

Drogas e Políticas Públicas brasileira. Perspectivas e lições da experiência internacional de Portugal.

Marcello Popa Di Bernardi

Brasília, DF

2025

Drogas e Políticas. Públicas brasileira. Perspectivas e lições da experiência internacional de Portugal.

Marcello Popa Di Bernardi

Dissertação apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto

Brasília, DF

2025

FOLHA DE APROVAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

Marcello Popa Di Bernardi

Drogas e Políticas. Públicas brasileira. Perspectivas e lições da experiência internacional de Portugal.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 11/04/2025

Comissão Examinadora:

Professor Doutor João Mendes da Rocha Neto

Orientador - MPA/UnB

Professora Doutora Suylan de Almeida Midlej e Silva

Examinador Interno - MPA/UnB

Professora Doutora Ludimila Mendonça Lopes Ribeiro

Examinador Externo – Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Professor Doutor Arnaldo Mauerberg Junior

Examinador Suplente – MPA/UnB

Brasília, DF

2025

Agradecimentos

Primeiro a Deus, sem o qual nada seria possível.

Àqueles que vieram antes de mim e assim permitiram que aqui estivesse.

A Viviane, amor da minha vida e companheira fiel, amada e animada em todas as jornadas, sejam boas ou nem tanto, e que a cada dia me torna uma pessoa melhor.

Aos meus pais, Edson e Johanna, que sempre me apoiaram e permitiram que me tornasse quem sou.

Ao meu irmão Raffaello como quem sempre estou aprendendo algo.

Ao meu orientador Prof. Dr. João Mendes, que me acompanhou nessa jornada e que pela forma como conduziu tornou esse processo mais leve e que, mais do que um orientador, se tornou um amigo.

A todos os professores da UnB e colegas do Mestrado.

A Polícia Federal que patrocinou essa pesquisa.

Por fim, a minha sogra Maria Olívia e meu sogro, Carlos Alves (*in memoriam*), que nos deixou enquanto esta pesquisa era feita, um ávido estudioso e pesquisador.

Resumo:

O uso de substâncias entorpecentes pelos seres humanos é observado desde tempos remotos. No entanto, ainda que possa ser visto como inerente aos indivíduos, as formas como as sociedades lidam com tal questão diferem ao longo da história. A partir do século XX preponderou no mundo políticas públicas relacionadas às drogas caracterizadas por uma abordagem proibicionista que se convencionou chamar de “guerra às drogas”. Contudo, a realidade mostrou que a “guerra às drogas” não podia ser vencida, o que levou diversos países a repensarem suas políticas públicas de drogas. Nesse contexto de nova abordagem destaca-se Portugal que, afastando-se do paradigma proibicionista e focando na redução de danos desponta como um caso inovador de política pública bem-sucedida, o que torna o estudo das razões possibilitaram essa mudança em Portugal relevante para países que se encontram repensando suas políticas de drogas, como o Brasil. A partir da caracterização de que a questão das drogas e as formas como os Estados lidam se caracteriza como um “problema perverso” (“*wicked problem*”), entende-se que a Teoria da *Narrative Policy Framework (NPF)* poderá permitir que se analise o cenário brasileiro relacionado a criação de política pública de drogas e assim examiná-la a partir do modelo inovador observado em Portugal. O ponto de partida será a análise da política pública de Portugal a partir de uma pesquisa utilizada como paradigma e com o objetivo de realizar um estudo de caso. A natureza da pesquisa é qualitativa, hemerográfica e dotada de finalidade prescritiva. O presente estudo busca analisar os discursos relacionados à política pública de drogas no Brasil a partir de narrativas dos atores envolvidos na sua elaboração e da análise das narrativas de discurso predominantes a partir das variáveis trazidas da pesquisa paradigma. Ao final, a pesquisa permitirá inferir se o caminho em construção no Brasil relacionado a política de drogas contempla aspectos e variáveis presentes no modelo adotado em Portugal e que tornaram tal modelo, um modelo exitoso, ou então, se o caminho adotado no país se afasta daquele observado em Portugal, opção que, em tese, trará maiores incertezas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Drogas. *Wicked Problem*. *Narrative Policy Framework*. Portugal. Brasil.

Abstract:

The use of narcotic substances by human beings has been observed since ancient times. However, although it can be seen as inherent to individuals, the ways in which societies deal with this issue have differed throughout history. From the 20th century onwards, public policies related to drugs have predominated in the world characterized by a prohibitionist approach that has come to be known as the “war on drugs”. However, reality has shown that the “war on drugs” cannot be won, which has led several countries to rethink their public drug policies. In this context of new approaches, Portugal stands out as an innovative case of successful public policy by moving away from the prohibitionist paradigm and focusing on harm reduction. This makes studying the reasons that made this change possible in Portugal relevant for countries that are rethinking their drug policies, such as Brazil. Based on the characterization that the drug issue and the ways in which States deal with it are characterized as a “wicked problem”, it is understood that the Narrative Policy Framework (NPF) Theory may allow us to analyze the Brazilian scenario related to the creation of public drug policy and thus examine it from the innovative model observed in Portugal. The starting point will be the analysis of public policy in Portugal based on a survey used as a paradigm and with the objective of conducting a case study. The nature of the research is qualitative, hemerographic and endowed with a prescriptive purpose. This study seeks to analyze the discourses related to public drug policy in Brazil based on narratives of the actors involved in its elaboration and the analysis of the predominant discourse narratives based on the variables brought from the paradigm research. In the end, the research will allow us to infer whether the path being built in Brazil related to drug policy includes aspects and variables present in the model adopted in Portugal and that made this model a successful model, or whether the path adopted in the country differs from that observed in Portugal, an option that, in theory, will bring greater uncertainties.

Keywords: Public policies. Drugs. Wicked Problem. Narrative Policy Framework. Portugal. Brazil.

LISTA DE SIGLAS

ABP	Associação Brasileira de Psiquiatria
CFM	Conselho Federal de Medicina
CONAD	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas
CFP	Conselho Federal de Psiquiatria
EUA	Estados Unidos da América
NPF	<i>Narrative Policy Framework</i>
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PLANAD	Plano Nacional de Políticas Sobre Drogas
PTT	Produto Técnico Tecnológico
RE	Recurso Extraordinário
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos
SISNAD	Sistema Nacional de Políticas Públicas de Drogas
STF	Supremo Tribunal Federal
UN	<i>United Nations</i>

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas.	17
Figura 2 - Tipos alternativos de problemas complexos.	26
Figura 3 - Desconstruindo as dimensões dos “ <i>wicked problems</i> ”.	27
Figura 4 - Frequência das categorias de dados usadas na análise de conteúdo do <i>Narrative Policy Framework</i> .	31
Figura 5 - Variáveis necessárias para ocorrência da inovação política bem-sucedida.	37
Figura 6 - “Nuvem de palavras” Pró Descriminalização.	48
Figura 7 - “Nuvem de palavras” Contra a Descriminalização.	52
Figura 8 - Análise dos argumentos com narrativas contraditórias.	55
Figura 9 - Análise do discurso “A favor da Descriminalização” e se contém os elementos necessários.	59

SUMÁRIO

Resumo.....	5
Abstract.....	6
Capítulo 1. Introdução.....	10
1.1 Problema de pesquisa.....	12
1.2 Objetivos de pesquisa.....	14
1.2.1 Geral.....	14
1.2.2 Específicos.....	14
Capítulo 2. Quadro teórico-conceitual.....	16
2.1 Agenda e formulação de políticas públicas.....	16
2.1.1 Drogas e políticas públicas.....	21
2.2 Problemas Perversos (“ <i>Wicked Problems</i> ”)	25
2.3 Modelo teórico-metodológico - <i>Narrative Policy Framework (NPF)</i>	28
2.4 Modelo teórico-analítico - a inovação do modelo de Portugal e as seis estrelas de Moury & Escada.....	35
Capítulo 3. Métodos e técnicas.....	39
3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa.....	41
Capítulo 4. Achados da Pesquisa e análise a partir do modelo de Moury & Escada.....	45
Capítulo 5. Produto Técnico Tecnológico (PTT).....	61
5.1 Descrição geral do produto.....	61
5.2 Base teórica utilizada.....	62
5.3 Relevância do produto.....	62
5.4 Documentos comprobatórios e evidências.....	63
5.5 Projeto de Lei.....	64
Capítulo 6. Conclusão.....	68
Referências.....	71
Anexos.....	84

1. Introdução

O uso de substâncias entorpecentes pelos seres humanos é observado desde tempos remotos (Almeida, 2014; Gomes-Medeiros *et al* 2019). Há registros de uso e armazenagem de ópio e outras substâncias psicoativas que datam de 2.000 a.C (Escotado, 2002), cujo uso podia ser para fins ritualísticos, medicinais ou meramente recreativos (Matyszak, 2019), sendo que, atualmente, se observa um crescimento acelerado do uso de substâncias psicoativas pelo ser humano (UNODC, 2013 e 2024).

Contudo, ainda que o uso dessas substâncias possa ser visto como inerente ao ser humano, as formas como as sociedades lidam com tal questão variam ao longo da história (Torcato, 2013). O avanço da ciência e a descoberta ou percepção dos inúmeros prejuízos causados pelo uso de determinadas substâncias fez com que, pouco a pouco, esse hábito tão arraigado ao ser humano passasse a ser visto de forma negativa. Determinadas substâncias que antes eram livremente utilizadas passaram a ser proibidas ou mesmo criminalizadas.

A partir do século XX os Estados majoritariamente adotaram políticas públicas proibicionistas relacionadas as drogas (Gomes-Medeiros *et al*, 2019) caracterizadas por uma política global de combate ao tráfico e uso de determinadas drogas, abordagem que se convencionou chamar de “guerra às drogas” (Medeiros & Tófoli, 2018), estimulada inclusive pela ONU (Moore, 2008).

Como importantes marcos internacionais dessa visão temos as resoluções da Primeira Conferência Internacional do Ópio de 1912, realizada em Haia (Fiore, 2012) a Convenção Única sobre Entorpecentes da ONU de 1961 e o discurso do presidente norte americano Richard Nixon que, em 1971 declarando uma “guerra as drogas”, elegeu as drogas ilícitas como “o inimigo público número um” (Gomes-Medeiros *et al*, 2019).

A doutrina da “guerras às drogas”, ainda que tenha preponderado no mundo, mostrou-se ineficaz (Coyne & Hall, 2017), (Tinasti, 2018). As enormes somas de dinheiro gastas não conseguiram acabar com o consumo de substâncias entorpecentes e, principalmente, com o tráfico de drogas (Tinasti, 2018). A realidade observada é que a “guerra às drogas” não podia ser vencida (Coyne & Hall, 2017). A política então existente de tratar como criminosos, tanto usuários como traficantes, se mostrou não só ineficaz, mas também prejudicial. Diante de tal constatação diversos países passaram a repensar suas políticas públicas de drogas, uma vez que além de cara, havia outra importante consequência negativa: o encarceramento de inúmeras

peessoas que consumiam drogas, mas que, em razão da política pública existente, eram tratadas como criminosos (Gomes-Medeiros *et al* 2019).

O controle do consumo de substâncias entorpecentes não é novo. Todas as sociedades sempre tiveram formas de regulamentação social do consumo de drogas, a novidade histórica do século XX foi a introdução do caráter internacional e penal da questão (Gomes-Medeiros *et al*, 2019) e no Brasil não foi diferente, pelo contrário, as legislações proibicionistas nacionais foram criadas *pari passu* às norte-americanas (Fiore, 2012).

Diversas motivações explicam essa visão proibicionista, desde a radicalização política do puritanismo norte-americano e o interesse pelo monopólio da produção de drogas existente na então nascente indústria médico-farmacêutica até novos conflitos geopolíticos surgidos no século XX e o clamor das elites assustadas com a desordem urbana (Fiore, 2012). Contudo, não é o objetivo do presente estudo aprofundar sobre as origens dessa visão proibicionista, até porque, atualmente tal visão parece, se não superada, em vias de, com diversas vozes sustentando o entendimento de que a “guerra as drogas” fracassou (Adade & Monteiro, 2014; Godlee & Hurley, 2016; Coyne & Hall, 2017; Tinasti, 2018; McCoy, 2021; dentre outros). Mesmo experts da ONU têm se posicionado no sentido de que a punição precisa ser substituída por políticas que respeitem, protejam e assegurem os direitos de todas as pessoas afetadas pelo uso de drogas ao mesmo tempo que se investe mais em prevenção e no combate ao mercado ilícito de drogas (UNODC, 2024).

Em comum, observa-se a percepção de que um outro tratamento, diferente do criminal, deve ser dado ao usuário. O uso de entorpecentes, ainda que ilícitos, normalmente está associado a questões sociais, educacionais, culturais e financeiras e mais relacionado a saúde pública do que a segurança pública. Nesse contexto de novas abordagens destaca-se Portugal que, afastando-se do então paradigma proibicionista e da “guerra às drogas”, desponta como um caso inovador ao adotar uma forma diferente de lidar com as pessoas que usam drogas (Moury & Escada, 2023; Anderson, 2012), sendo o modelo português, adotado em 2001, frequentemente citado como um modelo de sucesso (Cabral, 2017; Moury & Escada, 2023).

No Brasil o mesmo debate também se impulsionou com a entrada em vigor da Lei 11.343/2006 (Brasil, 2006), a qual institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas de Drogas (SISNAD), no qual é possível enxergar que se iniciou uma mudança no tratamento dispensado as pessoas que usam drogas, alteração que coloca o país mais próximo dos países que

vislumbraram que a “guerra às drogas” não poderia ser vencida e que seria necessário adotar novas formas de lidar com a questão (Ferrari & Colli, 2012). Após a alteração legislativa, o usuário de drogas que até então era visto sob a ótica do criminoso, podendo ser punido com pena de restrição de liberdade (detenção) em razão da compra ou porte de drogas para consumo, não mais pode ser preso por tais condutas, havendo alteração na reprimenda Estatal que passa a se dar na forma de admoestação verbal e multa. A mudança legislativa estimulou o debate no país, havendo diferentes grupos que defendem diferentes posições. Permanece, contudo, o problema relacionado a definição do usuário a qual padece de critério objetivo, cabendo as autoridades policiais e judiciais determinar, caso a caso, quem é ou não é usuário. Essa subjetividade possibilita que, por vezes, um usuário seja tratado como criminoso ou mesmo que um criminoso seja tratado como usuário.

Estudar um modelo frequentemente citado como exitoso, como é o caso de Portugal, tem potencial de servir de importante referência para os debates e possíveis mudanças em curso no Brasil e para eventual alteração legislativa que tem potencial de impactar não só a sociedade, mas também o judiciário e forças de segurança envolvidas, como a Policial Federal, instituição que tem atribuição constitucional de prevenção e combate ao tráfico ilícito de entorpecentes e outras drogas (Brasil, 1988).

1.1 Problema de pesquisa

O uso de substâncias entorpecentes é um fenômeno antigo e complexo que tem sido objeto de políticas públicas em todo o mundo. No entanto, as abordagens tradicionais, como a "guerra às drogas", têm sido criticadas por sua ineficácia e pelos prejuízos causados aos usuários. Diante da constatação de que o uso de substâncias entorpecentes é um fenômeno antigo e complexo que tem sido objeto de políticas públicas em todo o mundo e que, no entanto, as abordagens tradicionais de caráter proibicionista têm sido criticadas por sua ineficácia e pelos prejuízos causados aos usuários é necessário levantar questões sobre a necessidade de repensar as políticas de drogas, especialmente no que diz respeito ao tratamento dado aos usuários e à distinção entre usuário e traficante.

A nova lei de drogas no Brasil, por exemplo, introduziu mudanças significativas ao considerar o usuário de drogas sob uma perspectiva diferente, afastando-se da criminalização e buscando alternativas mais voltadas para a saúde pública. No entanto, a falta de critérios objetivos para distinguir entre usuário e traficante ainda representa um desafio, deixando margem para interpretações subjetivas por parte das autoridades. Isso levanta a questão sobre a

equidade no tratamento dos indivíduos envolvidos de como definir de forma clara e justa quem é usuário e quem é traficante, garantindo um tratamento adequado para cada grupo.

Nesse contexto, a experiência de Portugal que a partir de uma alteração política inovadora e com uma abordagem baseada na redução de danos oferece insights valiosos para repensar as políticas de drogas em outros países, incluindo o Brasil. A análise desse modelo pode fornecer informações eficazes e ajudar a desenvolver estratégias mais humanas e eficientes para lidar com o consumo de drogas.

Portanto, surge a necessidade de investigar quais elementos estavam presentes e concorreram para que a alteração legislativa fosse implementada de forma eficaz em Portugal, considerando que se tratou de alteração inovadora e disruptiva. A partir da análise das narrativas relacionadas a alteração de política pública relevante e da verificação da existência (ou ausência) das variáveis identificadas como necessárias esse estudo pode contribuir para a compreensão do processo de alteração de política pública relevante e a antecipação do possível resultado dessa alteração.

Assim, o presente estudo pretende, a partir da pesquisa das políticas públicas de drogas adotada por Portugal identificar os pontos de sucesso do modelo utilizado naquele país e, uma vez identificados tais pontos, analisar o debate existente no Brasil em relação a política pública de drogas e o discurso de diferentes grupos envolvidos e se esses se aproximam ou se afastam dos pontos identificados no modelo de Portugal.

A hipótese é que essa análise permitirá detectar em que sentido o país se move em relação a sua política pública de drogas e se esse movimento é ou não em direção à criação de uma política pública que contemple os elementos existentes no modelo adotado por Portugal.

Conforme as sociedades se modificam a passos largos, a legislação também se modifica quase sempre de forma morosa que não acompanha a mesma dinâmica social (Godoy, 2016).

Dessa forma, a utilização de um modelo tido como exitoso e baseado em elementos concretos e identificáveis poderá permitir identificar se o atual debate existente no Brasil inclui ou não os elementos identificados como necessários e, assim, possibilitar inferir se o caminho que se está trilhando no país em relação às políticas de drogas tem maior ou menor potencial de sucesso, além de, em tese, possibilitar que a alteração legislativa acompanhe mais de perto a dinâmica social e não seja tão morosa como normalmente se observa.

1.2 Objetivos de pesquisa

Percebe-se então que existem múltiplos entendimentos relativos tanto ao uso de drogas, como ao tratamento estatal dispensado aos usuários, sendo possível observar a existência de diferentes posições, por vezes antagônicas, defendidas por diferentes grupos e que, nesse estudo, podem ser sintetizadas em dois principais polos: 1) uma posição até então praticamente hegemônica, pautada pelo proibicionismo e que se convencionou chamar de “guerra as drogas” e, 2) uma posição que parece ganhar cada vez mais adeptos, pautada no entendimento de que a “guerra as drogas” não pode ser vencida e que o uso de drogas é inerente ao ser humano, e que enxerga a questão pelo viés da saúde pública e com o enfoque da “política de redução de danos” (“*harm reduction*”).

1.2.1. Objetivo geral

A partir da análise das diferentes narrativas empregadas na construção da política pública de drogas no Brasil e os objetivos por elas defendidas e tendo como paradigma o estudo que identificou as variáveis necessárias para a ocorrência da alteração bem-sucedida da política pública de drogas adotada por Portugal verificar se tais variáveis estão presentes nas narrativas dos discursos predominantes no Brasil.

1.2.2. Objetivos específicos

A partir do objetivo geral, se propõe os seguintes objetivos específicos:

- i) Analisar, tendo como ponto de partida o modelo português e o estudo de Moury e Escada (2023), os pontos chaves na construção da política pública de drogas de Portugal;
- ii) Pesquisar as diferentes narrativas empregadas no Brasil e se elas se relacionam com os pontos de sucesso identificados na experiência internacional de Portugal;
- iii) Identificar possíveis cenários a partir das diferentes narrativas empregadas no Brasil a partir da análise do modelo proposto por Portugal;
- iv) Elaborar um Produto Técnico Tecnológico (PTT) com sugestão de diretrizes para elaboração da política pública de drogas levando-se em consideração as análises propostas no estudo e os achados da pesquisa, ao final, encaminhar ao CONAD os resultados encontrados como forma de subsidiar o debate atual sobre política de drogas no Brasil.

Para tanto, a pesquisa terá como quadro teórico-conceitual a *Narrative Policy Framework (NPF)* e o entendimento de que o uso de drogas é caracterizado como um “problema

perverso” (*Wicked Problem*), o que gera consequências na forma como a questão é percebida, problematizada e solucionada produzindo impacto na elaboração da política pública relacionada.

Determinadas as bases teóricas, a partir de pesquisa bibliográfica de artigos científicos buscou-se o estado da arte em relação as políticas públicas de drogas. Essa pesquisa bibliográfica possibilitou identificar um estudo feito por Moury & Escada (2023) que servirá de paradigma para a análise do caso brasileiro.

Definido o paradigma iniciou-se a pesquisa hemerográfica buscando identificar as principais narrativas relacionadas as posturas “pró descriminalização” e “contra descriminalização” no Brasil e, com base nas narrativas “pró descriminalização”, verificar a existência ou não dos pontos essenciais destacados no estudo paradigma.

A partir dos achados é apresentado um Produto Técnico Tecnológico (PTT), parte integrante dessa pesquisa cujo objetivo, além de propor que a pesquisa produza um resultado não só teórico, mas também prático, atende ao regulamento do PGAP/UnB. Ao final são apresentadas as conclusões alcançadas com a pesquisa.

2. Quadro teórico-conceitual

O ponto de partida da pesquisa foi a revisão da literatura relacionada às políticas públicas de drogas existentes em diferentes países, sendo que se procurou encontrar um modelo que fosse recorrentemente identificado como de sucesso, o debate existente no Brasil e as teorias utilizadas para estudar a construção de políticas públicas.

Foram utilizados alguns pressupostos teóricos para a pesquisa, podendo se destacar a *Narrative Policy Frameworkn (NPF)* que foi utilizada para identificar os discursos utilizados (Shanahan *et al*, 2017) na construção da política pública de drogas compreendendo-se que tal tema (uso de drogas) é complexo, imprevisível e de difícil solução e que normalmente exige uma abordagem transversal, podendo ser caracterizado com um “problema perverso” (*wicked problem*) (Alford & Head, 2017).

A pesquisa hemerográfica também foi utilizada, pois relevante no debate de políticas públicas e que pode contribuir em fatos que emergem como questões públicas, polêmicas ou não, e que ainda não tenham dados sistematizados (Seibel, 2013). A pertinência da tal pesquisa ao presente estudo também se destaca na medida em que essas fontes passam a fazer parte de repertório de testemunhos utilizados pelo historiador para a compreensão de processos históricos e, enquanto um corpus textual específico – passou a ser entendida como portadora e produtora de um discurso e não mais como um mero veículo de exposição dos acontecimentos (Leite, 2017).

Buscou-se o estado da arte dessas teorias tendo sido então realizadas pesquisas em periódicos científicos. Partindo-se da análise da literatura revisada identificou-se um modelo tido como exitoso (modelo português) que foi então utilizado de maneira a permitir a análise dos fatores que permitiram a alteração da política pública adotada em Portugal em relação aos principais debates existentes no Brasil sobre políticas públicas de drogas.

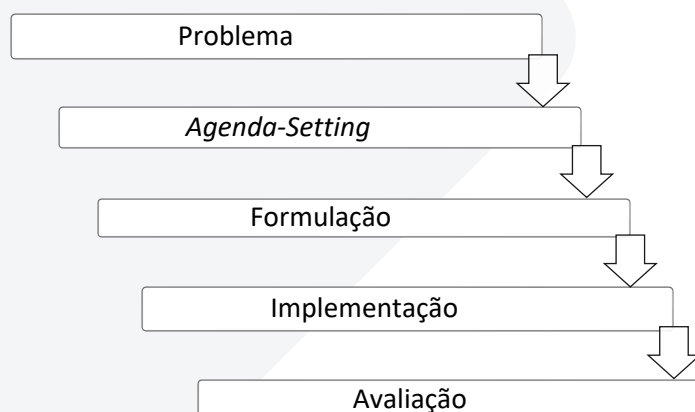
2.1 Agenda e formulação de políticas públicas

As políticas públicas são concebidas com a finalidade de promover melhorias na qualidade de vida dos cidadãos (Cirino *et al*, 2021). O conceito de política pública é fruto da construção de inúmeros teóricos que trouxeram diferentes definições sobre o tema. A expressão “*policy analysis*” (análise de política pública) foi trazida por H. Laswell nos anos 30 com o objetivo de permitir o estudo acadêmico das ações governamentais ao mesmo tempo em que buscava explicar no campo teórico as medidas tomadas pela administração pública. Já o

conceito de “*policy makers*” foi trazido por Herbrt Simon no final dos anos 50, segundo o qual os governantes tomam suas decisões políticas a partir de uma escolha racional, orientada por diferentes fatores, como demanda social, tempo, informações suficientes ou não e outros. Foi após o término da segunda guerra mundial que o conceito de política pública entendido como conjunto de ações cientificamente elaboradas com o objetivo de atenderem demandas sociais foi desenvolvido (Barcelos & Menezes, 2015). Para Dye (1992; *apud* Cirino *et al*, 2021) as políticas públicas são tanto um fazer como um não fazer, pois a escolha do que não fazer pelo Governo também é uma maneira de fazer políticas públicas.

