao encarceramento”. Para a segunda turma do tribunal, os cuidados com a mulher presa não se direcionam só a ela, “mas igualmente aos seus filhos, que sofrem injustamente as consequências da prisão”. Em conclusão, o acórdão concedeu a ordem pleiteada, para “determinar a substituição da prisão preventiva pela domiciliar (...) de todas as mulheres presas, gestantes, puérperas ou mães de crianças e deficientes (...)”²⁰⁵.

O combate às drogas, da forma em que realizado atualmente, causa prejuízos especialmente significativos para crianças e adolescentes. O

²⁰³ Art. 318-A. A prisão preventiva imposta à mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência será substituída por prisão domiciliar, desde que:

I - não tenha cometido crime com violência ou grave ameaça a pessoa;

II - não tenha cometido o crime contra seu filho ou dependente.

²⁰⁴ Disponível em

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28HC%24%2ESCLA%2E+E+143641%2ENUME%2E%29+OU+%28HC%2EACMS%2E+ADJ2+143641%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y4bdbkyd>> Acesso em 5 ago. 2019.

²⁰⁵ “Excetquando-se casos de crimes praticados mediante violência ou grave ameaça, contra seus descendentes ou em situações excepcionáíssimas, as quais devem ser devidamente fundamentadas pelos juízes que denegarem o benefício”.

encarceramento em massa de mulheres representa uma violação ao *direito à convivência familiar e comunitária* de menores, bem como ao *princípio da proteção integral*, de raiz constitucional²⁰⁶, pois aparta filhos de suas mães, gerando desagregação, abandono, institucionalização e colocação de crianças e adolescentes em família substituta.

Somente uma política de combate às drogas consentânea com os direitos humanos, que reconheça os efeitos perversos da proibição sobre grupos e famílias vulneráveis, que aposte na prevenção e no cuidado com a saúde pública, pode ser capaz de resgatar essas pessoas da espiral de violência, do rompimento de laços, de sofrimento e de abandono em que estão inseridas.

2.3.3 Público LGBTQI+

Se as mulheres encarceradas têm características específicas que devem ser traduzidas em políticas de proteção para o respeito integral a seus direitos, a mesma preocupação deve existir em outra vertente de gênero: o público LGBTQI+ - já profundamente discriminado na sociedade em geral. Os princípios da igualdade e da dignidade humana, solenemente declarados em documentos internacionais e nas constituições democráticas, encontram dificuldade em ser plenamente implementados quando se trata de grupos vulneráveis como os aqui abordados (DIAS, 2018, p. 36).

A “desumanização do humano” (Ibid) ocorre, no mais das vezes, por meio de uma postura intolerante com o diferente, uma postura que nega direitos fundamentais a determinados grupos de pessoas (Ibid, p. 37). Busca-se justificar com essa conduta uma atitude de completo desrespeito aos direitos humanos desses grupos, o que pode ser visto de forma cristalina na política de encarceramento adotada em países como o Brasil, onde, para parcela da sociedade, aos presos não devem ser assegurados direitos (Ibid)²⁰⁷.

²⁰⁶ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

²⁰⁷ Como já abordado no item 2.2.2, as condições carcerárias no Brasil são péssimas, há superlotação, os espaços são insalubres, faltam serviços básicos como saúde e educação, não

Isso ocorre com a população LGBTQI+, uma vez que, ao não se encaixarem em nenhum dos “padrões” aceitos pela sociedade, tornam-se “corpos desviantes”, sendo alijados do mercado de trabalho e da oferta de serviços públicos básicos, sofrendo discriminação escolar e familiar e, por fim, ingressando num círculo de miserabilidade e vulnerabilidade – muitos encontram na prostituição a única ocupação possível (Ibid, p. 40). A vivência nesse contexto social de exclusão é terreno fértil para que essas pessoas sejam associadas ao uso de drogas e ao crime, o que as torna mais propensas a cair nas malhas da Justiça Criminal (Ibid, p. 41).

Se a violência contra o público LGBTQI+ é justificada e aceita pela sociedade em geral, ela tende a ser ainda mais cruel no interior dos presídios, onde impera a lei do mais forte e a opressão aos vulneráveis (Ibid, p. 41)²⁰⁸. Dias argumenta que “gênero, pobreza, marginalização e violência condensam um conjunto profundo e complexo de vulnerabilidades a que essa população está exposta” (Ibid, p. 42). Assim, derrubar a barreira do “binarismo de gênero” mostra-se deveras importante para a efetiva proteção da população LGBTQI+ encarcerada (Ibid, p. 43).

Para tanto, os Princípios de Yogyakarta²⁰⁹, que tratam sobre “a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero” assumem importante função para o efetivo respeito aos direitos humanos no que tange à população LGBTQI+. Os Princípios de Yogyakarta estabelecem definições como “orientação sexual e identidade de gênero”, a fim de direcionar a interpretação do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Pelo princípio 1, os Estados devem incorporar os “princípios da universalidade, inter-relacionalidade, interdependência e indivisibilidade” dos direitos humanos, a fim de garantir seu gozo pela totalidade de seu povo. O

há profissionais em número suficiente e são utilizadas indiscriminadamente prisões provisórias à margem do sistema legal.

²⁰⁸ A autora destaca que a violência contra o público LGBTQI+ pode ser física, psicológica, sexual, de neutralização da individualidade, transfobia, transmisoginia, machismo e sexismo, exemplificando o quadro de violação com “a imposição às mulheres trans de dividir celas com homens; o desrespeito a sua individualidade; o corte de cabelo involuntário; a falta de um sistema de saúde e de prevenção de doenças que seja eficaz; a prostituição; a cafetinagem; a utilização do corpo para obtenção de favores, além do preconceito institucionalizado” (DIAS, 2018, p. 42).

²⁰⁹ Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf> Acesso em 13 ago. 2019.

princípio 2 traz a necessidade de se garantir os direitos à igualdade e à não-discriminação em razão de sua orientação sexual ou identidade de gênero.

Já o princípio 8 elenca providências que devem ser adotadas pelos Estados para que toda pessoa acusada tenha direito a uma audiência pública e justa, perante um tribunal competente, independente e imparcial, “sem preconceito ou discriminação por motivo de orientação sexual ou identidade de gênero”, devendo proteger pessoas de processos criminais ou civis que sejam por essas razões motivados.

O princípio 9, por sua vez, visa a assegurar a toda pessoa privada da liberdade tratamento com humanidade e respeito, considerando a orientação sexual e a identidade de gênero como partes essenciais da dignidade humana. Para tanto, os Estados devem “garantir que a detenção evite uma maior marginalização das pessoas, motivada pela orientação sexual ou identidade de gênero”, além de fornecer acesso adequado a serviços essenciais às pessoas sob custódia, “reconhecendo qualquer necessidade especial relacionada à orientação sexual ou identidade de gênero”.

No Brasil, apenas Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Paraíba possuem, em alguns estabelecimentos penais, uma ala específica para homossexuais, travestis e transexuais (ROSA, 2016, p. 15).

Em 17 de abril de 2014, foi publicada uma resolução conjunta entre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD/LGBT) e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, estabelecendo parâmetros para o tratamento da população LGBTQI+ nos estabelecimentos prisionais²¹⁰. Entre outras medidas, a resolução prevê a necessidade de se respeitar a manifestação de vontade da pessoa quanto ao tipo de estabelecimento que prefere ser inserida, o direito de ser tratada por seu nome social e de ser transferida para unidades prisionais femininas (art. 4º). É garantido também à pessoa travesti ou transexual o direito de usar roupas femininas ou masculinas, conforme o gênero, bem como a manutenção dos cabelos compridos (art. 5º), a utilização de tratamento hormonal (art. 7º), o direito à visita íntima (art. 6º) e o direito ao auxílio reclusão (art. 11).

²¹⁰ Disponível em <<https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/reunioes-1/AtadaOrdemdoDia46ReunioOrdinriaCNCDLGBT.pdf>> Acesso em 13 ago. 2019.

O preconceito e a discriminação sofridos pelo público LGBTQI+ é elevada no sistema carcerário, tanto em razão de suas necessidades não atendidas como em razão da violência que assola o ambiente prisional, e atinge-as de forma especialmente grave. Medidas que assegurem o respeito às necessidades especiais desse grupo de pessoas, quando encarceradas, e mais, medidas que levem ao desencarceramento, devem ser pensadas e adotadas, a fim de diminuir as conhecidas e deletérias violações de direitos humanos que ocorrem no sistema penitenciário.

2.3.4 Pessoas negras

Outro grupo vulnerável sujeito a altos números de encarceramento é o da população negra. A essa vulnerabilidade, na prática, se somam questões etárias (jovens) e econômico-sociais (pobres).

Em estudo sociológico sobre drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro, Batista aborda como a criminalização das drogas, desde o final dos anos 1960, ajudou a criar um inimigo interno (que passou do terrorista ao traficante), identificado como sendo morador de bairros pobres, negro e jovem (BATISTA, 2003, p. 40). Esse inimigo interno sempre foi (e continua sendo) atraído para o mercado milionário das drogas, muito em razão do desemprego e da destruição do Estado social pelo modelo econômico neoliberal (Ibid). Ao mesmo tempo em que se convive com relativa normalidade com o consumo de drogas ilícitas pelas classes média e alta, demoniza-se parcela da população “atirada à sua venda pelo mercado de trabalho excludente e recessivo” (Ibid, p. 41).

A formação da sociedade brasileira, moldada na escravidão, teve de enfrentar o problema da grande massa de ex-escravos não absorvida pelo mercado de trabalho, o que resultou no aperfeiçoamento de instituições de controle social baseadas e fundadas no racismo estrutural que faz parte da história do país (Ibid, p. 59). Desde então, o trabalho esteve ligado à virtude, à honestidade, à dignidade, ao passo que a ociosidade (única opção a grande parte do povo negro) esteve ligada à afronta, à corrupção, à depravação e à suspeita (Ibid). Desta forma, formularam-se casas correccionais e abrigos para menores, bem como prisões para os adultos, para o controle social em razão do crescimento da população urbana no país (Ibid, p. 60).

Ao analisar processos envolvendo atos infracionais equiparados ao crime de tráfico de drogas por adolescentes (cuja proporção vai aumentando conforme os anos passam), Batista nota que os atores do sistema de justiça e os profissionais auxiliares realizavam julgamentos morais dos jovens, seja pela vida de abandono que levavam, seja pela evasão escolar, seja pela falta de estrutura familiar, seja pelo seu local de moradia, o que muitas das vezes resultou em medidas de internação em casas correccionais (Ibid, p. 77). O interessante é que, quando se trata de jovens brancos e de classe média, a solução segregacionista é mais rara, sendo preterida por tratamentos médicos e psiquiátricos (Ibid, p. 94).

Desde a abordagem policial, os jovens pobres e negros das favelas são selecionados por sua “atitude suspeita” - o uso de roupas largas, o caminhar à noite sozinho, estar num campo de futebol ou estar na companhia de indivíduos parecidos (Ibid) -, não por qualquer “atitude”, mas simplesmente pelo pertencimento a seu grupo social (Ibid, p. 103).

Já durante a fase processual, foi constatado que a maior parte das sentenças que decretaram internação de jovens por tráfico de drogas foi em desfavor de negros e pobres, que exerciam trabalhos precários e moravam em favelas (Ibid, p. 111). Igualmente moralistas e segregadores mostraram-se os pareceres técnicos de assistentes sociais, psicólogos e médicos, os quais deram conceitos negativos a jovens processados por não pertencerem a um “padrão de família” determinado, por se ocuparem com subempregos e por habitarem moradias em locais considerados “perniciosos” (Ibid, p. 120-126).

