



associação
brasileira de
jurimetria

Avaliação do Impacto de Critérios Objetivos na Distinção Entre Posse para Uso e Posse para Tráfico

Um estudo Jurimétrico

Associação Brasileira de Jurimetria

02 de abril de 2019

Conteúdo

1	Introdução	13
1.1	Questões norteadoras	15
1.2	Objetivo	17
1.3	Levantamento bibliográfico	17
1.3.1	Utilização de critérios objetivos	17
1.3.2	Impactos da descriminalização	18
1.3.3	Vantagens e desvantagens de critérios objetivos	20
1.3.4	Metodologia de construção dos cortes	21
2	Metodologia	23
2.1	Bases de dados	23
2.1.1	Recortes na base do RDO	25
3	Resultados	28
3.1	Os impactos da nova lei	28
3.2	Padrões gerais de apreensão	33
3.3	Impacto dos critérios objetivos	38
3.3.1	Obtenção de valores ótimos	40
3.3.2	Exposição nas subpopulações	43

4	Considerações finais	46
	Apêndice	47
A	Critérios de distinção entre traficantes e usuários ao redor do mundo	48
B	Outros padrões de crime	50
C	Análise crítica do registro oficial	57
C.1	Elementos de prova	57
C.2	Quantidades	58

Lista de Tabelas

3.1	Quantidades medianas dos entorpecentes apreendidos em ocorrências por porte para uso e para tráfico no estado de São Paulo, desconsiderando registros inutilizáveis.	34
3.2	Distribuição dos tipos de locais das apreensões separadas pela ausência de suspeitos homens. . . .	36
3.3	Critérios ótimos para Maconha.	42
3.4	Critérios ótimos para Cocaína.	42
3.5	Critérios ótimos para Crack.	43
A.1	Critérios de distinção entre traficantes e usuários ao redor do mundo. Dados obtidos em (Rosmarin e Eastwood, 2012).	49
B.1	Medianas das quantidades de drogas tipificadas como porte separadas por tipo de droga e por grau de instrução dos suspeitos.	51
B.2	Medianas das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e por grau de instrução dos suspeitos.	51
B.3	Medianas das quantidades de drogas tipificadas como porte separadas por tipo de droga e pela cor dos supeitos.	52
B.4	Medianas das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e pela cor dos supeitos.	52
B.5	Medianas das quantidades de drogas tipificadas como porte separadas por tipo de droga e pela idade dos supeitos.	54
B.6	Medianas das quantidades de drogas tipificadas como trafico separadas por tipo de droga e pela idade dos supeitos.	54

C.1 Distribuição da quantidade de dinheiro apreendida nos boletins da amostra.	58
C.2 Objetos apreendidos nos boletins de ocorrência da amostra (mais de um objeto pode ser apreendido numa mesma ocorrência).	58
C.3 Distribuição das formas da droga apreendida nos boletins de ocorrência da amostra.	60
C.4 Casos com quantidade de droga omissa ou nula no registro oficial, mas com quantidades registradas nos boletins de ocorrência da amostra.	63

Lista de Figuras

1.1	Percentual de encarcerados por tráfico sobre o total de encarcerados entre 2005 e 2013. Fonte: Departamento Penitenciário Nacional.	13
1.2	Diagrama das questões norteadoras deste estudo.	15
2.1	Bases de dados da pesquisa	24
2.2	Comparação entre número de ocorrências registradas no RDO e o número de ocorrências disponíveis no site da SSP de São Paulo.	26
2.3	Distribuições das unidades das drogas apreendidas separadas por tipo de droga e por ano, base SSP-SP.	27
3.1	Séries temporais de apreensões por porte e tráfico por mês em São Paulo. Os dados dos municípios foram obtidos do site da SSP e agregados para cômputo dos totais por mês. A série abrange o período entre janeiro de 2002 e setembro de 2017.	30
3.2	Impactos estimados da Nova Lei por município.	32
3.3	Mapa dos municípios de São Paulo discriminando o impacto da Nova Lei. Os municípios em azul são aqueles em que a análise estatística não leva a concluir que houve qualquer tipo de impacto da Nova Lei. Os municípios em vermelho são aqueles em que a análise apontou para o aumento de apreensões por tráfico e diminuição das apreensões por porte. Os municípios em verde são aqueles em que aconteceu o contrário.	33
3.4	Panorama geral das apreensões de entorpecentes em São Paulo.	35
3.5	Medianas das quantidades apreendidas separadas por tipo de crime, tipo de droga, tipo de local e ausência de suspeitos homens.	37

3.6	Medianas das quantidades de drogas em apreensões por tráfico e por porte separadas ocorridas em São Paulo capital separadas pela delegacia seccional.	38
3.7	Riscos calculados em função da escolha da quantidade limítrofe.	40
3.8	Valores ótimos calculados para $a=1$ usando critérios da isonomia e da razoabilidade.	42
3.9	Quantidades limítrofes ótimas se fossem reavaliadas ano a ano.	43
3.10	Riscos calculados em apreensões de acordo com sexo e tipo de estabelecimento, considerando que as quantidades limítrofes seriam 10g para maconha, 5g para cocaína e 3g para crack.	44
3.11	Riscos calculados em apreensões de acordo com delegacia, considerando que as quantidades limítrofes seriam 10g para maconha, 5g para cocaína e 3g para crack.	45
B.1	Medianas das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e por grau de instrução dos suspeitos.	51
B.2	Distribuição das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e grau de instrução dos suspeitos.	52
B.3	Medianas das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e pela cor dos suspeitos.	53
B.4	Distribuição das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e cor dos supeitos.	54
B.5	Medianas das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e pela idade dos suspeitos.	55
B.6	Distribuição das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e idade dos suspeitos	56
C.1	Distribuição do tipo de drogas apreendidas nos boletins de ocorrência da amostra.	59
C.2	Relação entre as pesagens oficiais e as pesagens descritas no boletim de ocorrência da amostra desconsiderando os casos atípicos.	60
C.3	Quantidade de pinos ou eppendorfs apreendidos versus quantidade registrada no RDO considerando a amostra de apreensões de tráfico no estado de São Paulo.	61
C.4	Conversão de porções.	62

C.5	Comparação entre a distribuição de quantidades de drogas na amostra nos casos em que o registro oficial é zero e distribuição de quantidades de drogas no registro oficial desconsiderando os zeros.	64
C.6	Comparação entre a distribuição de quantidades de drogas corrigidas na amostra nos casos em que o registro oficial é zero e a distribuição de quantidades de drogas no registro oficial desconsiderando os zeros, para tráfico.	65
C.7	Comparação entre a distribuição de quantidades de drogas corrigidas na amostra nos casos em que o registro oficial é zero e a distribuição de quantidades de drogas no registro oficial desconsiderando os zeros, para porte.	66

Equipe

Desenvolvido pela Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ)

Coordenação

- Marcelo Guedes Nunes
- Fernando Corrêa
- Julio Trecenti

Pesquisadores

- José de Jesus Filho
- Yasmin Abrão Pancini Castanheira

Parceiros

- Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP-MG)

Estagiária

- Milene Farhat

Agradecimentos

Este estudo não seria possível sem as contribuições de alguns colaboradores. Agradecemos ao professor Armando Rovai pelas discussões e valiosos comentários sobre as versões preliminares do relatório. Agradecemos à Secretaria de Segurança Pública de São Paulo pelo excelente atendimento e diligência na disponibilização da base de dados e outras informações importantes para condução da pesquisa. Agradecemos à Plataforma Brasileira da Política de Drogas pela fundamental avaliação crítica dos resultados preliminares da pesquisa. Agradecemos ao Instituto Sou da Paz pela colaboração nas análises de consistências das bases de dados e comentários no decorrer da pesquisa.

Sumário executivo

Este relatório apresenta os resultados de uma pesquisa empírica para avaliar o impacto potencial da utilização no Brasil de critérios objetivos para distinção entre posse de drogas para uso e para tráfico. Para tanto, a pesquisa analisou os boletins de ocorrência lavrados pela Polícia Civil de São Paulo sob a égide da Nova Lei. Os padrões de crime identificados permitem sugerir critérios de corte e projetar cenários de aplicação de uma nova política baseada em critérios objetivos. A pesquisa concluiu que a quantidade de drogas, se utilizada como critério de distinção, causaria impacto em cerca de 20% dos crimes, sejam eles tráfico ou porte, e que seu impacto não seria uniforme em todas as subpopulações de criminosos, sugerindo que outros elementos das circunstâncias da apreensão também devam ser relevantes na classificação. Abaixo se encontram os principais achados da pesquisa e um resumo da metodologia.

Objetivo do estudo:

- Caracterizar os padrões de apreensão de drogas.
- Investigar a necessidade de utilizar critérios objetivos para distinção de porte de drogas para uso e para tráfico.
- Mensurar o impacto do uso de critérios objetivos.

Dados:

- Registro Digital de Ocorrências (RDO) da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP-SP)
 - Apreensões de drogas em ocorrências tipificadas como tráfico ou porte de entorpecentes
 - 2010 a 2017
- Números agregados de ocorrências obtidos diretamente do portal da SSP-SP
 - 2002 até o ano de 2016, agregados por municípios

Resultados:

- No geral, não identificamos aumento significativo das apreensões por porte nem redução nas apreensões por tráfico no estado de São Paulo após a vigência da atual política de drogas.
- Em alguns municípios, entretanto, outros fenômenos foram observado. Na capital do estado, a nova política implicou num aumento de 50% no número de apreensões por tráfico e uma redução significativa no número de apreensões por porte.
- A quantidade de drogas é um elemento relevante para a tipificação temporária do fato efetuada pela autoridade policial ao lavrar o boletim de ocorrência.
- A tipificação temporária do fato como tráfico de drogas varia conforme a região do estado. Na capital paulista, a classificação como tráfico exercida pela autoridade policial ocorre diante de apreensões de quantidades entre 20g e 40g, a depender da região da cidade.
- Uma vez que a lei não definiu um corte na quantidade para distinguir o uso do tráfico, esta operação é exercida pela autoridade policial no momento da lavratura do boletim de ocorrência.
- A valoração sobre a quantidade de drogas no geral é suficiente para classificar o suspeito como traficante ou como usuário, considerando a relativa raridade de outros elementos de prova, e está sob a discricionariedade policial.
- Na capital, são considerados tráfico de drogas tipicamente o porte de 33g de cocaína, 17g de crack e 51,2g de maconha.
- No estado, são considerados tráfico de drogas tipicamente o porte de 20g de cocaína, 9g de crack e 32,1g de maconha.
- Critérios objetivos pra distinção poderiam ser uma forma de reduzir a discricionariedade e definir fronteiras claras para a descriminalização ou qualquer outra reformulação da atual política de drogas.
- A utilização de critérios objetivos, por outro lado, pode gerar dois outros tipos de distorções: criminalizar usuários e ser leniente com traficantes.
- Tomando como base as classificações temporárias definidas pelas autoridades policiais, é possível propor valores de corte ideais que balanceiam os dois tipos de injustiças.
- Os valores de corte variam conforme i) premissas de cálculo; ii) a razão de importância dos dois tipos de injustiça e iii) o tipo de droga.

