

Paulo Fraga
Maria Carmo Carvalho
Organizadores

DROGAS E SOCIEDADE:
estudos comparados Brasil e Portugal

LETRCAPITAL



PORTO



Conselho Editorial
Série Letra Capital Acadêmica

Ana Elizabeth Lole dos Santos (PUC-Rio)

Beatriz Anselmo Olinto (Unicentro-PR)

Carlos Roberto dos Anjos Candeiro (UFTM)

Claudio Cezar Henriques (UERJ)

Ezilda Maciel da Silva (UNIFESSPA)

João Luiz Pereira Domingues (UFF)

João Medeiros Filho (UCL)

Leonardo Agostini Fernandes (PUC-Rio)

Leonardo Santana da Silva (UFRJ)

Luciana Marino do Nascimento (UFRJ)

Maria Luiza Bustamante Pereira de Sá (UERJ)

Michela Rosa di Candia (UFRJ)

Olavo Luppi Silva (UFABC)

Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)

Pierre Alves Costa (Unicentro-PR)

Rafael Soares Gonçalves (PUC-RIO)

Robert Segal (UFRJ)

Roberto Acízelo Quelhas de Souza (UERJ)

Sandro Ornellas (UFBA)

Sergio Azevedo (UENF)

Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz (UTFPR)

Waldecir Gonzaga (PUC-Rio)

*Este livro é dedicado à memória
de Jorge Atilio Iulianelli*

Copyright © Paulo Fraga e Maria Carmo Carvalho, (organizadores) 2019

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida por meio impresso ou eletrônico,
sem a autorização prévia por escrito da Editora/Autor.*

EDITOR: João Baptista Pinto
CAPA E EDITORAÇÃO: Luíz Guimarães
REVISÃO: Júlia Fraga Rodrigues

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.

D848

Drogas e sociedade: estudos comparados Brasil e Portugal / organização Paulo Fraga, Maria Carmo Carvalho. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

196 p. ; 15,5x23cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-661-9

1. Maconha - Aspectos sociais - Brasil. 2. Maconha - Uso terapêutico - Brasil. 3. Maconha - Aspectos sociais - Portugal. 4. Maconha - Uso terapêutico - Portugal. I. Fraga, Paulo. II. Carvalho, Maria Carmo.

19-61766

CDD: 362.295810469

CDU: 364.6:633.888(81+469)

Leandra Felix da Cruz - Bibliotecária - CRB-7/6135

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefone (21) 22153781 / 35532236
www.letracapital.com.br

Sumário

Experiências diferenciadas no tratamento às drogas em dois países: Velhos dilemas, novos desafios	7
<i>Paulo Fraga e Maria Carmo Carvalho</i>	
Parte 1 - Portugal e os desafios do enfrentamento às drogas.....	13
A regulação da canábis medicinal em Portugal: mistério e proveito	15
<i>João Taborda da Gama e Joana Albernaz Delgado</i>	
Consumo de drogas e ambientes recreativos noturnos em Portugal – contributos de uma investigação observacional.....	29
<i>Maria Carmo Carvalho</i>	
A avaliação de políticas da droga em Portugal: reflexão sobre um processo de investigação.....	49
<i>Ana Lourenço e Ricardo Gonçalves</i>	
O tráfico de droga no panorama da reclusão de mulheres de nacionalidade estrangeira em Portugal: algumas linhas de força e tendências	61
<i>Raquel Matos e Manuela Ivone Cunha</i>	
O movimento transformador do sistema internacional de controle das drogas – desafios para o modelo português de descriminalização e para a intervenção em dissuasão	71
<i>Purificação Anjos</i>	
Consumo de substâncias psicoativas em Portugal: caracterização de tendências e discussão da sua complexidade e heterogeneidade.....	88
<i>Olga Souza Cruz</i>	