A vulnerabilidade da população negra pode ser demonstrada quanto aos dados relativos à raça ou à cor dos presos no Brasil, pois, enquanto são 53% da população brasileira, representam 64% da população prisional, havendo uma evidente “sobre-representação deste grupo populacional no sistema prisional” (INFOPEN, 2017, p. 32) (Item 2.2.2 supra).

Com a exclusão social e a falta de oportunidades de adolescentes e jovens pobres, negros e moradores da periferia, a entrada no mercado ilegal de drogas acaba sendo uma saída para sua sobrevivência. Entretanto, a criminalização de condutas envolvendo drogas ilícitas faz com que essas pessoas sejam mais visadas, e sofram demasiadamente com a visão estereotipada dos atores do sistema de justiça, que os veem como perigosos

não por sua conduta, mas por seu modo de vida, sua cor da pele, seu local de moradia, sua família e seu trabalho precarizado.

3. A NECESSIDADE DE MUDANÇA DE PARADIGMA: OS DIREITOS HUMANOS COMO BASE PARA A POLÍTICA INTERNACIONAL DE COMBATE ÀS DROGAS

3.1. Os direitos humanos como fim último de qualquer política internacional

A partir da segunda metade do século XVI, assinala Foucault, tomou corpo o que se denominou “paciência do soberano”, no sentido de que a população passasse a ser o objeto que o governo deveria levar em consideração em suas ações e decisões, a fim de que pudesse governar efetivamente de modo racional e planejado (apud LAFER, 1988, p. 125-126). A doutrina do Estado liberal, que ganha espaço a partir daquela quadra histórica, é a doutrina dos “limites jurídicos do poder estatal”, não se havendo falar de liberalismo sem individualismo (BOBBIO, 2014, p. 16-17).

Desde as Declarações de Direitos promulgadas durante as Revoluções Americana e Francesa, as quais representaram um anseio de proteção do indivíduo em face do chamado comando de Deus e dos *estamentos* que se mantiveram durante a idade média, buscou-se conferir aos direitos nelas elencados uma dimensão permanente e segura, livre da variação de períodos e contextos sociais diversos (LAFER, 1988, p. 123). Embora se tenha tentado declarar “direitos naturais” nos documentos mencionados, é evidente que se tratava de conquistas históricas e políticas, e não de um dado da natureza (RAMOS, 2018, p. 52).

Compartilha deste entendimento Bobbio, para quem os direitos humanos não existem por natureza, pois o que é fundamental em determinado momento e em certa civilização pode não ser em outras épocas e em outras culturas (BOBBIO, 2014, p. 18). O autor, um crítico do chamado jusnaturalismo, crava que “o fundamento absoluto não é apenas uma ilusão; em alguns casos, é também um pretexto para defender posições conservadoras” (Ibid, p. 22).

E isso porque se revela difícil atribuir uma dimensão permanente e segura, não variável e absoluta a direitos humanos que se mostram historicamente relativos (LAFER, 1988, p. 124), daí a crítica à fundamentação jusnaturalista (baseada em conceitos como o de natureza humana) e sua substituição por uma

“fundamentação historicista” (Ibid). Lafer destaca também, citando a recusa do jusnaturalismo por Hannah Arendt, que os homens não nascem iguais nem são assim criados por obra da natureza²¹¹ (Ibid, p. 125).

O conjunto dos direitos individuais, exercidos coletivamente, incorporou-se, durante o século XIX, à doutrina liberal, que os reconheceu como um ingrediente fundamental para a prática da democracia e um dado importante na interação entre governantes e governados, o que favorece o controle do todo político-econômico-social pelos últimos (Ibid, p. 127). Indivíduos sem direitos – mas apenas deveres – em relação à coletividade, sem controle e participação de cunho democrático, levou, antes e durante a Segunda Guerra Mundial, no limite, ao que Hannah Arendt chama de totalitarismo, ou seja, “à negação da pessoa humana enquanto ‘valor-fonte’ da ordem jurídica” (Ibid, 133).

Com o fim da 2ª Guerra Mundial, e em razão dos bombardeios, das mortes, das torturas e da completa nulificação de seres humanos ocorridos durante o conflito, a comunidade internacional compreendeu a importância histórica do valor supremo da dignidade humana (COMPARATO, 2004, p. 55). O princípio fundamental, que passou a ser a pedra angular do Direito Internacional, foi o da preeminência do ser humano como fonte de todos os valores (Ibid, p. 228).

A superioridade do valor intrínseco do ser humano foi reafirmada no art. 55 da Carta da ONU²¹² e no artigo 1º da DUDH²¹³, garantindo às pessoas o direito de serem reconhecidas como tal perante a lei. Em outras palavras, toda e qualquer fonte do Direito, seja nacional, seja internacional, deve considerar a pessoa como centro gravitacional, como um fim em si mesmo, jamais como meio para a perseguição de outros fins, o que está de acordo com o imperativo

²¹¹ Para Hannah Arendt, tornamo-nos iguais como membros da coletividade de acordo com a decisão conjunta que “garante direitos iguais”, ou melhor, a “igualdade é construída”. Desta forma, “a asserção de que a igualdade é algo inerente à condição humana é mais que uma abstração destituída da realidade. É uma ilusão facilmente verificável numa situação-limite como a dos refugiados ou dos internados em campos de concentração” (LAFER, 1988, p. 150).

²¹² Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

(...)

c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

²¹³ Artigo 1º - Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

categorico de Kant (2007, p. 68)²¹⁴. A DUDH é assinalada então pelo aprofundamento e pela “definitiva internacionalização dos direitos humanos” (COMPARATO, 2004, p. 56).

O respeito integral aos direitos humanos, segundo a DUDH, passou a ser afirmado por uma “ética universal” (PIOVESAN, 2010, p. 141-142), razão pela qual seu sistema de proteção é aplicável a todas as pessoas, de todos os países, raças, sexos e religiões (Ibid). Os direitos humanos visam a garantir a dignidade humana, e deixam clara a hierarquia axiológica que a ordem jurídica deve observar na busca pela Justiça (JUBILUT, 2008, p. 56).

Do movimento que culminou com a promulgação da DUDH, uma verdadeira *Carta de Princípios*, floresceu “uma série de Tratados e Convenções Internacionais de proteção aos direitos humanos, conferindo novamente autonomia ao indivíduo e restabelecendo a *paz estável entre as Nações*” (ANNONI, 2008, p. 22), e sendo instituído, desta forma, o Direito Internacional dos Direitos Humanos. É em função do princípio fundamental da preeminência do ser humano como fonte de todos os valores que se podem ser analisadas questões ético-jurídicas relevantes, inclusive aquelas suscitadas pelo incessante progresso tecnológico (COMPARATO, 2004, p. 228).

Isso porque, à míngua de um valor universal, a instituição e a declaração de direitos humanos exclusivamente pelos Estados nacionais conduziria à impossibilidade de se tornarem uma exigência de caráter universal, sem o que, como observou Kant, não haveria uma ética racionalmente justificável, já que não se trataria de atributos inerentes à condição humana, mas tão somente a determinadas nacionalidades (Ibid, p. 59). A DUDH, desta forma, “compreende um conjunto de direitos e faculdades sem as quais um ser humano não pode desenvolver sua personalidade física, moral e intelectual” (PIOVESAN, 2010, p. 141). Para Bobbio, a DUDH:

representa um fato novo na história, na medida em que, pela primeira vez, um sistema de princípios fundamentais da conduta humana foi livre e expressamente aceito, através de seus respectivos governos, pela maioria dos homens que vive na terra. Com essa declaração, um sistema de valores é - pela primeira vez na história - universal, não em princípio, mas de *fato*, na medida em que o consenso sobre sua

²¹⁴ Para Kant, o ser humano “existe como um fim em si mesmo, *não só como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade*. Pelo contrário, em todas as suas ações, tanto nas que se dirigem a ele mesmo como nas que se dirigem a outros seres racionais, ele tem que ser sempre considerado *simultaneamente como um fim*” (KANT, 2007, p. 68).

validade e sua capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado (BOBBIO, 2014, p. 29-30).

Foi introduzida nesse momento a indivisibilidade dos direitos humanos, conjugando-se os direitos civis e políticos com os econômicos, sociais e culturais (PIOVESAN, 2010, p. 142). Para a DUDH, em consequência, a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para ser titular de direitos (Ibid). Como estabeleceu a Resolução 32/130 da Assembleia Geral da ONU: “todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertencem, se inter-relacionam necessariamente entre si, e são indivisíveis e interdependentes”²¹⁵. Esta concepção foi reiterada na Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, que afirma, em seu parágrafo 5º, que os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados²¹⁶.

Depois da DUDH, perdeu razão de ser a busca por fundamentos para os direitos humanos (se naturais ou culturais), porquanto se a maioria dos Estados decidiu acordar com uma declaração comum (BOBBIO, 2014, p. 23), é porque encontraram razões importantes para fazê-lo (Ibid). Destarte, não se trata “de buscar (como querem os jusnaturalistas reditivos) a razão das razões, mas de pôr as condições para a mais ampla e escrupulosa realização dos direitos proclamados” (Ibid).

Hoje, a tendência predominante é a de que em caso de conflito entre regras internacionais e nacionais deve prevalecer a mais favorável ao sujeito de direitos, pois a proteção à dignidade humana deve ser a finalidade primordial, é dizer, a razão de ser de todo o sistema jurídico (COMPARATO, 2004). A dignidade, então, é “o primeiro fundamento de todo o sistema constitucional posto e o último arcabouço da guarda de direitos individuais” (BONAVIDES, 2009, p. 204).

Desse entendimento não se afasta Jubilut, para quem os direitos humanos passam a ser valores universais, de modo que o “domínio reservado dos Estados” vai diminuindo, e a legitimidade de suas ações começa a ser medida de acordo com o respeito dispensado aos direitos humanos (JUBILUT, 2008, p. 60). Em consequência, os tratados de direitos humanos posteriores à

²¹⁵ Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/belisar.html>> Acesso em 30 jul. 2019.

²¹⁶ Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>> Acesso em 30 jul. 2019.

Segunda Guerra Mundial buscam ir além de interesses apenas dos Estados, criando categorias coletivas, “vistas como necessárias para a preservação da ordem pública internacional” (LAFER, 1988, p. 155) e da dignidade humana.

Nos documentos internacionais sobre direitos humanos, há várias menções à dignidade humana. No preâmbulo da DUDH, alude-se à “dignidade inerente a todos os membros da família humana”²¹⁷ e o seu primeiro artigo liga tal noção aos “seres humanos”²¹⁸. O mesmo se dá com os preâmbulos de ambos os Pactos Internacionais de Direitos Humanos²¹⁹ (de civis e políticos e de econômicos, sociais e culturais), os quais, ao referirem-se igualmente aos integrantes da “família humana”, ligam a dignidade à “pessoa humana”.

A dignidade humana é inscrita nos diplomas internacionais como princípio geral ou fundamental, quer dizer, uma categoria jurídica que está na origem dos direitos humanos, o que lhes confere conteúdo ético (RAMOS, 2018, p. 78). Ela funciona como substrato material para que os demais direitos possam florescer, devendo ser considerada a base de sustentação de sistemas normativos e das mais diversas decisões jurídicas (Ibid).

A dignidade humana, fundamento dos direitos humanos, para os universalistas (aqueles que entendem os direitos humanos como universais), é valor intrínseco à própria condição humana (PIOVESAN, 2010, p. 152). A dignidade humana se confunde com a própria natureza do ser humano (COMPLAK, 2008, p. 109), único ser ao qual não se admite substituição equivalente (Ibid). Quando se fala do ser humano ou da pessoa humana, frisam-se as características de todos os indivíduos, destacando-se o “inteiro gênero humano” (Ibid, p. 111).