Segundo Cirino *et al* (2021), baseando-se em Secchi (2014), o processo de políticas públicas pode ser explicado pela figura abaixo na qual se observa o Modelo de Processo ou Ciclo de Políticas Públicas, sendo os estágios apresentados em ordem lógica e não cronológica.

Figura 1. Ciclo de Políticas Públicas.



Fonte: Extraído de Cirino *et al* (2021). Adaptado pelo autor.

O ciclo de elaboração de política pública (“*policy cycle*”) tem diferentes fases, entre elas a da formação da agenda (“*agenda-setting*”). Formar agenda significa influenciar a prioridade dos atores políticos envolvidos no processo (Cecchi, 2012), sendo uma das etapas iniciais da criação de uma política pública e um dos pontos fundamentais do Ciclo de Políticas Públicas (Cirino *et al*, 2021).

Dentre as fases do ciclo das políticas públicas (“*policy cycle*”) a formação da agenda (“*agenda setting*”) é um dos principais, pois é nessa fase em que se define as prioridades que irão guiar as decisões dos agentes políticos. Ainda que a formação da agenda seja um processo complexo com vários fatores, a opinião pública é um dos mais importantes (Barcelos & Menezes, 2015), sendo que a agenda, segundo Kingdon (2003; *apud* Capella, 2020), é entendida

como um conjunto de questões que em determinado momento são consideradas prioritárias pelos formadores de políticas públicas e, a formação da agenda, como o processo de tornar questões de qualquer área em prioridade do governo, sendo um processo que envolve imensa competição. Manter uma ideia na agenda é tão difícil como entra nela ou alterá-la (Santander, 2020).

Para Brasil & Jones (2020) *agenda-setting* é o processo de tornar públicas e prioridades do governo questões privadas, mas é muito mais do que determinados grupos entendem como importante, envolve um processo de seleção de temas que dependa não só dos valores das partes envolvidas, mas também da percepção de que o tema tem potencial para ser executado. Como se refere aos problemas que o governo de fato buscará resolver é importante que exista uma correspondência entre a agenda e o grupo que está no poder, pois cada governo em regra terá uma agenda, que muitas vezes será diferente, o que torna relevante entender como a *agenda-setting* é definida (Cirino *et al* (2021). Formar agenda é influenciar as prioridades de algum “*policy maker*” (Secchi, 2012). Entender o processo de formação da agenda é fundamental para entender como o poder político é exercido numa democracia (Capella, 2020).

A noção de formação de agenda e seu papel como elemento central do processo político foi primeiramente destacado por Roger Cobb e Charles Elder em 1972 na obra *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building* (Capella, 2020). Para Kingdon (2003; *apud* Capella, 2020), da mesma forma que sugerido por Cobb e Charles, um tema entra na agenda quando desperta o interesse e a atenção dos formadores de políticas, sendo a atenção um recurso limitado e escasso, pois não é possível prestar atenção a todos os problemas ao mesmo tempo (Brasil & Jones, 2020).

Em relação a forma de estudar a formação da agenda, diferentes possibilidades são apresentadas, havendo certa ênfase nos estudos de caso. John Kingdon, por sua vez, apresenta o modelo de múltiplos fluxos, que envolve diferentes recursos metodológicos, desde entrevistas, estudos de caso e exame de documentos, discursos e pesquisas de opinião pública. Baumgartner e Jones por sua vez, focaram na análise de conteúdo de documentos escritos (Capella, 2020) e trouxeram o enfoque do equilíbrio pontuado, segundo o qual grandes períodos de estabilidade na formulação de políticas públicas são eventualmente interrompidos por grandes mudanças, inovando em relação aos modelos anteriores que enfatizavam a existência de uma mudança gradual (Brasil & Jones, 2020).

As formulações de políticas públicas a partir das dinâmicas de equilíbrio pontuado são movidas pela atenção coletiva. Quando escassa, há poucos motivos para mudanças, mas quando a atenção coletiva está presente grandes mudanças podem ocorrer (Brasil & Jones, 2020).

Kingdon busca, através do seu modelo do Múltiplos Fluxo de 1984, responder porque alguns problemas se tornam importantes para o governo, sendo que para o autor quatro grupos de diferentes processos formam as políticas públicas: 1) formação de uma agenda (*agenda-setting*); 2) consideração das alternativas existentes para a elaboração de políticas (*policy formulation*); 3) escolha de uma alternativa e 4) implementação da decisão, tendo o autor focado nos dois primeiros elementos, uma vez que entender o processo de *agenda-setting* é o passo inicial para explicar os fundamentos das políticas públicas de determinado país (Cirino *et al*, 2021).

Kingdon também diferencia a agenda em: sistêmica, governamental e decisional, com a sistêmica sendo formada por todos os problemas que a sociedade percebe como importantes e que deveriam ser tratados pelo governo; a governamental formada pelos problemas que despertam o interesse dos formadores de política (*policy makers*) e a decisional um subconjunto da governamental formada por problemas prontos para tomada de decisão. (Cirino *et al*, 2021).

O Modelo dos Múltiplos Fluxos dado seu caráter pós-positivista, tem como peça central as ideias e constrói um processo a partir de três diferentes fluxos: 1) o dos problemas (*problem stream*), compreendendo as necessidades sociais importantes; 2) o das soluções ou das políticas (*policy stream*), composto pelas possíveis soluções para o problema existente e, 3) o político (*political stream*), correspondente a dimensão política do processo, independente dos fluxos anteriores e que funciona segundo regras e dinâmicas próprias e variáveis segundo o momento, sendo esse o fluxo que constrói os consensos através das negociações de diferentes coalizões. A confluências ou acoplamento desses fluxos (*coupling*) produz uma janela de oportunidades para que o problema entra na *agenda-setting*. (Cirino *et al*, 2021).

No Brasil os estudo sobre políticas públicas são recentes, sendo que especificamente em relação aos estudos de formação de agenda quase metade dos estudos realizados entre 2000 e 2020 são sobre saúde (18,6%), educação (13,7%), desenvolvimento urbano/regional (11,8%) e gestão (8,1%) (Capella, 2020).

Outro ponto relevante na formação da agenda é o papel da mídia pois, ainda que não construam isoladamente as narrativas, as organizações da mídia se influenciam mutuamente,

fenômeno que é objeto da teoria do agendamento (*agenda-setting*) intermediático de Harder *et al* (2017; *apud* Stern & Smith, 2020).

A forma como a mídia apresenta suas narrativas impacta diferentes fenômenos, desde o comportamento dos eleitores, até a forma como percebem determinadas corporações e impactos econômicos, sendo que a mídia tem um papel central na definição do que o público ouve, a forma como é apresentado e o que é associado a tais informações, uma vez que a mídia de grande prestígio exerce influência sobre seus pares, havendo também influência entre diferentes tipos de mídia, por exemplo, tradicional e mídias sociais (Stern & Smith, 2020).

A mídia prioriza algumas notícias, tentando persuadir o público de que certas pautas merecem mais destaque do que outros (Obiaje, 2022). A função de “*gatekeeping*” da mídia, servindo como filtro de informação e conteúdo do que é apresentado é bem documentada (Shoemaker e Vos 2014, *apud* Stern & Smith, 2020), visto que atualmente, nessa era de tecnologia, internet, inovação, digitalização e convergência em que a mídia se encontra é necessário também levar em consideração o papel das celebridades na definição da agenda, na medida em que essas exercem influência em questões de opinião e conteúdo (Obiaje, 2022).

Segundo a Teoria da *agenda-setting* (McCombs e Shaw, 1972 *apud* Stern & Smith, 2020) a mídia não determina o que o público pensa, mas diz a ele o que pensar através do controle do que é acessível, selecionando, omitindo e enquadrando quais questões são apresentadas e de que forma e extensão (Stern & Smith, 2020). Assim, ainda que a mídia não seja capaz de criar a *agenda-setting*, ela pode influenciar no desenvolvimento dessas, bem como ajudar na identificação e organização (Cirino *et al*, 2021).

Ainda em relação a formação da agenda, a literatura aponta dois modelos de influência, um de iniciativa externa, no qual a sociedade tenta influenciar as prioridades dos *policy makers* e a agenda política, o que acabaria por influenciar a agenda institucional e, um de mobilização, no qual a agenda já está formada, a solução já está na pauta mas o governo precisa fazer que a sociedade perceba tal problema como relevante (Secchi, 2012), havendo situações que podem mudar drasticamente a agenda política existente, como, por exemplo, tragédias naturais ou guerra (Aguirre, 2020).

Em um mundo onde a informação é abundante, sendo difícil definir o que é essencial, é possível definir uma agenda política. Uma das formas que podemos compreender como são definidas as prioridades na agenda política é analisando os discursos dos *policy makers* a

analisar essas narrativas a partir de uma perspectiva de *agenda-setting*, isto é, analisar o que consegue entrar na agenda e por que (Aguirre, 2020). As políticas são fundamentadas em preferências e as falas podem demonstrar as preferências políticas e essas são importantes para compreender por que determinados assuntos entram na agenda (Boix, 1998; Canes-Wrone, 2001; *apud* Aguirre, 2020).

Por fim, a “*Issue Ownership Theory*” busca explicar por que determinados grupos estão atentos a determinados assuntos e a outros não (Green & Jennings, 2012; Green & Jennings, 2019; Green-Pedersen & Mortensen, 2010; *apud* Aguirre 2020). Assim, é de se esperar que partidos de esquerda se preocupam mais, por exemplo, com assuntos como igualdade de direitos e meio ambiente enquanto partidos de direita se relacionam mais a questões de crime e economia, cada um em pautas nas quais são mais percebidos como tendo melhor desempenho (Aguirre, 2020).

2.1.1 Drogas e políticas públicas

O uso de drogas, sejam elas lícitas ou ilícitas, afeta não apenas os usuários, mas também a sociedade como um todo (Barrio et al, 2017). A forma como os países tratam a questão das drogas é multifacetada. No contexto atual, observa-se no mundo que diferentes abordagens são possíveis, as quais vão desde a manutenção da proibição das drogas, da despenalização das pessoas que usam drogas, descriminalização parcial das drogas até a total descriminalização de todas as drogas (Boiteux, 2017; Unlu *et al*, 2020).

Segundo Benfer *et al* (2018), nas últimas décadas, se observa uma mudança na natureza das políticas de drogas de muitos países. Com a percepção de que a “guerra às drogas” não podia ser vencida, distintos países passaram então a repensar suas políticas públicas de drogas. Tal constatação tem estimulado a revisão de políticas públicas historicamente orientadas pelo caráter repressivo e voltadas, basicamente, ao não consumo (Adade e Monteiro, 2014). As políticas proibicionistas têm sido cada vez mais substituídas por políticas de redução de danos, o que exige uma reforma da legislação relacionada as drogas.

No Brasil, nas primeiras décadas do século XXI, também se verifica de maneira mais concreta um intenso debate envolvendo os poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, relacionado à política pública de drogas.

Surgem, então, novas formas de compreender e intervir no controle, uso e prevenção do uso de drogas, pautado agora não mais na repressão, mas na redução dos danos causados (Adade

e Monteiro, 2014). Verifica-se atualmente no mundo a possibilidade de adoção de diferentes formas de lidar com a questão das drogas. Nesse contexto de novas abordagens destacam-se alguns governos, dentre esses o de Portugal que, afastando-se do então paradigma da “guerra às drogas”, despontam como casos de sucesso ao adotar formas diferentes de lidar com as pessoas que usam drogas.

Mesmo ciente de diferenças existentes entre Portugal e Brasil, tais como a extensão geográfica e perfil socioeconômico das populações alguns pontos, além das recorrentes menções existentes ao modelo português, foram levados em consideração para a escolha de Portugal como padrão a ser estudado.

O primeiro ponto a ser destacado é a senioridade da política pública. Ainda que Portugal não tenha sido o primeiro país a descriminalizar o uso e posse de drogas, é uma das experiências com maior duração, tendo sido implementada nos anos 2000, o que faz dessa alteração uma experiência mais madura e com maior possibilidade de trazer mais resultados a ser observados. Ademais, a forma inovadora de lidar com os usuários adotada por Portugal, combinando adoção de medidas de descriminalização dos usuários, os quais passaram a ser encaminhados para uma “comissão de dissuasão de dependência de drogas” subordinada ao Ministério da Saúde, com a adoção de políticas de tratamento da dependência e estratégias de prevenção e redução de danos faz da alteração trazida por Portugal uma “inovação original” (Moury e Escada, 2023).

Em relação a extensão territorial, o Brasil é o quinto maior país do mundo em termos de dimensão, ficando atrás apenas da Rússia, Canadá, China e Estados Unidos (EUA). Em que pese a diferença de extensão geográfica entre Brasil e Portugal, não existe país com dimensão semelhante a do Brasil que tenha adotado política pública de drogas não proibicionista.

A Rússia, maior país do mundo com extensão territorial cerca de duas vezes maior que a do Brasil, adota uma política de drogas de “intolerância social” que envolve uma série de medidas que violam os direitos humanos dos usuários, como a sujeição a métodos anticientíficos e ideologicamente orientados de tratamento além da negação a medicamentos e serviços essenciais (Golichenko & Chu, 2018).

O Canadá, outro país de dimensão continental, somente em 2018 legalizou e regulamentou o uso apenas da cannabis para adultos, ao mesmo tempo em que reintroduziu ou aumentou sanções criminais para os envolvidos com cannabis não regulamentada (Gruben et al, 2024).

A China, um país com dimensões superiores a do Brasil, adota uma política pública de drogas que tem sido criticada como violadora de direitos humanos e envolve isolamento compulsório em centro de desintoxicação onde mantém os usuários encarcerados por até três anos, permanecendo o uso de drogas na esfera penal (Yang & Giummarra, 2021).

Já EUA, em que pese a existência de alguns estados que descriminalizaram ou legalizaram as drogas (principalmente a maconha, contudo há localidades que descriminalizaram todas as drogas), o país ainda mantém uma política pública proibicionista (Rouhani et al, 2022).

Assim, a escolha por Portugal se deu não só em razão da substancial existência de estudos relacionados a nova abordagem trazida por Portugal e que destacam o caráter inovador da medida, mas também pela antiguidade em que a alteração legislativa ocorreu, o que possibilita a existência de maior produção científica relacionada não só aos resultados da alteração, mas também relacionados a forma como tal alteração aconteceu e os elementos que possibilitaram tal mudança.

O modelo adotado por Portugal, que afastando-se do paradigma proibicionista e adotando uma abordagem focada na redução de danos e descriminalização do usuário, é frequentemente mencionado como de sucesso (Cabral, 2017; Moury & Escada, 2023), e, imagina-se, pode ser utilizado como ponto de partida e referência para os debates relacionados as políticas públicas de drogas em curso no Brasil.

Ao proibir a produção, o comércio e o consumo de drogas, o Estado potencializa um mercado clandestino e cria novos problemas, porém, ao reconhecer que as drogas continuarão a existir, o Estado pode então promover outros controles sociais e impulsionar o autocuidado, as melhores formas possíveis de prevenção e redução de danos, ignoradas pelo proibicionismo. (Fiore, 2012).

Outro problema que se destaca é a falta de critério objetivo para se determinar quem é usuário e quem é traficante (Prudente *et al*, 2021), ficando normalmente a cargo da autoridade policial e judiciária definir tal situação.

No Brasil a política pública de drogas segue dividida. O judiciário, na figura do STF, sugere um entendimento alinhado ao da descriminalização do usuário, enquanto o legislativo, na figura do Senado, parece retroceder ao propor uma PEC que reafirma de maneira categórica a visão proibicionista, posição essa também ainda observada em outros países e que traz sinais

de retorno a uma política conservadora fundamentada no paradigma da “guerra às drogas” (Teixeira, M. B. et al., 2017).

Mesmo com as inovações trazidas pela legislação brasileira, permanece intensa a discussão acerca da definição legal do usuário, uma vez que faltam parâmetros objetivos para diferenciar o usuário do traficante (Gomes & Luchsinger, 2024). Nesse sentido, observa-se o julgamento, iniciado em 2015 pelo STF do Recurso Extraordinário (RE) 635659, com repercussão geral (Tema 506), julgamento retomado em 2023 e novamente paralisado após mais um pedido de vista. A retomada do julgamento pelo STF levou o presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, a apresentar em setembro de 2023 uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 45/2023) criminalizando o porte e posse de todas as drogas (Soares & Lopes, 2023).

A falta de um critério objetivo para definição do usuário é ponto prevalecente do debate atual (Gomes & Luchsinger, 2024), situação que acaba por permitir que, a depender do critério subjetivo utilizado no momento de uma prisão ou julgamento, um usuário possa ser tratado como traficante ou um traficante como usuário (Dinu & de Mello, 2017).

Em junho de 2024 o Supremo Tribunal Federal, ao decidir o Recurso Extraordinário 635659, descriminalizou o porte de maconha para consumo próprio e estabeleceu como critério para diferenciar o usuário do traficante o limite de 40 gramas ou seis pés da planta-fêmea (Higídio, 2025). Contudo, em que pese a aparente definição objetiva, na prática percebe-se que o julgamento não alterou a previsão legal já existente. Conforme se observa no item 5 da Tese firmada do Tema 506 a presunção de usuário decorrente do porte dentro do limite de 40 gramas “é relativa, não estando a autoridade policial e seus agentes impedidos de realizar a prisão em flagrante por tráfico de drogas, mesmo para quantidades inferiores ao limite acima estabelecido, quando presentes elementos que indiquem intuito de mercancia, como a forma de acondicionamento da droga, as circunstâncias da apreensão, a variedade de substâncias apreendidas, a apreensão simultânea de instrumentos como balança, registros de operações comerciais e aparelho celular contendo contatos de usuários ou traficantes” que é previsão semelhante àquela existente no art. 28, §2º da Lei 11.343/2006 (Brasil, 2006):

“Art. 28, § 2º 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.”

Observa-se que, em que pese o aparente estabelecimento de um critério objetivo, permanece a subjetividade do julgador e a incerteza quanto a definição de usuário e traficante, além do fato de que a descriminalização apenas se refere a maconha. Imagina-se que tal incerteza poderá ser solucionada com a existência de legislação que não só traga critérios objetivos para definição do usuário, mas que também permita sua revisão periódica, de maneira a possibilitar que a legislação possa acompanhar as futuras mudanças sociais com maior agilidade, situação que se buscará solucionar com a apresentação de um projeto de lei que vise alterar a atual legislação de drogas existente no Brasil, sendo tal proposta de alteração legislativa construída a partir das descobertas alcançadas com a presente pesquisa.

2.2 Problemas Perversos (“*Wicked Problems*”)

Os Problemas Perversos (“*Wicked Problems*”) assim entendidos como aqueles complexos, de difícil solução, imprevisíveis, interdependentes e que normalmente exigem um tratamento transversal, muitos deles relacionados a saúde pública, uso de drogas, mudanças climáticas dentre outros, representam um desafio para a implementação de políticas públicas (Lönngren & Van Poeck, 2021; Alford & Head, 2017; Walls, 2018; Sydelko *et al*, 2021).

Contrariando o estereótipo negativo existente, as organizações governamentais, em regra, são boas em implementar políticas públicas e entregar serviços que sejam relativamente padronizados e rotineiros. Contudo, o mesmo não pode ser dito em relação a situações não rotineiras, desafiadoras e soluções não padronizadas (Alford & Head, 2017).

O termo “*wicked problem*” foi utilizado pela primeira vez pelo professor Horst Rittel em 1967 durante um seminário na Universidade de Berkeley/CA. Para Rittel o termo “*wicked problem*” se refere a uma:

“[...] classe de problemas do sistema social mal formulados, onde a informação é confusa, onde há muitos clientes e tomadores de decisão com conflitos de valores, e onde as ramificações em todo o sistema são completamente confusas. O adjetivo “perverso” deveria descrever o travesso e até mesmo a mal qualidade desses problemas, onde as “soluções” propostas muitas vezes acabam sendo piores que os sintomas” (Churchman, 1967 apud Lönngren & Van Poeck, 2021, pg. 481).

Seis anos mais tarde, Horst Rittel e Melvin Webber (1973), publicaram o artigo seminal sobre o tema no qual argumentam que os problemas nas ciências naturais são “inofensivos”, bem definidos e podem ser tratados com uma abordagem linear, reducionista de solução de problemas, enquanto que nas ciências sociais, são fundamentalmente diferentes, sendo descritos como “perversos” (“*wicked*”) e com as seguintes características: 1) Não há uma

definição definitiva de *wicked problem*; 2) Não tem um “ponto de parada”, ou seja, não há um momento em que o processo de solução é concluído; 3) As soluções não são do tipo certo ou errado, mas boa ou má; 4) não há teste imediato e definitivo de uma solução; 5) cada solução de um problema perverso é uma operação única; 6) não tem uma série de soluções potenciais descritas; 7) cada problema é único; 8) cada “*wicked problem*” pode ser considerado um sintoma de outro problema; 9) A visão de mundo do analista é o fator determinante mais forte para explicar as diferenças de descrições dos problemas e sobre como eles deveriam ser abordados e 10) o planejador não tem o direito de errar. (Lönngre & Van Poeck, 2021).

A maioria da literatura tende a apresentar um modelo inspirado principalmente no artigo seminal de Rittel e Webber (1973) com algumas variações de termos chave. Head e Alford (2017), partindo do modelo de Rittel e Webber (1973), acrescido das proposições de diversos outros autores, entre eles Ison, Collins, & Wallis (2015); May et al., (2013); Head (2008), Farrell and Hooker (2013), Weber & Khademian, (2008), dentre outros, propõe uma matriz contendo tipos alternativos de problemas complexos.

Figura 2. Tipos alternativos de problemas complexos.

Complexidade crescente dos problemas	Nem o problema ou a solução estão claros	Problema cognitivamente complexo	Problema conceitualmente controverso	Problemas muito perversos
	Problema claro, solução não	Problema analiticamente complexo	Problema complexo	Problema politicamente turbulento
	Problema e solução estão claros	Problema domesticado	Problema comunicativamente complexo	Problema politicamente complexo
Dificuldade crescente para as instituições/partes interessadas				
	Relações cooperativas ou indiferentes	Múltiplas partes, cada uma com apenas alguns conhecimentos relevantes	múltiplas partes, conflitantes em valores/interesses	

Fonte: Extraído de Alford & Head (2017). Adaptado pelo autor.

A matriz proposta apresenta uma tipologia ampla dos problemas complexos divididos em duas dimensões, uma relacionada ao problema em si e a outra relacionada as pessoas chave envolvidas, mas não combina os fatores ou aplica a eles uma métrica usual. Ao invés disso, propõe categorias comuns para cada análise com intuito de permitir avançar na compreensão de cada problema complexo nos seus próprios termos, que é a forma como eles efetivamente se apresentam. Logo, para entender um “problema perverso” é necessária uma análise reflexiva e iterativa, sendo o ponto de partida a formulação da hipótese de em qual local da matriz o problema se encontra, não com o intuito de já solucionar o problema, mas sim de obter um quadro inicial de onde o problema está localizado e o que merece ser melhor investigado (Alford & Head, 2017).

A partir da tipologia ampla apresentada, Alford & Head (2017) propõe um segundo nível de tipologia com a finalidade de refinar a categorização.

Figura 3. Desconstruindo as dimensões dos “*wicked problems*”.

Dimensão Básica	Categorias Causais	Dimensões Mais Detalhadas	Escala de “Perversidade” (<i>Wickedness</i>)
Problema em si (dimensão vertical)	Complexidade inerente	Contradições/dilemas etc.	Contradições/dilemas presentes = mais perverso
		Soluções causando problemas	Soluções causando problemas = mais perverso
	Clareza do problema	Informação escondida/disfarçada Fenômeno intangível	Problema não é claro = mais perverso
	Clareza da solução	Múltiplas variáveis Descoberta iterativa	Solução não é clara = mais perverso
Stakeholders e Instituições (dimensão horizontal)	Conhecimento	Enquadramento institucional	Extensivo reenquadramento, aumento nível atenção = mais perverso
		Conhecimento fragmentado	Alta fragmentação do conhecimento = mais perverso
	Interesses	Diferenciação de interesses/conflitos	Alta diferenciação de interesses/conflitos = mais perverso
	Poder	Recursos de poder dos stakeholders	Elevado recursos de poder dos stakeholder = mais perverso
		Facilitadores/restrições	Facilitadores/restrições mais substanciais = mais perverso

Fonte: Extraído de Alford & Head (2017). Adaptado pelo autor.

Ao trazer todas essas dimensões e categorias juntas Alford e Head (2017) afirmam que o refinamento proposto permite melhor categorizar o problema além de ser possível incorporar fatores causais sem que isso venha paralisar a análise pelo manejo de um número incontável de variáveis, sendo mais provável que se trate de um “*wicked problem*” se diversas condições (ou a maioria delas) estiverem presentes.

