

ESCOLHAS MORAIS E EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS NO DEBATE SOBRE POLÍTICA DE DROGAS

Maurício Fiore¹

1 INTRODUÇÃO

Uma premissa básica para a qualificação do debate sobre política de drogas é a demarcação mais exata do seu objeto. Defende-se que esse objeto é, basicamente, o planejamento e a avaliação dos papéis desempenhados pelo Estado diante do fenômeno do consumo de substâncias capazes de alterar o funcionamento neuropsíquico chamadas, há algum tempo, de drogas.² Essa premissa baseia-se no reconhecimento de que o fenômeno do uso de drogas é muito mais amplo e historicamente precedente à política de drogas. As drogas e seus usos nunca estiveram apartados daquilo que chamamos de maneira genérica e sociologicamente controversa de sociedade, e, assim, a eles foram atribuídos sentidos e prescrições diversas.

Somente quando a forma de organização contemporânea primordial, o Estado, consolida-se e passa a ocupar papel relevante no conjunto de prescrições formais estabelecidas para lidar com a historicamente recente “questão das drogas” é que podemos falar de políticas de drogas.³ Ou seja, ao demarcar o campo da política de drogas, evitamos uma confusão entre Estado e sociedade cujos resultados são bastante empobrecedores para o debate, seja na perspectiva acadêmica, seja na construção política mais direta. E, ao se demarcar essa diferença, não se busca exagerar o papel do Estado; ao contrário, reconhece-se que as drogas e seus usos, como atos sociais e morais, tanto extrapolam as capacidades prescritivas do Estado quanto moldam essa prescrições por meio de ações políticas diretas e indiretas.

O objetivo deste artigo é apresentar, em um formato sintético, alguns pontos de tensão entre as evidências científicas e as escolhas políticas no debate sobre drogas no contexto no qual o paradigma proibicionista, ainda hegemônico, vem se enfraquecendo.

2 O PARADIGMA PROIBICIONISTA E SEUS PRESSUPOSTOS

Há uma extensa literatura sobre a instituição do paradigma que se tornou internacionalmente hegemônico na regulação estatal sobre a questão das drogas e que ficou conhecido como proibicionismo. Uma das características históricas mais fundamentais para sua compreensão é que ele limitou as prescrições formais dos Estados a um conjunto específico de substâncias psicoativas, justamente aquelas que ficaram conhecidas na linguagem comum como drogas.⁴ O importante, para os fins deste artigo, é que o paradigma proibicionista baseou-se em dois pressupostos lógicos: *i*) o uso de determinadas substâncias é intrinsecamente danoso para o indivíduo e para a sociedade e, portanto, o Estado tem mandato jurídico para impedi-lo; e *ii*) estabelecido o impedimento jurídico do consumo, a melhor forma de evitá-lo é perseguir criminalmente produtores, distribuidores e, sob algumas especificidades, consumidores dessas substâncias.

1. Antropólogo, pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e editor da *Platô: Drogas e Políticas*, publicação científica da Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD).

2. Para uma discussão mais alongada sobre o conceito de drogas e seus usos no debate público, ver Fiore (2007).

3. Evidentemente, isso não significa que as relações políticas não estavam presentes, mas apenas que a instituição social de uma “questão das drogas” e a subsequente formalização de papéis estatais sobre ela significam uma mudança fundamental.

4. Opioides, notadamente a heroína, a cocaína e a maconha, foram os objetos principais de formulação do paradigma. Para uma discussão um pouco mais detida da literatura, ver Fiore (2012).

Dos fatores históricos que, com diferentes pesos, explicam o fortalecimento do paradigma proibicionista ao longo do século XX, é possível dizer que muitos seguem vigorosos para sua manutenção nas duas décadas desse século: aversão moral e religiosa à alteração de consciência; temor dos danos associados ao uso de drogas – notadamente a dependência; interesses econômicos e geopolíticos; e distribuição desigual da influência política em sociedades cortadas por clivagens econômicas e étnico-raciais. Outros poderiam ser elencados e nenhum responde, isoladamente, à consolidação do paradigma proibicionista como resposta estatal à questão das drogas.

