



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**HISTÓRICO DA “GUERRA ÀS DROGAS”:
proibicionismo, desigualdades e um *framework* de análise
da PNAD (2019)**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

RAFAEL FERRO ANGELO

BRASÍLIA – DF

2024

HISTÓRICO DA “GUERRA ÀS DROGAS”: proibicionismo, desigualdades e um framework de análise da PNAD (2019)

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Aluno: Rafael Ferro Angelo

Orientadora: Prof^a. Dra. Regina Luna Santos de Souza

Brasília – DF

2024

A584h Angelo, Rafael Ferro
 Histórico da “guerra às drogas” : proibicionismo,
 desigualdades e um framework de análise da PNAD (2019) /
 Rafael Ferro Angelo. -- Brasília: Enap, 2024.
 124 f.: il.

 Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado
 Profissional em Avaliação e Monitoramento) -- Escola
 Nacional de Administração Pública, 2024.

 Orientação: Prof. Dra. Regina Luna Santos De Souza
 1. Políticas públicas. 2. Tráfico de drogas. 3. Desigualdade
 social. 4. Segregação racial. I. Título. II. Souza, Regina Luna
 Santos de orient.

CDD 320.6

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



Mestrado Profissional em
**Avaliação e
Monitoramento
de Políticas
Públicas**

**ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO
DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Aluno (a): Rafael Ferro Angelo

Ano de Ingresso: 2022

Título da Dissertação: Histórico da “Guerra às Drogas” : proibicionismo, desigualdades e um framework de análise da PNAD (2019)

Orientador: Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza

Avaliadores: Prof. Dr. Lucas Moura Vieira

Prof. Dr. Arthur Amorim Bragança

Prof. Dr. Gustavo Camilo Baptista

Avaliação:

[☒] Aprovado

[☐] Aprovado com ressalvas.

[☐] Reprovado

Brasília, 29 de outubro de 2024

Assinado por:

Lucas Moura Vieira

237799C70A6A420...

Avaliador

DocuSigned by:

Arthur Amorim Bragança

1F43B517F11943D...

Avaliador

DocuSigned by:

Gustavo Camilo Baptista

67C171FAB646463...

Avaliador

DocuSigned by:

Regina Luna Santos de Souza

419618EFDE0C4F3...

Orientadora

RAFAEL FERRO ANGELO

**HISTÓRICO DA “GUERRA ÀS DROGAS”:
proibicionismo, desigualdades e um *framework* de análise
da PNAD (2019)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Defendida em 29 de outubro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dra. Regina Luna Santos de Souza, Orientadora - ENAP

Prof. Dr. Arthur Bragança – (MPAM/ENAP)

Prof. Dr. Lucas Moura Vieira – Membro Externo (MPGD/ENAP)

Prof. Dr. Gustavo Camilo Baptista – Membro Externo (IPEA)

BRASÍLIA
2024

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação primeiramente a Deus, pela companhia nas muitas e longas madrugadas de solidude, pela graça e orientação concedidos nesta árdua jornada. Que esse trabalho seja um testemunho de que tudo é possível na fé e na crença do êxito, com sua constante provisão em minha vida.

Aos meus amados filhos, gêmeos, cuja chegada adiantada nesse mundo coincidiu com o início desse percurso acadêmico. Vocês trouxeram luz aos meus dias, e me inspiram diariamente com uma determinação inabalável e um espírito indomável em crescer e conquistar. Das muitas aulas assistidas de dentro de uma UTI neonatal, na batalha pela vida, às noites em claro alternando entre mamadeiras, livros e parágrafos escritos. Cada momento é uma declaração da dificuldade e importância dessa conquista na minha vida, e outras que certamente virão. É tudo por vocês.

À minha amada esposa, que na crença na minha capacidade, amor, compreensão e apoio inabaláveis antes mesmo desta trajetória se iniciar tornou possível cada letra, linha e página escrita. Com paciência e compreensão você sustenta e provê a nossa família nos meus momentos de dedicação ao estudo e à pesquisa, mesmo nos momentos mais desafiadores das nossas vidas. Agradeço infinitamente por acreditar em mim quando a ausência foi inevitável, e por ser o pilar que sustenta nosso lar ao meu lado. Te amo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus colegas (e amigos) de trabalho pelo apoio e camaradagem ao longo dessa jornada acadêmica. Em especial, minha gratidão a Felipe Andrade, chefe, líder e amigo, no qual sempre busquei me espelhar em inteligência e retidão. A Renato Kenji, cuja curiosidade e interesse genuíno pela minha pesquisa me incentivaram a aprofundar os estudos. A sua capacidade crítica me permitiu explorar novas ideias, fundamentais ao desenvolvimento do trabalho.

Agradeço também a Victor Rangel, do canal “*Econometria Fácil*” na plataforma *Instagram*, pela humildade em ouvir o meu projeto e compartilhar ideias informalmente. A sua contribuição foi extremamente valiosa, e certamente me ajudou a aprimorar a abordagem do tema proposto, notadamente no tocante à técnica econométrica escolhida.

Aos colegas do MPAM3, meu agradecimento pelos momentos enriquecedores que vivenciamos juntos e pelas discussões de alto nível que ocorreram ao longo da nossa trajetória na Escola Nacional de Administração Pública. Nossas interações foram cruciais para o meu crescimento acadêmico, profissional e pessoal.

Por fim, mas certamente não menos importante, registro uma menção especial à Prof. Dra. Regina Luna Santos de Souza, pela amizade sincera, paciência e virtude em ensinar. O seu apoio foi fundamental para enfrentar os desafios encontrados, e sempre serei profundamente grato pela oportunidade de aprender e debater com você, obrigado, e conte comigo para pesquisa futuras.

Vive-se um clima de guerra contra as drogas, decretada pelos proibicionistas. A ideia de guerra já é complicada, ainda mais quando dirigida contra uma coisa inanimada: a droga. Mas foi essa ideia de guerra que conseguir estreitar a discussão sobre o tema, dando, aos que colocam dúvidas e apresentam visões alternativas, uma sensação de que estão traindo as forças do bem, capitulando diante do tentacular inimigo.

Escohotado, 1997, p. 11.

RESUMO

O presente estudo propõe um monitoramento da Política Nacional sobre Drogas (PNAD) do ano de 2019 sobre as atividades relacionadas ao tráfico de drogas no Brasil. Nesse desafio, incorpora uma revisão histórica detalhada, permitindo compreender como as políticas de drogas anteriores moldaram as condições atuais, na busca de fundamentos para a escolha de indicadores de análise. Nesse desafio, foram selecionados a demanda por drogas, o quantitativo de apreensões anuais, as despesas públicas em segurança, o salário-mínimo, a taxa de desocupação e dois indicadores sociais: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o coeficiente de *Gini*. Com auxílio de um modelo de regressão múltipla contendo uma *dummy* temporal no ano de 2019, o modelo proposto objetiva capturar mudanças introduzidas pela nova política, no período de 2012 a 2022. Os resultados encontrados descrevem uma associação entre a implementação política e uma redução na influência da demanda sobre a oferta de drogas. Ademais, os coeficientes obtidos para a taxa de desocupação e salário-mínimo sugerem que melhorias nas condições econômicas estão fortemente associadas a reduções na atividade criminosa. Não obstante, a influência das apreensões de drogas e despesas com segurança pública no nível de atividade criminal relacionado a drogas fora reduzida. O cruzamento destes dados, conjuntamente a um coeficiente de tratamento positivo, sugere que o aumento na influência das variáveis socioeconômicas não compensa positivamente a perda dos indicadores de segurança (apreensões e despesas). Como conclusão destaca-se a importância de que a implementação da PNAD não ocorra de modo reducionista de modo a anular os efeitos da atuação em segurança pública, mas que a expansão da dimensão do assunto a complemente.

Palavras Chaves: PNAD, tráfico de drogas, regressão múltipla, monitoramento, política pública.

ABSTRACT

The present study proposes monitoring the 2019 Brazilian National Drug Policy (PNAD) concerning drug trafficking activities in Brazil. In addressing this challenge, it incorporates a detailed historical review, allowing an understanding of how previous drug policies have shaped current conditions, aiming to provide a foundation for the selection of analysis indicators. The study selects indicators such as drug demand, the annual number of drug seizures, public security expenditures, minimum wage, unemployment rate, and two social indicators: the Municipal Human Development Index (IDHM) and the *Gini* coefficient. By utilizing a multiple regression model with a temporal dummy for the year 2019, the proposed model aims to capture changes introduced by the new policy over the period from 2012 to 2022. The results describe an association between the policy implementation and a reduction in the influence of demand on the drug supply. Furthermore, the coefficients obtained for the unemployment rate and minimum wage suggest that improvements in economic conditions are strongly associated with reductions in criminal activity. However, the influence of drug seizures and public security expenditures on drug-related criminal activity levels has decreased. The intersection of these data, together with a positive treatment coefficient, suggests that the increased influence of socioeconomic variables does not positively compensate for the diminished impact of security indicators (seizures and expenditures). In conclusion, it is emphasized that the implementation of the PNAD should not occur in a reductionist manner that nullifies the effects of public security efforts, but rather that the expansion of the scope of the issue should complement it.

Keywords: PNAD, drug trafficking, multiple regression, monitoring, public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Maconha como um anagrama da palavra cânhamo.....	28
Figura 2: Título LXXXIX, V Livro do “Codigo Phillipino”.....	29
Figura 3: Postura nº 7 da Câmara do Rio de Janeiro de 4 de outubro de 1830.....	32
Figura 4: Registro de participação de Pedro Pernambuco na II Convenção do Ópio.....	36
Figura 5: Percentuais de cálculo dos estimadores.....	70
Figura 6: <i>Summary</i> do modelo sem tratamento.....	80
Figura 7: Histograma do modelo sem tratamento.....	81
Figura 8: <i>QQ-Plot</i> residual do modelo sem tratamento.....	81
Figura 9: <i>Summary</i> do modelo com tratamento.....	82
Figura 10: Histograma do modelo com tratamento.....	82
Figura 11: <i>QQ-Plot</i> do modelo com tratamento.....	83
Figura 12: Comparação de coeficientes sem e com tratamento.....	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Indicadores, referência e fonte dos dados.....	66-67
Tabela 2: Indicadores, uso na pesquisa e forma de cálculo.....	74
Tabela 3: Variáveis independentes, coeficientes e erros padrão.....	86
Tabela 4: Variáveis, Significância antes, depois e variação percentual.....	90

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANVISA	- Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CND	- <i>Commission on Narcotic Drugs</i>
CNFE	- Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecente
COAF	- Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CONAD	- Conselho Nacional Antidrogas (1988-2008)
CONAD	- Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (2008-)
CONFEN	- Conselho Federal de Entorpecentes
DEA	- <i>Drug Enforcement Administration</i>
DEPEN	- Departamento Penitenciário Nacional
ECOSOC	- <i>Economic and Social Council</i>
FBSP	- Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FIOCRUZ	- Fundação Oswaldo Cruz
FNSP	- Fundo Nacional de Segurança Pública
FUNAD	- Fundo Nacional Antidrogas
FUNCAB	- Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate ao Abuso de Drogas
GSI	- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCB	- <i>International Narcotic Control Board</i>
INFOPEN	- Sistema Integrado de Informações Penitenciárias
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LNUD	- Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira
MRE	- Ministério das Relações Exteriores
ONU	- Organização das Nações Unidas
OMS	- Organização Mundial da Saúde
PEC	- Proposta de Emenda à Constituição
PLANAD	- Plano Nacional de Políticas sobre Drogas
PNAD	- Política Nacional sobre Drogas
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RAP	- Rede de Atenção Psicossocial
SENAD	- Secretaria Nacional Antidrogas (1998-2008)
SENAD	- Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (2008-2019)
SENAD	- Secretaria Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (2019-)
SENAPPEN	- Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN)
SIDRA	- Sistema de Recuperação Automatizada
SISNAD	- Sistema Nacional Antidrogas (1988-2006)
SISNAD	- Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (2006-)
SNE	- Secretaria Nacional de Entorpecentes.
STF	- Supremo Tribunal Federal
UNODC	- <i>United Nations Office on Drugs and Crime</i> (UNODC)
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	6
AGRADECIMENTOS	7
RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	10
LISTA DE FIGURAS	11
LISTA DE TABELAS	12
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	13
SUMÁRIO	14
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. A GÊNESE E EVOLUÇÃO DO PROBLEMA	6
3. PRINCIPAIS NORMATIVOS INTERNACIONAIS PRÉ ONU	11
3.1. Conferência Internacional sobre o Ópio de Xangai (1909).....	11
3.2. I Convenção Internacional do Ópio de Haia (1912)	11
3.3. A liga das Nações e “o velho bloco do ópio” (1914 a 1919)	12
3.4. II Convenção Internacional do Ópio (1925)	14
3.5. Convenção de Limitação de Genebra (1931).....	15
3.6. Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas (1936)	16
4. A ONU E OS PRINCIPAIS NORMATIVOS INTERNACIONAIS	19
4.1. Protocolo de Drogas Sintéticas (1948)	19
4.2. Protocolo do Ópio (1953).....	20
4.3. Convenção Única sobre Entorpecentes (1961).....	20
4.4. Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971).....	23
4.5. A “Guerra às Drogas” de Nixon (1971) e Reagan (1982)	24
4.6. Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Psicotrópicos (1988)	27
5. PROIBICIONISMO NO BRASIL	30
5.1. O período colonial (de 1500 a 1821)	30
5.2. O período imperial (de 1822 a 1888).....	32
5.3. A República (de 1890 a atualmente).....	35
5.3.1. O Código Penal dos Estados Unidos do Brasil (de 1890 a 1932)	35
5.3.2. A Consolidação das Leis “Penaes” (de 1932 a 1938).....	40
5.3.3. A Lei de Fiscalização de Entorpecentes (de 1938 a 1940).....	42
5.3.4. A Segunda Guerra Mundial (de 1939 a 1945).....	43
5.3.5. O Código Penal de 1940 (de 1940 a atualmente)	44

5.3.6. Lei 6.368/1976 (de 1976 a 2006).....	47
5.3.7. Anos 80 até a virada do século	48
5.3.8. Lei 11.343/2006	53
5.3.9. De 2008 a 2018	55
5.3.10. A Política Nacional sobre Drogas de 2019 (PNAD).....	57
5.3.11. Perspectivas atuais	61
5.4. O Proibicionismo e possibilidades.....	62
6. A TEORIA ECONÔMICA DO CRIME	65
6.1. Abordagens tradicionais em Políticas Públicas sobre drogas	66
6.2. O modelo de Becker-Ehrlich.....	67
7. METODOLOGIA E BANCO DE DADOS PRÓPRIO.....	69
7.1. Estimadores de presos, taxa de condenação e probabilidade de ser pego.....	70
7.2. Estimador de demanda por drogas.....	74
7.3. Variáveis utilizadas.....	75
7.4. Regressão Múltipla com informações qualitativas binárias	77
7.5. Propositura de um modelo particular.....	78
7.5.1. Variável Dependente.....	78
7.5.2. <i>Dummy</i> Binária Temporal	79
7.5.3. Variáveis Independentes.....	79
7.5.4. Adoção de função logarítmica	80
7.5.5. Equação final obtida.....	81
7.6. Limitações do modelo.....	82
7.7. Modelagem dos dados em “R”	83
8. RESULTADOS	84
8.1. Modelo sem tratamento.....	84
8.2. Modelo com tratamento	85
8.3. Análise dos modelos	87
8.4. Análise dos resultados obtidos	89
8.4.1. Variável de tratamento (γ_0).....	89
8.4.2. Variáveis independentes.....	89
8.4.2.1. Demanda estimada por drogas (γ_1 : demand_estim).....	90
8.4.2.2. Ocorrências com drogas anuais por UF (γ_2 : ocorr_drogas)	90
8.4.2.3. Despesas de segurança anuais por UF a vp (γ_3 : despesa_sp_vp) ...	91
8.4.2.4. Salários-mínimos anuais a valor presente (γ_4 : salario_min_vp).....	91

8.4.2.5. Taxa de desocupação anual, por UF (γ_5 : tx_desocupacao)	92
8.4.2.6. Índice de desenvolvimento humano municipal por UF (γ_6 : idhm).....	92
8.4.2.7. Coeficiente de Gini anual por UF (γ_7 : gini_coef).....	93
8.5. Interpretação conjunta dos resultados.....	93
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
10. REFERENCIAS	98
11. ANEXO 1: MODELAGEM EM “R” UTILIZADA.....	115
12. ANEXO 2: AUXÍLIO GRÁFICO DA EVOLUÇÃO LEGISLATIVA	120
13. APÊNDICE MATEMÁTICO	122

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas de segurança no Brasil têm enfrentado, nas últimas décadas, carências significativas. A incapacidade em antagonizar a criminalidade organizada associada ao tráfico de drogas, os impactos sociais desproporcionais amparados em desigualdades, a superlotação carcerária, a falta de celeridade judicial, entre inúmeros outros desafios, compõem um cenário complexo, cuja análise de causas e consequências se torna, cada vez mais, imperativa.

Com origens que remontam ao colonialismo, o proibicionismo nacional de substâncias carrega uma profundidade histórica cuja correta compreensão demanda explorar as interações entre políticas públicas, dinâmicas de poder e estruturas sociais de diversas épocas. Sobremaneira, em última instância, a convergência entre tais dimensões se projeta sobre o processo legislativo, cuja replicabilidade ou renovação no transcorrer do tempo evidencia o *Zeitgeist* (Hegel, 2022) adotado.

Encontramos, assim, uma justificativa principiológica para uma revisão bibliográfica que recai sobre o proibicionismo normativo-legal de substâncias, na esperança de esclarecer interrogantes relacionadas à uma potencial segregação histórica, social, cultural e racial. Em uma perspectiva antecipada, o que se pretende, de fato, é revelar como o controle e a criminalização de determinadas substâncias e a tolerância para com outras, transcendem os interesses de saúde e segurança pública; adentrando em mecanismos ideológicos escusos que moldaram as políticas de drogas no tempo.

Nesse escopo, diversos autores (Silva, 2013; Silva, 2015; McAllister, 2000; Escohotado, 1998; Carlini, 2005; Machado, 2010; Machado 2023; Barros & Peres, 2011; Chaibub, 2009; Cypreste, 2021; entre outros) e documentos históricos (Dória, 1958; Senado Federal., s.d., p. 1240; Parreiras, 1958, pp. 243-281) corroboram a assertiva de que o racismo estrutural, a marginalização das populações indígenas e negras, os preconceitos e a estereotipização cultural nortearam as esferas política e jurídica no Brasil durante anos.

Robustecendo tais argumentos, contemporaneamente pode-se observar uma desproporcionalidade no controle estatal sobre o comércio, uso e abuso de substâncias ilícitas, com ações que recaem majoritariamente sobre comunidades periféricas e, como tal, negras e pobres, reforçando ainda mais desigualdades pré-existentes e contribuindo para a estigmatização de grupos específicos, em um ciclo sem fim de discriminação e etiquetamento social (Becker, 2008).

Reflexos de um modelo fortemente arraigado na então denominada “guerra às drogas”, vemos tais indivíduos tornarem-se o “inimigo público número um”, sobre o qual se “necessita

empreender uma nova ofensiva total” (Nixon, 1971 *apud* Speakola, s.d., tradução nossa), internalizando um viés repressivo violento do aparato estatal. Nesse diapasão, o problema das drogas adquire a perspectiva de um “usuário-criminoso” que, conseqüentemente, demanda a criminalização, intervenção e “fortalecimento das estruturas governamentais (...) [no] controle da venda, consumo e tráfico de drogas” (Souza; Kantorski, 2007, p. 3); reduzindo a oferta pela diminuição da demanda.

Os resultados, após anos de uma atuação enérgica de políticas públicas repressivas de segurança, se mostram questionáveis, levantando dúvidas sobre a real eficácia e impacto de políticas pretéritas relacionadas às drogas. Na contramão dessa realidade, em 11 de abril de 2019 o Decreto nº 9.761 (Brasil, 2019a) aprova a “nova” Política Nacional sobre Drogas (PNAD) em meio ao Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD).

A nova abordagem buscou alterar o paradigma puramente proibicionista direcionado às drogas anteriormente adotado, integrando aspectos legais, culturais e científicos na formalização de uma distinção entre usuário, dependente e traficante. Referido diploma legal reconhece, ainda, como ações adicionais de redução da oferta de drogas o combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao crime organizado (Brasil, 2019a).

Como é possível destacar, seu documento decorrente, denominado de Plano Nacional de Políticas sobre Drogas 2022-2027 (PLANAD) descreve em seu conteúdo a estratégia de:

combate ao narcotráfico pela descapitalização das organizações criminosas por meio da apreensão ou sequestro dos seus ativos (...) [focalizando] nos aspectos financeiros do crime organizado, usualmente traduzido pela assertiva “*follow the money*” (siga o dinheiro) (Brasil, 2022a, p. 44).

Sob o escopo da redução da demanda, a PNAD prevê maior integração entre segurança pública, educação, saúde, sistema de justiça e assistência social; com articulação e cooperação entre governo e sociedade nas esferas de prevenção, tratamento, acolhimento, recuperação, apoio, mútua ajuda e reinserção social. Em complemento, destacou a importância de uma abordagem baseada em evidências para garantir a eficiência normativa de drogas no país (Brasil, 2019a).

Das mudanças introduzidas, o presente estudo vislumbra uma oportunidade para avaliar a atual abordagem com relação a drogas no cenário nacional, comparando-a às transformações políticas ocorridas ao longo do tempo. Nesse desafio, estabelece como objetivo geral da pesquisa: investigar a evolução histórica das políticas de drogas no Brasil, desde o período colonial aos dias atuais, buscando evidências de segregação social, cultural e racial, que permitam destacar indicadores relevantes ao objetivo específico.

Consequentemente, o objetivo específico, partindo do marco temporal de adoção da Política Nacional sobre Drogas (PNAD), é o de propor um modelo estatístico de regressão múltipla com *dummy* temporal como *framework* de análise, cujos resultados permitam concluir sobre possíveis impactos da nova política no nível de atividade criminosa relacionada ao tráfico de drogas e suas influências, em contraste ao paradigma proibicionista anterior.

A metodologia empregada se traduz como mista (Gil, 2022), estando a vertente qualitativa, de cunho bibliográfico e documental, direcionada à revisão sistemática de literatura jurídica e acadêmica na busca por dados históricos, legislações pertinentes, relatórios, estudos e documentos governamentais afetos ao proibicionismo de drogas no Brasil e no mundo (Senado Federal, 2022; Senado Federal, s.d.; Brasil, 1930; AGCRJ, s.d.; Brasil, 1890; Brasil, 1921; Brasil, 1932; Brasil, 1934a; Brasil, 1940; Brasil, 2019b, entre inúmeros outros), servindo de fundamento à compreensão das transformações políticas e sociais que se sucederam no Brasil.

No viés quantitativo, o estudo coletou dados em fontes oficiais, notadamente nos Anuários Brasileiros de Segurança Pública dos anos de 2013 a 2023, de autoria do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2013; FBSP, 2014; FBSP, 2015; FBSP, 2016; FBSP, 2017; FBSP, 2018; FBSP, 2019; FBSP, 2020; FBSP, 2021; FBSP, 2022; FBSP, 2023). Outras fontes consultadas incluem o Sistema de Recuperação Automatizada (SIDRA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024); dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2024); dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA, 2024) e o Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (INFOPEN, 2015), do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN).

Destaque-se que, com base na indisponibilidade ou inconsistência de dados nos bancos consultados, como a escassez de série histórica de dados anteriores a 2012 ou, na faixa superior, a ausência de indicadores sociais a partir de 2023 (como o IDHM e coeficiente de *Gini*), restou estabelecido o período de 2012 a 2022 como série temporal do estudo.

Não obstante, considerada a dificuldade de obtenção de dados precisos sobre o mercado de drogas, por sua conhecida natureza informal, o estudo se utilizou de estimadores para calcular o nível de atividade relacionado ao tráfico de drogas, a probabilidade de condenação por crime de tráfico no Brasil e para a demanda por drogas com base na população anual.

Esta etapa demandou o estudo e a coleta de dados em bancos de dados do *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC); da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), do sítio eletrônico do JUSBRASIL; do IPEA; do IBGE e do III Levantamento Nacional sobre o

Uso de Drogas pela População Brasileira (LNUD), de autoria da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ).

Da avaliação histórica das transformações político-sociais na temática da proibição às drogas, evidenciam-se fatores de como estas atuaram e, de certa forma, ainda atuam, como mecanismos de segregação racial, cultural e social. Como consequência, o impacto desse paradigma tem servido para reforçar desigualdades estruturais, com impacto desproporcional sobre populações vulneráveis, especialmente minorias.

Assim, partindo de uma compreensão mais abrangente das transformações históricas do proibicionismo no Brasil e no mundo, e de uma reflexão crítica sobre os fatores que permeiam as relações entre as drogas, políticas públicas de segurança e as dinâmicas sociais, considerada ainda a disponibilidade de dados, foram selecionados indicadores considerados úteis à composição de um *framework* voltado à análise da PNAD.

Nesse escopo, vislumbram-se como variáveis aptas a capturar as interações complexas entre os fatores relacionados e a fornecer uma base empírica robusta para a análise dos impactos da PNAD: o total anual estimado de atividade criminal relacionada ao tráfico, por UF (*traffic_total*); a demanda anual de drogas, por UF (*demanda_estimada*); as ocorrências com drogas anuais, por UF (*ocorr_drogas*); os gastos governamentais anuais destinados à segurança pública, por UF, trazidos a valor presente pelo IPCA acumulado (*despesa_sp_vp*); os salários-mínimos anuais trazidos a valor presente pelo IPCA acumulado (*salario_min_vp*); a taxa de desocupação anual, por UF (*tx_desocupacao*), o idhm anual, por UF (*idhm*) e os coeficientes de gini anuais, por UF (*gini_coef*).

Disponibilizados os dados mediante a elaboração de um banco de dados próprio e específico à pesquisa (“BD_ENAP.xlsx”); a teoria econômica do crime (Becker, 1974; Ehrlich, 1973; Entorf; Spengler, 2000; Shikida, 2010; Shikida, 2020; Schlemper; Shikida; Carvalho, 2014) robustece uma perspectiva adicional de compreensão das dinâmicas criminais baseadas em estudo de dados.

Destaque-se que, contrariando uma possível perspectiva inicial, esta abordagem reforça a análise qualitativa, complementando-a, destacando como as desigualdades sociopolítico-econômicas e a ausência de oportunidades (desocupação) influenciam na propensão individual a delinquir. Permite-se, portanto, a formulação de um modelo econométrico de regressão linear capaz de ser avaliado estatisticamente mediante linguagem de programação em “R” (toda a programação utilizada se encontra disponível no anexo do presente estudo).

Na elaboração de um modelo próprio, o estudo se vale do modelo econométrico logarítmico de *Becker-Ehrlich* (Entorf; Spengler, 2000, p. 17) que, associado ao modelo de análise de regressão múltipla com informações qualitativas binárias (*dummy*) descrito em Wooldridge (2007, p. 209), permite inferir um modelo próprio. As equivalências estatísticas e transformações matemáticas realizadas estão disponíveis na íntegra junto ao apêndice matemático do presente estudo (capítulo 13).

Assim, considerado o objetivo específico de propor um modelo de regressão múltipla com *dummy* temporal partindo do marco temporal da adoção da Política Nacional sobre Drogas (PNAD) no ano de 2019 no período de 2012 a 2022, atribuiu-se o valor “0” (zero) para o período anterior aos efeitos da legislação (2012 a 2019) e “1” (um) para o período pós-intervenção (2020 a 2022). Destaque-se que 2019 foi inserido como pré-tratamento, considerando o tempo de captura da transição política, evitando possíveis efeitos de antecipação.

Estabelecido o modelo econométrico e disponibilizados os dados, foram realizadas regressões lineares com apoio da ferramenta *online Posit Cloud*¹ (versão R 4.4.0, de 24 de abril de 24; Plataforma: x86_64-pc-linux-gnu) considerando modelos sem a intervenção política (*modelo_sem_tratamento*) e com a intervenção (*modelo_com_tratamento*).

Os resultados estatísticos obtidos (R^2 : 0.5232, R^2 ajustado: 0.4612, F -Statistic: 39.8122***, BP: 6.9068; W: 0.95734 e curtose 5.85327404700166 para o primeiro modelo; e R^2 : 0.6061 e R^2 ajustado: 0.5531 e F -Statistic: 48.6539***; BP: 9.068; W: 0.96691 (W') e curtose de 5.70162381300146 para o segundo) apontam à validade e alta relevância estatística de ambos os modelos.

¹ Disponível em: <https://posit.cloud/>, acessos entre maio e setembro de 2024.

2. A GÊNESE E EVOLUÇÃO DO PROBLEMA

O uso de substâncias com efeitos psicotrópicos e psicoativos pela humanidade não é recente, e se confunde com a própria história da civilização. Diversos pesquisadores (Silva 2015; MacRae; Alves, 2016; Cypreste, 2021; Machado, 2023; Cavalcanti, 2016, p. 436; Cubero, 2016, p. 492; Escohotado, 1998; entre outros) documentam o consumo de ervas, plantas e elixires por culturas ao redor do mundo desde a antiguidade, com finalidades medicinais, ritualísticas, alimentícias, recreativas, entre outras.

Entre as substâncias, o álcool ocupa um lugar de destaque e pioneirismo. Evidências arqueológicas sugerem que seu consumo antecede o de muitos entorpecentes, ao ser obtida acidentalmente ainda no período proto-histórico (Badler *in*: McGovern; Fleming; Katz, 1996) do neolítico (Viala-Artigues, 2003). Posteriormente, desenvolveram-se métodos de fermentação de frutas, mel e cereais há mais de 10.000 anos (Pivetta, 2023; Vaillant, 1995).

Em tais culturas, o álcool desempenhava um papel central não apenas na nutrição, mas também na socialização e em cerimônias religiosas. A esse respeito, destaca-se a permanência dessa tradição até os dias atuais, sendo possível verificar o consumo de álcool em meio a eventos sociais e ritualísticos (a exemplo da igreja). Essa vertente demonstra a importância do estudo histórico de substâncias em uma tentativa de compreender a sua valoração em meio às sociedades.

Quanto às demais substâncias, Silva (2013, pp. 55-57) relata que o ópio foi, provavelmente, outra das primeiras drogas utilizadas pela humanidade, dada a disponibilidade da papoula na natureza, e desnecessidade de transformações químicas. Em conformidade à autora, foram os árabes, ainda na idade média, os primeiros a perceber seu potencial comercial: possuindo um alto valor agregado por pequeno volume e validade indeterminada, facilitando a estocagem.

De fato, os opiáceos são entendidos na literatura especializada como os psicotrópicos (para além do álcool) pioneiros em relações de oferta, demanda e de atenção da comunidade internacional (MacRae & Alves, 2016; Machado, 2010; Machado, 2022). Introduzido na China em meados dos séculos VII e VIII pela rota da seda (Escohotado, 1998, p. 299), o ópio se tornou cada vez mais popular na Ásia e nas Índias Orientais.

Concomitantemente à expansão dos plantios, a 1ª e 2ª Guerra do Ópio, de 1839 a 1842 e de 1856 a 1860, entre a Grã-Bretanha e China, culminam na legalização forçada do comércio de ópio em território chinês (McAllister, 2000, pp.12-13). A papoula, planta precursora do ópio era,

desde o século XVII, cultivada em colônias indianas como resultado da política colonialista mercantil europeia, sendo a droga comercializada ilegalmente na China (Cypreste, 2021).

No outro lado do mundo, em meio à conquista espanhola da América ao longo do século XVI; a descoberta pelos colonizadores dos efeitos estimulantes do consumo habitual andino de folhas de coca, o *coqueo* (Silva, 2013, p. 56), levou ao incentivo do uso entre trabalhadores, visando aumentar a produtividade. Com o tempo, tornou-se elemento crucial da economia colonial no que viria a ser o Peru, em 1821, e a Bolívia, em 1825.

Nos séculos XVII e XVIII, a exploração das “condições climáticas e dos recursos locais na produção e comércio de substâncias que modificam a consciência, aliviam a dor e aumentam a resistência para tarefas cotidianas”² (McAllister, 2000, pp. 9-10, tradução nossa), combinada à redução nos custos logísticos, resultou na internacionalização da questão de entorpecentes, com um comércio relativamente estável de drogas lícitas e ilícitas.

Na contramão do comércio do ópio na Ásia com influência da exploração europeia, o café, o chá, o tabaco, o chocolate e a aguardente incorporam-se ao cotidiano europeu, com forte influência nas economias agrícolas coloniais. No Brasil, a cultura do tabaco no Nordeste do século XVII, e cafeeira no Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo dos séculos XVIII e XIX, acabaria por demandar quantidades crescentes de mão de obra escrava, que trouxeram seus hábitos e culturas de matriz africana (Cavalcanti, 2016, p. 438), entre os quais o consumo ritualístico de *cannabis* (Carlini, 2005, p. 314), se tornando um “problema” social posterior.

A esse respeito, Santos (2015) esclarece que:

diferentes pesquisadores sugerem que, durante os séculos XVII e XVIII, a maconha foi introduzida no Brasil pelos escravos vindos da África, que traziam consigo tradições de usos medicinais e religiosos da planta (Carneiro, 2002; Henman, 2005; Mott, 1986). No início do século XX, o uso ritual da maconha foi observado em manifestações religiosas afro-brasileiras, como o candomblé, e afro-indígenas (Santos, 2015, p. 62).

Globalmente, a expansão internacional do comércio das folhas de coca ocorre após a identificação de seus princípios ativos no século XIX, começando pela morfina em 1805 (Escohotado, 1998, p. 312), seguida pela codeína em 1832, pela cocaína em 1860 e pela heroína em 1883. Tais substâncias, junto à estricnina, descoberta em 1817, à cafeína em 1820, à nicotina em 1828) e, já no século XX, aos barbitúricos em 1903 acabam por ampliar a demanda farmacológica de substâncias (Silva, 2013, pp. 58-60).

² “Communities around the globe took advantage of climatic conditions and local resources to develop substances for altering consciousness, alleviating pain, and providing stamina for the hard work of day-to-day living” (McAllister, 2000, pp. 9-10).

Nos Estados Unidos, a demanda por ópio na guerra da Independência (século XVIII), e de ópio e morfina na Guerra Civil (século XIX), contribuíram para a disseminação do uso medicinal do ópio, em adição à cocaína em “elixires”; como a Coca-Cola em sua fórmula original (Escohotado, 1998, p. 382); e em uso recreativo, principalmente por intelectuais e donas de casa da classe média (Silva, 2013, p. 59-60); elevando a dependência entre veteranos e a população.

Na Europa, empresas farmacêuticas como *Bayer* e *Merck* e, nos Estados Unidos, *Parke-Davis* (Escohotado, 1998, p. 413) adquirem um papel econômico cada vez mais central na produção de medicamentos com opiáceos e cocaína. Para atender ao aumento da demanda, o plantio colonial andino é expandido, tornando as folhas de coca o principal produto agrícola exportado pelo Peru e pela Bolívia “para atender às demandas da nascente indústria farmacêutica ocidental” (Machado, 2022, p. 58), sendo esse o “começo do fim da inocência latino-americana” (Silva, 2013, p. 159).

Em que pese tal expansão ocorrer em um momento histórico em que o comércio de cocaína era considerado lícito, o proibicionismo que se seguiria a partir da década de 1910, norteado principalmente pelos Estados Unidos, tornaria a produção progressivamente clandestina, e controlada pelo crime organizado. Portanto, não é coincidência o desafio atualmente enfrentado pelos países andinos com relação ao narcotráfico.

O liberalismo em torno da questão das drogas começaria a mudar em meados dos séculos XIX nos Estados Unidos, quando a população de imigrantes chineses, mexicanos, e a integração de trabalhadores afro-americanos no setor de algodão no Sul do país passam a ser relacionadas como causa ao aumento no consumo e abuso de ópio, *marihuana* e cocaína, respectivamente (Escohotado, 1998, p. 369; Batista, 2003, pp. 89-90).

Tais drogas, até então consideradas lícitas, e toleradas socialmente, adquirem rapidamente uma conotação negativa à semelhança das camadas marginalizadas às quais estão étnica e racialmente estigmatizadas que “dispostos a trabalhar por menores salários que os brancos” (Batista, 2003, p. 81) são, então, associadas à “violência urbana e familiar, degradação moral e desequilíbrio mental, desencadeando uma onda legiferante no país para seu controle” (Silva, 2013, p. 63).

Para Chaibub (2009):

A partir de 1929, a Grande Depressão gerou milhões de desempregados, que não tardaram a buscar culpados pela crise. Ganhou corpo a crença racista de que os empregos dos brancos estavam sendo roubados por negros e mexicanos que aceitavam trabalhar por menores salários. Acendeu-se, então, a associação de mexicanos e negros com a maconha, ligação considerada perigosa e imoral. Em solo norte-americano, em

1936, 48 estados já haviam aprovado medidas legais que restringiam e coíbiam as plantações de *cannabis* (Chaibub, 2009, p. 95).

Em complemento, a conscientização popular³ e o avanço científico na medicina ampliam a compreensão dos efeitos prejudiciais da dependência química, aproximando o debate da saúde pública, o que é desejável. No entanto, a apropriação cada vez maior da medicina sobre o tema, aliada a vieses religiosos, como o “espírito reformista (...) destinado a fortalecer o tecido moral da sociedade” (Silva, 2013, p. 69), contribuem para uma abordagem segregacionista em torno do assunto.

Foucault (1972) destaca:

[O] uso dos vegetais e dos sais logo será reinterpretado numa farmacopéia de estilo racionalista e colocado numa relação discursiva com as perturbações do organismo que se acredita poder curar. No entanto, na era clássica houve alguma resistência: o domínio da loucura. (...) a maioria dessas antíteses, constituídas todas pela loucura, não são de ordem vegetal, mas do reino humano ou do reino mineral. (...) Fenômeno da alma e do corpo, estigma propriamente humano, nos limites do pecado, signo de uma decadência mas igualmente lembrança da própria queda, a loucura só pode ser curada pelo homem e seu envoltório mortal de pecador (Foucault, 1972, p. 333).

No mesmo contexto, Cypreste (2021) reforça como a medicina, a religião e o direito penal atuaram em reforço à agenda proibicionista que se seguiria:

foram criados mecanismos de controle social orientados contra costumes como o “curandeirismo” e a “magia”, que em muitos casos estavam associados com substâncias a que se atribuía natureza mágica ou curativa, o objetivo era eliminar práticas que pudessem de algum modo competir com o poder da Igreja (...) Com a emergência do racionalismo científico, há a transposição do monopólio curativo da religião para estamentos médicos em formação, passagem que se deu mediante a patologização de uma série de pecados. O direito criminal também se apoiou na moral religiosa para assegurar a coesão social, delimitar o ideal de decência e aliviar as tensões na hierarquia social por meio da condenação expiatória de tudo a que se atribuía caráter mágico e sobrenatural (Cypreste, 2021, pp. 136-137).