²¹⁷ Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf> acesso em 31 jul. 2019.

²¹⁸ Artigo 1º Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

²¹⁹ Os dois pactos de direitos têm preâmbulos idênticos: “Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana”. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>

A valorização do ser humano tem raízes no individualismo ético. Nas ciências sociais, segundo Bobbio há três versões principais do individualismo: o individualismo *metodológico*, para o qual qualquer análise da sociedade deve partir do estudo das ações do indivíduo; o *ontológico*, que defende a autonomia de cada pessoa com relação às outras e a dignidade igual a todas; e o *ético*, que vê cada indivíduo como um ser moral (BOBBIO, 2004, p. 57).

Apregoa o art. 28 da DUDH, “Toda a pessoa tem direito a que reine, no plano social e no plano internacional, uma ordem capaz de tornar plenamente efetivos os direitos e as liberdades enunciadas na presente Declaração”. Isso significa que a nova ordem social e internacional, para ser justa, deve ser baseada nos direitos humanos (JUBILUT, 2008, p. 62).

Surgem, deste modo, duas grandes inovações na ordem internacional: a) a preocupação com minorias e grupos vulneráveis; e b) a preocupação com o indivíduo enquanto sujeito do Direito Internacional (Ibid, p. 63). Quanto às minorias²²⁰, sua proteção deve ser feita tanto quanto ao grupo em si como relação às maiorias – geralmente detentoras do poder político. Quanto ao indivíduo, para além da soberania estatal, surgem “critérios de legitimidade de ação pautados na proteção do ser humano no cenário internacional” (Ibid, p. 64).

Não é juridicamente possível, assim, sacrificar direitos humanos em nome da “guerra às drogas”. Ainda mais quando esse combate não atinge seus objetivos declarados. Como alerta Complak, “qualquer relativização da dignidade humana minaria o seu caráter incondicional” (COMPLAK, 2008, p. 112). Se há violação e relativização de direitos humanos, a política se afigura, *a priori*, ilegítima, e o que é pior, injusta.

A dignidade impõe deveres ao indivíduo e à sociedade, além de impor a solidariedade e fazer nascer o ditame de uma ação positiva (Ibid, p. 113). Da mesma forma, é inadmissível o sacrifício da dignidade de uma pessoa, ou seja, “a dignidade nunca pode pertencer a uma classe social, a uma opinião pública ou ao Estado” (Ibid p. 116). Não pode o Estado ignorar a dignidade de seres humanos com base numa legislação que não os coloque como prioridade

²²⁰ A autora pontua que, “ao lado das minorias tradicionais, como a minorias étnicas, linguísticas e religiosas, a complexidade da sociedade moderna enseja a proteção de grupos vulneráveis, muitas vezes encampados em um conceito mais amplo de minorias”. Protegem-se, prossegue, “as mulheres, as crianças e adolescentes, os idosos, os homossexuais, os deficientes físicos e mentais, entre outros” (JUBILUT, 2008, p. 64).

absoluta. Todos os seres humanos, indistintamente, “são dotados de dignidade” (BONAVIDES, 2009, p. 207).

Vale mencionar a declaração de Warren, juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos, sobre a impossibilidade de se retirarem direitos de qualquer ser humano, ainda que pratique condutas tidas como antissociais (LAFER, 1988, p. 162). Não se perde a qualidade de cidadão ou cidadã em nenhuma hipótese, não estando o Estado autorizado a cancelar direitos humanos, por qualquer razão que seja.

a cidadania não é uma licença que se expira com a má conduta (...). A cidadania não se perde a cada vez que um dever de cidadania é esquivado (...). A privação da cidadania não é uma arma que o governo pode usar para expressar seu descontentamento com a conduta de um cidadão, por mais repreensível que esta conduta possa ser (LAFER, 1988, p. 162).

É necessário ter-se em mente que o Direito – tanto o nacional como o internacional – precisa acompanhar a realidade. Não pode o ordenamento jurídico assumir como meta um objetivo que sacrifique seres humanos; que não se importe com a destruição do sistema de proteção da dignidade humana.

Uma política de combate às drogas que se baseie nos direitos humanos pode ser mais legítima e também mais efetiva. Pode manter seu enfoque na prevenção (informação e conhecimento) do consumo abusivo e no tratamento da saúde de usuários. Um tratamento que respeite a liberdade e a opção do indivíduo; que o trate como um sujeito de direitos e não como um objeto a ser tutelado.

Admitir a continuidade da atual política de combate às drogas é permitir que graves problemas sociais e de saúde pública possam continuar a ser enfrentados com o sistema repressivo (policial e judicial), com severas consequências a grupos vulneráveis de diversos matizes; é ignorar anos de evolução do processo civilizatório de respeito aos direitos humanos.

A mudança de paradigma é necessária. Urge a adoção de uma nova base para a política de combate às drogas. Não há mais como contemporizar com a morte, o encarceramento, a exclusão social e a falta de atenção a tantos seres humanos atingidos pela “guerra às drogas”. Deve-se enfrentar o problema respeitando-se o ser humano como sujeito de direitos. A dignidade humana deve

ser o fator central – diversamente do que ocorre hoje em dia – da política internacional sobre o tema.

3.2. O diálogo entre os direitos humanos e o combate às drogas

A partir de uma perspectiva de direitos humanos, pode-se afirmar que a atual política internacional de drogas é um sistema falido (KARAM, 2016, p. 118²²¹). E além de ser falida, ela ainda acrescenta muitos outros males – ao já drástico uso de drogas –, como violência, mortes, discriminação e encarceramento em massa, justamente por enfrentar um problema de saúde pública com o sistema penal (Ibid, p. 123).

Ensinamentos históricos dão conta de que a circulação e o consumo de drogas nunca desapareceram em decorrência de sua proibição, a qual, enquanto subsistir, “haverá uma tendência muito maior a consumos irracionais” (ESCOHOTADO, 1997, p. 40). A história não comprova que a livre disposição de uma droga seja capaz de causar conflitos sociais e individuais similares àqueles provocados pela proibição (Ibid).

A repressão, que não tem o condão de acabar com o consumo – o que é exaustivamente comprovado pelos seus resultados pífios –, ainda afasta o usuário da oferta de assistência médica do Estado (MORAIS, LEITE e VALENTE, 2014, p. 187). A abordagem meramente punitiva, portanto, visto que ineficaz e violadora de direitos humanos, deve dar lugar a estratégias interdisciplinares e intersetoriais, que priorizem políticas de saúde pública, de assistência social, de educação, entre outras, “numa perspectiva de promoção dos direitos humanos” (RIBEIRO, 2013, p. 42).

Ao tratar sobre as fases históricas da chamada “guerra às drogas”, Shecaira menciona que, após as fases do *terror intervencionista* e da *engenharia da química psicotrópica* – o primeiro baseado no combate sem tréguas visando à erradicação das drogas e o segundo na imposição de tratamentos compulsórios para usuários –, a terceira seria a do movimento da *intervenção mediadora*, que procura incluir os atores do fenômeno da droga na sociedade,

²²¹ Karam lembra do aforismo que define como insanidade fazer as mesmas coisas repetidamente e esperar resultados diferentes, destacando que, embora a frase seja atribuída a Albert Einstein, não é certo que seja de sua autoria (KARAM, 2016, p. 118).

com base no respeito à diversidade e à alteridade, sem que se busque o extermínio das substâncias tidas por ilícitas²²² (SHECAIRA, 2014, p. 238-239). Em vista das consequências desastrosas da atual política, pontua Karam a respeito da necessidade de se promover uma “profunda reforma das convenções internacionais e das legislações internas” (KARAM, 2016, p. 124) a fim de colocar fim à “guerra às drogas” da forma como a conhecemos (Ibid).

Alguns segmentos da comunidade internacional, preocupados com tantos e tão graves efeitos negativos da política de combate às drogas, começaram uma articulação com o fim de pensar, discutir e implementar soluções mais condizentes com a complexidade do problema e encontrar formas inteligentes de enfrentar os males causados pelas drogas. Exemplo disso foi o estabelecimento, no âmbito internacional, da Comissão Global sobre Política de Drogas²²³, integrada por personalidades conhecidas mundialmente²²⁴, e que

²²² O movimento da intervenção mediadora, segundo o autor, estaria pautado em quatro ideias: “a) *princípio da imanência*: o fenômeno das drogas e seus atores não são coisas estranhas ou alheias às sociedades atuais. Ao contrário, expressa um estado imanente ao normal funcionamento das sociedades contemporâneas; b) *princípio da tolerância*: a sociedade da modernidade líquida é uma sociedade que parte da premissa da alteridade, da diversidade entre pessoas, grupos de pressão e classes sociais. Isso impõe a todos uma atitude menos arrogante de combate às drogas, fazendo com que se deva aprender a conviver com esse fenômeno; c) *princípio do mal menor*: a humildade que há de se ter diante do fenômeno das drogas elimina a irreal busca do seu extermínio, obrigando a todos a conviverem com a ideia de uma redução dos riscos e dos danos, isto é, mitigar os custos sociais e individuais ao mínimo viável; d) *princípio da irreversibilidade*: existem situações de consumo de drogas que são irreversíveis. Essas situações exigem soluções humanitárias e éticas que contrariam tabus que dominaram o discurso punitivo do terror intervencionista e que estão a demandar novas atitudes em relação ao viciado que não passe por seu julgamento moral” (SHECAIRA, 2014, p. 239-240).

²²³ Disponível em <<http://www.globalcommissionondrugs.org/>> Acesso em 05fev.2019.

²²⁴ Entre os fundadores da comissão, estavam Kofi Annan, ex-Secretário-Geral da ONU, Louise Arbour, Ex-Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos, Pavel Bém, Ex-Prefeito de Praga, Richar Branson, Fundador do Virgin Group e co-fundador do The Elders, Fernando Henrique Cardoso, Ex-Presidente do Brasil, Maria Livanos Cattai, Ex-Secretária da Câmara Internacional de Comércio, Helen Clark, Ex-Primeira Ministra da Nova Zelândia, Nicholas Clegg, Ex-Vice-Primeiro Ministro do Reino Unido, Ruth Dreifuss, Ex-Presidente da Suíça, Mohamed ElBaradei, Diretor Geral Emérito da Agência Internacional de Energia Atômica, Carlos Fuentes, Escritor e Intelectual público, Geoff Gallop, Ex-Premier da Austrália Ocidental, César Gaviria, Ex-Presidente da Colômbia, Anand Grover, Ex-Relator Especial das Nações Unidas sobre o Direito à Saúde, Asma Jahangir, Ex-Relatora da ONU sobre Execuções Arbitrárias, Extrajudiciais e Sumárias, Michel Kazarchkine, Ex-Diretor Executivo do Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária, Aleksander Kwasniewski, Ex-Presidente da Polônia, Ricardo Lagos, Ex-Presidente do Chile, Kgalema Motlanthe, Ex-Presidente da África do Sul, Olusegun Obasanjo, Ex-Presidente da Nigéria, George Papandreou, Ex-Primeiro Ministro da Grécia, José Ramos Horta, Ex-Primeiro Ministro e Presidente do Timor Leste, Jorge Sampaio, Ex-Presidente de Portugal, Juan Manuel Santos, Ex-Presidente da Colômbia, George Shultz, Ex-Secretário de Estado (Presidente Honorário) dos Estados Unidos da América, Javier Solana, Ex-Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum da Espanha, Thorvald Stoltenberg, Ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros e Alto Comissário para os Refugiados, Cassan Uteem, Ex-Presidente da Maurícia, Maria Vargas Llosa, Escritor e Intelectual Público, Paul Volcker, Ex-Presidente do Federal Reserve dos Estados Unidos, John

realiza periodicamente, desde sua criação em 2011, conferências, encontros e publicações no sentido de demonstrar a incorreção da abordagem atual e da necessidade de se adotar uma nova estratégia²²⁵.