- A título de exemplo: em um dos nossos modelos, adotar 25g como uma quantidade limítrofe para diferenciação entre traficantes e usuários de maconha equivale a considerar que um usuário indiciado incorretamente é equivalente à leniência com três traficantes.
- Dependendo das premissas adotadas, os valores de corte para maconha variam entre 7g (mais conservador) e 26g (menos conservador).
- Os critérios mais moderados apontam para critérios de separação de posse para uso e posse para tráfico entre 10g e 15g.
- A utilização de critérios objetivos para classificar porte e tráfico gera impactos distintos nos perfis sociais. Um exemplo de subpopulação severamente impactada por uma aplicação literal do critério seria o das mulheres portando cocaína em estabelecimentos prisionais.
- Os valores de corte ideais também variam ao longo do tempo. Idealmente, os valores devem ser recalculados periodicamente para maior adequação à realidade.

Capítulo 1

Introdução

No Brasil, a população de presos por tráfico de drogas chega a mais de 150.000 pessoas, um terço de toda a população prisional. Desde a criação da Lei 11.343 de 2006 (Nova Lei), que instituiu uma nova política de drogas, a proporção de presos por tráfico saltou de 15,5% em 2007 para 25,5% em 2013 (Figura 1.1), ao mesmo tempo em que a população prisional cresceu em 80%.

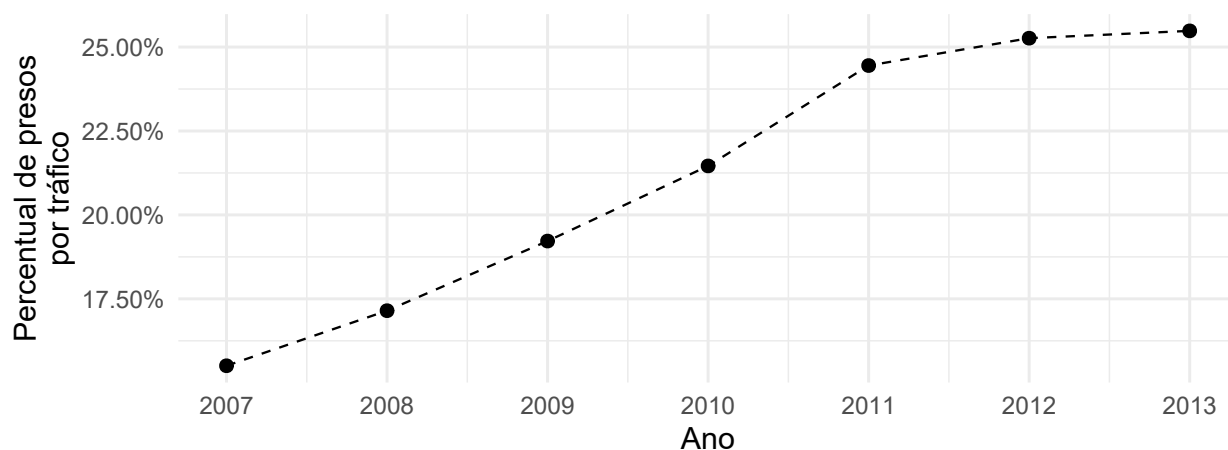


Figura 1.1: Percentual de encarcerados por tráfico sobre o total de encarcerados entre 2005 e 2013. Fonte: Departamento Penitenciário Nacional.

A literatura propõe três explicações principais para a mudança do perfil da população prisional, todas elas relacionadas às mudanças propostas pela Nova Lei. A maior diferença entre a Nova Lei e a anterior está no Art. 28, que não mais prevê pena de prisão no caso de posse para uso pessoal. Nesse contexto, (Campos, 2015) conclui

que “uma das principais implicações do novo dispositivo legal foi o crescimento absoluto e percentual da população [carcerária]”, pois, a partir da Nova Lei, “usuários são presos como traficantes”. Outros estudos, como (Boiteux and Vargas, 2009) e (Jesus et al., 2011), atribuem o aumento a lacunas deixadas pela legislação anterior que não foram preenchidas pela Nova Lei, como a ausência de critérios que diminuam a discricionariedade dos tomadores de decisão envolvidos nos casos concretos. Uma terceira explicação, presente em (Boiteux, 2006), sugere que a população carcerária aumentou em função da atualização na pena mínima aplicada a pequenos traficantes (artigo 33 da Nova Lei), que passou de três para cinco anos. Essa alteração, além de aumentar o volume total de presos devido diretamente, também pode ter contribuído para o aumento afastando a possibilidade de utilização de penas alternativas, que só pode ser aplicadas em crimes cujas penas mínimas sejam inferiores a quatro anos.

Na raiz do agravamento da situação prisional, portanto, os usuários de drogas ocupam posição central. Inclusive esse tema está presente na recente discussão no Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a inconstitucionalidade do artigo 28 da Nova Lei. Alguns ministros, inclusive, já se manifestaram em prol da descriminalização das drogas com base nas circunstâncias da política brasileira de drogas.

Circundando a questão da descriminalização, em todas as nações que descriminalizaram a posse de drogas para uso, fez-se menção a critérios objetivos para distinção de usuários e traficantes. Esses critérios referem-se principalmente à quantidade em posse do suspeito. No Brasil, essa questão foi apreciada direta ou indiretamente nos votos dos juízes da Suprema Corte e, assim como no resto do mundo, figura como um dos principais caminhos para descriminalização do porte no Brasil. Entretanto, estudos acerca do impacto e da viabilidade dessa política ainda são escassos.

A literatura especializada discute a política de drogas do Brasil com foco principal no perfil das apreensões e na implementação da lei. No primeiro grupo, os estudos discutem a interpretação da lei e subsequente aplicação por parte dos agentes estatais (Barros Santoucy et al., 2010, Boiteux (2006); Boiteux and Vargas, 2009; Campos, 2015), enquanto que no segundo grupo o foco é no perfil dos suspeitos e nos elementos concretos do combate ao tráfico (Lemgruber and Fernandes, 2015; Jesus et al., 2011; Salla et al., 2012). É importante ressaltar que esse segundo grupo analisa quase exclusivamente as condenações e absolvições por tráfico, sem tratar diretamente do perfil das pessoas com posse de drogas para uso. Essa ausência é o principal motivo pelo qual a aplicação e formulação de critérios objetivos necessita de maiores estudos.

É importante fazer alguns esclarecimentos sobre o chamamos de critério objetivo. Objetividade e subjetividade são conceitos frequentemente mal utilizados, principalmente na elaboração de *data driven public policies*. Objetividade, que costuma ser processada como ausência de viés, deveria ser entendida como transparência, concretude, consenso e imparcialidade. Subjetividade, que costuma ser processada como arbitrariedade e imprecisão, deveria ser entendida como pluralidade de perspectivas e dependência de contexto (Gelman and Hennig, 2017). Tomadas de decisão responsáveis, sejam elas coletivas ou individuais, buscam a objetividade, mas não se iludem

quanto a presença incontrolável de escolhas de caráter subjetivo.

Nesse contexto, a escassez de informações que qualifiquem a escolha de um critério objetivo e os seus impactos potenciais é ainda mais importante, considerando a iminência da decisão na suprema corte e a relevância social do tema. Uma decisão sem diagnósticos acerca das consequências pode levar a uma nova política que não atende aos objetivos esperados.

Este estudo contribui para preencher as lacunas dos estudos anteriores, avaliando os impactos da utilização de critérios objetivos para diferenciação de posse para uso e posse para tráfico. O estudo explorou diversos critérios de corte, sugerindo metodologias para o cálculo das quantidades limítrofes, utilizando como base o registro oficial de apreensões utilizado pela polícia judiciária do estado de São Paulo.

Para garantir maior clareza nas exposições, durante todo o texto utilizamos o termo **porte** para fazer menção à posse de drogas para uso, e **tráfico** para fazer menção à posse de drogas para tráfico.

1.1 Questões norteadoras

Desenvolvemos a pesquisa com o objetivo de responder a três questões norteadoras, que se ramificam em investigações menores. A pergunta principal é: qual é o impacto potencial da aplicação de critérios objetivos no Brasil? As outras duas questões dizem respeito, respectivamente, aos padrões de crime e à resposta dos agentes tomadores de decisão à Nova Lei. As questões, ramificações e interconexões, estão ilustradas na Figura 1.2.

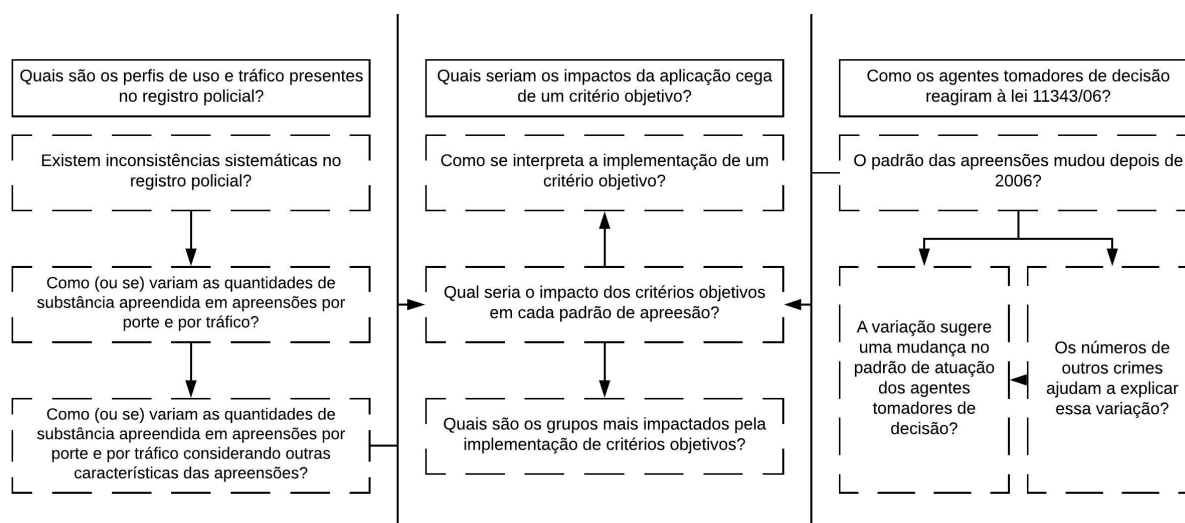


Figura 1.2: Diagrama das questões norteadoras deste estudo.