Ainda sob o escopo jurídico, Machado (2010) descreve como a seletividade do direito penal na proibição de drogas deriva, ao menos em parte, de características econômicas da Revolução Industrial em sua necessidade por longas jornadas de trabalho, à época, de doze horas. Assim, proibiam-se drogas depressoras do sistema nervoso central, como opiáceos e barbitúricos;

³ A conscientização das elites sobre os efeitos do ópio teve um grande impulso com a publicação, em 1821, da obra autobiográfica de Thomas De Quincey: *Confessions of an English Opium Eater* (Silva, 2013, p. 62).

enquanto o tabaco, o chá e o café, a mercê de causarem dependência e impactos negativos, passam a integrar o cotidiano das sociedades, sendo liberados e amplamente utilizados até hoje.

Batista reforça esse pensamento ao definir que:

conflitos econômicos foram transformados em conflitos sociais que expressaram em conflitos sobre determinadas drogas (...) O problema da droga está situado no nível econômico e ideológico. Com a transnacionalização da economia e sua nova divisão do trabalho, materializam-se novas formas de controle nacional e internacional. Foi criado todo um sistema jurídico-penal com a finalidade de criminalizar e apenar determinadas drogas (Batista, 2003, pp. 81-82).

Em meio à pressão pelo controle e proibição de drogas como meio de coesão social, os Estados Unidos aprovam diversas leis proibicionistas, com destaque ao *Harrison Narcotics Tax Act* de 1914 (CONGRESS, 1914); ao *War Prohibition Act* (CONGRESS, 1920), de 1920 a 1933, também conhecido como “Lei Seca”; e ao *Marijuana Tax Act*, de 1937 (CONGRESS, 1937). Referidos diplomas, em conjunto às convenções internacionais que se seguiriam, se tornariam a base do sistema moderno de “guerra às drogas” sendo, portanto, majoritariamente liderado pelos Estados Unidos.

3. PRINCIPAIS NORMATIVOS INTERNACIONAIS PRÉ ONU

3.1. Conferência Internacional sobre o Ópio de Xangai (1909)

No ano de 1909 ocorre a Conferência Internacional sobre o Ópio de Xangai, a primeira iniciativa multilateral de controle e proibição de entorpecentes, com foco no uso do ópio e morfina. Sem representantes da América Latina e Caribe, a reunião teve fim com infrutíferas tentativas dos Estados Unidos em ampliar sua influência mundial, e da China em reduzir a oferta de opiáceos em seu território.

A ausência de compromisso político se deve, em grande parte, à projeção do colonialismo europeu, notadamente Inglaterra, sobre a África e a Ásia, principais continentes produtores e consumidores do ópio, respectivamente; e por interesses de países em defesa às suas grandes indústrias farmacêuticas, como Alemanha e Holanda (Silva, 2013, pp. 76-79).

Sem vinculante, o evento assinalou ao mundo o interesse dos Estados Unidos em capitanear o debate em uma escala global; estabeleceu o conceito de uso legítimo de substâncias como apenas aquele relacionado a propósitos médicos e científicos, e direcionou o foco proibicionista para a oferta e produção, em detrimento ao consumo (Lippi, 2013, pp. 55-56; Chaibub, 2009, p. 91).

De toda forma, a “Conferência de Xangai”, como também é chamada, é apontada como o embrião da cooperação internacional em assuntos de drogas, evidenciando a necessidade de uma abordagem conjunta entre as nações, destacando a interdependência dos países na luta contra o uso, abuso e tráfico de substâncias, e servindo de inspiração filosófica e conceitual para a primeira Convenção Internacional do Ópio, que se sucederia no ano de 1912 (Silva 2015, p. 94).

3.2. I Convenção Internacional do Ópio de Haia (1912)

No século XX, o consumo e a dependência de drogas já haviam se sedimentado consideravelmente no mundo, principalmente nos Estados Unidos e na Europa. O aumento do consumo, somado a um melhor entendimento científico sobre os efeitos nocivos das drogas, e o poder de causarem dependência, norteou as discussões realizadas no âmbito da I Convenção Internacional do Ópio de Haia, em 23 de janeiro de 1912.

Considerada pioneira no estabelecimento de acordos multilaterais em drogas (Paiva, 2018, pp. 94-95); seu tratado final relaciona, além do ópio puro (Capítulo 1), preparado (Capítulo 2) e medicinal; a morfina, a cocaína, e outras substâncias (Capítulo 3), objetivando um maior controle e regulação da exportação, comércio e distribuição (WLII, 2024). Este foi o primeiro

dispositivo de cooperação multilateral encontrado nesse revisão histórica que relaciona a cocaína no rol de substâncias.

Seu documento final instigava os países signatários a enfrentarem o abuso interno de drogas, reafirmando o papel do Estado como supervisor da produção e destinação de psicotrópicos para usos legais, científicos e medicinais (Brunn; Pan; Redex, 1975; Machado, 2022; Silva, 2013), sendo utilizado como justificativa para alterar legislações nacionais (Lippi, 2013, p.56), como o “*Harrison Narcotics Tax Act*” (CONGRESS, 1914) nos Estados Unidos. Mais uma vez, seus efeitos se viram reduzidos, pela interferência dos países controladores da produção, e daqueles com forte presença de indústrias farmacêuticas, como comprovam as inúmeras cláusulas de reserva presentes em seu tratado final.

3.3. A liga das Nações e “o velho bloco do ópio” (1914 a 1919)

Em que pese a Convenção de 1912 estabelecer medidas de controle sobre opiáceos, suas iniciativas não estavam implementadas em 1914, ano em que o arquiduque austríaco Francisco Ferdinando é assassinado, dando início à Primeira Guerra Mundial, que perdura até 1918. Nesse período, a crescente demanda por morfina e outros opiáceos para uso médico e psicotrópico em meio à dura realidade do conflito, não apenas impossibilitou reduzir a produção mundial da papoula e do ópio, como a aumentou.

Não obstante, nos Estados Unidos, internalizando os preceitos da I Convenção Internacional do Ópio, é aprovado em 1914 o *Harrison Narcotics Tax Act*. Com entrada efetiva em vigor no ano de 1919, a legislação dispunha sobre a regulação e taxação da produção, importação e distribuição de opiáceos e produtos de coca, seus sais, derivados e preparações (CONGRESS, 1914, *chapter 1*).

Para McAllister (2000, p. 35), essa Lei fornece o que seria a base legal proibicionista norte-americana por décadas. Elaborada com caráter tributário como uma forma de contornar a limitação constitucional de um papel federal direto na criminalização de drogas, atribui ao Departamento de Tesouro Americano o papel de recolher uma taxa nominal em troca da emissão de selo fiscal que autorizava o comércio e circulação de medicamentos. Todavia, na prática, atuou como uma norma proibitiva antecipatória com efeitos penais, impedindo o uso “não médico”.

Como resultado, além de não eliminar o consumo; ao limitar o acesso a opiáceos lícitos deslocou o consumo para a ilegalidade, dando origem a um mercado controlado pela criminalidade no vácuo da presença estatal, com grande disponibilidade de uma indústria farmacêutica que se prepara para atender às demandas da primeira Guerra Mundial (1914-1918).

Redefiniu, ainda, o mercado consumidor: de meia-idade, de classe média sem histórico criminal, para jovens de camadas mais pobres e com antecedentes (Silva, 2013, p. 95).

Escohotado (1996, pp. 82-84) destaca como a lei consolida a influência da aliança entre o puritanismo e o terapeutismo sobre a política. Representa, portanto, uma vitória interna da cruzada moralista dos Estados Unidos contra o que considerava uma “subcultura” do abuso de drogas (McAllister, 2000, p. 27), com restrições crescentes que recaiam também sobre o álcool.

No mundo, em 1919, finda a Primeira Guerra Mundial, o Tratado de Versalhes passa a atribuir à Liga das Nações (ou Sociedade das Nações) (Chaibub, 2009, p. 92), a competência como principal instituição na regulação e controle mundial de drogas, como segue: “Artigo 23 (...) Os Membros da Liga: (...) (c) confiarão à Liga a supervisão geral sobre a execução de acordos relativos (...) ao tráfico de ópio e outras drogas perigosas⁴” (*League of Nations*, 1919, p. 9, tradução nossa).

No ano seguinte, 1920, é criado na estrutura da Liga das Nações o Comitê Consultivo sobre o Tráfico de Ópio e Outras Drogas Perigosas, com estrutura composta majoritariamente pelas mesmas potências europeias que possuíam interesses coloniais e comerciais no comércio de ópio na Ásia, principalmente Reino Unido sendo, por vezes, referido como “o velho bloco do ópio” (Silva, 2013, p. 83).

Novamente, a predominância de interesses comerciais e a resistência de países produtores, sob a alegação de dependência econômica e cultural da agricultura de plantas precursoras, levaria à dificuldade de comprometimento e entendimento entre os integrantes do Comitê, reduzindo enormemente a sua eficácia ao longo do tempo.

Quanto aos Estados Unidos, ainda almejava “a internacionalização do modelo terapêutico-repressor conduzido domesticamente (...) em defender o ataque à oferta de psicoativos (ópio, opiáceos e cocaína) e o controle estrito do comércio para fins científicos” (Chaibub, 2009, p. 92), mas passou a compor o órgão apenas no ano de 1923, na condição de consultor, dada a ausência de ratificação ao Tratado de Versalhes.

Internamente, de 1920 a 1933 vigorava o *National Prohibition Act*, também denominado de *Volstead Prohibition Enforcement Act*, ou *War Prohibition Act*. A “Lei Seca”, como é coloquialmente referida, estava direcionada a proibir bebidas intoxicantes, e regular a fabricação, produção, uso e venda de destilados de alto teor para outros fins, considerando aquelas cuja

⁴ Article 23 (...) The Members of the League: (...) (c) will entrust the League with the general supervision over the execution of agreements with regard to the traffic in women and children, and the traffic in opium and other dangerous drugs (*League of Nations*, 1919, p. 9).

composição fosse maior do que um meio de um por cento de álcool por volume (CONGRESS, 1920, tradução nossa).

Os anos de proibição resultariam em um mercado negro amplamente explorado pela famigerada máfia. Sobre isso, Albert Einstein declararia que:

o prestígio da autoridade do Estado diminuiu singularmente por causa da Lei Seca. Nada é mais prejudicial, para o prestígio da lei e do Estado, do que promulgar leis sem ter os meios para fazê-la respeitar. É uma evidência reconhecida que o índice crescente de criminalidade neste Estado depende estreitamente desta lei (Einstein, 1981, p. 26).

O deslocamento da oferta e da demanda para a ilegalidade, com crescentes efeitos sociais deletérios, a ausência de resultados concretos, o fato de o álcool ser melhor aceito culturalmente, e, acima de tudo, a necessidade de aumentar a arrecadação de impostos em meio à Grande Crise (Silva, 2013, pp. 97-98) fizeram com que a lei fosse revogada em 1933, apenas treze anos após sua aprovação, não sem antes deixar um rastro de mortes que se alastrou pelo território americano.

Saliente-se ainda, que a atuação das organizações criminosas e a corrupção de agentes do Estado iniciada com o proibicionismo persistiu mesmo após a sua revogação, migrando para outros mercados ilícitos, como a heroína. Tal fato demonstra claramente como a criminalidade associa-se diretamente ao proibicionismo proibição uma vez que, finda a restrição, ocorre a migração destes para novos mercados ilegais, e não a absorção pelo mercado legal.

Do conteúdo de referida Lei, chama à atenção o paralelo entre o uso, ainda nos anos de 1920, do termo, em inglês, “*The enforcement of War Prohibition*” (CONGRESS, 1920), ou “A aplicação da Proibição de Guerra” em português; e anos mais tarde, em 1971, o proibicionismo mundial passar a ser norteado pela “Guerra às Drogas”, do inglês: “*War on Drugs*”, demonstrando como o enfoque de “guerra” sempre norteou as políticas de drogas dos anos 1990 e além.

3.4. II Convenção Internacional do Ópio (1925)

Por pressão dos EUA junto à Liga das Nações ocorre, no ano de 1925, a II Convenção Internacional do Ópio de Genebra. Seu documento final (*League of Nations*, 1925) define, entre outras, as drogas manufaturadas a fiscalizar: o ópio bruto e medicinal, a morfina, as folha de coca, a cocaína bruta e normal, a ecgonina, e o cânhamo indiano (*Indian Hemp*) (Art. I), em suas diversas formas e denominações (“*hachich, esrar, chira e djamba*”) (Art. XI a), sendo esta a primeira menção internacional identificada ao controle da maconha.

A convenção trouxe marcos importantes na política global de controle de drogas, como uma lista mais abrangente de substâncias e criação de uma estrutura formal com atribuições de vigilância, monitoramento e controle estatístico do comércio e consumo interno de substâncias. Para Thiago Rodrigues (*apud* Lippi, 2013, p. 57), é nesse período que o uso ilícito e abuso de psicoativos passa a ser considerado epidêmico, deixando de ser considerado um hábito das elites na medida em que adentra as camadas marginalizadas, com efeitos diretos sobre a filosofia de sua criminalização.

Nesse desafio, buscou obrigar os países signatários a expedirem “leis e regulamentos eficazes, para limitar exclusivamente aos usos médicos e científicos a fabricação, importação, venda, distribuição, exportação e o emprego de substâncias” (Art. V), e criou a Comissão Central Permanente Sobre o Ópio (Capítulo VI) (*League of Nations*, 1925).

Seu impacto, mais uma vez, se viu limitado pela divergência entre as nações, a ausência de colaboração internacional e a abundância de exceções em seu documento final, incapacitando a implementação, de fato, das restrições sugeridas, levando os Estados Unidos e a China a se retirarem ainda em meio às tratativas (Silva, 2013, p. 84). Similarmente, não havia preocupação relacionada à demanda, uso e abuso das substâncias que não pela esfera criminal.

3.5. Convenção de Limitação de Genebra (1931)

Ainda no âmbito da Liga das Nações, em 13 de julho de 1931 ocorre a Convenção para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição dos Estupefacientes, também denominada de “Convenção de limitação de Genebra”. Ainda que presentes países importantes à geopolítica do proibicionismo em drogas, como Estados Unidos, Pérsia, Turquia e Peru; grande parte dos produtores mundiais não se fizeram presentes, como China, Rússia, Afeganistão e Bolívia, diminuindo novamente o alcance de seus resultados (Escohotado, 1998, p. 527).

O documento final desta convenção referenciava, pela primeira vez identificado em um acordo multilateral internacional nesse estudo, que as substâncias constantes de seu rol deveriam “ser consideradas como drogas, mesmo se produzidas por um processo sintético” (*League of Nations*, 1931, Art. 1º, tradução nossa), reconhecendo a evolução dos métodos de produção iniciados pelas grandes indústrias farmacêuticas ao longo das décadas de XIX e XX.

Reafirma-se, ainda, o papel do Comitê Central Permanente, com autoridade para obrigar os países signatários a informar seus quantitativos de drogas para necessidades médicas e científicas, transformação, consumo interno, exportação, estoques de reserva e de Estado (Art. 5), no objetivo de limitar a produção e o comércio ao estritamente necessário. Podia, ainda,

demandar explicações (Art. 17), ou mesmo notificar governos para desautorizar exportações (Art. 14), representando “o gérmen dos organismos destinados ao controle e à prevenção” (Chaibub, 2009, p. 94).

Em geral, depreende-se que tal convenção massificou, a nível mundial, o ideal do controle da produção e comércio de drogas, por meio de cotas de produção e comerciais rígidas. De fato, o controle de drogas residiria na regulamentação e fiscalização da oferta lícita e eliminação de excedentes, com políticas que impactavam principalmente nos produtores (Silva, 2013; Silva, 2015), universalizando o preconceito sobre os países produtores agrícolas; ao mesmo tempo em que se estimulava a “expansão de mercados clandestinos” (Brunn, 1975 *apud*, Silva, p. 87), desconsiderando questões associadas ao uso e abuso de entorpecentes, e de saúde pública.

As disposições de seu tratado possuíam cunho majoritariamente normativo, sem proibições relevantes. Embora capazes de reduzir, com eficácia duvidosa, a oferta mundial de drogas, o foco na ampliação da regulamentação da oferta, fez com que muitos países com interesses comerciais tomassem o proibicionismo como medida preventiva, não assumindo obrigações concretas no âmbito interno de seus territórios (Escohotado, 1998, p. 528-529)

Não obstante, como resquício histórico da Primeira Guerra mundial, a crescente incerteza e o medo de desabastecimento interno da indústria farmacêutica dos países no caso de um novo conflito (o que viria a se concretizar), fizeram com que estados não autossuficientes ampliassem seus estoques de morfina (McAllister, 2000, pp. 104-106), em um novo revés à redução mundial de ópio.

3.6. Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas (1936)

O documento final da Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas, também referenciada como “Convenção de Genebra de 1936 sobre o tráfico ilícito de entorpecentes”, define o termo “estupefaciente” para todas “as drogas e substâncias às quais se aplicam ou se aplicarão as disposições” (Brasil, 1938, Art. 1, 1.) das convenções anteriores, realizadas em 1912, 1925 e 1931.

O acordo prevê o compromisso dos países em elaborar “disposições legislativas necessárias para punir severamente, e sobretudo com pena de prisão ou outras penas privativas de liberdade” (Brasil, 1938, Art. II), a fabricação, o tráfico e atos relacionados; introduzindo, “pela primeira vez, obrigações internacionais de criminalização do tráfico” (Paiva, 2018, p. 100). Ocorre, portanto, pela primeira vez em âmbito mundial, a “imposição da criminalização em questão de drogas” (Barros; Peres, 2012, p. 14), nos termos que seguem:

Cada uma das Altas Partes contratantes se compromete a baixar as disposições legislativas necessárias para punir severamente, e sobretudo com pena de prisão ou outras penas privativas de liberdade, os seguintes atos: a) fabricação, transformação, extração, preparação, detenção, oferta, exposição à venda, distribuição, compra, venda, cessão sob qualquer título, corretagem, remessa, expedição em trânsito, transporte, importação e exportação dos estupefacientes, contrárias às estipulações das referidas Convenções;” (Art. II, a), b) participação intencional nos atos mencionados neste artigo; c) sociedade ou entendimento para a realização de um dos atos acima enumerados; d) as tentativas e, nas condições previstas pela lei nacional, os atos preparatórios (*League of Nations*, 1936, tradução nossa).

Não há inovação no rol de substâncias proscritas relacionadas, mas a comunidade internacional passa a adjetivá-las negativamente como “drogas nocivas”, em detrimento a termos mais genéricos utilizados anteriormente, como “substâncias venenosas” (Brasil, 1890) ou “drogas manufaturadas” (1ª Convenção de Genebra); além de estipular a criação de serviços especializados de polícia no âmbito interno dos países (Brasil, 1938, II).

No campo da cooperação internacional, incorporou medidas de promoção ao intercâmbio de informações e combate ao tráfico ilícito, pela criação de “repartições centrais” (Art. XI) voltadas a intermediar um fluxo de informações; e pela assistência mútua na prevenção, repressão e cooperação jurídica para a aplicação da Lei contra os crimes.

Durante a convenção, os Estados Unidos propuseram criminalizar o uso pessoal de drogas para fins não medicinais, proposta que foi rejeitada (Silva, 2015, p. 10; McAllister, 2000, p. 123). Ainda assim, o país logrou expandir sua cruzada proibicionista para todo o globo, principalmente no controle de transações lícitas e estoques de drogas, e na criminalização da produção e do comércio sem autorização.

Internamente, a “*Marihuana Tax Act*”, elaborada no ano de 1938, representou uma iniciativa de imposição tributária aos atos de “importar, fabricar, produzir, compor, vender, negociar, dispensar, prescrever, administrar ou doar” maconha. (*Congress*, 1937, SEC. 2, a, tradução nossa). Por sua vez, legitimou o termo “*marijuana*” como sinônimo do cânhamo e da *cannabis* em todo o mundo

A legislação não introduziu uma proibição categórica, mas atribuiu a pena “de multa de até \$2,000 e prisão de até 5 anos” para os casos de violação das disposições da lei (SEC 12), uma penalização considerada um tanto pesada para um crime de evasão fiscal, visando a tornar sua prescrição e uso em desacordo demasiados arriscados e gradualmente diminuído (Solomon, 2024).

A imposição da Lei foi seguida por diversas outras instâncias nacionais nos Estados Unidos de modo que, por volta de 1952, a *marijuana* estava proibida em quase todo o território americano (Gilmore, 2011). Marcou, portanto, o início de um endurecimento progressivo das políticas de controle sobre a *cannabis*, influenciando a regulamentação e a percepção mundial da substância nos anos seguintes.

Exporta-se, pois, um modelo penalizador de influência geopolítica em questões de drogas, como buscavam implementar desde 1909 durante a Conferência de Xangai. Essa postura, perduraria ao longo dos anos, influenciando todos os tratados subsequentes, e acabaria por deslocar grande parte do problema das drogas da oferta para a clandestinidade, submetendo a colaboração na proibição da manufatura e o combate ao comércio ilícito às vontades individuais dos estados (Escohotado, 1998, p. 112; Silva, 2013, p. 87; McCallister, 2000, p. 131) além de, novamente, relegar a questão do uso recreativo e da toxicomania a um segundo plano.

4. A ONU E OS PRINCIPAIS NORMATIVOS INTERNACIONAIS

Ao início da Segunda Guerra Mundial (de 1939 a 1945) já havia um certo histórico em políticas internacionais sobre drogas, com questões focadas principalmente na regulação e monitoramento da oferta lícita, e no controle do excedente produtivo desde suas origens. Omitiam-se, ainda, questões afetas à demanda, ao uso e ao abuso de drogas.

O conjunto de regulamentações existentes à época se restringia a um “mínimo denominador comum” (Silva, 2013, p. 88), grande parte como resultado da pressão exercida pelos países produtores da Liga das Nações com interesses coloniais e comerciais no assunto, com visto anteriormente.

Ao término da Guerra no ano de 1945, ocorre a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), e a consequente dissolução da Liga das Nações em 1946; gradualmente burocratizando o controle às drogas em estruturas ligadas à nova instituição ONU (Chaibub, 2009). Como resultado, a missão de coordenar o controle internacional de drogas passa à agência da ONU especializada em saúde: a Organização Mundial da Saúde (OMS), como ratifica o documento final da Conferência de *Lake Success*, de 11 de dezembro de 1946 (UN, 1946).

O dispositivo propôs atualizações formais aos tratados finais das convenções anteriores (1912, 1925, 1931, e 1936); e substituiu gradualmente o Comitê Consultivo sobre o Tráfico de Ópio pela Comissão de Entorpecentes (CND) do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC). Afasta-se, pois, a influência do “velho bloco do ópio” da secretaria geral do novo organismo; tornando o controle do excedente produtivo o foco mundial do debate com os Estados Unidos em uma posição central no órgão. Não obstante, ainda se relegava a demanda, o uso recreativo e a dependência ao segundo plano.

4.1. Protocolo de Drogas Sintéticas (1948)

Sob os auspícios da ONU, em 1948 é assinado o Protocolo de Paris, ou Protocolo de Drogas Sintéticas, destinado “a colocar sob controle internacional as drogas não incluídas na convenção de 19 de julho de 1931 para limitar a fabricação e regulamentar” (Brasil, 1960). Sua distribuição incluiu as drogas e preparações sintéticas oriundas da farmacologia moderna, como anfetaminas e barbitúricos, no sistema internacional de controle.

Na prática, trata-se do protocolo que inaugura o controle internacional de drogas sintéticas (Paiva, 2018, p. 100), estabelecendo as bases para a cooperação internacional no combate a tais substâncias. Após, seguiriam as três convenções internacionais consideradas fundamentais para o regime internacional de controle de drogas: a Convenção Única sobre

Entorpecentes de 1961, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988.

4.2. Protocolo do Ópio (1953)

No ano de 1953, sob influência indireta dos Estados Unidos, é promulgado o Protocolo do Ópio, considerado por Silva (2013, p. 107) como “o último acordo de antiga geração”; estava voltado a limitar os países exportadores e o comércio de ópio apenas aos fins médicos e científicos sem recair, contudo, aos mercados internos. Na prática, não reduziram eficazmente o comércio mundial, mas colocaram a maior parte do comércio em situação ilegal.

4.3. Convenção Única sobre Entorpecentes (1961)

A Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 é a primeira das três convenções da ONU sobre drogas que servem de fundamento ao regime internacional (Paiva, 2018, p. 100).

Para Jelsma (2010) foi:

Somente após a Segunda Guerra Mundial, com a Europa definitivamente enfraquecida, com a emergência dos Estados Unidos enquanto potência dominante, e com a criação da Organização das Nações Unidas, foi criada a atmosfera política que possibilitou a criação de um robusto regime internacional de controle penal das drogas (Jelsma, 2010 *apud* Lippi, 2013, p.58).

Desse modo, a Convenção buscou, inicialmente, condensar os tratados das Convenções anteriores em um único documento, atribuindo ao *International Narcotic Control Board* (INCB) o papel de supervisionar e garantir a implementação das disposições relativas ao controle de narcóticos psicoativos, certificação da importação e exportação, e troca de informações entre os países signatários (Silva, 2015, p. 102).

Seu preâmbulo enfatiza o uso médico e científico das drogas, e a necessidade de haver disponibilidade para tal fim. Não obstante, descreve os males da dependência para o indivíduo; e seu perigo social e econômico para a humanidade, enquanto preocupada “com a saúde física e moral da humanidade”. Logo, seu uso deve ser prevenido e combatido pela cooperação e controle internacionais contínuos, com princípios e objetivos compartilhados (Nações Unidas, 1961).

Para Del Olmo (1990, p. 30) é esse o primeiro momento em que o aspecto “ético-jurídico” até então implementado poderia ter migrado para um modelo “médico-sanitária”, tratando as drogas como um problema de saúde pública, cujo abuso deveria ser visto como a “patologia” de um consumidor “vulnerável” ao contato com a delinquência.

No entanto, em resposta à contracultura iniciada na década de 60, marcada por movimentos que questionavam o *status quo* e valores tradicionais, como os *hippies*, gerou um clima de apreensão no governo americano. Como resposta, o Comitê Assessor do Presidente sobre Estupefacientes e Uso indevido de Drogas, criado em 1962 pelo então presidente Kennedy, adotaria uma abordagem repressiva, que culminou em uma rígida proibição e expansão das políticas de combate ao uso de substâncias psicotrópicas, intensificando sua criminalização e a repressão ao porte e ao consumo.

Nesse desafio, relaciona a *cannabis* (*cannabis sativa L.*), suas plantas e resina; a planta de Coca (*erythroxylum coca*) e suas folhas; a Papoula [ou papoila] (*papaver somniferum L.*), o ópio retirado desta (diferenciando o ópio medicinal do comum), e sua “palha” (caule, folhas, flores e capsula etc.; exceto sementes); prevendo limitações a fins médicos e científicos (Art. 4).

Ademais, determina que a posse de qualquer narcótico ou estupefaciente dependa de autorização legal (Art. 33) e que “Somente pessoas registradas (...) poderão fumar ópio” (Art. 40, c), cabendo às partes estabelecer ações preventivas e repressivas contra o tráfico ilícito em nível legislativo nacional (a), ajudar-se mutuamente; c) cooperar entre si e com as organizações internacionais (Art. 35).

Adicionalmente, estabelece-se a “proibição do cultivo de papoula do ópio, mato de coca ou planta de *cannabis*” como “medida mais apropriada para proteger saúde pública e impedir o tráfico de entorpecentes” (Art. 22, 1), devendo ser destruída “qualquer planta cultivada ilegalmente” (Art. 22, II). O prazo concedido foi de 15 anos para a abolição do uso do ópio para fins quase médicos (Art. 40, c); e de 25 anos para a proibição da mastigação de folhas de coca (Art. 40, e) e do uso da maconha em qualquer caso (Art. 40, f), como se uma declaração em papel suplantasse a realidade de países pobres produtores.

Em um grande revés, os resultados desta convenção representam o início da militarização da segurança pública com viés repressivo em drogas, fortemente amparada na criminalização do porte e consumo e na definição de penas privativas de liberdade. Logo, em que pese definir preocupações com a saúde pública em seu preâmbulo; na prática, decorreu uma radicalização penal da proibição por meio de políticas de “tolerância zero” (Chaibub, 2009, p. 99; Carvalho 2014; Silva, 2015, p. 102).

Del Olmo (1990) ainda relaciona como tal prática materializou a estigmatização do consumo de drogas às camadas marginalizadas que, subsumida ao preconceito direcionado aos países produtores, permitiu aos Estados Unidos lograr controle e projetar sua influência sobre a América Latina; “especialmente nos Andes, e do sudeste asiático, regiões onde essas plantas

eram tradicionalmente cultivadas” (Lippi, 2013, p. 59) sem se preocupar, contudo, com questões históricas e culturais.

Na prática, o tratado dividiu as substâncias em quatro listas (I, II, III e IV) em função de potencial uso e abuso; considerando como narcóticas as substâncias das listas I e II em suas formas naturais ou sintéticas (Art.1, 1.). Nesse diapasão, na tabela I encontram-se as substâncias com alto potencial de abuso e uso médico restrito e, portanto, sujeitas a controle internacional rigoroso, mas ainda assim passíveis de uso médico e terapêutico, como a morfina, a cocaína, o ópio e o fentanil.

A tabela II, por sua vez, relaciona substâncias também sujeitas a controle internacional, porém com menor potencial de abuso e dependência do que as contidas na Lista I. Sobremaneira, há uma maior flexibilidade para seu uso médico e científico, como ocorre com a codeína. Na tabela III, encontram-se substâncias de uso médico aceito e menor potencial de dependência e abuso e, como tal, sujeitas a um menor controle, como alguns preparos de codeína e opioides, contrabalanceando a necessidade de controle com a acessibilidade a certas substâncias e medicamentos.

Por fim, a tabela IV pode ser entendida como um subconjunto mais restritivo da Lista I, no qual se enquadram as substâncias consideradas altamente perigosas, com alto potencial de abuso e dependência, e poucos benefício terapêutico reconhecidos, como ocorre com a heroína. Por esse motivo, inadmitem pesquisas clínicas ou científicas (Nações Unidas, 1961).

Curiosamente, até 2020 a *cannabis* e suas resinas constavam no rol de substâncias da Lista IV (a mais proibitiva), mesmo com inúmeros estudos de cunho científico sobre seus efeitos no tratamento de doenças como a espasticidade muscular decorrente de esclerose múltipla e paralisia cerebral (Azadvari *et al*, 2024; Murni *et. al*, 2023), ou glaucoma (Merritt *et. al.*, 1980; Joshi; Mariam; Kamath, 2024).

Em dezembro do referido ano, a Comissão de Drogas Narcóticas das Nações Unidas alterou sua classificação para a Lista I, formalizando suas potenciais propriedades medicinais e facilitando o uso em pesquisas científicas e desenvolvimento de medicamentos. Não obstante, esta aprovação não possui efeito vinculante nas legislações nacionais, cabendo a cada país atualizar suas políticas sobre o uso da *cannabis*.

No Brasil, desde 2019 o uso medicinal e a pesquisa com *cannabis* tem obtido um processo de regulamentação gradual, com a aprovação de procedimentos para a concessão da autorização sanitária para a fabricação e importação, requisitos de comercialização e prescrição de produtos de Cannabis para fins medicinais em meio ao RDC Nº 327/2019 da Anvisa (ANVISA, 2019).

Complementando as tabelas do Protocolo de 1961, até os dias atuais a INCB elabora periodicamente a lista de narcóticos sob Controle Internacional, em meio à sua *yellow list*, como uma referência consolidada das substâncias controladas, ajudando na implementação da convenção. Sua última edição (63ª) data de julho de 2024 (INCB, 2024). Em 1972, foi aprovado um protocolo de emendas à Convenção de 1961 (UN, 1972), buscando mantê-la relevante pelo fortalecimento das medidas de controle e expansão da lista de substâncias controladas.

4.4. Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971)

Em 1971 é assinado o tratado final da Conferência para a adoção de um protocolo em Substâncias Psicotrópicas. Com entrada em vigor em 1976, a convenção reforçou a competência das Nações Unidas para controlar substâncias psicotrópicas e, de cunho inovador, destacou a necessidade de coordenação e ação universal em medidas eficazes contra o abuso.

Em seu preâmbulo, nos moldes da Convenção de 1961, reconheceu a preocupação com a saúde, o bem-estar, os problemas sociais e a saúde pública em função do uso e abuso de psicotrópicos, prevendo métodos como “a identificação precoce, tratamento, educação, acompanhamento, reabilitação e reintegração social das pessoas envolvidas” (UN, 1971, Art. 20, tradução nossa) e o combate ao abuso e tráfico para restringir a utilização aos propósitos médicos e científicos, replicando o discurso médico-sanitarista iniciado nos anos 1960, como destacou Del Olmo (1990).

O documento final formaliza o controle de substância com efeitos colaterais para além da narcose (ópio, *cannabis* e cocaína), e define como psicotrópicos “todas as substâncias, sejam elas naturais ou sintéticas” (Art. 1, e), inseridas nas listas de I a IV; reconhecendo o potencial para abuso de outras substâncias que alteram o estado mental, como estimulantes, anfetaminas e o ácido lisérgico (LSD).

Retomando o debate, a inserção de tal substância junto ao tratado se deve à associação da maconha e LSD à cultura *hippie* da época. Talvez não coincidentemente, esse era o principal grupo de oposição econômica à cultura beligerante da Guerra do Vietnã nos Estados Unidos, de 1955 a 1975. Assim, serviu para legitimar a repressão do Estado pela “criminalização primária” deste grupo populacional (Lippi, 2013, p. 60; Silva 2015, p. 105).

O tratado aborda, ainda, a necessidade de elaborar arranjos nacionais de coordenação contra o tráfico ilícito, de auxílio mútuo e a cooperação internacional (Art. 21), e define que qualquer ação contrária às leis e regulamentos sejam consideradas ofensas puníveis

particularmente com prisão e penas de privação de liberdade (Art. 22, a), ainda que não obrigue os estados parte a fazê-lo.

Aos usuários, como alternativa, caberiam medidas de prevenção ao abuso, tratamento, educação, acompanhamento, reabilitação e reintegração (b). À semelhança de 1961, a INCB complementou a lista de substâncias controladas pela Convenção de 1971 por meio da *green list* (INCB, 2023), que também inclui informações sobre os sinônimos e nomes comerciais das substâncias, fatores de conversão de droga pura em bases e sais, e proibições e restrições de importação e exportação.

4.5. A “Guerra às Drogas” de Nixon (1971) e Reagan (1982)

Apenas quatro meses após a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, em junho de 1971, o Presidente Americano *Richard Nixon* declara, formalmente e para todo o mundo por via televisiva, a primeira “guerra às drogas” da história. Segue parte de seu discurso:

Senhoras e senhores (...) O inimigo público número um da América nos Estados Unidos é o abuso de drogas. Para combater e derrotar este inimigo é necessário empreender uma nova ofensiva total. (...) Esta será uma ofensiva mundial que lidará com os problemas das fontes de abastecimento (...) se quisermos ter uma ofensiva bem-sucedida, precisamos de mais dinheiro. Consequentemente, peço ao Congresso 155 milhões em novos fundos... para que este programa seja eficaz, é necessário que seja conduzido numa base em que todo o povo americano se junte a ele... se trata de um perigo que não passará com o fim da guerra do Vietnam, que chamou a nossa atenção para o facto de vários jovens americanos tornaram-se viciados enquanto servem no estrangeiro, seja no Vietnam, na Europa ou em outros lugares. Porque o problema existia antes de nos envolvermos no Vietnam. Continuará a existir depois, e é por isso que esta ofensiva trata do problema lá, na Europa, mas depois irá lidar com o problema em toda a América (...) considerei este problema tão urgente, também descobri que estava tão disperso por todo o governo com tantos conflitos, sem coordenação que teve que ser trazido para a Casa Branca (Nixon, 1971, tradução nossa).

O discurso ocorre em um momento no qual a dependência de heroína nos Estados Unidos atingia níveis alarmantes, com estudos da época apontando que cerca de 15% dos soldados americanos da Guerra do Vietnã eram dependentes químicos (Chaibub, 209, p. 101). A proibição direcionava-se, então, nesse momento, principalmente à produção e ao tráfico de opiáceos. Como resultado, o governo norte-americano expandiu sua política intrusivista unilateral (Silva, 2013, p. 120) nas Américas, especialmente no México e países da América do Sul, com destaque ao Paraguai, Colômbia e países andinos.

É desse período a criação da Comissão Nacional sobre Marihuana e Abuso de Drogas (NCMDA), do inglês *National Commission on Marihuana and Drug Abuse*, com o objetivo de estudar o uso de maconha e recomendar políticas de controle e regulamentação. Como resultado das pesquisas, vemos em seu relatório final publicado em 1972, também conhecido como *Shafer Report*, o apoio à despenalização do uso pessoal de maconha, como segue:

A análise da Comissão das evidências disponíveis sobre a relação entre o uso de maconha e o comportamento criminoso, agressivo e delinquente rendeu as seguintes informações (...) A crença outrora predominante entre o público em geral e as comunidades profissionais de aplicação da lei, justiça criminal e investigação de que a marijuana causa crime, violência, agressão e delinquência moderou-se sensivelmente ao longo dos anos. Evidências recentes indicam que, em vez disso, tem sido dedicada maior atenção a uma possível correlação estatística, em vez de a uma relação de causa-efeito (...) Não há nenhuma evidência empírica sistemática, pelo menos aquela extraída da experiência americana, para apoiar a tese de que o uso da maconha causa, inevitavelmente ou geralmente, leva a ou precipita comportamento criminoso, violento, agressivo ou delinquente de natureza sexual ou não sexual. (...) No caso da maconha, as mudanças recentes nas práticas de aplicação da lei em relação ao usuário refletiram, de fato, o aumento do uso e da tolerância pública à maconha. As mudanças estatutárias que estão ocorrendo agora nos níveis estadual e local são mais uma evidência da tendência de maior aceitação pública do usuário. Nestes casos, as leis e a sua aplicação foram alteradas porque deixaram de desempenhar a função simbólica de expressar a desaprovação da sociedade ao consumo de marijuana (*Drug Library*, 2024, tradução nossa).

Ainda resultado da guerra às drogas, em 1973 pé criada a *Drug Enforcement Administration* (DEA), cujo objetivo era estabelecer uma coordenação unificada para combater uma guerra global na ameaça das drogas, com jurisdição pela aplicação de leis de drogas em âmbito nacional, e internacional, inclusive em solo brasileiro, com atuação até os dias atuais.

Nos anos que se seguiram, na incapacidade das administrações de Richard Nixon (1969-1974), Gerald Ford (1974-77) e Jimmy Carter (1977-81) em contrapor eficazmente a adaptabilidade e resiliência da criminalidade organizada, a produção do ópio, os cultivos de folhas de coca e o refino da cocaína, até então concentrados, foram pulverizados em países em desenvolvimento, dificultando ainda mais o seu controle. Quanto à *cannabis*, considerada uma “droga leve”, e com os Estados Unidos se convertendo em um dos maiores produtores mundiais, sua descriminalização chegou a ser considerada ao longo da administração Ford (Silva, 2013, p. 124).