O relatório *Taking Control: Pathways to Drug Policies That Work*²²⁶, elaborado e divulgado pela Comissão em 2014, apresentou cinco passos para reformular a política de drogas. São eles: 1) priorizar a saúde pública; 2) assegurar acesso a medicamentos controlados; 3) descriminalizar o consumo pessoal e a posse de drogas; 4) liberar alternativas punitivas para atores de crimes não violentos e promover, para eles, esforços para o desenvolvimento socioeconômico de longa duração; e 5) regulamentar o mercado de drogas e, assim, atingir o crime organizado e sua influência corrupta e violenta (Comissão Global sobre Política de Drogas, 2014).

A publicação admite que a “guerra às drogas” falhou em atingir seus objetivos originais declarados, além de gerar sérios problemas sociais e de saúde (Ibid, p. 11). Se os governos estão genuinamente empenhados em salvaguardar a segurança, saúde e direitos humanos de seus cidadãos e cidadãs, devem urgentemente partir para novas abordagens (Ibid). O desenho de uma política efetiva demanda que se façam distinções diretas entre o crescimento dos problemas com o consumo de drogas – dependência e overdoses – e os problemas gerados pelas políticas de perseguição – o crime e a violência gerados com o mercado ilegal (Ibid)

C. Whitehead, Banqueiro e funcionário público, presidente do Memorial do World Trade Center, Ernesto Zedillo, Ex-Presidente do México.

²²⁵ Disponível em <<http://www.globalcommissionondrugs.org/about-usmission-and-history/>> Acesso em 05 fev.2019. De acordo com o endereço eletrônico da organização, seus membros sentiram, e ainda sentem, que é necessário advogar por uma política de drogas baseada em evidências científicas, direitos humanos, saúde pública e segurança para todos os segmentos da população. Ainda segundo o histórico do grupo, sua primeira publicação, de 2011, quebrou o tabu sobre as consequências negativas da chamada “guerra às drogas”, e conclamou uma mudança de paradigma: a prioridade deve ser dada para a saúde e para a segurança, permitindo medidas que realmente ajudem as pessoas e as comunidades. As publicações divulgadas posteriormente, em 2012, 2013 e 2015, exploraram com profundidade como a abordagem punitiva às drogas e a criminalização das pessoas que as usam são responsáveis pela expansão do vírus HIV/AIDS e da hepatite C, bem como pela falta de acesso a cuidados paliativos, medicação para a dor e a outros medicamentos essenciais controlados.

²²⁶ GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. *Taking control: pathways to drug policies that work*. September – 2014. Disponível em: <http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_EN.pdf> Acesso em 15 jul.19.

Recentemente, a própria ONU lançou “Diretrizes Internacionais para Políticas de Drogas baseadas em Direitos Humanos”²²⁷. No documento²²⁸, a Organização reconhece que nenhuma lei, política ou prática deveria ter o efeito de enfraquecer ou violar a dignidade de qualquer pessoa ou grupo de pessoas (ONU, 2019, p. 6). A maior efetividade da proteção aos direitos humanos poderia ser alcançada com mais transparência e com a ampliação do direito de participação da sociedade nas discussões envolvendo a política de drogas (Ibid), com a disponibilização dos maiores padrões possíveis de atendimento à saúde (Ibid, p. 7) (em bases não discriminatórias), incluindo políticas de redução de danos (Ibid, p. 8) e acesso a medicamentos controlados sem discriminação (Ibid, p. 9).

Ainda segundo a ONU, os direitos humanos e a proteção do meio ambiente são interdependentes, de maneira que os Estados devem assegurar um meio ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável, para o fim de proteger e respeitar os direitos à saúde e a uma adequada qualidade de vida (ibid). Toda e qualquer política de combate às drogas, de acordo com o trabalho, deve ser consentânea com os direitos à segurança social e à vida (Ibid, p. 10-11). Sobre o direito à liberdade, devem os Estados abolir a prisão para usuários e dependentes e assegurar que prisões preventivas não sejam obrigatórias, mas, pelo contrário, a exceção (Ibid, p. 13)²²⁹.

A mudança no paradigma da atual política de combate às drogas, da proibição peremptória para o respeito aos direitos humanos, também beneficiaria crianças, que teriam direito a políticas de prevenção, de informação de qualidade, de tratamento em caso de consumo, de proteção em caso de dependência envolvendo seus pais e proteção contra a exploração do trabalho no comércio ilegal (Ibid, p. 16-17), e de mulheres envolvidas de alguma forma com o tráfico e com o consumo de drogas, as quais são atingidas de forma

²²⁷ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-lanca-diretrizes-internacionais-para-politicas-de-drogas-baseadas-em-direitos-humanos/>> Acesso em 22 jul. 2019.

²²⁸ ONU. *Internacional guidelines on human rights and drug policy*. 2019. Disponível em <file:///C:/Users/User/Dropbox/Downloads/HRDP%2520Guidelines%25202019_FINAL.PDF> Acesso em 22 jul. 2019.

²²⁹ Ibid, p. 13. Estariam incluídas na proibição de detenções arbitrárias a adoção indiscriminada e sem o consentimento dos pacientes de internações compulsórias para tratamento de dependência química, que deveriam ser substituídas por tratamentos voluntários, baseados em evidências científicas.

desproporcional, devendo ter assegurados seus direitos sexuais e reprodutivos (Ibid, p. 18)²³⁰.

Demonstrado e comprovado que a política internacional de combate às drogas – proibicionista, repressiva, punitivista, intransigente e ineficaz – não é capaz de impedir o acesso das pessoas ao consumo ilegal, além de ser altamente violadora dos mais variados direitos humanos, urge a adoção de novas práticas, focadas no cuidado da saúde dos usuários e respeitando-os como dotados de cidadania, com direitos, aspirações e particularidades. A política de redução de danos, que já é uma realidade em muitos países, pode ser o primeiro passo para a normalização e para o enfrentamento inteligente e pragmático do problema, como se verá a seguir.

3.2.1. A política de redução de danos

De acordo com a lição de Ribeiro, a política de redução de danos pode ser conceituada como a adoção de estratégias que visam a minorar os danos causados pelo uso de drogas, “sem necessariamente exigir a abstinência do seu uso” (RIBEIRO, 2013, p. 45). Tem-se a concepção, portanto, de que o consumo de drogas é um fator histórico, ou seja, é parte indissociável do convívio humano, de forma que um mundo livre das drogas não passa de uma quimera (Ibid, p. 45-46).

Ao passo que a política tradicional, meramente proibicionista-punitiva, desconsidera a complexidade do fenômeno e busca como meta única a erradicação da produção, da distribuição e do consumo de drogas – algo já comprovadamente impossível –, as estratégias de redução de danos baseiam-se “nos princípios de pluralidade democrática, exercício da cidadania, respeito aos direitos humanos e à saúde” (Ibid, p. 46). Trata-se de uma política “humanista e pragmática” (Ibid).

Parte-se do princípio de que é impossível impedir as pessoas de consumir drogas (Ibid). Funda-se na liberdade e autodeterminação, respeitando o cidadão

²³⁰ Segundo o documento da ONU, (ibid, p. 18), os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres devem ser respeitados por meio do acesso a um tratamento adequado à sua condição (incluindo a gravidez), ao cuidado dos filhos e à proibição de separação dos filhos em razão de uso ou dependência de drogas.

como sujeito de direitos: “a ótica da nova abordagem é a de que se o cidadão usa drogas ao menos que o faça com os menores danos possíveis à sua saúde, física e mental, à sua vida de relação, família, trabalho etc.” (Ibid). Abandona-se a rotulagem social imposta ao usuário, para que ele possa assumir-se como protagonista das próprias reivindicações (Ibid, p. 47).

O foco da política de redução de danos é a saúde pública, incorporando-se meios de prevenção e tratamento adequados para cada caso (IGARAPÉ, 2012, parte II, p. 9). O seu objetivo é prevenir os riscos e diminuir os danos à saúde associados ao uso de drogas ilícitas por pessoas que não podem ou não querem parar de usá-las, de maneira a diminuir a disseminação de doenças como HIV e hepatite C e mortes por overdose (Ibid, p. 9-10). Significa basicamente “um olhar mais humanizado para o usuário” (MORAIS, LEITE e VALENTE, 2014, p. 190).

A adoção de estratégias de redução de danos ganhou importância mundial a partir de programas de troca de seringas usadas por novas a consumidores de heroína em Amsterdã, no início dos anos 1980 (RIBEIRO, 2013, p. 49). Países como Alemanha, Suíça, Dinamarca, Canadá e Austrália têm experimentado práticas de redução de danos, que incluem a prescrição controlada de algumas drogas e a disponibilização de salas para o consumo supervisionado, controlado e em condições adequadas de higiene (IGARAPÉ, parte II, p. 10).

O marco no reconhecimento dessa política ocorreu nas I e III Conferências Internacionais de Redução de Danos, em 1990 e 1992, quando duas ações principais foram implementadas: a) distribuição de material higiênico para o uso de drogas (principalmente agulhas e seringas descartáveis); e b) instituição de programas de prescrição de metadona, direcionados para usuários e dependentes de heroína, visando a retirá-los da marginalização e a facilitar sua desintoxicação (CARVALHO, 2013, p. 247).

Diminui-se drasticamente a possibilidade de intoxicações graves e overdoses, resultantes geralmente da alta concentração do princípio ativo de determinadas substâncias (Ibid, p. 248). Além disso, por ter um lugar adequado e seguro para o consumo, o usuário não necessita dirigir-se a áreas de risco para adquirir drogas, minorando a chance de ser vítima de outros crimes e de se ver obrigado a praticar delitos patrimoniais para sustento do vício (Ibid). Diante

da impossibilidade de uma restrição real a todo consumo de drogas pelo ser humano, tem-se a possibilidade de uma política mais flexível, que procura “integrar os usuários na sociedade, e não apartá-los dela” (MORAIS, LEITE e VALENTE, 2014, p. 189).

A mudança de pensamento na política de drogas deve buscar condições de promover a saúde dos dependentes, primariamente com prevenção e esclarecimento, mas também com a disponibilização de áreas de salubridade e programas terapêuticos (ALBRECH 2010, p. 519), uma “ajuda de sobrevivência” (Ibid). Na Alemanha, a partir de 2002, foi implantada a “política de aceitação (parcial)” de drogas, baseado no fornecimento de heroína como medicamento para dependentes severos, além de tratamento alternativo à base de metadona para outros grupos (Ibid, p. 520).

Uma política verdadeiramente comprometida com a saúde pública deveria buscar, ao invés da repressão, a efetividade, auxiliando os usuários a sobreviver em busca da redução dos danos causados pelo consumo, “*sea buscando espacios reservados para el consumo responsable de drogas, auxilios de emergências, etc., sea mediante la entrega controlada de la droga por indicación médica*” (ZILIO, 2011).