A formulação e implementação de políticas públicas de drogas é altamente complexa (Dorn & South, 1990), complexidade que reside em três fatores que tornam a questão das drogas um “*wicked problem*”: 1) o vício, 2) a criminalidade do tráfico de drogas e, 3) caráter multifacetado da produção e distribuição de drogas. Os dois primeiros fatores se contrapõem na medida em que, em razão do potencial adictivo a legalização traz riscos ao mesmo tempo em que a proibição produz os problemas relacionados ao tráfico (Alford & Head, 2017).

Problemas perversos geralmente estão relacionados ao pluralismo social, caracterizado pela diversidade de interesses e valores das partes envolvidas; à complexidade institucional, que reflete a dinâmica de cooperação interorganizacional e governança em múltiplos níveis; e à incerteza científica, evidenciada pela fragmentação e lacunas no conhecimento confiável (Alford & Head, 2017). As políticas públicas de drogas lidam diretamente com um tema que pode ser caracterizado como “*wicked problem*” o que torna útil a utilização do referencial teórico a ele relacionado.

2.3 Modelo teórico metodológico - *Narrative Policy Framework (NPF)*.

As políticas públicas são importantes instrumentos distributivos que têm implicações políticas relevantes (Pierson, 2000). A análise de políticas públicas é um desafio que necessita de respaldo metodológico de forma a permitir que a pesquisa realizada tenha valor tanto acadêmico como político, existindo diferentes modelos teóricos que foram propostos para explicar tal processo (Soares & Alvez, 2015).

Para Dye (2010) os modelos analíticos, ao simplificarem a representação da vida política, ajudam o pesquisador a fazer uma abstração da vida real e melhor compreender o campo das políticas públicas. Segundo Vélez (2022) as políticas são construídas a partir de julgamentos morais e escolhas públicas, assim um processo retórico intervém nessa construção. Portanto, a abordagem retórica é forma de se estudar as políticas públicas que se soma as abordagens cognitivas e interpretativas que permite interpretar os caminhos estratégicos em que o poder é produzido no discurso das políticas públicas (Vélez, 2022).

Para Neto e Barcelos (2020), desde o final dos anos 1980 diversos autores apontam a importância do estudo das narrativas na produção de políticas públicas. De acordo como os autores, o estudo de narrativas de políticas públicas tem sido desenvolvido pelos pesquisadores desde o início dos anos 2000, sendo tal estudo de narrativas em políticas públicas, chamado de *Narrative Policy Framework (NPF)* o qual busca construir uma forma de se produzir o estudo empírico de narrativas de políticas, essas entendidas como as histórias que os elaboradores de políticas (“*policy makers*”) usam com a finalidade de influenciar as produções das políticas públicas, destacando que o objetivo da *NPF* é a análise do impacto dessas narrativas nas produções (*outputs*) de políticas públicas.

Dentre os diferentes modelos utilizados para explicar o processo político podemos analisar os discursos envolvidos na construção das políticas públicas. Segundo Rodrigues & Barcelos (2020) a *Narrative Policy Framework (NPF)* é uma abordagem analítica que busca compreender o papel das narrativas no processo de formulação e implementação de políticas públicas que parte do pressuposto de que as narrativas são ferramentas estratégicas utilizadas por atores políticos (*policy makers*, grupos de interesse, mídia, dentre outros) para influenciar a percepção pública e, conseqüentemente, as decisões políticas, sendo uma abordagem que permite estudar “como” e “por que” determinadas narrativas ganham força e influenciam nos *outputs* das políticas públicas.

A produção de políticas públicas é repleta de discursos nos quais são apresentadas as ideias dos atores envolvidos e uma vez que a *NPF* examina a criação de políticas públicas e analisa a função das narrativas nesse processo, estabelece uma conexão direta com a metodologia de formação de agenda (*agenda-setting*) (Rodrigues & Barcelos, 2020). De acordo com Zittoun (2009), citado por Santander (2020), para compreender as dinâmicas das políticas públicas é preciso perceber as mudanças de discurso.

A implementação de políticas públicas busca a conciliação de múltiplos objetivos e assim, exige a coordenação de diferentes atores, sendo sua implementação complexa o que exige negociações e diálogos constantes entre os atores envolvidos (Wu *et al*, 2104). Para Machado *et al* (2017) é possível entender o que levou certo governo a promulgar determinada política pública pela análise de condicionantes políticas e projetos em disputa.

A retórica é um aspecto central da vida social que, no contexto das políticas, permite caracterizar formas de justificar e legitimar a problematização e a intervenção na realidade

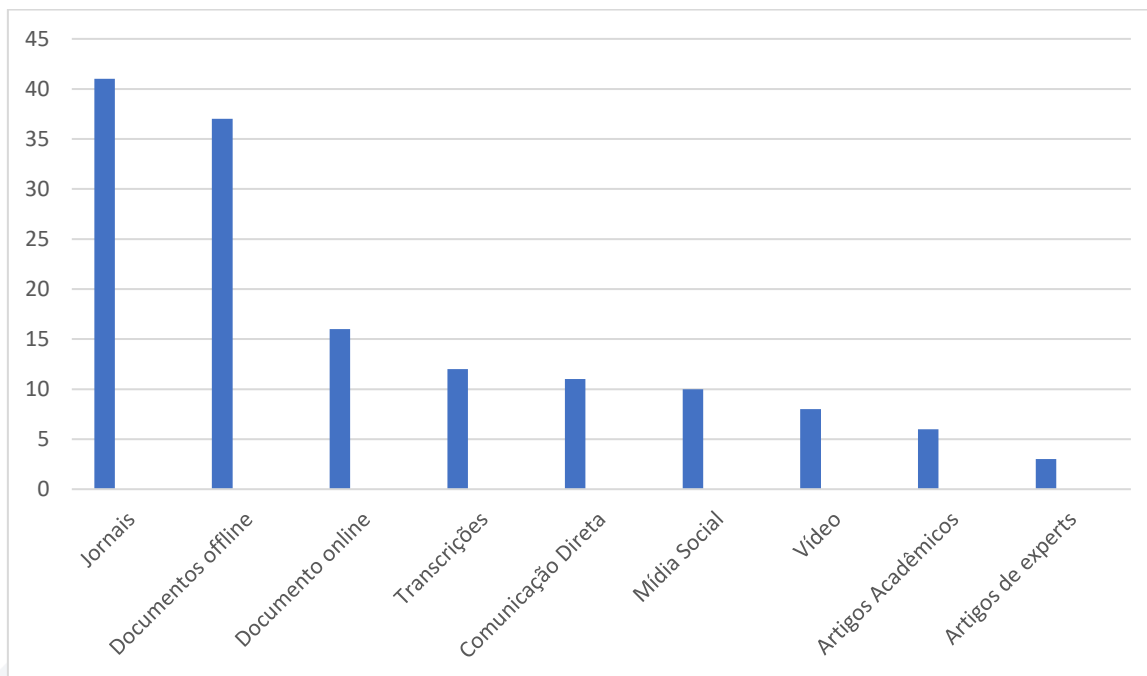
(Roth, 2008). A relação entre a retórica e política é interdisciplinar e ultrapassa o fenômeno da persuasão argumentativa, sendo que os produtos da política são feitos com palavras e a retórica carrega o sentido (Vélez, 2022). O relevante papel que a argumentação tem nesse processo, aponta a importância em se analisar o papel das narrativas no processo de produção de políticas públicas (Rodrigues & Barcelos, 2020).

De acordo com Vélez (2022), as políticas são construídas a partir de julgamentos morais e escolhas públicas, assim um processo retórico intervém nessa construção, sendo a abordagem retórica uma maneira de se estudar as políticas públicas que se somada à outras abordagens (cognitivas e interpretativas) permite interpretar os caminhos estratégicos em que o poder é produzido no discurso das políticas públicas (Vélez, 2022).

As políticas públicas são um sistema de crenças, envolvem valores e teorias sobre como atingir certo objetivo (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), sendo que esse sistema de crenças tem uma dupla função: moldar uma perspectiva normativa e fundamentar a interpretação de soluções de determinados fenômenos (Sabatier, 2007).

Schlauffer *et al.* (2022) ao fazerem um estudo sobre a utilização da *NPF* apontam que a grande maioria (85%) dos artigos empíricos analisados em sua pesquisa a *NPF* examina políticas dentro de um único país, sendo que o país que mais aplicou a teoria foram os EUA (69,8%), a maioria dos estudos aplica o *NPF* a questões altamente controversas e relevantes, os objetos de pesquisa da PFN geralmente são debates sobre políticas públicas e a análise de conteúdo foi o método mais utilizado (73%). Segundo a pesquisa, as fontes de dados são utilizadas para análise de conteúdo. Jornal artigos e documentos off-line (como documentos de políticas, têm sido usados com mais frequência como fontes de dados relatórios e legislação).

Figura 4. Frequência das categorias de dados usadas na análise de conteúdo do *Narrative Policy Framework*.



Fonte: Extraído de Schlauffer *et al.* (2022). Adaptado pelo autor.

Rodrigues & Barcellos (2020), citando O’Leary, Borland, Stockwell e MacDonald (2017), pontuam que desde o início dos anos 2000 o estudo das narrativas em políticas públicas tem sido chamado de *Narrative Policy Framework (NPF)*, no qual é apresentado as histórias que os “*policy makers*” usam, de maneira estratégica, para influenciar a produção de políticas públicas e apontam que o objetivo da *NPF* é analisar como as narrativas impactam no que é produzido nas políticas públicas (*outputs*). Em razão da crítica a posição positivista e por uma oposição aos quadros mais tradicionais da Ciência Política e da Análise de Políticas Públicas Fischer (2006) identificou-a como pós-positivista.

Segundo Laufer & Joner (2021) os elementos narrativos e os resultados de uma política são possíveis de se relacionar, empiricamente, através da *NPF*. Majone (1989, p.1) citado por Neto e Barcelos (2022) esclarece que a argumentação é central em todos os estágios da produção pois políticas públicas são feitas de linguagem. Schlauffer *et al.*, ao citarem Jones & McBeth (2010) e Shanahan *et al.* (2017) destacam que desde 2010 a *NPF* oferece uma abordagem sistemática para a compreensão do papel das narrativas no processo político.

Para Schlauffer *et al.* (2022), citando Smith-Walter & Jones (2020) a *NPF* se adapta bem a diferentes contextos em razão da importância universal das narrativas na cognição humana, a

abordagem estrutural da *NPF* que permite generalização e a abertura metodológica e conceitos aplicáveis a múltiplos níveis de conhecimento

Kuhlmann e Blum (2021) pontuam que a *NPF* é relativamente nova e seus conceitos continuam a ser esclarecidos conforme a *NPF* é aplicada a novos campos e contextos. De acordo com Shanahan *et al.*, (2017), a *NPF* é uma estrutura teórica que especifica pressupostos, conceitos e hipóteses comuns para o estudo de narrativas políticas e fornece orientação de como conduzir pesquisa empírica sobre o papel das narrativas no processo político. Para os autores, as narrativas políticas envolvem a forma e o conteúdo narrativo.

A análise crítica do discurso é multidimensional e envolve a análise linguística, intertextual e social (Fairclough, 2003). O discurso político está além dos discursos oficiais e inclui todas as frases e palavras utilizadas pelos atores relevantes durante o processo de formação política (Zittoun, 2009).

Segundo Shanahan *et al* (2017), é através das narrativas que a variação nas construções sociais que se apresentam como estáveis, como o sistema de crenças, pode ser identificada. Enquanto Neto e Barcellos (2020), citando Jones & McBeth (2010, p. 329) esclarecem que a *NPF* define que as “narrativas de política” são “histórias com uma sequência temporal de eventos que ocorrem em um roteiro populado por momentos dramáticos, símbolos e personagens arquetípos, culminando em uma moral da história”.

A *NPF* apresenta, segundo Shanahan *et al* (2017), os seguintes pressupostos fundamentais: 1) a construção social é importante nas políticas públicas pois as pessoas atribuem diferentes significados para as coisas e o mundo que as rodeia; 2) realidades limitadas na medida em que as construções sociais são limitadas por crenças, valores normas e contexto; 3) as narrativas políticas têm elementos estruturais generalizáveis. A *NPF* distingue dois componentes narrativos: forma e conteúdo. A forma se refere aos elementos estruturais de uma narrativa (cenário, personagens, enredo e moral da história). Assim, ainda que o conteúdo possa variar, os elementos estruturais são generalizáveis; 4) as narrativas políticas operam em três níveis distintos, mas interativos: micro, meso e macro. O micro se preocupa com a forma como os indivíduos formam e são influenciados pelas narrativas, o meso investiga como os grupos e coligações utilizam as narrativas num subsistema político e o macro em narrativas abrangentes inseridas em contextos institucionais e culturais; 5) o modelo “*homo narrans*” do indivíduo que

identifica dez postulados que permitem supor que as narrativas desempenham importante papel na maneira que os indivíduos avaliam, comunicam e organizam informações.

De acordo com a teoria, os elementos estruturais são os componentes das narrativas de políticas citados anteriormente (cenário, roteiro, personagens e moral da história). Assim, cenário é o contexto o ambiente em que se situa a narrativa, podendo ser um espaço geográfico ou institucional. Roteiro é a história que liga os elementos narrativos. Personagens são os envolvidos na história e a moral da história será a conclusão da narrativa, uma ação em forma de política pública. (Neto & Barcellos, 2020).

Segundo Jones (2018), citado por Neto & Barcellos (2020), a *NPF* propõe que a construção das narrativas políticas não é totalmente imprevisível pois se relaciona com ideias e crenças determinadas e, assim, se baseia em uma noção de realidade restrita.

O uso estratégico de narrativas pode influenciar nos processos de formação de agendas, e o processo de construção de uma política pública passa por discursos nos quais se expõe ideias das pessoas envolvidas (Rodrigues & Barcellos, 2020). Os atores políticos sempre se valeram das narrativas como forma de se comunicar, mas parece que ultimamente esses atores perceberam o poder da narrativa política (Hagstrom & Gustafsson, 2019).

Existe uma realidade objetiva que pode ser compreendida nas narrativas das políticas públicas (Jones & McBeth 2010). A produção de políticas públicas requer persuasão, assim em processos de formação de agenda, alguns aspectos são destacados enquanto outros são deliberadamente ignorados (Neto & Barcelos, 2022). Do ponto de vista de uma abordagem linguística, ou discursiva, as ideias quando vistas como o conteúdo do discurso, influenciam as políticas públicas (Schmidt, 2008). As ideias são um reflexo da orientação normativa dos atores políticos em relação ao contexto no qual atuam e influenciam diretamente o comportamento que eles demonstram dentro desse contexto (Blyth, 2001) e “fazer coisas com as palavras” é o papel dos atores políticos (Hay, 2011, p. 67).

Parte dos estudiosos definem a política pública como uma construção social (Schon & Rein, 1995), o que implica que os analistas políticos precisam focar em como os atores políticos percebem, compreendem e interpretam as questões políticas, além de atribuir sentido às ideias e conferir-lhes significado no processo político e a argumentação é considerada fundamental para entender como os atores percebem o mundo e interagem com seus pares (Swinkels, 2022).

Ainda para Swinkels (2022) o processo de formação e mudança de ideias chama a atenção tanto para existência de fatores institucionais e contextuais (exógenos) quanto para fatores específicos dos atores e empreendedores (endógenos) sendo que o processo político é influenciado pelas crenças dos atores políticos individuais, e essas crenças são moldadas por processos cognitivos.

Esta perspectiva sugere que os atores estrategicamente utilizam ideias em lutas políticas, com interações repetidas levando à institucionalização de certas ideias e à consolidação de poder dentro delas (Carstensen & Schmidt, 2016).

De acordo com Secchi (2016) no Brasil o campo acadêmico apresenta carência de análise de políticas públicas, sendo essa ciência multidisciplinar e normativa utilizada na recomendação de soluções políticas de problemas reais. O autor destaca que no Brasil em geral o termo “análise de políticas” (*policy analysis*) se refere a pesquisa orientada teoricamente e não a análise prescritiva de políticas orientada para políticas, sendo que a presente pesquisa visa estudar o aspecto prescritivo na análise das políticas públicas.

A análise de narrativas políticas pode contribuir no processo de compreensão da elaboração do processo político e das agendas políticas existentes, sendo possível então, a partir da análise das narrativas estudar os diferentes discursos e narrativa predominante, e então observar a construção de uma política pública.

É possível supor alguns grupos atuantes existentes no Brasil: integrantes do judiciário; forças policiais; ONGs; partidos políticos progressistas e conservadores, profissionais da saúde, religiosos, dentre outros. Uma vez que o tema se insere no debate de criação de políticas públicas, identificar os diferentes atores (grupos) envolvidos no processo de transformação da política pública existente tem o potencial de trazer informações relevantes para o campo de estudo que é sabidamente complexo em razão dos diversos fatores (e atores) que se interrelacionam quando da construção de políticas públicas (Neto & Barcelos, 2020).

Estabelecidos o quadro teórico-conceitual e o modelo teórico-metodológico importante definir o modelo teórico-analítico, sendo que após pesquisas em bases de dados de artigos científicos localizou-se um artigo de autoria de Moury e Escada (2023) que se entendeu adequado para o presente estudo.

A escolha do respectivo artigo se deu não só pela forma como o estudo foi realizado pelos autores, mas também pelo objetivo da pesquisa. O estudo de Moury & Escada (2023)

parte de uma revisão sistemática da literatura existente. A opção por um artigo escrito a partir de uma revisão sistemática é interessante pois, na medida em que a produção científica cresce anualmente de forma exponencial, a revisão sistemática resume os resultados obtidos de vários estudos relacionados a determinado tema, sendo normalmente considerada como evidência de alta qualidade (Donato & Donato, 2019).

Feita a revisão sistemática, que envolveu estudos que abordaram o impacto de questões de saúde pública como AIDS/HIV e a atuação de grupos de interesse que influenciaram o debate relacionado a alteração, bem como estudos embasados em teorias muito utilizadas por pesquisadores de políticas públicas como a “Teoria dos Múltiplos Fluxos” (“*Multilple Streams*”) de John Kingdon e no “Modelo da Coalizões de Defesa” (“*Advocacy Coalition Framework*”) de Sabatier & Jenkins-Smith, os autores concluíram que as pesquisas apenas respondiam parcialmente a questão. Em razão das limitações percebidas nos modelos estudados, os autores propõem então um novo modelo teórico através do qual pretendem identificar quais as circunstâncias necessárias para que uma inovação política bem-sucedida ocorra (Moury & Escada, 2023).

O modelo proposto estabelece a existência de seis variáveis que devem estar presentes para que a inovação política ocorra e seja exitosa.

A delimitação dessas seis variáveis parece útil para o estudo do atual debate existente no Brasil relacionado a alteração da política pública de drogas na medida em que permite que o estudo seja feito de forma objetiva. O objetivo não é estudar a forma como a política pública está sendo feita ou os fatores que estão influenciando na elaboração da política pública, mas sim se, dentro do debate existente no Brasil relacionado a política pública de drogas as variáveis identificadas como necessárias para que a inovação política seja bem-sucedida estão ou não presentes, o que permitirá então presumir um eventual sucesso ou não de eventual alteração da política pública de drogas no Brasil.

2.4 Modelo teórico-analítico - a inovação do modelo de Portugal e as seis estrelas de Moury & Escada

No ano 2000 o governo português do então Primeiro-Ministro António Guterres descriminalizou a posse e consumo de todas as drogas, estabelecendo quantidades limites indicativas da distinção de uso e tráfico. No caso do usuário, o que era crime passa então a ser uma sanção administrativa sem risco de prisão, independente da substância usada (Moury &

Escada, 2023). Outra inovação é o tratamento dado ao usuário que passa a ser encaminhado a uma comissão multidisciplinar de dissuasão do vício em drogas supervisionada pelo Ministério da Saúde (Rêgo *et al*, 2021).

Essa comissão adota uma abordagem preventiva e casuística, segundo as particularidades de cada usuário, contexto social e familiar, meios de subsistência e outras condições que podem desencadear ou agravar a dependência, sendo a prevenção um princípio importante nessa abordagem (Moury & Escada, 2023). A política portuguesa inclui importante financiamento estatal, sendo que quando implementada em 2001 contou com financiamento de 160 milhões de euros durante quatro anos (Hughes, 2006).

É inovação original baseada em alteração legislativa disruptiva, políticas de tratamento, prevenção e redução de danos. Em que pese a existência de críticas ao modelo, inegável que trouxe resultados positivos sendo internacionalmente reconhecido por sua abordagem pragmática e humanista.

Contudo, quais as circunstâncias necessárias para que uma política inovadora ocorra? Por entenderem que as teorias existentes são deficientes para responder tal pergunta, os autores propõem um referencial teórico original denominado de “seis estrelas” segundo o qual uma inovação política bem-sucedida só ocorrerá com o alinhamento das “seis estrelas” individuais e institucionais (Moury & Escada, 2023):

1. A atenção em um problema, situação que pode ocorrer pela gravidade e/ou visibilidade do problema, trazendo um papel importante para a mídia e grupos de influência, que acabam por abrir uma “janela política” (atenção);
2. Motivação dos decisores políticos em inovar, que está relacionada a percepção da ineficiência das políticas existentes, a pressão de grupos e o impacto que a inovação vai trazer na opinião pública (motivação);
3. Existência de uma solução alinhada com os valores dos decisores e que seja viável política e economicamente (solução);
4. Existência de estratégias políticas eficazes para garantir o apoio político e sua continuidade (estratégias);
5. Alta qualidade e legitimidade do processo de tomada de decisão durante todo o ciclo político (tomada de decisão de qualidade);

6. Garantias de implementação que incluem financiamento adequado, apoio das partes interessadas, capacidade de adaptabilidade as mudanças e circunstâncias locais (garantias de implementação).

Figura 5. Variáveis necessárias para ocorrência da inovação política bem-sucedida.



Fonte: Moury & Escada (2023). Elaborado pelo autor.

Para Moury e Escada (2023) o caso português de Política de Drogas é tido como uma “inovação original”, sendo que os autores identificaram que para que essa inovação aconteça é necessário a ocorrência de seis variáveis (atenção, motivação, solução, estratégia, processo decisório de qualidade e garantia de implementação) que devem estar presentes simultaneamente, o que depende da existência do contexto “correto” e de uma vontade adequada de uma série de atores, o que é relativamente raro.

Parte-se da premissa de que as seis variáveis (chamadas por Moury e Escada (2023) de modelo das “seis estrelas”) se mostram teoricamente úteis para explicar o sucesso português e para identificar os elementos que precisam estar presentes para que o sucesso de uma política de inovação ocorra e seja exitosa, razão pela qual entende-se que a pesquisa realizada oferece lições práticas para legisladores e ativistas.

Ao alterar sua política pública descriminalizando todas as drogas, Portugal, contrariando o senso então existente, não observou aumento de usuários (Llanes & Zuleta, 2022). Contudo, o modelo português não se resume a simplesmente descriminalizar as drogas (Moury & Escada, 2023). A combinação de uma política de redução de danos, tratamento de drogadição e programas de prevenção ao uso de drogas delegados a ONGs foram fundamentais para a implementação da nova Política de Drogas Portuguesa.

Diversas medidas foram adotadas conjuntamente, sendo possível identificar pontos ou elementos chave para o sucesso de tal modelo (Moury & Escada, 2023), o que torna o estudo dos fatores que permitiram que novas políticas públicas fossem adotadas em Portugal relevante para outros países que se encontram repensando suas políticas públicas de drogas, tais como o Brasil.

Contudo, não obstante as frequentes menções existentes relacionadas ao sucesso do modelo português, também é possível observar em Portugal um movimento de retrocesso no tratamento dado ao usuário, com aumento de repressão criminal fruto de um julgado do Supremo Tribunal de Justiça, posteriormente confirmado pelo Tribunal Constitucional (Rêgo *et al*, 2021) o que corrobora a complexidade existente da questão do uso de drogas e das políticas públicas pertinentes.

3. Métodos e Técnicas

A partir do referencial teórico apontado o presente estudo pretende responder à pergunta de pesquisa sobre a aproximação ou afastamento do debate no Brasil relacionado às políticas públicas de drogas proposto por diferentes Coalizões atuantes quando comparado com a experiência de Portugal e, especificamente, com os elementos identificados por Moury & Escada (2023) como necessários para a ocorrência de uma alteração de política pública bem-sucedida. O ponto de partida então é a política pública de drogas adotada por Portugal e o estudo produzido por Moury & Escada (2023) que servirá de paradigma.

De maneira semelhante o proposto por Rodrigues Neto & Barcelos (2020), o foco foi nos enquadramentos estratégicos feitos “*policy makers*”, dessa forma conectando com os quadros teóricos das abordagens de formação de agenda e do *Narrative Policy Framework*.

De acordo com Jones *et al* (2022) as narrativas políticas estão no centro da análise da NPF, razão pela qual importante definir o que é uma narrativa política, sendo que o mínimo que um texto deve ter para ser considerado uma narrativa política é a existência de um personagem e a presença de uma referência a uma política.

Para a análise o NPF utiliza três níveis: o micro, o meso e o macro, no qual o meso analisa a utilização de narrativas por coalizões dentro de um sistema de construção de políticas sendo esse nível particularmente suscetível de cruzamento com conceitos da literatura sobre formação de agenda (Peterson & Jones, 2016, *apud* Rodrigues Neto & Barcelos, 2020) e foco dessa pesquisa.