Sem o primeiro pressuposto do paradigma proibicionista, a interdição do uso em nome do bem individual e coletivo está assentada em um valor moral de sobreposição da sociedade ao indivíduo, por meio da prescrição formal do Estado. As evidências de que essa prática é ou pode ser danosa estão em um outro ponto do debate, justamente porque os usos de drogas são práticas sociais complexas, que não se limitam a um desejo voluntário de autodano ou dano alheio. Exemplificando de forma mais prática, não é necessária uma investigação científica aprofundada para saber que colidir um veículo automotor em alta velocidade a uma parede provocará um dano à pessoa que o guia e a quem lhe estiver próximo. Mas o Estado prescinde de proibir que se causem acidentes, limitando-se a vetar condutas que aumentam a chance de eles ocorrerem, como a extrema aceleração. A interdição do consumo de drogas assume esse ato como o próprio dano, e não o aumento de sua possibilidade, para ficar apenas em um exemplo.

Esse é um dos efeitos do paradigma proibicionista no debate das evidências sobre drogas, que não vemos em outros temas. Não se considera a vedação completa da circulação de carros por conta da inevitável ocorrência de acidentes. Mas, com as drogas, os contendores terminam por concentrar esforços na demonstração de que as drogas são ou não danosas, para que se defina se alguém poderá consumi-las. As fissuras no paradigma proibicionista, que se propagam internacionalmente, fizeram florescer perspectivas muito mais interessantes sobre a complexidade do papel das drogas nas sociedades humanas, e de como minorar os danos a elas associados. Progressivamente nos livramos, seja no âmbito da ciência, seja no debate político, da estéril pergunta “drogas são boas ou ruins?”.

3 O ESTADO ENTRE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ESCOLHAS POLÍTICAS

O Estado não se isola de prescrições morais mais amplas da sociedade em que está inserido. O álcool, por exemplo, amplamente consumido e historicamente normalizado, é objeto de regulações estatais muito menos restritas do que a cocaína, droga ligada a significados sociais mais negativos. Dinamicamente, a amplitude do consumo e a média geral da percepção sobre as drogas retroalimentam as políticas sobre o tema.

À dinâmica entre as diferentes prescrições morais e as resistências a elas somam-se a atores que falam a partir de outros espaços sociais. Poderiam ser citadas, por exemplo, as organizações religiosas, que participam diretamente na formulação e na disseminação de prescrições a respeito das drogas e de seus usos. Mas, para fins deste artigo, chamo a atenção para o campo científico, cujo papel tem sido mais e mais relevante no debate sobre drogas, na medida em que um de seus requisitos é a busca permanente pela objetividade e pela minimização de vieses de natureza moral ou subjetiva. A profusão de pesquisas e dados, que eram escassos até bem pouco tempo, permitiu avanço inédito na compressão dos mais variados aspectos do uso de drogas.

Tornou-se um chavão do debate, entretanto, colocar-se “ao lado” das evidências – algo que não é exclusivo a esse tema, é verdade. As discordâncias são associadas a posições ideológicas distantes das

evidências.⁵ Esquemáticamente, a acusação contra aqueles que querem a mudança no atual paradigma proibicionista – o que ficou conhecido como campo antiproibicionista – é a de que se baseiam em uma defesa ideológica do consumo de drogas, e não na produção do bem coletivo, muitas vezes porque são eles próprios consumidores ou “simpatizantes”. Já aos defensores da manutenção da repressão formal rígida a quem produz, vende ou mesmo usa drogas é imputada a ideologia oposta, o conservadorismo de origem moralista, também ignorante das evidências dos danos causados pela proibição aos usuários e não usuários.

Assumindo o risco de um excesso retórico, é possível dizer que ambas as acusações procedem, menos porque um dos lados seja detentor de alguma pureza racional e desinteressada capaz de afastar vícios ideológicos, e mais porque a discussão sobre política de drogas não pode se encerrar em evidências científicas: o debate sobre políticas de drogas, como o termo deveria, por si só, demonstrar, é um debate político. Não há evidências científicas, por robustas que sejam, capazes de definir as políticas “corretas”. Os dados e as demonstrações factuais são fundamentais para que análises racionais e realistas sejam logicamente sustentadas, mas políticas são construídas por entre valores e escolhas morais.