O caminho da redução de danos contrapõe-se ao sistema repressivo, e encontra vertente no Código de Ética Médica, de 2009, o qual garante a autonomia do paciente, sendo ele responsável pela tomada de decisões em relação a sua saúde²³¹ (MORAIS, LEITE e VALENTE, 2014, p. 187). A política de redução de danos, que é contrária à abstinência forçada, pode incluir: a) a administração de drogas de maneira segura; b) a mudança na quantidade utilizada; c) a cessação do uso de uma ou mais drogas, mantendo-se outras (Ibid, p. 188). Em suma, o principal objetivo da estratégia é “diminuir o efeito maléfico das drogas para os consumidores e para suas comunidades” (Ibid).

²³¹ “No processo de tomada de decisões profissionais, de acordo com seus ditames de consciência e as previsões legais, o médico aceitará as escolhas de seus pacientes, relativas aos procedimentos diagnósticos e terapêuticos por eles expressos, desde que adequadas ao caso e cientificamente reconhecidas” – Código de Ética Médica, 2009, capítulo I (princípios fundamentais), art. XXI. Também a propósito: “É vedado ao médico: deixar de garantir ao paciente o exercício do direito de decidir livremente sobre sua pessoa ou seu bem-estar, bem como exercer sua autoridade para limitá-lo” – Código de Ética Médica, 2009, capítulo IV (direitos humanos), art. 24.

Criminalizar pessoas por posse e uso de drogas, segundo as “diretrizes internacionais para políticas de drogas baseadas em direitos humanos” da ONU, é contraproducente e um desperdício de tempo, porquanto aumenta os danos à saúde e estigmatiza pessoas em situação de vulnerabilidade, a par de contribuir para a explosão da população carcerária (ONU, 2019, p. 21). Acabar com a criminalização seria, portanto, um pré-requisito para uma política de drogas genuinamente centrada na saúde²³². E isso porque a criminalização leva ao consumo de drogas de forma anti-higiênica, em ambientes marginais, aumentando o risco de infecção e de mortes por overdose (Ibid).

O arcabouço principiológico do modelo da redução de danos baseia-se no respeito à dignidade, na autonomia e na liberdade individual (RIBEIRO, 2013, p. 58). Tem por meta a moderação, ao contrário do proibicionismo, o qual crê no máximo controle penal sobre a produção, comércio e consumo das substâncias rotuladas como ilícitas, e persegue um ideal de abstinência forçada por meio da coerção (Ibid). Atenta-se ainda ao fato de que os princípios éticos que fundamentam a política de redução de danos estão em consonância com o nosso ordenamento jurídico, para o qual os direitos fundamentais são a base para a realização do princípio democrático (Ibid, p. 59).

A partir do conceito de vulnerabilidade do direito humanitário²³³, Ribeiro destaca que os grupos vulneráveis sempre estarão mais propensos a ser atingidos pela tutela penal do Estado (Ibid, p. 62). A vulnerabilidade, que pode ser individual (psicossocial), social (comunitária) ou institucional (diante das agências estatais), desta maneira, mostra-se importante para a “definição de estratégias que visem o planejamento e a elaboração das ações políticas, uma vez que possibilita uma melhor compreensão das carências e necessidades (...)” (Ibid, p. 63)²³⁴.

²³² De acordo com o documento, a criminalização é o oposto de uma política de redução de danos pragmática e centrada na saúde. É, com efeito, uma política de “maximização de danos”.

²³³ Vulnerabilidade é uma “característica de pessoas ou comunidades fragilizadas, do ponto de vista jurídico ou político, na efetivação ou garantia de seus direitos fundamentais” (RIBEIRO, 2013, p. 62).

²³⁴ A Lei n. 11.343/2006 trata expressamente sobre a vulnerabilidade como vetor da política de drogas, no seu artigo 5º, que trata dos objetivos do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre drogas: “I - contribuir para a inclusão social do cidadão, visando a torná-lo menos vulnerável a assumir comportamentos de risco para o uso indevido de drogas, seu tráfico ilícito e outros comportamentos correlacionados”. A redução dos fatores de vulnerabilidade também é mencionada no capítulo 18 da lei: “Constituem atividades de prevenção do uso indevido de

A redução de danos pretende acabar com o uso de drogas em situação de precariedade e vulnerabilidade, o que traz efeitos muito prejudiciais para a saúde dos usuários e das pessoas ao seu entorno (ARANA, 2014, p. 258). O foco passa a ser o da proteção da saúde, e abandona-se a abstinência no âmbito terapêutico, aceitando o fato de que um setor de pessoas não quer deixar de consumir essas substâncias (Ibid, p. 259). O trabalho seria realizado, então, para a melhora da saúde e das condições sociais destas pessoas, diminuindo a chances de intoxicação e da prática de delitos (Ibid, p. 259-260).

A Organização Mundial da Saúde (OMS), em uma manifestação no ano de 2014, defendeu que os países devem trabalhar para alcançar políticas de desenvolvimento e leis que descriminalizem a injeção e outros usos de drogas, e, assim, diminuir o encarceramento (OMS, 2014)²³⁵. Deveriam os países também, conforme a organização, trabalhar para desenvolver políticas de descriminalização e de uso “limpo” de agulhas e seringas, legalizar terapias substitutivas de opioides para dependentes dessas drogas e banir tratamentos compulsórios a usuários (Ibid). A Organização manifestou sua concordância explícita pela política de redução de danos (Ibid).

No Brasil, houve alguns exemplos legislativos da adoção de políticas de redução de danos, como as Leis Estaduais paulistas 9.758/1997²³⁶ (a primeira que regulamentou e autorizou a troca de seringas entre usuários de heroína) e 12.258/2006²³⁷ (que dispõe sobre a prevenção, o tratamento e os direitos fundamentais do usuário de drogas), a Portaria 1.059/2005²³⁸ do Ministério da Saúde (que incluiu ações de redução de danos em Centros de Atenção Psicossocial para o Álcool e outras Drogas – CAPSad), e a Resolução 3/CONAD, de 2005²³⁹ (por meio do qual a Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD

drogas, para efeito desta Lei, aquelas direcionadas para a redução dos fatores de vulnerabilidade e risco e para a promoção e o fortalecimento dos fatores de proteção”.

²³⁵ Disponível em: <<http://www.who.int/hiv/pub/guidelines/keypopulations/en/>> Acesso em 20 ago. 2019.

²³⁶ Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1997/lei-9758-17.09.1997.html>> Acesso em 05fev.2019.

²³⁷ Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12258-09.02.2006.html>> Acesso em 05fev.2019.

²³⁸ Disponível em <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2005/prt1059_04_07_2005.html> Acesso em 05 fev.2019.

²³⁹ Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101642>> Acesso em 05fev.2019.

encampou oficialmente a redução de danos como estratégia da Política Nacional Antidrogas).

A “Lei de Drogas”²⁴⁰, embora ainda alinhada com a ideologia proibicionista dominante no cenário mundial, mantendo até mesmo o porte de droga para consumo próprio como crime, trouxe uma gama de parâmetros para o enfrentamento do problema sob outra perspectiva, notadamente o respeito à dignidade e liberdade dos usuários²⁴¹. Portanto, ainda que a moldagem bélica e punitivista continue presente, há previsão expressa da metodologia de redução de danos, devendo o Estado adotar medidas necessárias para sua efetiva implementação.

Na Holanda, por exemplo, desde o final dos anos 1970, é praticamente livre a venda de maconha e haxixe nas famosas *coffee shops* espalhadas por todo país (ESCOHOTADO, 1996, p. 38). Além de não se verificar o aumento no nível do consumo da droga, as autoridades constataram que o número de usuários nativos regulares diminuiu (Ibid). A partir de 1992, na Suíça, passou a ser possível a prescrição de heroína a pacientes com dependência severa, além da distribuição de agulhas estéreis para o uso, o que permitiu a redução drástica do número de novas infecções pelo vírus HIV (CARVALHO, 2014, p. 249). Diminuíram sensivelmente os índices de criminalidade e de violência²⁴² (Ibid, p. 253) e também o número de usuários registrados, de 850 em 1990 para 150 em 2005 (IGARAPÉ, 2012, parte II, p. 11).

²⁴⁰ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm> Acesso em 02 fev.2019.

²⁴¹ O art. 4º da Lei prevê os princípios do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre drogas, podendo ser destacados: “I - o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, especialmente quanto à sua autonomia e à sua liberdade; II - o respeito à diversidade e às especificidades populacionais existentes”. O art. 19, por sua vez, estabelece princípios e diretrizes que devem ser observados nas atividades de prevenção do uso indevido de drogas, podendo ser citados como exemplos os incisos II e III: “II - a adoção de conceitos objetivos e de fundamentação científica como forma de orientar as ações dos serviços públicos comunitários e privados e de evitar preconceitos e estigmatização das pessoas e dos serviços que as atendam; III - o fortalecimento da autonomia e da responsabilidade individual em relação ao uso indevido de drogas. E o art. 22, que elenca os princípios e diretrizes que devem ser observados nas atividades de atenção e as de reinserção social do usuário e do dependente de drogas e respectivos familiares, preconiza em seu inciso III: “III - definição de projeto terapêutico individualizado, orientado para a inclusão social e para a redução de riscos e de danos sociais e à saúde.”

²⁴² Em razão dos resultados positivos da política implementada na Suíça, outros países, inspirados no projeto suíço, adotaram programas de subministração de heroína, como Canadá, Alemanha, Holanda, Espanha e Reino Unido (CARVALHO, 2013, p. 255).

Países como Suíça, Alemanha, Dinamarca e Holanda, desde os anos 1980, foram pioneiros no desenvolvimento de abordagens pragmáticas para reduzir os danos enfrentados por pessoas que injetavam drogas, estabelecendo “programas de agulhas e seringas”, tratamentos de substituição de opióides e de uso assistido de heroína, bem como locais para o consumo supervisionado (Comissão Global sobre Política de Drogas, 2014, p. 14). A instituição de locais para usuários e dependentes fazerem uso supervisionado também foi adotada no Canadá desde 2003 (Ibid). Irã, Austrália, Ucrânia, China e Vietnã também adotam há anos políticas de redução de danos para usuários problemáticos (Ibid).

Em suma, trata-se de uma abordagem que respeita os direitos humanos. Procura minorar os efeitos maléficos do consumo abusivo de drogas, aceitando antes de tudo o fato de que algumas pessoas continuarão utilizando drogas apesar da campanha em contrário e da proibição. São fornecidas, assim, condições dignas e higiênicas para o consumo, há o acompanhamento de profissionais capacitados para o cuidado da saúde dos usuários e as substâncias ministradas podem conter quantidades menores do seu princípio ativo. Trata-se de boas iniciativas para enfrentar a estigmatização, a criminalização e a exclusão social, resultados dramáticos da clandestinidade em que se utilizam drogas ilegais na atualidade.

3.2.2 A regulamentação da produção, do comércio e do consumo das drogas

A fim de ser colocar fim à guerra às drogas como a conhecemos, Shecaira propõe medidas para o que chama de processo de *normalização* (SHECAIRA, 2014, p. 243). Essa política alternativa teria quatro metas: a) colocar relevo na prevenção da demanda e na assistência aos usuários, retirando-se o foco da repressão; b) caminhar para a abolição da punição do comércio de drogas entre adultos; c) passar para um controle administrativo da produção, do comércio e da venda de drogas; d) punir somente aqueles que ministrarem drogas a menores de idade ou que tenham reduzida sua capacidade (Ibid)²⁴³.