A Nova Lei foi incapaz de arrefecer a guerra às drogas no Brasil, mas a experiência trouxe o entendimento de que novas mudanças precisam levar em conta de que forma os agentes tomadores de decisão responderão às mudanças nas normas (Hill et al., 2002; Lotta, 2012). Com o intuito de estudar de que forma os tomadores de decisão reagiriam a uma nova política, adotamos a perspectiva de (Boiteux and Vargas, 2009) e (Jesus et al., 2011), que identificam os policiais como os principais tomadores de decisão no combate ao tráfico.

Nosso ponto de partida é a hipótese levantada em (Campos, 2015), de que a polícia resiste a aplicar as medidas progressistas da Nova Lei. Nossa primeira questão norteadora buscou a relação da Nova Lei com o aumento da perseguição ao tráfico, medido por meio das quantidades de apreensões que são divulgadas publicamente nos sites dos governos estaduais. Nossa suposição é a de que uma mudança no perfil de atuação das polícias frente à Nova Lei é identificável a partir do estudo do número de apreensões. Por isso, a primeira questão norteadora é “os volumes de apreensão por tráfico e por porte foram influenciados pela aprovação da Lei 11.343/06?”.

Como temos interesse em identificar como os agentes tomadores de decisão reagiriam a um critério objetivo, é necessário identificar quais são os padrões de crime e qual seria o impacto da aplicação de um critério objetivo em cada um deles. Por exemplo, a literatura aponta que é importante considerar diferentes escalas (i) dentro do crime organizado e (ii) para as modalidades de tráfico praticado por mulheres. Os padrões de crime para os quais voltamos atenção especial seguem descritos nas questões norteadoras abaixo, sempre com foco na quantidade apreendida:

1. Existem diferenças entre as quantidades apreendidas por porte e por tráfico?
2. Existem diferenças entre as quantidades apreendidas por porte e por tráfico por mulheres e homens?
3. Existem diferenças geográficas entre as quantidades apreendidas por porte e por tráfico?

Outros recortes, de idade, cor e escolaridade, conforme obtidos no RDO, foram computados e incluídos no apêndice B.

O último bloco de questões norteadoras diz respeito à mensuração dos impactos. São elas:

1. Existem incongruências sistemáticas no registro policial das apreensões?
2. Como se mede o impacto da aplicação de um critério objetivo?
3. Como se interpreta o impacto da aplicação de um critério objetivo?
4. O impacto estimado varia de acordo com os padrões de crime?

1.2 Objetivo

O propósito geral deste estudo é descrever os impactos da implementação de critérios objetivos para distinguir porte e tráfico.

A partir de um conjunto de suposições e da análise bases de dados explicitados no Capítulo 2, os três objetivos específicos do estudo são:

1. Mensurar o impacto da aplicação de critérios objetivos no comportamento de apreensões passadas.
2. Verificar se este impacto varia de acordo com as circunstâncias em que ocorreram os crimes, ou seja, verificar se alguns grupos seriam mais impactados do que outros.
3. Elaborar uma metodologia para escolher critérios objetivos que minimizam os impactos.

1.3 Levantamento bibliográfico

1.3.1 Utilização de critérios objetivos

Observando as leis de outros países, existem diversos critérios para definir as quantidades de droga que são compreendidas como porte. No Brasil, a definição fica a cargo do juiz ou agente público que analisa os casos, enquanto em outros países como Alemanha, Polônia e Eslováquia, o critério leva em conta diversos quesitos.

As definições de quantidades máximas permitidas para porte podem fazer referência ao tamanho (“pequeno” ou “grande”), número de doses diárias, valores financeiros da droga ou pelo peso do produto químico ativo, como por exemplo os 20g de THC adotados na Áustria. Na Espanha, a lei atual permite como máximo a quantidade equivalente a 5 dias de consumo, que significa 200g de maconha, 7,5g de cocaína, 2,4g de ecstasy, 3g de heroína¹. Já no México, a permissão é de 5g de maconha, 0,5g de cocaína, 50 mg de heroína e 40 mg de metanfetamina. Ademais, cálculos não levam em consideração nenhuma medida de nocividade comparativa entre as substâncias. Enquanto a Noruega estabelece a quantidade de 0,5g tanto para heroína quanto para cocaína, a Lituânia fixa os valores de 10g e 100g para as mesmas drogas, respectivamente.

Quantidades limítrofes são os critérios objetivos de distinção entre porte e tráfico mais populares (Tabela A.1), ainda que exista muita heterogeneidade nos valores e nas justificativas (Hughes, 2003). Somente na Austrália, estão vigentes quatro critérios distintos para a maconha: 10g, 25g, 50g, 100g. Além disso, mesmo com quantidades limítrofes estabelecidas, muitos países contam ainda com a interpretação judicial do fato como um todo para determinar se a lei se aplica à quantidade em questão.

¹Tabela ‘Threshold quantities for personal possession offences’ da European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

1.3.2 Impactos da descriminalização

Os impactos da descriminalização são polemizados em todas as partes do mundo. Frequentemente os resultados são conflitantes, pois os analistas não concordam com relação às métricas de avaliação. A política de Portugal é chamada, ao mesmo tempo, de “sucesso retumbante” e “falha catastrófica” (Hughes and Stevens, 2012). À parte das escolhas, uma outra fonte de conflito origina-se na escassez de estudos e bases de dados que trabalhem o impacto das políticas. Em alguns países as únicas análises disponíveis são limitadas, contando apenas com análises descritivas de séries de tempo nacionais, como em (Corda, 2015).

Em situações como na Austrália, há pesquisas baseadas nos efeitos de políticas australianas de descriminalização da maconha e o impacto foi misto: alguns estudos sugerem um aumento estatisticamente significativo no consumo da droga enquanto outros sugerem que não há aumento significativo no uso. No entanto, é consenso que a descriminalização não provocou um aumento catastrófico com relação ao consumo de maconha. Na Armênia, existem multas estipuladas pelo governo de 100 a 200 vezes o salário mínimo para porte, o que levou pesquisadores a afirmarem que esse fato pode resultar em uma porta dos fundos para a criminalização dos usuários de drogas. (Rosmarin and Eastwood, 2012)

Fora dos pontos mais polêmicos, em alguns países existem impactos indiscutíveis. Na Argentina e no Chile, mesmo após a decisão da suprema corte por descriminalizar o porte, existe um descompasso entre a execução e a justiça. Algumas forças policiais ainda não ajustaram suas práticas de execução e, como consequência, na Argentina alguns usuários ainda são presos, ainda que temporariamente. Aproximadamente 70% de todos os casos relacionados a drogas dizem respeito ao porte².

Em 2001, Portugal focou suas políticas de drogas em um modelo de saúde pública com importantes investimentos financeiros do Estado e aprovou medidas de redução de danos para melhor coordenar e reforçar os centros de apoio, como abrigos, unidades de saúde móveis, programas de prescrição e outras iniciativas para dependentes. Como resultado da descriminalização no país, o número de mortes relacionadas a drogas foi de 400 para 290 no período de 1999 a 2006. Além disso foram observadas reduções de infecções por hepatite B e C, HIV (de 1.400 para menos de 600 casos) e SIDA (de 600 casos para 200, aproximadamente) entre dependentes de drogas. Houve crescimento de 147% de pessoas em programas de substituição e, em termos absolutos, a taxa de uso (taxas de prevalência ao longo da vida) diminuiu 3,5%, face a 2001, na faixa etária de 13 a 15 anos, e 6% na faixa de 16 a 18 anos. Na pós-descriminalização, Portugal tem as mais baixas taxas de consumo da União Europeia quando comparadas com outros países. Apesar disso, as taxas de prevalência de 1999 a 2005 entre pessoas de 16 a 18 anos aumentou 5,7% para a cannabis e para drogas em geral, 5,4%. No mesmo período, essa mesma taxa diminuiu 0,7% para heroína.³

²Texto ‘Decriminalizing drug use in Argentina is a correction to bad policy’.

³Revista Dependências, abril de 2009. ‘O sucesso da descriminalização das drogas em Portugal’.

Na Itália, as quantidades máximas permitidas para uso pessoal são de 1g de THC, 0,75g de ecstasy, 0,25g de heroína e 0,75g de cocaína ⁴. Desde sua implementação em 2006, o número de condenações a penas administrativas foram de 7.222 em 2006 para 16.154 em 2010. Além disso, a proporção de indivíduos encarcerados por delitos de drogas aumentou de 28% para 31%, no mesmo intervalo de tempo. Há ainda um indicativo de diminuição de infratores em tratamentos alternativos, de 3.852 infratores em 2006 para 1.597 em 2010. É possível que o acesso ao tratamento esteja ligado à estigmatização crescente daqueles que usam drogas, por conta de limiares baixos de quantidades permitidas. De um modo geral, não parece que a aplicação das leis de drogas tenha apresentado algum impacto, positivo ou negativo. O número de indivíduos que enfrentam sanções administrativas por porte, mas que não detêm registros criminais, permanecem altos e, segundo o Relatório Mundial de Drogas de 2011, a prevalência do consumo de drogas ilícitas na Itália continua a ser a mais alta da Europa (Rosmarin and Eastwood, 2012).

Já na República Tcheca, avaliações preliminares mostraram que, com a nova lei que multa sem acusação criminal indivíduos que portam até 15g de cannabis, 1g de cocaína, 1,5g de heroína, 4 comprimidos de ecstasy ou 40 pedaços de cogumelos alucinógenos, não houve uma explosão de uso de drogas no país. Dados dos próximos anos estão sendo compilados para que avaliações futuras sobre o impacto sejam viabilizados. Na Holanda, considerada como uma pioneira global na política de drogas, as avaliações recentes das políticas holandesas de drogas mostram um número reduzido de mortes por uso de heroína e morfina em relação ao restante do mundo e uma baixa prevalência de uso de drogas injetáveis.

A maconha é a única droga ilícita descriminalizada em qualquer estado nos EUA. Em 2000 houve uma alteração da lei da Califórnia para portadores com pequena quantidade de drogas, réus primários ou secundários e não violentos, que disponibiliza a opção de tratamento ao invés da condenação convencional, em vez de uma pena privativa de liberdade. Desde então, centenas de milhares de indivíduos foram encaminhados ao tratamento. No entanto, cinco anos após a implementação, somente 34% das pessoas que entraram no tratamento pelo programa completaram com sucesso e metade foram presas por delitos de drogas dentro de 30 meses. Para aqueles que completaram o tratamento com sucesso, o uso posterior de drogas caiu 71% e as taxas de emprego quase duplicaram.⁵

Em síntese, a experiência internacional identificou apenas três tipos de impactos das políticas de drogas:

1. Melhora na regeneração de usuários problemáticos. Exemplos: Portugal e Holanda.
2. Aumento na persecução aos usuários. Exemplos: Itália, Austrália.