Por isso mesmo, como dito anteriormente, convém não confundir escolhas morais com moralismo. A não aceitação do uso de drogas como prática normalizada é um fenômeno social a ser investigado e discutido sob diversas perspectivas, mas sempre sob uma perspectiva democrática do Estado, orientada pelos preceitos da tolerância. Ao mesmo tempo, os diversos usos de drogas e os significados que atribuímos a eles são atos morais, e, informalmente, as sociedades continuarão a julgar essa conduta. O problema é quando ocorre uma colonização da política de drogas por valores morais radicais, que ignoram os limites do Estado democrático e, assim, reduzem a discussão. Que temas como aborto, drogas e orientação sexual sejam frequentemente classificados como “morais”, ou de “costumes”, é um sintoma da confusão entre Estado e sociedade. Mas esse fenômeno é tão estranho quanto ignorar o que há de escolha moral, quando discutimos temas que são considerados “técnicos”, como os sistemas tributário e previdenciário.

Nas últimas duas décadas, o conhecimento produzido a respeito das drogas, dos seus usos e das consequências da intervenção, ou omissão, dos Estados sobre eles – da política de drogas, portanto – evoluiu drasticamente. Isso permitiu que variáveis antes ignoradas pudessem orientar as escolhas políticas para além de um único critério, como o “funciona ou não funciona”. As perguntas colocadas para nortear a avaliação da política de drogas tornaram-se mais numerosas e mais complexas, tanto do ponto de vista técnico quanto do ponto de vista político. Por exemplo, é cada vez menos aceitável limitar os impactos relacionados à proibição de uma substância como a maconha, na saúde pública, unicamente ao universo de seus usuários. Assim, o possível aumento da prevalência, da quantidade e da potência da maconha consumida, que seriam decorrência da aceitação legal de seu consumo, devem ser considerados tanto quanto as evidências sobre a violência a que estão submetidos, por conta dos conflitos e da repressão ao comércio dessa e de outras drogas, enormes contingentes populacionais que residem ou circulam por locais mais vulneráveis.

Um bom exemplo da tentativa de ampliar os critérios normativos de avaliação em política de drogas foi proposto por Rogeberg *et al.* (2018). Com o objetivo de comparar políticas mais ou menos restritivas para o álcool e para a maconha, os autores propuseram um conjunto de critérios instigante para avaliar políticas de drogas, tanto aquelas em vigor quanto as que se encontram em fase de planejamento, antecipando consequências esperadas de acordo com as evidências disponíveis.

5. O autor desenvolveu mais esse ponto em Fiore (no prelo).

Os autores dividiram essas variáveis em sete domínios, que, por sua vez, dividem-se em dois ou mais aspectos, apresentados no box 1.

BOX 1
Critérios políticos para avaliação de política de drogas

Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • redução de danos aos usuários; • redução de danos aos não usuários; • promoção de mudança de hábito para consumo de substâncias/formas de uso menos danosas; • encorajamento do cuidado e do tratamento; • melhora a qualidade das drogas consumidas.
Social	<ul style="list-style-type: none"> • promoção/missão da educação sobre drogas; • promoção/missão do uso terapêutico/medicinal; • promoção/missão de pesquisas científicas; • proteção aos direitos humanos; • proteção à liberdade individual; • promoção da coesão comunitária; • promoção da coesão familiar.
Político	<ul style="list-style-type: none"> • apoio à segurança e ao desenvolvimento internacional; • redução da influência da indústria.
Público	<ul style="list-style-type: none"> • promoção do bem-estar coletivo; • proteção de crianças e jovens; • proteção dos mais vulneráveis; • respeito à liberdade cultural e religiosa.
Crime	<ul style="list-style-type: none"> • redução da criminalização de usuários; • redução da capacidade financeira de redes criminais; • redução de crimes violentos; • redução de crimes corporativos; • prevenção de crime organizado.
Economia	<ul style="list-style-type: none"> • geração de ganhos fiscais; • diminuição de dispêndios públicos.
Custos	<ul style="list-style-type: none"> • custo de implantação da política; • custo de manutenção da política.

Fonte: Adaptado e traduzido por Rogeberg *et al.* (2018).