²⁴³ O autor pretende que o direito penal continue a incidir contra aqueles que falsifiquem drogas controladas ou medicamentos. Pretende ainda que se faça uma diferenciação entre drogas leves

Na área da saúde pública, o sistema de controle de droga está falhando em assegurar o acesso equitativo a medicamentos essenciais aos usuários, levando a dores e sofrimentos desnecessários (Comissão Global sobre Política de Drogas, 2014, p. 20)²⁴⁴. A proibição da distribuição e venda de opióides também dificulta a obtenção de medicamentos como morfina e metadona, importantes para o tratamento de dores severas e da dependência química (Ibid). Em outras palavras, a política proibicionista impõe entraves para a circulação de medicamentos que tenham o mesmo princípio ativo de drogas ilícitas, fazendo com que muitos pacientes (inclusive portadores de câncer) tenham dificuldade em acessá-los (Ibid). Desta forma, o fim do proibicionismo e a regulamentação das drogas hoje ilícitas seriam importantes para o acesso mais facilitado a importantes medicamentos (Ibid).

Sobre o que chama de “completa transformação da política nacional e internacional de drogas”, Albrech enfatiza que devem ser colocadas em primeiro plano a prevenção, a precaução, a conservação da saúde e a renúncia completa da proibição jurídico-penal (ALBRECH, 2010, p. 520). O autor sintetiza os benefícios que poderiam advir da descriminalização, limitando-se as chances de mercado para o comércio ilegal, uma vez que, se as necessidades dos usuários podem ser satisfeitas legalmente, não subsiste necessidade para atividades ilegais (Ibid, p. 521).

Albrech defende ainda que, como a proibição não limita o consumo das drogas, a descriminalização representaria um alívio para as agências policiais e judiciais, que ficariam dispensadas para cumprir seus outros encargos (Ibid). A descriminalização não seria um incentivo ao consumo irresponsável, mas sim um esforço concentrado para afastar delas os viciados, “na medida em que lhes é oferecida ajuda terapêutica” para que possam mudar e estabilizar sua situação de vida (Ibid). Afora isso, a população ficaria protegida da criminalidade e da violência que o tráfico ilegal traz consigo (Ibid, p. 522).

Ao advogarem pela adoção de uma teoria neoliberal do crime, Morais, Leite e Valente assumem que a política de drogas seja levada a efeito não mais

e pesadas, que se caminhe para a legalização imediata da maconha e que se estabeleçam marcos diferenciadores claros entre posse de droga para uso pessoal e para o tráfico ilícito.

²⁴⁴ Para a Comissão, os obstáculos políticos que estão impedindo que membros dos Estados de assegurar uma provisão adequada a tais medicamentos deve ser removida.

com o objetivo de eliminá-las, mas sim de reduzir e gerir os riscos eventualmente causados por seu consumo (MORAIS, LEITE E VALENTE, 2014, p. 204). Deste modo, afirmam, deve-se seguir uma “vertente utilitária”, investindo-se em uma política de desenvolvimento alternativo, em infraestrutura, na qualidade da produção legal, no oferecimento de créditos rurais etc. (Ibid). A intervenção penal ficaria relegada apenas aos casos de tráfico ilegal (já muito reduzido) e quando fosse usado como forma de financiamento do crime organizado (Ibid).

No atual processo de globalização – em que impera a desregulamentação, com infinitas possibilidades de deslocamento de dinheiro por meio de entidades financeiras, de segredos bancários e outras práticas – a introdução dos benefícios do tráfico ilícito de drogas em circuitos legais “*disponem de inmensas oportunidades y mayores recursos para desarrollarse y consolidarse*” (ARANA, 2014, p. 263), ao contrário da política proibicionista, que proporciona um caldo de cultivo para a globalização da circulação financeira ilegal e de diversos outros males sociais (como corrupção, controle social dos vulneráveis etc.) (Ibid).

Portugal, em julho de 2001, descriminalizou o uso e o porte de todas as drogas para consumo pessoal, conduta que passou a ser tão somente uma contravenção, sujeita a multa ou outras medidas administrativas, aplicadas por Comissões para a Dissuasão da Toxicodpendência²⁴⁵ (IGARAPÉ, parte II, p. 13). No país, a lei passou a estipular uma quantidade estimada para uso próprio, baseando-se no consumo médio para o período de dez dias (Lei 30/2000) (Ibid). Isso levou a uma redução no número de presos por crimes relacionados a drogas (de 44% do total em 1999 a 28% em 2005) (Ibid, p. 14).

A Comissão de Dissuasão de Toxicodpendência, para onde são encaminhados os usuários, inicia uma espécie de processo administrativo, que não passa pelo Poder Judiciário e em que não são admitidas penas institucionais (SHECAIRA, 2014, p. 246). Afasta-se, desta forma, os antecedentes criminais e não há as notórias consequências estigmatizantes do processo penal (Ibid). Após a avaliação da comissão, se não ficar constatada a toxicodpendência, suspende-se o processo por dois anos e aplica-se uma multa ou a prestação de trabalhos comunitários (Ibid, p. 247).

²⁴⁵ As comissões são formadas por profissionais das áreas jurídicas e de saúde (IGARAPÉ, 2012, parte II, p. 13).

Se houver indícios de adição, o usuário é encaminhado para tratamento médico, no qual pode participar de palestras, cursos e até mesmo receber tratamentos alternativos – como de metadona para viciados em heroína (Ibid). Estudos feitos em Portugal, após o advento da Lei 30/2000, demonstram uma diminuição significativa no consumo de drogas consideradas pesadas, a adesão espontânea dos viciados ao tratamento, a diminuição de doenças como hepatite C e AIDS e uma significativa economia aos cofres públicos (Ibid). Portugal tem, hoje, os menores índices de consumo de drogas entre os países da Europa (Ibid).

Houve ainda um forte declínio no número de mortes em razão do consumo de heroína, além de diminuição drástica no consumo da mesma droga, de *cannabis*, cocaína, LSD e outras entre os jovens de 15 a 19 anos (IGARAPÉ, 2012, parte I, p. 3). Houve também diminuição da população carcerária e a redução da taxa de crimes relacionados ao consumo de drogas, como pequenos delitos patrimoniais (Ibid). De 2001 a 2005, Portugal já era um dos países europeus com menor proporção de consumidores de maconha e cocaína (Ibid, p. 4)²⁴⁶.

Na Espanha²⁴⁷ e na Bélgica, desde 2005, as “*cannabis social clubs*” utilizam-se de leis que permitem pequenas escalas de cultivo de plantas de *cannabis* para consumo pessoal, a fim de estabelecer um sistema legal de produção e suprimento para seus membros (Comissão Global sobre Política de Drogas, 2014, p. 15). O Equador descriminalizou a posse de drogas para consumo pessoal em 2008, assim como fez a República Tcheca em 2009 (Ibid). Em 2012, em razão de iniciativas populares, nos Estados de Washington e Colorado foram realizadas votações que culminaram na regulação do mercado de *cannabis* para fins não medicinais (Ibid). Uruguai e Nova Zelândia aprovaram

²⁴⁶ Segundo a rede Pense Livre (IGARAPÉ, 2012, parte I, p. 3), o número de mortes relacionadas à heroína, em Portugal, caiu de 350 em 1999 para 98 em 2003. Quanto ao índice de aprisionamento, o percentual de condenados por tráfico de drogas caiu de 44% em 1999 a 28% em 2005, ano em que o número de presos já não excedia a capacidade dos estabelecimentos penitenciários do país (Ibid, p. 4).

²⁴⁷ Na região autônoma do País Vasco, praticamente foi eliminado o mercado negro de maconha com a criação dos *clubes canábicos*, organizações sem fins lucrativos, legalizados pelo Governo Vasco, que permite aos associados comprar produtos canábicos para consumo próprio. A grande vantagem é que os compradores adquirem uma droga plantada, beneficiada, comercializada e consumida dentro de parâmetros legais, sem mercado negro. O resultado é não haver processos judiciais instaurados contra usuários, com enorme economia para os cofres públicos (SHECAIRA, 2014, p. 248).

leis que estabeleceram a regulamentação do mercado de *cannabis* no ano de 2013 (Ibid).

Legalizar, regular e controlar a produção, o comércio e o consumo das drogas hoje ilegais não significa permissividade ou liberação total, exatamente o que se tem com a proibição, em que o mercado ilegal floresce como um negócio muito atraente em termos financeiros, exatamente por não contar com qualquer fiscalização em suas mais diversas fases (KARAM, 2016, p. 124). Os Estados poderiam, então, controlar, fiscalizar e tributar a cadeia produtiva de tais substâncias, da mesma forma que faz com as drogas legalizadas (Ibid, p. 125).

Karam faz um importante lembrete sobre a diminuição do consumo de tabaco nos últimos anos, “sem proibição, sem guerras, sem prisões”, sem que fosse necessário matar ou prender envolvidos com o mercado de cigarros (Ibid). Investiu-se eficientemente em programas educativos e de informação, vedaram-se determinados tipos de publicidade, proibiu-se o consumo em locais públicos e a venda de cigarros para menores e, principalmente, destruiu-se o “*glamour* do cigarro” (Ibid, p. 125). A autora sustenta que a legalização e a regulamentação são “soluções nascidas da compreensão, da compaixão, da solidariedade e do respeito à dignidade de todas as pessoas” (Ibid, p. 127).

A chamada guerra às drogas é o “carro-chefe da política criminal brasileira” (CARVALHO, 2019, p. 9), responsável por duas patologias que constituem basicamente as ações das agências punitivas: a letalidade da violência policial e a seletividade no encarceramento (Ibid). A violência é demonstrada no alto número de mortes intencionais no país²⁴⁸. O aumento exponencial do encarceramento, que duplicou de 2005 a 2016 (361,4 para 726,7 mil), cujo índice de presos em razão de crimes relacionados a drogas (28%) também pode ser considerado resultado direto da atual política de drogas (Ibid, p. 09).

A revisão radical da política atual é urgente, mas como expor seus custos humanos parece não sensibilizar, divulgar seus gastos econômicos, que são astronômicos e inversamente proporcionais a seus ganhos sociais, pode

²⁴⁸ Em 2017, foram registradas 63.895 mortes violentas intencionais no Brasil, segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 55.900 classificadas como homicídio, 5.159 mortos em intervenções policiais (14 por dia) e 367 policiais mortos em serviço (CARVALHO, 2019, p. 09).

conduzir a melhores resultados (Ibid, p. 10). A geração de novos empregos, o aumento na arrecadação tributária e a redução de custos com prisão, polícia e sistema de justiça são apenas alguns dos benefícios da regulamentação e legalização das drogas hoje ilícitas, o que traria a redução dos níveis de violência e novas perspectivas de pesquisa para a melhoria da saúde pública (Ibid, p 10).

Arana destaca:

Los Derechos Humanos y los derechos y libertades propios del Estado social y democrático de Derecho, deben ser la base referencial en la reducción de riesgos y la evitación de daños y no, como actualmente está sucediendo, las convenciones internacionales en materia de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas (...), con grandes dosis de autoritarismo y aumento desproporcional de daños en las personas consumidoras – sobre todo entre las más vulnerables – y en los países de cultivo y/o producción de este tipo de sustancias (ARANA, 2014, p. 263).

Com acerto, Nilo Batista relembra que a forma atual de combate às drogas colabora para a manutenção de uma situação benéfica para os grandes traficantes (que lucram astronomicamente sem pagar um centavo de imposto) (BATISTA, 1990, p. 63). Um “sistema legal de controle da droga” traria os benefícios de reduzir os preços, reduzir os enormes lucros dos cartéis, arrecadar impostos para programas de prevenção e reabilitação de viciados e possibilitar o consumo de drogas com mais qualidade e menos prejudiciais à saúde (Ibid).