No período que se seguiu, os impactos sociais do abuso, e a crescente preocupação com o aumento do consumo de cocaína e, de modo preocupante, o desenvolvimento do *crack*, reaqueceu o debate em torno do proibicionismo de todas as drogas. Sobremaneira, na era Reagan (1981-1989), o clima era de um reformismo em políticas de drogas, predominando uma demanda por enfoques mais rigoroso e punitivos (Silva, 2013; Silva, 2015; Chaibub, 2009).

Dessa forma, no ano de 1982, o presidente americano Ronald Reagan declara publicamente, com auxílio da primeira-dama, Nancy Reagan, a “segunda guerra às drogas”, com a campanha “*Just Say No*”. Conforme o discurso televisionado à nação:

(...) embora o abuso de drogas e álcool atravessasse todas as gerações, é especialmente prejudicial para os jovens, dos quais depende o nosso futuro (...) agora, precisamos novamente do seu apoio. As drogas estão ameaçando a nossa sociedade. Estão ameaçando os nossos valores e minando as nossas instituições. Estão matando os nossos filhos (...) no próximo ano, os nossos gastos com a aplicação da lei sobre drogas terão mais do que triplicado em relação aos níveis de 1981. Aumentamos as apreensões de drogas ilegais. A escassez de maconha está sendo relatada. Só no ano passado, mais de 10.000 criminosos relacionados com drogas foram condenados e quase 250 milhões de dólares dos seus bens foram apreendidos pela DEA, a *Drug Enforcement Administration*. E na área mais importante, o uso individual, vemos progresso. Em 4 anos, o número de alunos do último ano do ensino médio que usam maconha diariamente caiu de 1 em 14 para 1 em 20. Os militares dos EUA reduziram o uso de drogas ilegais entre seu pessoal em 67 por cento desde 1980 (...) Apesar de nossos melhores esforços, a cocaína ilegal está entrando no nosso país em níveis alarmantes e 4 a 5 milhões de pessoas a consomem regularmente. Quinhentos mil americanos estão viciados em heroína. Uma em cada doze pessoas fuma maconha regularmente (...) hoje há uma nova epidemia: a cocaína fumável, também conhecida como crack. E o abuso de drogas não é um crime sem vítimas. A segurança de todos está em jogo quando drogas e álcool em excesso são consumidos (...) Não existe meio-termo moral. A indiferença não é uma opção. Queremos que nos ajude a criar uma intolerância aberta ao uso de drogas (...) O nosso trabalho nunca é fácil porque os criminosos da droga são engenhosos. Eles trabalham todos os dias para traçar uma maneira nova e melhor de roubar a vida de nossos filhos, assim como fizeram ao desenvolver esta nova droga, o crack. Para cada porta que fechamos, abrem uma nova porta para a morte. Eles prosperam com a nossa falta de vontade de agir. Portanto, devemos ser mais inteligentes, mais fortes e mais resistentes do que eles. (...) nosso quarto objetivo é expandir a cooperação internacional e, ao mesmo tempo, tratar o tráfico de drogas como uma ameaça à nossa segurança nacional. (...) Quinto, devemos avançar no sentido de reforçar as atividades de aplicação da lei (...) estas propostas irão endurecer as nossas leis contra os criminosos da droga, encorajarão mais investigação e tratamento (...) A

minha geração lembrará de como a América entrou em ação quando fomos atacados na Segunda Guerra Mundial (...) bem, agora estamos em outra guerra pela nossa liberdade, e é hora de todos nós nos unirmos novamente (...) É hora, como disse Nancy, da América "basta dizer não" às drogas (...) Cada nova chegada de imigrantes cavalgava a crista dessa esperança. (...) Ao mobilizarmo-nos para esta cruzada nacional, estou consciente de que as drogas são uma tentação constante para milhões. Por favor, lembrem-se disto quando a sua coragem for testada: vocês são americanos (Miller Center, 1986, tradução nossa).

Destaca-se a inserção da cocaína ilegal, heroína, do crack e, mesmo com os resultados do *Shafer Report*, da maconha no discurso em defesa de um “termo moral”, o que nos remonta tanto ao “espírito reformista (...) destinado a fortalecer o tecido moral da sociedade” (Silva, 2013, p. 69) do início dos anos XIX nos Estados Unidos utilizado como justificativa segregacional social; quanto ao modelo “ético-jurídico”, descrito por Del Olmo (1990, p.30) como uma “perversão moral” onde “consumidores eram considerados "degenerados" ou "criminosos viciados dados a orgias sexuais", como abordado anteriormente.

Del Olmo (1990, p. 10) destaca, ainda, como a cocaína e o *crack* reorientaram a guerra às drogas de questões internas afetas à segurança pública para uma segurança nacional orientada a inimigos externos, sendo as vítimas os países consumidores (com dinheiro para comprá-la e consumi-la) e os criminosos os produtores (pobres, agrícolas e dependentes socialmente do cultivo das plantas precursoras). Posteriormente, depreende-se que constituam uma “ameaça à segurança regional” que minando “os fundamentos morais da América Latina”, justificam um combate às drogas militarizado em território próprio (Silva, 2015, p. 108), reduzindo a oferta pela erradicação de plantios.

Indo além, do teor do discurso, comparar o combate ao tráfico de drogas a uma guerra pela liberdade nos moldes da ameaça à Segurança Nacional ocorrida na Segunda Guerra Mundial não parece uma justificativa adequada ao endurecimento de leis nacionais, uma vez que essas se projetam internamente sobre a dimensão de Segurança Pública e Comum, possuindo pouca relação a um escopo geopolítico de conflito entre nações.

4.6. Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Psicotrópicos (1988)

Em meio à guerra às drogas, no ano de 1988, foi assinada a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Seu tratado final, com entrada em vigor em 1990 manteve no preâmbulo as preocupações com a saúde e o bem-estar da humanidade, reconhecendo a ameaça à saúde pública; à economia, por meio da convergência entre o tráfico e outras atividades criminais, inclusive transnacionais; à cultura e à política que o tráfico ilícito de drogas narcóticas e psicotrópicas representa.

À mercê de seu preâmbulo, na prática, reforçou ainda mais o proibicionismo sob o escopo da demanda, ao prever no artigo 3, ofensas e sanções, ao lado do tráfico (a, i), do cultivo (a, ii), de equipamentos (a, iv), da organização, gestão e financiamento (a, v), entre outros, que a posse ou compra de qualquer entorpecente ou substância psicotrópica (a, iii) seja considerada como infração penais sob a legislação interna (UN, 1988), estabelecendo, pela primeira vez em âmbito internacional, a criminalização da compra e posse para uso pessoal (Lippi, 2013, p. 60).

Ademais, estabelece a necessidade de monitorar substâncias e precursores químicos disponíveis; de aumentar a cooperação internacional na supressão do tráfico ilícito por modal marítimo e reafirma a responsabilidade coletiva dos Estados em erradicar o tráfico por ações coordenadas e pela cooperação internacional.

Manteve, as definições de substâncias da convenção anterior (Art. 1), impondo aos Estados a adoção de medidas necessárias para classificar como ofensas criminais, em legislações nacionais, as ações relacionadas ao tráfico de substâncias psicotrópicas cometidas intencionalmente (Art. 3).

Nos artigos seguintes, detalha uma série de mecanismos para facilitar a cooperação internacional e o suporte mútuo entre os países signatários, como a extradição (Art. 6), a assistência jurídica mútua pela troca de informações e a colaboração (Art. 7), o compartilhamento de capacitações e práticas em melhoria à eficácia das operações contra o tráfico (Art. 9) e foca na cooperação internacional e assistência para Estados de trânsito, assegurando que os países que servem como rotas para o tráfico ilícito recebam suporte adequado para o controle e a intervenção no transporte de substâncias proibidas (Art. 10).

Inova ao prever o método de entrega controlada e vigilância (Art. 11), e prevê a erradicação da cultura ilícita, abordando tanto a oferta quanto a demanda no mercado ilícito (Art. 14), com diretrizes específicas para combater o tráfico ilícito por mar (Art. 17), e levantamento dos riscos associados às zonas de livre comércio e portos livres (Art. 18).

Nas tabelas I e II do Anexo, relaciona as substâncias precursoras e químicos frequentemente utilizados na fabricação de drogas narcóticas ou substâncias psicotrópicas (Art. 12 c/c Anexo), sendo: Tabela I aqueles que podem ser usados diretamente na produção de drogas ilícitas e que apresentam um risco elevado de serem desviados para essa finalidade (epinefrina, ácido lisérgico, entre outros); Tabela II os precursores químicos que têm um uso legítimo mais amplo na indústria e no comércio, mas que também podem ser usados na produção de drogas ilícitas (acetona, ácido sulfúrico, tolueno, entre outros).

À semelhança de 1961 e 1971 a INCB complementou a Convenção pela elaboração da uma lista de precursores e produtos químicos frequentemente utilizados na fabricação ilícita de entorpecentes e substâncias psicotrópicas sob controle internacional: *red list*. A lista contém os nomes químicos, sinônimos e nomes comerciais conhecidos, os números de serviços de resumos químicos (CAS) e os códigos do sistema harmonizado (SH) para os produtos químicos listados na Tabela I e na Tabela II da Convenção de 1988 (INCB, 1988).

A ampliação do proibicionismo e penalização de drogas neste momento pode ser entendida pelo escopo internacional, no qual o fim da Guerra-Fria cria a necessidade da política norte-americana em redirecionar seus esforços para novas ameaças. No caso, vemos um retorno à problemática das drogas, agora hibridizada e convergente, podendo ser expressa pela narco guerrilha e pelo nexo crime-terror (Lippi, 2013).

Em complemento, Del Olmo (1990, pp. 58-74) descreve a predominância de um “discurso político-jurídico transnacional” que nortearia as próximas décadas amparado em dois estereótipos: o da cocaína como causa de todos os males, e o do “político criminoso latino-americano”, justificando uma militarização e aumento de influência geopolítica crescentes no objetivo de controlar o tráfico e a narco subversão que pode se originar de problemas econômicos.

5. PROIBICIONISMO NO BRASIL

5.1. O período colonial (de 1500 a 1821)

Em que pese alguma divergência de estudiosos, o uso de plantas com propriedades analgésicas, psicotrópicas e alucinógenas é frequentemente entendido como uma prática comum aos povos originários do Brasil sendo, por vezes, relacionada às tradições indígenas da Amazônia (Machado, 2022, pp. 45-182) e, portanto, anterior à própria colonização. Destas, exclui-se a *Cannabis Sativa*, cujo contato em solo nacional se deu com a chegada das primeiras caravelas portuguesas, com velas e cordames feitas de fibras de cânhamo.

Carlini (2005, p. 315) descreve como o próprio termo “maconha”, atualmente designado para se referir à planta da cannabis e seus produtos, deriva de um rearranjo das letras da palavra “cânhamo”, como segue:

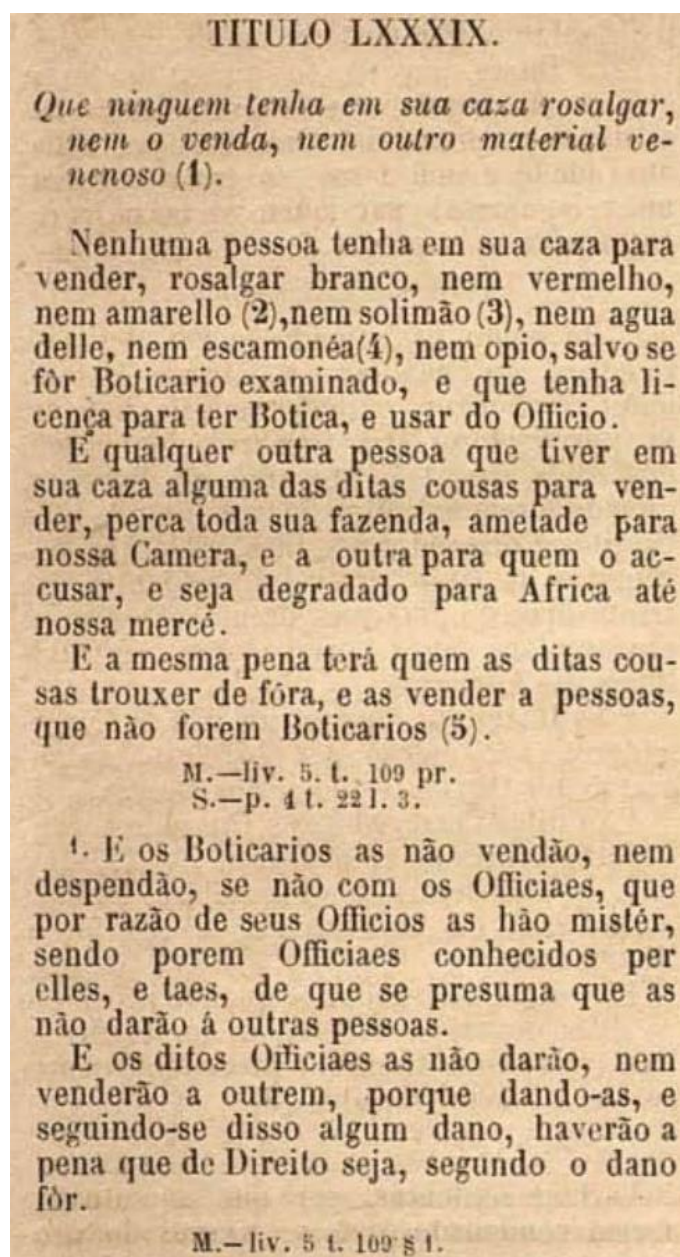
Figura 1 - Maconha como um anagrama da palavra cânhamo



Fonte: Carlini, 2005, p. 315.

Durante a colonização, vigoravam em território brasileiro os regulamentos estabelecidos pela coroa portuguesa: as Ordenações Manuelinas (1521-1525), Ordenações Filipinas (1603), leis, alvarás, decretos, cartas régias, de doação e forais. Destas, em meio às Ordenações Filipinas, identificamos a primeira menção à proibição da posse, venda, fornecimento, cessão sem licença e importação do ópio com penas de caráter financeiro em solo nacional, como segue:

Figura 2 - título LXXXIX, V Livro do “Codigo Phillipino”



Fonte: Senado Federal [s.d.], p. 1240.

Sobremaneira, saliente-se que, por convenção metodológica, as legislações citadas neste estudo sempre aparecerão conforme o português à época de sua elaboração, apontadas com uso de aspas não sendo, contudo, corrigidas em comparação à atual ortografia e gramática da língua portuguesa, e tampouco indicadas por [sic], fato que tornaria o estudo demasiada e desnecessariamente repetitivo.

Dos demais dispositivos, em meio ao “Codigo Brasiliense”, que compila a “Collecção das leis, alvarás, decretos, cartas regias &c., promulgadas no Brasil desde a feliz chegada do

Príncipe Regente N. S. a estes Estados”, o termo “droga” foi identificado em dois contextos. O primeiro, junto no “Alvará sobre os preços das Drogas das Boticas, e sobre os Boticarios” de 5 de novembro de 1808 (*John Carter Brown Library*, 2024a), versa sobre a uniformidade, preparação, composição e preço de medicamentos e drogas, obrigando boticários a praticá-los.

O segundo se refere ao “Alvará, Declarando o de Regimento de 22 de Janeiro do anno passado, e Ordenando, que o Sallario das Visitas das Boticas, e Lojas de Drogas seja de 6:400 reis; e o dobro quando Boticarios forem tambem Droguistas, &c.”, de 30 de janeiro de 1811 (*John Carter Brown Library*, 2024b), determinando o salário de 6.400 réis para as “Visitas das Boticas, e Lojas de Drogas”.

Assim, a análise das legislações coloniais revela um esforço por parte do governo português em regulamentar e controlar o uso de substâncias e medicamentos no Brasil no período colonial, demonstrando preocupação com a qualidade de substâncias e importância de seu comércio desde os primórdios, na tentativa de estabelecer um sistema regulatório mínimo.

5.2. O período imperial (de 1822 a 1888)

Promulgada a independência do Brasil em 1822, tem início uma nova constituinte jurídica nacional, a “Constituição Política Do Imperio Do Brazil”, de 25 de março de 1824 (Brasil, 1824). Em que pese não aludir aos termos “droga” ou “veneno”, sua vigência permitiu substituir as Ordenações Filipinas pelo “Codigo Criminal do Império do Brazil” de 1830 (Brasil, 1830), sendo este o documento embrionário de todos os outros Códigos Penais Brasileiros.

É nesse diploma legal que se identifica as primeiras referências aos termos “droga” e “veneno” em uma legislação de âmbito nacional, ainda que relacionadas de modo subsidiário a outros crimes; como circunstância agravante “Ter o delinquente commettido o crime com veneno” (Brasil, 1830, Art. 16, 2º) e como circunstância qualificadora do crime de infanticídio por fornecer “com conhecimento de causa drogas, ou quaesquer meios para produzir o aborto, ainda que este se não verifique”. As penas eram, ainda, dobradas se o crime “fôr commettido por (...) boticário (Art. 200).

O Código dispõe sobre a embriaguez entre as “attenuantes dos crimes” (Art. 18, 9º), e descreve a inimputabilidade de “loucos de todo o gênero” (Art. 10, 2º), devendo ser “recolhidos ás casas para elles destinadas, ou entregues ás suas familias” (Brasil, 1830, Art. 12). Neste ponto, chama à atenção a proximidade do termo à análise de Foucault sobre a loucura como prática de exclusão e confinamento social:

É bem sabido que o poder absoluto fez uso das cartas régias e de medidas de prisão arbitrárias; é menos sabido qual a consciência jurídica que poderia animar essas práticas

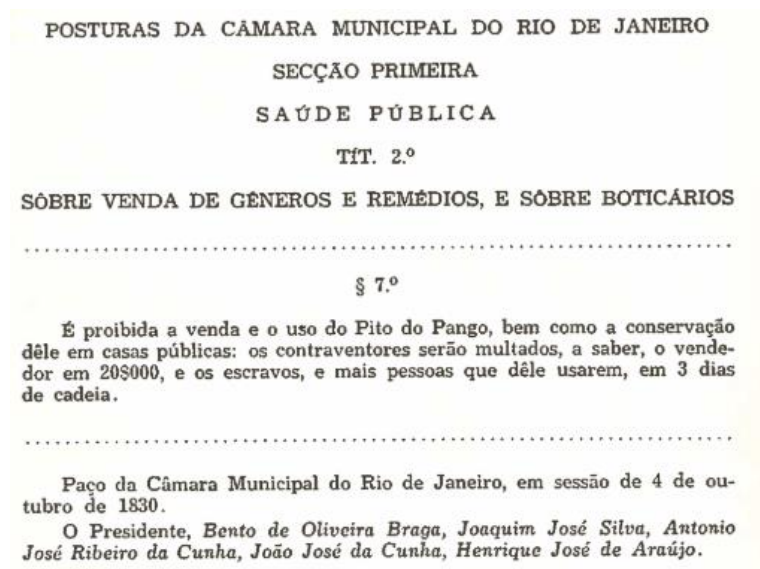
(...) entre os muros do internamento que Pinel e a psiquiatria do século XIX encontrarão os loucos; é lá — não nos esqueçamos — que eles os deixarão, não sem antes se vangloriarem por terem-nos "libertado" (...) esses lugares nos quais cento e cinquenta anos antes se pretendeu alojar os miseráveis, vagabundos e desempregados (...) esse assunto esteve, no entanto, ligado à ordem pública; punha em causa uma espécie de estatuto moral universal (...) essas penas serão aplicadas a todos os que utilizarem poções ou venenos, "quer ocorra a morte ou não". (...) Como se, por baixo de uma regra jurídica severa, se tramasse aos poucos uma prática e uma consciência sociais de um tipo bem diferente que percebem nessas condutas uma significação bem diversa. (...) a mágica vê-se esvaziada de toda sua eficácia sacrílega: ela não mais profana, ilude (...) cega os que não têm o espírito reto nem uma vontade firme. (...) Ela pode ser o veículo de crimes reais, mas em si mesma não é nem um gesto criminoso, nem uma ação sacrílega. Despida de seus poderes sacros, ostenta apenas intenções maléficas: uma ilusão do espírito a serviço das desordens do coração (...) por uma adesão que não é mais uma peripécia ritual, mas evento e escolha individual (...) O mundo das operações onde se defrontavam perigosamente o sagrado e o profano desaparece; está nascendo um mundo onde a eficácia simbólica se reduz a ilusórias imagens que ocultam mal a vontade culpada. Todos esses velhos ritos da magia, da profanação, da blasfêmia, todas essas palavras, doravante ineficazes, deslizam de um domínio da eficácia onde tinham sentido para um domínio da ilusão onde se tornam sem sentido e condenáveis ao mesmo tempo: o da insanidade (Foucault, 1972, pp. 55-110).

O enfoque narrado destaca a fragilidade do potencial concedido pelo legislador ao direito penal para que controle e isole comportamentos de maneira abstrata, permitindo-lhe atribuir traços de uma loucura presumida, que facilmente se associa a práticas religiosas e ritualísticas de culturas diversas que, por sua vez, englobam outros fatores de segregação, como raça, origem ou condição social.

A mesma abordagem seria retomada anos mais tarde sob uma nova roupagem, como destaca Baratta (1993, pp. 198-199, tradução nossa), ao descrever como a estereotipização de uma “subcultura desviada” do criminoso norteia a auto reproduzibilidade do proibicionismo de condutas (“una profecia que se autorrealiza”), ainda que estas não constituam graves problemas, ou mesmo problemas concretos, no mundo real.

Um exemplo concreto do potencial de exclusão e confinamento de práticas legislativas da época reside na aprovação, em 04 de outubro de 1830, da postura nº 7 do Título II da Seção Primeira do Código de Posturas Municipais da Corte no Rio de Janeiro, colocando o Brasil como pioneiro mundial na promulgação de uma legislação específica para proibir o uso da *cannabis* (Barros; Peres, 2012; Saad, 2019; Dória, 1958):

Figura 3 - Postura nº 7 da Câmara do Rio de Janeiro de 4 de outubro de 1830



Fonte: Dória, 1958, p. 14.

Na legislação exposta, temos ainda que, ao se referir a “escravos e mais pessoas”, o texto legislativo deixa claro a exclusão social e o pensamento existente à época: escravos não eram pessoas, e sim propriedades. Indo além, o termo “pito do pango” provém de escravos oriundos do Pungo, distrito africano do Congo (Parreiras, 1958, p. 245) revelando, assim, os alvos reais da proibição: “africanos congos, angolas e benguelas (...) e a população negra da cidade (...) com ênfase nos centro-africanos” (Souza, 2022, p. 89-91).

No ano seguinte passaria a vigorar no Brasil a Lei s/n de 07 de novembro de 1831, coloquialmente denominada por “Lei Feijó”, declarando “livres todos os escravos vindos de fôra do Imperio”, e impondo “penas aos importadores dos mesmos escravos” (Brasil, 1931). Criminaliza-se, portanto, o tráfico de escravos, e o termo traficante, outrora “benéfico” ao Estado brasileiro no fluxo de mão de obra, adquire uma conotação negativa.

De fato, Cypreste (2021 pp. 139-140) destaca, por meio dos estudos de Bezerra Neto (2009), como os termos “tráfico” e “traficante” migraram desde uma conotação de “tráfego de pessoas” e “transporte de mercadorias”, enquanto atividade lícita, para um significado de “negócios indecorosos, ilícitos e sem lisura” após sua proibição. Esta é a forma como os entendemos contemporaneamente

5.3. A República (de 1890 a atualmente)

5.3.1. O Código Penal dos Estados Unidos do Brasil (de 1890 a 1932)

Após a abolição da escravatura no ano de 1888, com a queda do Império e consequente Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, promulga-se em território nacional o “Código Penal dos Estados Unidos do Brasil”, em meio ao Decreto Nº 847 de 11 de outubro de 1890 (Brasil, 1890). Robustecendo à maior preocupação com os aspectos proibicionistas do Estado Republicano do que na inauguração magna do momento político-social, apenas no ano seguinte seria promulgada a “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil” (Brasil, 1891).

Assim, o conteúdo deste Código Penal foi fortemente influenciado pelo positivismo, atribuindo ao direito penal a dualidade de luta do “bem contra o mal” (Cypreste, 2021), além de características da clássica criminologia lombrosiana (Barros; Peres, 2012). É nele que se identifica a primeira menção em uma legislação nacional sobre “substâncias venenosas” com uma conotação de tráfico potencial: “Expôr à venda, ou ministrar, substancias venenosas, sem legitima autorização e sem as formalidades prescriptas nos regulamentos sanitários”, com pena de “multa de 200\$ a 500\$000” (Art. 159).

Quanto à embriaguez, culminava-se a pena de “prisão celular por quinze a trinta dias” pelos atos de “Embriagar-se por habito, ou apresentar-se em publico em estado de embriaguez manifesta” (Art. 396.) ou “Fornecer a alguém, em lugar frequentado pelo publico, bebidas com o fim de embriagal-o” (Art. 397). Há, pois, um endurecimento legislativo ao abuso de álcool (prisão celular) em comparação à Constituição do Império de 1824 (atenuante de crimes), e penas mais pesada para embriaguez (prisão) do que para o tráfico (multa).

Sob a ótica cultural, previa a pena de pena de “prisão celular por um a seis mezes e multa” à prática de “espiritismo, a magia e seus sortilégios, usar de talismans e cartomancias (...) inculcar cura de molestias curaveis ou incuraveis” (Art. 157) bem como por “Ministrar, ou simplesmente prescrever, (...) substancia (...) exercendo assim, o officio do denominado curandeiro” (Art. 158).

Destaque-se que até os dias atuais, em 2024, no Art. 284 do Código Penal de 1940 (Brasil, 1940), o curandeirismo ainda é descrito como crime tipificado:

Art. 284 - Exercer o curandeirismo: I - prescrevendo, ministrando ou aplicando, habitualmente, qualquer substância; II - usando gestos, palavras ou qualquer outro meio; III - fazendo diagnósticos: Pena - detenção, de seis meses a dois anos. Parágrafo único - Se o crime é praticado mediante remuneração, o agente fica também sujeito à multa (Brasil, 1940).

Como é possível inferir, as proibições relacionadas nos artigos 157 e 158 do Código Penal de 1890 (Brasil, 1890) representam uma revisita às práticas de segregação social por via legislativa iniciadas no Código Criminal do Império de 1830, substituindo o termo “loucos de todo o gênero” (Brasil, 1830, Art. 10, 2º) por práticas culturais e religiosas mais assertivamente relacionadas a indígenas e africanos, como o “espiritismo, a magia e o curandeirismo”.

Ratificando esse entendimento, o mesmo dispositivo (Brasil, 1890) destina capítulo próprio para os casos de “vadios e capoeiras” (Capítulo XIII) punindo-os, respectivamente, com penas de prisão de quinze a trinta dias, e de dois a seis meses por “Fazer nas ruas e praças publicas exercicios de agilidade e destreza corporal conhecidos pela denominação capoeiragem”, agravada por “pertencer o capoeira a alguma banda ou malta”, e sendo aplicada em dobro aos “chefes, ou cabeças” (Art. 402).

A discriminação e proibição da capoeira vigorou até meados dos anos de 1930 no Brasil, sendo atualmente reconhecida como um bem cultural brasileiro pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN, 2008), e como Patrimônio Imaterial da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Diversos autores reforçam os aspectos segregacionistas de tais proibições, descrevendo como o Candomblé era considerado, à época, uma forma de “baixo espiritismo” (Barros; Peres, 2012, p. 12), ou como um “perigo social”, capaz de levar seus praticantes “a um passo da loucura” (Saad, 2019, pp. 408-409). Em complemento, Maggie salienta que:

desde os primeiros momentos da formação da República, o combate à feitiçaria e ao curandeirismo figurou como parte importante do processo que buscava estabelecer a ordem pública. Embora a República tivesse como ideal a laicização do Estado, profissões e crenças que ultrapassassem os limites da Igreja Católica deveriam ser controladas e o que se via era um enorme contingente de afrodescendentes em meio aos batuques, sambas e festas religiosas negras (Maggie, 1992, p. 87 apud Saad, 2019, p. 137).

Retornando a Foucault (1972, p. 86) vemos, então, a República, desde seus primórdios, absorver a ideia de que as “virtudes” devam ser assunto do Estado, cabendo à autoridade das leis impô-las em “uma espécie de soberania do bem em que triunfa apenas a ameaça, e onde a virtude (...) só tem por recompensa o fato de escapar ao castigo (...) [sendo] imposta pela força a todos os suspeitos de pertencer ao mal”.

No ano de 1915, em meio à primeira guerra, o Decreto Nº 11.481, de 10 de fevereiro de 1915 (Brasil, 1915), promulga os resultados da I Convenção Internacional do Ópio de Haia no

país, sendo esta a primeira vez que a cocaína aparece em uma legislação nacional em um contexto de impedir seu abuso pois, como visto, o Código Penal de 1890 apenas fazia menção a “substâncias venenosas” em seu Art. 159.

Reconhecendo os malefícios relacionados internacionalmente, em complemento ao Decreto Nº 11.481 de 1915 (Brasil, 1915), o Decreto nº 4.294, de 6 de julho de 1921 (Brasil, 1921) determina, de modo assemelhado ao Código Penal de 1890, a pena de multa para os casos de “Vender, expôr á venda ou ministrar substancias venenosas, sem legitima autorização” (Art. 1º).

No “Paragapho único”, inova, ao relacionar a pena de “prisão cellular por um a quatro anos” para os casos em que “a substancia venenosa tiver qualidade entorpecente, como o opio e seus derivados; cocaína e seus derivados” sendo este, portanto, o primeiro dispositivo a cominar especificamente penas ao tráfico de cocaína em âmbito nacional.

Quanto à embriaguez, pune com multa, “O dobro em cada reincidencia” os atos de “Apresentar-se publicamente em estado de embriaguez que cause escandalo, desordem ou ponha em risco a segurança propria ou alheia” (Art. 2º) e com “internação por tres mezes a um anno” o ato de “Embriagar-se por habito” (Art. 3º). Temos, portanto um abrandamento de pena de embriaguez em comparação ao Código Penal de 1890, que previa prisão de quinze a trinta dias para embriagues habitual ou “apresentar-se em publico em estado de embriaguez manifesta” (Brasil, 1890, Art. 396.)

Concomitantemente, o Decreto nº 20.930, de 11 de janeiro de 1932 (Brasil, 1932a) estabelece normas para fiscalizar o comércio de drogas, alterando o termo “substâncias venenosas”, do Código Penal de 1890 para “substâncias tóxicas entorpecentes em geral”, além de regular sua entrada no Brasil. Replica o rol de substâncias afirmados na Convenção Internacional de 1925, introduzindo, pela primeira vez em uma legislação de nacional, o termo “*canabis indica*” (Art. 1º).

Quanto à “toxicomania ou a intoxicação habitual por substâncias entorpecentes”, prevê a necessidade de “notificação compulsória” (Art. 44), com internação obrigatória se houve “necessidade de tratamento adequado ao enfermo, ou a bem dos interesses de ordem pública” (Art. 45, § 1º), e também aos casos “de condenação por embriaguez habitual” (Art. 45, § 2º, a).

Atribui ao Departamento Nacional de Saúde Pública a função de controlar e atualizar a listagem de substâncias capazes de alterar comportamentos (Art. 1 Par. único), nos moldes do que é feito atualmente pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) com a lista de substâncias entorpecentes, psicotrópicas, precursoras e outras sob controle especial, editadas

periodicamente junto ao Anexo I da Portaria SVS/MS nº 344, de 12 de maio de 1998 (ANVISA, 2024).

Não realiza distinção entre usuário e traficante, prevendo aos atos de “vender, ministrar, dar, trocar, ceder, ou proporcionar substâncias entorpecentes” (Art. 25)” a penas de cinco anos de prisão celular e multa; quatro se tráfico internacional (“Importar entorpecentes por via aérea, ou postal” - Art. 30). Quanto à posse de drogas (Quem for encontrado tendo consigo, em sua casa, ou sob sua guarda – Art. 26), prevê pena de três a nove meses de prisão e multa. Inexistem, para todos os casos “a suspensão da execução da pena” e o “livramento condicional” (Art. 35), sendo inafiançáveis (Art. 33) os crimes de tráfico (Art. 25) e tráfico internacional (Art. 30), aplicando-se penas “em dobro nos casos de reincidência” (Art. 39).

Fica evidente, portanto, um endurecimento da pena máxima associada ao tráfico de drogas em comparação ao Decreto 4.294 de 1921, passando de quatro para cinco anos de prisão. Outras diferenças concernem à separação entre as condutas de tráfico e posse; e a embriaguez habitual ser punida com internação, em detrimento à prisão (Brasil, 1890) ou multa (Brasil, 1921), podendo representar uma melhor compreensão de seu viés patológico.

Com relação ao aparecimento da “*canabis indica*” no rol de substâncias controladas, relatos históricos atribuem o fato à participação do delegado brasileiro presente durante a II Convenção do Ópio, Dr. Pedro Pernambuco, ao declarar que “a maconha é mais perigosa que o ópio”⁵. Diversos autores (Carlini, 2005; Barros e Peres, 2011; Chaibub, 2009; Silva, 2013) colocam o discurso como origem do proibicionismo mundial de *cannabis*, sendo essa sua “grande inovação” (Paiva, 2018, p. 100). De fato, uma análise ao Decreto nº 22.950 de 18 de julho de 1933 ratifica a participação do Dr. Pernambuco, descrito como “professor substituto da Faculdade de Medicina da Universidade do Rio de Janeiro” (Brasil, 1933), como segue:

Figura 4 – Registro de participação de Pedro Pernambuco na II Convenção do Ópio

O PRESIDENTE DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL:

O Dr. Humberto GOTUZZO, Médico chefe da assistência aos alienados do Rio de Janeiro;

O Dr. Pedro PERNAMBUCO, Professor substituto da Faculdade de Medicina da Universidade do Rio de Janeiro.

Fonte: Brasil, 1933, p. 31

⁵ Cabe destacar que, em pesquisas, não foi possível obter acesso direto aos anais das falas da Conferência sendo esta, portanto, uma citação por fontes indiretas à Convenção de 1931.

Curiosamente, e talvez não por acaso, o local de seu ofício, Rio de Janeiro, é o mesmo de onde noventa e cinco anos antes (1830) era promulgada a primeira proibição mundial ao “pito do pango” (Brasil, 1958). Ainda de simetria indelével, a introdução do termo por um médico brasileiro ocorre no momento histórico onde a teoria eugenista da degenerescência⁶ se encontrava em seu ápice em âmbito nacional (Carneiro, 2019).

Destaque-se as palavras de Ribeiro *et al.*:

Rio de Janeiro e São Paulo eram as cidades que mais sentiam as transformações(...) De antemão, suas ideias atribuíam à “diversidade étnica” a razão para o pouco desenvolvimento econômico e social do país: os intelectuais questionavam que tipo de nação poderia ser formada a partir da mistura de brancos, negros e índios, com uma população doente, analfabeta e miserável. (...) Os médicos acabaram se tornando arautos da eugenia no Brasil (...) sem se preocupar em diferenciar problemas decorrentes da pobreza e falta de saneamento daqueles genéticos. (Ribeiro *et al.*, 2019, pp. 215-216).

Reforçando esse entendimento, uma pesquisa adicional realizada no estudo “Canabismo ou Maconhismo” (Parreiras, 1958, pp. 243-281), encomendado pela Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes, a qual compunha, à época, o Dr. Pedro Pernambuco Filho, revela a utilização de adjetivos questionáveis direcionados a pessoas que participaram do universo do estudo, como: “gorduchinha” (p. 255); “maloqueiro”, “malandro”, “ladrão”, “homicida” e “meretriz” (p. 256); assim como a “Conceituação da Loucura Canábica” (p. 263), um termo genérico de classificação utilizado para segregação, como visto anteriormente nesta pesquisa (Foucault, 1972).

O mesmo estudo ainda apresenta, mais assertivamente, o viés racista de sua elaboração, ao afirmar que:

O canabismo foi, seguramente, introduzido no Brasil pelo negro escravo, com a escravatura (...) De fato, ninguém melhor que o negro, na sua natural indolência, para se habituar ao fumo de uma droga nativa, de fácil plantio e que lhe dava aspectos enganadores de coragem e de uma vida melhor (Parreiras, 1958, pp. 244-245).

Por fim, temos que das 120 pessoas estudadas, 22 foram categorizadas como “côr ignorada”. Das 98 restantes, 71 classificam-se como “faiodermos” (pardos) e “melanodermos” (pretos). Logo, mais de 72% do universo da amostra identificável é composto de pessoas não “leucodérmicas” (não brancas) (p. 258), com profissões historicamente associadas a classes

⁶ A teoria da eugenia defendia a melhoria da qualidade populacional por meio do controle e seleção racial, incluindo a esterilização forçada de deficientes, mestiços e portadores de doenças. Promovia a ideia, absurda, de que o estado deveria intervir na reprodução para selecionar as “qualidades” de sua população.

menos favorecidas, como “sapateiro, (...) garçon, (...) carregador” (p. 255), “engraxate, (...) barqueiro, (...) pedreiro” (p. 256).

Coloca-se em dúvida, portanto, a imparcialidade do estudo e da Academia Nacional de Medicina à época e, conseqüentemente, também dos objetivos por trás da colocação do proibicionismo da *cannabis* em nível mundial. Desconfia-se, pois, de um papel significativo do controle e repressão a certas populações na construção desse discurso proibicionista, mascarando suas motivações racistas sob uma fachada de preocupação com a saúde e a ordem pública que ainda hoje reverberam nas políticas de drogas.

5.3.2. A Consolidação das Leis “Penaes” (de 1932 a 1938)

Ainda em 1932, a “consolidação das Leis Penaes”, instituída pelo Decreto N° 22.213 de 1932, estabelece o “Codigo Penal Brasileiro, completado com as leis modificadoras em vigor” (Piragibe, 1932) como legislação nacional de referência em matéria penal, em detrimento ao Código Penal de 1890. O documento substituiu o termo “substância venenosa” por “substância tóxica de natureza analgésica ou entorpecente” (Brasil, 1932b, Art. 159) junto ao código penal, à semelhança do termo introduzido pelo Decreto nº 20.930/1932 (Brasil, 1932a).

Em seu Artigo 159, a nova legislação passa a diferenciar as condutas de traficar (“Vender, ministrar, dar, trocar, ceder, ou, de qualquer modo, proporcionar substancias”) da posse (“quem fôr encontrado tendo comsigo, em sua casa, ou sob sua guarda”) atribuindo-lhes penas diferentes, “de prisão cellualar por um a cinco annos e multa” e “de prisão cellualar por tres a nove mezes” (Brasil, 1932b, p. 48), respectivamente.