Desnecessário dizer que esses critérios políticos poderiam ser diferentes, caso outras substâncias e outros contextos estivessem em análise. E que, por ser político, o critério se faz a partir de alguns pressupostos (acredita-se que o mais óbvio deles é a não criminalização dos usuários, considerado um valor *sim próprio*). Sua apresentação aqui tem o objetivo de salientar como a ampliação do repertório de critérios qualifica o debate. Eles não servem, no entanto, como uma fórmula capaz de, por meio de processo aritméticos, definir a melhor política a seguir. Os próprios autores ponderaram esses critérios de maneira diversa, e o peso político de cada um deles é, de fato, peculiar. Alguns estão ligados diretamente à viabilidade da implementação de uma política, com seus custos financeiros e burocráticos. Outros são de difícil mensuração e acentuado peso político, como a proteção de crianças e de adolescentes e a redução de crimes violentos.

Também é necessário considerar – e isso ajuda-nos a pensar a natureza do planejamento em política de drogas – que esses critérios permitem avaliações ambíguas, ou que apresentam resultados simultaneamente opostos. Por exemplo, no critério de “promoção da coesão social”, os prejuízos relacionados a uma política menos restritiva de acesso ao álcool, nos conflitos interpessoais, devem

ser considerados ao lado do papel historicamente relevante do consumo dessa substância na produção de coesão em congaçamentos e rituais de sociabilidade.

O exemplo da política sobre o álcool serve-nos para retomar as sutilezas das diferenças entre Estado e sociedade, na construção de valores sociais mais amplos atribuídos ao consumo de drogas. A convivência entre aqueles que manifestam aversão radical ao consumo de bebidas alcóolicas e grupos numerosos de pessoas, que bebem cotidianamente, será exposta às políticas de drogas da mesma forma, o que requer estratégias específicas para, por um lado, diminuir a grande quantidade de danos associados ao álcool, mas, por outro, não promover estigmatização e intolerância contra quem o consome. Além disso, há fatores econômicos e sociais envolvidos, o que impede que, para cada um desses critérios, consiga-se um “ótimo” de soma zero. Chega-se, contudo, a opções políticas que implicarão custos a cada ganho alcançado.

Ainda no exemplo do álcool, o conjunto de políticas conhecido como controles ambientais – que envolve a limitação da publicidade e a forte tributação no ciclo econômico das bebidas – tem como objetivo direto diminuir a “normalização” do ato de beber, buscando evitar a experimentação precoce e a quantidade consumida. No entanto, as consequências e as respostas dos atores envolvidos nunca estarão, ao menos em uma desejável perspectiva democrática do Estado, sob controle. Estratégias adaptativas de agentes econômicos e alterações nas dinâmicas culturais são desafiadoras aos critérios avaliativos em políticas para o álcool e para qualquer outra droga.

Reconhecer esses limites da política de drogas, ao contrário do que a primeira impressão pode sugerir, implica o seu fortalecimento. A permanente reavaliação de políticas deve respeitar as peculiaridades de cada substância e manter instrumentos flexíveis, como um rápido olhar sobre o panorama de regulação do tabaco e da maconha pode indicar. O tabaco passou praticamente incólume a qualquer tentativa de regulação estatal mais estrita até as últimas décadas do século passado, o que é explicável, em grande parte, pela capacidade de ingerência política de seus principais agentes econômicos, que buscaram fazer do seu uso um consumo de massa. Em pouco tempo, as mortes relacionadas ao consumo de tabaco tornaram-se internacionalmente epidêmicas. As respostas estatais recentes, parte de um esforço internacional, implementaram medidas restritivas e disseminaram informações acerca dos riscos envolvidos no consumo de cigarros. Ao mesmo tempo, e não apenas como resultado das medidas formais, a percepção sobre o tabaco vem se deteriorando. Assim, os desafios que se apresentam agora já não são os mesmos de trinta anos atrás.