No estudo *Regulation: the Responsible Control of Drugs* (Regulação: o responsável controle das drogas), a Comissão Global sobre Política de Drogas demonstra quais são as vantagens de se adotar o sistema legalizado e regulamentado de drogas (Comissão Global sobre Política de Drogas, 2018)²⁴⁹. A Comissão afirma que o processo de regulamentação legal das drogas hoje ilícitas deve ser cuidadoso e baseado em evidências, além de ser guiado todo o tempo pelos princípios da “proteção e promoção dos direitos humanos, saúde pública, desenvolvimento sustentável, paz e segurança” (Ibid). Além disso, o processo deveria engajar a sociedade civil e as comunidades mais afetadas pela abordagem punitiva, incluindo pessoas que usam drogas, jovens e autores de baixa escala do mercado ilegal (Ibid)²⁵⁰.

²⁴⁹ Disponível em: <http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/ENG-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf>. Acesso em 24 jul. 2019.

²⁵⁰ O estudo aborda ainda a necessidade de que a regulação deve ser acompanhada de monitoramento e evolução, a fim de acessar sua efetividade e responder a qualquer impacto negativo não previsto.

O documento expõe também que a regulamentação deveria ser iniciada com substâncias que têm alta prevalência de consumo, como a planta-base da maconha, a folha de coca ou ópio, ou ainda substâncias cujo uso é histórico, tradicional ou faz parte da herança cultural de determinado país (Ibid, p. 8). Além do mais, políticos não podem “deixar para trás” as pessoas e comunidades mais afetadas pela proibição, ou seja, aquelas que são empurradas para atividades ilegais não violentas em razão de pobreza, marginalização ou falta de oportunidades (Ibid).

A Comissão Global sobre Política de Drogas prevê da mesma forma que a regulamentação pode diminuir o poder e a influência do crime organizado, permitindo a liberação de recursos para enfrentar a lavagem de dinheiro, a corrupção e os crimes transnacionais como parte dos grandes esforços para fortalecer as regras legais, a reforma das práticas do sistema de justiça e a criação de capacidade institucional (Ibid). A regulamentação permitiria igualmente o enfrentamento das causas e de outras formas de criminalidade (Ibid).

Na parte final do estudo, a comissão chama a atenção da comunidade internacional para a necessidade de modernizar o “antiquado e disfuncional” sistema de controle de drogas – o modelo proibicionista da política internacional dos últimos 60 anos (Ibid, p. 9). Se a estrutura do controle internacional for suficiente, destaca a pesquisa, será possível avançar do atual paradigma repressivo para o foco na saúde, nos direitos humanos e no desenvolvimento sustentável (Ibid). As reformas deveriam introduzir a possibilidade de os Estados membros regulamentarem as drogas no interior de seus territórios (Ibid).

A legalização e a posterior regulamentação da produção, do comércio e do consumo das drogas tidas hoje por ilícitas poderiam trazer resultados benéficos para o enfrentamento do problema. Trataria um problema de saúde pública com instrumentos mais eficazes para fazê-lo, abandonando-se de uma vez por todas a criminalização dos usuários e disponibilizando a eles acompanhamento médico, tratamento, cuidado, respeito e educação, sem que seja exigida abstinência forçada. Poderiam ser reduzidas drasticamente a estigmatização, a exclusão social, a vulnerabilidade e o abandono a que atualmente estão submetidos os usuários.

Os Estados poderiam arrecadar tributos com a cadeia de distribuição das drogas, surgindo a possibilidade de investimento em informação, pesquisa, tratamento, medicamentos e assistência social, áreas muito mais capazes de enfrentar os danos causados pelo consumo problemático de drogas. Seria diminuída, desta forma, a violência gerada pela proibição, o tráfico de armas, a corrupção, as mortes causadas em confrontos com as polícias e entre gangues rivais. Seriam reduzidos os índices de encarceramento, em grande parte decorrente da atual política de drogas. Não mais haveria necessidade de se relativizarem direitos e garantias processuais em nome de uma guerra sem sentido. Não haveria necessidade de se criarem inimigos a serem combatidos e exterminados. Seriam, por fim, respeitados os direitos humanos.

CONCLUSÃO

Na virada do século XIX ao século XX, grande parte do mundo iniciou uma cruzada contra a distribuição e o consumo de algumas drogas, ignorando evidências incontestáveis no sentido de que a convivência entre o ser humano e substâncias capazes de alterar os sentidos faz parte da história. Desde a Antiguidade, os povos, por razões variadas (religiosas, culturais, medicinais, sociais etc.), fazem uso de drogas. A comunidade internacional, por meio de organismos como a Liga das Nações, inicialmente, e da ONU, na contemporaneidade, adotaram uma ideologia que crê na proibição e na repressão como meios de livrar o mundo das drogas.

O período conhecido como o da Lei Seca, nos Estados Unidos da América – quando se proibiu todo comércio de bebidas alcoólicas no país –, foi um exemplo eloquente da ineficiência do proibicionismo. Foi um período de grande violência e de fortalecimento de organizações criminosas, as quais puderam assumir e controlar o comércio dos produtos proibidos. Os norte-americanos voltaram atrás, e revogaram a Lei Seca.

Mas após a criação da ONU, e com a participação ativa dos Estados Unidos, convenções internacionais foram aprovadas, com o objetivo de *combater* a produção, a circulação, o comércio e o consumo de algumas drogas, tidas então por ilícitas. Essa política tem se mostrado um grande fracasso no que se refere a seus objetivos declarados.

Um grande fracasso porque, além de não conseguir impedir as drogas de circularem e chegarem às pessoas com certa facilidade, é dizer, não conseguir atingir sua finalidade, ainda representa a violação aos mais variados direitos humanos, como os direitos à **liberdade**, à **dignidade**, à **intimidade**, à **vida privada**, à **saúde**, a direitos e garantias processuais como ao **devido processo legal**, à **presunção de inocência**, ao **contraditório**, à **ampla defesa** e à **inviolabilidade de domicílio**, e a garantias e princípios penais como os da **legalidade** e da **lesividade**.

A criminalização do usuário, além de violar direitos humanos, traz efeitos secundários, entendidos como os efeitos sociais da criminalização, que produzem *exclusão social*, *marginalização*, *vulnerabilidade* e *estigmatização*.

Essa política proibicionista utiliza-se do aparato repressivo do Estado, e dificulta em grande medida que se enxerguem os cidadãos envolvidos como titulares de direitos humanos. Dificulta ainda a adoção de medidas efetivas para auxiliar quem apresente problemas e dificuldades em decorrência do consumo de drogas.

A lógica da guerra às drogas – ao divisar como horizonte a erradicação das drogas do convívio humano – traz uma ideologia violadora de direitos, ao pretender a imposição de um comportamento único a toda população; um comportamento baseado na ideia de que é dever do Estado fornecer tratamento a usuários, mesmo que contra sua vontade. E o que é pior: tem a ideia equivocada de que tais tratamentos são mesmo eficazes para que o usuário eventual e até mesmo o dependente deixe o vício.

Quanto às internações compulsórias, não há evidências científicas de sua eficiência como método de tratamento. Elas somente se justificam por um período curto de tempo, e, mesmo assim, quando o usuário represente sério risco a si ou a terceiros. Caso contrário, a medida também se torna fonte de violação a direitos humanos, como à **liberdade** e à **dignidade humana**.

No que concerne ao enfrentamento do tráfico de drogas, direitos processuais, como ao **devido processo legal** e à **presunção de inocência** (previstas nas declarações e pactos internacionais de direitos humanos e nas constituições democráticas) são solenemente afastados. O processo penal é utilizado como instrumento de combate, e não como uma instância de garantias ao indivíduo.

Quanto ao Direito Penal, também se constata violação ao **princípio da legalidade, da intervenção mínima** e da **lesividade**, ao criminalizarem-se condutas que prescindem da comprovação do dolo do tipo e que envolvem a relação comercial consensual entre particulares.

Cria-se, desta maneira, um permanente estado de exceção. Violações sistemáticas aos princípios **da inviolabilidade do domicílio** – haja vista a permissão (ilegal) concedida a policiais para ingressar forçadamente na residência de particulares – e aos do **contraditório** e da **ampla defesa** – pelo crédito quase absoluto dado a versões fornecidas em juízo por policiais responsáveis por prisões em flagrante, deixando-se poucas possibilidades para contraprovas – são cometidas em nome da guerra às drogas.

Ocorre que os inimigos, nessa guerra, são, quase que invariavelmente, integrantes de grupos vulneráveis. A guerra às drogas é profundamente seletiva na produção de seus efeitos.

Ao tornar a produção, a distribuição e o comércio de drogas atividades ilegais, a política internacional cria, para além da violação de direitos humanos, outros problemas, como o *fortalecimento das organizações criminosas* e o aumento da *violência*. Fomenta também outras atividades criminosas, como o *tráfico de armas*, a *corrupção* e a *lavagem de dinheiro*, atividades que são resultado inevitável de um mercado proibido.

O **encarceramento em massa** no Brasil – cuja responsabilidade recai em grande parte na atual política de drogas –, que também ocorre em países com passado escravista e excludente, como os Estados Unidos, atinge em grande proporção a população negra, pobre e vulnerável. Mesmo com tanta gente presa (com direitos humanos constantemente violados), não se consegue notar a diminuição na oferta e na procura de drogas ilícitas, nem na violência causada pela proibição.

Crê-se ilusoriamente que a proibição e a criminalização de condutas relacionadas a drogas podem impedir o tráfico e o consumo. A realidade mostra, todavia, que o número de substâncias ilegais e de usuários só cresce ao longo da história, não obstante a manutenção da repressão penal. Um olhar atento sobre a questão pode desmascarar que os efeitos sociais deletérios imputados ao consumo de drogas são, antes, problemas causados pela própria criminalização e marginalização da produção, distribuição e consumo das drogas.

A pretexto de tutelar a **saúde pública**, a política atual de combate às drogas traz inúmeros malefícios a essa mesma saúde pública. A falta de controle sobre a produção das drogas ilegais – cujas substâncias podem ser mais concentradas e, conseqüentemente, mais prejudiciais à saúde – e o consumo levado a efeito na clandestinidade, em condições precárias de higiene, ocasionam danos severos à saúde dos usuários. A política proibicionista e puramente repressiva, está demonstrado, é incapaz de tutelar a saúde pública.

Após a promulgação da DUDH, que inaugurou o Direito Internacional dos Direitos Humanos e colocou a dignidade humana como valor fonte universal para toda e qualquer atuação política dos Estados e das sociedades, não mais se

afigura possível o sacrifício de direitos humanos para quaisquer outros fins. Os seres humanos, dotados de dignidade inerente à sua existência, devem ser tratados como o centro do ordenamento jurídico internacional.

Ressalte-se, mais uma vez: não se podem sacrificar direitos humanos em nome da “guerra às drogas”. Uma política que tenha esse resultado será ilegítima. Urge, desta forma, mudar o paradigma. Manter o enfoque na prevenção do consumo abusivo e no tratamento da saúde de usuários. Um tratamento que respeite a liberdade e a opção do indivíduo como sujeito de direitos. A dignidade humana deve ser o fator central da política internacional sobre o tema.

Em atenção ao grave problema apresentado – notadamente em países periféricos e com especial prejuízo para grupos minoritários e vulneráveis – a comunidade internacional começou, nos últimos anos, a se organizar e a pensar em alternativas mais eficientes e consentâneas com os direitos humanos. Organizações como a ONU e a entidade privada chamada Comissão Global sobre Política de Drogas começam a alertar o mundo sobre a necessidade de que sejam encontradas formas de enfrentar a venda e o consumo de drogas não mais com o braço repressivo dos Estados, mas com políticas de saúde pública, assistência social, educação e controle.