⁴Tabela 'Threshold quantities for personal possession offences' da European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

⁵California Society of Addiction Medicine '2009/10 Budget: Funding for Proposition 36 Addiction Treatment'. Acessado em 02 de fevereiro de 2018.

3. Aumento no uso de drogas em geral. Exemplos: Maior parte dos países europeus ([Rosmarin and Eastwood, 2012](#)).

1.3.3 Vantagens e desvantagens de critérios objetivos

No âmbito das desvantagens, os critérios objetivos para separação entre porte e tráfico sofrem com três grandes dificuldades:

1. **A inversão do ônus da prova.** Um critério de corte, se aplicado literalmente, fere a presunção de inocência ([Hughes, 2003](#)). A depender da forma de aplicação, a prova da posse para venda pode ser tacitamente desincentivada, na medida em que o critério objetivo for um argumento forte o suficiente para caracterizar o tráfico. Por isso, a distinção entre usuários e traficantes deve se preocupar em não presumir que usuários são traficantes apenas com base na quantidades de corte.
2. **O ponto de corte deve buscar equilíbrio.** Se o corte for muito baixo, uma interpretação literal pode incentivar a persecução injusta, devido à inversão do ônus da prova. No entanto, caso o corte seja muito alto, isso pode permitir que traficantes trabalhem com pouca interferência. Algumas legislações fazem menção ao “usuário médio” ([Hughes, 2003](#)), mas isso desconsidera que existem variações entre os usuários e considera que as quantidades de corte não são capazes de causar mudanças nos padrões de uso.
3. **Existem muitos tipos de drogas, com composições e formas de comercialização diferentes.** Critérios muito precisos, aplicáveis aos princípios ativos, podem ser inúteis devido às diferentes formas de comercialização das drogas. Critérios imprecisos, definidos por exemplo em termos de doses ou pacotes, estão mais sujeitos à arbitrariedade dos agentes públicos ([Harris, 2011](#)) e às estratégias de comercialização.

Essas três desvantagens são constantes em todas discussões subjacentes à descriminalização do porte ([Hughes, 2003](#); [Walsh, 2008](#)), mas mesmo assim o *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (EMCDDA) e a *Global Commission on Drug Policy* defendem a elaboração de critérios objetivos ([on Drug Policy, 2016](#); [Walsh, 2008](#)). Os defensores dos critérios objetivos sugerem que o critério pode ser usado como um apoio, não de forma literal. Muitos países desincentivam interpretações literais adotando termos vagos como “quantidades pequenas” ([Rosmarin and Eastwood, 2012](#)). A interpretação literal é uma preocupação importante, pois políticas baseadas em critérios objetivos já se provaram pouco efetivas quando sujeitas à corrupção dos agentes públicos ou à variabilidade dos padrões de consumo ([Corda, 2015](#); [Walsh, 2008](#); [Hughes, 2003](#)).

No âmbito das vantagens dos critérios objetivos, destacam-se:

- **Redução da discricionariedade.** A Nova Lei prevê tratamento diferenciado aos usuários, entendendo o problema na perspectiva da saúde pública (Campos, 2015). A diferenciação entre usuários e traficantes, nos termos dessa lei, deve ser feita pelo juiz, conforme descreve o segundo parágrafo do Art. 28:

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.

Este parágrafo confere discricionariedade ao juiz e não menciona os demais agentes públicos tomadores de decisão. Esses problemas poderiam ser combatidos mediante a adoção de um critério objetivo para distinção entre posse para tráfico e para uso.

- **Separação entre tipos de tráfico.** O 33º artigo da Nova Lei prevê a aplicação de redutores “desde que o agente seja primário, de bons antecedentes, não se dedique às atividades criminosas nem integre organização criminosa”. Além de diferenciar usuários e traficantes, um critério objetivo municia o judiciário com argumentos para sua aplicação. Com critérios objetivos, seria possível até mesmo qualificar esses redutores com base nas quantidades de drogas apreendidas.

1.3.4 Metodologia de construção dos cortes

A tipificação da conduta em porte ou tráfico depende de uma combinação de fatores e a quantidade de substância tratada pode desempenhar um papel importante. A análise realizada em âmbito internacional mostrou que os países utilizam punições específicas para porte e tráfico. No entanto, a intenção por trás da posse nem sempre é fácil de inferir. Dado um valor de corte, a comercialização pode continuar a ocorrer, já que traficantes poderiam trabalhar com quantidades inferiores aos limites definidos. A Dinamarca, diante dessa dinâmica, baixou seu limite para poder processar revendedores de baixo nível. Já a Rússia e Colômbia implementaram limites tão baixos que todas as pessoas em posse de drogas seriam classificadas como traficantes.

Outro problema importante é que existem cerca de 400 substâncias ilegais e estabelecer limites para cada uma pode ser, a nível nacional, uma tarefa impraticável. Dessa forma, alguns países consideram apenas as drogas mais utilizadas enquanto outros englobam substâncias ilegais de modo generalizado.

Além disso, existe a questão da falta de pesquisas que levaram cada país a chegar em critérios estratégicos para garantir que o sistema funcione adequadamente dentro de cada realidade. Não existe uma metodologia exata e nenhum modelo foi seguido pelos países. Grande parte das políticas envolvem outras medidas, como de saúde pública, ao estabelecer limites.

A República Tcheca se preocupou em realizar uma análise de suas leis criminais para decidir a despenalização do porte em 2000. A política tcheca já estava focada nas abordagens de saúde pública para uso de drogas antes da nova legislação e isso se refletiu nas baixas taxas de prisão. Após um projeto de dois anos, a pesquisa descobriu que i) a penalização do uso de drogas não afetou a disponibilidade de drogas ilícitas; ii) houve um aumento nos níveis de consumo de drogas no país; e iii) os custos sociais do uso de drogas ilícitas aumentaram significativamente. Houve também uma avaliação nos padrões de uso de drogas pelas autoridades para garantir que os limiares de quantidade estabelecidos estejam nos níveis apropriados ([Rosmarin and Eastwood, 2012](#)).

Capítulo 2

Metodologia

Esta análise foi realizada em três níveis: a resposta dos agentes públicos, o tamanho do impacto e o perfil dos impactados. Primeiramente estudamos o impacto da Nova Lei na atividade policial, já que essa reação é o ponto de partida para a discussão de uma nova política (Hill et al., 2002; Lotta, 2012). Em seguida, o tamanho do impacto foi identificado tendo em vista que, numa aplicação literal de um critério objetivo, alguns usuários seriam considerados traficantes e alguns traficantes seriam considerados usuários. A caracterização do impacto é obtida ao mensurar o tamanho desses grupos. Por último, os impactos foram estimados considerando outras características identificadas nos registros policiais, como a localidade das apreensões e o perfil das pessoas envolvidas.

2.1 Bases de dados

O estudo conta com três bases de dados distintas, sendo cada uma delas utilizada em uma parte específica do estudo. A relação entre as bases e as análises estão representadas esquematicamente na Figura 2.1.

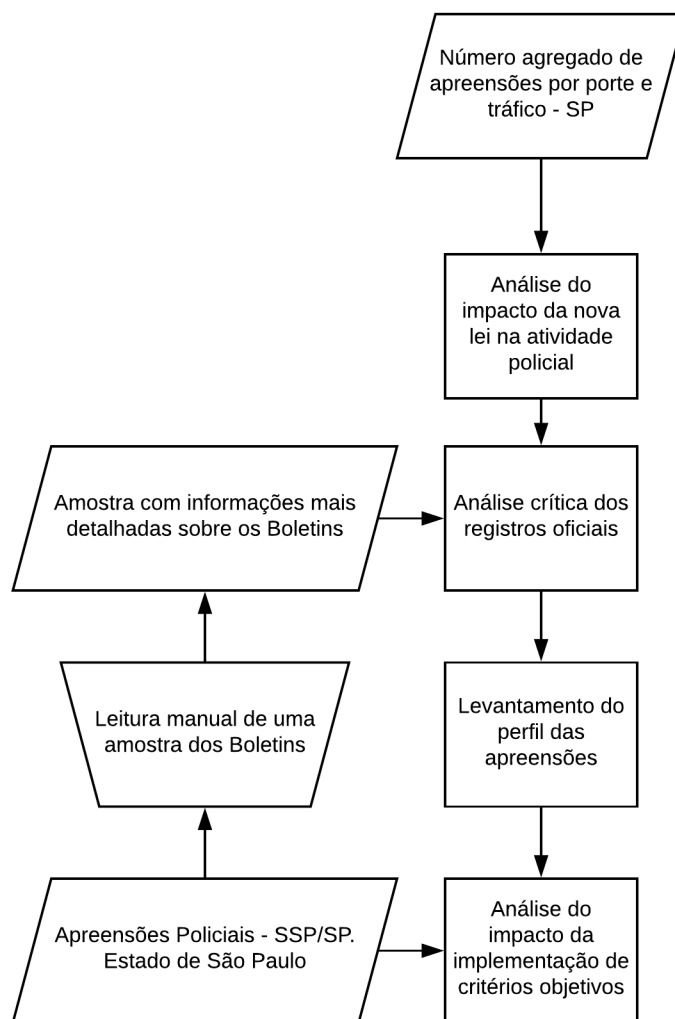


Figura 2.1: Bases de dados da pesquisa

A base principal utilizada para realização dessa pesquisa é o Registro Digital de Ocorrências (RDO) da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP-SP).

A segunda base contém números agregados de ocorrências obtidos diretamente do portal da SSP-SP. Essa base tem informações mensais desde o ano de 2002 até o ano de 2016, agregados por municípios, e foi utilizada para i) auxiliar nas análises de consistências da base do RDO e ii) realizar o estudo dos impactos da Nova Lei, descritos na Seção 3.1.

A terceira base é uma amostra do RDO, que foi lida e classificada manualmente por pesquisadores parceiros

da ABJ. Essa base de dados foi utilizada para complementar os estudos de consistência da base do RDO.

2.1.1 Recortes na base do RDO

O RDO é uma ferramenta de armazenamento de dados da Polícia Civil, implementada em São Paulo desde janeiro de 2003. O registro conta com as seguintes informações:

- **Informações sobre as ocorrências:** Data da ocorrência, se a apreensão foi em flagrante, tipo de local (via pública, hospital, estação ferroviária, etc), endereço, tipificação penal do crime.
- **Informações sobre os envolvidos:** Sexo, estado civil, idade, profissão, instrução, cor, tipo de envolvimento (testemunha, suspeito, terceiro, etc).
- **Informações sobre as drogas apreendidas:** Tipo de droga, quantidade, unidade de medida.