O nível meso em geral foca em como os grupos produzem narrativas e o quanto essas influenciam no resultado. Nesse nível de análise em geral foca na abordagem de analisar o conteúdo de produções sociais como documentos de acesso público, discursos parlamentares, entrevistas, publicações em mídias sociais (Jones *et al*, 2022), razão pela qual o presente estudo focou na análise de entrevistas e discursos parlamentares disponíveis em fontes abertas.

A base de dados utilizada foram as entrevistas e discursos localizados após a utilização de ferramenta de pesquisa (Google) e descritores definidos. O método de pesquisa foi a análise de conteúdo, sendo esse o método mais comumente utilizado na metodologia de nível meso (Jones *et al*, 2022). Em relação ao período da pesquisa foram buscadas notícias, pronunciamentos e entrevistas entre os anos de 2015 a 2024, anos de início e conclusão do julgamento do RE 635659. Eventual narrativa relevante encontrada fora desse período foi considerada.

Foram localizadas narrativas de 43 diferentes atores, políticos, ministros, integrantes de associações, dentre outros favoráveis a descriminalização. Já as narrativas contrárias a descriminalização vieram de 64 diferentes atores, políticos, médicos, religiosos, integrantes de associações, Ministros, entre outros.

A unidade de análise usada nesta pesquisa é a alegação, aqui entendida como uma declaração de fato sobre as potenciais consequências da alteração ou manutenção da política de drogas. As alegações funcionam como uma forma de evidência, uma afirmação de verdade. (O'Leary & MacDonald, 2017). A identificação das alegações foi feita pela leitura dos documentos ou visualização dos vídeos selecionados. A análise de conteúdo semântico foi então conduzida para identificar expressões declarativas relacionadas as consequências da alteração ou manutenção da política pública de drogas.

Uma vez coletados os dados os conteúdos foram lidos e analisados qualitativamente a partir da percepção de que determinada narrativa era contra ou a favor a descriminalização sendo em seguida foram tabulados. As alegações feitas não foram cotejadas com dados de pesquisas científicas, mas foram consideradas conforme produzidas, uma vez que o objetivo era analisar o que foi declarado e não a veracidade ou exatidão da alegação.

Identificada a alegação e uma vez tabulados os argumentos mais recorrentes foram sintetizados e agrupados em cinco subgrupos conforme a percepção sobre qual tema o argumento mais impacta (saúde pública, segurança pública, sociais e econômicos, ineficácia e contradições da medida e gerais). Ao final os argumentos a favor da descriminalização foram analisados a partir dos elementos apontados no estudo de Moury & Escada, com a finalidade de se verificar se os argumentos contemplam os elementos identificados pelos autores como necessários para a alteração exitosa de política pública.

Procurar conhecer as soluções que outros países dão aos seus problemas complexos sempre foi um meio de enriquecimento e desenvolvimento e, ao reconhecer a diversidade de fatos e soluções o método comparativo põe em relevo a importância de acontecimentos, ruptura, ação e dos atores sociais responsáveis (Franco, 2000).

A comparação é um processo de descobrir semelhanças e diferenças e de assumir valor nessa relação (Franco, 2000). Assim, mesmo ciente das inúmeras diferenças existentes entre os dois países, a começar pela dimensão geográfica, a utilização de um modelo apontado como bem-sucedido como paradigma é útil pois tem o potencial de revelar se o caminho em

construção no país contempla elementos já validados ou se então o país opta por trilhar um caminho ainda desconhecido.

Isso não significa que este seja o único caminho possível existente. Até pela natureza de problema perverso a questão das drogas não terá uma resposta simples e universal. Diferentes realidades vão exigir diferentes abordagens e não necessariamente o que deu certo em um país dará em outro. Contudo, conhecer os pontos existentes no modelo adotado em Portugal e entender o caminho que está em construção no Brasil entende-se que permitirá analisar se o país caminha em direção a construção de uma política pública de drogas que possua os elementos existentes no modelo adotado por Portugal e que tornaram esse, um modelo bem-sucedido.

Os estudos poderão também sugerir lacunas de pesquisa que poderão se objetos de pesquisas futuras.

3.1 Tipo e Descrição Geral da Pesquisa

Observa-se que a pesquisa se fundamenta em um estudo de caso e na análise de uma política pública, sendo baseado na análise do modelo português de política pública de drogas. O estudo de caso é relevante pois permite um aprendizado a partir da análise aprofundada de um determinado evento (Takashi & Araújo, 2020).

No presente estudo a análise pautou-se na experiência internacional de Portugal em relação as drogas, entendendo-se que pode ser tomada como um modelo de sucesso, conforme apontado por diferentes autores (Greenwald, 2009, Hughes & Stevens, 2010, Anderson, 2012, Goulão, 2015, Cabral, 2017; Quintas & Arana, 2017, EMCDA, 2019, Moury & Escada, 2023, dentre outros) e nos fatores identificados por Moury & Escada (2023) com necessários para que uma alteração legislativa inovadora seja bem-sucedida. O atual debate existente no Brasil sobre o tema propicia a busca de modelos que possam ser estudados e analisados em relação as narrativas atualmente existentes, sendo que a utilização de um modelo já testado, mesmo ciente das diversas diferenças existentes entre os países, pode encurtar o caminho a ser trilhado pelo Brasil.

O modelo proposto por Moury e Escada (2023) foi então aplicado ao Caso Português de Política de drogas por meio de testes de teoria/rastreamento de processo. Baseando-se em uma análise qualitativa de três fontes diferentes de dados (primário, secundário e documentos oficiais) os autores identificaram a presença das “Seis Estrelas” alinhadas.

O estudo também pode ser entendido como explicativo, na medida em que visa identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos (Gil, 2002).

A natureza da pesquisa é qualitativa, uma vez que torna possível compreender o mundo e gerar conhecimento sobre ele (Flick, 2009, p. 16), sendo que tal método não é novo na área de pesquisa política (Yanow, 2006). A partir da abordagem qualitativa busca-se identificar as diferentes Coalizões envolvidas para então analisar se os discursos e posicionamentos contemplam os elementos identificados por Moury e Escada (2023) como necessários para o sucesso da inovação política.

A pesquisa foi ainda hemerográfica e envolveu, além da leitura de jornais de ampla circulação como O Globo, Folha de São Paulo, Folha de Brasília, Correio Brasiliense, artigos online disponíveis em sites oficiais como Senado, Câmara, STF, projetos de lei, relatórios, atas e outros documentos publicações *online* úteis ao estudo como por exemplo vídeos de audiências públicas realizadas no Congresso Nacional, sessões de julgamento realizadas pelo Supremo Tribunal Federal, entrevistas com “*policy makers*”, uma vez que podem corroborar ou refutar dados em investigação (Yanow, 2006). Para tanto foram realizadas pesquisas em bases de dados públicas, tais como sites de instituições oficiais e não governamentais, bem como em sites de periódicos em busca de publicações que permitiram identificar os posicionamentos e discursos das diferentes Coalizões. O objetivo foi, a partir da pesquisa em diferentes periódicos, sites de notícias localizar discursos de diferentes atores e seus posicionamentos e, a partir da análise desses discursos identificar palavras mais utilizadas, posicionamentos e crenças defendidas. Uma vez tabulados os discursos, foi feita uma síntese dos argumentos e confeccionada uma “nuvem de palavras”.

Em relação a finalidade dos estudos de políticas públicas, Secchi (2016) aponta que podem ser descritivos ou prescritivos, sendo que os prescritivos propõem apresentar melhorias para as políticas públicas e compreender sua aplicação, enfoque que se coaduna com o presente estudo.

Assim, o presente estudo busca entender a narrativa existente na construção da política pública de drogas no Brasil e o discursos dos atores envolvidos na sua elaboração, a partir da atuação das diferentes Coalizões e da análise do discurso produzido e, assim e dentro das limitações existentes, dar uma contribuição ao debate nacional referente ao entendimento da

construção de políticas públicas no Brasil e propor alteração legislativa relacionada a política pública de drogas nacional.

Isso posto, o presente estudo foi conduzido a partir de uma abordagem qualitativa, descritiva, indutiva, interpretativa e prescritiva.

Os dados e informações serão analisados com base na *Narrative Policy Framework (NPF)* e sob a ótica dos “*wicked problems*”. Para Jones e McBeth (2010) há uma realidade objetiva que pode ser medida nas narrativas de políticas públicas que visa entender os significados das políticas públicas a partir das narrativas dos atores.

Para Neto e Barcelos (2022), a *NPF* é abordagem empírica e propõe que as histórias utilizadas pelos atores do processo de produção de políticas públicas são estrategicamente criadas segundo suas ideias e sistemas de crenças e têm componentes generalizáveis. A parte central dos processos de política públicas são essas histórias, chamadas “narrativas de política”. O *NPF*, ao analisar a formulação de políticas públicas e abordar o papel das ideias e das narrativas, tem diálogo direto com a abordagem da formação de agenda e fornece meios para a pesquisa empírica de conceitos desenvolvidos nesta literatura. (Neto e Barcelos, 2022).

Trata-se de uma pesquisa qualitativa na medida em que o estudo busca analisar as variáveis e métricas existentes para o sucesso alteração ocorrida na política pública de drogas em Portugal segundo o modelo proposto por Moury & Escada (2023). A opção pela abordagem qualitativa se deu por esta permitir que um fenômeno contemporâneo seja analisado em seu contexto real de forma ampla e detalhada (Yin, 2018). Para Godoy (1995) a abordagem qualitativa fornece três possibilidades de pesquisa, a documental, o estudo de caso e a etnográfica.

Em relação ao estudo de caso Godoy (1995) destaca que tem se tornado a estratégia favorita quando o objetivo dos pesquisadores é responder às questões “como” e “porque” determinados fenômenos acontecem, há pouca possibilidade de controle sobre o evento estudado e o foco recai em fenômenos atuais que devem ser analisados dentro de algum contexto de vida real.

Quanto aos procedimentos técnicos, foi feita uma pesquisa bibliográfica sobre descriminalização de entorpecentes no mundo e políticas públicas de drogas. Também foi realizada pesquisa hemerográfica que envolveu a busca por notícias, entrevistas e declarações relacionadas a política pública de drogas no Brasil utilizando ferramentas de busca online como

Google e Yahoo. Em razão do julgamento existente no STF e da proposta de PEC apresentada, situações que acabaram por fomentar o debate sobre o tema, foi possível localizar diversas narrativas recentes sobre a questão (2023 e 2024), contudo foram também localizados posicionamentos mais antigos.

As pesquisas por artigos científicos foram feitas nas plataformas Scopus, Sucupira, Spell e Google Scholar e para as buscas foram utilizados como indexadores as palavras “descriminalização”, “políticas públicas de drogas”, “guerra as drogas”, “redução de danos”, “*Narrative Policy Framework*” e “*wicked problems*”. Quando possível procurou-se limitar as buscas para artigos científicos revisados por pares e publicados a partir de 2015, mas tal critério por vezes não foi observado. As pesquisas inicialmente feitas foram aprofundadas no decorrer do desenvolvimento do estudo.

A análise dos dados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, estruturada em três fases: 1) pré-análise; 2) exploração do material, categorização ou codificação; 3) tratamento dos resultados, inferências e interpretação (Bardin, 2011).

Ao final foi possível comparar as perspectivas existentes no atual debate relacionada a construção da política pública de drogas no Brasil com aquela adotada em Portugal, o que, imagina-se, permite hipotetizar sobre os rumos do caminho em construção observado no Brasil, em comparação com o modelo inovador de Portugal e, a partir dessa análise, sugeriu-se um texto que poderá subsidiar um projeto de lei relacionado as Políticas Públicas de Drogas no Brasil.

4. Achados da pesquisa e análise a partir do modelo de Moury & Escada

A partir da pesquisa hemerográfica realizada foi possível identificar dois posicionamentos majoritários em relação a política de drogas no Brasil. A tabulação dos achados encontra-se em Anexo. Observa-se um grupo favorável a utilização de drogas e que defende a descriminalização, sendo que dentro desse grupo é possível identificar a defesa de diferentes “intensidades”, havendo desde a defesa da legalização, descriminalização total de todas as drogas, descriminalização de algumas drogas e despenalização do usuário. Esse grupo foi identificado como “Pró Descriminalização”. Importante destacar que dentro do grupo “Pró Descriminalização” muitos dos discursos favoráveis encontrados se relacionam ao uso medicinal da maconha. Tais argumentos não foram tabulados pois o uso medicinal da maconha não se encontra dentro do escopo dessa pesquisa. Não obstante, é de se destacar que nos Estados Unidos a legalização observada em diferentes estados se deu em um processo incremental fruto de alteração gradual e de um processo de normalização da *cannabis* iniciado com o uso medicinal (Obradovic, 2021, Queirolo, 2020; Gandilhon; *et al* 2018).

Observa-se também um segundo grupo que não é favorável a utilização de drogas e que defende a manutenção da proibição não havendo tantas nuances como as observadas no grupo “Pró Descriminalização”. O grupo contrário se divide basicamente em parte que defende a manutenção da “guerra às drogas” como atualmente existente e parte que entende necessária a proibição de todas as drogas inclusive de drogas atualmente lícitas. Esse grupo foi identificado como “Contra a Descriminalização”.

Em que pese os posicionamentos majoritariamente antagônicos, em comum os grupos apresentaram o entendimento de que a política de drogas se relaciona fortemente com questão de saúde pública e que é necessário adoção de políticas de redução de danos.

Em relação ao grupo “Pró Descriminalização” é possível observar que os integrantes desse grupo fazem parte principalmente, mas não exclusivamente, de partidos políticos tidos como “progressistas”, como PT, PC do B e PSOL ou então de grupos ou órgãos públicos também associados a pautas normalmente tidas como “progressistas” como a defesa e atuação junto a minorias ou em questões de preconceito e racismo, como a Defensoria Pública, comissão de direitos humanos da OAB, Iniciativa Negra. Apresenta-se alguns dos argumentos trazidos por integrantes do grupo “Pró Descriminalização”.

Para o Deputado Federal Glauber de Medeiros Braga do PSOL-RJ (CNN,2023) a criminalização gera um tratamento desigual em razão da classe social, narrativa também defendida pelo Deputado Estadual Ronaldo Medeiros do PT-AL (Comunicação/Ale, 2024), pelo Deputado Estadual Dr. Wanderley do MDB-AL (Comunicação/Ale, 2024), por Jan Jarab - representante Regional para o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Agência Senado, 2024), por Mauro Aranha - Psiquiatra e vice-presidente do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo- CREMESP (Abreu, 2015), por Silvia Souza - Presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos do Conselho Federal da OAB (Agência Senado, 2024), pelo Senador Fabiano Contarato do PT-ES (Agência Senado, 2024), pelos Ministros do STF Alexandre de Moraes (Ribeiro, 2024) e Luiz Roberto Barroso (CONNECTAS, 2024; CNN, 2024).

Outra narrativa frequentemente observada é a de que a política de drogas deveria ser uma política de saúde pública como manifestado pelo Deputado Federal Glauber de Medeiros Braga do PSOL-RJ (CNN, 2023), pelo Deputado Federal Pastor Henrique Vieira do PSOL-RJ (Santos & Stabile, 2024), pela Dra. Camila Magalhães Silveira - pesquisadora do Núcleo de Epidemiologia Psiquiátrica da Universidade de São Paulo (Agência Senado, 2024), por Silvio Luiz de Almeida – Ministro dos Direitos Humanos e da Cidadania (CARDOSO, 2023).

Também se observa narrativa no sentido de que as localidades que descriminalizaram não observaram aumento de crimes ou consumo como defendido por Andrea Galassi - membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (Agência Senado, 2024), pelos grupos CONNECTAS (CONNECTAS,2024; USUÁRIO NÃO É CRIMINOSO, 2024) e INICIATIVA NEGRA (IN, 2024; Negromonte, 2023) e pela Associação Psicodélica do Brasil – APB (APB, 2015). Há ainda narrativas que colocam o uso de entorpecentes como sendo afeto a esfera íntima do cidadão e a liberdade individual (APB, 2015; Negromonte, 2023; CONNECTAS, 2024; USUÁRIO NÃO É CRIMINOSO, 2024; Agência Senado, 2024).

A partir dos achados foi possível elaborar uma síntese dos argumentos “Pró Descriminalização” que se concentram em cinco grupos:

1. Impactos na Saúde Pública

- O uso de drogas deve ser tratado como um problema de saúde pública, não como crime.
- Países que adotaram políticas menos punitivas tiveram redução de overdoses, transmissão de HIV e outros problemas de saúde.

- Não afronta a saúde pública.
- Permitir tratamento adequado.
- A criminalização inibe a busca por tratamento.

2. Impacto na Segurança Pública

- A criminalização sobrecarrega o sistema prisional e o poder judiciário.
- 40% da população carcerária está presa por crimes relacionados às drogas.
- A maioria dos punidos são pessoas pobres, negras e marginalizadas.
- Prisões superlotadas fortalecem o crime organizado.
- Prender usuários não reduz o tráfico.

3. Impactos Sociais e Econômicos

- A criminalização afeta desproporcionalmente negros e pobres.
- Dados indicam que negros flagrados com pequenas quantidades são condenados como traficantes, enquanto brancos são inocentados.
- A “guerra às drogas” reforça desigualdades estruturais e marginalização social.
- O critério para diferenciar usuário de traficante é subjetivo e aplicado de forma desigual.

4. Ineficácia e contradições da Criminalização

- Criminalizar o uso não reduz o consumo.
- O proibicionismo gera corrupção, violência e violações de direitos humanos.
- Mesmo com políticas repressivas, o tráfico continua crescendo.
- Países que descriminalizaram o uso pessoal não registraram aumento do consumo.

5. Gerais

- A descriminalização pode reduzir o estigma e encorajar a busca por tratamento.
- É preciso focar em evidências científicas, redução de danos e regulamentação adequada.
- Modelos alternativos incluem assistência social e integração comunitária.
- Políticas eficazes devem priorizar a redução de danos e a justiça social.

Com base nesses discursos elaborou-se a seguinte “nuvem de palavras”:

Figura 5. “Nuvem de palavras” Pró Descriminalização.



Fonte: Pesquisa hemerográfica realizada pelo autor. Elaborado pelo autor.

Em relação ao grupo “Contra a Descriminalização” é possível observar que os integrantes desse grupo fazem parte principalmente, mas não exclusivamente, de partidos políticos tidos como “conservadores”, como PL, PP e União, ou de grupos ou movimentos normalmente associados com pautas “conservadoras” como a Frente Parlamentar de Segurança Pública, Integrantes de Forças Armadas/Segurança Pública, Evangélicos e Católicos, sendo de se destacar a observação de que a narrativa das associações médicas e psiquiátricas assim como de integrantes de comunidades terapêuticas de tratamento de adicção é em maioria contrária a descriminalização. A seguir destacam-se algumas narrativas “Contra a Descriminalização”.

Uma das narrativas observada é a de que a descriminalização vai aumentar o poder do tráfico como manifestado pelo Deputado Federal João Alberto Fraga do PL-DF, presidente da Frente Parlamentar da Segurança Pública (CNN, 2023), pelos Senadores Flávio Bolsonaro do PL-RJ (Santos & Stabile, 2024), Eduardo Girão do Novo-CE (Agência Senado, 2023; Agência Senado, 2024; TVSenado, 2023; Valentim, 2023), Magno Malta do PL-ES (Agência Senado, 2023; Cruz Azul, 2023; TVSenado, 2023) e Efraim Filho do União-PI (Agência Senado, 2024; Ribeiro, 2024), por Rosane Azevedo Ribeiro – representante da Central de Articulação das

Entidades de Saúde (STF, 2024), por Fabrício Rebelo – responsável Centro de Pesquisa em Segurança (Ribeiro, 2024).

Outra narrativa muito observada se relaciona as consequências negativas para saúde, sendo causa de transtornos psíquicos como esquizofrenia e psicose, como se observam nas falas do Deputado Federal Osmar Terra do MDB-RS (Santos & Stabile, 2024; Agência Câmara de Notícias, 2023; Cruz Azul, 2023; Agência Senado, 2024; TVSenado, 2023; Ribeiro, 2024), do Senador Eduardo Girão do Novo-CE (Agência Senado, 2023; Agência Senado, 2024; TVSenado, 2023; Valentim, 2023), do Dr. Antônio Geraldo – Pres. Associação Brasileira de Psiquiatria (Agência Senado, 2024; TVSenado, 2023; Cruz Azul, 2023), do Deputado Federal Dr. Fernando Máximo do União-RO (Cruz Azul, 2023), do Dr. Ronaldo Laranjeira – Coordenador da Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas na Escola Paulista de Medicina da Universidade Federal de São Paulo (Cruz Azul, 2023; Agência Senado, 2024; TV Senado, 2023; Laranjeira, 2021; SPDM, 2025) e do Dr. Emmanuel Fortes Silveira Cavalcanti – 3º Vice Pres. do Conselho Federal de Medicina (Cruz Azul, 2023).

A narrativa relacionada ao fato de que o comércio de entorpecentes continua ilegal também está presente como se extrai de falas do Ministro do STF Cristiano Zanin (Velo, 2023; CNN, 2024), pelo Coronel Fábio Cajueiro – PM-RJ (Ribeiro, 2024), pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB (Negromonte, 2023), pelo Conselho Federal de Medicina (Cruz Azul, 2023; CFM, 2015; CFM 2024) e Senador Alan Rick do União-AC (TV Senado, 2023).

Outras falas importantes se referem a rejeição da descriminalização que existiria no país, com os envolvidos afirmando que a população brasileira majoritariamente seria contrária a descriminalização (Agência Senado, 2023; Agência Senado, 2024; TV Senado, 2023; Valentim, 2023; Cruz Azul, 2023; Laranjeira, 2021; SPDM, 2025); com a revisão que estaria ocorrendo nas localidades que experimentaram a descriminalização, uma vez que esses locais teriam constatado aumento de consumo e crimes, o que estaria motivando um retorno ao proibicionismo (CNN, 2023; Santos & Stabile, 2024; Agência Câmara de Notícias, 2023; Cruz Azul, 2023); Agência Senado, 2024; TVSenado, 2023; Ribeiro, 2024; Laranjeira, 2021; SPDM, 2025).

Ainda entre as narrativas “Contra a Descriminalização” pode-se observar pontos interessantes e que normalmente não se observa nos debates existentes ou não são devidamente destacados nos meios de comunicação como a possibilidade de gerar aumento de desemprego

em razão da justa causa, uma vez que o uso de entorpecentes é situação passível de gerar a demissão por justa causa (Valentim, 2023), a possível sobrecarga ao SUS que será gerada (Santos & Stabile, 2024; Cruz Azul, 2023), a violação do direito do cidadão e das crianças em viver em um ambiente livre de drogas (Cruz Azul, 2023; Agência Senado, 2024; TVSenado, 2023; Laranjeira, 2021; SPDM, 2025) e ineficiência do Estado em controlar o comércio de produtos proibidos, como o *vape* por exemplo (Valentim, 2023).

Da mesma forma, também foi possível agrupar os argumentos “Contra a Descriminalização” em cinco grupos, sendo então elaborada uma “nuvem de palavras”:

1. Impactos na Saúde Pública

- O uso de maconha causa dependência química e transtornos mentais, como esquizofrenia, psicose, depressão e transtorno bipolar.
- A droga está associada ao aumento de suicídios, Alzheimer, câncer, impotência, derrames e infartos.
- O uso pode impactar negativamente o desenvolvimento dos adolescentes, prejudicando a memória e o rendimento escolar.
- O consumo da substância contribui para acidentes de trânsito e homicídios.
- A fumaça da maconha contém mais de 50 substâncias cancerígenas.
- Quanto maior o consumo, maior o risco à saúde.
- A maconha é um trampolim para outras drogas mais pesadas.
- O custo para o sistema de saúde pública aumentará devido à maior demanda por tratamento de dependentes. O SUS ficará sobrecarregado com o aumento de usuários e dependentes.
- O Conselho Federal de Medicina (CFM) e o Conselho Federal de Psiquiatria (CFP) se opõem à legalização.

2. Impactos na Segurança Pública

- A liberação fortalecerá o tráfico e financiará o crime organizado.
- Nos países que legalizaram, houve aumento do crime organizado e da violência.
- No Uruguai, os homicídios triplicaram após a legalização.

- Em Portugal, houve um aumento de 30 vezes nos casos de surto psicótico após a liberação.
- Lisboa se tornou a segunda cidade da Europa em consumo de cocaína após a descriminalização.
- 70% a 80% dos crimes estão relacionados ao uso de drogas.
- O tráfico de drogas faz parte de uma cadeia criminoso complexa, que não será desmontada com a legalização.
- Nos EUA e no Canadá, a legalização levou ao aumento do tráfico e da criminalidade.
- Quanto maior o consumo, maior o risco à segurança pública.

3. Impactos Sociais e Econômicos

- A descriminalização levará ao aumento do consumo.
- O consumo de drogas afeta a sociedade como um todo e fortalece o crime organizado.
- A tolerância à droga deve ser zero para evitar impactos sociais.
- O aumento do consumo levará a maior número de dependentes, impactando famílias e comunidades.
- O crescimento do consumo pode resultar no aumento do desemprego, pois o uso de drogas pode ser justa causa para demissão.