Prevvia ainda a pena de “quatro annos além das fiscais” para o tráfico internacional (“Importar entorpecentes por via aérea, ou postal” – Art. 159, § 4°), e igualava a tentativa ao crime consumado (§ 8°), com penas em dobro nos casos de reincidência (§ 9°). Quanto a mendigos e ébrios (capítulo XII), as punições foram reduzidas de “oito a trinta dias” para “quinze a trinta dia” de prisão se apto (Art. 391); sendo mantida a pena de “cinco a quinze dias” de prisão se inapto (Art. 391).

Com relação à embriaguez, as penas de prisão de 15 a 30 dias foram alteradas para multa, o dobro por reincidência (Art. 395), e a internação por embriaguez habitual deveria ter a duração de três meses a um ano em estabelecimento correcional (Art. 396), demonstrando o início de uma maior tolerância ao uso de álcool, com redução significativa das penas atribuídas.

A nova lei mantém o conteúdo discriminatório com base na estereotipização de grupos marginalizados já relacionada, e cita os “vadios e capoeiras” (Capítulo XIII), como “indivíduos

(...) que, sem meios de subsistência (...) vagarem pela cidade na ociosidade” (Art. 399), punindo-os com pena de seis meses a dois anos de residência em colônia Correcional, maior do que a atribuída previamente em meio ao Código Penal de 1890, de prisão de quinze a trinta dias.

Mantém, igualmente, as práticas de segregação social por via legislativa iniciadas no Código Criminal do Império de 1830 (“loucos de todo o gênero”) e reforçadas no Código Penal de 1890 (“espiritismo, a magia e o curandeirismo”), ao reproduzir a pena “de prisão celular por um a seis meses e multa” do Código Penal de 1890 para quem “Praticar o espiritismo, a magia e seus sortilégios, usar de talismans e cartomancias” (Art. 157), e para quem exercer “o offício do denominado – curandeiro” (Art. 158).

No ano de 1934, atualizando a legislação nacional sobre drogas após a promulgação dos resultados finais da II Convenção Internacional do Ópio e pelo Decreto N° 22.950, de 18 de julho de 1933 (Brasil, 1933), ocorrida a Convenção de Limitação de Genebra de 1931, a ser seria promulgada pelo Decreto N° 113, de 13 de outubro de 1934 (Brasil, 1934a); o Decreto nº. 24.505 de 29 de junho de 1934 (Brasil, 1934b), modifica artigos do Decreto 20.930 de 1932 (Brasil, 1932a), para incluir no rol de substâncias controladas em âmbito nacional as novas formas de apresentação: os sais de morfina e sais de cocaína (Brasil, 1934b, Art.1º, II e III).

Indo além, o dispositivo relaciona como drogas “As substancias mencionadas (...) mesmo quando produzidas por via synthetica” (Brasil, 1934b, Art.1º, 2.), sendo esta a primeira menção identificada a drogas sintéticas em âmbito nacional neste estudo. Adicionalmente, relaciona a organização de campanhas “contra a toxicomania, adoptando todas as medidas para impedir o seu desenvolvimento e para combater o trafico ilícito” (Art.15, c).

Colocando em prática as orientações da Convenção de limitação de Genebra de 1931, em preparação para a Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas de 1936, e considerando a necessidade de coordenar as atividades fiscalizadora e repressiva de caráter permanente, facilitando a colaboração do governo brasileiro com a Liga das Nações; em meio ao Decreto N° 780, de 28 de abril de 1936, é criada a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecente (CNFE), que existiria até 1970.

Subordinada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), possuía o objetivo de “cuidar da hygiene mental e incentivar a lucta contra os venenos sociaes”, estudar e fixar normas gerais de fiscalização do cultivo, produção, preparo, comércio (exterior e interior), incluída a compra e venda; assim como de repressão ao tráfico e uso ilícitos de drogas entorpecentes (Art. 3º) cabendo-lhe consolidar as leis em vigor (Art. 4º). Criado no governo Vargas, a iniciativa buscava

maior alinhamento do Brasil às políticas defendidas pelos EUA na sistematização dos serviços de repressão.

5.3.3. A Lei de Fiscalização de Entorpecentes (de 1938 a 1940)

Com a instauração do Estado Novo na República dos Estados Unidos do Brasil, em 10 de dezembro de 1937, ocorre a supressão da Constituição de 1934, e consequente instauração da Constituição de 1937 (Brasil, 1937), também conhecida como “a Polaca”, em função da sua inspiração em autocracias europeias.

Nesse contexto, o Decreto Nº 2.994 de 17 de agosto de 1938 promulga em solo nacional a Convenção para representação do tráfico ilícito das drogas nocivas de 1936, internalizando a necessidade de “punir severamente, e sobretudo com pena de prisão ou outras penas privativas de liberdade” a produção, o comércio e distribuição de substâncias proibidas (Brasil, 1938, Art. II).

Como resultado, no mesmo ano, coordenado pela recém-criada Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE), aprova-se o Decreto-Lei nº 891 de 25 de novembro de 1938, ou “Lei de Fiscalização de Entorpecentes”, buscando consolidar as ações de prevenção, tratamento e repressão de drogas, em “uma legislação capaz de regular eficientemente a fiscalização de entorpecentes” (Brasil, 1938b).

Considerada por Silva (2015, p. 101) como um “avanço na harmonização da legislação brasileira sobre drogas”, esta é “a primeira norma legal a tratar a tratar do assunto” (MJSP, 2021) de uma possível política sobre drogas. Seu conteúdo relaciona substâncias entorpecentes em geral (Capítulo I) de modo mais extenso do que as legislações anteriores, ao também descrever as apresentações de “sais e preparações” (Art. 1) para as substâncias; em claro espelhamento ao *Harrison Narcotics Tax Act* (1914) e à *Marihuana Tax Act* (1937) dos Estados Unidos.

Proibia o “ópio bruto, o ópio medicinal, e suas preparações, exceto o elixir paregórico e o pó de Dover⁷” (Art. 1º, I), demonstrando a contínua aceitação medicinal do uso do ópio, na medida em que proibia categoricamente o “cânhamo *cannabis* sativa e variedade índica (Maconha, meconha, diamba, liamba e outras denominações vulgares)” (Art. 1º, XV).

Tal qual o artigo 159 da Consolidação das Leis Penais (Brasil, 1932b), o Capítulo IV da Lei de Fiscalização de Entorpecentes manteve a diferenciação entre as condutas de tráfico (“vender, ministrar, dar, deter, guardar, transportar, enviar, trocar, sonegar”) e cultura (“plantar,

⁷ O pó de Dover era uma mistura de ópio, sal, tártaro, alcaçuz e ipecacuanha e paregórico. Uma fórmula modificada, com a denominação de Elixir Paregórico continha ópio, mel, cânfora, anis e vinho, publicada na Farmacopéia de Londres de 1721 (Duarte, 2005, p. 142, tradução nossa).

cultivar, colher”), punindo-as com um a cinco anos de prisão e multa (Art. 33) da posse (“Ter consigo (...) ou possuir em seus estabelecimentos”, atribuindo-lhe pena de “um a quatro anos de prisão e multa (Art. 35).

Ademais, dá-se início à criminalização penal formal do usuário, com a inclusão explícita do verbo do tipo “consumir” junto ao artigo 33, equiparando a conduta de uso ao tráfico de entorpecentes, com as mesmas penas cominadas: de um a cinco anos de prisão e multa. Como consequência direta, tem início um encarceramento em massa de usuários que, tratados como criminosos em potencial, se tornam um problema com efeitos até os dias atuais.

O artigo 2º, §2 relaciona a possibilidade da “cultura dessas plantas” pela União, se “necessário, para fins terapêuticos” com parecer da CNFE, permitindo ao governo estudar métodos de extração de alcaloide do ópio na finalidade de se tornar independente de fornecedores internacionais (Carvalho, 2014, p. 31), o que acabaria se tornando um problema real em meio à Segunda Guerra mundial.

Por fim, destaque-se que a opção relativa às ações de prevenção e tratamento, tão efusivamente enunciadas no preâmbulo do documento, se limitaram à “internação obrigatória ou facultativa por tempo determinado ou não” (Art. 29) no caso de abuso de drogas ou álcool (“toxicomania ou a intoxicação habitual”).

5.3.4. A Segunda Guerra Mundial (de 1939 a 1945)

De 1939 a 1945, a Segunda Guerra Mundial ocasionou a escassez dos estoques de ópio, morfina e cocaína no mundo pela sua alta demanda em meio ao conflito, na analgesia ou mesmo fuga da realidade do conflito. Amplamente suprido por indústrias alemãs como *Merck* e *Bayer* (Carvalho, 2013, p. 67), o mercado se viu desabastecido em função das disparidades beligerantes e econômicas.

Na Alemanha, a falta de opiáceos e coca migrou a produção para as metanfetaminas, notadamente o *Pervitin*, pela *Temmler Werke*. Com seus efeitos de aumento da resistência, vigília e foco, a droga se tornaria essencial à tática de guerra relâmpago alemã (*Blitzkrieg*) no início da guerra. A longo prazo, as drogas sintéticas se tornariam um grave problema na Europa, que até hoje possui relevância no fluxo mundial deste tipo de droga.

No período da Guerra, buscando sanar a escassez, cogitou-se no Brasil o plantio incentivado de papoula. No entanto, a ação dos Estados Unidos pôs fim à empreitada, na promessa de fornecimento desde que não houvesse plantios nacionais, como comprova o trecho

do Relatório Ministerial de 1944 assinado pelo então Ministro das Relações Exteriores Oswaldo Aranha:

Ocupou-se, também a Comissão da falta, no mercado brasileiro de ópio e seus derivados, o que provocava grandes dificuldades para a fabricação dos medicamentos com essas substâncias. Dada a impossibilidade de importá-las dos mercados europeus (...) comprometendo-se o Governo americano a fornecê-las desde que não consentíssemos na plantação, no Brasil, da papoula de ópio, recurso em que se havia cogitado para sanar a falta desse produto (Brasil, 1944 *apud* Carvalho, 2013, p. 69).

5.3.5. O Código Penal de 1940 (de 1940 a atualmente)

Ainda em meio ao conflito mundial, no ano de 1940, promulga-se o Decreto-lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que estabelece o Código Penal vigente até os dias atuais, em substituição à “Consolidação das Leis Penais” (Brasil, 1932) e à Lei de Fiscalização de Entorpecentes (Brasil, 1938b).

Nesse dispositivo, identifica-se o crime de comércio clandestino ou facilitação de uso de entorpecentes, com verbos do tipo como seguem: “Importar ou exportar, vender ou expor à venda, fornecer, ainda que a título gratuito, transportar, trazer consigo, ter em depósito, guardar, ministrar ou de qualquer maneira entregar ao consumo substância entorpecente, sem autorização” (Art. 281), sendo-lhe atribuída a pena de “reclusão, de um a cinco anos, e multa” (Brasil, 1940).

Como também é possível perceber, o novo Código Penal de 1940 excluiu o verbo “consumir” de seus tipos penais, revertendo a criminalização do uso iniciada no Art. 33 da Lei de Fiscalização de Entorpecentes (Brasil, 1938). Porém, para Carvalho (1996, p. 33), a escolha do termo “de qualquer maneira” não ocorre ao acaso, mas representa uma estratégia legislativa de formalizar uma norma penal em branco na questão de drogas, sob desculpa de que permitiria “tutelar o bem ‘saúde pública’ com maior agilidade, porque o ato administrativo é menos moroso que a modificação e/ou publicação de leis penais”.

Merece, ainda, destaque, a replicação no Código Penal de 1940 do crime de “Curandeirismo”, entendido como prescrever, ministrar ou aplicar qualquer substância (I), utilizar gestos, palavras ou qualquer outro meio; fazer diagnóstico (III), com pena de detenção, de seis meses a dois anos; tipo penal que permanece vigente até os dias atuais.

Percebe-se, portanto, como formas pretéritas de segregação social e racial ainda se encontram estruturados na sociedade. Apenas a título exemplificativo, atualmente inúmeras religiões, inclusive as cristãs se utilizam de “gestos, palavras e outros meios” com significado de cura em seus cultos. Logo, caso esta lei fosse interpretada *ipsis litteris*, uma grande perseguição

religiosa deveria ser instaurada no país, uma impossibilidade no estado democrático de direito, ressaltando o absurdo com que o assunto era (e de certa forma ainda é) tratado.

Em 1941, o Decreto-Lei nº 3.114 de 13 de março, que dispõe sobre fiscalização de entorpecentes, reformula a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE), tornando-a o órgão máximo diretivo na condução da regulamentação de drogas no país, com poder de polícia, e participação das Forças Armadas e do Ministério da Justiça.

Sua criação vincula-se fortemente à nova ordem mundial proibicionista em meio à Segunda Guerra, de modo que o ópio, a cocaína e a *cannabis* passam, cada vez mais, a serem limitadas a usos terapêuticos. Internalizando este modelo no país, o Decreto-Lei nº. 4.720, de setembro de 1942 “fixa normas gerais para o cultivo de plantas entorpecentes e para a extração, transformação e purificação dos seus princípios ativo-terapêuticos” (Brasil, 1942).

Prevía, ainda, a possibilidade de a União fornecer concessão a firmas particulares para a cultura de plantas entorpecentes e para a extração e exploração dos seus princípios ativos, com finalidade terapêutica (Art. 1º), devendo ser requerida autorização ao Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina do Departamento Nacional de Saúde.

Em 1964, sob influência da promulgação em território nacional dos Protocolos de Paris de 1948 em meio ao Decreto Nº 47.908, de 11 de março de 1960 (Brasil, 1960) e da Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, em meio ao Decreto Nº 54.216, de 27 de agosto de 1964 (Brasil, 1964a), a Lei nº 4.451, de 5 de novembro de 1964 (Brasil, 1964b) altera o artigo 281 do Código Penal de 1940.

No *caput* do referido artigo, passa constar o verbo do tipo “Plantar”, reforçando de maneira explícita a criminalização do cultivo de plantas precursoras das substâncias em solo nacional. Ademais, não houve diferenciação entre os crimes de “tráfico” e “posse” e, novamente, a criminalização do usuário fora desconsiderada.

Não obstante, não tardaria até que o Decreto-Lei Nº 385, de 26 de dezembro de 1968 introduzisse a criminalização usuário ao penalizar aquele que “traz consigo, para uso próprio substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica” (Art. 281, § 1º, III), sendo-lhe atribuída a mesma pena do tráfico, de “reclusão, de um a cinco anos, e multa”. Atribui, ainda, a mesma pena do tráfico aos casos de “matérias-primas” (§ 1º, I) e “cultivo de plantas” (§ 1º, II) com a mesma destinação (Brasil, 1968).

Para Carvalho, até o Decreto-Lei Nº 385 de 1968:

a interpretação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, (...) era de que o art. 281 do Código Penal não abrangia os consumidores. (...) A descriminalização do uso, operada pela via jurisprudencial, gerava situação que “(...) suscitava preocupações no

âmbito da repressão (...)”, logo, “(...) o legislador brasileiro optou pela medida drástica de identificar, na mesma categoria, todos os envolvidos com tóxicos, independentemente do grau da sua participação” (...) [mas] Contrariando toda orientação internacional e rompendo com o próprio discurso oficial fundamentado pela ideologia da diferenciação, o Decreto-lei 385/68 estabelecia a mesma sanção para traficante e usuário, ainda que o último fosse dependente (Carvalho, 1997, pp. 31-34).

Indo além, na prática, a presença da norma penal em branco “substância entorpecente, ou que determine dependência física ou psíquica” presente no *caput* do artigo 281 viabilizou que a avaliação do potencial da droga em causar dependência física e/ou psíquica ocorresse por laudo toxicológico, criando uma desnecessidade de publicizar lista de substâncias proibidas, e legitimando uma “total violação das garantias individuais” (Carvalho, 1997, p.33).

Em meio à Ditadura Militar, o Decreto-Lei nº 1.004, de 21 de outubro de 1969, buscou estabelecer um novo Código Penal no Brasil. De forte cunho punitivo, previa a similitude entre o comércio, a posse e facilitação de uso (Art. 314), as matérias-primas ou plantas destinadas à preparação de entorpecentes (I e II) e o usuário (“Porte de entorpecente para uso próprio”) (III) atribuindo a todos a pena de reclusão, até cinco anos, e multa. Referida Lei nunca chegou, de fato, a vigorar, sendo mantida a vigência do Código Penal de 1940.

Em 1971, sob influência do Tratado Final da Conferência Para a Adoção de um Protocolo em Substâncias Psicotrópicas de 21 de fevereiro, o Art. 23 da Lei Nº 5.726 de 29 de outubro de 1971 altera novamente o artigo 281 do Código Penal, passando a prever como crime o ato de “oferecer”, e alterando a pena máxima para o tráfico, posse e uso (III), de 5 para 6 anos.

Como inovação, a caracterização do artigo 281 foi alterada de “Comércio, posse ou facilitação” para “Comércio, posse ou uso”, atribuindo a mesma pena para os casos de comércio, posse ou uso de “matérias-primas ou plantas” (§ 1º, I); de “cultivo de plantas” (§ 1º, II) e “aquisição de substância” (§ 1º, IV) com a mesma destinação, passando, portanto, a punir o ato da compra; além de prever formas qualificadas do crime (§4º, §6º e § 7º), e o crime de “bando ou quadrilha” (§ 5º).

Por fim, no ano de 1976, o artigo 281 do Código Penal é revogado em benefício de uma legislação especial para tratar de drogas no Brasil: a Lei 6.338 de 21 de outubro de 1976 (Brasil, 1976), que recrudescu o ordenamento jurídico nacional aplicável a drogas, grande parte sob influência da declaração de “guerra às drogas” de 1971 pelo então presidente americano Richard Nixon.

5.3.6. Lei 6.368/1976 (de 1976 a 2006)

Inaugurando “uma série de esforços para consolidar a política de drogas brasileira” (MJSP, 2021), a Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, também conhecida como “Lei de Tóxicos”, dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica (Brasil, 1976).

Para Carvalho (1997) a inovação legislativa representa um enfraquecimento do discurso médico-jurídico associado à repressão, dando lugar a um sistema de narrativa majoritariamente jurídico-política de proibição que busca inimigos internos, com foco no produtor e no traficante, mas que, baseada em uma “ideologia da Defesa Social”, prevê clara distinção entre o traficante e usuário.

Nesse sentido, sob o escopo da repressão, a Lei internaliza a “guerra às drogas” em âmbito nacional, com penas muito mais severas para traficantes, passando de um a seis para (Brasil, 1940, Art. 281) de três a quinze anos de reclusão (Brasil, 1976, Art. 12). A tipificação de tráfico também passa a conter uma gama mais ampla de verbos, como seguem: “Importar ou exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda ou oferecer, fornecer ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar” (Art. 12).

Quanto ao usuário, o artigo 16 define para os atos de “Adquirir, guardar ou trazer consigo, para o uso próprio” a pena de detenção, de seis meses a dois anos, e multa, criando artigo distinto do traficante e arrefecendo fortemente a punição anteriormente atribuída, de “reclusão, de um a cinco anos, e multa” (Brasil, 1940, Art. 281).

No entanto, sobre medidas de prevenção ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que causem dependência, a Lei se limita a tratar do tema em seu Capítulo I, atribuindo a toda pessoa física ou jurídica o dever de colaborar na prevenção e repressão (Art. 1º), proibindo o plantio, a cultura, a colheita e a exploração de todas as plantas das quais possa ser extraída substância (Art. 2º) e determinando a destruição das já existentes no território nacional (§ 1º).

No capítulo II (do tratamento e da recuperação), prevê a necessidade, quando possível, das redes dos serviços de saúde dos Estados, Territórios e Distrito Federal possuírem estabelecimentos próprios para o tratamento de dependentes (Art. 8), obrigando o tratamento sob regime de internação hospitalar se a psicopatologia exigir (Art. 10).

5.3.7. Anos 80 até a virada do século

Nos anos que se sucederam, em meio ao crescimento do comércio ilícito de entorpecentes, notadamente cocaína e maconha, a majoração da abordagem punitiva em relação ao traficante e a “segunda guerra às drogas” de Ronald Reagan em 1986, resultaram em um endurecimento crescente da atuação política repressiva, com consequências sociais deletérias.

Por sua vez, a diminuição da punição atribuída ao usuário que, em princípio, serviria à dosimetria de condutas, agiu em sentido oposto, comprometendo a distinção fática entre usuários e traficantes, na busca por um direito penal majorado. Na prática, muitos usuários acabariam enquadrados como traficantes, com aumento significativo da população carcerária e impedindo a sociedade de avançar em pautas de tratamento da toxicomania pelo escopo da saúde pública, em benefício a um viés criminal.

Em paralelo, ocorre um incremento da formalização de estruturas do Estado no combate ao problema das drogas. Assim, em 1980, o Decreto N. 85.110 de 02 de setembro de 1980 institui o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes, embrião do atual SISNAD, composto pelo Conselho Federal de Entorpecentes como órgão central; além da Vigilância Sanitária, Polícia Federal; Conselho Federal de educação, Receita Federal e órgãos do Ministério da Previdência e Assistência Social (Brasil, 1980, Art. 3º).

Atribuiu, ainda, ao Conselho Federal de Entorpecentes a propositura política nacional de entorpecentes, (Art. 2º) e à vigilância sanitária a capacidade de “exercer ação fiscalizadora, na forma estabelecida em lei, sobre os produtos e substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica” (Art. 6º).

De fato, até os dias atuais, as substâncias proscritas estão relacionadas junto ao Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial, pela Portaria SVS/MS nº344, de 12 de maio de 1998 do Ministério da Saúde.

Em 1986, a Lei Nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, cria, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), embrião do atual Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), à época gerido pela Secretaria Nacional de Entorpecentes. Sua gestão atualmente compete à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por força da Lei 13.886, de 17 de outubro de 2019 (Brasil, 2019c).

No ano de 1988 é promulgada a atual Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), que introduziu “os princípios da descentralização e da municipalização na gestão da implementação das Políticas Públicas (...) pois a proximidade existente (...) permite o

desenvolvimento de políticas públicas adequadas à realidade e dirigidas à responsabilidade compartilhada” (Brasil, 2013, p.313).

Não obstante, em seu artigo 5º, XLII destaca-se importante norma relativa ao tráfico de drogas: “a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia (...) o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins” (Brasil, 1988). Coloca-se, pois, o tráfico de drogas em posição similar à tortura, ao terrorismo e aos crimes hediondos.

Inaugurando a década de 90, a Lei nº 8.072 de 25 de julho de 1990, Lei de Crimes Hediondos, reforça as definições constitucionais, estabelecendo que o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins sejam insuscetíveis de anistia, graça, indulto e fiança; devendo suas penas ser cumpridas inicialmente em regime fechado (Brasil, 1990, Art. 2º, I, II e § 1º).

Indo além, duplica as penas de reclusão previstas para o crime de associação criminosa do Código Penal (Brasil, 1940, Art. 288), passando de um a três para três a seis anos nos casos de tráfico ilícito de entorpecentes (Art.8º); e aumenta o prazo da prisão temporária para 30 dias, com possibilidade de prorrogação “por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade” (Art. 2º, II, § 3º).

No ano seguintes, em meio ao Decreto 154, de 26 de junho de 1991 e Decreto Legislativo Nº 162, de 1991, promulgam-se no Brasil os resultados da Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 e da Convenção de Viena sobre Substâncias Psicotrópicas de 1988, alinhando o país aos compromissos internacionais em fortalecimento da repressão ao tráfico internacional.

Para Silva (2015, p. 108), é importante destacar como a Convenção de 1988 se alinhou ao viés econômico transnacional de combate às drogas, representando o início de medidas que se direcionariam à lavagem de dinheiro, sonegação fiscal e a evasão de divisas. Além, inaugura-se a política de erradicação de cultivo.

Em 1993, a Lei 8.764, de 20 de novembro cria a Secretaria Nacional de Entorpecentes (SNE), no âmbito do Ministério da Justiça (Art. 1º), com competência para acompanhar e fiscalizar a execução das normas estabelecidas pelo Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN) (Brasil, 1993, Art. 2º). A inserção desta estrutura no Ministério da Justiça reflete o enfoque majoritariamente repressivo com que o governo decidiu abordar o tema nesse momento (SILVA, 2013, p. 132).

Composta pela vigilância sanitária e órgão de assistência à saúde do Ministério da Saúde; Receita Federal; assistência social do Ministério do Bem-Estar Social e o Conselho Federal de Educação, com a atribuição de promover a integração ao Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes, criado em 1980, dos Estados, Distrito Federal e

Municípios (Art. 4º), cabendo-lhe a gestão do Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate ao Abuso de Drogas (FUNCAB). Em 24 de janeiro de 1996, a SNE alteraria seu nome para Departamento de Entorpecentes (Brasil, 2013; Silva, 2013, p. 132).

Em 1998, a Medida Provisória Nº 1.689-1, de 29 de junho de 1998 transforma o Conselho Nacional de Entorpecentes (CONFEN) no Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), embrião do atual Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, com vinculação transferida, juntamente ao FUNCAB (Art3º), do Ministério da Justiça para a Casa Militar da Presidência da República (Art. 2º), atualmente denominado de Gabinete de Segurança Institucional (GSI).

O normativo cria, ainda a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), embrião da atual Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, que passa a desempenhar as atividades de secretaria executiva do Conselho Nacional Antidrogas (CONAD) (Art. 1º), também vinculada à Casa Militar da Presidência da República (atualmente GSI).

Em 1998, a Portaria SVS/MS 344, de 12 de maio de 1998 da ANVISA, no âmbito do Ministério da Saúde, aprova pela primeira vez o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial. Neste documento, em seu Anexo I, encontram-se relacionadas, entre outras, as substâncias proscritas com efeitos entorpecente, psicotrópicos e precursores.

Mesmo com a formalização de inúmeras estruturas, a incapacidade da nova lei em reduzir os problemas, incluindo o aumento da violência e a estigmatização de grupos marginalizados, levou a um crescente envolvimento da sociedade civil, da comunidade acadêmica e de ativistas no debate da legalização das drogas.

Assim, de 8 a 10 de junho de 1998 ocorre, em Nova Iorque, a XX Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU (UNODC, 2024b), para discutir o problema mundial das drogas. A motivação do encontro estaria relacionada às inúmeras discussões iniciadas ao fim dos anos 80 e início da década de 1990, sobre a toxicomania como uma questão de saúde pública.

Discute-se, então, a necessidade de distinguir entre traficantes, usuários e dependentes químicos, pela “ineficiência da repressão ao usuário no que tange ao combate ao tráfico; da adoção de uma política de redução de danos, de descriminalização da conduta do usuário e, inclusive, da legalização do comércio de drogas (ALMEIDA, 2003; BONJARDIM e MACIEL, 2006; DIEDRICH, 2000; MORAIS, 2005 *apud* SILVA, 2015, pp. 108-109).

Como define o próprio documento final do encontro:

A inovadora Declaração sobre os Princípios Orientadores da Redução da Demanda cria uma abordagem equilibrada que, pela primeira vez, aborda a responsabilidade tanto das nações onde o consumo é um problema quanto das nações onde a produção é um

problema (...) 6. Acolhemos os esforços de um vasto grupo de pessoas que trabalham em diversas áreas contra o abuso de drogas e, encorajados pelo comportamento da grande maioria dos jovens que não consomem drogas ilegais, decidimos dar especial atenção à redução da demanda, principalmente investindo e trabalhando com a juventude por meio da educação formal e informal, atividades informativas e outras medidas preventivas; Afirmamos nossa determinação em fornecer os recursos necessários para o tratamento e reabilitação, bem como para permitir a reintegração social, restaurando a dignidade e a esperança em crianças, jovens, mulheres e homens que se tornaram dependentes de drogas, além de lutar contra todos os aspectos do problema mundial das drogas (UNODC, 2024b, pp. 1-4, tradução nossa).

De fato, o início do novo milênio seria marcado pela busca por novas soluções, mais equilibradas para o problema das drogas, indo além da repressão e incorporando medidas de saúde pública e educação preventiva. As discussões passariam a incluir programas de redução de danos e promoção à saúde de toxicômanos.

Na virada do século, surge o embrião de uma nova abordagem para as políticas de drogas, deslocando o foco da oferta, como sustentado pela política proibicionista dos Estados Unidos ao longo dos séculos anteriores, para a demanda, por meio da política de redução de danos. Como leciona Silva (2013, p. 49):

Depois de ocupar lugar de relevo durante os anos oitenta e noventa, o tema das drogas saiu da pauta das prioridades norte-americanas no início dos anos 2000, suplantado pelas preocupações com terrorismo, Oriente Médio e crise econômica. No cenário internacional, registrou-se certo processo de exaustão em virtude da frustração de expectativas e metas irrealistas estipuladas no passado quanto à eliminação do narcotráfico (Silva, 2013, p. 49).

Assim, com o esgotamento das estratégias globais e a mudança no foco político internacional, finalmente caberia aos próprios Estados enfrentar internamente o problema das drogas. A “guerra às drogas” americanas que, em um roteiro digno de *hollywood* representava a luta do bem contra o mal, havia fracassado.

Como consequência, o Estado finalmente passa a internalizar o problema sob o escopo da demanda, ainda que embrionariamente. Começa-se, então, a pensar em políticas públicas mais abrangentes e transversais, capazes de também englobar a prevenção, o tratamento e a redução de danos.

Como consequência dos debates, em 2001, a Medida Provisória nº 2.143-36, de 02 de abril altera a denominação do Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate ao Abuso de Drogas (FUNCAB) para Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD) (Art. 13), e transfere sua gestão

do Ministério da Justiça para a SENAD, situada no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência.

No mesmo ano, a medida Provisória Nº 2.225/45, de 3 de setembro de 2001 altera o Art. 3º da Lei Nº 6.368/76, definindo que o “Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão” (Brasil, 1976), seria instituído por meio do Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD), com constituição por órgãos federal, estadual, distrital e municipal com atividades relacionadas à prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social de dependentes (I) e repressão ao tráfico ilícito e produção não autorizada (II).

O Decreto nº 3.696, de 21 de dezembro de 2000, regulamentaria o SISNAD, definindo o princípio básico da responsabilidade compartilhada entre Estado e Sociedade, adotando como estratégia a cooperação mútua e a articulação de esforços entre Governo, iniciativa privada e cidadãos. A estratégia visaria a ampliar a consciência social para a gravidade do problema representado pela droga e comprometer as instituições e os cidadãos com o desenvolvimento das atividades antidrogas no País, legitimando, assim, o Sistema (Brasil, 2002)

Finalizando o ano de 2001, a Lei 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) no âmbito do Ministério da Justiça com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais podendo, ainda, apoiar projetos sociais de prevenção à violência (Brasil, 2001).

No ano seguinte, dispondo sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícito, a Lei 10.409, de 11 de janeiro de 2002 inaugura o debate, propondo uma série de alterações à Lei Nº 6.368/1976, mas falha em atualizá-la, sendo vetadas diversas alterações de sua proposta.

Nesse sentido, as razões do veto descrevem:

Em que pese a louvável intenção do legislador ao tentar conferir tratamento diferenciado ao consumidor de drogas (...) O projeto, lamentavelmente, deixou de fixar normas precisas quanto a limites e condições das penas cominadas (...) Quanto ao artigo 14 do projeto (...) dois verbos somaram-se aos verbos do tipo vigente: "financiar" e "traficar ilicitamente". Conquanto representassem, em tese, avanços legislativos, contêm o risco inadmissível, ainda que remoto, de provocar profunda instabilidade no ordenamento jurídico (...) Acrescente-se que, no caso do art. 18 do projeto, o tipo penal consta do art. 1º, I, da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que "Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; (...) O tema conhecido por "lavagem de dinheiro" merece repressão diferenciada, pois é reconhecido como uma das bases do crime organizado, nacional e transnacional (Brasil, 2002b).

Em seguida, com esforços da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), o Decreto 4.345 de 26 de agosto de 2002 reformula a política de drogas brasileira instituindo em seu anexo, pela primeira vez, um documento sintético versando sobre a Política Nacional Antidrogas.

Em seu conteúdo estabeleciam-se objetivos e diretrizes para o desenvolvimento de estratégias na prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social, redução de danos sociais e à saúde, repressão ao tráfico e estudos, pesquisas e avaliações decorrentes do uso indevido de drogas (Brasil, 2002, Art. 1º), preocupando-se tanto com questões policial-judiciais como médicas-sanitárias do problema (Chaibub, 2009, p. 146).

No ano de 2005, a Política Nacional Antidrogas de 2002 passaria por atualizações em meio à Resolução CONAD N° 3 de 27 de outubro de 2005, sendo aprovada “a síntese de uma nova Política Nacional sobre Drogas (...) sem, contudo, rever o Decreto n. 4.345/2002, que continuou vigente” (MJSP, 2021).

Merece destaque o fato da mudança entre as nomenclaturas utilizadas para as políticas, sendo antes denominada de Política Nacional Antidrogas e, agora, como Política Nacional sobre Drogas, demonstrando a alteração de viés no que concerne ao seu conteúdo, de passar a considerar as questões da demanda sob um foco de saúde pública

De seu conteúdo, destaca-se o reconhecimento das diferenças entre o usuário, a pessoa em uso indevido, o dependente e o traficante de drogas, devendo ser tratados de forma diferenciada, devendo ser garantido o direito de receber tratamento adequado a toda pessoa com problemas decorrentes do uso indevido de drogas, com priorização da prevenção do uso indevido (Brasil, 2005).

Como se pode depreender, o início dos anos 2000 foram marcados por alterações legislativas na tentativa de adequar os diplomas legais às novas realidades em políticas de drogas. Buscava-se, pois, complementar a repressão com perspectivas mais voltada à saúde pública. Como resultado, o foco começa a se deslocar para a construção de leis e políticas mais integradas, preparando o terreno para a consolidação de novas abordagens, com reforço no ano de 2006, com a aprovação da Lei 11.343/2006, Lei de Drogas ainda vigente no país.

5.3.8. Lei 11.343/2006

Após a elaboração da Política Nacional sobre Drogas de 2005, considerada um marco importante na legislação relacionada às drogas no país, no ano de 2006 é aprovada a Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006, legislação que revogou as Leis nº 6.368/1976 e 10.409/2002, cujos teores individuais buscou compatibilizar.

Referido diploma legal instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD) com a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com a prevenção, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; e da repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas (Brasil, 2006b, Art. 1º).

Prevê medidas para prevenção ao uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelecendo normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; definindo crimes e outras providências. Passou a reconhecer, ainda, as “diferenças entre as figuras do traficante e a do usuário/dependente, os quais passaram a ser tratados de modo diferenciado e a ocupar capítulos diferentes da lei” (MJSP, 2021).

Dessa forma, define como “usuário” aquele que “adquire, guarda, tem em depósito, transporta ou traz consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar” (Art. 28), assim como aquele que “para seu consumo pessoal, semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto” (§ 1º) atribuindo-lhe 3 possíveis penas, como seguem: advertência sobre os efeitos das drogas (I); prestação de serviços à comunidade (II) e/ou medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo (III).

Arrefece enormemente, portanto, a cominação de penas previstas para usuários na Lei 6.368/1976, de “reclusão, de um a cinco anos, e multa” (Brasil, 1940, Art. 281), demonstrando um maior entendimento da toxicomania. Prevê, ainda, uma espécie de “minoração do crime de tráfico” para os casos de “oferecer droga, eventualmente e sem objetivo de lucro, a pessoa de seu relacionamento, para juntos a consumirem”, com pena de detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, e multa”, sem prejuízo das penas do artigo 28 (Art. 33§ 3º).

Com relação ao traficante, em seu título IV, “da repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas”, Capítulo II, “dos crimes”, define aquele que realiza os atos de “importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas” (Art. 33), assim como quem “semeia, cultiva ou faz a colheita” (II), com penas de “reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos” e multa. Majora, portanto, a pena mínima de três anos estabelecida para o tráfico pela Lei 6368/1978 (Brasil, 1976, Art. 12) para cinco anos, mantendo a pena máxima.

Não obstante, é possível observar que os tipos penais descritos não se distinguem pelos verbos do tipo, uma vez que ambos os artigos (28 e 33) descrevem os atos de “adquirir, guardar, ter em depósito, transportar ou trazer consigo” drogas; mas sim pelas circunstâncias caso a caso.

Nesse sentido merece destaque o § 2º do artigo 28, ao definir que “para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá 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” (Brasil, 2006).

Como resultado, na prática, o aspecto subjetivo-interpretativo do crime por parte do sistema de justiça criminal, resultou em um crescimento do encarceramento por crimes de tráfico de drogas, notadamente com relação à população negra, frequentemente rotulada como traficante, perpetuando estigmas associados ao uso de drogas e um ciclo perverso de exclusão e marginalização que contribui para a manutenção de uma estrutura de poder que tem favorecido a racialização da política de drogas.

Por fim, sobre medidas de prevenção ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que causem dependência, a Lei se limitou a tratar do tema em seu Capítulo I, atribuindo a toda pessoa física ou jurídica o dever de colaborar na prevenção e repressão (Art. 1º), proibindo o plantio, a cultura, a colheita e a exploração de todas as plantas das quais possa ser extraída substância (Art. 2º) e determinando a destruição das já existentes no território nacional (§ 1º).

No capítulo II (do tratamento e da recuperação), prevê a necessidade, quando possível, das redes dos serviços de saúde dos Estados, Territórios e Distrito Federal possuírem estabelecimentos próprios para o tratamento de dependentes (Art. 8), obrigando o tratamento sob regime de internação hospitalar se a psicopatologia exigir (Art. 10).

5.3.9. De 2008 a 2018

Seguindo a nova lei de drogas, de cunho formal, a Lei Nº 11.754, de 23 de julho de 2008, altera as nomenclaturas do Conselho Nacional Antidrogas para Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (mantendo-se a sigla CONAD), e da Secretaria Nacional Antidrogas para Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (mantendo-se a sigla SENAD), passando-as à estrutura básica do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (Brasil, 2008, Art. 6º).

Seguidamente, em 7 de janeiro de 2011, o Decreto Nº 7.426 (Brasil, 2011a), retorna os órgãos ao Ministério da Justiça, juntamente com a gestão sobre o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), a fim de potencializar a articulação das ações da redução de demanda da oferta de drogas, que priorizam o enfrentamento ao tráfico de ilícitos.

No mesmo ano, a Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011 (Brasil, 2011b) institui a Rede de Atenção Psicossocial (RAPs) para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo um marco importante na transição ao novo paradigma nas políticas públicas de drogas no Brasil.

Ao priorizar a atenção integral à saúde mental e o tratamento das dependências, a portaria reflete uma mudança fundamental, focando na assistência humanizada e no cuidado dos indivíduos com princípios de redução de danos, serviços de saúde e tratamento para dependência, prevenção por meio de programas que promovem a saúde mental e conscientização sobre os riscos do uso de drogas.

Em 2013, a Resolução CFM nº 2.057, de 12 de novembro de 2013, consolida as diversas resoluções da área da Psiquiatria e reitera os princípios universais de proteção ao ser humano, à defesa do ato médico privativo de psiquiatras e aos critérios mínimos de segurança para os estabelecimentos hospitalares ou de assistência psiquiátrica de quaisquer naturezas, definindo também o modelo de anamnese e roteiro pericial em psiquiatria.