Obtivemos todos os registros cuja tipificação penal do crime se enquadra como porte ou como tráfico, considerando tanto a legislação anterior quanto a Nova Lei. No total, a base de dados contou com 656.408 ocorrências entre 2003 e 2017, além de 556.613 apreensões distintas e 2.626.802 pessoas envolvidas, podendo ser elas testemunhas, suspeitos ou terceiros.

O RDO, entretanto, foi desenvolvido para auxiliar a prática policial e não está preparado para análise estatística. Por isso, foi necessário realizar análises de consistência dos dados, que implicaram em dois recortes da base completa, descritos a seguir.

O primeiro recorte está relacionado às inconsistências entre dados do RDO e dos números agregados da SSP-SP. Essa base tem informações mensais desde o ano de 2002 até o ano de 2016, agregados por municípios. Ao longo dos anos, a adesão ao RDO aumentou e, por isso, os registros mais antigos estão defasados com relação aos números agregados. Os dados passam a concordar apenas após o ano de 2010, conforme ilustra a Figura 2.2.

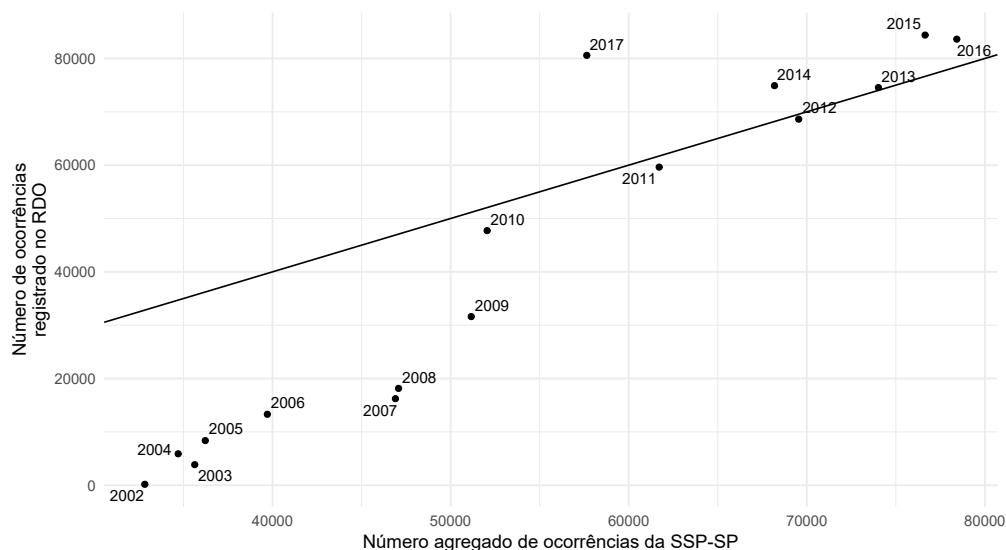


Figura 2.2: Comparação entre número de ocorrências registradas no RDO e o número de ocorrências disponíveis no site da SSP de São Paulo.

O segundo recorte surgiu a partir de uma característica dos tipos de unidades da base, ilustrado na Figura 2.3. Mais de 90% das apreensões do RDO são cadastradas em gramas, quilos ou unidades, mas esse padrão não se mantém ao longo dos anos. Em 2014, no entanto, mais de 90% das drogas apreendidas foram cadastradas em quilos. Esse fato impossibilitou uma comparação adequada com os demais anos, já que, se casos com valores em quilos fossem convertidos para gramas, o total de drogas apreendidas seria menor do que os demais. Por outro lado, a desinformação acerca da origem dos dados pode introduzir um viés não controlado na análise. Por esse motivo, o ano de 2014 foi excluído da análise, assim como todas as apreensões em unidades que não gramas. As implicações desses dois recortes estão analisados em maior detalhe no Capítulo 3 e no Apêndice C.

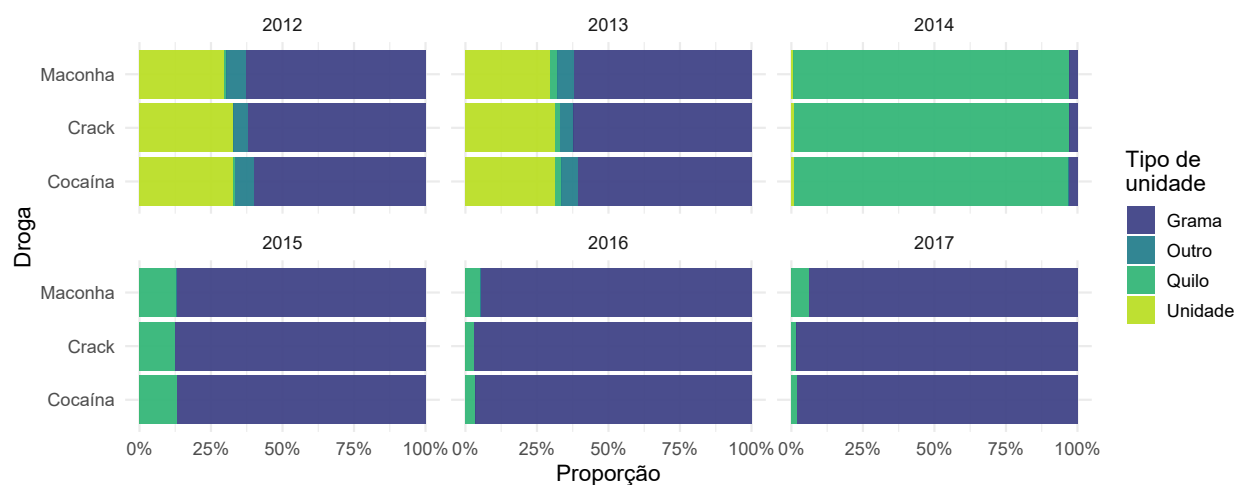


Figura 2.3: Distribuições das unidades das drogas apreendidas separadas por tipo de droga e por ano, base SSP-SP.

Outro problema do RDO é que ele representa a subpopulação de casos de porte e tráfico que envolvem atuação da polícia, o que não é representativo dessas práticas na sociedade em geral. Isso foi combatido com análises das circunstâncias das apreensões e do perfil das pessoas apreendidas, o estudo resposta das corporações policiais à Nova Lei (Seção 3.1) e adicionando uma ressalva nas conclusões do estudo.

Capítulo 3

Resultados

3.1 Os impactos da nova lei

A primeira questão norteadora busca identificar um efeito causal ([Pearl, 2009](#)) da Nova Lei no volume de apreensões por porte e por tráfico.

Toda análise de política pública têm limitações metodológicas que fragilizam análises causais, a depender da qualidade dos dados disponíveis e das circunstâncias da mudança regulatória. Essas limitações definem uma hierarquia metodológica para estudos desse tipo ([Donohue III, 2015](#)):

1. Experimento aleatorizado.
2. Experimento natural ou regressão descontínua.
3. Dados em painel.
4. Séries temporais ou estudos transversais.
5. Gráficos ou análises descritivas.

Neste estudo, a natureza da aplicação da Nova Lei impossibilita o uso dos três primeiros métodos. Qualquer um deles exige um grupo de teste, observações em que a lei foi aplicada, e um grupo de controle, observações em que a lei não foi aplicada. Existem dois motivos pelos quais esse delineamento não se aplica:

1. Os dados disponíveis são observacionais, portanto impossibilitam que essa separação seja feita de forma aleatória.

2. Todos os tratamentos foram aplicados ao mesmo tempo em todo o Brasil. A única comparação possível é o antes e o depois.

Pelos motivos supracitados, modelamos a mudança proporcionada pela Nova Lei considerando que a diferença entre as séries temporais de ocorrências por porte e por tráfico pode ter mudado após 2006. Isso qualifica nossa análise no quarto nível de hierarquia de efeitos causais descritas anteriormente.

O modelo proposto baseia-se em quatro suposições:

1. As ocorrências aumentam ao longo do tempo com uma tendência linear.
2. A curva de tendência pode variar em localidades diferentes.
3. Mudanças em decorrência da Lei acontecem pouco após da sua aprovação.
4. A diferença entre as séries temporais de porte e tráfico, descontada a curva de tendência, é estacionária.

As hipóteses mais importantes do modelo são as de linearidade da tendência (1.) e tempestividade do efeito (3.). A primeira suposição foi elaborada com base numa análise descritiva dos gráficos das duas séries no três estados, ilustradas na Figura 3.1. A hipótese de tempestividade do efeito não foi verificada diretamente, mas motivou um recorte nos dados disponibilizados. Ainda que se tenha informações do ano de 2002 a 2017, consideramos para análise apenas o que ocorreu até o ano de 2010. Com isso, tentamos mitigar o risco de encontrar efeitos que não estejam relacionados à implementação da Nova Lei.

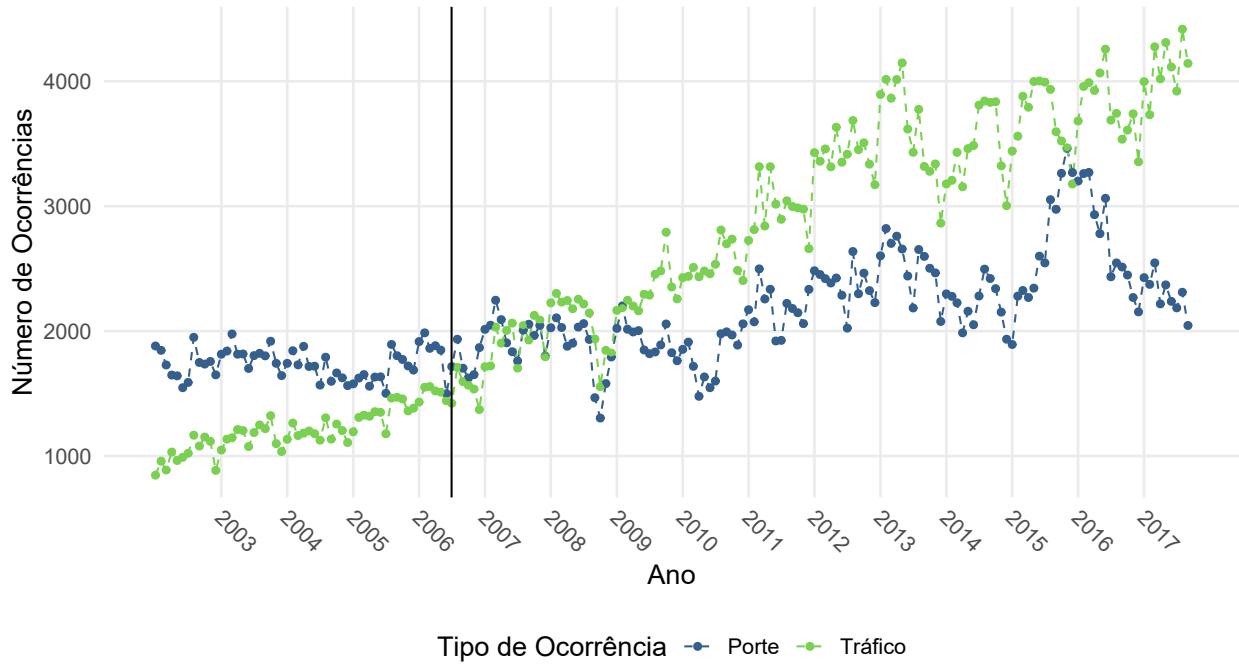


Figura 3.1: Séries temporais de apreensões por porte e tráfico por mês em São Paulo. Os dados dos municípios foram obtidos do site da SSP e agregados para cômputo dos totais por mês. A série abrange o período entre janeiro de 2002 e setembro de 2017.