4. Ineficácia e contradições da Descriminalização

- A legalização não elimina o mercado ilegal, podendo até fortalecê-lo.
- Definir uma quantidade para diferenciar usuário de traficante abrirá espaço para o "microtráfico".
- A legalização não reduziu o consumo em outros países; pelo contrário, aumentou.
- O argumento de que a "guerra às drogas" fracassou não significa que a proibição deve ser abandonada, mas que as estratégias devem ser revistas.
- Não há exemplo de país que tenha legalizado e reduzido o consumo, criminalidade e violência.

- ## 5. Gerais

- Mais de 80% da população brasileira é contra a legalização das drogas.
- A maioria dos senadores também se posiciona contra a descriminalização.
- A criminalização das drogas reduz o sofrimento das famílias e evita o adoecimento dos usuários.
- A legislação atual já diferencia usuário e traficante, garantindo tratamento ao dependente.
- O STF está invadindo a competência do Congresso ao decidir sobre a descriminalização.
- A questão deve ser decidida pela ciência e não pela política.
- A criminalização das drogas protege a sociedade e evita o crescimento do crime organizado.

Com base nesses discursos elaborou-se a seguinte “nuvem de palavras”:

Figura 7. “Nuvem de palavras” Contra a Descriminalização.



Fonte: Pesquisa hemerográfica realizada pelo autor. Elaborada pelo autor.

Uma vez tabulados e sistematizados os argumentos, foi possível identificar a existência de narrativas aparentemente contraditórias, o que parece sugerir que a defesa de determinada posição (a favor ou contra a descriminalização) pode por vezes estar pautada mais por um posicionamento ideológico, do que por um argumento embasado em dados científicos, ou então que os dados científicos estariam sendo usados de maneira enviesada, como forma subsidiar a posição pré-concebida.

Em relação ao posicionamento ideológico e ideologia, não está sendo utilizada no sentido trazido por Marx e Engels (2007), segundo os quais a ideologia se traduz nas ideias da classe dominante e tem função de manutenção da estrutura social, mas sim com o sentido de um conjunto estruturado de conceitos, valores, crenças e representações que molda a maneira como grupos e pessoas entendem o mundo social e político, influenciando suas posturas e ações (Thompson, 2011).

Conforme aponta Kuchnir (2022) “as convicções ideológicas dos grupos podem influenciar na solução proposta em forma de política e estas convicções parecem conversar com as dos dirigentes políticos do governo.” Assim, parece válido questionar como as ideologias influenciam no processo de formação de agenda. Nesse sentido Putnam (2018) afirma a subjetividade dos juízos de valor assim, avaliar políticas públicas não se resume em avaliar custo x benefício, mas também intenções, ideias, éticas e ideologias (Kuchnir, 2022).

Assim, percebe-se que as narrativas podem ser balizadas por um sistema de crenças, sendo que para Mainenti (2020) os sistemas de crença descrevem valores compartilhados por indivíduos e grupos.

Segundo Plasek (2012) os conservadores acreditam que o meio de motivar os indivíduos a serem corretos é a punição e a disciplina, lei e ordem são formas de controlar os impulsos humanos, enquanto para os progressistas as leis as leis podem ser falhas e os incentivos podem funcionar melhor que a punição para motivar as pessoas a cumprir a lei.

Lakoff (2016) defende que a forma como as pessoas foram criadas influencia suas visões políticas e atitudes, na medida em que o conceito abstrato de nação pode ser uma metáfora para o conceito de família, o que acabaria por influenciar tendências de ideologias. Para Lakoff e Wehling (2012) o sistema de crenças ideológicas interfere nas percepções do crime, sendo os conservadores mais inclinados a atribuir o crime a uma causa direta do autor enquanto os progressistas mais inclinados a atribuir a uma causa sistêmica. Outro ponto trazido por Lakoff (2016) é que uma mesma pessoa pode ter traços ideológicos distintos em diferentes aspectos da

vida, por exemplo, defender ideias progressistas na economia, mas conservadoras na segurança pública.

Em relação ao conservadorismo e progressismo Plasek (2012) apresenta seis características de cada ideologia. Para o conservadorismo ele aponta: apoio ao *status quo*, manutenção das tradições, visão pessimista da natureza humana, nacionalismo, lei e ordem e a punição como motivador. Já em relação ao liberalismo são as seguintes: crença no progresso, ceticismo em relação as tradições, visão otimista da natureza humana, medo do nacionalismo agressivo, direitos humanos e a recompensa como motivador, sendo possível observar que as narrativas encontradas apresentam as características apontadas por Plasek, onde se observa elementos da ideologia conservador nas narrativas contrárias a descriminalização e elementos progressistas na narrativa a favor da descriminalização.

A característica de “problema perverso” que a questão do uso de drogas tem e a complexidade dos fatores existente e que influenciam a forma de lidar com a questão, bem como a pluralidade de atores envolvidos no debate já permitia supor que as narrativas encontradas seriam não só divergentes, mas possivelmente contraditórias e antagônicas, sendo um problema que não possui resposta simples ou que possa ser definida como “certa” ou “errada”, pois isso vai depender dos objetivo que se busque alcançar com eventual alteração, uma vez que qualquer escolha acarretará pioras e melhoras concomitantes.

Como forma de facilitar a visualização foi elaborada a figura abaixo contendo os argumentos contraditórios agrupados em cinco grupos.

Figura 7. Análise dos argumentos com narrativas contraditórias.

	Pró-Descriminalização	Contra Descriminalização
Saúde Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Países que adotaram políticas menos punitivas tiveram redução de overdoses, transmissão de HIV e outros problemas de saúde. • Não afronta a saúde pública. • É preciso focar em evidências científicas, redução de danos, saúde pública, prevenção e tratamento e no sufocamento de estrutura criminosa. • As substâncias psicodélicas têm baixo potencial de dependência. • A maconha produz menos malefícios que algumas drogas lícitas. 	<ul style="list-style-type: none"> • O uso de maconha causa dependência química e transtornos mentais, como esquizofrenia, psicose, depressão e transtorno bipolar. • A legalização da maconha nos Estados Unidos e no Canadá aumentou o número de dependentes entre os jovens. • Em Portugal, houve um aumento de 30 vezes nos casos de surto psicótico após a liberação. • A droga está associada ao aumento de suicídios, Alzheimer, câncer, impotência, derrames e infartos. • A fumaça da maconha contém mais de 50 substâncias cancerígenas. Quanto maior o consumo, maior o risco à saúde. • Estudos apontam aumento de até 30% no vício em locais onde a droga foi liberada • Melhor forma de reduzir os danos causados é reduzir o consumo. • O Conselho Federal de Medicina (CFM) e o Conselho Federal de Psiquiatria (CFP) se opõem à legalização.

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Segurança Pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Países que descriminalizaram não tiveram aumento de crime nem consumo. • Prender usuários não reduz o tráfico. • A criminalização sobrecarrega o sistema prisional e o poder judiciário. • Prisões superlotadas fortalecem o crime organizado. • Economia para o Estado com a diminuição de presos. • A criminalização fomenta a indústria armamentista. • Melhoraria os níveis de segurança e mesmo o controle de armas de fogo. • Não vai impactar no tráfico pois continua sendo crime. • Condenação de usuários como se traficantes fossem. • Prender usuários não reduz o tráfico. • A “guerra as drogas” fracassou. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nos países que legalizaram, houve aumento do crime organizado e da violência. • No Uruguai, os homicídios triplicaram após a legalização e o consumo aumentou. • Os países que liberaram tiveram aumento de encarceramento. • A liberação aumentará o consumo, fortalecerá o tráfico e financiará o crime organizado e a compra de armas. • Liberação não diminuiu o consumo, nem o tráfico e nem a violência. • A droga tem que ser adquirida do tráfico, • 70% a 80% dos crimes estão relacionados ao uso de drogas. • Nos EUA e no Canadá, a legalização levou ao aumento do tráfico e da criminalidade. • Quanto maior o consumo, maior o risco à segurança pública. • O consumo da substância contribui para acidentes de trânsito e homicídios • A criminalização das drogas protege a sociedade e evita o crescimento do crime organizado. • O tráfico de drogas faz parte de uma cadeia criminoso complexa, que não será desmontada com a legalização. • Não existe usuário de drogas preso. • A legislação atual já diferencia usuário e traficante, garantindo tratamento ao dependente. • Se a “guerra às drogas” fracassou, o caminho não é liberar, mas rever as estratégias.
---	---	--

<p>Sociais e Econômicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A criminalização afeta desproporcionalmente negros e pobres. • Dados indicam que negros flagrados com pequenas quantidades são condenados como traficantes, enquanto brancos são inocentados. • A “guerra às drogas” reforça desigualdades estruturais e marginalização social. • Economia para o Estado com a diminuição de presos. • A área pode ser muito lucrativa e gerar emprego e renda. • Gera gasto do orçamento público. • Viola direitos individuais e de intimidade. • Há amplo apoio a descriminalização. 	<ul style="list-style-type: none"> • O consumo de drogas afeta não apenas o usuário, mas a família e a sociedade como um todo. • O aumento do consumo levará a maior número de dependentes, impactando famílias e comunidades. • O custo para o sistema de saúde pública aumentará devido à maior demanda por tratamento de dependentes. • O crescimento do consumo pode resultar no aumento do desemprego, pois o uso de drogas pode ser justa causa para demissão. • É direito do cidadão e das crianças vivem em um ambiente livre de drogas. • A tolerância à droga deve ser zero para evitar impactos sociais. • O consumo da substância contribui para acidentes de trânsito e homicídios. • Liberação movida por interesse econômico. • Vai gerar várias “Cracolândias”. • Aumento dos dependentes que precisarão de tratamento do Estado. País não tem condições de tratar. • A vontade majoritária do povo é contra as drogas.
------------------------------------	---	--

<p>Ineficácia da medida contrária</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criminalizar o uso não reduz o consumo. • A “guerra as drogas” fracassou. • O proibicionismo gera corrupção, violência e violações de direitos humanos. • Mesmo com políticas repressivas, o tráfico continua crescendo. • Países que descriminalizaram o uso pessoal não registraram aumento do consumo. • Em Portugal a descriminalização reduziu o uso entre jovens. • Mundo sem drogas é impossível. • Argentina, Colômbia, Equador, Peru e Chile não criminalizam o uso pessoal e não houve aumento de consumo. 	<ul style="list-style-type: none"> • A legalização não elimina o mercado ilegal, podendo até fortalecê-lo. • Definir uma quantidade para diferenciar usuário de traficante abrirá espaço para o "micro tráfico". • O argumento de que a "guerra às drogas" fracassou não significa que a proibição deve ser abandonada, mas que as estratégias devem ser revistas. • Não há exemplo de país que tenha legalizado e reduzido o consumo, criminalidade e violência. • Países como Holanda e Suécia estão revendo a política de legalização por causa dos impactos negativos. • A experiência do Oregon mostrou aumento da dependência química, crimes contra a propriedade e violência armada. • A legalização não reduziu o consumo em outros países; pelo contrário, aumentou. • A descriminalização levará ao aumento do consumo. • Os dados científicos são claros. Tudo aumenta. O tráfico aumenta, a violência explode e o consumo. • As drogas retiram a própria liberdade
--	---	---

Gerais	<ul style="list-style-type: none"> Há amplo apoio a descriminalização. É preciso focar em evidências científicas, redução de danos e regulamentação adequada. Modelos alternativos incluem assistência social e integração comunitária. Políticas eficazes devem priorizar a redução de danos e a justiça social. Julgamento do STF não se confunde com legalização. 	<ul style="list-style-type: none"> Mais de 80% da população brasileira é contra a legalização das drogas. Melhor forma de reduzir os danos é reduzir o consumo. Os serviços públicos de saúde, segurança e educação são precários no país. País já tem dificuldade de criar políticas efetivas de prevenção e tratamento de dependência e não tem condições de tratar dependentes e familiares. A maioria dos senadores também se posiciona contra a descriminalização. O STF está invadindo a competência do Congresso ao decidir sobre a descriminalização.
---------------	---	---





Fonte: Pesquisa hemerográfica realizada pelo autor. Elaborada pelo autor.

A inovação observada em Portugal é fruto de uma alteração legislativa disruptiva e que, segundo o modelo teórico de Moury e Escada (2023) só é possível de acontecer e ser bem-sucedida com o alinhamento de seis elementos individuais e institucionais.

A partir dos discursos coletados procurou-se então verificar se o conteúdo dos discursos a favor da descriminalização indica a existência dos elementos necessários apontados no modelo de Portugal. A análise se deu apenas em relação ao discurso “A Favor da Descriminalização” pois essa mudança se trata de alteração disruptiva do modelo atual.

Figura 9. Análise do discurso “A favor da Descriminalização” e se contém os elementos necessários.

Variáveis necessárias para que ocorra a alteração disruptiva.	Discurso indica a existência da variável.	Justificativa
Atenção a um problema que gera janela de oportunidade.	✓	O assunto está em pauta, recebendo bastante atenção principalmente em razão do julgamento no STF e da PEC proposta.
Motivação dos decisores políticos em inovar.	✗	A motivação existe apenas na parcela de políticos favoráveis, que é em número inferior.

Existência de uma solução alinhada e viável.		O modelo de Portugal não se resume a descriminalização. Foram adotadas uma série de outras medidas de prevenção, tratamento e redução de danos que não se verifica no discurso.
Estratégias políticas eficazes para garantir o apoio político.		Não se observa no discurso a existência de estratégias eficazes para garantir o apoio político.
Alta qualidade e legitimidade da tomada de decisão .		A decisão atual de descriminalização foi tomada pelo judiciário, Poder que só detém legitimidade para legislar quando há falta de norma reguladora, o que não é o caso.
Garantias de implementação .		Não se observa nos discursos elementos que indiquem a existência de garantias de implementação

Fonte: Pesquisa hemerográfica realizada pelo autor. Elaborada pelo autor.

A partir da análise proposta, os discursos existentes indicam que atualmente no Brasil não estão presentes os seis elementos necessários apontados por Moury & Escada (2023) para a ocorrência de uma alteração legislativa disruptiva. Dos seis elementos indicados observa-se apenas a presença de um deles, a atenção voltada a questão que gera uma janela de oportunidade.

Contudo, a ausência dos outros elementos sugere, a partir do modelo teórico proposto, que no Brasil atualmente não estão presentes os elementos necessários para que a alteração ocorra e seja bem-sucedida e que caso, tal alteração ocorra, possivelmente ela será realizada em um modelo “*top-down*” (de cima para baixo), imposta, mas sem legitimidade e com maior dificuldade de ser bem-sucedida.

5. Produto Técnico Tecnológico (PTT)

5.1 Descrição geral do produto

Como produto técnico tecnológico apresenta-se um uma proposta de norma, materializada na forma de um Projeto de Lei, que visa alterar a atual legislação de drogas existente de maneira a permitir que a norma nacional passe a definir objetivamente o usuário e, também, possa se adequar as novas realidades sociais que se observam.

A legislação brasileira prevê a elaboração de um Plano Nacional de Drogas com duração de 05 anos e cuja elaboração contará com o auxílio do Conselho Nacional de Políticas de Drogas - CONAD, constituídos por diferentes atores estatais e da sociedade civil (Brasil, 2006).

A administração societal busca envolver a participação da sociedade civil no debate sobre políticas públicas (Ribas & de Meza, 2018). Assim, a alteração legislativa proposta além de trazer diferentes atores para o debate e, dessa maneira, privilegiando uma abordagem Societal da Administração Pública, também torna possível uma revisão periódica dos critérios definidores, conferindo um caráter responsivo à legislação que terá condições de melhor se adequar em face das mudanças sociais.

A presente proposta é fruto das pesquisas desenvolvidas para a elaboração da dissertação de Mestrado Profissional em Administração Pública sendo que o objeto de pesquisa foram as Políticas Públicas de Drogas existentes no Brasil e as lições existentes no modelo adotado em Portugal, frequentemente citado como exemplo de política pública de drogas inovadora e de sucesso (Moury e Escada, 2023).

A partir das premissas anteriormente destacadas e a partir dos resultados da pesquisa é apresentado então um projeto de lei que vise alterar a Lei 11.343/2006. Este projeto está embasado nas descobertas oriundas da pesquisa feita e tendo como referência o modelo português e as posições identificadas no debate nacional conforme os posicionamentos dos diferentes grupos. Foi possível categorizá-los em dois grandes subgrupos: 1) não proibicionista, ou seja, aqueles a favor da legalização/descriminalização e, 2) proibicionista, aqueles contrários a legalização/descriminalização.

Elaborado o projeto de lei passa-se então a etapa de tramitação. Inicialmente imagina-se a realização de audiências com integrantes de entidades interessadas na questão e/ou representantes políticos, os quais, uma vez apresentados ao projeto, teriam condição então de

propor o debate legislativo. Como estratégia de alcançar atores sociais envolvidos no debate da política pública de drogas no Brasil, e em razão da característica de composição, optou-se por agendar uma reunião de apresentação com Conselheiro do CONAD. A legislação prevê uma composição multifacetada do CONAD, sendo os integrantes do conselho oriundos de diversos órgãos e integrantes da sociedade, dentre eles, um oriundo da Polícia Federal (Brasil, 2006).

Nesse sentido, em relação a audiência pública foi solicitado o agendamento de uma reunião com o Conselheiro Titular do CONAD representante da Polícia Federal. Essa reunião solicitada ocorreu em 25/03/2025, na qual foi apresentado ao conselheiro do CONAD os achados da pesquisa.

5.2 Base teórica utilizada

A partir da análise da legislação existente no Brasil e do recente julgamento do STF ocorrido em 2024 que acabou por descriminalizar o porte de maconha e da legislação adotada em Portugal, pretende-se propor alteração legislativa que impactará as políticas públicas de drogas atualmente em debate no Brasil.

Como já mencionado, o estudo de políticas públicas é complexo, existindo diversos atores e fatores que interagem em tal processo (Vicente, 2015).

A partir da pesquisa realizada e tendo como paradigma o modelo de sucesso observado em Portugal é proposto um projeto de Lei que vise alterar a atual política pública de drogas existente no Brasil.

5.3 Relevância do produto

a) Complexidade e Aderência. A elaboração de projeto de lei é tarefa complexa por uma série de fatores. Além do conteúdo proposto ter aptidão de produzir significativo impacto social, eventual projeto de lei demandará uma série de debates com diferentes atores sociais. Superada a fase inicial do projeto, a proposição legislativa é ainda mais complexa, como normalmente ocorre com o debate legislativo.

b) O tema proposto é atual e se encontra no debate sobre políticas públicas de drogas tema este com grande aderência tanto com a Área de concentração do Programa (Administração Pública e Políticas Públicas) como com a linha de pesquisa: Gestão de Políticas.

c) Potencial inovador. A inovação é inerente ao produto proposto. Trata-se de alteração legislativa, que *per se*, já dotada de caráter inovador na medida em que traz uma nova forma de tratar o tema. Soma-se a isso a introdução de papel transformador ao CONAD, não apenas pela possibilidade de estabelecer os critérios definidores do usuário, mas também pela revisão periódica dos parâmetros estabelecidos, situação que trará uma inédita velocidade legislativa a um tema tão intimamente relacionado com as modificações sociais, permitindo que a lei acompanhe as evoluções da sociedade.

d) Aplicabilidade. A *aplicabilidade potencial* é grande. Uma vez convertido em Lei, carregará os atributos inerentes de toda norma legal, impondo sua observância. Quanto a *aplicabilidade realizada*, a dificuldade consiste na aprovação do projeto de lei. Quanto a amplitude, uma vez aprovada, terá amplitude irrestrita no país, correspondente a todo território nacional.

e) Impacto Potencial. Quanto ao *impacto potencial* diversas organizações relacionadas a Justiça e outras estarão sujeitas a alteração legislativa. Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícias Federal, Civil e Militar serão afetadas pela definição objetiva do usuário de drogas, situação que impacta na atuação diária dessas entidades. Também é possível enxergar *impacto potencial* em entidades ligadas a saúde pública e assistência social, na medida em que a legislação prevê um tratamento específico ao usuário de drogas. O *impacto realizado* poderá ser observado no tratamento objetivo usado para definir o usuário, situação que, eliminando a subjetividade, não permitirá que o usuário de drogas seja tratado como criminoso. Também é possível imaginar uma melhora nas políticas públicas de tratamento dos usuários.

5.4 Documentos comprobatórios e evidências

Além do Projeto de Lei, destacam-se como documentos comprobatórios iniciais os e-mails relacionados ao agendamento da reunião de apresentação com o integrante do Conselho do CONAD, tais como: pedido de audiência ou reunião, mensagens eletrônicas de marcação e confirmação da reunião e mensagens eletrônicas confirmando a realização do evento, bem como a gravação da reunião.

Uma vez que o projeto de lei seja incluído no debate público teríamos as atas de reunião de apresentação e discussão do projeto. Caso a proposta seja acolhida, eventual projeto de lei apresentado no Congresso. Por fim, caso o projeto prospere, a Lei promulgada.

5.5 Projeto de Lei

Justificação: O presente Projeto de Lei altera a forma como o Estado trata e se relaciona com usuário de drogas. Recente decisão do Supremo Tribunal Federal ocorrida em 2024, acolhendo alegação de que a criminalização do uso de drogas viola os princípios constitucionais da intimidade e da vida privada acabou por descriminalizar a posse e porte de maconha até o limite de 40 gramas ou seis plantas-fêmeas. Contudo, não parece razoável que se entenda que a proibição do uso de determinada droga, no caso a maconha, se caracterize como violação dos princípios constitucionais da intimidade e da vida privada, mas o uso de outro tipo de droga se caracterize como crime. A incoerência salta aos olhos. Se a tese esposada pela Suprema Corte é que o uso de uma droga é questão relacionada a intimidade e vida privada do usuário, parece lógico que o uso de qualquer droga seja enxergado da mesma maneira.

Nesse sentido o presente Projeto de Lei altera a legislação brasileira para descriminalizar o uso de qualquer tipo de drogas. E uma vez descriminalizado o uso de entorpecentes, parece inegável a necessidade do Estado de legalizar o comércio e produção dessas mesmas substâncias cujo consumo foi descriminalizado. Isso porque descriminalizar o uso sem legalizar a produção e comércio gera uma condição contraditória na qual o usuário necessariamente terá que adquirir a droga oriunda do tráfico ilícito e assim precisa adquirir um produto de crime, mas o uso e aquisição desse produto de crime não é crime, situação em que o usuário fomenta e financia o crime organizado, mas sua postura não gera consequência penal.

A legalização resolve também outro problema importante diretamente relacionado a definição de usuário ou traficante. A definição de usuário a partir do estabelecimento de um quantitativo de drogas tem o potencial de fomentar o micro tráfico. Se o limite é de 40 gramas, como o estabelecido pelo STF, basta ao traficante circular com quantidade menor do que a prevista em lei. Por outro lado, uma vez legalizada, o usuário poderá adquirir legalmente a substância em determinados lugares, afastando a possibilidade de ser considerado traficante, e sendo mais fácil identificar o traficante, que portará entorpecente sem origem legalizada.

Em relação a quantidade importante destacar que, ainda que o projeto preveja a legalização das drogas, permanece mantida previsão legal relacionada ao quantitativo que poderá ser portado, o qual será definido pelo CONAD. Ainda que tal previsão possa parecer incoerente com a legalização, a manutenção de uma quantidade caracterizadora do usuário é importante uma vez que, ainda que haja a legalização, o tráfico não deixará de existir e o

estabelecimento dessa quantidade tem a finalidade de dificultar o tráfico, pois, caso não existisse, seria possível o transporte de qualquer quantidade por maior que fosse.

Outro ponto que merece destaque são as medidas previstas a serem aplicadas ao usuário que também podem parecer contraditórias com a legalização. Contudo, importante destacar que a lei prevê um processo em dois tempos: um primeiro momento de descriminalização, no qual subsistem as medidas a serem aplicadas aos usuários, e um segundo momento de legalização, que ocorrerá em até 180 dias e no qual será regulamentada a legalização, razão pela qual importante haver a previsão de medidas a serem aplicadas nesse momento inicial em que a legalização ainda não foi regulamentada.

PROJETO DE LEI Nº, DE 2023

Altera o art. 28 da Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal.

Art. 1º Esta Lei modifica a Lei 11.343/2006 e descriminaliza o usuário de entorpecentes e as condutas de guarda, depósito, porte, transporte, plantio, produção e consumo, desde que para uso pessoal, além de prever medidas de redução de danos às pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica e cria a “comissão para a dissuasão da dependência química” e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996 para incluir no rol de substâncias as substâncias entorpecentes.

Art. 2º A Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei de Drogas) passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 28. Não comete infração penal quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal substância entorpecente, ficando, contudo, sujeito as seguintes medidas.

I - prestação de serviços à comunidade;

II - medida educativa de comparecimento à programa ou curso educativo;

III - acolhimento em comunidade terapêutica acolhedora;

IV - internação voluntária;

V - internação involuntária,

VI - multa;

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

§ 2º 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.