Seguidamente, a Resolução CONAD nº 1, de 19 de agosto de 2015 regulamenta, no âmbito do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), as entidades que realizam o acolhimento de pessoas, em caráter voluntário, com problemas associados ao uso nocivo ou dependência de substância psicoativa, caracterizadas como “Comunidades Terapêuticas” (Brasil, 2015).

Em 2017, a Resolução CIT nº 32, de 14 dezembro de 2017 estabelece as Diretrizes para o Fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial (RAPs), instituindo a “Nova Política Nacional de Saúde Mental” (Brasil, 2017). Apenas sete dias mais tarde, a Portaria Nº 3.588, de 21 de dezembro de 2017 normatiza a política.

No mesmo dia, a Portaria Interministerial Nº 2, de 21 de dezembro de 2017 institui um Comitê Gestor Interministerial como um “espaço permanente para articulação e integração de programas e de ações voltados à prevenção, à formação, à pesquisa, ao cuidado e à reinserção social de pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substância psicoativa, como estratégia de transversalidade” (Brasil, 2017, Art. 1º).

Composto por titulares e suplentes do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que o coordena; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério do Trabalho (Art. 3º, I, II, III e IV), entre seus objetivos, está a promoção de “melhorias nos processos de acolhimento de pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substância

psicoativa (...) visando à reinserção social, mediante oferta de capacitação, formação e promoção da aprendizagem (Art. 2º).

Em 2018, a resolução Nº 1, de 9 de março de 2018 do CONAD, aprova diretrizes para o realinhamento e fortalecimento da Política Nacional sobre Drogas (PNAD) com base no Grupo Técnico Interministerial, permitindo a formulação da “Nova Política Nacional sobre Drogas”, com a publicação do Decreto Nº 9.761, de 11 de abril de 2019.

Considera a necessidade de aprimorar continuamente as ações públicas de prevenção, acolhimento, formação, pesquisa, cuidado e reinserção social. Entre suas premissas, está a consideração prioritária de estudos técnicos e elementos da comunidade científica no realinhamento da política (Brasil, 2019a, I).

5.3.10. A Política Nacional sobre Drogas de 2019 (PNAD)

Finalmente, no ano de 2019, o Decreto Nº 9.761, de 11 de abril de 2019 revoga o Decreto Nº 4.345/2002, que previa um modelo primordial de política em drogas, e aprova a Nova Política Nacional sobre Drogas (PNAD) vigente atualmente. No anexo do referido documento, é possível encontrar suas principais fundamentações:

O uso de drogas na atualidade é uma preocupação mundial. Entre 2000 e 2015, houve um crescimento de 60% no número de mortes causadas diretamente pelo uso de drogas, sendo este dado o recorte de apenas uma das consequências do problema (...) o uso de drogas se expandiu consideravelmente nos últimos anos e exige reiteradas ações concretas do Poder Público, por meio da elaboração de estratégias efetivas para dar respostas neste contexto. Tais ações necessitam ser realizadas de forma articulada e cooperada, envolvendo o governo e a sociedade civil, alcançando as esferas de prevenção, tratamento, acolhimento, recuperação, apoio e mútua ajuda, reinserção social, ações de combate ao tráfico e ao crime organizado, e ampliação da segurança pública. (...) É evidente com as informações trazidas em relação ao consumo de drogas, lícitas e ilícitas e seu contexto social, que há necessidade de atualizar a legislação da política pública sobre drogas, considerada a dinamicidade deste problema de ordem social, econômica e principalmente de saúde pública (Brasil, 2019a).

De seu conteúdo, temos a formalização pela PNAD da necessidade em compreender as diferenças entre o usuário, o dependente e o traficante de droga. Todavia, o mesmo termo dúbio utilizado na Lei 11.343/06 aparece em replicação, cabendo-lhes tratamento diferenciado em função da “natureza, a quantidade da substância apreendida, o local e as condições em que se desenvolveu a ação de apreensão, as circunstâncias sociais e pessoais e a conduta e os antecedentes do agente, considerados obrigatoriamente em conjunto” (Brasil, 2019a, 2, 2.3).

Temos, portanto, a manutenção de abstrações jurisprudenciais e hermenêuticas no julgamento do delito, mais especificamente no tocante ao enquadramento do tipo penal.

A política prevê a articulação e coordenação da implementação da PNAD pela Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Brasil, 2019a, Art. 3º), estando o Ministério da Cidadania responsável pelo tratamento de dependentes químicos com foco na estratégia da abstinência dos usuários.

Os principais eixos de referido documento são a prevenção, o tratamento, acolhimento, recuperação, apoio, mútua ajuda e a reinserção social; além da redução da oferta e elaboração de estudos, pesquisas e avaliações. O foco, portanto, passa a ser a abstinência dos usuários, o reconhecimento das comunidades terapêuticas como forma de cuidado, acolhimento e tratamento do dependente químico; a integração entre os entes da federação, a cooperação nacional e internacional, pública e privada para o fortalecimento dessa política, por meio de ações de redução de oferta e redução de demanda.

Em complemento, o anexo dedica capítulos específicos à prevenção (4), ao tratamento, acolhimento, recuperação, apoio, mútua ajuda e reinserção social (5), e à redução da oferta (6), tendo como pressupostos uma abordagem multidisciplinar e abrangente, que reconhece a complexidade do problema e propõe soluções articuladas entre diferentes setores do governo e da sociedade civil.

Do conteúdo do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas sobre a PNAD, temos que:

A Política sobre Drogas brasileira é constituída por uma confluência de diversas legislações, sendo relevante destacar a Lei n. 11.343/2006 (a Lei de Drogas), 3 convenções internacionais no âmbito da Organização das Nações Unidas, que constituem o principal marco legal internacional sobre o controle de drogas: a Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971; e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988; bem como a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 19 de abril de 2016 (Brasil, 2022a, pp.13-14).

Em que pese as mudanças disruptivas estabelecidas, ainda no conteúdo da política, causa estranheza o trecho: “A orientação central da Política Nacional sobre Drogas considera aspectos legais, culturais e científicos, especialmente, a posição majoritariamente contrária da população brasileira quanto às iniciativas de legalização de drogas” (2.2). O motivo está em um possível viés de alinhamento político do diploma ao governo vigente à época.

Ratificando, o que se observa, em verdade, é um aumento das discussões públicas e acadêmicas sobre a necessidade de revisão política do proibicionismo, e um crescente internacional de iniciativas de legalização, notadamente de *cannabis*, como é o caso dos próprios Estados Unidos, país que sempre se manteve à frente, ou ao menos buscou se manter, da luta internacional contra às drogas.

De fato, com a mudança de governo no ano de 2019, a nova administração trouxe consigo uma abordagem em políticas de drogas no Brasil caracterizada por uma maior ênfase na repressão e no endurecimento das leis. Na prática, buscou-se implementar medidas mais rigorosas contra o tráfico de drogas, alinhando-se à já desgastada política de “tolerância zero”, como demonstram nossos estudos históricos pretéritos.

Não obstante, a PNAD corrobora a estudos em seu campo de avaliação, promovendo estímulos e condições para a iniciativas de estudos, pesquisas e avaliações das ações, dos serviços, dos programas e das atividades no âmbito da PNAD (3.11), devendo ser garantida “cientificidade e rigor metodológico às atividades de redução de demanda e de oferta, por meio da promoção, de forma sistemática, de levantamentos, pesquisas e avaliações” (3.23).

Operacionalizando a política pública é necessário que seja considerada a “multifatorialidade das causas do uso, do uso indevido e da dependência das drogas lícitas e ilícitas” (3.16.1), no objetivo de “Reduzir as consequências negativas sociais, econômicas e de saúde, individuais e coletivas, decorrentes do uso, do uso indevido e da dependência de drogas lícitas e ilícitas” (3.17).

As ações preventivas devem, ainda, ser pautadas em princípios éticos e de pluralidade cultural, orientadas para a promoção (...) ao bem-estar, à integração socioeconômica”, entre outros à formação e fortalecimento de vínculos familiares, sociais e interpessoais (4.1.3).

Direcionam-se ao desenvolvimento humano, ao incentivo da educação para a vida saudável e à qualidade de vida, ao fortalecimento dos mecanismos de proteção do indivíduo, ao acesso aos bens culturais, à prática de esportes, ao lazer, ao desenvolvimento da espiritualidade, à promoção e manutenção da abstinência, ao acesso ao conhecimento sobre drogas com embasamento científico, considerada a participação da família, da escola e da sociedade na multiplicação das ações”. (4.1.4) com vistas à melhoria da qualidade de vida e à segurança nas empresas e fora delas, baseadas no processo da responsabilidade compartilhada, tanto do empregado como do empregador (4.2.18)

No mesmo ano, a Medida Provisória nº 885/2019 (Brasil, 2019d) convertida na Lei nº 13.886, de 17 de outubro de 2019 (Brasil, 2019c) altera as disposições anteriores, renomeando o

FUNCAB como Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD) no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, atribuindo sua gestão à Secretaria Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (mantida a sigla SENAD), e acelerando a destinação de bens apreendidos ou sequestrados que tenham vinculação com o tráfico ilícito de drogas.

De modo similar, após a implementação da PNAD, a Lei N° 13.840, de 5 de junho de 2019 (Brasil, 2019b), alterou a Lei N° 11.343/2006. Um de seus institutos mais polêmicos, inseriu o artigo 23-A para definir a internação involuntária de dependentes químicos, determinada por médico, independentemente de ordem judicial, com prazo máximo de 90 dias e possibilidade de dilatação do prazo. Não obstante, trouxe um maior protagonismo das comunidades terapêuticas, colocando-as como pilares no tratamento de dependentes.

As alterações previam, ainda, a competência da União para elaborar o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas (PLANAD), em parceria com Estados, Distrito Federal, Municípios e a sociedade (Brasil, 2019a, Art. 8°-A, II), tendo como objetivos, entre outros:

- a promoção da interdisciplinaridade e integração dos programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas nas áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social, previdência social, habitação, cultura, desporto e lazer, visando à prevenção do uso de drogas, atenção e reinserção social dos usuários ou dependentes de drogas (I);
- a ampliação das alternativas de inserção social e econômica do usuário ou dependente de drogas, promovendo programas que priorizem a melhoria de sua escolarização e a qualificação profissional (IV);
- a articulação de programas, ações e projetos de incentivo ao emprego, renda e capacitação para o trabalho, com objetivo de promover a inserção profissional da pessoa que haja cumprido o plano individual de atendimento nas fases de tratamento ou acolhimento (VIII);
- a articulação entre as instâncias de saúde, assistência social e de justiça no enfrentamento ao abuso de drogas (XI);
- a promoção de estudos e avaliação dos resultados das políticas sobre drogas (XII).

Inicialmente, do exposto, temos que o presente trabalho se direciona diretamente ao Art. 8°-A, XII, na promoção de estudos sobre a política. Indo além, os objetivos propostos no PLANAD, em decorrência da PNAD, como a interdisciplinaridade (I), a ampliação da inserção social e econômica dos usuários (IV), e a articulação entre diferentes áreas como emprego, saúde,

e assistência social (XI) fornecem uma base sólida para futuras escolhas de indicadores específicos, com vistas à aplicação de modelo econométrico.

Definidos os objetivos, finalmente, no ano de 2022, a Resolução N° 08, de 27 de setembro de 2022 do CONAD aprova o Plano Nacional de Políticas sobre Drogas (PLANAD) para o quadriênio 2022-2027 (Brasil, 2022a). No teor deste dispositivo é possível observar no objetivo estratégico de número 5 a intenção de “descapitalizar o narcotráfico e o crime organizado de forma progressiva”, a ratificação de uma “necessidade de mudança de paradigmas” (Brasil, 2022b, pp. 43-47).

5.3.11. Perspectivas atuais

Em que pese ultrapassarem o escopo de tempo delimitado para a pesquisa, foram identificados na pesquisa bibliográfica outros diplomas legais de relevância à questão das drogas. Nesse diapasão, o Decreto N° 11.480, de 06 de abril de 2023, dispõe sobre a competência do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) enquanto órgão superior do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD).

Merece destaque a inserção de diversos entes na composição do Conselho: os Ministérios da Justiça e da Segurança Pública, da Defesa; do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; dos Direitos Humanos e da Cidadania; da Educação; e da Igualdade Racial; das Mulheres; dos Povos Indígenas; das Relações Exteriores; da Saúde; além da ANVISA, do COAF e Polícia Federal, representantes dos conselhos estadual ou distrital sobre drogas; de Assistência Social, de Medicina; da Ordem dos Advogados do Brasil; de Psicologia; da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, além de dez representantes de organizações da sociedade civil, demonstrando a transversalidade com que o tema é tratado atualmente.

Por fim, em 26 de junho de 2024, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em meio ao Recurso Extraordinário 635.659 (STF, 2024), que o porte de até 40 gramas de maconha (*cannabis sativa*), e de seis plantas fêmeas, fica estabelecida como critério para a presunção relativa, de diferença entre usuário e traficante se ausentes indícios “de intenção de tráfico:

continua sendo proibido, mas não é crime ... se uma pessoa for flagrada usando maconha, a droga será apreendida. As medidas de advertência e comparecimento a programa ou curso educativo, previstas no art. 28 da Lei de Drogas, continuarão a ser aplicadas como sanções administrativas, sem produzir efeitos penais (STF, 2024, p. 2).

Em resposta à decisão, sob a arguição de que o assunto compete ao Legislativo, a Câmara dos Deputados criou uma comissão para discutir uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que criminalize a posse e o porte de entorpecentes e drogas afins independentemente de quantidades (Senado, 2024).

Em que pese o debate legislativo agir como resposta a preocupações de especificidade, separação e harmonia dos poderes instituídos, ao adotar uma postura punitiva, pode desviar a atenção de soluções que abordem as causas sociais e econômicas do consumo de drogas, perpetuando um ciclo de criminalização e marginalização como visto nesse estudo.

Nesse sentido, o debate em torno das drogas, seja pela sua criminalização ou legalização, demanda uma dialética que priorize a saúde, a educação e a redução de danos no desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e fundamentadas em evidências para a questão das drogas.

Assim, a proposta de emenda constitucional pode provocar um questionamento sobre a eficácia e a necessidade de se reafirmar uma criminalização que já foi objeto de intenso debate e reflexão na sociedade brasileira.

É nessa direção que o presente estudo intenta contribuir, analisando criticamente as implicações de anos de leis de drogas no Brasil e no mundo, e sugerindo um *framework* de monitoramento da PNAD que fomenta um debate mais abrangente e informativo, capaz de promover soluções que melhor atendam às necessidades da sociedade.

5.4. O Proibicionismo e possibilidades

Da análise abrangente do proibicionismo de drogas, torna-se evidente a intersecção entre questões raciais, sociais e a formulação de políticas de drogas ao longo do tempo. Historicamente o proibicionismo se caracterizou, em grande medida, a buscar controlar a oferta de drogas com base em interesses econômicos, sem se preocupar com as dinâmicas culturais nacionais, por meio de acordos internacionais que muitas vezes se respaldaram em sanções e, por vezes, em força.

Com o surgimento da abordagem da “guerra às drogas”, a aplicação de um modelo punitivista tornou-se ainda mais beligerante, especialmente influenciada pelos Estados Unidos. Tal abordagem relegou novamente usuários e dependentes a papéis de meros expectadores, desconsiderando as complexidades que cercam o consumo de drogas e suas consequências sociais.

A opressão e a violência decorrentes da aplicação desse modelo foram se tornando insustentáveis ao longo do tempo, e a incapacidade de gerar resultados concretos e permanentes

em questões de drogas, redução de danos e melhoria das condições sociais levou à uma crescente percepção da necessidade de abordagens mais integradas e inclusivas.

Nesse diapasão, a partir da virada do século, aumentam as iniciativas em busca de novos modelos capazes de redimensionar a questão das drogas, tendo como ápice, no Brasil, na aprovação da nova Política Nacional sobre Drogas (PNAD) no ano de 2019, que formalizou, em âmbito nacional, um novo paradigma, em detrimento à abordagem punitiva que predominou por décadas.

De fato, a PNAD enfatiza a importância de tratar o uso de drogas como uma questão de saúde pública, reconhecendo as complexidades sociais que permeiam o consumo e o tráfico de substâncias. Sob tal viés, a política não se limita apenas à desestigmatização dos usuários, mas também busca reconhecer as desigualdades raciais e sociais que sempre permearam as políticas de drogas.

Tal abordagem propõe um diálogo que considera a diversidade cultural e as realidades econômicas das comunidades afetadas, frequentemente compostas por grupos marginalizados e de baixa renda. Portanto, entender a dinâmica do tráfico e do consumo de drogas no Brasil passa pela análise crítica dos impactos que essas políticas exercem sobre tais populações.

Destaque-se que, na busca pela consolidação da análise realizada com relação às leis e políticas públicas relacionadas ao uso e ao tráfico de drogas no país no transcorrer do tempo, fora elaborar uma visualização gráfica que ofereça melhor contextualização geral das interações encontradas, disponível no Anexo 2 (capítulo 12 do presente estudo).

Nesse contexto, é essencial modelar as interações entre as variáveis sociais e raciais que influenciam a eficácia das políticas de drogas, levando à busca por estimativas e indicadores capazes de refletir tais dinâmicas. Nesse ponto, novas perspectivas de estudos em ciências socioeconômicas se destacam, como a teoria econômica do crime, proposta inicialmente por Gary Becker (1974).

A teoria econômica do crime (Becker, 1974; Ehrlich, 1973; Entorf; Spengler, 2000; Shikida, 2010; Shikida, 2020; Schlemper; Shikida; Carvalho, 2014) oferece um quadro analítico valioso para entender as escolhas e comportamentos dos indivíduos em relação ao tráfico de drogas, com base em indicadores.

Desse modo, é possível propor uma análise que explore como as condições econômicas e sociais impactam o nível de atividade criminosa relacionada ao tráfico de drogas, permitindo capturar a interação entre fatores socioeconômicos e o impacto de intervenções políticas, como a nova Política Nacional sobre Drogas (PNAD).

Assim, ao integrar a teoria de Becker com a análise das realidades econômicas e sociais da população afetada, estima-se a possibilidade de se desenvolver um modelo econométrico que possa fornecer associações entre variáveis, de modo a auxiliar no monitoramento da política pública e permitir ajustar estratégias

6. A TEORIA ECONÔMICA DO CRIME

A teoria econômica do crime de Gary Becker (1968) possui como fundamento a escolha racional econômica (*homo economicus*) proposta por Adam Smith (1723-1790). Como tal, estuda os fatores que influenciam na atividade criminal e que moldam padrões do comportamento humano para maximizar seus benefícios.

Por conseguinte, postula que os indivíduos estariam propensos a cometer delitos caso a utilidade esperada do ato criminoso exceda as alternativas disponíveis, como o trabalho legal (Becker, 1974, p. 10). Presume, assim, um ponto econômico de oferta de delitos (*supply of offenses*) que avaliar tanto a probabilidade de punição com emprego dos recursos estatais para apreender, prender e condenar (*enforcement*), quanto as punições que minimizem as perdas sociais resultantes do crime.

O nível da oferta de delitos (O) é, então, entendido como uma função da probabilidade de condenação do indivíduo (p^8); da severidade da punição atribuída ao delito, caso pego e condenado (f^9), e de outras influências (u), como questões sociais ou demográficas; sendo expresso pela fórmula (Becker, 1974, p. 10):

$$O_j = O_j(p_j, f_j, u_j) \quad (1)$$

Onde:

O_j corresponde ao número total de ofensas, no período “ j ”;

p_j corresponde à probabilidade de condenação, por ofensa cometida, no período “ j ”;

f_j corresponde à punição atribuída a cada delito, quando pego e condenado, no período “ j ”;

u_j corresponde à variável aglutinadora que representa outras influências¹⁰, no período “ j ”.

O modelo de Becker considera que os efeitos de “ p ” e “ f ” em “ O ” devem ser negativos¹¹, pois aumentos na probabilidade de condenação e/ou na severidade da punição atribuída aos delitos, devem ser capazes de reduzir a utilidade esperada das ofensas cometidas. Sob o escopo da política criminal, tal análise é prolífica, pois maiores probabilidades de ser pego, ou o cumprimento de penas maiores, tendem a reduzir o cometimento de crimes.

⁸ p , do inglês *probability of conviction per offense*”, a probabilidade de condenação por ofensa cometida.

⁹ f , do inglês *fine*, pois, em um entendimento econômico, as punições, ainda que corporais ou de restrição de liberdade, podem ser traduzidas em termos financeiros.

¹⁰ *a portmanteau variable representing all these other influences* (Becker, 1974, p. 10).

¹¹ $Op_j = \frac{\partial O_j}{\partial p_j} < 0$ e $Of_j = \frac{\partial O_j}{\partial f_j} < 0$ (Becker, 1974, p. 10).

Em complemento, diferentes autores (Becker, 1974; Beccaria, 1764; Levitt; Dubner, 2016; Shikida, 2020; Schlemper; Shikida; Carvalho, 2020) descrevem uma maior magnitude de diminuição na atividade delituosa pelo aumento na probabilidade de condenação (p) do que pela severidade de punição (f). O motivo estaria no alto apetite ao risco de infratores da lei (tidos como *risk takers*), de modo que maiores probabilidades de condenação aumentariam o efeito dissuasor ao reduzir a incerteza da impunidade.

A esse respeito, Beccaria (1764) já asseverava ser:

preciso que a idéia do suplício esteja sempre presente no coração do homem fraco e domine o sentimento que o leva ao crime (...) Não é o rigor do suplício que previne os crimes com mais segurança, mas a certeza do castigo (...). A perspectiva de um castigo moderado, mas inevitável causará sempre uma forte impressão mais forte do que o vago temor de um suplício terrível, em relação ao qual se apresenta alguma esperança de impunidade (Beccaria, 1764, p. 40).

No entanto, merece destaque a observação contida em Ehrlich (1973, p. 530) de que, a depender da alta ou altíssima propensão criminosa a assumir riscos, aumentos na punição em si, ou mesmo na probabilidade de punição, podem incentivar ainda mais a participação em atividades criminosas, com base em uma mera expectativa comportamental.

Saliente-se que, nos modelos anteriormente destacados, a governança em políticas públicas de segurança pode ser entendida como a eficácia das polícias e a eficiência do sistema de justiça na probabilidade do criminoso ser pego e condenado (p), bem como das políticas criminais na adequação, ou mesmo majoração, da severidade das punições ao crime cometido (f), assemelhando-se ao modelo de “guerra às drogas” já discutido anteriormente.

6.1. Abordagens tradicionais em Políticas Públicas sobre drogas

Temos, então, medidas que consideram o aumento de penas e o investimento em instituições de segurança pública (*enforcement*) como soluções desejadas. Quanto à primeira, sob um escopo político, avalia-se que se mostre mais fácil ao Estado com base em seu processo legislativo. Assim, a aprovação de leis mais duras demandaria apenas a abertura de janelas políticas de oportunidade, alinhando o fluxo de política, de problemas (*problems*) e das alternativas disponíveis (*policies*) (Kingdom, 2003).

Retornando a Becker, a limitação a uma predileção pelo uso excessivo de punição (f) como principal método de redução dos níveis de ofensas (O) esbarraria na proporcionalidade das penas aos delitos cometidos (bem jurídicos tutelados) e à justiça criminal. Sobre a extensão das penas, temos no contratualismo lockeano (Locke, 1994) que o indivíduo deva ceder ao contrato

social, na proteção e garantia de seus direitos, apenas a parcela mínima de liberdade necessária para adesão à sociedade política ou civil em particular.

Sobre sua utilidade:

Os efeitos do castigo que se segue ao crime devem ser em geral impressionantes e sensíveis para os que o testemunharam (...) [mas] Quando os homens se reuniram em sociedade, foi para só se sujeitarem aos mínimos males possíveis (Beccaria, 1764, p. 40).

No outro escopo da teoria de Becker, reduzir as ofensas (O) pelo aumento da probabilidade de condenação (p) demanda coordenar a atuação de instituições e atores distintos: como a eficiência das polícias, considerando que apenas indivíduos presos serão processados; e o sistema judiciário e de execução penal, principalmente na eficiência de políticas criminais e carcerárias, envolvendo tribunais, Ministério Público, Defensoria Pública e prisões.

Talvez por esse motivo, Becker (1968) defende que os sistemas de justiça criminal devam buscar o equilíbrio entre a severidade das punições e a certeza de sua aplicação para alcançar uma dissuasão eficaz. De modo similar, Beccaria (1764, p. 39) enfatiza a importância de um sistema penal que combine os caracteres prevencionista e retribucionista das penas, ao asseverar que: “quanto mais pronta for (...) e mais de perto seguir o delito, tanto mais justa e útil ela será”.

6.2. O modelo de Becker-Ehrlich

Até o momento, discutimos os estudos de Becker (1968) com base em duas de suas variáveis: a probabilidade de condenação (p) e a severidade da punição (f). No entanto, em busca de um entendimento mais completo sobre a oferta de delitos (O), especialmente no que concerne à questão das drogas, é necessário abordar o tema sobre o viés de outras influências possíveis (u).

Nesse diapasão, Ehrlich (1973) amplia o modelo inicialmente proposto Becker (1968), incorporando controles econômicos para considerar, além de políticas criminais, variáveis relacionadas à renda (Y), sejam elas legais e/ou ilegais, dando origem ao modelo econômico de *Becker-Ehrlich*, cuja fórmula pode ser descrita em sua forma logarítmica usual (Entorf; Spengler, 2000, p. 17):

$$\ln O = \alpha + \beta \ln D + \gamma \ln Y + \delta \ln X \quad (2)$$

onde:

O corresponde à taxa de criminalidade (*crime rate*);

D corresponde à dissuasão (*deterrence*);

Y corresponde à renda (*income*);

X corresponde outras influências (*other influences*).

No modelo descrito, os autores estimam a variável de dissuasão (D) por meio das taxas de esclarecimento de crimes; e se utilizam de dois *proxies* para considerar oportunidades de renda legal e ilegal (Y): o PIB per capita como “medida de oportunidades de rendimento ilegal [com] impacto positivo na taxa de criminalidade” e o que denominam de “distância relativa à renda média”, calculada como o PIB per capita estatal menos o PIB per capita federal, divididos pelo PIB per capita estatal (Entorf; Spengler, 2000, p. 18, tradução nossa).

No tocante às outras influências (X), relatam a importância de discutir taxas criminais como função de problemas econômicos e demográficos, e se utilizam de taxas de desemprego, idade, estrangeiros, urbanização e “diferenciais Leste-Oeste” em seus papéis no tensionamento social e aumento da propensão a delinquir.

Como opção metodológica, o artigo estudado se abstém de estudar os efeitos de variações na severidade da punição (D); e opta por se afastar de indicadores de desigualdade, como o percentual da população com assistência social ou o coeficiente de *Gini*, ao considerar como difícil a interpretação das leis estaduais específicas e a indisponibilidade de estatísticas oficiais em níveis estaduais para todo o período analisado.

Isso se deve ao fato de, na Alemanha, local do estudo, os Estados possuírem certa autonomia legislativa e em relação à atuação da segurança pública, além de um sistema judiciário descentralizado; originando grandes desafios para a coleta de dados. Ratificando, os próprios autores relatam que, em seus estudos, se depararam com problemas de densidade populacional e de “ajustamentos Leste/Oeste”.

A especificação econométrica/criminométrica utilizada pelos autores consiste em um painel de seção cruzada de séries temporais de 11 (onze) estados alemães no período de 1975 a 1996 por, com inclusão de variáveis *dummy* para controlar a heterogeneidade dos estados alemães e considerar diferentes proporções de crimes não reportados a nível estadual.

7. METODOLOGIA E BANCO DE DADOS PRÓPRIO

Das lições aprendidas em Entorf e Spengler (2000), o presente estudo buscou por dados disponíveis, fidedignos, normalizados e em quantidade suficiente à pesquisa. Nesse desafio, diversos bancos de dados foram consultados, com destaque para os Anuários Brasileiros de Segurança Pública de autoria do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP); o Sistema de Recuperação Automatizada (SIDRA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); dados disponibilizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e dados do INFOPEN (DEPEN).

Como resultado, com base na indisponibilidade ou inconsistência, foi verificada a ausência de grandes quantidades de dados para indicadores sociais notadamente em anos anteriores a 2012. Na faixa de tempo superior, em que pese a recente publicação do Anuário Brasileiro de Segurança Pública do ano de 2024 (FBSP, 2024), indicadores do ano de 2023, como idhm, ou coeficiente de gini ainda não se encontravam disponíveis na elaboração dessa pesquisa. Sobremaneira, fora definida como série temporal o intervalo compreendido entre os anos de 2012 e 2022.

Consultadas as bases descritas, a pesquisa logrou êxito em elaborar um banco de dados próprio, disponibilizado em arquivo do software *Excel* (.xlsx) e denominado de “BD_ENAP”, contendo os dados obtidos e, à direita de cada dado, sua fonte (coluna “fonte dado”), de modo a garantir a correta adequação da pesquisa ao racionalismo crítico científico e sua replicabilidade.

Seguem os dados identificados e aglutinados; e um resumo de suas fontes:

Tabela 1 – Indicadores, referência e fonte dos dados

Indicador	Coluna da planilha	Ano: fonte dos dados
número anual de presos, por UF	<i>nro_presos</i>	2012 e 2013: FBSP, 2014, tabela 30 2014: FBSP 2016, tabela 53 2015: INFOPEN, 2015 2016: FBSP 2018 – tabela 41 2017: FBSP 2019 – tabela 63 2018: FBSP 2020 – tabela 103 2019 a 2020: FBSP, 2021 – tabela 77 2021 a 2022: FBSP, 2023 – tabela 74
população anual por UF	<i>população</i>	2012 a 2021: IBGE, 2024 2022: IBGE, 2024b
quantitativo de ocorrências de tráfico anuais, por uf	<i>ocorr_trafic</i>	2012: FBSP 2024 – tabela 7 2013 a 2022: FBSP 2024b – tabelas 59 e 60
quantitativo de ocorrências de posse	<i>ocorr_posse_uso</i>	2012: FBSP 2024 – tabela 7 2013 a 2022: FBSP 2024b – tabelas 59 e 60

e uso de drogas anuais, por UF		
despesas anuais com segurança pública, por UF	<i>despesa_sp</i>	2012: FBSP, 2013 – tabela 22 2013 e 2014: FBSP, 2015 – tabela 23 2015 e 2016: FBSP, 2017 – tabela 26 2017 e 2018: FBSP, 2019 – tabela 46 2019 a 2020: FBSP, 2021 – tabela 54 2021: FBSP, 2023 – tabela 54 2022: FBSP 2024 – tabela 64
salários-mínimos anuais*	<i>salario_min</i>	IPEADATA, 2024
taxa de desocupação anual por UF	<i>tx_desocupacao</i>	IBGE, 2024c
índice de desenvolvimento humano municipal**	<i>idhm</i>	2012 a 2021: PNUD, 2024 2022: AGÊNCIA Brasil, 2024
coeficiente de gini	<i>gini_coef</i>	2012 a 2022: IBGE, 2024d

FONTE: elaborado pelo próprio autor.

* O cálculo do índice de salário-mínimo anual envolveu, quando aplicável, calcular a média dos valores de salários-mínimos anuais, considerados mês a mês, dos valores referentes aos anos de 2012 a 2022. Isso se deve ao fato de, em alguns anos, ter ocorrido mudança no valor do salário-mínimo em meio ao ano corrente.

** O IDHM se utiliza de informações obtidas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) contínua, sendo o último ano disponível 2021. Dessa forma, para o ano de 2022 foi utilizado, de modo repetido entre os estados, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nacional, de 0,760 (AGENCIABRASIL, 2024), uma vez que ambos os índices possuem proximidade numérica.

Obtidos os dados, o estudo voltou-se a encontrar estimadores para a atividade total de tráfico (O) e probabilidade de condenação por ofensa por tráfico de drogas (p), de modo a viabilizar um estudo econômico com amparo em Becker (1968). Nesse desafio, foram relacionados estudos da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENNAPEN, 2023); dados do Ministério Público do Estado do Mato Grosso (JUSBRASIL, 2013); relatórios analíticos dos tribunais regionais federais e tribunais estaduais de justiça comum (IPEA, 2023a; IPEA 2023b); dados do III Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira (FIOCRUZ, 2015); e a pesquisas relacionadas ao tema, com destaque para Shikida (2010), Shikida (2020) e Schlemper, Shikida e Carvalho (2020).

7.1. Estimadores de presos, taxa de condenação e probabilidade de ser pego

Estimar a atividade total de tráfico anual no Brasil não é uma tarefa fácil, e tampouco trivial. Parte da dificuldade se encontra na ilegalidade do mercado, inexistindo indicadores econômicos oficialmente instituídos para sua rentabilidade. Outro viés diz respeito ao custo

moral da atividade, de modo que traficantes escondem sua atividade sob medo de represálias ou prisões (Shikida, 2010).

Não obstante, ao longo dos anos, algumas publicações se lançaram a esse desafio, como revelam estimativas do relatório mundial sobre drogas do *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC, 2023). Porém, mesmo tais documentos se furtam a destacar uma estimativa numérica para o total de criminalidade associado às drogas. Suprindo essa carência, foram buscadas fontes de dados nacionais que viabilizassem, ainda que embrionariamente, estimar em termos econômicos um indicador do nível de atividade do tráfico no Brasil.

Nesse diapasão, dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN, 2023 p. 16), estimam em 27,75% o quantitativo da população carcerária relacionada a alguns dos crimes previstos na Lei de Drogas. De cunho mais pragmático, Shikida (2020, p. 267) estima, por meio de entrevistas, o percentual de ocorrência do crime de tráfico de drogas entre presos no Paraná e Rio Grande do Sul na monta de 41,8%.

Relativa a dados sobre condenações na justiça criminal, pesquisa realizada pelo Ministério Público do Estado do Mato Grosso no ano de 2013 (JUSBRASIL, 2013), estima a taxa de condenação em processos de tráfico naquele estado na ordem de 65,1%; se considerado o período de janeiro de 2012 a junho de 2013.

Tal estimativa se mostra alinhada aos montantes identificados em outros dois estudos, de autoria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O primeiro (IPEA, 2023a, pp. 77-78) apura o rigor punitivo de sentenças dos Tribunais Regionais Federais relacionado a crimes de drogas, descrevendo um percentual de condenação de 61,7%. O segundo (IPEA, 2023b, p. 104), por sua vez, estima a taxa de condenação dos Tribunais Estaduais de Justiça Comum em 65,4%.

Dos achados, o estudo buscou estimar o percentual do total de presos nacionais que se relaciona a crimes na Lei de Drogas; e a taxa de condenação para tais crimes. A metodologia empregada se utilizou de uma média aritmética simples ($\bar{x}$) dos valores anteriormente relacionados, como seguem.

Percentual (%) de presos relacionados a crimes na Lei de Drogas:

$$\frac{27,75+41,8}{2} = 34,77\% \approx 35\% \quad (3)$$

Taxa de condenação por crimes na Lei de Drogas:

$$\frac{65,1+61,7+65,4}{3} = 64,07\% \approx 64\% \quad (4)$$

Em outro estudo, Shikida (2010), reforça a inexistência de indicadores nacionais acerca da probabilidade de ser pego quando atuante em atividades criminosas no Brasil, todavia, define, recorrendo a dados dos EUA compilados por Fernandez (1998), a probabilidade de que tal número seja menor do que 5%, na medida em que:

Assim como outra atividade econômica qualquer, os ganhos na atividade empresarial do crime são incertos e dependem da probabilidade de sucesso de suas operações. Não existem dados que estimem a probabilidade de detenção de um indivíduo no Brasil, mas supõe-se ser menor que verificada nos Estados Unidos, que é de apenas 5%. Isto implicaria dizer que, no Brasil, a probabilidade de sucesso no setor do crime pode ser maior do que 95% (Shikida, 2010, p. 321).

De modo similar, Baratta (1991, p. 210, tradução nossa) descreve que “a justiça criminal apenas retira do mercado uma quantidade de substâncias ilícitas que varia de 5 a 10% do total”. Aceitas essas premissas, o presente estudo considera uma probabilidade de ser pego quando em atividades criminosas no Brasil na monta de 5%, com o adendo de que esta é uma simplificação da realidade, mas que, dada a indisponibilidade de estimadores mais assertivos, a manutenção desse paradigma possibilitará a testagem estatística do modelo a formular.

Definidos os estimadores, sendo: 35% do total de presos relacionados a crimes na Lei de Drogas; 64% a taxa de condenação em julgamentos relacionados a crimes de drogas e 5% a probabilidade de ser pego em atividades criminosas no Brasil; torna-se possível estimar a probabilidade de condenação por delito de drogas (p) e o total de ofensa por tráfico anual (O).

Estimar “ p ” requer multiplicar a probabilidade de ser pego ao cometer atividades criminosas no Brasil (5%) pela probabilidade de ser condenado quando pego (65%), considerando que “apenas infratores condenados são punidos” (Becker, 1974, p. 10, tradução nossa¹²). Temos, portanto, como estimador para a probabilidade de ser pego e condenado em crimes de tráfico o valor de 3,25% (65% de 5%).

Corroborando a esse valor, encontramos em Bayley (1996, p. 5, tradução nossa) que “pouco mais de 5% dos crimes cometidos nos Estados Unidos resultam na prisão dos criminosos

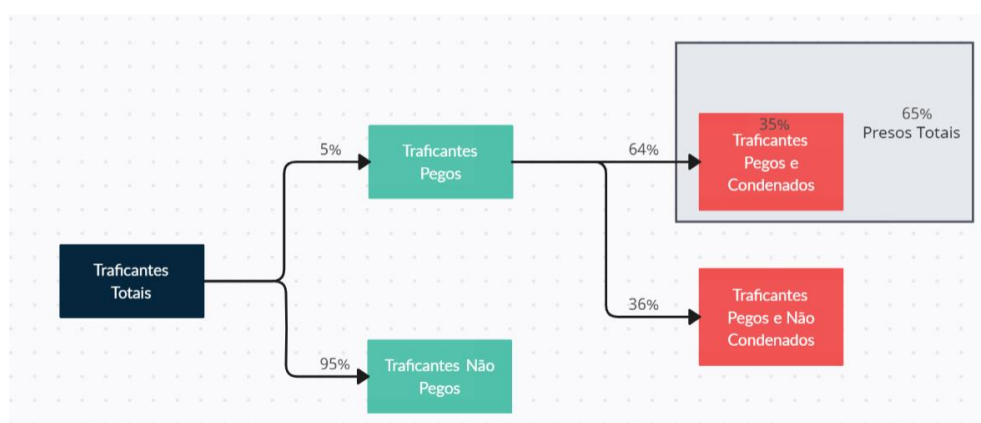
¹² *Since only convicted offenders are punished, (...) if convicted, he pays f per convicted offense, while otherwise he does not* (Becker, 1974, p. 10).

envolvidos”¹³, o que se aproxima da estimativa calculada, mas, prezando por uma abordagem conservadora, adotaremos 3,25% como estimador para “*p*”.