Incorporamos essas hipóteses utilizando um modelo com efeitos aleatórios dos municípios (Gelman et al., 2007), representados na equação abaixo pela letra j . Essa escolha deve-se ao fato de termos interesse em realizar comparações múltiplas (Gelman et al., 2012) e na necessidade de considerar dependências entre os resultados de uma mesma localidade. Ajustamos um modelo Bayesiano considerando apenas os municípios que concentram 50 das ocorrências e todas as estimativas foram obtidas por meio do algoritmo Markov Chain Monte Carlo (Bürkner, 2017).

$$T_{ij} - P_{ij} = \alpha_0 + \alpha_1 I_i + (\beta_0 + \beta_1 I_i)t + \alpha_{0j} + \alpha_{1j} I_i + (\beta_{0j} + \beta_{1j} I_i)t + \epsilon_{ij}$$

Onde

- T_{ij} e P_{ij} são as séries temporais de porte e tráfico no tempo i e município j .
- α_0 é o intercepto **populacional** da reta de tendência antes da Nova Lei.
- α_1 é o intercepto **populacional** da reta de tendência após a Nova Lei.
- β_0 é o coeficiente angular **populacional** da reta de tendência antes da Nova Lei.

- β_1 é o coeficiente angular **populacional** da reta de tendência após a Nova Lei.
- α_{0j} é o intercepto da reta de tendência **antes** da Nova Lei no município j .
- α_{1j} é o intercepto da reta de tendência **depois** da Nova Lei no município j .
- β_{0j} é o coeficiente angular da reta de tendência **antes** da Nova Lei no município j .
- β_{1j} é o coeficiente angular da reta de tendência **depois** da Nova Lei no município j .
- I_i é o indicador de Nova Lei, valendo zero antes de 2006 e um depois. Ainda que a lei tenha sido sancionada em abril, consideramos que o começo da intervenção aconteceu em junho de 2006.
- t é um índice que indica o mês da mensuração.
- ϵ_{ij} é um erro aleatório autorregressivo de ordem um, considerando casos independentes em municípios distintos, com variância σ .

Conduzimos as comparações entre os municípios considerando o volume de ocorrências que podem ser atribuídos à Nova Lei. Essa quantidade foi calculada usando os parâmetros relacionados à intervenção, conforme descreve-se abaixo.

$$\text{Impacto da Nova Lei no município } j = \alpha_{1j} \left(\sum_{i=1}^n I_i \right) + \beta_{1j} \left(\sum_{i=1}^n t I_i \right)$$

Analisando os intervalos de credibilidade para essas quantidades, descritos na Figura 3.2, nota-se que o impacto está distante do 0 em poucos casos. Em São Paulo e Ribeirão Preto identifica-se um aumento na diferença entre tráfico e porte, o que concorda com a hipótese de que após a lei uma parte dos usuários passou a ser presa como traficante. O mesmo pode ser dito sobre Campinas, onde se identifica um efeito mais modesto. Também existem casos em que o impacto observado foi na direção contrária, como Barretos, Jundiaí e Sorocaba.

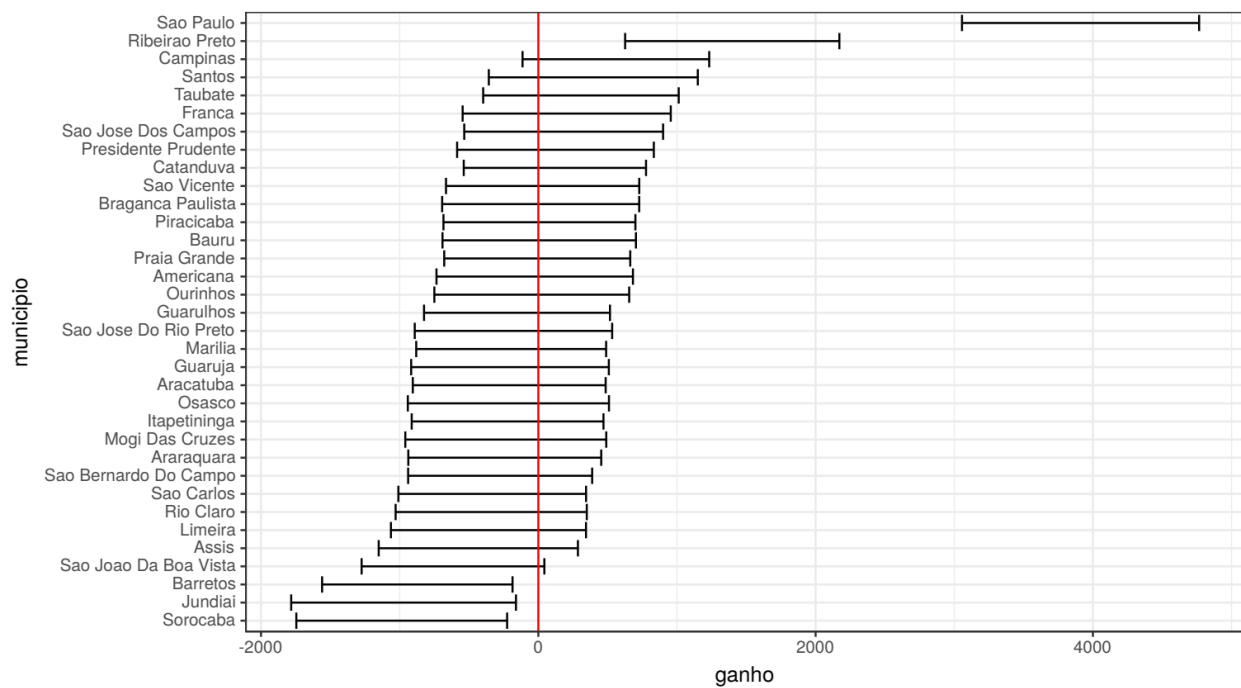


Figura 3.2: Impactos estimados da Nova Lei por município.

A Figura 3.3 ilustra a disposição espacial dos municípios em que se identifica mudança no padrão de apreensão em decorrência da nova Lei.

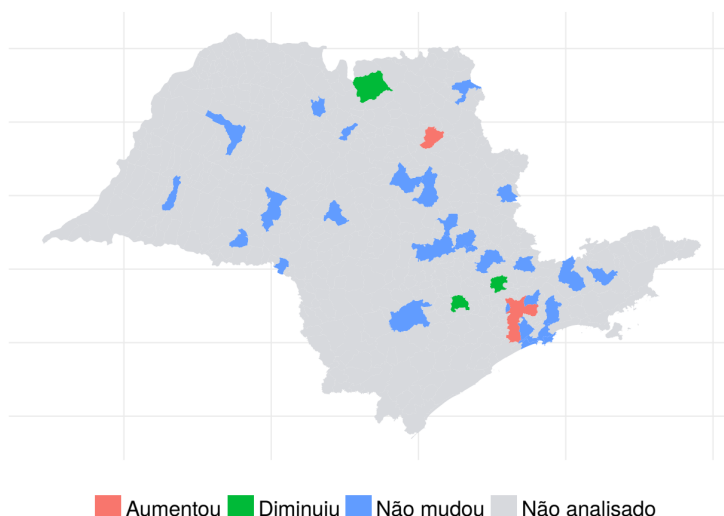


Figura 3.3: Mapa dos municípios de São Paulo discriminando o impacto da Nova Lei. Os municípios em azul são aqueles em que a análise estatística não leva a concluir que houve qualquer tipo de impacto da Nova Lei. Os municípios em vermelho são aqueles em que a análise apontou para o aumento de apreensões por tráfico e diminuição das apreensões por porte. Os municípios em verde são aqueles em que aconteceu o contrário.

Esses resultados indicam em primeiro lugar que a mudança proporcionada pela Nova Lei é muito influenciada pela localidade. Não existe um padrão geral de mudança, apenas impactos isolados.

Por outro lado, onde foram identificadas, as mudanças foram expressivas e confirmam a hipótese levantada na literatura de que a Nova Lei surtiu impacto na atividade policial. Por outro lado, a hipótese de que “usuários passaram a ser tratados como traficantes” não se confirma completamente, pois identificamos localidades em que acontece justamente o contrário.

Somados, esses resultados indicam que a falta de precisão com que foram descritos os critérios para diferenciação entre porte e tráfico deu margem para aplicações abrangentes da Nova Lei, tanto para mais quanto para menos. Isso sugere que existe a necessidade da utilização de critérios objetivos para discriminar porte e tráfico.

Levando isso em conta, nas seções seguintes vamos qualificar o cenário atual da aplicação da Nova Lei e discutir a elaboração de critérios objetivos frente às respostas mistas da corporação policial.

3.2 Padrões gerais de apreensão

Os critérios objetivos de distinção entre porte e tráfico ao redor do mundo dificilmente mencionam como a quantidade de droga varia por perfil dos traficantes. Nesta seção, identificamos padrões relacionados às quantidades

Tabela 3.1: Quantidades medianas dos entorpecentes apreendidos em ocorrências por porte para uso e para tráfico no estado de São Paulo, desconsiderando registros inutilizáveis.

Tipo de droga	Porte	Tráfico	Porte zerado	Tráfico zerado
Cocaína	1,7 (29450)	20 (116639)	13,25%	19,99%
Crack	1 (15028)	9 (77279)	13,67%	18,27%
Maconha	2 (100871)	32,6 (114391)	17,81%	19,55%

apreendidas, como recortes de localidade do crime e características dos suspeitos. Esse estudo é importante pois os grupos podem sofrer diferentes impactos da aplicação de um critério objetivo único.

Nossa investigação levou em conta cinco aspectos sobre a forma com que as apreensões aconteceram:

- Tipo de apreensão, categorizada em porte e tráfico.
- Tipo de droga: cocaína, maconha e crack.
- Conjunto de elementos de prova: presença de testemunhas e flagrantes
- Localidade em que ocorre a apreensão e tipo de lugar.
- Informações sobre os suspeitos.