§ 3º Constitui indício de que o propósito é o de consumo pessoal quem, para consumo próprio, adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo substância entorpecente que não exceda a quantidade necessária para o consumo médio individual durante o período de 05 dias.

§4º Caberá ao Conad estabelecer as quantidades de consumo médio individual de cada substância. A quantidade estabelecida poderá ser revista a cada elaboração do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas – Planad.

§ 5º A medida prevista no inciso II do caput deste artigo será aplicada pelo prazo máximo de 5 (cinco) meses.

§ 6º A prestação de serviços à comunidade será cumprida em programas comunitários, entidades educacionais ou assistenciais, hospitais, estabelecimentos congêneres, públicos ou privados sem fins lucrativos, que se ocupem, preferencialmente, da prevenção do consumo ou da recuperação de usuários e dependentes de drogas.

§ 6º Para garantia do cumprimento das medidas a que se refere o caput, nos incisos I e II a que injustificadamente se recuse o agente, poderá a comissão submetê-lo a:

I - multa.

§ 7º O processamento, estabelecimento a aplicação das medidas previstas competem a uma comissão designada “comissão para a dissuasão da dependência química”, especialmente criada para isso, funcionando em cada município, nas instalações do SUS, que definiram a medida mais adequada para cada caso.

§ 8º Definida a medida ao usuário será permitido optar pela internação voluntária que substituirá a medida estabelecida pela comissão eventual multa.

Art. 28-B. Em até 180 dias deverá ser regulamentada a produção, distribuição e comercialização legalizada de substâncias entorpecentes, ficando desde já proibida a veiculação de qualquer tipo de propaganda, anúncio, comercial com intuito de estimular a venda, compra e consumo dessas substâncias.

Art. 3º Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996 passa a conter no rol de substâncias listadas as substâncias entorpecentes.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

6. Conclusão

Com a percepção de que a “guerra as drogas” não pode ser vencida, diversos países parecem ter alcançado um “*turning point*” e compreendido de que uma nova Política Pública de drogas é necessária.

Alguns países ou estados, de maneira inovadora, assumiram a liderança e ousaram adotar tratamento diverso para o uso de drogas, afastando-se do então modelo criminal-proibicionista, como é o caso de Portugal. Abordagens distintas são possíveis e incluem desde uma total descriminalização de todos os tipos de drogas até a descriminalização parcial ou controle estatal de determinadas etapas. Há locais que “apostam” que uma abordagem mais liberal, será capaz de regular a contento a questão, outros entendem que é necessária uma maior atuação estatal, regulamentando o sistema. As diversas possibilidades de abordar o problema, a transversalidade e interdisciplinaridade necessária para o seu enfrentamento reafirmam a característica de “problema perverso” (“*Wicked Problem*”) da questão das drogas e a dificuldade em se estabelecer a política pública relacionada.

Já é possível observar os resultados iniciais dessas novas abordagens, sendo fundamental seu estudo e compreensão para países que estão atualmente em processo de revisão de sua Política Pública de drogas, como o Brasil. O modelo de total descriminalização adotado por Portugal e frequentemente mencionado como de sucesso não ocorreu ao acaso. Conforme a pesquisa de Moury & Escada (2023) apontou, em Portugal foram identificados fatores elencados como fundamentais para o êxito da alteração inovadora e original, fatores que segundo a pesquisa realizada, não estão presentes no Brasil. A inovação em Portugal foi bem-sucedida porque não se tratou de mera alteração legislativa, tendo ocorrido uma ampla alteração em todo o sistema relacionado a questão das drogas no país.

Contudo no Brasil, a análise das narrativas do grupo “Pró Descriminalização” parece sugerir que a simples alteração legislativa com a descriminalização das drogas vai ser a “bala de prata” que irá resolver o problema, o que não é factível, conforme as pesquisas sugerem.

Os estudos indicam que a simples descriminalização, desacompanhada de outras medidas, produz efeitos indesejados, sendo também importante que os Estados determinem qual o objetivo principal de eventual descriminalização, se fortalecer a economia de mercado ou um enfoque mais voltado a saúde pública e segurança, uma vez que, a depender dos objetivos desejados, diferentes medidas são necessárias.

Outros argumentos observados na narrativa “Pró Descriminalização” também parecem falaciosos. Frequentemente é utilizado o argumento de tratamento discriminatório que levaria em conta a questão social e raça do usuário. Mas será que apenas a criminalização das drogas recebe um tratamento desigual em razão da classe social e raça ou essa seria uma discriminação observada em relação a todo sistema penal brasileiro? A resposta é tal indagação é fundamental pois, se o sistema penal no Brasil de maneira geral dá tratamento desigual as pessoas em razão da sua classe social e raça o problema a ser enfrentado é a discriminação existente no sistema penal e não a criminalização dos entorpecentes.

Também a questão frequentemente falada sobre a prisão de usuário não encontra substrato legal, uma vez que o usuário de drogas não é mais passível de sofrer prisão desde a alteração legislativa trazida pela Lei 11.343/2006. Então as pessoas que eventualmente são presas portando pequenas quantidades, são presas porque o conjunto probatório existente indica que, em que pese a pequena quantidade, trata-se de tráfico de drogas e não drogas para consumo próprio, uma vez que o que caracteriza o tráfico é a intenção de mercancia e não a quantidade.

Outro ponto interessante é que muitas vezes a narrativa de descriminalização se refere apenas a maconha e defende a descriminalização sob o argumento de que o uso estaria na esfera íntima do cidadão e sua proibição acarretaria violação da liberdade individual, narrativa que inclusive preponderou no julgamento feito pelo STF que acabou por descriminalizar o uso da maconha. Contudo, tal narrativa parece incoerente. Se o uso de um entorpecente, no caso a maconha, é situação da esfera íntima do cidadão e sua proibição viola sua liberdade, por que não o uso de outros entorpecentes? Da mesma forma o usuário de *crack*, heroína, cocaína etc. estaria exercendo sua liberdade individual. Então o fundamento utilizado para justificar a descriminalização da maconha também justifica a descriminalização de todos os entorpecentes.

Outro ponto importante a ser levado em consideração ao se pensar eventual alteração na política pública de drogas reside na observação de que Associações Médicas e Psiquiátricas e comunidades terapêuticas que atuam justamente no tratamento da adicção fazem parte do grupo “Contra a Descriminalização”. O posicionamento contrário a descriminalização aparentemente unânime de profissionais de saúde e de pessoas que atuam diretamente com adictos há de ser levado em especial consideração.

A análise das narrativas também permitiu identificar a existência de falas que trazem argumentos diametralmente opostos, como as feitas pelo grupo “Pró Descriminalização”, que

afirma que os locais que descriminalizaram não experimentaram aumento de usuários ou crime enquanto o grupo “Contra a Descriminalização” afirma que os locais que descriminalizaram experimentaram aumento de consumo e de criminalidade.

Essa argumentação diametralmente oposta parece sugerir que um dos grupos defende narrativa de maneira puramente ideológica e dissociada de dados científicos que corroborem sua afirmação, ou então que os dados existentes estariam sendo usados de maneira enviesada, de maneira a dar credibilidade a posição ideológica defendida. A relevância e potencial de impactos na sociedade que uma alteração na política de drogas possui exige que os discursos, debates e eventual alteração sejam feitas a partir de dados científicos e não de posicionamentos puramente ideológicos. Como bem pontuou o Presidente Luis Inácio Lula da Silva, essa decisão deveria ser da ciência e não da política (Verdêlio, 2024).

Também não menos importante é a questão relacionada ao comércio de entorpecentes e efetiva legalização. A mera descriminalização produz um aparente contrassenso no qual o Estado criminaliza a pessoa que produz, transporta e comercializa determinada substância que é ilícita, mas o indivíduo que compra tal produto ilícito e, portanto, financia essa mesma produção, transporte e comercialização ilegais não sofre nenhuma reprimenda do Estado, razão pela qual entende-se que, conforme consta do Projeto de Lei proposto, no caso de descriminalização é necessário também avançar e legalizar a produção, comércio e transporte dessas substâncias.

Por fim, como limitações do presente estudo e lacuna de pesquisa poderá envolver a observação dos efeitos da descriminalização ocorridos em outros países ou estados, os objetivos almejados pelas localidades que promoveram a descriminalização e as demais políticas públicas que foram alteradas para viabilizar a descriminalização; uma análise econômica de cenários com descriminalização (total e parcial) e sem descriminalização visando determinar condições de compatibilidade de incentivos para que a economia venha realmente a se formalizar após a descriminalização (Albuquerque & Ramos, 2021).

Também é possível o estudo de diferentes políticas públicas de drogas adotadas por outros países, tais como Uruguai, Alemanha, Holanda, ou mesmo outros estados, como Oregon/EUA e Califórnia/EUA e os resultados dessas políticas na medida que servirão de importante referencial para outros países que se encontram em processo de alteração de Política Pública de drogas.

Referências

- Abreu, P. (2015). Associação de Médicos é contra mudança na descriminalização do porte de drogas. Há dez anos. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/associacao-de-medicos-e-contra-mudanca-na-descriminalizacao-do-porte-de-drogas/219478807>. Acesso em: 17 fev. 2025.
- Adade, M., & Monteiro, S. (2014). Educação sobre drogas: uma proposta orientada pela redução de danos. *Educação e Pesquisa*, 40(1), 215-230.
- Agência Câmara de notícias (2023). Debatedores pedem votação de recurso no Plenário sobre projeto que legaliza cultivo da Cannabis - Notícias. 19 set. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/999190-DEBATEDORES-PEDEM-VOTACAO-DE-RECURSO-NO-PLENARIO-SOBRE-PROJETO-QUE-LEGALIZA-CULTIVO-DA-CANNABIS>. Acesso em: 16 fev. 2025.
- Agência Câmara de notícias (2023). Debatedores pedem votação de recurso no Plenário sobre projeto que legaliza cultivo da Cannabis - Notícias. 19 set. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/999190-DEBATEDORES-PEDEM-VOTACAO-DE-RECURSO-NO-PLENARIO-SOBRE-PROJETO-QUE-LEGALIZA-CULTIVO-DA-CANNABIS>. Acesso em: 16 fev. 2025.
- Agência Senado (2024). Senado aprova PEC sobre drogas, que segue para a Câmara. 16 abr. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/04/16/senado-aprova-pec-sobre-drogas-que-segue-para-a-camara>. Acesso em: 17 fev. 2025.
- Agência Senado (2024). PEC sobre drogas: às vésperas de votação, debate expõe opiniões divergentes. 15 abr. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/04/15/sessao-tematica-aprofunda-debate-antes-da-votacao-da-pec-sobre-drogas>. Acesso em: 16 fev. 2025.
- Agência Senado (2024). CCJ aprova PEC sobre drogas, que vai a Plenário. 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/03/13/ccj-aprova-pec-das-drogas-que-vai-a-plenario>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- Agência Senado (2024). JULGAMENTO no STF desrespeita Congresso, que avança na PEC antidrogas, diz Girão. 21 jun. 2024. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/06/21/julgamento-no-stf-desrespeita-congresso-que-avanca-na-pec-antidrogas-diz-girao#:~:text=O%20senador%20Eduardo%20Girão%20\(Novo-CE\),%20em%20pronunciamento%20no,porte%20de%20drogas%20para%20consumo%20próprio%20no%20Brasil](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/06/21/julgamento-no-stf-desrespeita-congresso-que-avanca-na-pec-antidrogas-diz-girao#:~:text=O%20senador%20Eduardo%20Girão%20(Novo-CE),%20em%20pronunciamento%20no,porte%20de%20drogas%20para%20consumo%20próprio%20no%20Brasil). Acesso em: 16 fev. 2025.
- Agência Senado (2023). Girão: Congresso tem 90 dias para resguardar o Brasil contra liberação da maconha. 30 ago. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/08/30/girao-congresso-tem>

[90-dias-para-resguardar-o-brasil-contra-liberacao-da-maconha](#). Acesso em: 15 fev. 2025.

Agência Senado (2023). Julgamento sobre drogas no Supremo reacende debate no Senado. 1 ago. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/08/01/julgamento-sobre-drogas-no-supremo-reacende-debate-no-senado>. Acesso em: 16 fev. 2025.

Aguirre, P. R. (2020). Estudo de caso: o que Rafael Correa disse? Comparando a atenção política em 10 anos dos discursos do presidente equatoriano. *Revista de Administração Pública*, 54, 1546-1564.

Albuquerque, V. & Ramos, F. S. (2021). Legalization of drugs and strategic behaviour. *Brazilian Journal of Political Economy*, 41(3), 525-537.

Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and society*, 36(3), 397-413.

Almeida, R. A. D., Anjos, U. U. D., Vianna, R. P. D. T., & Pequeno, G. A. (2014). Perfil dos usuários de substâncias psicoativas de João Pessoa. *Saúde em debate*, 38, 526-538.

APB (2015). APB - Associação Psicodélica do Brasil. Set. 2015. Disponível em: <https://www.associacaopsicodelica.org/>. Acesso em: 23 fev. 2025.

Azevedo, R. G. D., & Hypolito, L. G. (2023). A política criminal de drogas no Brasil. Um estudo contemporâneo sobre a legislação e seus impactos. *Revista de Ciencias Sociales*, 36(53), 63-88.

Barcelos, M., & Menezes, V. P. (2015). A mídia como protagonista na formação da agenda de políticas públicas na área da saúde no Brasil. *JURIS-Revista da Faculdade de Direito*, 23, 103-122.

Benfer, I., Zahnow, R., Barratt, M. J., Maier, L., Winstock, A., & Ferris, J. (2018). The impact of drug policy liberalisation on willingness to seek help for problem drug use: A comparison of 20 countries. *International Journal of Drug Policy*, 56, 162-175.

Blyth, M. M. (2001). The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change. *World Politics*, 54(1), 1-26.

Boiteux, L. (2017). Modelos de Controle de Drogas: Mapeando as estratégias de política de drogas em busca de alternativas ao modelo repressivo. In *Drogas & Sociedade Contemporânea: perspectivas para além do proibicionismo*, 183.

Brasil. (2006). Lei Nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá

- outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm
- Brasil, F. G., & Jones, B. D. (2020). Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas. Uma breve introdução. *Revista de Administração Pública*, 54, 1486-1497.
- Campos de Oliveira, H., & Sanches Filho, A. (2022). Uma breve trajetória dos elementos constitutivos do Advocacy Coalition Framework (ACF). *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 56(5).
- Capelari, M. G. M., de Araújo, S. M. V. G., & Du Pin Calmon, P. C. (2015). Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(2), 91-99.
- Capella, A. C. N. (2020). Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 54, 1498-1512.
- Cardoso, C. (2023). Descriminalização das drogas: países que adotaram a medida somam prejuízos. 16 abr. 2023. Disponível em: <https://www.universal.org/noticias/post/descriminalizacao-das-drogas-paises-que-adotaram-a-medida-somam-prejuizos/>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- CFM (2024). CFM e ABP reiteram posição contra descriminalização da maconha. 5 mar. 2024. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Nota-CFM-e-ABP.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- CFM (2015). CFM assina abaixo-assinado contra a descriminalização do porte de drogas. 9 set. 2015. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/noticias/cfm-assina-abaixo-assinado-contra-a-descriminalizacao-do-porte-de-drogas>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- Chen, P. (2003). Advocating online censorship. *Australian Journal of Public Administration*, 62(2), 41-64.
- Christian, H. (2024). Pacheco diz que decisão sobre descriminalização do porte de maconha é competência do Congresso Nacional. 25 jun. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/06/25/pacheco-diz-que-decisao-sobre-descriminalizacao-do-porte-de-maconha-e-competencia-do-congresso-nacional>. Acesso em: 16 fev. 2025.
- Cirino, A. L. C., da SILVA, L. N., & Melo, J. R. R. (2021). Compreendendo a agenda-setting e o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon. *Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília*, 7(1), 119-132.
- CNN (2024). Descriminalização da maconha: veja como votaram os ministros do STF | CNN Brasil. 28 jun. 2024. Disponível

em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/descriminalizacao-maconha-stf-votos-ministros/>. Acesso em: 23 fev. 2025.

CNN (2023). Dois Lados: deputados debatem o julgamento do STF sobre a liberação do porte de drogas para uso pessoal | CNN Brasil. 2 ago. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/dois-lados-deputados-debatem-o-julgamento-do-stf-sobre-a-liberacao-do-porte-de-drogas-para-uso-pessoal/>. Acesso em: 15 fev. 2025.

Comunicação/ALE (2024). Parlamento debate decisão do STF sobre descriminalização do porte da maconha — Assembleia Legislativa de Alagoas. 27 jun. 2024. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/parlamento-debatem-decisao-do-stf-sobre-descriminalizacao-do-porte-de-maconha-1>. Acesso em: 16 fev. 2025.

Conectas (2024). Como anda a discussão sobre descriminalização das drogas no Brasil? 15 abr. 2024. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/discussao-sobre-descriminalizacao-das-drogas-no-brasil/>. Acesso em: 21 fev. 2025.

Coyne, C. J., & Hall, A. R. (2017). Four decades and counting: The continued failure of the war on drugs. *Cato Institute Policy Analysis*, (811).

CRUZ AZUL (2023). Ato de Enfrentamento às Drogas: O Brasil unido por um país livre das drogas. 1 ago. 2023. 1 vídeo (205 min 45 s). Publicado pelo canal Cruz Azul no Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6swJffHVxOI>. Acesso em: 16 fev. 2025.

Dantas, D. (2024). PEC das Drogas: veja como votou cada deputado e partido na CCJ. 12 jun. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/06/12/pec-das-drogas-veja-como-votou-cada-deputado-e-partido-na-ccj.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2025.

Dinu, V. C. D., & de Mello, M. M. P. (2017). Afinal, é usuário ou traficante? Um estudo de caso sobre discricionariedade e ideologia da diferenciação. *Revista Brasileira de Direito*, 13(2), 194-214.

Donato, H., & Donato, M. (2019). Etapas na condução de uma revisão sistemática. *Acta medica portuguesa*, 32(3), 227-235.

Donato, M. Bulhões se posiciona contra a descriminalização das drogas no Brasil. 11 set. 2015. Disponível em: <https://republicanos10.org.br/noticias/bulhoes-se-posiciona-contr-a-descriminalizacao-das-drogas-no-brasil/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

Dorn, N., & South, N. (1990). Drug markets and law enforcement. *The British Journal of Criminology*, 30, 171–188.

- Dye, T. R. (2010). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In F. G. Heid-Mann & J. F. Salm (Eds.), *Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise* (pp. 340). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- EDELEI (2024). Ação da campanha Acolha, Não Puna mobiliza debate sobre Redução de Danos e a PEC das drogas - Centro de Convivência É de Lei. Disponível em: <https://edelei.org/acolha-nao-puna-2024/>. Acesso em: 21 fev. 2025.
- Elwood, W. N. (1995). Declaring war on the home front: Metaphor, presidents, and the war on drugs. *Metaphor and Symbol*, 10(2), 93-114.
- EMCDDA, I. (2019). European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) Portugal: Country Drug Report 2019. Disponível em https://www.euda.europa.eu/publications/country-drug-reports/2019/portugal_en. Acesso em: 21 fev. 2025.
- Escohotado, A. Historia General de Las Drogas – incluyendo El apêndice “Fenomenología de lás Drogas”. 5. ed. Madrid: Espasa Calpe, 2002
- Elwood, W. N. (1995). Declaring war on the home front: Metaphor, presidents, and the war on drugs. *Metaphor and Symbol*, 10(2), 93-114.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. London, UK: Routledge.
- Félix, S., & Portugal, P. (2017). Drug decriminalization and the price of illicit drugs. *International Journal of Drug Policy*, 39, 121-129.
- Ferrari, K. A., & Colli, M. (2012). Consumo pessoal de drogas: descriminalização, despenalização ou descarcerização após o advento da Lei n. 11.343/06. *Unoesc & Ciência-ACSA*, 3(1), 7-16.
- Fischer, F. (2006). Deliberative policy analysis as practical reason: Integrating empirical and normative arguments. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, politics and methods* (pp. 223-236). Boca Raton, FL: CRC Press.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa* (Vol. 4, p. 175). São Paulo: Atlas.
- Godoy, S. M. (2016). Gênese do direito: as primeiras leis e obrigações. *Revista Pensamento Jurídico*, 9(1).
- Golichenko, M., & Chu, S. K. H. (2018). Human rights in patient care: drug treatment and punishment in Russia. *Public health reviews*, 39(1), 12.
- Gomes-Medeiros, D., Faria, P. H. D., Campos, G. W. D. S., & Tófoli, L. F. (2019). Política de drogas e Saúde Coletiva: diálogos necessários. *Cadernos de Saúde Pública*, 35.

- Gomes, R. N., & Luchsinger, J. T. (2024). A influência do contexto socioeconômico na identificação do usuário e traficante no Brasil: uma revisão de literatura. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 10(3), 1800-1812.
- Greenwald, G. (2009). Drug decriminalization in Portugal: lessons for creating fair and successful drug policies. *Cato Institute Whitepaper Series*.
- Greer, A., Bonn, M., Shane, C., Stevens, A., Tousemard, N., & Ritter, A. (2022). The details of decriminalization: Designing a non-criminal response to the possession of drugs for personal use. *International Journal of Drug Policy*, 102, 103605.
- Gruben, V., Hyshka, E., Bonn, M., Cox, C., Gagnon, M., Guta, A., ... & Virani, H. (2024). Urgent and long overdue: legal reform and drug decriminalization in Canada. *Facets*, 9, 1-28.
- Hagstrom, L., & Gustafsson, K. (2019). Narrative power: how storytelling shapes East Asian international politics. *Cambridge Review of International Affairs*, 32(4), 387-406.
- Hay, C. (2011). Ideas and the Construction of Interests. In D. Beland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (pp. 65-82). New York, NY: Oxford University Press.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Higídio, J. STF mantém tese da descriminalização da maconha para consumo próprio. 17 fev. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-17/stf-mantem-tese-da-descriminalizacao-da-maconha-para-consumo-proprio/>. Acesso em: 27 fev. 2025.
- Hughes, C. E., & Stevens, A. (2010). What can we learn from the Portuguese decriminalization of illicit drugs?. *The British Journal of Criminology*, 50(6), 999-1022.
- INICIATIVA NEGRA (2024). Assine a Nota Pública contra a PEC que criminaliza a posse e o porte de entorpecentes e drogas afins - Iniciativa Negra. 20 mar. 2024. Disponível em: <https://iniciativanegra.org.br/acao/assine-nota-publica-contr-a-pec-que-criminaliza-a-posse-e-o-porte-de-entorpecentes-e-drogas-afins/>. Acesso em: 21 fev. 2025.
- Jones, M. D. (2018). Advancing the Narrative Policy Framework? The Musings of a Potentially Unreliable Narrator. *Policy Studies Journal*, 46(4), 724-746.
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329-353.
- Jones, M. D., McBeth, M. K., Shanahan, E. A., Smith-Walter, A., & Song, G. (2022). Conducting Narrative Policy Framework research: from theory to methods. In *Methods of the policy process* (pp. 137-180). Routledge.

- Kuhlmann, J., & Blum, S. (2021). Narrative plots for regulatory, distributive, and redistributive policies. *European Policy Analysis*, 7, 276-302.
- Kuchnir, T. (2022). Superlotação ou déficit de vagas no Sistema Prisional brasileiro?: uma análise das narrativas por trás das políticas penitenciárias.
- Lakoff, G. (2016). *Moral politics: How liberals and conservatives think*. University of Chicago Press.
- Lakoff, G., & Wehling, E. (2012). *The little blue book: The essential guide to thinking and talking democratic*. Simon and Schuster.
- Laranjeira, R. (2021). Manifesto Contra a Legalização das Drogas no Brasil. 15 fev. 2021. Disponível em: <https://www.uniad.org.br/artigos/2-politicas-publicas/manifesto-contr-a-legalizacao-das-drogas-no-brasil/>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- Llanes, L. M., & Zuleta, H. (2022). Myths of drug consumption decriminalization: effects of Portuguese decriminalization on violent and drug use mortality. *Documento CEDE*, (28).
- Lönngren, J., & Van Poeck, K. (2021). Wicked problems: A mapping review of the literature. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 28(6), 481-502.
- Machado, C. V., Lima, L. D., & Baptista, T. W. F. (2017). Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. *Cadernos de Saúde Pública*, 33(Suppl 2), 1-19.
- Maronna, C. (2016) PBDP » Cartilha: Entendendo a Política de Drogas no Cenário Internacional. 23 mar. 2016. Disponível em: <https://pbpd.org.br/cartilha-entendendo-a-politica-de-drogas-no-cenario-internacional/>. Acesso em: 21 fev. 2025.
- Mainenti, D. C. (2020). Sex robot technology and the Narrative Policy Framework (NPF): A relationship in the making?. *Paladyn, Journal of Behavioral Robotics*, 11(1), 390-403.
- Marx, K., & Engels, F. (2007). *A ideologia alemã* (N. A. Gomes, Trad.). São Paulo: Boitempo. (Obra original publicada em 1846)
- Matyszak, P. (2019, 19 de outubro). *A verdade sobre o abuso de drogas na Antiguidade, revelada pela ciência - BBC News Brasil*. BBC News Brasil. <https://www.bbc.com/portuguese/geral-50054394>
- Medeiros, D., & Tófoli, L. F. (2018). Mitos e evidências na construção das políticas sobre drogas.