Indo além, considerando a probabilidade de ser pego em atividades criminosas no Brasil como 5%, como exposto, é possível equacionar uma estimativa para o total de atividade criminosa anual relacionada ao tráfico de drogas em função do total anual de presos obtidos no banco de dados.

O cálculo envolve multiplicar o total anual de presos pelo percentual estimado de presos por tráfico (35%), chegando-se a um quantitativo total anual de presos por tráfico. Considerando que o número identificado pelo cálculo acima representa os traficantes que foram pegos e punidos (*p*) e, portanto, em torno de 3,25% (65% de 5%) do universo total (traficantes totais) temos, por regra de três, a possibilidade de calcular a atividade de tráfico total anual total. Segue a heurística do cálculo realizado:

Figura 5 – Percentuais de cálculo dos estimadores



FONTE: elaborado pelo próprio autor.

Outra possibilidade de cálculo do total de “traficantes totais” envolve considerar a taxa de condenação de 64% estimando, por regra de três, o número total de traficantes “pegos” a partir do total de presos. Após, considerada uma probabilidade de ser pego de 5%, bastaria multiplicar o resultado anteriormente obtido por 20 (chegando-se a 100%).

Seguem os cálculos descritos:

$$\begin{aligned} \text{Total anual de presos} \times 35\% &= \text{Total anual de presos por tráfico} \\ (\approx 3,25\% \text{ do universo total disponível ou } \approx 64\% \text{ do total de traficantes pegos}) & \end{aligned} \quad (5)$$

¹³ *Crime pays, as scarcely more than 5% of crimes committed in the United States result in the imprisonment of the criminals involved* (Bayley, 1996, p. 5).

Logo:

$$\text{Total de traficantes "pegos"} = \frac{\text{Total anual de presos por tráfico} \times 100}{64} \quad (6)$$

Por fim:

$$\begin{aligned} \text{Tráfico total anual} &= \text{Total de traficantes pegos} \times 20 \\ \text{Tráfico total anual} &= \frac{\text{Total anual de presos} \times 35}{64} \times 20 \end{aligned} \quad (7)$$

Onde:

35% o percentual estimado de presos por tráfico;

65% a taxa de condenação;

5% a probabilidade de ser pego;

3,25% = probabilidade de condenação por delito (“*p*”).

7.2. Estimador de demanda por drogas

Dados do III Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira (LNUD) (FIOCRUZ, 2015, p. 243) estimam a quantidade de “consumidores de 12 a 65 anos e prevalência de consumo de substâncias ilícitas na vida, nos últimos 12 meses” no ano de 2015 em 4.906.000; com prevalência de 3,2% relativa ao total da população de pesquisa e limites inferior e superior de 2,78% a 3,63% da população total, respectivamente, se considerado um intervalo de confiança de 95%.

Analisando a estimativa populacional divulgada para o ano de 2015 pelo IBGE (2015), de 204.440.972 pessoas, em cruzamento aos dados da síntese de indicadores sociais (IBGE, 2015b, p. 14), que apontam que 21,6% e 13,7% da população brasileira possuíam, respectivamente, de 0 a 14 anos, e mais de 60 anos, chega-se a um total aproximado de 132.273.309 pessoas com idade apta à avaliação à época¹⁴ (64,7% de 204.440.972).

Se aplicarmos os percentuais mínimo (2,78%) e máximo (3,63%) estimados pelo IBGE para usuários de drogas no ano de 2015 sobre a população anteriormente definida como apta à participação na pesquisa, chega-se aos valores mínimo e máximo aproximados de 3.677.198 e 4.801.521 consumidores de drogas; uma diferença de 1.228.802 a 104.479, respectivamente, dos dados divulgados no III LNUD.

¹⁴ diferença entre 60 e 65 anos.

Como, dentro do intervalo de confiança máximo, além de pouco relevante, a divergência relacionada ainda engloba as diferenças entre os espaços amostrais das pesquisas, notadamente a diferença entre a faixa etária de 65 anos para o III LNUD, mas de 60 anos para os indicadores sociais, é possível concluir pela consistência dos dados avaliados.

Sobremaneira, para efeito do estudo, considerar-se-á como coeficiente estimador da demanda anual por drogas (β_D) a prevalência percentual relativa ao total da população de pesquisa, obtida da média dos limites máximo e mínimo na pesquisa do III LNUD, de 2,78% e 3,63%; resultando no índice de 3,2% da população anual ($\beta_D = 3,2\%$, ou 0,032.).

Logo, temos que:

$$\begin{aligned} \text{Demanda anual estimada} &= \beta_D \times \text{população anual} \\ &\text{ou} \\ \text{Demanda anual estimada} &= 0,032 \times \text{população anual} \end{aligned} \tag{8}$$

Nesse ponto, destaque-se que, em conformidade aos modelos econométricos selecionados para o presente estudo (Becker, 1968; Ehrlich, 1973; Entorf; Spengler, 2000) a demanda por drogas deve ser, por ora, considerada caracteristicamente inelástica. Dessa forma, variações no preço possuem um impacto proporcionalmente menor sobre a quantidade demandada, refletindo a natureza viciante das substâncias e a dependência de usuários.

Ademais, ressalte-se que a prevalência percentual da população usuária, tal qual derivado do III LNUD atua como uma medida indireta ou substitutas (*proxy*) para a demanda efetiva por drogas, tendo em vista a complexidade de se mensurar diretamente o consumo real em toda a população.

7.3. Variáveis utilizadas

Verificada a disponibilidade de dados e a possibilidade do cálculo de estimadores, não obstante as dificuldades reportadas em Entorf e Spengler (2000), como a indisponibilidade de dados referentes a um mercado ilegal, a necessidade de uso de proxies e a complexidade e os desafios na aplicação de modelos econômicos à criminalidade na Alemanha, a pesquisa atual vislumbra oportunidades para aplicação do modelo de Becker (1968) em associação ao modelo logarítmico de *Becker-Ehrlich* de modo particular à problemática de drogas no Brasil.

Dos resultados obtidos, revisitado o modelo econômico do crime de Becker (1968), onde $O = O(p, f, u)$; sendo “O” o número total de ofensas cometidas; temos como calcular o número

total de traficantes por ano, utilizando o número de presos anuais por UF (*nro_presos*), no período de 2012 a 2022, na fórmula:

$$\begin{aligned} \text{Tráfico total anual} &= \frac{\text{Total anual de presos} \times 35}{64} \times 20 \\ &\text{ou} \\ \text{traffic_total} &= \frac{\text{nro_presos} \times 35}{64} \times 20 \end{aligned} \tag{9}$$

Quando à punição atribuída aos delitos de tráfico (“*f*”), de modo assemelhado a Entorf e Spengler (2000), afasta-se o estudo de efeitos relativos à severidade da punição “*f*”, por entender-se que não sofreram mudança legislativa no período a ser estudado (de 2012 a 2022).

Com relação à dissuasão “*D*”, temos que os quantitativos de ocorrências de tráfico anuais, por uf (*ocorr_traffic*) e quantitativo de ocorrências de posse e uso de drogas anuais por UF (*ocorr_posse_uso*) podem ser aglutinados em um único índice, o qual denominou-se de ocorrências com drogas (*ocorr_drogas*).

Em adição, as despesas em segurança pública (*despesa_sp*) indicam o esforço financeiro destinado ao combate e prevenção de crimes relacionados a drogas, sendo trazidas a valor presente (*despesa_sp_vp*) com base no IPCA acumulado entre dezembro do ano de referência e maio de 2024. Por facilitação metodológica, foi utilizada ferramenta anteriormente desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) denominada “Calculadora do IPCA” (IBGE, 2024e) para tal fim, todavia os IPCAs acumulados constam do Banco de Dados “BD_ENAP”, para fins de reprodutibilidade da pesquisa.

Com relação às demais influências “*X*” ou “*u*” (Becker, 1974) com possíveis efeitos sobre a taxa de criminalidade, foram disponibilizados diretamente os indicadores sociais de taxa de desocupação (*tx_desocupação*), idhm (*idhm*) e o coeficiente de gini (*gini_coef*) além do indicador de renda legal do salário-mínimo (*salario_min*) que, a semelhança das despesas em segurança pública, foram trazidos a valor presente (*salario_min_vp*) pelo índice de IPCA acumulado.

Temos, portanto, como dados finais de nosso banco de dados, os indicadores que seguem, discriminados por uso e forma de cálculo do indicador.

Tabela 2 Indicadores, uso na pesquisa e forma de cálculo

Indicador	Uso na pesquisa	Cálculo do indicador
<i>nro_presos</i>	Utilizado para estimar o número total de ofensas cometidas.	-
		$\frac{nro_presos * 35}{64} \times 20$
<i>trafic_total</i>	Modelagem final	• Sendo: • 35% o estimador de presos por tráfico; • 64% a taxa de condenação estimada para crimes de tráfico; • 5% a probabilidade estimada de ser pego.
<i>população</i>	Utilizado para estimar o número de demanda por drogas.	-
		$população * 3,2\%$
<i>demand_estim</i>	Modelagem final	Sendo: • 3,2% o percentual estimado de demanda por drogas (β_D).
<i>ocorr_trafic</i>	Utilizado para calcular o número total de ocorrências com drogas.	-
<i>ocorr_posse_uso</i>	Utilizado para calcular o número total de ocorrências com drogas.	-
<i>ocorr_drogas</i>	Utilizado na modelagem final	$ocorr_trafic + ocorr_posse_uso$
<i>despesa_sp</i>	Trazido a valor presente pelo índice IPCA acumulado entre dezembro do ano de referência e maio de 2024	-
<i>despesa_sp_vp</i>	Utilizado na modelagem final	$despesa_sp * (1 + IPCA \text{ período})$
<i>salario_min</i>	Trazido a valor presente pelo índice IPCA acumulado entre dezembro do ano de referência e maio de 2024	-
<i>Salario_min_vp</i>	Modelagem final	$salario_min * (1 + IPCA \text{ período})$
<i>tx_desocupacao</i>	Modelagem final	-
<i>idhm</i>	Modelagem final	-
<i>gini_coef</i>	Modelagem final	-

FONTE: elaborado pelo próprio autor.

7.4. Regressão Múltipla com informações qualitativas binárias

Viabilizado o banco de dados da pesquisa (“BD_ENAP”), aprofundando o escopo quantitativo, o estudo estatístico de regressão múltipla se mostra particularmente adequado para

avaliar intervenções de políticas públicas (Wooldridge, 2007, p. 213). Pode, portanto, ser utilizado para descrever a estimação e a inferência do modelo.

A elaboração do modelo de análise de regressão múltipla com informações qualitativas binárias (*dummy*) pode ser descrita como: “incorporamos informações binárias em modelos de regressão (...) com somente uma variável *dummy* explicativa, simplesmente como uma variável independente. Por exemplo (...) $salário_h = \beta_0 + \delta_0 feminino + \beta_1 educ + u$ ” (Wooldridge, 2007, p. 209). Que pode ser reescrito de modo genérico para fins metodológicos como:

$$Y_t = \beta_0 + \delta_0 D_t + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + u \quad (10)$$

Onde:

Y_t corresponde ao resultado de interesse (a variável dependente);

β_0 corresponde ao intercepto do modelo;

δ_0 corresponde ao coeficiente da *dummy* binária temporal D_t ;

D_t corresponde a uma *dummy* binária temporal;

β_n corresponde à variável confundidora da “*enésima*” variável independente definida, até “*k*”;

x_n corresponde à “*enésima*” variável independente definida, até “*k*”;

u corresponde a um termo de erro estatístico.

7.5. Propositura de um modelo particular

Propor um modelo particular de regressão múltipla com *dummy* binária temporal e “*n*” variáveis confundidoras sobre a Política Nacional sobre Drogas (PNAD) de 2019 demanda avaliar os *proxies* da variável dependente e das variáveis independentes previamente, como seguem.

7.5.1. Variável Dependente

- $Y_t = \text{traffic_total}$, variável dependente que representa o total estimado de atividade criminal relacionada ao tráfico.

É obtida dos totais anuais de presos, por UF, no período de 2012 a 2022, multiplicados pelos estimadores de “condenados por tráfico” (35%), “taxa de condenação” (64%) e “probabilidade de ser pego” (5%), como definida anteriormente.

7.5.2. *Dummy* Binária Temporal

- D_t = variável binária relacionada à PNAD, no ano de 2019.

Considera-se “0” (zero) para o período anterior à política (2012 a 2019), e “1” (um) para o período pós-intervenção (2020 a 2022). Saliente-se que a totalidade do ano de 2019 foi inserido como período pré-tratamento, considerando a necessidade de um tempo inicial para a captura da transição política; e para evitar possíveis efeitos de antecipação.

7.5.3. Variáveis Independentes

- $x_1 = demanda_estimada$, variável que representa a demanda anual de drogas, por UF.

É obtida pela multiplicação da população total (por UF, ano a ano, no período de 2012 a 2022) e o estimador de demanda por drogas (β_D) de 3,2%; como definido anteriormente (8). Sob um escopo microeconômico, a demanda por drogas apresenta uma relação direta à variável dependente, entendendo que uma maior demanda aumenta a oferta. Por sua vez, considerando a relação entre oferta e demanda, este indicador é apto a representar a renda ilegal proveniente do tráfico de drogas.

- $x_2 = ocorre_drogas$, variável obtida do somatório entre o número total de ocorrências com drogas (tráfico, uso e posse), por UF, ano a ano, no intervalo de 2012 a 2022).

Qualitativamente, espera-se uma relação inversa à variável dependente, na medida em que maiores apreensões de drogas representam deseconomias à criminalidade e, conseqüentemente, estima-se uma redução no tráfico esperado.

- $x_3 = despesa_sp_vp$, variável que indica os gastos governamentais anuais destinados à segurança pública (somatório das despesas com policiamento, defesa civil, informação e inteligência, e demais subfunções, por UF, no intervalo de 2012 a 2022).

Os valores foram trazidos a valor presente até maio de 2024 com base no valor do IPCA acumulado no período. Sua relação esperada é inversa à variável dependente, pois influencia diretamente na capacidade e disponibilidade da atividade policial em prevenir e reprimir o crime de tráfico de drogas.

- $x_4 = salario_min_vp$, variável referente aos salários-mínimos anuais no país no intervalo de 2012 a 2022, trazidos a valor presente até maio de 2024, com base no valor do IPCA acumulado no período.

Como destaca Ehrlich (1973), o valor da renda legal (salário-mínimo) possui influência na decisão de cometer crimes por necessidade econômica, além de ser um índice genérico de bem-estar econômico básico. Portanto, sua relação esperada é inversa à variável dependente “*traffic_total*”.

- $x_5 = tx_desocupacao$, variável versando sobre a taxa de desocupação anual, por UF, ano a ano, no intervalo de 2012 a 2022.

Reflete o percentual de pessoas desempregadas em relação à força de trabalho total, sendo fundamental para entender as relações entre condições econômicas laborais e atividades ilícitas como subsistência, e sua influência na atividade criminosa (Ehrlich (1973). Ademais, atua como indicador inverso do bem-estar econômico (taxas mais altas associam-se a condições econômicas mais difíceis). Portanto, sua relação esperada com a variável dependente deve ser direta.

- $x_6 = idhm$, variável do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal anual, por UF, no intervalo de 2012 a 2022.

“Avalia o progresso de longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável (...), o acesso ao conhecimento (...) e um padrão de vida decente” (PNUD, 2024); logo, permite aglutinar variáveis de longevidade, educação e qualidade de vida em um indicador. Espera-se uma relação inversa à variável dependente, pois altos indicadores de desenvolvimento tendem a reduzir a criminalidade e, conseqüentemente, a atividade relacionada ao tráfico de drogas.

- $x_7 = gini_coef$, variável independente que relaciona os *coeficientes de gini* anuais, por UF, no intervalo de 2012 a 2022.

Se refere a uma medida relativa de desigualdade distributiva de renda em populações específicas. Calculado com base na curva de *Lorenz* (Medeiros, 2012, p. 125), se afasta de medidas frequencistas de média, como a renda *per capita* ou o Produto Interno Bruto (PIB). Seu valor está contido entre “0” e “1”, partindo de uma igualdade perfeita a uma desigualdade máxima, respectivamente. Sobremaneira, valores mais altos apontam a maiores desigualdades que, conseqüentemente, se relaciona de modo direto a um aumento na variável dependente de nível de tráfico.

7.5.4. Adoção de função logarítmica

Becker-Ehrlich (Entorf; Spengler, 2000, p. 17) descrevem o uso de função logarítmica (*ln*) para as variáveis dependente e independentes em auxílio à regressão linear, ajustando possíveis relações não-lineares existentes entre as variáveis selecionadas. Do mesmo modo,

Wooldridge (2007, p. 41) destaca que em trabalhos aplicados nas ciências sociais, com frequência haverá equações de regressão em que a variável dependente aparece na forma logarítmica.

Os motivos para tal estão contidos, primeiramente, no fato de modelos que utilizam logaritmo como variável dependente geralmente satisfazerem melhor as hipóteses de modelagens de regressão linear clássica (linearidade, normalidade dos erros, não multicolinearidade). Além, o uso da função logarítmica pode aliviar problemas de heteroscedasticidade ou concentração de distribuições condicionais (Wooldridge, 2007, p. 179).

Outro ponto de destaque diz respeito às grandezas dos indicadores utilizados não estarem parametrizadas, pois provém de fontes diversas e se utilizam de métricas desiguais no tempo e espaço. Assim, seu uso melhora as propriedades estatísticas dos dados anteriormente obtidos, contribuindo para uma melhor conformidade do modelo a pressupostos de linearidade, homoscedasticidade e normalidade de resíduos do modelo.

7.5.5. Equação final obtida

Do exarado, com amparo na revisão bibliográfica, discerne-se a possibilidade de uso de um modelo logarítmico derivado de Becker-Ehrlich (Entorf; Spengler, 2000, p. 17) adaptado com base no modelo de regressão múltipla com *dummy* temporal Wooldridge (2007), sendo o marco temporal de tratamento o ano de 2019. As modificações matemáticas se encontram pormenorizadas junto ao apêndice matemático, sendo as principais equações como segue:

Modelo logarítmico de *Becker-Ehrlich*:

$$\ln O = \alpha + \beta \ln D + \gamma \ln Y + \delta \ln X \quad (2)$$

Modelo de regressão múltipla com *dummy* temporal

$$Y_t = \beta_0 + \delta_o D_t + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + u \quad (10)$$

Equação proposta (para transformações realizadas, ver apêndice matemático):

$$\ln Y_t = \alpha + \gamma_o D_t + \gamma_1 \ln(x_1) + \gamma_2 \ln \frac{1}{x_2} + \gamma_3 \ln \frac{1}{x_3} + \gamma_4 \ln \frac{1}{x_4} + \gamma_5 \ln(x_5) + \gamma_6 \ln \frac{1}{x_6} + \gamma_7 \ln(x_7) + u \quad (11)$$

Onde:

α corresponde ao intercepto do modelo;

γ_o corresponde ao coeficiente do efeito temporal;

D_t corresponde à *dummy* temporal, sendo “0” se menor ou igual a 2019 e “1” se maior;
 γ_n corresponde à variável confundidora (coeficiente) do “*enésimo*” indicador definido;
 u corresponde ao termo de erro estatístico.

Substituindo-se as variáveis dependente e independentes pelos indicadores anteriormente selecionados, e considerando as propriedades logarítmicas indicadas no apêndice, chega-se à modelagem final proposta:

$$\begin{aligned} \ln \text{trafic_total} = & \alpha + \gamma_o D_t + \gamma_1 \ln \text{demand_estim} + \gamma_2 \ln \frac{1}{\text{ocorr_drogas}} \\ & + \gamma_3 \ln \frac{1}{\text{despesa_sp_vp}} + \gamma_4 \ln \frac{1}{\text{salario_min_vp}} + \gamma_5 \ln \text{tx_desocup} \\ & + \gamma_6 \ln \frac{1}{\text{idhm}} + \gamma_7 \ln \text{gini_coef} + u \end{aligned} \quad (12)$$

7.6. Limitações do modelo

Por óbvio, o modelo de regressão apresentado possui algumas limitações significativas. Inicialmente, é importante destacar que, embora o modelo seja capaz de identificar associações entre as variáveis independentes e a variável dependente, por se tratar de uma regressão múltipla, os achados não implicam, necessariamente, em causalidade. É importante destacar tal distinção, na medida em que a mera correlação não fornece evidências suficientes para afirmar que mudanças em uma variável resultam diretamente em alterações na outra.

Portanto, possíveis mudanças observadas na variável dependente em função das alterações observadas poder estar atribuídas a fatores externos, como variações temporais, o que de fato ocorre no universo de análise como no caso da pandemia. Essa limitação em particular fragiliza possíveis conclusões relacionadas, cabendo à extensa análise qualitativa o aprofundamento das dinâmicas contextuais e interações sociais que possam influenciar os resultados, em uma interpretação mais robusta e contextualizada.

Não obstante, a comparação do modelo com tratamento (*modelo_com_tratamento*) com seu contrafactual (*modelo_sem_tratamento*) sobressai como abordagem fundamental para mitigar fragilidades. Nesse contexto, o uso do contrafactual permite estabelecer um cenário alternativo no qual a intervenção não ocorreu, fornecendo uma base para avaliar o impacto real da Política Nacional sobre Drogas, permitindo uma avaliação mais precisa dos resultados.

7.7. Modelagem dos dados em “R”

Proposto o modelo de regressão múltipla com *dummy* temporal, o estudo se utilizou da ferramenta *online Posit Cloud* (versão R 4.4.0, de 24/04/24; Plataforma: x86_64-pc-linux-gnu) para inferência estatística do modelo, demandando dois modelos de painel de efeitos fixos (*plm*).

O primeiro, um modelo desconsiderando o tratamento da PNAD no ano de 2019 (*modelo_sem_tratamento*), de modo a apontar a tendência dos dados sem a intervenção política ora estudada. O segundo modelo (*modelo_com_tratamento*), foi elaborado com base nos possíveis efeitos das mudanças implementadas pela PNAD no ano de 2019.

Sobremaneira, fora utilizada uma *dummy* binária temporal sendo “0” (zero) para os anos de 2012 a 2019, e “1” (um) para os anos de 2020 a 2022. Os sumários (*summaries*) obtidos para ambas as modelagens foram extraídos com uso do *stargazer*, e se encontram relacionados, por modelo, no capítulo seguinte, devidamente acompanhados de seus testes de homoscedasticidade (*Breusch-Pagan*); de normalidade (*Shapiro-Wilk*); histogramas; *QQ-plots* e testes de curtose. A heurística para obtenção dos gráficos e dados relacionados pode ser encontrada no Anexo.

8. RESULTADOS

8.1. Modelo sem tratamento

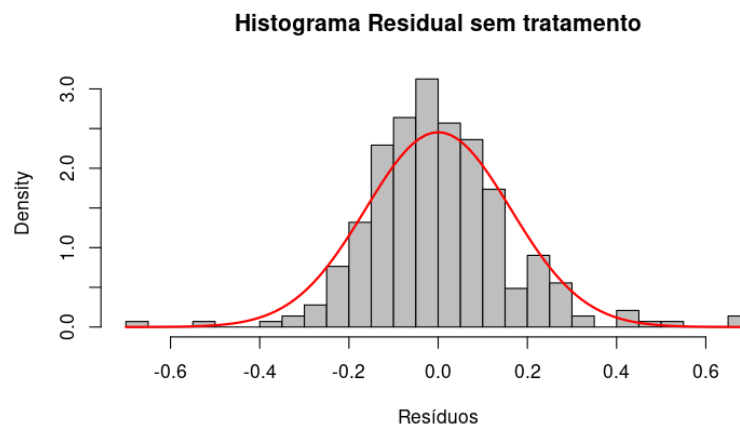
Figura 6 – *Summary* do modelo sem tratamento

```
Summary do Modelo PLM
=====
Dependent variable:
log_traffic_total
-----
log_demand_estim      1.8309***
                      (0.3253)
log_inv_ocorr_drogas   -0.0712**
                      (0.0339)
log_inv_despesa_sp_vp  -0.0824**
                      (0.0397)
log_inv_salario_min_vp -1.0619**
                      (0.5016)
log_tx_desocupacao     0.1832***
                      (0.0537)
log_inv_idhm           -1.1228***
                      (0.4263)
log_gini_coef          -0.2192
                      (0.2871)
-----
Observations          288
R2                    0.5232
Adjusted R2           0.4612
F Statistic           39.8122*** (df = 7; 254)
=====
Note:                  *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01
```

FONTE: *software Posit.Cloud*

- Teste de homoscedasticidade (*Breusch-Pagan*): BP = 6.9068, df = 7, p-value = 0.4386.
- Teste de normalidade (*Shapiro-Wilk*): W = 0.95734, p-value = 1.83e-07.
- Análise de Curtose: 5.85327404700166
- Histograma:

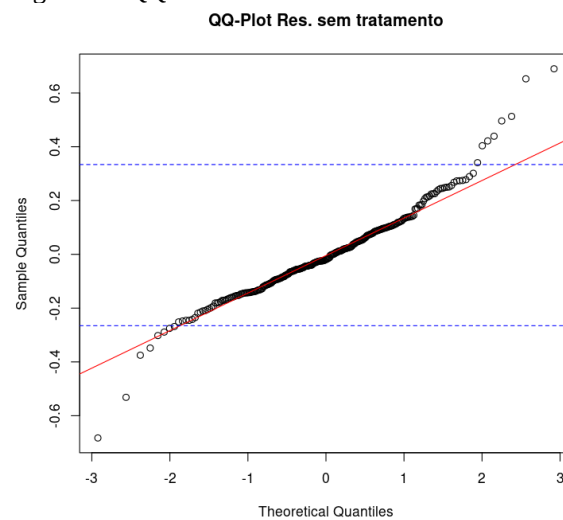
Figura 7 – Histograma do modelo sem tratamento



FONTE: *software Posit.Cloud*

- *QQ-plot* dos resíduos

Figura 8 – QQ-Plot residual do modelo sem tratamento



FONTE: *software Posit.Cloud*

8.2. Modelo com tratamento

Figura 9 – Summary do modelo com tratamento

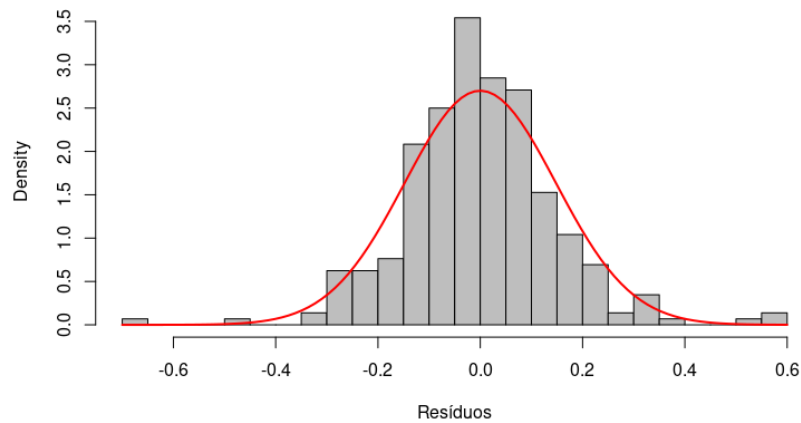
Summary do Modelo PLM

Dependent variable:	
log_traffic_total	
tratamento	0.1774*** (0.0243)
log_demand_estim	1.4655*** (0.3005)
log_inv_ocorr_drogas	-0.0341 (0.0313)
log_inv_despesa_sp_vp	-0.0530 (0.0364)
log_inv_salario_min_vp	-1.2515*** (0.4575)
log_tx_desocupacao	0.1055** (0.0500)
log_inv_idhm	-1.0653*** (0.3884)
log_gini_coef	0.3445 (0.2726)
Observations	288
R2	0.6061
Adjusted R2	0.5531
F Statistic	48.6539*** (df = 8; 253)
Note:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

FONTE: *software Posit.Cloud*

- Teste de homoscedasticidade (*Breusch-Pagan*): $BP = 9.068$, $df = 8$, $p\text{-value} = 0.3366$
- Teste de normalidade (*Shapiro-Wilk*): $W = 0.96691$, $p\text{-value} = 3.547e-06$.
- Análise de curtose: 5.70162381300146.
- Histograma:

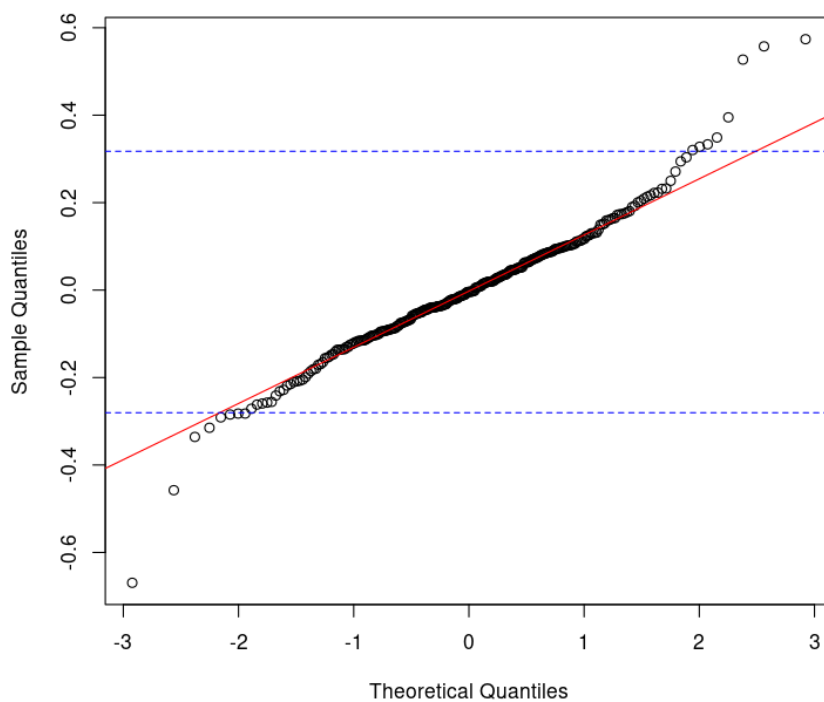
Figura 10 – Histograma do modelo com tratamento
Hist. Res. com tratamento



FONTE: *software Posit.Cloud*

- *QQ-plot* dos resíduos:

Figura 11 – *QQ-Plot* do modelo com tratamento
QQ-Plot com tratamento



FONTE: *software Posit.Cloud*

8.3. Análise dos modelos

Dos resultados obtidos, é possível avaliar quantitativa e qualitativamente os efeitos da aplicação da PNAD no ano de 2019 (*modelo_com_tratamento*) sobre os resultados esperados caso a política não fosse implementada (*modelo_sem_tratamento*). Inicialmente, é possível verificar que ambos os modelos apresentam relevância estatística para a maioria de seus coeficientes, exceto para o coeficiente de gini (*log_gini_coef*) em ambos; e ocorrência de drogas (*log_inv_ocorr_drogas*) e despesas com segurança pública (*log_inv_despesa_sp_vp*) no caso do tratamento.

Comparando os modelos com relação a seus R^2 e R^2 ajustados observa-se os valores de 0.5232 (*R-Squared*) e 0.4612 (*adjusted R²*) para o primeiro modelo (*modelo_sem_tratamento*), com 7 (sete) graus de liberdade (*df*) e 254 graus de liberdade residuais. Por sua vez, o segundo (*modelo_com_tratamento*) apresenta os valores de 0.6061 (*R-Squared*) e 0.5531 (*adjusted R²*), com 8 (oito) graus de liberdade (*df*) e 253 graus de liberdade residuais.

Dos dados relacionados, temos que os modelos se mostram capazes de explicar, respectivamente; 46,12% (considerados 7 graus de liberdade), e 55,31% (considerados 8 graus de liberdade) da variação no estimador de tráfico total (*log_traffic_total*).

Ratificando o potencial do modelo, ambos os resultados apresentam alta relevância estatística (***, com *p-values* < 2.22e-16); mas a diferença entre seus *F-Statistics*, de 39.8122*** para o *modelo_sem_tratamento* e de 48.6539*** para o *modelo_com_tratamento* indicam uma maior robustez estatística do modelo tratado. Logo, temos uma captura substancial de efeitos sobre o tráfico total estimado com base nas variáveis destacadas; apontando, ainda, a uma melhor performance explicativa da variabilidade dos dados pelo modelo tratado.

Os testes de homoscedasticidade (*Breusch-Pagan*) apresentam os resultados de 6.9068 (BP) com *p-value* de 0.4386 para o modelo sem tratamento e de 9.068 (BP') com *p-value* de 0.3366 para o modelo tratado. Como ambos se mostram menores do que o valor crítico das distribuições *qui-quadrado* esperadas considerando um nível de significância de 0,01 e, respectivamente, 7 graus de liberdade (18.47531¹⁵) e 8 graus de liberdade (20.09024¹⁶), afasta-se a heteroscedasticidade dos resíduos de ambos os modelos (Wooldridge, 2013, pp. 749-750).

¹⁵ Inserção de comandos no R:

```
alpha <- 0.01
# Calculando o valor crítico da distribuição qui-quadrado
valor_critico <- qchisq(1 - alpha, df = 7)
print(valor_critico)
[1] 18.47531
```

¹⁶ Inserção de comandos no R:

Por sua vez, os testes de normalidade (*Shapiro-Wilk*) apresentam respectivamente os resultados de 0.95734 (*W*) com *p-value* de 1.83e-07; e de 0.96691 (*W'*) com *p-value* de 3.547e-06. Espera-se, assim, distribuições não muito distantes das normais (com *W* próximo a 1). No entanto, os *p-values* muito baixos para ambos os casos apontam a evidências significativas contra a hipótese nula de normalidade dos resíduos, indicando uma possível violação deste pressuposto.

Complementando a análise, em que pese as anormalidades detectadas pelo teste de *Shapiro-Wilk*, um estudo gráfico de ambos os histogramas (figuras 7 e 10) revela graficamente a centralidade dos resíduos em torno do ponto “0.0”, em uma distribuição simétrica. Pode-se, ainda, detectar discrepâncias associadas às caudas, bem como valores extremos nos modelos, sugerindo *outliers* e/ou leves violações à normalidade dos resíduos.

De fato, em estudo de plotagem dos resíduos (*QQ Plot*) visualmente verificam-se os mesmos resultados de centralidade dos resíduos, próximos às linhas de referência (*qqline*, em vermelho nos modelos) especialmente na porção central, indicando proximidade à distribuição normal teórica esperada para os *quantis* dos resíduos.

No entanto, é possível visualizar que as pontas se afastam da linha de referência e violam, em poucos casos das observações totais, as linhas estabelecidas para os limites de um intervalo de confiança de 95% (*abline*, em azul tracejado nos modelos), ratificando a presença de *outliers* e/ou maior dispersão nas caudas, em leve violação de normalidade.

Cálculos de curtose para ambos os modelos¹⁷ resultam em 5.85327404700166 e 5.70162381300146, respectivamente, confirmando caudas pesadas e uma maior proporção de *outliers* do que o esperado para resíduos normais, que é 3 (Wooldridge, 2007), ajudando a explicar os achados gráficos.

Uma vez que a presença de *outliers* não é incomum ao se lidar com dados de amostras populacionais, cujo tratamento demandaria álgebra matricial e fugiria do escopo da pesquisa (Wooldridge, 2007), considera-se a robustez do modelo, com a observação de uma leve violação de pressuposto de normalidade de resíduos, sem invalidá-lo.

alpha <- 0.01
Calculando o valor crítico da distribuição qui-quadrado
valor_critico <- qchisq(1 - alpha, df = 8)
print(valor_critico)
[1] 20.09024
¹⁷Inserção de comandos em “R”:
kurtosis_value <- kurtosis(residuos)
print(paste("Curtose:", kurtosis_value))

8.4. Análise dos resultados obtidos

8.4.1. Variável de tratamento (γ_o)

O coeficiente γ_o calculado para o tratamento (0.1774) indica um aumento de 0.1774 unidades na variável dependente (*log_traffic_total*) para cada unidade adicional de tratamento. Como o coeficiente não está em escala logarítmica, a interpretação direta do dado indica um aumento de 17.74% na atividade de tráfico total em função do tratamento no período. A significância estatística desta análise é alta (*p-value*: 3.811e-12*** < 0.01), com baixo erro padrão (0.0243), indicando uma boa precisão e confiabilidade.

Esse resultado não era esperado, pois a expectativa era de que o tratamento pela PNAD resultasse em uma diminuição da atividade estimada de tráfico (*log_traffic_total*). A lógica por trás da expectativa se fundamenta na premissa de que uma abordagem mais focada na prevenção e na reinserção social levaria à redução na propensão a traficar e/ou consumir.

8.4.2. Variáveis independentes

Seguem relacionados os coeficientes obtidos para as variáveis independentes (x_1 a x_7) em cada um dos modelos (não tratado e tratado) extraídos dos *sumaries* individuais obtidos:

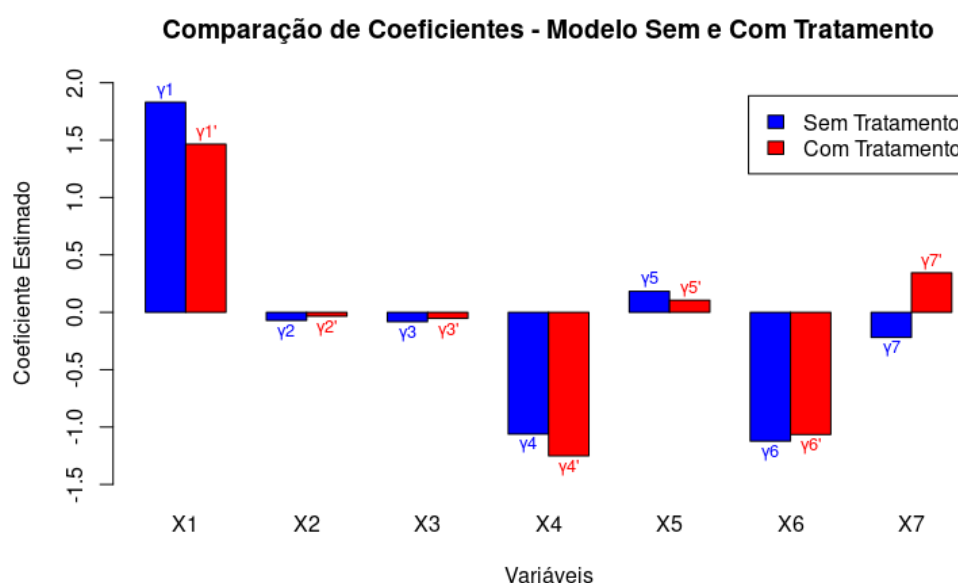
Tabela 3 – Variáveis independentes, coeficientes e erros padrão

Variável	Não tratados (γ_x)	Erro padrão (σ)	Tratados (γ_x')	Erro padrão (σ')
x_1 : <i>log_demand_estim</i>	1.8309***	0.3253	1.4655***	0.3005
x_2 : <i>log_inv_ocorr_drogas</i>	- 0.0712**	0.0339	- 0.0341	0.0312
x_3 : <i>log_inv_despesa_sp_vp</i>	- 0.0824**	0.0397	- 0.0530	0.0364
x_4 : <i>log_inv_salario_min_vp</i>	- 1.0619**	0.5016	- 1.2515***	0.4575
x_5 : <i>log_tx_desocupacao</i>	0.1831***	0.0537	0.1055**	0.0500
x_6 : <i>log_inv_idhm</i>	- 1.1228***	0.4263	- 1.0653***	0.3884
x_7 : <i>log_gini_coef</i>	- 0.2192	0.2871	0.3445	0.2726

FONTE: elaboração própria do autor

Em complemento, segue gráfico comparativo entre os coeficientes das variáveis, sendo azul o modelo sem tratamento, e vermelho os com tratamento:

Figura 12 – comparação de coeficientes sem e com tratamento



FONTE: elaboração própria do autor, com uso do *software* Posit.Cloud.