A política de redução de danos (já adotada em vários países do mundo) surge como uma estratégia que visa a diminuir os efeitos maléficos do consumo abusivo de drogas ilícitas, aceitando o fato de que algumas pessoas não querem ou não podem deixar de consumi-las. Segundo essa metodologia, são fornecidas condições dignas e higiênicas para o consumo, com o acompanhamento de profissionais de saúde capacitados para o cuidado dos usuários, a quem podem ser ministradas substâncias controladas, menos prejudiciais. Trata-se de uma iniciativa que pretende afastar a *estigmatização*, a *criminalização* e a *exclusão social*, resultados inescapáveis da clandestinidade gerada pela proibição atual.

A descriminalização, legalização e regulamentação da produção, do comércio e do consumo das drogas consideradas ilícitas é uma opção que deve ser refletida pela comunidade internacional. E isso porque enfrenta a questão de um ponto de vista mais apto a fazê-lo, possibilitando acompanhamento, tratamento, respeito e educação, sem que seja exigida abstinência forçada de

usuários e sem a intervenção traumática do sistema penal. Poderiam ser reduzidas drasticamente a vulnerabilidade e o abandono a que atualmente estão submetidos os usuários de drogas ilícitas.

Tributos poderiam ser arrecadados com a cadeia de produção e distribuição das drogas, com o que haveria investimentos em informação, pesquisa, medicamentos e assistência, meios científicos e eficientes para enfrentar os danos causados pelo abuso no consumo de drogas. Poderia ser diminuída a violência gerada pela proibição, bem como o tráfico de armas, a corrupção, as mortes decorrentes de confrontos com policiais e entre quadrilhas. Seriam reduzidos os índices de encarceramento. Não haveria necessidade de se relativizarem direitos e garantias fundamentais em nome de uma guerra sem sentido. Não mais teríamos inimigos a serem combatidos e exterminados. Seriam diminuídos os índices de crimes graves. Os grupos marginalizados e vulneráveis seriam mais protegidos.

Seria, em conclusão, uma política de respeito aos direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBRECHT, Peter-Alexis. *Criminologia – uma nova fundamentação para o Direito Penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos e Helena Schiessl Cardoso.. Curitiba/Rio de Janeiro: ICPC/Lumen Juris, 2010.

ALEXANDER, Michelle. *A nova segregação: racismo e encarceramento em massa*. Tradução de Pedro Davoglio; revisão técnica e notas Sílvio Luiz de Almeida. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

AMARAL JUNIOR, Alberto do. *Curso de direito internacional público* 5. ed. São Paulo: Atlas. 2015.

ANNONI, Danielle. Os sessenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas: contribuições e perspectivas. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 33, p. 19 - 35, jul/dez 2008.

BARATTA, Alessandro. *Introducción a una Sociología de la Droga: problemas y contradicciones del control pena de las drogodependencias*. Seminário de Derecho Penal e Instituto de Criminologia: Estudio Penales en Memoria del Profesor Augustin Fernandez-Albor, 1989.

BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 13. reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOITEUX, Luciana. Drogas e cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p.84-103.

BONAVIDES, Renata. *Crimes passionais ou amor patológico*. Porto Alegre: Paixão, 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAETANO, Haroldo. O populismo manicomial na política de drogas. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM*, ano 24, n. 286, p. 19-20, setembro/2016.

CARVALHO, Salo de. *A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____, SILVA, Adrian Barbosa. O que a política de guerra às drogas sustenta? A hipótese descriminalizadora frente à violência institucional genocida. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM*, ano 27, n.319, p. 08-10, julho/2019.

CASTRO, Ana Lara Camargo de. Conexões de gênero e cárcere. In: CNMP. *A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro*. v. 3, CNMP, 2018. p. 25-35.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Regras de Bangkok. Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras*. Série tratados internacionais de direitos humanos. Brasília, 2016.

COMPLAK, Krystian. Cinco teses sobre a dignidade da pessoa humana como conceito jurídico. Palestra proferida no dia 26 de setembro de 2008, por ocasião da Jornada ESMESC, 20 anos da Constituição: direitos fundamentais/cidadania – seus limites. *Revista da ESMESC*, v. 15, n. 21, p. 107-120, 2008.

DELCHIARO, Mariana Tonolli Chiavone; CARLOS, Juliana de Oliveira. Para além da prisão: efeitos civis da política criminal de drogas em relação às mulheres. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, ano 24, n. 280, p. 05-06, março/2016.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. Por um estado democrático de direito sem preconceitos e discriminações: o papel do Ministério Público para a garantia do direitos da população LBGT no sistema prisional. CNMP. *A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro*. v. 3, CNMP, 2018, p. 36-54.

DIETER, Victor Stegeman. *A guerra proibida: os fundamentos da política de drogas proscritas*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

ESCOHOTADO, Antonio. A proibição: princípios e consequências. In: RIBEIRO, Maurides de Melo; SEIBEL, Sérgio Dario (Orgs.). *Drogas: hegemonia do cinismo*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1997. p. 29-46.

_____. *Historia general de las drogas*. 7. ed. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

IORE, Maurício. O lugar o Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org.). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p. 137-156.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Tradução de Galeano de Freitas. Rio de Janeiro: Paz e. s/d.

GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. *Taking control: pathways to drug policies that work*. September – 2014.

_____. *Regulation: The Responsible Control of Drugs*. Report 2018.

GOMES, Luiz Flávio. *Direito penal*. São Paulo: Editora RT, 2007.

GROVER, Anand. ONU em 2016: um divisor de águas. *Revista Internacional de Direitos Humanos Sur*, v. 12. n. 21. Ago/2015.

HART, Carl. *Um preço muito alto: A jornada de um neurocientista que desafia nossa visão sobre as drogas*. Trad. Clóvis Marques. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

INFOPEN. *Levantamento nacional de informações penitenciárias, atualização – junho de 2016*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

_____. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres*. 2. ed. Brasília-DF, 2018.

INSTITUTO IGARAPÉ. *Pense Livre: por uma política de drogas que funcione*. Respondendo aos mitos. Partes I e II, 9 jul. 2015.

ITTC. Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. *Mulheres sem prisão: Enfrentando a invisibilidade das mulheres submetidas à justiça criminal*. São Paulo, 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. O Estabelecimento de uma Ordem Social mais Justa a Partir dos Direitos Humanos. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, edição especial, 2008. p. 55-68.

KANT, I. *A fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

KARAM, Maria Lúcia. *De crimes penas e fantasias*. Niterói: Luam Ed., 1991.

_____. Internação compulsória: liberdade é escravidão? *Revista Justiça e Sistema Criminal*, v. 5, n. 8, p. 103-116, jan./jun. 2013.

_____. Drogas: Legalizar para garantir direitos humanos fundamentais. *Revista da EMERJ*, v. 19, n. 76, p. 114-127, out./dez. 2016.

LABROUSSE, Alain. As drogas e os conflitos. In: RIBEIRO, Maurides de Melo; SEIBEL, Sérgio Dario (Orgs.). *Drogas: hegemonia do cinismo*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1997. p. 47-60.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

LEMONS, Clécio. Internações forçadas: entre o cachimbo e a grade. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p. 11-42.

LIMA, Vanessa Lídiccy Moraes. A miséria moral da ralé. In: SOUZA, Jessé (Org). *Crack e exclusão social*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, 2016. p. 39-74.

MARONNA, Cristiano Ávila. Os novos rumos da política de drogas: enquanto o mundo avança, o Brasil corre o risco de retroceder. In: SHECAIRA, Sérgio

Salomão (org). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p. 43-64.

MODESTO, Luiz Sérgio. ONU: Fundamentalismo Puritano no Mercado. In: RIBEIRO, Maurides de Melo; SEIBEL, Sérgio Dario (Orgs.). *Drogas: hegemonia do cinismo*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1997. p. 91-104.

MORAIS, Renato Watanabe de; LEITE, Ricardo Savignani Alvares; VALENTE, Sílvio Eduardo. Breves considerações sobre a política criminal de drogas. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p. 181-233.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PRADO, Geraldo. *Sistema acusatório – A conformidade Constitucional das leis processuais penais*. 3. ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2005.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RIBEIRO, Maurides de Melo; SEIBEL, Sérgio Dario (Orgs.). *Drogas: hegemonia do cinismo*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1997.

_____. *Drogas e redução de danos: os direitos das pessoas que usam drogas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Política criminal e redução de danos. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p. 157-180.

ROIO, José Luiz Del. Mundialização e Criminalidade. In: RIBEIRO, Maurides de Melo; SEIBEL, Sérgio Dario (Orgs.). *Drogas: hegemonia do cinismo*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1997. p. 109-124.

ROSA, Vanessa de Castro. Mulheres transexuais e travestis no sistema penitenciário: a perda da decência humana e do respeito aos Direitos Humanos. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, ano 24, n. 280, p. 14-15, março/2016.

SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito penal – parte geral*. 6. ed. Curitiba: ICPC.

SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros. 1994.

SOUZA, Jessé (Org). *Crack e exclusão social*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, 2016.

_____. A doença da humilhação. In: Souza, Jessé (Org). *Crack e exclusão social*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, 2016. p. 29-38.

SPATARO, Armando. A experiência e a legislação italianas no combate ao crime organizado e ao narcotráfico. In: RIBEIRO, Maurides de Melo; SEIBEL, Sérgio Dario (Orgs.). *Drogas: hegemonia do cinismo*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1997, p. 125-144.

THE LANCET. *Psychoactive drugs of misuse: rationalising the irrational*, 2007.

THE SENTENCING PROJECT. *Trends in U.S. Corrections*, 22 jun., 2018.

TORCATO, Carlos Eduardo Martins. *A história das drogas e sua proibição no Brasil: da Colônia à República*. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2016.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Prática de processo penal*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

UN. COMMISSION ON NARCOTIC DRUGS. Report on the fifty-first session (28 November 2007 and 10-14 March 2008). Economic and Social Council, Official Records, Supplement n. 08, 2008.

_____. *Internacional guidelines on human rights and drug policy*. 2019

UNODC. Special Session of the General Assembly Devoted to Coutering the World Drug Problem Together. 8-10 June 1998.

_____. *World Drug Report*, 2012.

_____. *World Drug Report*. 2017 (Booklet 1 a 5).

_____. ESCRITÓRIO DE LIGAÇÃO E PARCERIA NO BRASIL. *Drogas: marco legal*. Documento online, s/d.

UPRIMNY, Rodrigo. Narcotráfico e poder: algumas reflexões teóricas sobre o caso colombiano. In: RIBEIRO, Maurides de Melo; SEIBEL, Sérgio Dario (Orgs.). *Drogas: hegemonia do cinismo*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1997. p. 145-169.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. Office of Justice Programs. *Bureau of Justice Statistics. Correctional Populations in the United States*, 2016.

VALOIS, Luís Carlos. *O direito penal da guerra às drogas*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

_____. O direito à prova violado nos processos de tráfico de entorpecentes. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, 2014, p. 106-130.

WHO. WORLD HEALTH ORGANISATION. *Consolidated guidelines on HIV prevention, diagnosis, treatment and care for key populations*, WHO: Geneva. 2014.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. *O inimigo no direito penal*. Tradução Sérgio Lamarão. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

____... [et al.]. *Direito penal brasileiro*, segundo volume: teoria do delito: introdução histórica e metodológica, ação e tipicidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

ZILIO, Jacson Luiz. *La criminalización de las drogas como política criminal de la exclusión*. Artículo presentado en el “Congreso internacional sobre políticas de drogas: estrategias en un contexto globalizado”, organizado por UNAD y ENLACE, en Torremolinos (Málaga/ES), de 31 de marzo a 1 de abril de 2011.