- Moore, L. D., & Elkavich, A. (2008). Who's using and who's doing time: incarceration, the war on drugs, and public health. *American Journal of Public Health*, 98(Supplement_1), S176-S180.
- Moury, C., & Escada, M. (2023). Understanding successful policy innovation: The case of Portuguese drug policy. *Addiction*, 118(5), 967-978.
- Negromonte, J. (2023) Descriminalização da maconha: prós e contras sob o olhar do STF. 28 ago. 2023. Disponível em: <https://sechat.com.br/noticia/descriminalizacao-da-maconha>. Acesso em: 23 fev. 2025.
- Negura, L., & Plante, N. (2021). The construction of social reality as a process of representational naturalization. The case of the social representation of drugs. *Journal for the theory of social behaviour*, 51(1), 124-144.
- Obiaje, K. (2022). Agenda-Setting: A Preliminary Proposal.
- O'Leary, R., Borland, R., Stockwell, T., & MacDonald, M. (2017). Claims in vapour device (e-cigarette) regulation: A Narrative Policy Framework analysis. *International Journal of Drug Policy*, 44, 31-40.
- Oliveira, L. L. (2014). O proibicionismo e a questão do consumo como elemento cultural: a ineficácia da adoção da lógica simplista em termos de políticas de drogas. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade-REDES*, 2(2), 51-66.
- PBPD (2016). PBPD » Dossiê | Descriminalização das drogas e o STF. 6 dez. 2016. Disponível em: <https://pbpd.org.br/publicacao/dossie-descriminalizacao-das-drogas-e-o-stf/>. Acesso em: 23 fev. 2025.
- PBPD (2016). PBPD » Nota da PBPD sobre a política de drogas no governo interino. 6 dez. 2016. Disponível em: [https://pbpd.org.br/publicacao/nota-da-pbpd-sobre-a-politica-de-drogas-no-governo-interino/#:~:text=A%20Plataforma%20Brasileira%20de%20Política%20de%20Drogas%20\(PBPD\),governo%20interino%20no%20tocante%20à%20política%20de%20drogas](https://pbpd.org.br/publicacao/nota-da-pbpd-sobre-a-politica-de-drogas-no-governo-interino/#:~:text=A%20Plataforma%20Brasileira%20de%20Política%20de%20Drogas%20(PBPD),governo%20interino%20no%20tocante%20à%20política%20de%20drogas). Acesso em: 23 fev. 2025.
- PBPD (2018). PBPD » DROGA É CASO DE POLÍTICA: coalizão de candidaturas pela reforma da política de drogas. 31 jul. 2018. Disponível em: <https://pbpd.org.br/droga-e-caso-de-politica-coalizao-de-candidaturas-pela-reforma-da-politica-de-drogas/>. Acesso em: 23 fev. 2025.
- PBPD (2022). PBPD » Você Também é Vítima - Você Também é Vítima. 21 set. 2022. Disponível em: <https://vocetambemevitima-com-br.netlify.app/>. Acesso em: 21 fev. 2025.

- PBPD (2023). PBPD » Conheça as propostas da nossa campanha para os primeiros cem dias de governo. 8 fev. 2023. Disponível em: <https://pbpd.org.br/conheca-as-propostas-da-nossa-campanha-para-os-primeiros-cem-dias-de-governo/>. Acesso em: 21 fev. 2025.
- PBPD (2024). PBPD » Agenda Brasileira de Política de Drogas. 4 out. 2024. Disponível em: <https://pbpd.org.br/publicacao/agenda-brasileira-de-politica-de-drogas/>. Acesso em: 21 fev. 2025.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-268.
- Plazek, D. J. (2012). Ideology spotting: An exercise in teaching conservatism and liberalism. *Journal of Political Science Education*, 8(2), 168-188.
- Poder360 (2024). Saiba como votou cada senador na PEC das drogas. 16 abr. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/saiba-como-votou-cada-senador-na-pec-das-drogas/>. Acesso em: 17 fev. 2025.
- Projeto Brasil Sem Drogas (2019). Maconha é a droga mais consumida pelos adolescentes - Projeto Brasil sem Drogas. 17 dez. 2019. Disponível em: <https://www.projetoBrasilsem drogas.com.br/maconha/maconha-e-a-droga-mais-consumida-pelos-adolescentes>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- Prudente, A. P. L., Guedes, C. G. V., Lucena, B. F. A., Fernandes, S. R., Aguiar, J. A., Junior, V. A., ... & Reis, R. (2021). Drogas e sistemas criminais: qual a diferença entre o usuário e o traficante de drogas perante a legislação? *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 7(11), 1625-1634.
- Putnam, H. (2008). *O colapso da verdade e outros ensaios*. Ideias & Letras.
- Quintas, J., & Arana, X. (2017). Decriminalization: different models in Portugal and Spain. *Dual markets: Comparative approaches to regulation*, 121-143.
- Rêgo, X., Oliveira, M. J., Lameira, C., & Cruz, O. S. (2021). 20 years of Portuguese drug policy-developments, challenges and the quest for human rights. *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy*, 16(1), 1-11.
- RENFA. (2025). Sobre Nós. Disponível em: https://renfa.org/sobre-nos?anchorElement=element_109. Acesso em: 20 fev. 2025.
- Ribas, J. A. N., & de Meza, M. L. F. G. (2018). Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços de consolidação da administração pública societal?. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(1), 45-54.
- Ribeiro, R. (2024) Como a descriminalização da maconha pode agravar problemas de saúde e segurança. 25 jun. 2024. Disponível

em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/como-a-descriminalizacao-da-maconha-pode-agravar-problemas-de-saude-e-seguranca/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

- Rodrigues Neto, D. D., & Barcelos, M. (2020). Histórias na agenda: uma aplicação do “Narrative Policy Framework”. *Revista de Administração Pública*, 54, 1632-1653.
- Rodrigues, D. C., Vasconcellos Sobrinho, M., & Vasconcellos, A. M. D. A. (2020). Formação de coalizão de defesa e atores chaves da política. *Revista de Administração Pública*, 54, 1711-1728.
- Rodrigues Neto, D. D., & Barcelos, M. (2020). Histórias na agenda: uma aplicação do “Narrative Policy Framework”. *Revista de Administração Pública*, 54, 1632-1653.
- Roth, André. 2008. “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”. *Estudios Políticos* 33, 67-91.
- Rouhani, S., McGinty, E. E., Weicker, N. P., White, R. H., LaSalle, L., Barry, C. L., & Sherman, S. G. (2022). Racial resentment and support for decriminalization of drug possession in the United States. *Preventive Medicine*, 163, 107189.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process* (2nd ed.). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). The advocacy coalition framework: an assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners. In P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach* (pp. 211-235). Boulder, CO: Western Press.
- Santander, J. (2020). Reinvenções narrativas como mecanismos cognitivos para a estabilidade de políticas públicas: o caso da política antidrogas na Colômbia. *Revista de Administração Pública*, 54, 1613-1631.
- Santos, F. & Stabile, A. (2024). Maconha: o que dizem parlamentares contra e a favor da descriminalização do porte para uso pessoal. 27 jun. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/06/27/maconha-o-que-dizem-parlamentares-contr-a-e-a-favor-da-descriminalizacao-do-porte-para-uso-pessoal.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- Schlauffer, C., Kuenzler, J., Jones, M. D., & Shanahan, E. A. (2022). The narrative policy framework: a traveler’s guide to policy stories. *Politische Vierteljahresschrift*, 63(2), 249-273.
- Seibel, E. J. (2013). Pesquisa hemerográfica: Metodologia para pesquisa Hemerográfica. <https://nipp.ufsc.br/pesquisas/tecnicas-de-pesquisa-nipp/pesquisa-hemerografica/>. Acesso em 20/11/2023.

- Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K., & Radaelli, C. M. (2017). The Narrative Policy Framework. In P. A. Sabatier & C. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (4th ed., pp. 173–214). Boulder, CO: Westview Press.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism : The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303–326.
- Schon, D. A., & Rein, M. (1995). Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies. New York, NY: Basic Books.
- Secchi, L. (2012). Formação da Agenda: método de Policy Advocacy para ensino de Políticas Públicas. *Administração Pública e Gestão Social*, 4(1), 32-47.
- Secchi, L. (2016). Policy Analysis in Brazil: A Comparison of Rationalist and Argumentative Approaches. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(1), 88–101.
- Soares, G., & Lopes, A. J. (2023). PACHECO APRESENTA PEC PARA CRIMINALIZAR TODAS AS DROGAS. <https://www.poder360.com.br/congresso/pacheco-apresenta-pec-para-criminalizar-porte-de-todas-as-drogas/>. Acesso em 16/04/2024.
- Soares, A. G., & do Prado Alves, R. (2015). Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa. *RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, (1).
- Souza, M. (2024). PEC proíbe legalização e descriminalização de drogas ilícitas no Brasil - Notícias. 11 mar. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1042147-pec-proibe-legalizacao-e-descriminalizacao-de-drogas-ilicitas-no-brasil/>. Acesso em: 15 fev. 2025.
- SPDM (2025). Estudo Canadense revela que há 300 % de Aumento de esquizofrenia em usuários de maconha. 12 fev. 2025. Disponível em: <https://spdm.org.br/galeria-de-videos/alcool-e-drogas/estudo-canadense-revela-que-ha-300-de-aumento-de-esquizofrenia-em-usuarios-de-maconha/>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- Stern, S., Livan, G., & Smith, R. E. (2020). A network perspective on intermedia agenda-setting. *Applied Network Science*, 5, 1-22.
- STF (2024). Entidades afirmam que descriminalização levará a um aumento de consumo de drogas. 19 ago. 2015. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/entidades-afirmam-que-descriminalizacao-levara-a-um-aumento-de-consumo-de-drogas/>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- Swinkels, M. (2020). How ideas matter in public policy: a review of concepts, mechanisms, and methods. *International Review of Public Policy*, 2(2:3), 281-316.

- Sydelko, P., Midgley, G., & Espinosa, A. (2021). Designing interagency responses to wicked problems: Creating a common, cross-agency understanding. *European Journal of Operational Research*, 294(1), 250-263.
- Takahashi, A. R. W., & Araujo, L. (2020). Case study research: opening up research opportunities. *RAUSP Management Journal*, 55, 100-111.
- Teixeira, M. B., Ramôa, M. D. L., Engstrom, E., & Ribeiro, J. M. (2017). Tensões paradigmáticas nas políticas públicas sobre drogas: análise da legislação brasileira no período de 2000 a 2016. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22, 1455-1466.
- Thompson, J. B. (2011). *Ideologia e cultura moderna: Teoria social crítica na era dos meios de comunicação*. Petrópolis: Vozes.
- Tinasti, K. (2018). Toward the End of the Global War on Drugs. *Brown J. World Aff.*, 25, 109.
- Torcatto, C. E. M., Soares, C. B., Corradi-Webster, C. M., Carneiro, H. S., & Adorno, R. D. C. F. (2013). Drogas e sociedade. *Saúde & Transformação Social/Health & Social Change*, 4(2), i-iv.
- TVSenado (2023): Sessão de debates temáticos sobre descriminalização das drogas – 17/8/23. 17 ago. 2023. 1 vídeo (208 min 24 s). Publicado pelo canal TV Senado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LbtBUTuJJLo>. Acesso em: 17 fev. 2025.
- United Nations Office for Drugs and Crimes (UNODC). (2013). *World Drugs Report*. Vienna: UNODC.
- United Nations Office for Drugs and Crimes (UNODC). (2024). *World Drugs Report*. Vienna: UNODC. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2024.html>. Acesso em: 21 fev. 2025
- Unlu, A., Tammi, T., & Hakkarainen, P. (2020). Drug decriminalization policy: literature review: models, implementation and outcomes.
- USUÁRIO NÃO É CRIMINOSO (2024). Usuário não é criminoso. Disponível em: <https://usuarionaoecriminoso.org/#block-42179>. Acesso em: 21 fev. 2025.
- Valentim, S. (2023). Pronunciamento de Styvenson Valentim em 22/05/2023 - Pronunciamentos - Senado Federal. 22 maio 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/497666>. Acesso em: 19 fev. 2025.
- Vélez, S. A. C. (2022). El análisis retórico en el estudio de las políticas públicas. *Mundos Plurales-Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 9(2).

- Veloso, N. (2023). Zanin vota contra a descriminalização do porte pessoal de drogas. 24 ago. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/zanin-vota-contr-a-descriminalizacao-do-porte-pessoal-de-drogas/>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- Verdélío, A. (2024) Lula diz que ciência deve decidir sobre uso de maconha. 26 jun. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2024-06/lula-diz-que-ciencia-deve-decidir-sobre-uso-de-maconha>. Acesso em: 23 fev. 2025.
- Vicente, V. M. B. (2015). A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. *Revista de Políticas Públicas*, 19(1), 77-90.
- Virani, H. N., & Haines-Saah, R. J. (2020). Drug decriminalization: A matter of justice and equity, not just health. *American Journal of Preventive Medicine*, 58(1), 161-164.
- Zittoun, P. (2009). Understanding Policy Change as a Discursive Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 65-82.
- Wu, X., et al. (2014). *The public policy primer: managing the policy process*. Brasília: Enap.
- Yang, J., & Giummarra, M. J. (2021). Compulsory and voluntary drug treatment models in China: a need for improved evidence-based policy and practice to reduce the loaded burden of substance use disorders. *International Journal of Drug Policy*, 92, 103063.

Anexos

Pró Descriminalização	
Quem	Síntese do argumento
Deputado Federal Glauber de Medeiros Braga (PSOL-RJ) (CNN, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoraria os níveis de segurança e mesmo o controle de armas de fogo. - Criminalização gera tratamento desigual em razão da classe social. - É preciso tratar como questão de saúde pública, junto com outras drogas. - A criminalização fomenta a indústria armamentista.
Deputada Federal Érika Hilton (PSOL-SP) (Santos & Stabile, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Não vai impactar no tráfico pois continua sendo crime. - Proteger os usuários do racismo existente em delegacias e tribunais. - Atual Lei de Drogas não diferencia claramente usuário do traficante.
Deputado Federal Pastor Henrique Vieira (PSOL-RJ) (Santos & Stabile, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Pessoas que precisam de tratamento são tratadas como criminosas. - Permitir tratamento adequado.
Deputado Federal Orlando Silva (PCdoB-SP) (Santos & Stabile, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto positivo no sistema prisional. - Economia para o Estado com a diminuição de presos. - Diminuição de pessoas que acabam aliciadas pelo crime organizado nos presídios.
Posição Partidária na CCJ da Câmara dos Deputados em relação a PEC das Drogas (45/2023) (Dantas, 2024).	17 votos contra a PEC - Partidos Avante, PC do B, PDT, PSB, PSDB, PSOL, PT, PV, SOLIDARIEDADE.
Posição Partidária no 2º turno de votação no Senado Federal em relação a PEC das Drogas (45/2023) (PODER360, 2024).	- 9 votos contra a PEC – Partidos PT e MDB.
Senadora Mara Gabrilli (PSD-SP) (Agência Senado 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Julgamento do STF não se confunde com legalização. - Tráfico continua crime. - Falta de critérios objetivos para definir o traficante. - Definir critério para uso próprio.
Defensoria Pública de São Paulo/SP (Agência Senado 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Não afronta a saúde pública. - A criminalização contraria a intimidade e a vida privada.

Deputado Estadual Ronaldo Medeiros (PT-AL) (Comunicação/Ale, 2024).	- Temos que distinguir o usuário do traficante. Pesquisas do estado de SP indicam que 90% dos negros encontrados com pequenas quantidades são condenados como traficantes, enquanto a maioria dos brancos são inocentados.
Deputado Estadual Dr. Wanderley (MDB-AL) (Comunicação/Ale, 2024).	- O usuário branco, de classe média, é tratado de um jeito e, se for da periferia, enquadrado como traficante.
Senador Jaques Wagner (PT-BA) (Agência Senado, 2024).	- Abordagem simplista da criminalização não considera as raízes do problema. - Não é entupindo as cadeias que vamos resolver o problema das drogas.
Senador Rogério Carvalho (PT-SE) (Agência Senado, 2024).	- A criminalização coloca em risco liberdades individuais.
Dra. Camila Magalhães Silveira - pesquisadora do Núcleo de Epidemiologia Psiquiátrica da Universidade de São Paulo (USP) (Agência Senado, 2024).	- Mundo sem drogas é impossível. - Variadas as motivações que levam uma pessoa a usar. - O uso é um problema multifatorial e o sistema criminal não deve ser o principal componente da política de drogas.
Ubiracir Lima - Coordenador do Grupo de Trabalho Cannabis do Conselho Federal de Química (CFQ) (Agência Senado, 2024).	- Estigmatizar pode inibir pesquisas e inibir o crescimento industrial. - A área pode ser muito lucrativa e gerar emprego e renda.
Andrea Galassi - membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) (Agência Senado, 2024).	- Argentina, Colômbia, Equador, Peru e Chile não criminalizam o uso pessoal e não houve aumento de consumo. - Portugal descriminalizou o consumo em 2001 e não houve aumento.
Marcelo Leonardo - advogado e professor da UFMG, conselheiro do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) (Agência Senado, 2024).	- A criminalização é incompatível com a garantia constitucional individual da intimidade e da vida privada.
Jan Jarab - representante Regional para o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Agência Senado, 2024).	- 68% das pessoas processadas por tráfico de drogas no Brasil são negras. - 40% da população carcerária está relacionada ao envolvimento com drogas.
Silvia Souza - Presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos do Conselho Federal da OAB (Agência Senado, 2024).	- A criminalização é inconstitucional e racista. - Criminaliza o usuário.
Mauro Aranha - Psiquiatra e vice-presidente do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (Cremesp) (Abreu, 2015).	- Criminalização atinge pessoas de menor poder aquisitivo. - Os principais punidos no Brasil são usuários desfavorecidos, negros e pobres.

Senador Marcelo Castro (MDB-PI) (Agência Senado, 2024).	- O cidadão deve ter direito se estiver na sua privacidade e sem ofender a saúde pública.
Senador Fabiano Contarato (PT-ES) (Agência Senado, 2024).	- A lei só é aplicada em regiões marginalizadas.
Senador Humberto Costa (PT-PE) (Agência Senado, 2024).	- Prender usuários aumento o poder do crime organizado.
Silvio Luiz de Almeida – Ministro dos Direitos Humanos e da Cidadania (CARDOSO, 2023).	- Necessário reduzir a população carcerária. - Questão de saúde pública.
Alexandre de Moraes – Ministro STF (Ribeiro, 2024).	- Pessoas presas com a mesma quantidade, mas com características socioeconômicas e raciais diferentes tem punições diferentes.
Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas - Renfa (RENFA, 2025).	- O proibicionismo é responsável por violações dos direitos humanos e à democracia. - A “guerra às drogas” é dirigida as pessoas pobres e negras. - Intervenção violenta do Estado, altos índices de encarceramento e danos a indivíduos e comunidades. - Impacto negativo na vida das mulheres. - Autonomia e dignidade do usuário.
Gabriel Sampaio - diretor de Litigância e Incidência da Conectas Direitos Humanos (CONNECTAS, 2024).	- Racismo estrutural e outras desigualdades geram graves injustiças e consequências para as pessoas pobres e periféricas. -A consideração enquanto usuário ou traficante de uma pessoa negra, pobre e periférica acaba sendo bastante diferente em relação a pessoas de outras classes sociais e fenótipos. - Atinge uma população historicamente marginalizada.
Luiz Roberto Barroso – Ministro do STF (CONNECTAS, 2024), (CNN, 2024).	- Se um garoto branco, rico e da Zona Sul do Rio é pego com 25 gramas de maconha ele é classificado como usuário e é liberado. No entanto, se a mesma quantidade é encontrada com um garoto preto, pobre e da periferia, ele é classificado como traficante e é preso. Isso que temos que combater. - Evitar a discriminação entre ricos e pobres, entre brancos e negros. - Queremos uma regra que seja a mesma para todos.

<p>Usuário não é Criminoso - (CONNECTAS, 2024) (USUÁRIO NÃO É CRIMINOSO, 2024).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Criminalização amplifica desigualdades ao afetar mais comunidades marginalizadas. - Sobrecarrega as prisões e fortalece o crime. - Criminalizar não reduz o consumo. - A criminalização inibe a busca de tratamento médico. - A descriminalização reduz o estigma. - A criminalização viola a liberdade individual e a privacidade. - Há amplo apoio a descriminalização. - Menos prejudicial que a “guerra as drogas”. - Modelos alternativos tem mostrado resultado positivo. - Países que descriminalizaram viram redução em overdose, transmissão de HIV e crimes relacionados às drogas. - É preciso focar em evidências científicas, redução de danos, saúde pública, prevenção e tratamento e no sufocamento de estrutura criminosa.
<p>INICIATIVA NEGRA (IN, 2024), (Negromonte, 2023).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - É inconstitucional e contrário aos direitos fundamentais como liberdade individual e igualdade perante a lei. - Exemplos internacionais indicam que a criminalização não reduz o consumo. - Pode aumentar a violência e sobrecarregar o sistema prisional e judicial. - Modelos mais eficazes incluem a redução de danos, assistência social e integração comunitária. - A “guerra às drogas” viola direitos humanos e causa violência desproporcionalmente letal para populações negras e de favelas. - A criminalização pode inibir as pessoas a buscar tratamento de saúde. - Descriminalizar reduz o estigma e encoraja o acesso ao tratamento. - Em Portugal a medida reduziu o consumo e a incidência de HIV. - A população negra é a mais afetada.
<p>Centro de Convivência É de Lei (EDELEI, 2024)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O proibicionismo e a “guerra às drogas” tem gerado consequências devastadoras, incluindo violações aos direitos humanos.

	<ul style="list-style-type: none"> - Construir alternativas sustentáveis que acabem com os ciclos de punição, estigmatização e marginalização. - Promover saúde baseada na redução de danos e direitos humanos. - As pessoas querem políticas de drogas centradas na redução de danos, justiça e direitos. - Usuário não é criminoso.
Plataforma Brasileira de Política de Drogas – PBPD (PBPD, 2023), (PBPD, 2024), (PBPD, 2022), (PBPD, 2018), (PBPD, 2016), (PBPD, 2016).	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomia e cidadania das pessoas que usam drogas. - Reduzir a violência associada a ilegalidade. - Buscar abordagem em saúde pública, direitos humanos e redução de danos. - Redução do superencarceramento e dos índices de homicídio. - Diminuição das desigualdades. - Garantia dos direitos humanos as pessoas e comunidades prejudicadas pela “guerra às drogas”. - Justiça social. - Acabar com a lógica da criminalização e manutenção do empobrecimento. - Toda guerra tem um inimigo. Na “guerra às drogas” os eleitos são os pretos, favelados e periféricos. - Gera gasto do orçamento público. - Redução danos associados à violência gerada pela ilegalidade das drogas. - Autonomia, dignidade e cidadania das pessoas que usam drogas. - Antiproibicionista, antirracistas e antipunitivista. - Gerar inclusão das pessoas que usam drogas. - Proibição é inconstitucional, tem impacto negativo na saúde, afeta desproporcionalmente negros e pobres, gera mais violência, custa caro, superlota prisões, institucionaliza o racismo, desestrutura famílias e é nocivo as mulheres, faz mal para a saúde. - Descriminalizar não aumenta significativamente o consumo.
Cristiano Maronna - Secretário executivo da Plataforma Brasileira de Política de Drogas – PBPD (Maronna, 2016).	<ul style="list-style-type: none"> - O consenso em torno do proibicionismo começa a se desfazer.

	<ul style="list-style-type: none"> - A “guerra às drogas” causou enormes custos humanos e sociais e não resolveu o problema. - O proibicionismo produz corrupção, violência, encarceramento em massa. - A política de drogas deve se afastar do sistema de justiça criminal. - A repressão da oferta é uma estratégia fracassada e incapaz de diminuir os danos decorrentes do uso. - Reforçar a “guerra às drogas” é reforçar a violência. - As vítimas principalmente são grupos populacionais mais pobres e discriminados, como os jovens negros, que também são os mais encarcerados. - As atuais políticas de tratamento privilegiam a internação. - O medo e abstinência são discursos ultrapassados. - Criminalizar ou não tem pouca relação com a proporção de usuários. - A descriminalização não está associada ao aumento da violência. - A descriminalização, mesmo que não resolva todos os problemas, torna mais adequado e barato a saúde pública. - Criminalizar não desencoraja o uso. - A violência associada às drogas é multifatorial e varia entre os países.
Associação Psicodélica do Brasil - APB (APB, 2015).	<ul style="list-style-type: none"> - A criminalização atual é arbitrária e subjetiva e inconstitucional, viola a intimidade e vida privada. - A maconha produz menos malefícios que algumas drogas lícitas. - Os usuários mais vulnerabilizados serão beneficiados. - Reduz estigma e marginalização. - As substâncias psicodélicas têm baixo potencial de dependência. - Em Portugal a descriminalização reduziu o uso entre jovens.
Argumentos STF (Negromonte, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Pode aliviar o sistema de justiça criminal, direcionando recursos para questões mais urgentes. - Abordagem menos punitiva pode facilitar o acesso a programas de tratamento e reabilitação.