8.4.2.1. Demanda estimada por drogas (γ1: demand_estim)

Entre os modelos sem e com tratamento observa-se uma redução de erro padrão de 0.3253 (σ_1) para 0.3005 (σ_1'), melhorando a precisão de estimativa pelo tratamento. Ambos os estimadores (γ_1 e γ_1') apresentam alta relevância estatística.

Comparando os coeficientes de X_1 , vemos uma redução significativa: de 1.8309*** (γ_1) para 1.4655*** (γ_1'), uma diferença absoluta de -0.3654. Temos, portanto uma menor influência de *log_demand_estim* na atividade criminal relacionada ao tráfico estimado (*log_traffic_total*) por conta do tratamento da ordem de 19,96% sobre a oferta de drogas¹⁸ $((0.3654/1.8309) * 100)$.

Consequentemente, pode-se inferir que a aplicação da PNAD a partir do ano de 2019 se mostra possivelmente muito capaz de reduzir a dimensão de aumento na atividade total estimada de tráfico (*log_traffic_total*) em função de aumentos na demanda estimada (*log_demand_estim*).

8.4.2.2. Ocorrências com drogas anuais por UF (γ2: ocorr_drogas)

Pelo tratamento, o erro padrão passa de 0.339 (σ_2) para 0.313 (σ_2'), indicando uma melhora na precisão das estimativas. Os resultados obtidos para os coeficientes de

¹⁸ O cálculo de variação percentual relativa pode ser obtido pela fórmula:

$$\text{Redução Relativa} = \frac{\text{Diferença Percentual Absoluta}}{\text{Percentual inicial}} * 100$$

log_inv_ocorr_drogas se mostram negativos em ambos os modelos: $\gamma_2 = -0.0712^{**}$ e $\gamma_2' = -0.0341$, com forte redução na importância estatística do indicador. A diferença absoluta entre os coeficientes é de 0.0371, o que representa uma redução na magnitude dos efeitos da ordem de 52,16% $((0.0371/0.0712) * 100)$.

Os dados relacionados sugerem que a PNAD pode estar capturando parte do impacto das apreensões de drogas no nível estimado da atividade criminal relacionada ao tráfico, o que faz sentido e se coaduna à sua quebra de paradigma para com as “guerras às drogas”, em uma abordagem mais abrangente que inclui outras medidas para além das apreensões.

8.4.2.3. Despesas de segurança anuais por UF a vp (γ_3 : *despesa_sp_vp*)

A diferença entre os coeficientes obtidos: $\gamma_3 = -0.0824^{**}$ e $\gamma_3' = -0.0530$ é de -0.0294 , correspondendo a uma redução de magnitude dos efeitos da ordem de aproximadamente 35,70% $((0.0294/0.0824) * 100)$. Sobremaneira, ocorre uma grande redução na importância estatística do indicador.

Do exposto temos que as despesas com segurança pública continuam a ter efeito redutor na atividade estimada de tráfico, mas esse impacto se vê reduzido com a aplicação da PNAD. Assim como no caso das apreensões, temos que a PNAD pode estar capturando parte do impacto da segurança pública na variável dependente pela adição de outros vieses, que estariam substituindo parcialmente seus efeitos.

8.4.2.4. Salários-mínimos anuais a valor presente (γ_4 : *salario_min_vp*)

Uma comparação entre os coeficientes obtidos $\gamma_4 = -1.0619^{**}$ e $\gamma_4' = -1.2515^{***}$, resulta em uma diferença absoluta de -0.1896 correspondendo a um aumento de magnitude na influência de 17,84% $((0.1896/1.0619) * 100)$ na variável dependente. Os resultados observados apontam a um aumento na significância estatística deste indicador, sugerindo que o tratamento está aumentando a significância estatística desta variável.

O resultado sugere que intervenção política da PNAD possa estar ampliando o efeito de aumentos de salário-mínimo na redução da atividade criminal relacionada ao tráfico. Uma vez que este aumento ocorre em conjunto à redução da efetividade dos indicadores de ocorrências com drogas (*ocorr_drogas*) e despesas com segurança pública (*despesa_sp_vp*), é possível teorizar que a PNAD possivelmente está realocando o impacto das políticas tradicionais de “guerra às drogas”, pautada em um modelo repressivo de apreensões e aumento da presença policial, para um foco mais significativo na economia, o que reflete no salário-mínimo.

8.4.2.5. Taxa de desocupação anual, por UF (γ_5 : tx_desocupacao)

O modelo não tratado (*modelo_sem_tratamento*) apresenta coeficiente de 0.1832*** (γ_5) para a taxa de desocupação, com um erro-padrão (σ_5) de 0.0537. Por sua vez, o modelo tratado (*modelo_com_tratamento*) apresenta um coeficiente de 0.1055** (γ_5') para a taxa de desocupação, com um erro-padrão (σ_5') de 0.0500.

Verifica-se relevância estatística para ambos os modelos, sendo ligeiramente maior no primeiro caso, *modelo_sem_tratamento*. A análise dos coeficientes indica uma diferença absoluta de -0.0777 (0.1832 - 0.1055), correspondendo a uma redução de magnitude do efeito da ordem de 42,41% ((0.0777/0.1832) *100).

Como é esperado que os efeitos da taxa de desocupação se projetem de modo direto sobre o nível de atividade de tráfico, pois quanto maior o desemprego maior é propensão a delinquir (Ehrlich, 1976), a redução observada no coeficiente γ_5' deve ser interpretada como uma diminuição do impacto dos níveis de desemprego sobre o tráfico dada a aplicação da PNAD, o que é desejável.

Sobremaneira, o resultado sugere a influência do desemprego é, de certa forma, reduzida pela aplicação da PNAD. Consequentemente, teoriza-se que a política pode estar proporcionando alternativas econômicas ou medidas de reinserção social que reduzem a propensão a traficar como meio de subsistência, ainda que desempregado.

8.4.2.6. Índice de desenvolvimento humano municipal por UF (γ_6 : idhm)

Ambos os resultados obtidos nos modelos *modelo_sem_tratamento* e *modelo_com_tratamento* se mostram estatisticamente relevantes, com erros-padrão de 0.4263 (σ_6) e 0.3884 (σ_6'), indicando que melhoras no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) estão fortemente associadas a reduções na variável dependente *tráfico estimado* (*log_traffic_total*). Quanto ao coeficiente, ele passa de -1.1228*** (γ_6) para -1.0653*** (γ_6'), diminuindo 0.0575 ($\gamma_6 - \gamma_6'$) em termos absolutos, o que corresponde a uma redução de 5,12% ((0,0575/1.1228) *100) na magnitude dos efeitos na variável dependente.

Os dados relacionados demonstram que os efeitos do *idhm* reduzem a atividade de tráfico em ambos os modelos, mas o efeito é ligeiramente menor com a aplicação da PNAD, podendo indicar que a política deve estar capturando parte dos efeitos dessa variável.

Sobre tal ponto, estima-se que a aglutinação entre as variáveis de longevidade, educação e qualidade de vida em um único indicador podem estar impactando na utilidade do indicados.

Sugere-se, portanto, que estudos posteriores se utilizem de indicadores separados para cada uma dessas dimensões, de modo a permitir possíveis ganhos de precisão na análise.

8.4.2.7. Coeficiente de Gini anual por UF (γ_7 : gini_coef)

Por fim, os coeficientes do modelo não tratado (*modelo_sem_tratamento*) e tratado (*modelo_com_tratamento*) são γ_7 : -0.2191 e γ_7' : 0.3445, indicando uma reversão no sinal do efeito da variável *log_Gini* entre os modelos; com erros-padrão de 0.2871 (σ_7) e 0.2726 (σ_7'). Portanto, o tratamento parece adequar melhor a relação entre o coeficiente de Gini e o tráfico estimado pois, por definição, quanto maior o coeficiente, maior será a desigualdade social e, conseqüentemente, é esperado um aumento no nível tráfico, e não uma redução, como ocorria inicialmente.

Porém, embora a diferença absoluta entre os coeficientes seja de 0.5636, o que corresponde a um aumento de magnitude da ordem de aproximadamente 257,31% ((0.5636/0.2191) * 100), ambos não apresentam significância estatística, sugerindo não haver efeito consistente desta variável sobre a estimativa de tráfico (*log_traffic_total*).

Tal fato pode se dar devido à relativa aplicação recente da PNAD, no ano de 2019, o que torna a proporção entre os elementos não tratados (anos de 2012 a 2019, totalizando 216 observações) e tratados (2020 a 2022, totalizando 81 observações) desproporcionais, uma vez que o intervalo de tempo analisado desde a implementação da Política Nacional de Drogas em 2019 é relativamente curto. Com o passar do tempo sugere-se uma nova avaliação desta condição em estudos posteriores.

8.5. Interpretação conjunta dos resultados

Tabela 4 – variáveis, significância antes, depois e variação percentual

Variável Dependente	Significância	Significância'	Variação percentual
γ_1 : <i>log_demand_estim</i>	***	***	- 19.96%
γ_2 : <i>log_inv_ocorr_trafico</i>	**	-	- 52.16%
γ_3 : <i>log_inv_despesa_sp_vp</i>	**	-	- 35.70%
γ_4 : <i>log_salario_min_vp</i>	**	***	+17.84%
γ_5 : <i>log_tx_desocupacao</i>	***	**	- 42,41%
γ_6 : <i>log_inv_idhm</i>	***	***	-5,12%
γ_7 : <i>log_gini_coef</i>	-	-	+ 257,31%

FONTE: elaboração própria do autor.

Inicialmente, os resultados obtidos apontam à redução na magnitude de influência de algumas das variáveis independentes com influência no nível estimado da atividade relacionada

ao tráfico, como $x1: \log_demand_estim$, $x2: \log_inv_ocorr_drogas$, $x3: \log_inv_despesa_sp_vp$, $x5: \log_tx_desocupacao$ e $x6: \log_inv_idhm$ e aumento em $x4: \log_inv_salario_min_vp$ e $x7: \log_gini_coef$ sobre a variável de pendente $Y_t: traffic_total$.

Quanto às significâncias estatísticas, houve forte redução (de *** para -) para os indicadores $x2: \log_inv_ocorr_drogas$ e $x3: \log_inv_despesa_sp_vp$; e uma leve redução para a variável independente $x5: \log_tx_desocupacao$ (de *** para **). Em contrapartida, a significância estatística de $x4: \log_inv_salario_min_vp$ se elevou (de ** para ***). O indicador $x7: \log_gini_coef$ não apresentou relevância em ambos os modelos.

Em termos percentuais, a diminuição de 19,96% na influência de $x1: \log_demand_estim$, sugere que a nova abordagem política da PNAD possa estar desencorajando a participação em atividades ilícitas relacionadas ao tráfico de drogas (expressa em termos de Y_t). Parte dos motivos podem figurar na implementação de estratégias de prevenção, tratamento, acolhimento, recuperação, apoio e mútua ajuda e reinserção social (Brasil, 2019a), como previsto pela política.

Por sua vez, a redução de 52,16% em $x2: \log_inv_ocorr_drogas$ sugere uma significativa mudança nas dinâmicas entre apreensões e o nível estimado do tráfico à luz da PNAD. Por sua vez, a perda de significância estatística (de ** para -), sugere que as ações de repressão, historicamente tidas como estratégia central no combate ao tráfico, não performam mais do mesmo modo na nova conjuntura política.

Pode-se interpretar tal achado de dois modos. Em primeiro, a implementação das políticas de prevenção, tratamento e reinserção social, pode estar deslocando o foco das intervenções de segurança pública de um viés repressivo para abordagens preventivas, com resultado direto nos quantitativos de apreensões.

Sob o outro espectro, pode-se sugerir que o quantitativo de ocorrências com drogas ($x2: \log_inv_ocorr_drogas$), teve sua capacidade em refletir o nível do tráfico de drogas diminuída. Possíveis motivos podem estar contidos na descentralização e transformação das redes de tráfico ilícito frente às novas dinâmicas globais, reduzindo a eficácia das métricas tradicionais em captar o mercado ilícito.

A forte redução (de 35,70%) na influência de $x3: \log_inv_despesa_sp_vp$, aliada à perda de significância estatística deste indicador do modelo sem tratamento (*modelo_sem_tratamento*) para o modelo com tratamento (*modelo_com_tratamento*) pode indicar que tais recursos estão sendo realocados em atividades meio, ou não estão mais produzindo o mesmo efeito que antes.

Tal fato pode ajudar a explicar por que, mesmo com relevantes mudanças nas dinâmicas das variáveis independentes, o coeficiente de tratamento (γ_o) aumentou em função da aplicação

da PNAD, indicando, ao contrário do que era esperado inicialmente, que o nível estimado de tráfico total (Y_t) aumentou com a aplicação da política, demonstrando a importância dos investimentos em segurança pública na redução do tráfico, em contradição à arguição de modelos como o “*defund the police*”. Outro ponto diz respeito à importância da correta alocação de recursos dentro da própria atividade de segurança pública, com vistas a maximizar o retorno sobre o investido em termos de eficácia e eficiência institucional policial e jurídica.

Quanto ao aumento da influência (de 17,84%) e de relevância estatística (de ** para ***) do indicador x_4 : *log_inv_salario_min_vp*; e a redução de influência (-42,41%) e de relevância estatística (de *** para **) do indicador x_5 : *log_tx_desocupacao*, considerando-se as relações inversa e direta, respectivamente, para com a variável dependente; temos que a aplicação da política possa estar tornando o tráfico mais sensível a indicadores econômicos, o que é desejável do ponto de vista de políticas públicas transversais.

Por sua vez, a redução de influência (-5,12%) com manutenção de relevância estatística (***) do indicador x_6 : *log_inv_idhm*, considerada sua relação inversa à variável dependente, aponta à uma diminuição na eficácia deste indicador como preditor de atividades relacionadas ao tráfico para o modelo proposto, podendo sugerir que, apesar de melhorias em desenvolvimento humano, a criminalidade responde mais diretamente a fatores como a eficácia das intervenções de segurança pública.

Todavia é importante destacar que, ao se contrapor à abordagem tradicional de “guerra às drogas”, a PNAD pode estar promovendo uma reestruturação nas dinâmicas de longevidade, educação e renda que levariam tempo para refletir em indicadores sociais de forma significativa. Logo, ainda que certamente possuam impacto sobre a criminalidade, o curto tempo de aplicação da política pode estar dissociando as melhorias provocadas pelo IDHM e a redução imediata de atividades ilícitas relacionadas ao tráfico.

Por fim, o forte aumento (+257,31%) do indicador x_7 : *log_gini_coef*, aliado à sua relação direta com a variável dependente, apontaria a um crescimento significativo de influência da desigualdade distributiva de renda na propensão a delinquir (apontada pelo nível de atividade criminal relacionado ao tráfico Y_t).

No entanto, sua irrelevância estatística impede a conclusão definitiva sobre a relação causal, requerendo investigações adicionais para melhor compreensão do fenômeno. Nesse escopo, possíveis motivos estatísticos para a ausência de relevância podem envolver a presença de multicolinearidade entre x_7 : *log_gini_coef* e as variáveis x_4 : *log_inv_salario_min_vp* e x_5 : *log_tx_desocupacao*, diluindo a influência do indicador sobre o tráfico de drogas.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises conduzidas no presente estudo demonstram que considerar o tratamento introduzido pela Política Nacional sobre Drogas (PNAD) no ano de 2019, traz mudanças significativas nas relações de causa e efeito entre as variáveis independentes e estas com o nível de atividade criminosa relacionada ao tráfico de drogas, quando em comparação ao modelo de análise contrafactual, sem tratamento.

Como resultado, o *framework* econométrico sugerido permitiu, ainda que com limitações, destacar a perda de influência da demanda ($x1: \log_demand_estim$) na oferta (Y_t), bem como de variáveis tradicionalmente associadas à atuação da segurança pública, como as ocorrências de apreensão de drogas ($x2: \log_inv_ocorr_drogas$) e despesas com segurança pública ($x3: \log_inv_despesa_sp_vp$).

Em comparação entre os modelos, temos a estimação da redução na magnitude da demanda estimada (-19,96%), ocorrências envolvendo a apreensão de drogas (-52,16%) e despesas com segurança pública (-35,70%). Em contrapartida, observa-se um aumento na relevância de indicadores socioeconômicos, como o salário-mínimo (+17,84%) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (+5,12%).

Parte dos motivos podem resultar da implementação de estratégias de prevenção, tratamento, acolhimento, recuperação, apoio e mútua ajuda e reinserção social (Brasil, 2019a), como previsto pela Política Nacional sobre Drogas, sugerindo que o tratamento relacionado à sua aprovação no ano de 2019 tem alcançado parte dos objetivos desejados no tocante às relações entre as variáveis.

Ademais, a redução nas ocorrências de apreensão de drogas indica uma mudança nas dinâmicas de repressão, que talvez possa ser interpretada como um deslocamento do foco das intervenções de segurança pública para abordagens preventivas e adoção da política de *follow the money*, migrando para aspectos financeiros.

Não obstante, ainda que uma mudança de paradigma esteja em curso, o aumento do coeficiente de tratamento temporal (17,74%) aponta a um aumento global no nível de tráfico estimado para o período em análise. Como visto, os motivos podem se associar a externalidades não capturadas pelo modelo, no entanto, não é possível excluir a possibilidade de que a redução de efeito e de significância dos fatores de segurança pública ($x2: \log_inv_ocorr_drogas$ e $x3: \log_inv_despesa_sp_vp$) revele uma perda maior no combate à criminalidade do que os ganhos de efeito das variáveis econômico-sociais, notadamente $x4: \log_inv_salario_min_vp$ e $x5: \log_tx_desocupacao$.

Conclui-se, pois, que os ganhos socioeconômicos isoladamente não foram suficientes para mitigar completamente os efeitos negativos da criminalidade relacionada ao tráfico de drogas. Nesse diapasão, é imperativo que a execução de políticas públicas de segurança ocorra de modo abrangente, incluindo a promoção de desenvolvimento econômico, mas que não se olvide de melhorias na aplicação de instituições de segurança pública em ações específicas voltadas à prevenção e repressão.

Por fim, a título de sugestão, há margem para que futuras pesquisas que porventura se utilizem do *framework* ora proposto extrapolem o modelo estatístico utilizado para uma análise de diferenças em diferenças (DiD) com foco regionalizado. A adoção deste direcionamento permitirá avaliar, para além de associações, possíveis causalidades entre os indicadores selecionados e impactos regionais da PNAD em Unidades Federativas com contextos socioeconômicos semelhantes.

10. REFERENCIAS

AGENCIABRASIL. **IDH do Brasil sobe em 2022, mas país cai 2 posições em ranking da ONU.** 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-03/idh-do-brasil-sobe-em-2022-mas-pais-cai-2-posicoes-em-ranking-da-onu> Acesso em: 05 mai. 2024.

AGCRJ. Postura nº 7 do Título II da Seção Primeira do Código de Posturas Municipais da Corte no Rio de Janeiro. [S.d.]. In: SAAD, Luísa. **“Fumo de negro”: a criminalização da maconha no pós-abolição** [online]. Salvador: EDUFBA, 2019. p. 15-24. Drogas: clínica e cultura collection. ISBN: 978-65-5630-297-3. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/32169/1/fumo-negro-RI.pdf> Acesso em: 08 mai. 2024.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 327, de 9 de dezembro de 2019.** Aprova o regulamento técnico sobre as boas práticas de fabricação de medicamentos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br>. Acesso em: 29 nov. 2024.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Lista de substâncias sujeitas a controle especial no Brasil.** 2024. Disponível em: https://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/%2850%29PRT_SVS_344_1998_COMP.pdf/41b0fac5-e318-4d43-84bf-48b3d5b3164b Acesso em: 20 set. 2024.

ATLAS BRASIL. **Ranking de idhm.** 2024 Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking> Acesso em: 23 mai. 2024.

AZADVARI, Mohaddeseh; POURSHAMS, Maryam; GUITYNAVARD, Fatemeh; EMAMI-RAZAVI, Seyede Zahra; TAFTIAN-BANADKOUKI, Ensieh; GHAJARZADE, Mahsa; RASTKAR, Mohsen. *Cannabinoids for spasticity in patients with multiple sclerosis: A systematic review and meta-analysis.* **Multiple Sclerosis Journal - Experimental, Translational and Clinical**, v.10 n. 4, 2024. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/20552173241282379> Acesso em: 29 nov. 2024.

BARATTA, Alessandro. *Introducción a una sociología de la droga: problemas y contradicciones del control penal de las drogodependencias.* In: **Revista Jurídica da Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas**, 1993. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Disponível em: https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/1993/02/7_introduccion_a_una_sociologia_de_la_droga.pdf Acesso em: 16 set. 2024.

BARROS, André; PERES, Marta. Proibição da maconha no Brasil e suas raízes históricas escravocratas. **Revista Periferia**, v. 3, n. 2, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/view/3953> Acesso em: 27 dez. 2023.

BATISTA, Vera Malaguti. **DIFÍCEIS GANHOS FÁCEIS. Drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro.** 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. Disponível em: <https://pdfcoffee.com/qdownload/311271943-dificeis-ganhos-faceis-vera-malaguitipdf-pdf-free.html> Acesso em: 06 ago. 2024.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. 1764. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/eb000015.pdf> Acesso em: 09 jul. 2024.

BECKER, Gary S. *Crime and punishment: an economic approach*. In: BECKER, Gary S.; LANDES, William M. (eds.). **Essays in the economics of crime and punishment**. Cambridge: National Bureau of Economic Research (NBER), 1974. p. 1-54. Disponível em: <http://www.nber.org/chapters/c3625> Acesso em: 10 mar. 2024.

BECKER, Howard Saul. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BAYLEY, David H. *The future of policing*. **Law and Society Review**, v. 30, n. 3, p. 585-606, 1996. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2726571 Acesso em: 23 ago. 2024.

BRUNN, K.; PAN, L.; REXED, I. **The Gentlemen's Club – International Control of Drugs and Alcohol**. Chicago: The University of Chicago Press, 1975. Disponível em: [https://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/cms/grupopaginas/105/1218/Tese - estudo comparado - Brasil %E2%80%93 Uruguai %E2%80%93 Col%C3%B4mbia %E2%80%93 Portugal - C.pdf](https://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/cms/grupopaginas/105/1218/Tese%20-%20estudo%20comparado%20-%20Brasil%20-%20Uruguai%20-%20Col%C3%B4mbia%20-%20Portugal%20-%20C.pdf) Acesso em: 23 ago. 2024.

BADLER, Virginia. *The Archaeological Evidence for Winemaking, Distribution and Consumption at Proto-Historic Godin Tepe, Iran*. In: MCGOVERN, Patrick E.; FLEMING, Stuart J.; KATZ, Solomon H. (Ed.). **The Origins and Ancient History of Wine: Food and Nutrition in History and Antropology**. p. 45-66. Londres: Routledge, 1996.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 15 set. 2024.

_____. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Manda executar o Código Criminal do Império do Brasil. 1830. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm Acesso em: 17 dez. 2023.

_____. **Lei de 7 de novembro de 1831**. Declara livres todos os escravos vindos de fora do Império e impõe penas aos importadores dos mesmos escravos. Brasília, 1831. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-7-11-1831.htm Acesso em: 05 ago. 2024.

_____. **Decreto Nº 847, de 11 de outubro de 1890**. Promulga o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil. 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm Acesso em: 20 mar. 2024.

_____. **Constituição da República da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html> Acesso em: 20 set. 2024.

_____. **Decreto Nº 11.481, de 10 de fevereiro de 1915**. Promulga a Convenção Internacional do Opio e o respectivo Protocolo de Encerramento, assinados na Haya, a 23 de Janeiro de 1912. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11481-10-fevereiro-1915-574770-republicacao-98061-pe.html> Acesso em: 16 set. 2024.

_____. **Decreto N° 4.294, de 6 de julho de 1921.** Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4294-6-julho-1921-569300-publicacaooriginal-92525-pl.html> Acesso em: 23 mai. 2024.

_____. **Decreto N° 20.930, de 11 de janeiro de 1932.** 1932a. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20930-11-janeiro-1932-498374-publicacaooriginal-81616-pe.html> Acesso em: 17 dez. 2023.

_____. **Decreto N° 22.213, de 22 de agosto de 1932.** Aprova a Consolidação das Leis Penais, da autoria do Sr. Desembargador Vicente Piragibe. 1932b. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d22213.htm Acesso em: 01 mai. 2024.

_____. **Decreto N° 22.950, de 18 de julho de 1933.** Promulga a Convenção Internacional do Ópio, firmada em Genebra, a 19 de fevereiro de 1925. Disponível em:
<https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/155441-promulga-a-convencao-internacional-do-opio-firmada-em-genebra-a-19-de-fevereiro-de-1925.html> Acesso em: 10 ago. 2024.

_____. **Decreto N° 113, de 14 de janeiro de 1934.** Promulga a Convenção para limitar a fabricação e regulamentar a distribuição dos estupefacientes e o respectivo Protocolo de assinatura, firmados em Genebra, a 13 de julho de 1931. 1934a Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1934/d00113.html Acesso em: 04 jun. 2024.

_____. **Decreto N° 24.505, de 29 de junho de 1934.** 1934b Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24505-29-junho-1934-508459-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 23 set. 2024.

_____. **Decreto N° 780, de 12 de maio de 1939.** Crêa a comissão permanente de fiscalização de entorpecentes. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D0780impressao.htm Acesso em: 15 set. 2024.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm Acesso em: 05 jun. 2024.

_____. **Decreto N° 2.994, de 22 de fevereiro de 1938.** Promulga a Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1938/d02994.html Acesso em: 23 mai. 2024.

_____. **Decreto-lei N° 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm Acesso em: 05 ago. 2024.

_____. **Decreto-lei Nº 3.114, de 13 de março de 1941.** Dispõe sobre fiscalização de entorpecentes. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3114-13-marco-1941-413056-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 13 mai. 2024.

_____. **Decreto-lei Nº 4.720, de 21 de setembro de 1942.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4720-21-setembro-1942-414751-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 17 jun. 2024.

_____. **Decreto Nº 47.908, de 11 de março de 1960.** Promulga o Protocolo, concluído em Paris, a 19 de novembro de 1948. Brasília, 1960. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-47908-11-marco-1960-387254-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 05 ago. 2024.

_____. **Decreto Nº 54.216, de 27 de agosto de 1964.** Promulga a Convenção Única. 1964a Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54216-27-agosto-1964-394342-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 23 mai. 2024.

_____. **Lei Nº 4.451, de 17 de julho de 1964.** Altera a redação do artigo 281 do Código Penal. 1964b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4451.htm Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **Decreto-lei Nº 385, de 26 de dezembro de 1968.** Da nova redação ao artigo 281 do Código Penal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-385-26-dezembro-1968-378122-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 13 mai. 2024.

_____. **Decreto-lei Nº 1.004, de 21 de outubro de 1969.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-1004-21-outubro-1969-351762-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **Lei Nº 5.726, de 29 de outubro de 1971.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5726.htm Acesso em: 12 mai. 2024.

_____. **Lei Nº 6.368, de 21 de outubro de 1976.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6368.htm Acesso em: 15 set. 2024.

_____. **Decreto Nº 85.110, de 2 de setembro de 1980.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85110-2-setembro-1980-434379-norma-pe.html> Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **Lei Nº 7.560, de 4 de dezembro de 1986.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7560.htm Acesso em: 01 ago. 2024.

_____. **Lei Nº 8.072, de 25 de julho de 1990.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **Lei Nº 8.764, de 24 de dezembro de 1993.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8764.htm Acesso em: 12 jun. 2024.

_____. **Medida Provisória Nº 1.689-1, de 1 de junho de 1998.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1689-1.htm Acesso em: 22 set. 2024.

BRASIL. **Decreto N° 3.696, de 21 de dezembro de 2000.** Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3696.htm Acesso em: 29 set. 2024.

_____. **Lei 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.** 2021a Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10201-14-fevereiro-2001-367504-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 20 set. 2024.

_____. **Medida Provisória nº 2.143-36, de 02 de abril de 2001.** 2021b. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2143-31.htm Acesso em: 29 set. 2024.

_____. **Medida Provisória N° 2.225/45, de 3 de setembro de 2001.** 2021c. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2225-45.htm Acesso em: 29 set. 2024.

_____. **Lei N° 10.409, de 11 de janeiro de 2002.** 2002a. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10409.htm Acesso em: 15 set. 2024.

_____. **Mensagem N° 25, de 11 de janeiro de 2002.** 2002b. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2002/Mv025-02.htm Acesso em: 20 set. 2024.

_____. **Decreto 4.345 de 26 de agosto de 2002.** 2002c. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4345.htm Acesso em: 29 set. 2024.

_____. **Resolução CONAD N° 3 de 27 de outubro de 2005.** Disponível em:
<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101642> Acesso em: 20 set. 2024

_____. **Decreto N° 5.912, de 12 de setembro de 2006.** Regulamenta a Lei no 11.343, de 23 de agosto de 2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e da instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD, e dá outras providências.
2006a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/decreto/d5912.htm Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **Lei N° 11.343, de 23 de agosto de 2006.** 2006b. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **Lei N° 11.754, de 7 de agosto de 2008.** Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/lei/l11754.htm Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **Decreto N° 7.426, de 30 de dezembro de 2011.** 2011a. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/decreto/d7426.htm Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **Portaria N° 3.088, de 23 de dezembro de 2011.** Ministério da Saúde. 2011b. Disponível em:
https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html Acesso em: 15 set. 2024

_____. Ministério da Justiça. **Prevenção do uso de drogas: capacitação para conselheiros e lideranças comunitárias**. 5. ed. Brasília: 2013. Disponível em: https://www.conseg.pr.gov.br/sites/conseg/arquivos_restritos/files/migrados/File/Livro_completo_SENAD5.pdf Acesso em: 29 set. 2024.

_____. **Decreto Nº 9.761, de 11 de julho de 2019**. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9761.htm Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **Lei Nº 13.840, de 5 de junho de 2019**. 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13840.htm Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **Lei Nº 13.886, de 17 de outubro de 2019**. 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13886.htm Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Nova Política**. 2019d. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cuidados-e-prevencao-as-drogas/nova-politica-nacional-sobre-drogas> Acesso em: 20 set. 2024.

_____. **Medida Provisória Nº 885, de 17 de junho de 2019**. 2019d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv885.htm Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **11 perguntas para você conhecer a legislação sobre drogas no Brasil**. Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas. Ministério da Cidadania. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2020a. 60 p. 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/publicacoes/desenvolvimento-social/cartilha_11-perguntas-para-voce-conhecer-a-legislacao-sobre-drogas-no-brasil.pdf Acesso em: 14 jun. 2024.

_____. **Portaria Nº 1, de 10 de janeiro de 2020**. 2020b Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/doacao-incorporacao-e-indicacao-de-bens-2/portaria-n-1-de-10-de-janeiro-de-2020.pdf> Acesso em: 18 mai. 2024.

_____. **Portaria Nº 240, de 31 de março de 2020**. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/produtos-quimicos/legislacao/port204.pdf> Acesso em: 30 set. 2024.

_____. **Plano Nacional de Políticas Sobre Drogas**. Conselho Nacional de Política sobre Drogas. **Plano Nacional de Políticas Sobre Drogas 2022-2027**. Brasília, 2022a. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/arquivo-manual-de-avaliacao-e-alienacao-de-bens/planad_set_2022.pdf Acesso em: 09 ago. 2024.

_____. **Resolução Nº 8, de 27 de setembro de 2022**. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/arquivo-manual-de-avaliacao-e-alienacao-de-bens/resolucao-n-8-de-27-de-setembro-de-2022.pdf> Acesso em: 15 set. 2024.

_____. **Decreto Nº 11.480, de 29 de março de 2023.** Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11480.htm Acesso em: 15 set. 2024.

CARLINI, Elisaldo Araújo. A história da maconha no Brasil. In: **Simpósio Cannabis sativa L. e Substâncias Canabinóides em Medicina.** Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas. São Paulo: CEBRID, 2005. Disponível em: <https://cetadobserva.ufba.br/sites/cetadobserva.ufba.br/files/82.pdf> Acesso em: 05 jan. 2024.

CARNEIRO, Henrique. **Drogas: A história do proibicionismo.** Autonomia Literária: 2019.

CARVALHO, Jonatas Carlos de. **Regulamentação e criminalização das drogas: a Comissão de Fiscalização de Entorpecentes e a Internalização do proibicionismo no Brasil (1936-1946).** 2013. 118 f. Dissertação (Programa *Stricto Sensu* em História) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/13134/1/Dissertacao%20Jonatas%20Carlos.pdf> Acesso em: 27 set. 2024

CARVALHO, Jonatas Carlos de. A emergência da política mundial de drogas: o Brasil e as primeiras conferências internacionais do ópio. **Oficina do Historiador**, Porto Alegre, EDIPUCRS, v. 7, n. 1, p. 27-43, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/oficinadohistoriador/article/view/15927> Acesso em: 06 ago. 2024.

CARVALHO, Saio. A Política Criminal de Drogas no Brasil (do discurso oficial às razões da descriminalização). 1996. 365 f. Dissertação (Programa *Stricto Sensu* em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106430> Acesso em: 27 set. 2024.

CAVALCANTI, Bruno César. A folha amarga do avô grande: fluxos e refluxos do sagrado no maconhismo popular brasileiro. In: MACRAE, Edward; ALVES, Wagner Coutinho. (Eds.). **Fumo de Angola: cannabis, racismo, resistência cultural e espiritualidade**, pp.65-84. Salvador: EDUFBA, 2016. Disponível em: <https://cetadobserva.ufba.br/pt-br/fumo-de-angola-cannabis-racismo-resistencia-cultural-e-espiritualidade> Acesso em: 08 mai. 2024.

CHAIBUB, Juliana Rochet Wirth. **ENTRE O MEL E O FEL: DROGAS, MODERNIDADE E REDUÇÃO DE DANO.** [Tese de doutorado] Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://cetadobserva.ufba.br/sites/cetadobserva.ufba.br/files/207.pdf> Acesso em: 23 abr. 2024.

CONGRESS, UNITED STATES. **Harrison Narcotics Tax Act.** *Public Acts of the Sixty-Third Congress of the United States.* 1914. Disponível em: https://www.naabt.org/documents/Harrison_Narcotics_Tax_Act_1914.pdf Acesso em: 17 set. 2024.

CONGRESS, UNITED STATES. **Marihuana Tax Act.** *Public Acts of the Seventh-Fifth Congress of the United States,* 1937. Disponível em: <https://www.druglibrary.org/schaffer/hemp/taxact/mjtaxact.htm> Acesso em: 17 set. 2024.

CONGRESS, UNITED STATES. **National Prohibition Act**. *Public Acts of the Sixty-Sixth Congress of the United States*. 1920. Disponível em: https://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/Volstead_1.pdf Acesso em: 17 set. 2024.

CUBERO, Lourdes Baez. A “Santa Rosa” e o “dom de ver” entre os otomis orientais de Hidalgo. O caso de Santa Ana Hueytlalpan. In: MACRAE, Edward; ALVES, Wagner Coutinho. (Eds.). **Fumo de Angola: cannabis, racismo, resistência cultural e espiritualidade**, pp.65-84. Salvador: EDUFBA, 2016. Disponível em: <https://cetadobserva.ufba.br/pt-br/fumo-de-angola-cannabis-racismo-resistencia-cultural-e-espiritualidade> Acesso em: 08 mai. 2024.

CYPRESTE, Artur Dalla. Os pressupostos da proibição das drogas no Brasil: do Império ao Código Penal de 1940. **Revista Campo Minado**, n. 1, p. 135-160, 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/campominado/article/download/48596/28503/167469> Acesso em: 06 ago. 2024.

DEL OLMO, Rosa. **A fase oculta da droga**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

DÓRIA, Rodrigues. Os fumadores de maconha: efeitos e males do vício. In: **MACONHA: Coletânea de Trabalhos Brasileiros**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 1958. p. 1–14. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/maconha_coletania_trabalhos_brasileiros_2ed.pdf Acesso em: 07 abr. 2024.

DRUG LIBRARY. **US National Commission on Marihuana and Drug Abuse. Summary and Conclusions: Marihuana and Crime**. Disponível em: <https://www.druglibrary.org/schaffer/Library/studies/nc/nc1m.htm> Acesso em: 19 set. 2024.

DUARTE, Danilo Freire. *Opium and opioids: A Brief History*. **Revista Brasileira de Anestesiologia**, v.55, nº1, jan-fev, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rba/a/jphPg6dLHxQJDsxGtgmhjJ/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 23 set. de 2024.

EHRLICH, Isaac. *Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation*. **Journal of Political Economy**, v. 81, n. 3, p. 521–565, 1973. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1831025> Acesso em: 29 jul. 2024.

EINSTEIN, Albert. *Como Vejo o Mundo*. 11 ed. 1981. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

ENTORF, Horst.; SPENGLER, Hannes. *Socioeconomic and demographic factors of crime in Germany: evidence from panel data of the German states*. **International Review of Law and Economics**, v. 20, n. 1, p. 75–106, 2000. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/24268/1/dp1698.pdf> Acesso em: 29 jul. 2024.

ESCOHOTADO, Antonio. **Historia general de las drogas**. Madrid: Alianza Editorial, 1998. Disponível em: <https://www.derechopenalennared.com/libros/historia-general-de-las-drogas-escohotado.pdf> Acesso em: 24 jul. 2024.

ESCOHOTADO, Antonio. **Historia Elemental de las Drogas**. Barcelona: Editorial Anagrama, 1996.

ESCOHOTADO, Antonio. **O livro das drogas: usos e abusos, preconceitos e desafios**. São Paulo: Dynamis Editorial, 1997.