Parte 2 - O Brasil e os dramas do proibicionismo	107
O debate em torno da maconha no Brasil: um breve panorama das controvérsias e disputas atuais	109
<i>Frederico Policarpo</i>	
Redução de danos em festas no Brasil: panorama e a experiência do projeto Brisa	124
<i>Fernando Rocha Beserra</i>	
A Economia do plantio extensivo de <i>cannabis</i> no Brasil e as estratégias de repressão	140
<i>Paulo Fraga</i>	
A vida na prisão de reclusas por tráfico de drogas: um estudo de caso a partir dos <i>guichets</i> do sistema prisional... 155	
<i>Rogéria Martins</i>	
A Lei de Drogas e o Parlamento Brasileiro.....	174
<i>Marcelo da Silveira Campos</i>	
Padrão de consumo de drogas com ênfase no <i>crack</i> e a recursividade deste padrão	187
<i>Rossana Carla Rameh-de-Albuquerque</i> <i>Solange Aparecida Nappo</i>	
Autores e Autoras	200

Experiências diferenciadas no tratamento às drogas em dois países: Velhos dilemas, novos desafios

*Paulo Fraga
Maria Carmo Carvalho*

Laços históricos e afetivos aproximam determinadamente Brasil e Portugal. Os vínculos a apor os dois países, todavia, não ocultam diferenças culturais, estruturais, políticas e lacunas significativas a separá-los, notadamente, nas respostas em relação aos desafios sociais que se impuseram. Se nos anos 1960 e parte dos anos 1970, estiveram portugueses (as) e brasileiros (as), a vivenciar governos autoritários, as mudanças que se seguiram ao fim das ditaduras, com o consequente processo de redemocratização nas últimas décadas, consolidaram-se de modos distintos nos dois países.

Nas políticas e programas de drogas, os hiatos revelam trajetórias distintas percorridas nos últimos anos a oferecer respostas diferenciadas a tema tão delicado a envolver a saúde, os direitos e a segurança de grupos, indivíduos e populações.

Portugal desde o início do Século XXI realizou mudanças significativas em sua legislação sobre drogas. Implementou inovações no tratamento dado às questões do uso de determinadas substâncias, descriminalizou a utilização de todas as drogas, substituiu as sanções penais por sanções civis e por programas de atenção, regulou seus usos e investiu, prioritariamente, na promoção da saúde. A denominada “crise dos opiáceos”, como ficou conhecido o período de incremento do consumo de heroína, foi estancada com a diminuição da taxa de consumo e arrefecimento significativo, após as novas diretrizes de cuidado e atenção, da contaminação por HIV por via intravenal. Ao fim de 2018, a Presidência da República promulga Lei que regula a canábis medicinal no país, demanda importante de pacientes e de pais e mães de pacientes de determinadas doenças, para ter acesso ao benefício do tratamento com canabinóides.

Não obstante os avanços no sentido de uma política dirigida às drogas, a partir do princípio da saúde pública, Portugal continua a enfrentar novos desafios, como a diminuição dos recursos, nos últimos anos, para

programas importantes como os relacionados à redução de riscos, os desgastes de uma Legislação que precisa ser atualizada e acompanhar novas tendências mundiais no enfrentamento do problema, haja vista o país não ter realizado nenhuma mudança acentuada em seu marco legal desde a promulgação da Lei de 2001 e a implementação de salas para uso supervisionado.

O Brasil, por sua vez, promulgou em 2006 uma nova lei de drogas, cujos objetivos mais relevantes a serem alcançados eram diminuir a punição ao usuário de substâncias psicoativas consideradas ilegais para a utilização, diferenciando-os dos vendedores ilegais, e a construção de uma nova política de drogas. A nova legislação, todavia, não foi capaz de conceituar objetivamente a distinção entre essas duas figuras. Um dos efeitos mais preocupantes dessa indefinição jurídica foi, paradoxalmente, o aumento de encarceramento de pessoas por envolvimento com o tráfico de drogas, com destaque para o crescimento percentual expressivo de pena privativa de liberdade para mulheres, a maioria apreendida com quantidade pequena de drogas. Apesar de o Brasil ter avançado nos últimos anos na adoção de ações e programas de redução de danos, com diminuição expressiva das taxas de contaminação com HIV e de uma política mais humanizada na atenção ao utilizador de drogas, essas diretrizes estão sob forte ameaça.

O atual governo brasileiro definiu para os próximos anos ações mais conservadoras no enfrentamento às drogas, realizando já no primeiro ano de mandato, mudanças na legislação (DECRETO Nº 9.761, DE 11 DE ABRIL DE 2019). O Sistema Nacional de Políticas de Drogas, responsável pela coordenação de medidas referente ao uso de substâncias psicoativas, à promoção de saúde, foi alterado. Entre as mudanças mais sentidas estão a internação involuntária de usuário de drogas e maior apoio às comunidades terapêuticas em detrimento das ações e programas de redução de dano, reforçando o princípio da promoção da abstinência ao uso de drogas.