Esses elementos foram analisados separadamente, mas em alguns casos foi importante cruzá-los, como no caso das apreensões de drogas que ocorreram em estabelecimentos prisionais e envolveram apenas mulheres. A variável de interesse que deve mudar de acordo com os recortes propostos é a quantidade apreendida.

A Tabela 3.1 mostra as medianas da quantidade de droga em apreensões por porte e tráfico para as três drogas estudadas. É possível observar que a quantidade de drogas apreendida em casos de porte é menor do que em casos de tráfico.

Essa conclusão, entretanto, deve levar em conta que 17% das apreensões por porte e 19% das apreensões por tráfico foram cadastradas no RDO sem nenhuma quantidade de drogas. Se considerássemos esses casos, as quantidades medianas descritas na tabela seriam menores. Como o impacto de considerar ou não os casos zerados é significativo, escolhemos excluí-los da população. Um estudo mais detido desses casos foi realizado no Apêndice C.

Outro fato interessante é que, no caso do porte, as quantidades medianas dos três tipos de drogas são similares. Para cocaína e maconha, por exemplo, as quantidades medianas dos casos de porte e de tráfico são de 1,65 e 2 gramas, números próximos em valores absolutos, já que 0,45 gramas de cocaína representam cerca de um único pino de cocaína. (Carlini et al., 2002)

A Figura 3.4 mostra um panorama geral dos elementos de prova e a localidade das apreensões. Encontramos uma diferença expressiva nas proporções de flagrantes, que é de quase 5% nos casos de porte e mais de 50% nos

casos de tráfico. Já nas taxas relacionadas à presença e ausência de testemunhas e na frequência de apreensões ocorridas em residências, as diferenças são pequenas. Finalmente, é interessante notar que a testemunha, sobretudo a testemunha policial, é um elemento de prova relevante tanto nos casos de tráfico quanto nos casos de porte.

Com relação aos números de apreensões em flagrante, nota-se uma discrepância com relação a estudos anteriores. (Boiteux and Vargas, 2009) e (Jesus et al., 2011) indicaram uma proporção de flagrantes maior do que a que foi identificada aqui. A diferença pode estar relacionada ao fato de que esses estudos partiram da fase judicial da persecução ao tráfico.

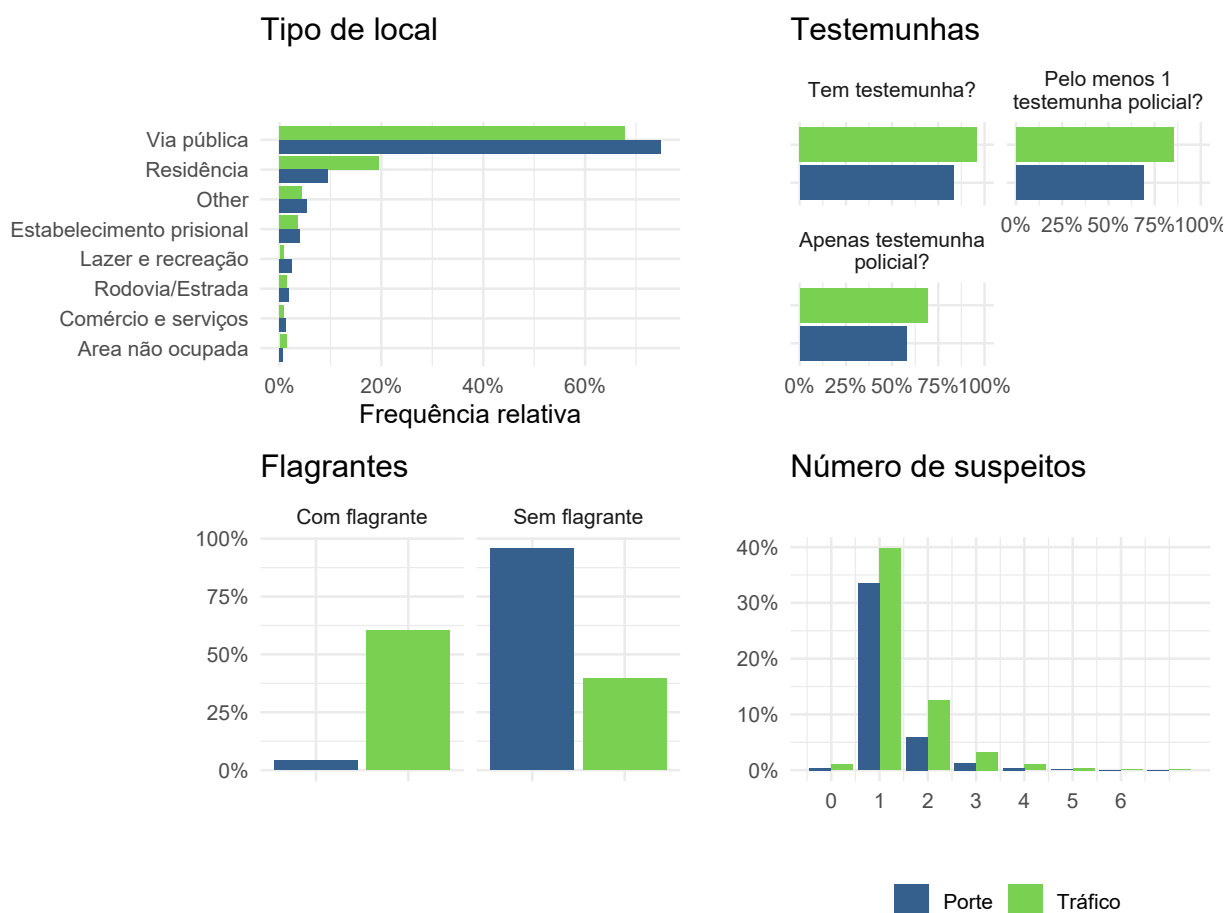


Figura 3.4: Panorama geral das apreensões de entorpecentes em São Paulo.

Ainda sobre as circunstâncias da apreensão, identificamos variações nas quantidades apreendidas quando separadas pela localidade e pelo sexo dos suspeitos. As apreensões por tráfico em estabelecimentos prisionais são mais frequentes quando o boletim conta apenas com suspeitas mulheres (Tabela 3.2), ao mesmo tempo em que as

Tabela 3.2: Distribuição dos tipos de locais das apreensões separadas pela ausência de suspeitos homens.

Local	Ao menos um homem	Apenas mulheres
Via pública	66,87%	42,56%
Residência	22,97%	22,70%
Estabelecimento prisional	1,47%	19,93%
Outros	8,69%	14,81%
Total	100,00%	100,00%

quantidades de drogas apreendidas nesses casos são maiores do que as apreensões de mesmo tipo com pelo menos um suspeito homem (Figura 3.5). Pode estar relacionado a esses fatos aqueles casos em que a droga é transportada até o presídio por suas companheiras a pedido dos presos, o que explicaria as altas quantidades encontradas.

Nesse contexto, também é importante ressaltar que o tráfico é a principal causa de encarceramento feminino, com 45% prisões em 2013. Já os homens são presos por tráfico em apenas 24% dos casos. Tendo isso em mente, em todas as discussões que circundam este estudo deve-se ter o cuidado de observar que a implementação de critérios objetivos para distinção entre porte e tráfico impactaria homens e mulheres de forma diferenciada, como se discutirá mais adiante.

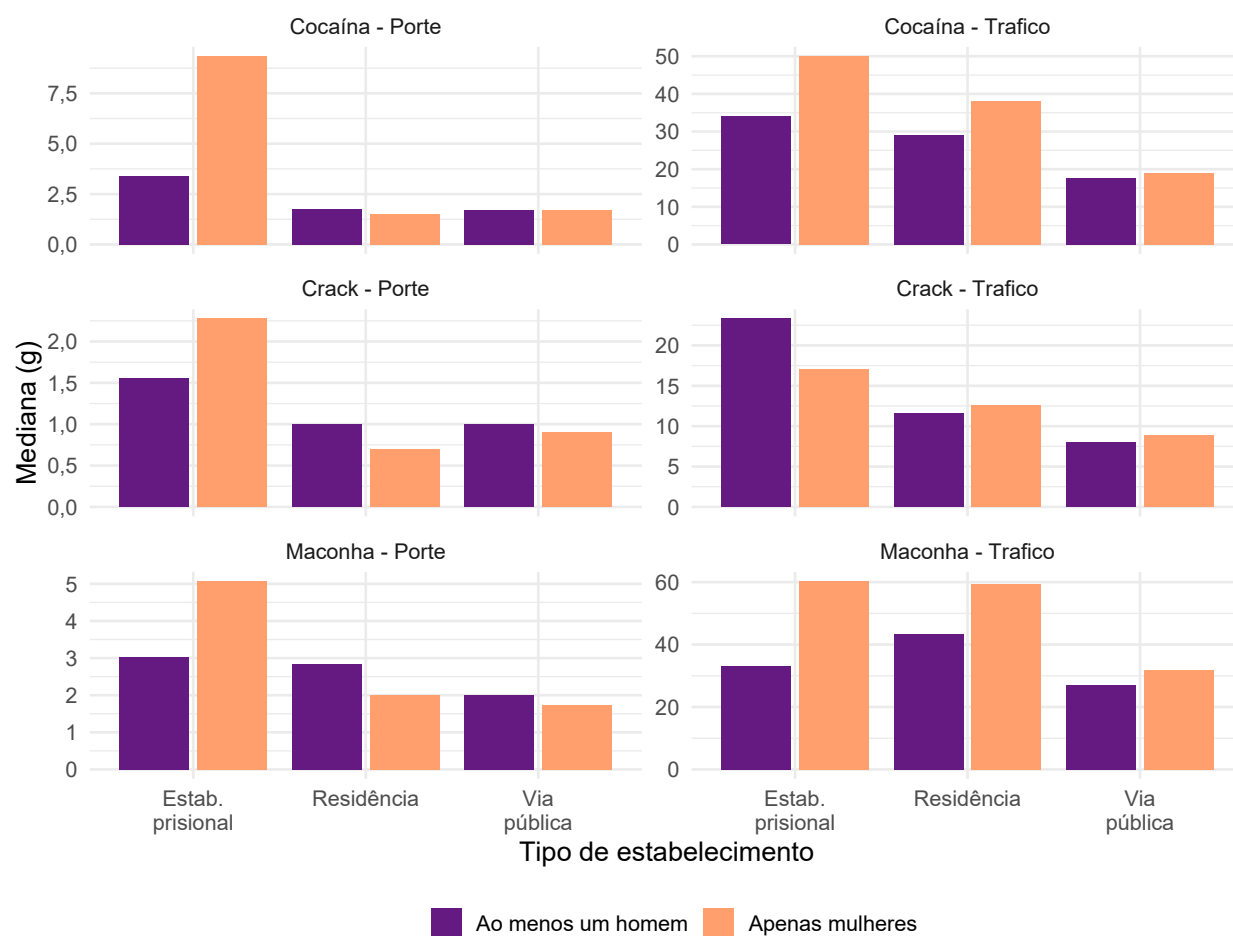


Figura 3.5: Medianas das quantidades apreendidas separadas por tipo de crime, tipo de droga, tipo de local e ausência de suspeitos homens.