EXAME. **Brasil melhora IDH, mas cai duas posições no ranking de Desenvolvimento Humano da ONU em 2022**. Revista Exame, 2022. Disponível em: <https://exame.com/brasil/brasil-melhora-idh-mas-cai-duas-posicoes-no-ranking-de-desenvolvimento-humano-da-onu-em-2022/> Acesso em: 30 jul. 2024.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2013. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/> Acesso em: 29 mai. 2024.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2014. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/> Acesso em: 29 mai. 2024.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2015. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/> Acesso em: 29 mai. 2024.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2016. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/> Acesso em: 29 mai. 2024.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2017. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/> Acesso em: 29 mai. 2024.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2018. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/> Acesso em: 29 mai. 2024.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2019. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/> Acesso em: 29 mai. 2024.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/> Acesso em: 29 mai. 2024.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/> Acesso em: 29 mai. 2024.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/> Acesso em: 29 mai. 2024.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. Disponível em: <https://apidspace.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/1d896734-f7da-46a7-9b23-906b6df3e11b/content> Acesso em: 05 mai. 2024

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Planilha Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. 2024b. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0> Acesso em: 05 mai. 2024

FEITOZA, Paulo César Machado. **A prisão no lugar da administração da dependência química**. 2019. 196 f. Dissertação (Programa *Stricto Sensu* em Direito) – Universidade Católica de Brasília. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2639> Acesso em: 22 jul. 2024.

FERNANDEZ, Carrera. A economia do crime revisitada. **Economia & Tecnologia**, Campinas, v. 1, n. 03, jul./set. p. 36-44, 1998. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27482/18294> Acesso em: 27 mai. 2024.

FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. **III Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira**. 2017. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/34614/III%20LNUD_PORTUGU%c3%8aS.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 05 fev. 2024.

FOUCAULT, Michel. **História da Loucura**. Coleção Filosofia. São Paulo: Perspectiva, 1972. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7944319/mod_resource/content/1/Hist%C3%B3ria%20da%20Loucura.pdf Acesso em: 25 mai. 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GILMORE, Brian. "Again and Again We Suffer: the Poor and the Endurance of the 'War on Drugs'." **University of the District of Columbia Law Review**, Washington, DC: The University of the District of Columbia David A. Clarke School of Law, v. 15, n. 1, p. 64, 2011. Disponível em: <https://digitalcommons.law.udc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1076&context=udclr> Acesso em: 20 ago. 2024.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do Espírito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.

HOWLETT, Michael. *Governance modes and policy change: analyzing the political context of policy change*. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 11, n. 1, p. 25-40, 2009. Disponível em: <https://www.sfu.ca/~howlett/documents/fulltext.pdf> Acesso em: 25 jul. 2024.

IMBENS, Guido W.; WOOLDRIDGE, Jeffrey M. *Recent developments in the econometrics of program evaluation*. **Journal of Economic Literature**, v. 47, n. 1, p. 5-86, 2009. Disponível em: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3043416/imbens_recent.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 27 ago. 2024.

INCB. *International Narcotics Control Board. Yellow List*. Vienna, 2024. Disponível em: https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Yellow_List/63rd_edition/Yellow_List_63_edition_EN.pdf. Acesso em: 17 set. 2024.

INCB. *International Narcotics Control Board. Red List*. 1988. Disponível em: https://www.incb.org/incb/en/precursors/Red_Forms/red-list.html. Acesso em: 17 set. 2024.

INCB. *International Narcotics Control Board. Green List*. 2023. Disponível em: <https://www.incb.org/incb/en/psychotropics/green-list.html>. Acesso em: 17 set. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população**. 2015a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&t=downloads> Acesso em: 13 jul. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015b. 137p. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/biblioteca/visualizacao/livros/liv95011.pdf> Acesso em: 29 mai. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tabela 6579 – População residente estimada**. 2024. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#resultado> Acesso em: 05 mai. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama Censo 2022**. 2024b. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/> Acesso em: 05 mai. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua Trimestral: em 2023, taxa anual de desocupação cai em 26 UFs. Agência de Notícias IBGE**, 2024c. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39206-pnad-continua-trimestral-em-2023-taxa-anual-de-desocupacao-cai-em-26-ufs> Acesso em: 05 mai. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tabela 7435 - Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita, a preços médios do ano**. 2024d. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7435> Acesso em: 07 mai. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Calculadora do IPCA**. 2024e. Disponível em: Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php> Acesso em: 23 mai. 2024.

JOSHI Neeraj, MARIAM Haifa, KAMATH Ashwin. **Cannabinoids for the Treatment of Glaucoma: A Review**. *National Library of Medicine. Med Cannabis Cannabinoids*, v. 7, n. 1, p:183-192, 2024. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/39474241/> Acesso em: 29 nov. 2024.

JUSBRASIL. **Índice de condenações por tráfico de drogas obtidas pelo MPE é de mais de 65%**. 2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/indice-de-condenacoes-por-trafico-de-drogas-obtidas-pelo-mpe-e-de-mais-de-65/100600891> Acesso em: 24 mai. 2024.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Capoeira se torna patrimônio cultural brasileiro**. 2008. Disponível em: <https://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2067>. Acesso em: 08 jul. 2024.

IPEA. **Perfil do processado e produção de provas nas ações criminais por tráfico de drogas: relatório analítico dos tribunais regionais federais**. Brasília: Ipea, 2023a. 107 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12375> Acesso em: 28 mai. 2024.

IPEA. **Perfil do processado e produção de provas nas ações criminais por tráfico de drogas: relatório analítico nacional dos tribunais estaduais de justiça comum**. Brasília, DF: Ipea, 2023b. 107 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12376/1/RI_Perfil_producao_provas.pdf Acesso em: 27 mai. 2024.

IPEADATA. **Salário-mínimo vigente**. 2024. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=1739471028> Acesso em: 24 mai. 2024.

JELSMA, Martin. *The development of international drug control. Lessons learned and strategic challenges for the future*. **Series on Legislative Reform of Drug Policies** n. 10, Feb. 2010. Disponível em: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr10.pdf> Acesso em: 29 mai. 2024.

JOHN CARTER BROWN LIBRARY. **Index of Laws, 1808**. *The Código Brasileiro*. Disponível em: https://www.brown.edu/Facilities/John_Carter_Brown_Library/exhibitions/CB/indexes/laws_1808_p4.html Acesso em: 15 mar. 2024.

JOHN CARTER BROWN LIBRARY. **Index of Laws, 1811**. *The Código Brasileiro*. Disponível em: https://www.brown.edu/Facilities/John_Carter_Brown_Library/exhibitions/CB/1811_docs/L06_p01.html Acesso em: 15 mar. 2024.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

LEAGUE OF NATIONS. **The Treaty of Peace between the Allied Powers and Germany**. Londres, 1919. Disponível em: https://www.foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/cth10_doc_1919.pdf Acesso em: 17 set. 2024.

LEAGUE OF NATIONS. **Convention Protocol Final Act**. Genebra, 1925. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1925/02/19250219%2006-36%20AM/Ch_VI_6_6a_6bp.pdf Acesso em: 18 set. 2024.

LEAGUE OF NATIONS. **Convention for limiting the Manufacture and regulating the Distribution of Narcotic Drugs**. Genebra, 1931. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1931/07/19310713%2006-44%20AM/Ch_VI_8_ap.pdf Acesso em: 17 set. 2024.

LEAGUE OF NATIONS. **Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs**. Genebra, 1936. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1947/10/19471010%2009-06%20AM/Ch_VI_11p.pdf Acesso em: 17 set. 2024.

LIPPI, Camila Soares. O discurso das drogas construído pelo direito internacional. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 53-65, 2013. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/download/1993/pdf> Acesso em: 01 ago. 2024.

LEVITT, Steven D.; DUBNER, Stephen J. **Freakonomics**. New York City: Harper Collins e-books, 2016.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Introdução de J. W. Gough; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. (Coleção Clássicos do Pensamento Político). ISBN 85-326-1240-0.

MACHADO, Marcos Henrique. **Do dependente ao traficante de drogas ilícitas: estudo comparado**. São Paulo: Dialética, 2023. Disponível em: https://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/cms/grupopaginas/105/1218/Tese_-estudo_comparado-Brasil%E2%80%93Uruguai_%E2%80%93Col%C3%B4mbia_%E2%80%93Portugal_-_C.pdf Acesso em: 25 jul. 2024.

MACHADO, Nara Borgo Cypriano. USUÁRIO OU TRAFICANTE? A SELETIVIDADE PENAL NA NOVA LEI DE DROGAS. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3836.pdf> Acesso em: 15 set. 2024.

MACRAE, E.; ALVES, W. C. (Eds.). **Fumo de Angola: canabis, racismo, resistência cultural e espiritualidade**. DGO-Digital original. SciELO – EDUFBA, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788523217334> Acesso em: 13 mai. 2024.

MAGGIE, Yvonne. **Medo de feitiço: relações entre magia e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1992.

MCALLISTER, William B. **Drug diplomacy in the twentieth century**. Nova York: Routledge, 2000. Disponível em: <https://epdf.tips/drug-diplomacy-in-the-twentieth-century-an-international-history.html> Acesso em: 14 mar. 2024.

MEDEIROS, Marcelo. **Medidas de desigualdade e pobreza**. Brasília: Editora UNB, 2012. Disponível em: https://econpolrg.com/wp-content/uploads/2013/05/medeiros_2012_medidas_de_desigualdade_e_pobreza.pdf Acesso em: 28 ago. 2023.

MERRITT John; CRAWFORD William; ALEXANDER Paul; ANDUZE Alfred, GELBART Solomon. *Effect of marihuana on intraocular and blood pressure in glaucoma*. **Revista da American Academy of Ophthalmology**, v. 87, n.3, p.222-228, mar. 1980. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/7053160/> Acesso em: 29 nov. 2024.

MJSP. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Histórico da PNAD**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/subcapas-senad/historico-da-pnad> Acesso em: 20 set. 2024.

MILLER CENTER. **September 14, 1986: Speech to the Nation on the Campaign Against Drug Abuse. Transcript.** Disponível em: <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/september-14-1986-speech-nation-campaign-against-drug-abuse> Acesso em: 19 set. 2024.

MURNI, Widya; UMAR, TungkiPratama; TANDARTO, Kevin; SIMATUPANG, Abraham; HASUGIAN, Armedy Ronny; PURWOKO, Reza Yuridian; IDAIANI, Sri; STEVANNY, Bella; OKTARINA, Caroline; JONLEAN, Reganedgary; TANGO, Tamara; KUSUMA, Kevin Surya; SUGIYONO, Sagita Pratiwi; PUTRA, Aditya. *Efficacy and safety of medical cannabinoids in children with cerebral palsy: a systematic review*. **Revista Einstein**, v. 21, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.31744/einstein_journal/2023RW0387 Acesso em: 29 nov. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Única de 1961 Sobre Narcóticos**. 1961. Disponível em: https://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/cms/grupopaginas/105/975/convention_1961_es.pdf Acesso em: 15 set. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. **Roda de capoeira: patrimônio cultural imaterial da humanidade - UNESCO**. 2021, Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/152296-roda-de-capoeira-patrim%C3%B4nio-cultural-imaterial-da-humanidade-unesco> Acesso em: 07 ago. 2024.

NIXON, Richard. *Speech on the War on Drugs*, 1971. In: **SPEAKOLA**. [s.l.], s.d. Disponível em: <https://speakola.com/political/richard-nixon-war-on-drugs-speech-1971> Acesso em: 07 ago. 2024.

PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. Panorama Internacional das Políticas Sobre Drogas. In: **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 18, dez. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8846/14/bapi_18_panorama_internacional.pdf Acesso em: 13 set. 2024.

PARREIRAS, Décio. Canabismo ou maconhismo. In: BRASIL. **Maconha: coletânea de trabalhos brasileiros**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 1958. [orig. 1915]. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/maconha_coletania_trabalhos_brasileiros_2ed.pdf Acesso em: 07 abr. 2024.

PIRAGIBE, Vicente. **Consolidação das leis penais: aprovada e adotada pelo decreto n. 22.213 de 14 de dezembro de 1932**. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/764> Acesso em: 23 set. 2024.

PIVETTA, Marcos. Álcool acompanha a humanidade desde o surgimento das cidades e a adoção da agricultura. **Revista Pesquisa FAPESP**, p. 20-21, 2023. Disponível em: https://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2023/05/020-021_capa-alcool_327-Parte-2-1.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Painel de Desenvolvimento Humano**. 2024. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-07/base_de_dados.xlsx Acesso em: 23 mai. 2024.

PROCÓPIO, Argemiro. **O Brasil no mundo das drogas**. Petrópolis: Vozes, 1999.

RIBEIRO, Cilene da Silva Gomes; MOIO, Patrícia Paula; BOVKALOVSKI, Etiane Caloy; CHEMIN, Marcia Regina Chizini; CORRADI-PERINI, Carla. Pessoas com deficiência: eugenia na imigração do início do século XX. **Revista Bioética**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 303-310, abr./jun. 2019. DOI: 10.1590/1983-80422019272303. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bioet/a/GdrGtkmv5QXB5J7bTYYYRf8n/?format=pdf> Acesso em: 10 ago. 2024.

SAAD, L. “Fumo de negro”: a criminalização da maconha no pós-abolição. Salvador: EDUFBA, 2019, p. 15-24. In: **Drogas: clínica e cultura collection**. ISBN: 978-65-5630-297-3. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/32169/1/fumo-negro-RI.pdf> Acesso em: 08 mai. 2024.

SANTOS, Rafael Guimarães dos. Breve panorama etnobotânico sobre a maconha. In: MACRAE, E.; ALVES, W. C. (Eds.). **Fumo de Angola: cannabis, racismo, resistência cultural e espiritualidade**, pp.59-64. Salvador: EDUFBA, 2016. Disponível em: <https://cetadobserva.ufba.br/pt-br/fumo-de-angola-cannabis-racismo-resistencia-cultural-e-espiritualidade> Acesso em: 08 mai. 2024.

SCHLEMPER, Alexandre Luiz; SHIKIDA, Pery Francisco Assis; DA SILVA CARVALHO, Maria Leonor. Perfil social, demográfico e criminal de jovens praticantes de crimes econômicos nos estados do Paraná e Rio Grande do Sul. **Economic Analysis of Law Review**, v. 11, n. 1, p. 131-156, 2020. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/10167> Acesso em: 04 ago. 2024.

SENADO FEDERAL. **Quinto Livro das Ordenações** [documento digital]. [s.l.: s.n.], s.d. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>. Acesso em: 16 set. 2024.

_____. **História da Colonização Portuguesa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2022. 3 v. : il. — (Edições do Senado Federal). (Coleção 200 anos da Independência do Brasil) Fac-sím. de: Porto: Litografia Nacional, 1921-1924. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/600025> Acesso em: 10 mar. 2024.

SENADO, Agência. **Plenário inicia análise da PEC sobre drogas nesta terça-feira**. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/03/18/plenario-inicia-analise-da-pec-sobre-drogas-nesta-terca-feira> Acesso em: 24 set. 2024

SENAPPEN. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Estudo sobre a pena de multa no Brasil**. Brasília, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-elabora-estudo-sobre-a-pena-de-multa-no-brasil/Estudo sobre a pena de multa versao final 19 12 2023.pdf](https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-elabora-estudo-sobre-a-pena-de-multa-no-brasil/Estudo%20sobre%20a%20pena%20de%20multa%20versao%20final%2019%2012%202023.pdf) Acesso em: 28 mai. 2024.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis. Considerações sobre a economia do crime no Brasil: **Economic Analysis of Law Review**, v. 1, n. 2, p. 318-336, jul.-dez. 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/286060021_Consideracoes_sobre_a_Economia_do_Crime_no_Brasil_Um_Sumario_de_10_Anos_de_Pesquisa Acesso em: 12 jul. 2024.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis. Uma análise da economia do crime em estabelecimentos penais paranaenses e gaúchos: o crime compensa? **Revista Brasileira de Execução Penal**, v.

1, n. 1, p. 257-278, jan.-jun. 2020. Disponível em:
<https://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/view/45/75> Acesso em: 27 mai. 2024.

SILVA, Joyce Keli do Nascimento. O controle de substâncias ilegais: os tratados internacionais antidrogas e as repercussões sobre a legislação brasileira. *CSONline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, n. 20, 2015. Disponível em:
<https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17400> Acesso em: 12 fev. 2024.

SILVA, Luiza Lopes da. **A questão das drogas nas relações internacionais: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em:
<https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-381-questao-das-drogas-nas-relacoes-internacionais-uma-perspectiva-brasileira-a> Acesso em: 09 fev. 2024.

SOLOMON, David. **Introduction to Marijuana Tax Act**. Disponível em:
<https://www.druglibrary.org/schaffer/hemp/taxact/mjtaxact.htm> Acesso em: 21 mai. 2024.

SOUZA, Jorge Emanuel Luz de. “**É proibida a venda e uso do pito do pango**”: o proibicionismo da cannabis no Rio de Janeiro do século XIX. [Tese de doutorado]. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2022. Disponível em:
<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/37201/1/Tese%20-%20Jorge%20Luz.pdf> Acesso em: 09 jul. 2024.

SOUZA, Jacqueline de; KANTORSKI, Luciane Prado. Embasamento político das concepções e práticas referentes às drogas no Brasil. **Revista Eletrônica Saúde Mental Álcool e Drogas**, v. 3, n. 2, 2007. Disponível em:
<https://cetadobserva.ufba.br/sites/cetadobserva.ufba.br/files/208.pdf> Acesso em: 25 jul. 2024.

STF. Superior Tribunal Federal. **Informação à Sociedade**. 2024. Disponível em:
https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/06/27103347/RE-635659-Tema-506-informacao-sociedade-rev.-LC-FSP-v2_27-6-24_10h11.pdf Acesso em: 24 set. 2024

UN. UNITED NATIONS. **Protocol Amending the Agreements, Conventions and Protocols on Narcotic Drugs concluded at the Hague on 23 January 1912, at Geneva on 11 February 1925 and 19 February 1925, and 13 July 1931, at Bangkok on 27 November 1931 and at Geneva on 26 June 1936**. Nova Iorque, 1946. Disponível em:
https://treaties.un.org/doc/Treaties/1948/02/19480203%2010-47%20PM/Ch_VI_1p.pdf Acesso em: 17 set. 2024.

UN. UNITED NATIONS. **Convention on Psychotropic Substances**. Genebra, 1971. Disponível em: https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf Acesso em: 18 set. 2024.

UN. UNITED NATIONS. **Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs**, 1961. Genebra, 1972. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1975/08/19750808%2007-44%20PM/Ch_VI_17p.pdf Acesso em: 17 set. 2024.

UN. UNITED NATIONS. **United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances**. Genebra, 1988. Disponível em:
https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf Acesso em: 19 set. 2024.

UNODC. *United Nations Office on Drugs and Crime. World Drug Report, 2023*. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html> Acesso em: 05 jun. 2024.

UNODC. *United Nations Office on Drugs and Crime. Drogas: marco legal*. 2024. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html> Acesso em: 29 set 2024.

UNODC. *United Nations Office on Drugs and Crime. Guiding Principles of Drug Demand Reduction and Measures to Enhance the International Cooperation to Counter the World Drug Problem*. 2024b. Disponível em: https://www.unodc.org/pdf/report_1999-01-01_1.pdf Acesso em: 29 set 2024.

UNDP. *United Nations Development Programme. Base de dados (CSV)*. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-07/base_de_dados.xlsx Acesso em: 05 mai. 2024.

VAILLANT, George. *The natural history of alcoholism revisited*. Estados Unidos: Harvard University Press, 1995.

WLII. *World Legal Information Institute. League of Nations Treaty Series. The International Opium Convention, signed at The Hague, January 23, 1912, and subsequent relative papers*. 1922. Disponível em: <http://www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1922/29.html> Acesso em: 02 set. 2024.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Thomson Learning: 2007.

WEISS, Carol H. *The role of research in policy-making: A re-assessment*. *Public Administration Review*, v. 59, n. 3, p.169-177, 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/977521> Acesso em: 20 jul. 2024.

11. ANEXO 1: MODELAGEM EM “R” UTILIZADA

MODELO 1

Instalação dos pacotes necessários

```
install.packages(c("plm", "dplyr", "readxl", "stargazer", "lmtest", "moments", "gplots"))
```

Carregamento dos pacotes

```
library(plm)
```

```
library(dplyr)
```

```
library(stargazer)
```

```
library(lmtest)
```

```
library(moments)
```

```
library(gplots)
```

#upload do arquivo “BD_ENAP.xlsx” no database do Posit Cloud

Botão upload → escolher ficheiro → BD_Enap.xlsx

Carregamento e visualização do BD_ENAP.xlsx

```
library(readxl)
```

```
BD_ENAP <- read_excel("BD_ENAP.xlsx")
```

```
View(BD_ENAP)
```

#Transformacoes logarítmicas

```
BD_ENAP$log_trafic_total <- log(BD_ENAP$trafic_total)
```

```
BD_ENAP$log_demand_estim <- log(BD_ENAP$demand_estim)
```

```
BD_ENAP$log_inv_ocorr_drogas <- log(1 / BD_ENAP$ocorr_drogas)
```

```
BD_ENAP$log_inv_despesa_sp_vp <- log(1 / BD_ENAP$despesa_sp_vp)
```

```
BD_ENAP$log_inv_salario_min_vp <- log(1 / BD_ENAP$salario_min_vp)
```

```
BD_ENAP$log_tx_desocupacao <- log(BD_ENAP$tx_desocupacao)
```

```
BD_ENAP$log_inv_idhm <- log(1 / BD_ENAP$idhm)
```

```
BD_ENAP$log_gini_coef <- log(BD_ENAP$gini_coef)
```

#Modelo sem tratamento

```

modelo_sem_tratamento <- plm(formula = log_trafic_total ~ log_demand_estim +
log_inv_ocorr_drogas + log_inv_despesa_sp_vp + log_inv_salario_min_vp +
log_tx_desocupacao + log_inv_idhm + log_gini_coef, data = BD_ENAP, model = "within",
index = c("estado", "ano"))

```

Summary

```
summary(modelo_sem_tratamento)
```

Resumo do modelo com stargazer

```
stargazer(modelo_sem_tratamento, type = "text", title = "Summary do Modelo PLM", digits =
4)
```

Teste de heterocedasticidade de Breusch-Pagan

```
bptest(modelo_sem_tratamento)
```

Extração de resíduos do modelo e Teste de Shapiro-Wilk de normalidade

```
residuos <- residuals(modelo_sem_tratamento)
shapiro.test(residuos)
```

Histograma residual sem tratamento

```
hist(residuos, col = "grey", freq = FALSE, main="Histograma Residual sem tratamento",
xlab="Resíduos", breaks=40)
curve(dnorm(x, mean = mean(residuos), sd = sd(residuos)), add = TRUE, col = "red", lwd = 2)
```

Qq-plot residual com tendencia central e intervalo de confiança

```
qqnorm(residuos, main="QQ-Plot Res. sem tratamento", col="black")
qqline(residuos, col="red")
quantis_teóricos <- qnorm(ppoints(length(residuos)))
lower_ci <- quantile(residuos, probs = 0.025)
upper_ci <- quantile(residuos, probs = 0.975)
abline(h = c(lower_ci, upper_ci), col = "blue", lty = 2)
```

#análise de curtose

```
kurtosis_value <- kurtosis(residuos)
print(paste("Curtose:", kurtosis_value))
```

MODELO 2

```
# Criação de dummy de tratamento temporal se >=2020=1
```

```
BD_ENAP <- BD_ENAP %>% mutate(tratamento = ifelse(ano >= 2020, 1, 0))
```

#Modelo com tratamento

```
modelo_com_tratamento <- plm(formula = log_traffic_total ~ tratamento + log_demand_estim +
log_inv_ocorr_drogas + log_inv_despesa_sp_vp + log_inv_salario_min_vp +
log_tx_desocupacao + log_inv_idhm + log_gini_coef, data = BD_ENAP, model = "within",
index = c("estado", "ano"))
```

Summary

```
summary(modelo_com_tratamento)
```

Resumo do modelo com stargazer

```
stargazer(modelo_com_tratamento, type = "text", title = "Summary do Modelo PLM", digits =
4)
```

Teste de heterocedasticidade de Breusch-Pagan

```
bptest(modelo_com_tratamento)
```

Extração de resíduos do modelo e Teste de Shapiro-Wilk de normalidade

```
residuos_dd <- residuals(modelo_com_tratamento)
```

```
shapiro.test(residuos_dd)
```

Histograma residual com tratamento

```
hist(residuos_dd, col = "grey", freq = FALSE, main="Hist. Res. com tratamento",
xlab="Resíduos", breaks=40)
```

```
curve(dnorm(x, mean = mean(residuos_dd), sd = sd(residuos_dd)), add = TRUE, col = "red",
lwd = 2)
```

qq-Plot residual com tendencia central e intervalo de confiança

```
qqnorm(residuos_dd, main="QQ-Plot com tratamento", col="black")
qqline(residuos_dd, col="red")
quantis_teóricos <- qnorm(ppoints(length(residuos)))
lower_ci <- quantile(residuos_dd, probs = 0.025)
upper_ci <- quantile(residuos_dd, probs = 0.975)
abline(h = c(lower_ci, upper_ci), col = "blue", lty = 2)
```

#análise de curtose

```
kurtosis_value <- kurtosis(residuos_dd)
print(paste("Curtose:", kurtosis_value))
```

CRIAÇÃO DO GRÁFICO DE COMPARAÇÃO DE INDICADORES

Extração dos coeficientes sem e com tratamento

```
coef_sem_tratamento <- coef(modelo_sem_tratamento)
coef_com_tratamento <- coef(modelo_com_tratamento)
```

#Removendo o coeficiente de tratamento dos dados extraídos

```
coef_com_tratamento <- coef_com_tratamento[names(coef_com_tratamento) != "tratamento"]
```

Nomeando as variáveis

```
variaveis <- c("X1", "X2", "X3", "X4", "X5", "X6", "X7")
```

Criando a matriz de dados

```
coef_data <- rbind(coef_sem_tratamento, coef_com_tratamento)
rownames(coef_data) <- c("Sem Tratamento", "Com Tratamento")
colnames(coef_data) <- variaveis
```

Plotando os dados no gráfico

```
bp <- barplot2(coef_data, beside = TRUE, col = c("blue", "red"), legend = rownames(coef_data),
               main = "Comparação de Coeficientes - Modelo Sem e Com Tratamento",
```

```
ylab = "Coeficiente Estimado", xlab = "Variáveis", ylim = c(-1.5, 2))
```

Rotulando os coeficientes

```
labels_sem_tratamento <- paste0("γ", 1:7)
```

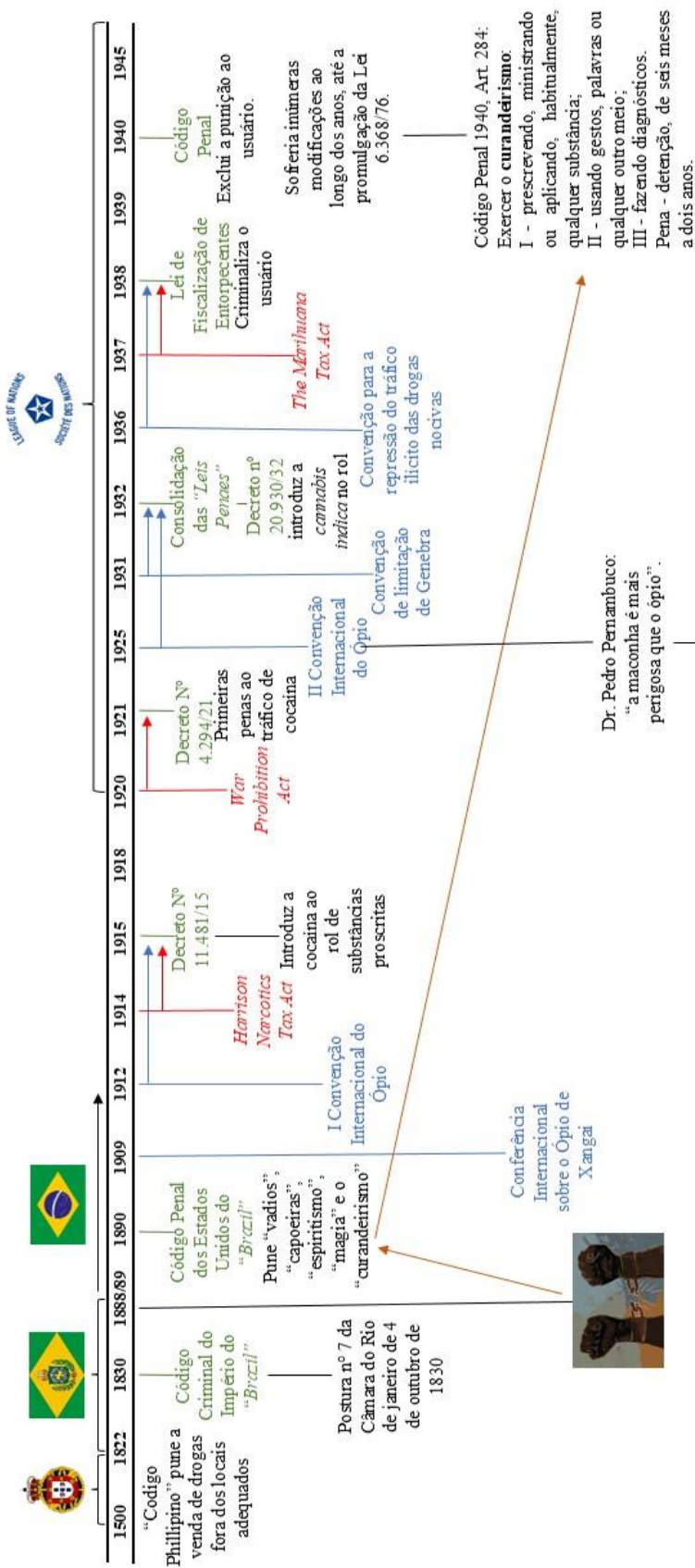
```
labels_com_tratamento <- paste0("γ", 1:7, "")
```

Centralizando os rótulos

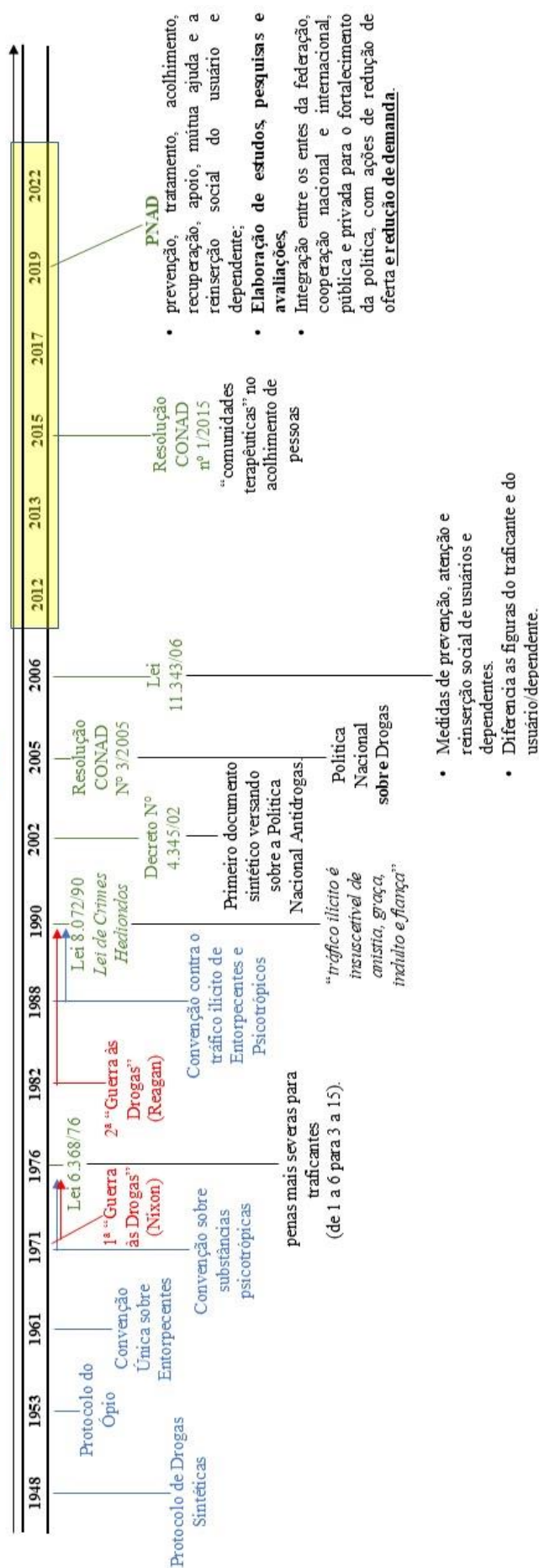
```
text(bp[1, ], coef_data[1, ] + 0.1 * sign(coef_data[1, ]), labels = labels_sem_tratamento, col =  
"blue", cex = 0.8)
```

```
text(bp[2, ], coef_data[2, ] + 0.1 * sign(coef_data[2, ]), labels = labels_com_tratamento, col =  
"red", cex = 0.8)
```

12. ANEXO 2: AUXÍLIO GRÁFICO DA EVOLUÇÃO LEGISLATIVA



O carabismo foi, seguramente, introduzido no Brasil pelo negro escravo, com a escravatura (...) De fato, ninguém melhor que o negro, na sua natural indolência, para se habituar ao fumo de uma droga nativa, de fácil plantio e que lhe dava aspectos enganadores de coragem e de uma vida melhor (Parreiras, 1958, pp. 244-245).



13. APÊNDICE MATEMÁTICO

Considere, a partir de Entorf & Spengler (2000, p. 17) que:

$$\ln O = \alpha + \beta \ln D + \gamma \ln Y + \delta \ln X \quad (2)$$

Onde:

O = taxa de criminalidade (*crime rate*);

D = dissuasão (*deterrence*);

Y = renda legal e ilegal (*income*);

X = outras influência (*other influences*).

Considere ainda, com base em Wooldridge (2007, p. 209) que:

$$Y_t = \beta_0 + \delta_o D_t + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + u \quad (10)$$

Onde:

Y_t corresponde ao resultado de interesse (a variável dependente) = *trafic_total*;

β_0 corresponde ao intercepto do modelo;

δ_o corresponde ao coeficiente da *dummy* binária temporal D_t ;

D_t corresponde a uma *dummy* binária temporal relacionada à PNAD, no ano de 2019;

β_n corresponde à variável confundidora da “*enésima*” variável independente definida, até “*k*”;

x_n corresponde à “*enésima*” variável independente definida, até “*k*”;

e u corresponde a um termo de erro estatístico

Considerando as variáveis previamente selecionadas:

$x_1 = \text{demanda_estimada}$; diretamente proporcional a Y_t ;

$x_2 = \text{ocorr_drogas}$, diretamente proporcional a Y_t ;

$x_3 = \text{despesa_sp_vp}$, diretamente proporcional a Y_t ;

$x_4 = \text{salario_min_vp}$, diretamente proporcional a Y_t ;

$x_5 = \text{tx_desocupacao}$, diretamente proporcional a Y_t ;

$x_6 = \text{idhm}$, diretamente proporcional a Y_t ;

$x_7 = \text{gini_coef}$, diretamente proporcional a Y_t .

Tendo a equivalência entre os modelos como segue:

Becker-Ehrlich			Equivalência	OLS		Relação a Y_t
O	taxa de criminalidade		nível de tráfico total	<i>trafic_total</i>	Y_t	-
α	intercepto		intercepto	<i>intercepto</i>	β_0	-
D	dissuasão		apreensões de drogas	<i>ocorr_drogas;</i>	x_2	inversa
			despesas com segurança	<i>despesa_sp_vp</i>	x_3	inversa
Y	renda	legal	salário-mínimo	<i>salario_min_vp</i>	x_4	inversa
		ilegal	drogas vendidas	<i>demand_estim</i>	x_1	direta
X	outras influências		emprego	<i>tx_desocupacao</i>	x_5	direta
			desenvolvimento	<i>idhm</i>	x_6	inversa
			igualdade	<i>gini_coef</i>	x_7	direta

Temos:

$$\ln O = \alpha + \beta \ln D + \gamma \ln Y + \delta \ln X$$

$\equiv$

$$Y_t = \beta_0 + \delta_o D_t + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + u$$

Adicionando a variável dummy ($\delta_o D_t$), o erro estatístico (u), considerando a relação de cada variável independente (x_n) com a variável dependente (Y_t) no modelo de OLS; e substituindo os valores em (13), chegamos a:

$$\ln Y_t = \alpha + \delta_o D_t - \beta \ln(x_2) - \beta \ln(x_3) - \gamma \ln(x_4) + \gamma \ln(x_1) + \delta \ln X(x_5) - \delta \ln X(x_6) - \delta \ln X(x_7) + u$$

Considerando que:

$$-\theta \ln x = \theta \ln \frac{1}{x}$$

Temos:

$$\ln Y_t = \alpha + \delta_o D_t + \beta \ln \frac{1}{x_2} + \beta \ln \frac{1}{x_3} + \gamma \ln \frac{1}{x_4} + \gamma \ln(x_1) + \delta \ln(x_5) + \delta \ln \frac{1}{x_6} + \delta \ln(x_7) + u$$

Considerando, por opção metodológica, que $\beta \equiv \gamma \equiv \mathcal{O}$, temos:

$$\ln Y_t = \alpha + \gamma_0 D_t + \gamma_2 \ln \frac{1}{x_2} + \gamma_3 \ln \frac{1}{x_3} + \gamma_4 \ln \frac{1}{x_4} + \gamma_1 \ln(x_1) + \gamma_5 \ln(x_5) + \gamma_6 \ln \frac{1}{x_6} + \gamma_7 \ln(x_7) + u$$

Reorganizando os termos, temos:

$$\ln Y_t = \alpha + \gamma_0 D_t + \gamma_1 \ln(x_1) + \gamma_2 \ln \frac{1}{x_2} + \gamma_3 \ln \frac{1}{x_3} + \gamma_4 \ln \frac{1}{x_4} + \gamma_5 \ln(x_5) + \gamma_6 \ln \frac{1}{x_6} + \gamma_7 \ln(x_7) + u \quad (11)$$

sendo:

α corresponde ao intercepto do modelo;

γ_0 corresponde ao coeficiente dos efeitos temporais;

D_t corresponde à uma *dummy* temporal;

γ_n corresponde à variável confundidora (coeficiente) do “*enésimo*” indicador definido;

x_n corresponde ao valor do “*enésimo*” indicador definido;

u corresponde ao termo de erro estatístico.

Substituindo as variáveis no modelo, chegamos à equação final proposta:

$$\begin{aligned} \ln \text{trafic_total} \\ = \alpha + \gamma_0 D_t + \gamma_1 \ln \text{demand_estim} + \gamma_2 \ln \frac{1}{\text{ocorr_drogas}} \\ + \gamma_3 \ln \frac{1}{\text{despesa_sp_vp}} + \gamma_4 \ln \frac{1}{\text{salario_min_vp}} + \gamma_5 \ln \text{tx_desocup} \\ + \gamma_6 \ln \frac{1}{\text{idhm}} + \gamma_7 \ln \text{gini_coef} + u \end{aligned} \quad (12)$$