No início de dezembro de 2019, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) permitiu a manipulação de laboratórios para a fabricação de canabinóides, restringindo, todavia, o percentual de THC, mas a matéria-prima terá que ser importada, haja vista não ter sido permitida a manipulação da planta pra a fabricação de remédios. A decisão da ANVISA vai de encontro aos anseios de pacientes de poderem plantar a própria erva para extrair o óleo.

Esses cenários requerem maior aprofundamento de pesquisas e estudos em relação às várias facetas da problemática das drogas. Nos últimos anos investigadores portugueses e brasileiros estão a produzir

dados e compreensões qualificadas do fenômeno. Esse livro, que agora o leitor tem em mãos, representa esse esforço das interpretações das dimensões legais, sociais e de saúde acerca das drogas.

A proposta da publicação é apresentar, em relação a cada país, estudos desenvolvidos por especialistas acerca de temas específicos sobre a complexa questão das drogas. Apresentamos, a seguir, os capítulos que compõem essa brochura, revelando as temáticas escolhidas:

1) Canábis medicinal:

João Taborda da Gama e Joana Albernaz Delgado no capítulo **Regulação da canábis medicinal em Portugal: mistério e proveito** empreendem um esforço de interpretação da trajetória da regulação da canábis medicinal em Portugal e os desafios a serem enfrentados a partir da Lei que permitiu a prescrição médica e regulou a manipulação de derivados da planta no país.

Em **O debate em torno da maconha no Brasil: um breve panorama das controvérsias e disputas atuais**, Frederico Policarpo propõe apresentar um breve panorama das disputas por atores e das controversas relativas ao uso social e medicinal da canábis no Brasil, destacando aspectos diversos da questão, o autor privilegia o movimento pelo acesso legal à maconha medicinal.

2) Uso de drogas em ambientes festivos

Maria Carmo Carvalho versa sobre uma questão ainda pouco explorada. Em seu texto **Consumo de drogas e ambientes recreativos noturnos em Portugal – contributos de uma investigação observacional**, analisa o uso de drogas em ambientes noturnos e as relações que estão estabelecidas entre utilizadores, espaço recreativo e substâncias psicoativas no seu texto.

O artigo **Redução de danos em festas no Brasil: panorama e a experiência do projeto Brisa**, de Fernando Rocha Beserra aborda os trabalhos que vêm sendo desenvolvidos por ONGs, no Brasil, acerca da abordagem de redução de riscos em ambientes festivos, apontando o crescimento e a cobertura das iniciativas em diversos locais do território brasileiro.

3) Economia e regulação de drogas

O artigo de Ana Lourenço e Ricardo Gonçalves, **A avaliação de políticas da droga em Portugal: reflexão sobre um processo de**

investigação, faz uma importante análise da metodologia empregada e das conclusões de um trabalho de investigação desenvolvido sobre os custos sociais do uso de drogas ilícitas, a partir das políticas implementadas pelo Governo Português a partir de 1999.

Paulo Fraga em **A Economia do plantio extensivo de *cannabis* no Brasil** analisa as estratégias de repressão como o desenvolvimento e a expansão do cultivo de canábis no Brasil para fins de consumo ilegal estão atrelados às ações estatais em áreas como a segurança pública, desenvolvimento regional e de incentivo à agricultura.

4) Encarceramento feminino por envolvimento com tráfico de drogas

Raquel Matos e Manuela Ivone Cunha, no capítulo **O tráfico de droga no panorama da reclusão de mulheres de nacionalidade estrangeira em Portugal: algumas linhas de força e tendências**, realizam análise sobre mulheres estrangeiras encarceradas por tráfico de drogas em Portugal revelando aspectos dramáticos da situação dessas pessoas, buscando diferenciar as condições de estrangeiras e de imigrantes.