Com a maconha acontece como que o inverso. Depois de ser exageradamente proscrita formalmente pelas políticas estatais, a maconha, mesmo que ilícita na grande maioria dos países do mundo, está sendo socialmente “normalizada”. Três países já a regulamentaram de diferentes maneiras, e é especialmente interessante o exercício de comparação entre eles. Mas um pressuposto normativo se impõe: não permitir que algo parecido com o tabaco do século XX aconteça com a maconha no século XXI, evitando-se, contudo, que algo parecido com o que foi feito com a maconha no século XX seja feito ao tabaco no século XXI.⁶

4 A SUPERAÇÃO DO PROIBICIONISMO EM CONTEXTOS DESIGUAIS

Escapava aos objetivos deste artigo empreender uma defesa de uma ou outra política de drogas, mas se supõe que minha posição a respeito do paradigma proibicionista tenha se delineado. O proibicionismo é exemplo de política de drogas baseada em escolhas morais autoritárias e pouco tolerantes, sustentada

6. Fischer *et al.* (2017) revisaram o que há de evidências disponíveis sobre danos associados ao consumo de maconha para qualificar o debate sobre modelos de regulação.

por poucas evidências confiáveis. Este artigo limita-se a comentar dois aspectos especialmente perversos desse paradigma. Em primeiro lugar, ele aciona uma divisão simplista entre as substâncias, separando-as basicamente em dois tipos: proibidas e permitidas. Colonizado pela agenda moral que sustenta a proibição desde o seu início, o Estado termina por emular, em sua política, a divisão entre droga boa e droga ruim, oferecendo como resposta para as primeiras uma regulação normalmente mais frouxa (o caso do álcool no Brasil é exemplar), e a radical proibição para as segundas. Impede, assim, que matizes menos radicais, que não ignoram os danos potenciais das drogas, possam ser consideradas, de fato, no debate.

Em segundo lugar, a história do paradigma proibicionista, como muitas das políticas públicas implementadas pelos Estados, fez-se por uma apropriação desigual do *locus* de decisão política pelos diferentes atores sociais, não obstante sua formalização representativa. Dessa forma, as consequências das políticas de drogas são avaliadas a partir de pesos políticos muito desiguais. Exemplo mais dramático dessa desigualdade é a banalização da vitimização fatal e do encarceramento precoce de populações que residem em zonas pobres e periféricas do país, grande parte delas sob a justificativa da repressão ao tráfico, ou sob a égide arbitrária dos seus controladores. A minimização dos danos relacionados ao consumo dessas substâncias hoje ilícitas é um objetivo inescapável de qualquer política, mas a urgência de se reavaliar o atual modelo teria outro apelo, caso as vítimas fossem brancas e moradoras de bairros de classes média e alta. Nos Estados Unidos, a comparação entre o crescimento do uso de *crack* nos anos 1980 e 1990 e a explosão de mortes por overdose de opioides na década atual é um bom exemplo de mobilização desigual da opinião pública. Enquanto no primeiro caso, em que a comunidade negra era o grupo populacional sobrerrepresentado entre consumidores, a demanda foi prioritariamente por ações criminalizantes, a vitimização preponderante de brancos, por conta do uso descontrolado de opioides, tem despertado de maneira muito mais frequente cobranças públicas, sob a perspectiva do controle e do cuidado em saúde pública.

O engajamento político e acadêmico no processo histórico de substituição do paradigma proibicionista, cuja inexorabilidade torna-se, dia após dia, mais evidente, deveria pautar-se pela não repetição de seus pressupostos autoritários e de seus critérios simplistas, mas por uma perspectiva política abrangente e sensível à diversidade e, principalmente, à desigualdade na distribuição de seus efeitos.

REFERÊNCIAS

FIGLIARELLI, M. **Uso de “drogas”**: controvérsias médicas e debate público. Campinas: Ed. Mercado de Letras, 2007.

_____. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. **Novos Estudos Cebrap**, n. 92, p. 9-21, 2012.

_____. A política do debate sobre política de drogas. In: NETTO, F.; BASTOS, F. I. (Orgs.). **Maconha**: usos, políticas e interfaces com a saúde e direitos. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, no prelo.

FISCHER, B. *et al.* Lower-risk cannabis use guidelines: a comprehensive update of evidence and recommendations. **American Journal of Public Health**, v. 107, n. 8, p. 1-12, 2017.

ROGEBERG, O. *et al.* A new approach to formulating and appraising drug policy: a multi-criterion decision analysis applied to alcohol and cannabis regulation. **International Journal of Drug Policy**, v. 56, p. 144-152, 2018.