	<ul style="list-style-type: none"> - Pode diminuir a população carcerária melhorando as condições nas prisões. - Permitir que a atenção policial se volte totalmente ao tráfico e organizações criminosas.
Pastoral da Criança e Conectas Direitos Humanos (Negromonte, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzir a marginalização e repressão que atingem de forma desproporcional grupos vulneráveis. - A “guerra às drogas” tem perpetuado operações em comunidades majoritariamente negras. - Estigmatização. - Violação da intimidade.
Rede Jurídica de Reforma da Política de Drogas (Negromonte, 2023).	- Apesar dos esforços repressivos o tráfico tem aumentado.
Gilmar Mendes – Ministro STF (CNN, 2024).	- Questão de saúde pública e não de segurança pública.
Edson Fachin – Ministro STF (CNN, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - O dependente é vítima, não criminoso. - Inconstitucionalidade da proibição do uso em relação a maconha.
Rosa Weber – Ministra STF (CNN, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Potencializa um preconceito que recai sobre o usuário. - Condenação de usuários como se traficantes fossem.
Dias Toffoli – Ministro STF (CNN, 2024).	- Tratar o usuário como criminoso não é a melhor política pública.
Luiz Fux – Ministro STF (CNN, 2024).	- Inconstitucionalidade da proibição do uso.
Carmen Lúcia – Ministra STF (CNN, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Inconstitucionalidade da proibição do uso. - Falta de critério leva a uma indefinição inconstitucional.
Luiz Inácio Lula da Silva – Presidente do Brasil (Verdélío, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - A lei já proíbe a prisão do usuário. - Essa decisão deveria ser da ciência e não da política. - Não é uma coisa de código penal, é uma coisa de saúde pública.

Contra a Descriminalização

Quem	Síntese do argumento
Deputado Federal João Alberto Fraga (PL-DF) - Presidente da Frente	- Maconha é porta de entrada para outras drogas.

<p>Parlamentar da Segurança Pública (CNN, 2023).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Descriminalização levará ao aumento do uso o que aumentaria a violência e o poder dos traficantes. - Países que descriminalizaram, como Holanda estão repensando a escolha. - Congresso já apreciou em duas oportunidades a matéria e manteve a criminalização. - A lei já prevê tratamento diferente ao usuário.
<p>Senador Flávio Bolsonaro (PL-RJ) (Santos & Stabile, 2024).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Decisão na prática libera o tráfico que será em pequenas quantidades. - Vai gerar aumento de consumo. - Mais dinheiro para o tráfico que poderá comprar mais armas. - Aumento dos dependentes que precisarão de tratamento do Estado. - Sobrecarregar o SUS
<p>Deputado Federal Osmar Terra (MDB-RS) (Santos & Stabile, 2024), (Agência Câmara de Notícias, 2023), (Cruz Azul, 2023), (Agência Senado, 2024), (TVSenado, 2023), (Ribeiro, 2024).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Maconha causa diversos problemas de saúde, dependência química e porta de entrada para outras drogas. - Maconha medicinal é maconha. - Quanto maior o consumo, maior o risco. - Afeta a sociedade como um todo e alimenta o crime organizado. - Maior causa de interdição judicial entre jovens de 18 a 30 anos. - Maconha é droga que causa maior dano ao cérebro. - A dependência química é permanente, a esquizofrenia é permanente, a psicose, transtornos bipolares, depressão grave, o risco de suicídio é muito maior. - Maconha é a droga mais usada. - Maconha é uma fábrica de esquizofrênicos. - Causa danos permanentes no cérebro. - O Uruguai triplicou o número de homicídios após a legalização. - Liberação não diminuiu o consumo, nem o tráfico e nem a violência. - Portugal teve aumento de 30 vezes de pessoas com surto psicótico após a liberação. - Após a liberação, Lisboa se tornou a segunda cidade da Europa em consumo de cocaína. - Estrutura da saúde pública será afetada.

	<ul style="list-style-type: none"> - Tem que estimular o tratamento. - Não há “droga leve”.
Deputada Federal Bia Kicis (PL-DF) (Santos & Stabile, 2024).	- STF desrespeita o Congresso e invade competência do Legislativo.
Posição Partidária na CCJ da Câmara dos Deputados em relação a PEC das Drogas (45/2023) (Dantas, 2024).	- 47 votos a favor da PEC – Partidos CIDADANIA, MDB, PL, PODE, PP, PSD, REPUBLICANOS e UNIÃO.
Posição Partidária no 2º turno de votação no Senado Federal em relação a PEC das Drogas (45/2023) (PODER360, 2024).	- 52 votos a favor da PEC – Partidos UNIÃO, MDB, PDT, PL, PODEMOS, PP, REPUBLICANOS, PSD, PSDB, PSB e NOVO.
Deputado Federal Sargento Gonçalves (PL-RN) (SOUZA, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Essencial proibir expressamente a legalização do tráfico e consumo. - Priorizar a saúde e segurança dos cidadãos.
Senador Eduardo Girão (Novo-CE) (Agência Senado, 2023), (Agência Senado, 2024), (TVSenado, 2023) (Valentim, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Salvar o Brasil de uma tragédia humana sem precedentes; - STF invade competência exclusiva do Congresso. - Vai comprar onde? - Vai fortalecer o tráfico. - Vai facilitar os "aviõezinhos". - Ativismo “político-judicial” que desrespeita a independência e a harmonia entre os Poderes da República. - Afronta à vontade popular. - Existência de outros “interesses” para a descriminalização. - A criminalização é interesse do Brasil. - Pelo menos 80% da população é contra. - A maioria dos senadores é contra. - A tolerância à droga tem que ser zero. - Os dados científicos são claros. Tudo aumenta. O tráfico aumenta, a violência explode e o consumo. - O CFM e o CFP são contra a descriminalização. - Potencializa esquizofrenia, causa suicídio. - Sociedade já vive um problema gravíssimo com dependentes químicos. - Mais de 80% dos brasileiros é contra.
Deputado Federal Dr. Fernando Máximo (União-RO) (Cruz Azul, 2023).	- Relatório da ONU indica que, na maioria dos países em que houve a liberação do consumo de maconha, teve um aumento do número de consumidores, principalmente entre os jovens.

	<ul style="list-style-type: none"> - Entre consumidores de maconha é maior o percentual de jovens depressivos. - Aumento de chance de suicídio, esquizofrenia, Alzheimer, câncer, impotência, derrame e infarto. - Maconha não é medicinal. - Baixíssimo percentual de pessoas que podem se beneficiar do canabidiol.
<p>Dr. Ronaldo Laranjeira – Coordenador da Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas na Escola Paulista de Medicina da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) (Cruz Azul, 2023), (Agência Senado, 2024), (TVSenado, 2023), (Laranjeira, 2021), (SPDM, 2025).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Maconha não é droga leve. - Mais de 80% da população é contra a legalização das drogas. - Vai facilitar o acesso a outras drogas. - Países que legalizaram tiveram aumento de crime organizado. - Definir uma quantidade vai legalizar o “micro-tráfico”. - Vai aumentar os transtornos mentais. - A legalização da maconha nos Estados Unidos e no Canadá aumentou o número de dependentes entre os jovens e fez crescer o tráfico de drogas e o crime organizado. - Um dependente químico afeta quatro pessoas. - Nos EUA e Canadá com a descriminalização observa-se um aumento de uso entre adolescentes. - Maior problema de saúde pública e segurança pública hoje é a epidemia do uso de drogas. - Não afeta apenas o usuário. -Têm consequências sociais, psicossociais e econômicas. - Redução dos dependentes e da violência só aconteceu nos países que trataram a questão com rigor. - Melhor forma de reduzir os danos causados é reduzir o consumo. - O sistema de tratamento atual é escasso e inadequado. - É direito do cidadão e das crianças vivem em um ambiente livre de drogas. - Mais de 90% do tráfico que chega aos consumidores é feito pelo pequeno traficante. - Estudo canadense aponta aumento de 300% de esquizofrenia em usuários de maconha.

Dr. Emmanuel Fortes Silveira Cavalcanti – 3º Vice Pres. do Conselho Federal de Medicina - CFM (Cruz Azul, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - CFM tem decisão plenária de total objeção a liberação das drogas. - É nocivo a saúde e tem potencial de gerar dependência. - Causa enormes prejuízos a sociedade.
Senador Magno Malta (PL-ES) (Agência Senado, 2023), (Cruz Azul, 2023), (TVSenado, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Vai aumentar o crime. - Maconha medicinal é desculpa. - Nos países que legalizaram, a legalização gerou aumento da violência. - Colorado, Washington, Uruguai, Suécia, Holanda se arrependem da liberação.
Deputado Federal Otoni de Paula (MDB – RJ) (Cruz Azul, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Se a “guerra às drogas” fracassou, o caminho não é liberar, mas rever as estratégias. - A legalização não vai afastar o crime organizado do comércio de drogas.
Deputado Federal Ismael dos Santos (PSD – SC) (Cruz Azul, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - A Suécia recuou na liberação feita há 30 anos. - O uso da maconha afeta toda a sociedade. - Os países que liberaram as drogas estão pagando um preço caro. - O Uruguai teve um aumento de 30% na violência após a liberação. - Não há nenhum <i>case</i> de sucesso de liberação.
Deputado Federal Pastor Eurico (PL – PE) (Cruz Azul, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Legalizar não vai acabar com o tráfico.
Deputada Federal Delegada Ione Barbosa (Avante – MG) (Cruz Azul, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Não existe “droga melhor”. - 70% a 80% dos crimes estão relacionados às drogas.
Deputado Federal Sargento Gonçalves (PL – RN) (Cruz Azul, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - A droga não destrói só o indivíduo, mas a família e a sociedade.
Senadora Damares Alves (Republicanos – DF) (Cruz Azul, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - A maconha atualmente é modificada e mais forte.
Eduardo Cabral, ex-Diretor Nacional da Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (Cruz Azul, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - A vontade majoritária do povo é contra as drogas.
Rolf Hartmann – Pres. da Cruz Azul do Brasil (Cruz Azul, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Os países que liberaram tiveram aumento de encarceramento.
Edson Marcelo da Costa – Pres. da Confederação Nacional das Comunidades Terapêuticas (Cruz Azul, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - 75% da população é contra a descriminalização.
Roberto Lasserre – Coordenador Nacional do Movimento Brasil Sem Drogas (Cruz Azul, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - A droga influencia perversamente toda a sociedade. - Afeta a saúde pública e sobrecarrega o SUS.

	- Os países que legalizaram tiveram aumento de consumo e de criminalidade.
Senador Rodrigo Pacheco (PSD – MG) (CHRISTIAN, 2024) (CONECTAS, 2024).	- O usuário de drogas não pode ser tratado como traficante, mas que deve responder juridicamente pelo ilícito.
Deputado Estadual Cabo Bebeto (PL-AL) (Comunicação/ALE, 2024)	- Estudos apontam aumento de até 30% no vício em locais onde a droga foi liberada. - Maconha é porta de entrada para outras drogas. - Vai liberar o tráfico em pequenas quantidades.
Deputado Estadual Ricardo Nezinho (MDB -AL) (Comunicação/ALE, 2024)	- O uso da maconha é um trampolim para outras drogas.
Senador Efraim Filho (União-PI) (Agência Senado, 2024), (Ribeiro, 2024).	- A sociedade brasileira é favorável à criminalização do porte e posse de drogas. - O Estado não está preparado para o aumento da dependência. - Se você descriminalizar vai aumentar o consumo que vai aumentar a dependência. - A sociedade sofrerá consequências na saúde e segurança pública. - A droga só existe no tráfico, que vai se fortalecer. - Impactam a saúde pública. - Vai fortalecer o tráfico e financiar o crime organizado.
Dr. Sérgio de Paula Ramos - psiquiatra e psicanalista (Agência Senado, 2024).	- A proibição do uso diminui diretamente o consumo. - O consumo aumentou consideravelmente no Uruguai após a legalização.
Fábio Gomes de Matos - psiquiatra e professor da UFC (Agência Senado, 2024).	- Uso da maconha aumenta incidência de psicose entre os usuários.
Dr. Antônio Geraldo da Silva - Presidente da Associação dos Psiquiatras da América Latina (Apal) e representando a Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP) e Conselho Federal de Psiquiatria (CFP) (Agência Senado, 2024) (TVSenado, 2023), (Cruz Azul, 2023).	- A criminalização reduz o sofrimento das famílias e o adoecimento dos usuários. - A maconha causa esquizofrenia. - A segunda maior causa de suicídio é o uso e abuso de substâncias psicoativas. - Contribui para maior incidência de acidentes de trânsito e homicídios. - Não há quantidade segura de uso da maconha. - Onde vai comprar? No tráfico.

	<ul style="list-style-type: none"> - Drogas adoecem. - Maconha não é medicinal. - Uso causa transtornos mentais. - Liberação movida por interesse econômico.
José Teodoro Correia de Carvalho – Promotor de Justiça DFT (TVSenado, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - As drogas retiram a própria liberdade. - A alegação de que a “guerra as drogas” fracassou não significa que se deva deixar de proibir. - A quantidade não é o melhor critério para decidir se é usuário ou traficante. - Não existe usuário de drogas preso.
Célia Moraes – Coordenadora Comunidade Terapêutica Desafio Jovem, (TVSenado, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - A legalização vai trazer consequências devastadoras.
Reverendíssimo Frei Rogério Soares – Representante da Igreja Católica (TVSenado, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - A cocaína destrói um império, a maconha não permite que alguém construa um. - Vai se criar uma Cracolândia em todas as cidades. - O uso traz grandes consequências negativas. - O uso de substâncias psicoativas se dá em geral pela maconha.
Senador Efraim Filho (União – PB) (TVSenado, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - O tema envolve a proteção da família, das crianças. - Como descriminalizar o consumo se a produção e distribuição é crime equiparado ao hediondo? - A quantidade não é suficiente para diferenciar usuário e traficante. - Se legalizo o uso o consumidor terá que adquirir do tráfico. - A primeira consequência dos países que legalizaram foi o aumento do consumo. - Portugal teve um aumento de recaídas para dependência e overdose de 45% de 2020 a 2021. - Portugal teve aumento de furtos e depredações causados por dependentes químicos. - A ineficácia do Estado em combater não justifica descriminalizar. - Não basta descriminalizar, é preciso várias outras políticas públicas. - 70% a 80% da população é contrária a descriminalização.

Senador Esperidião Amin (PP-SC) (TVSenado, 2023).	- Mais de 80% da população não aprova liberação.
Senador Mauro Carvalho Jr. (União-MT) (TVSenado, 2023).	- A maconha é o trampolim para outras drogas mais sérias. - Brasil não tem maturidade para descriminalizar. - Não existe um programa de recuperação consistente do Governo Federal. - Se fizermos um plebiscito vamos ter 90% contra a descriminalização das drogas.
Senador Jorge Seif (PL-SC) (TVSenado, 2023).	- Não tem um país que descriminalizou que reduziu consumo, criminalidade e violência.
Senador Sérgio Moro (União-PR) (TVSenado, 2023).	- O fornecimento de drogas faz parte de uma cadeia organizada. - O critério objetivo para diferenciar usuário do traficante não funciona.
Senador Zequinha Marinho (Podemos-PA) (TVSenado, 2023).	- Mais de 80% da população é contra. - Os países que liberaram estão sofrendo, transformaram grande parte da população em “zumbis”.
Senador Astronauta Marcos Pontes (PL-SP) (TVSenado, 2023).	- A droga destrói o jovem, as famílias e a sociedade e financia o crime.
Senador Mecias de Jesus (Republicanos-RR) (TVSenado, 2023).	- A liberação vai gerar aumento da depressão, aumento do suicídio, destruição das famílias, aumento das vagas nas cadeias e nos leitos dos hospitais.
Senador Cleitinho (Republicanos-MG) (TVSenado, 2023).	- Não existe política pública que conseguiu resolver a crackolândia. - Mais de 90% da população é contra. - Descriminalizar vai fortalecer o crime organizado. - Onde o cidadão vai comprar?
Senador Izalci Lucas (PSDB-DF) (TVSenado, 2023).	- A população defende a criminalização.
Senador Alan Rick (União-AC) (TVSenado, 2023).	- Poucos são os que se recuperam. O índice de recuperação é muito baixo, a maioria volta para as drogas. - O povo brasileiro é contra. - A única instituição que vai se beneficiar é o tráfico.
Senador Styvenson Valentim (Podemos-RN) (Valentim, 2023).	- Só o problema social que vai causar neste país já não justifica a liberação. - Cada estado vai ter uma Crackolândia. - Vai aumentar o desemprego pois é justa causa.

	<ul style="list-style-type: none"> - É desconhecer o que é a droga dentro da sociedade. - Plantar é um risco, pois a gente não tem o controle de fiscalização. - Na Colômbia não foi bem aceito e está dando problema. A Holanda já repensa essa política. - A gente não consegue controlar o <i>vape</i>, vai controlar a droga?
Florentino Cardoso - Presidente da Associação Médica Brasileira (Abreu, 2015).	<ul style="list-style-type: none"> - Contrário ao uso de qualquer tipo de drogas. - Quem faz uso precisa ser tratado.
Marcelo Ribeiro - Diretor do Centro de Referência de Álcool, Tabaco e Outras Drogas (Abreu, 2015).	<ul style="list-style-type: none"> - País ainda é imaturo. - Não temos mercado regulamentado e nem mais modelos de tratamento da dependência.
Deputado Federal Antônio Bulhões (PRB-SP) (Donato, 2015).	<ul style="list-style-type: none"> - É extremamente perigoso para saúde. - <i>Cannabis</i> entorpecente mais consumida no mundo e causa dependência química. - Fumaça tem mais de 50 substâncias cancerígenas. - Uso está associado a distúrbios psiquiátricos - Ansiedade, psicose, piora do quadro de transtorno bipolar e dificuldades de memória. - Destroi a vida do indivíduo e da família. - Causa violência e prática de crime.
Conselho Federal de Medicina (CFM, 2015), (CFM, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - A não criminalização leva a percepção de que está liberado. - Vai aumentar número de usuários e dependentes e fortalecer o tráfico. - Não se pode falar em liberdade individual quando ela tem consequências devastadoras para o convívio familiar e social. -Hoje o consumo de drogas é o maior problema de saúde pública e segurança. - O uso de drogas está atrás da maioria dos latrocínios, homicídios por causas banais, dos acidentes de veículos e suicídios. - O uso de drogas leva a dependência química e doenças. -Não há exemplo nem evidência científica de que a descriminalização traz melhoria na qualidade de vida da população.

Projeto Brasil Sem Drogas (2019).	<ul style="list-style-type: none"> - Maconha é a droga mais consumida por adolescentes. - A maconha pode impactar o desenvolvimento do organismo dos adolescentes. - Causa queda expressiva no rendimento escolar. - Pode intensificar distúrbios mentais.
Cristiano Zanin – Ministro do STF (Veloso, 2023), (CNN, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Pode agravar o problema de saúde pública. - Pode colocar a vida do usuário em risco. - Para descriminalizar é preciso definir como será a oferta legalizada.
Wladimir Sérgio Reale – representante Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – Adepol (STF, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Levará a um crescimento exponencial no consumo. - Aumento dos dependentes. - Consequências danosas para toda sociedade.
David Azevedo - representante Associação Brasileira de Estudos do Alcool e outras Drogas – ABEAD (STF, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - O Estado pode intervir na autonomia individual.
Rosane Azevedo Ribeiro – representante da Central de Articulação das Entidades de Saúde – Cades (STF, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Descriminalização vai fortalecer o tráfico.
Cid Vieira Filho – advogado da Federação de Amor-Exigente - FEAE (STF, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Vai aumentar o consumo de drogas no país. - País não tem condições de tratar esses dependentes e seus familiares. - Vão surgir mais cracolândias.
Fernando Melo da Costa – advogado Associação Nacional Pró-Vida e Pró-Família (STF, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Trará consequências drásticas para a sociedade com aumento de violência e criminalidade.
Universal (CARDOSO, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do consumo, de overdose e criminalidade. - Experiência do Oregon não resolveu o problema da dependência química, aumento de crimes contra propriedade, violência armada e homicídios. - Não ocorreu o aumento de imposto esperado pois muitos ainda compram do tráfico. - Elevação dos gastos de saúde pública.
Raquel Gallinati – Diretora Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – Adepol (CARDOSO, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Preocupante em termos de saúde e segurança pública.

	<ul style="list-style-type: none"> - País já tem dificuldade de criar políticas efetivas de prevenção e tratamento de dependência. - Não há exemplos positivos. Portugal teve aumento de tráfico, consumo e overdose. - Na Holanda aumentou a dependência e não acabou com o mercado ilegal. - A legislação já prevê tratamento ao usuário que não é oferecido pelo Estado.
Fabício Rebelo – responsável Centro de Pesquisa em Segurança – Cepedes (Ribeiro, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Gera aumento de consumo e aumento de circulação criminosa de drogas e atividades periféricas relacionadas ao tráfico. - Aumento de detritos gerados pelo uso de drogas nas ruas. - Aumento nas taxas de crimes.
Coronel Fábio Cajueiro – PM-RJ (Ribeiro, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Os serviços públicos de saúde, segurança e educação são precários no país. - Descriminalizar não soma nada positivo. - Amplia o mercado para o narco negócio e a narcoguerrilha. - Multiplicação de pontos de venda e aumento de disputa por pontos.
Argumentos STF (Negromonte, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Pode levar ao aumento do consumo. - Pode normalizar o consumo com consequências adversas à saúde pública como aumento de problemas de saúde mental e física. - Não vai eliminar o mercado ilegal, podendo fortalecê-lo. - O aumento do consumo pode gerar consequências sociais e econômicas. - Pode gerar impacto nas famílias e sociedade.
Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB (Negromonte, 2023).	<ul style="list-style-type: none"> - Prejudica a estrutura familiar e social. - Uso associado à inúmeras doenças físicas e mentais. - Pode intensificar o tráfico e comércio.
André Mendonça – Ministro STF (CNN, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - Falso senso comum de que maconha não faz mal.
Nunes Marques – Ministro STF (CNN, 2024).	<ul style="list-style-type: none"> - As drogas são um perigo que precisam ser afastadas do ambiente social brasileiro.

Tema 506 - Tipicidade do porte de droga para consumo pessoal.

Há Repercussão?

Sim

Relator(a):

MIN. GILMAR MENDES

Leading Case:

RE 635659

Descrição:

Recurso extraordinário, em que se discute, à luz do art. 5º, X, da Constituição Federal, a compatibilidade, ou não, do art. 28 da Lei 11.343/2006, que tipifica o porte de drogas para consumo pessoal, com os princípios constitucionais da intimidade e da vida privada.

Tese:

1. Não comete infração penal quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, a substância cannabis sativa, sem prejuízo do reconhecimento da ilicitude extrapenal da conduta, com apreensão da droga e aplicação de sanções de advertência sobre os efeitos dela (art. 28, I) e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo (art. 28, III); 2. As sanções estabelecidas nos incisos I e III do art. 28 da Lei 11.343/06 serão aplicadas pelo juiz em procedimento de natureza não penal, sem nenhuma repercussão criminal para a conduta; 3. Em se tratando da posse de cannabis para consumo pessoal, a autoridade policial apreenderá a substância e notificará o autor do fato para comparecer em Juízo, na forma do regulamento a ser aprovado pelo CNJ. Até que o CNJ delibere a respeito, a competência para julgar as condutas do art. 28 da Lei 11.343/06 será dos Juizados Especiais Criminais, segundo a sistemática atual, vedada a atribuição de quaisquer efeitos penais para a sentença; 4. Nos termos do § 2º do artigo 28 da Lei 11.343/2006, será presumido usuário quem, para consumo próprio, adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, até 40 gramas de cannabis sativa ou seis plantas-fêmeas, até que o Congresso Nacional venha a legislar a respeito; 5. A presunção do item anterior é relativa, não estando a autoridade policial e seus agentes impedidos de realizar a prisão em flagrante por tráfico de drogas, mesmo para quantidades inferiores ao limite acima estabelecido, quando presentes elementos que indiquem intuito de mercancia, como a forma de acondicionamento da droga, as circunstâncias da apreensão, a variedade de substâncias apreendidas, a apreensão simultânea de instrumentos como balança, registros de operações comerciais e aparelho celular contendo contatos de usuários ou traficantes; 6. Nesses casos, caberá ao Delegado de Polícia consignar, no auto de prisão em flagrante, justificativa minudente para afastamento da presunção do porte para uso pessoal, sendo vedada a alusão a critérios subjetivos arbitrários; 7. Na hipótese de prisão por quantidades inferiores à fixada no item 4, deverá o juiz, na audiência de custódia, avaliar as razões invocadas para o afastamento da presunção de porte para uso próprio; 8. A apreensão de quantidades superiores aos limites ora fixados não impede o juiz de concluir que a conduta é atípica, apontando nos autos prova suficiente da condição de usuário.