O texto de Rogéria Martins, **A vida na prisão de reclusas por tráfico de drogas: um estudo de caso a partir dos *guichets* do sistema prisional** aborda o incremento do encarceramento de mulheres por tráfico de drogas no Brasil. Partindo de um estudo de caso, a autora utiliza o conceito de *guichet* para interpretar as relações estabelecidas entre instituição, agentes institucionais e presas.

5) Legislação de drogas

O movimento transformador do sistema internacional de controle das drogas – desafios para o modelo português de descriminalização e para a intervenção em dissuasão de Purificação Anjos descreve as mudanças que vêm sendo realizadas pela legislação de drogas portuguesa e como o atual sistema internacional de convenções tem contribuído, e em que medida, para melhorar a saúde e o bem-estar das populações

Marcelo Campos da Silveira faz um estudo aprofundado do comportamento parlamentar brasileiro na ocasião da votação da Lei de Drogas de 2006 em seu artigo **A Lei de Drogas e o Parlamento Brasileiro**. A partir da interpretação do discurso de deputados e senadores, o autor analisa o histórico de tramitação do Projeto de Lei, no Congresso Nacional.

6) Caracterização do consumo de drogas

Olga Souza Cruz, em seu texto **Consumo de substâncias psicoativas em Portugal: caracterização de tendências e discussão da sua complexidade e heterogeneidade**, analisa que as mudanças nos padrões de consumo e as apresentações das pessoas sobre a questão foram influenciadas pelas políticas de drogas implementadas desde o início do Século XXI.

No artigo **Padrão de consumo de drogas com ênfase no crack e a recursividade deste padrão**, Rossana Carla Rameh-de-Albuquerque e Solange Aparecida Nappo apresentam estudo sobre o padrão de consumo de substâncias psicoativas no Brasil, analisando especificamente o uso de *crack* discutem aspectos referentes aos utilizadores abusivos de drogas em relação a processos de recursividade.

Por fim, destacamos que este livro é fruto da parceria acadêmica do Núcleo de Estudos de Política de Drogas, Violência e Direitos Humanos (NEVIDH), da Universidade Federal de Juiz de Fora e do Centro de Investigação para o Desenvolvimento Humano (CEDH), da Universidade Católica Portuguesa-Porto e contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

PARTE 1

Portugal e os desafios do enfrentamento às drogas

Regulação da canábis medicinal em Portugal: mistério e proveito

*João Taborda da Gama
Joana Albernaz Delgado*

1. Introdução

“E crede que pois isto he tanto usado e de tanto numero de gente, que namhe sem mysterio e proveito (...)” (Orta, 1563, p. 25).

Assim começa o último parágrafo do estudo que Garcia de Orta, médico judeu português, dedicou, em 1563, ao banguê (bebida tradicional indiana à base de canábis), no seu livro *Colóquios dos simples e drogas he cousas medicinais da Índia e assi dalgũas frutas achadas nella onde se tratam algũas cousas tocantes a medicina, pratica, e outras cousas boas pera saber*. Ainda assim continua, quase quinhentos anos depois, esta planta tão usada e por tanta gente, mas não sem mistério e proveito.

Na verdade, e muito embora seja conhecida e usada pelo ser humano com proveito quase desde o início da humanidade, para diversos fins, desde o medicinal, ao religioso, ao recreativo e ao industrial, a canábis continua a ser um mistério. Um mistério porque, apesar dessa utilização milenar, os seus efeitos e os efeitos dos seus compostos químicos específicos (os canabinóides, a que se juntam os flavenóides, os terpenos e outros compostos, entre mais de quinhentos componentes diferentes) não são ainda totalmente conhecidos pela comunidade científica.

Ainda hoje não se sabe exatamente o que cada canabinóide exógeno faz e, mais importante, o que faz a combinação potencialmente infinita de canabinóides, flavenóides e terpenos, em diferentes variações e composições. Ainda hoje não se sabe exatamente por que razão os canabinóides produzem efeitos diferentes em pessoas com as mesmas patologias e os mesmos sintomas. Ainda hoje não se sabe por que razão, em alguns casos, os tratamentos realizados com a planta e não apenas com canabinóides isolados e/ou sintéticos têm mais eficácia.

Esse mistério que rodeia a canábis é aliás o que alimenta muito do ceticismo relativamente aos benefícios da canábis: se a canábis é ainda, sobretudo no que diz respeito ao conhecimento dos canabinóides e restan-