Por fim, através da Figura 3.6 identificamos padrões regionais com relação a quantidade e tipo de crime. Nas Delegacias Seccionais da capital, as quantidades medianas de drogas apreendidas por tráfico variam entre 12 e 35 gramas, bem como as quantidades de apreensões por porte. Nas Seccionais de São Mateus, Itaquera, Santo Amaro e Norte, a taxa de apreensões por porte é cerca de 13%, enquanto essa mesma taxa fica em torno de 35% nas Seccionais Oeste, Centro e Sul.

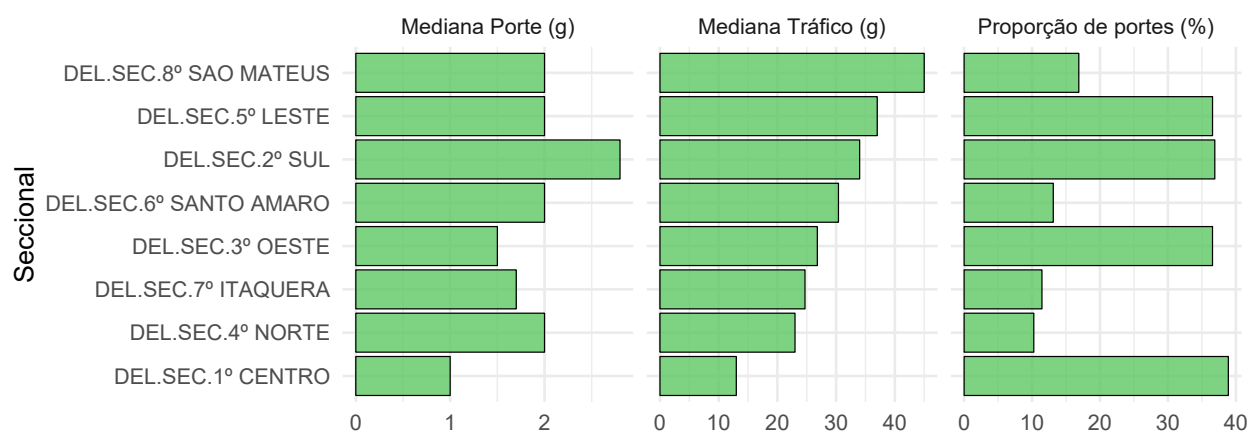


Figura 3.6: Medianas das quantidades de drogas em apreensões por tráfico e por porte separadas ocorridas em São Paulo capital separadas pela delegacia seccional.

3.3 Impacto dos critérios objetivos

Conforme explicitado na Seção 1.3.3, os problemas fundamentais da aplicação de critérios objetivos são a inversão do ônus da prova e o possível incentivo à impunidade. Os grupos expostos a cada um desses problemas são, respectivamente, os usuários que portam quantidades maiores do que o critério delimitado e, analogamente, os traficantes que portam quantidades menores do que o critério delimitado. Fixado um critério objetivo q , essas exposições podem ser estudadas nos termos do registro oficial das apreensões:

$$R_1 = \text{Risco da inversão do ônus da prova} = \frac{\text{Apreensões por porte maiores do que } q}{\text{Total de apreensões por porte}}$$

$$R_2 = \text{Risco de impunidade} = \frac{\text{Apreensões por tráfico menores do que } q}{\text{Total de apreensões por tráfico}}$$

Essas quantidades, entretanto, não medem diretamente o impacto gerado da aplicação de um critério objetivo, por dois motivos. Primeiramente, essas mensurações são obtidas com base no registro oficial da atividade da polícia, que representam a interpretação que se faz da atual política de drogas na primeira fase da persecução penal. O segundo motivo diz respeito ao caráter contrafactual da estimativa de impacto. Ainda que haja poucos elementos de prova e a quantidade e a forma da droga apreendida sejam critérios que efetivamente distinguem os usuários e os traficantes atualmente, a resposta dos tomadores de decisão no futuro não levaria em conta apenas a

quantidade de droga apreendida. Logo, os cálculos propostos nesta análise medem apenas a exposição dos grupos que mais sofrem com a implementação de um critério objetivo.

Ainda que as exposições calculadas não descrevam diretamente os impactos, elas ajudam a compreender os riscos:

- Se a quantidade limítrofe para distinção entre porte e tráfico fosse muito pequeno ou zero, que corresponderia a proibição total, aproximadamente 100% dos usuários estariam, de acordo com o critério, com quantidades suspeitas de entorpecentes. Por outro lado, com uma baixa tolerância ao porte, quase todas as apreensões tipificadas como tráfico atualmente se manteriam assim, pois nesse contexto de baixa tolerância o combate ao tráfico de drogas seria ainda mais severo do que o cenário atual.
- Se a quantidade limítrofe para distinção fosse muito alta, por exemplo, na ordem de toneladas, as apreensões por porte não sofreriam alteração, já que o critério não levantaria suspeita com relação às quantidades em posse dos usuários. Entretanto, a realidade do tráfico muda, pois a maioria dos casos tipificados como por tráfico estariam passíveis de revisão, podendo ser tipificados como porte.

Em outras palavras: utilizar critérios objetivos de grande magnitude implica num valor alto de R_2 , expondo todos os casos de apreensões de tráfico e porte à desclassificação do crime, enquanto utilizar critérios objetivos de baixa magnitude implica num valor alto de R_1 , expondo todos os usuários e traficantes à prisão por tráfico. Nesses termos, escolher um critério objetivo significa encontrar uma medida de equilíbrio entre esses dois riscos.

A Figura 3.7 mostra os valores R_1 e R_2 para vários valores de q . As curvas possuem duas características importantes: (i) as curvas sempre se cruzam, indicando que existe um ponto em que a taxa de exposição dos dois grupos é a mesma; e (ii) a queda de R_1 é mais acentuada do que a ascensão de R_2 . A segunda observação está relacionada aos padrões de pequenas quantidades apreendidas nos portes: se o valor de q maconha fosse 30g, por exemplo, a exposição nas apreensões de maconha por porte seria menor do que 5%, enquanto a exposição nas apreensões de maconha por tráfico seria de 50%.

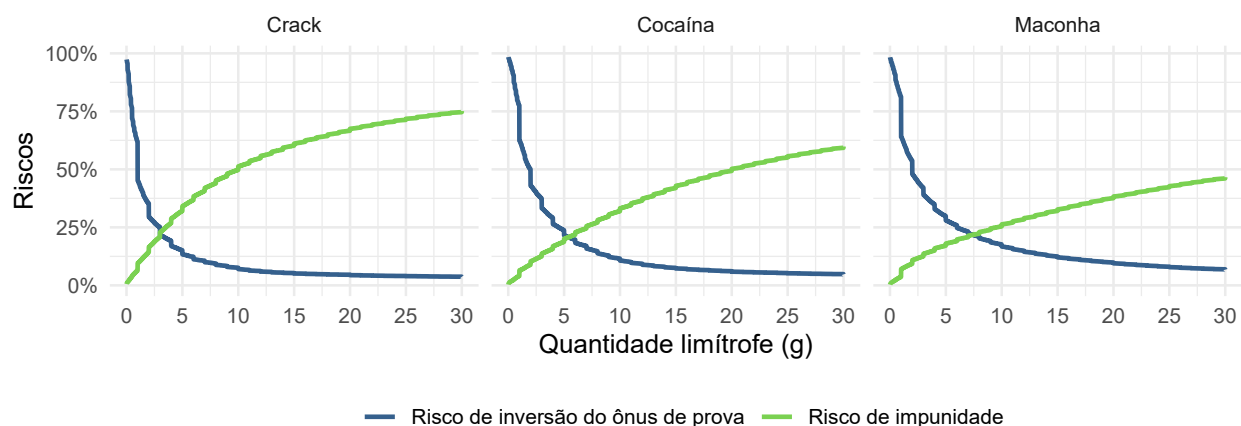


Figura 3.7: Riscos calculados em função da escolha da quantidade limítrofe.

3.3.1 Obtenção de valores ótimos

Os índices propostos são apenas descrições dos riscos relacionados a uma determinada escolha e não sugerem uma forma específica de interpretação dos resultados. Com o intuito de orientar a tomada de decisão e avançar o debate sobre a política de drogas no Brasil, sugerimos dois possíveis caminhos para obtenção de valores ótimos, que levam em conta as quantidades limítrofes em discussão e princípios do direito.

O primeiro passo para elicitar o processo de decisão racional reside em descrever a pergunta que está implícita na discussão feita até o momento: Quantos reexames de crimes de tráfico equivalem a uma inversão de ônus de prova contra um usuário? Utilizamos a letra a para a resposta dessa pergunta. Se a resposta for, por exemplo, $a = 3$ reexames, a inversão do ônus contra um usuário seria duas vezes mais importante do que o reexame contra um traficante, de tal forma que, num cenário ideal, a taxa de inversões realizada por qualquer quantidade limítrofe deveria ser menor do que a taxa de reexames dos tráficos. Se a resposta fosse $a = 1/3$, indicando que a inversão do ônus é duas vezes menos importante do que o reexame do tráfico, o cenário seria invertido.

Além do valor de a , para comparar as taxas e efetivamente definir um valor de corte ideal, essa pergunta não é suficiente. Também é necessário definir de forma explícita quais malefícios à sociedade precisam ser mitigados. Esses malefícios implicam na métrica utilizada para obtenção do critério ótimo e estão ligados aos princípios do direito.

Ao primeiro princípio a ser considerado é o da **isonomia**. Nesse caso, o objetivo é minimizar a diferença entre as duas reclassificações, já que ambas representam alguma forma de injustiça e o princípio da isonomia sugere que essas injustiças sejam tratadas da mesma forma (ainda que ponderadas por a). Nesse caso, o critério a ser

escolhido deve, em função da quantidade limítrofe q e do número de reexames necessários que equivalem a uma inversão a , minimizar a quantidade

$$L_{\text{isonomia}} = |aR_1(q) - R_2(q)|.$$

Nesse caso, o melhor valor de q é aquele que torna aR_1 e R_2 iguais. No entanto, a utilização do critério da isonomia pode levar a valores muito altos de aR_1 e R_2 , ainda que sejam próximos.

Uma forma de considerar este problema é através do princípio da **razoabilidade**. O critério mais razoável, nesse contexto, é aquele minimiza risco total à sociedade, ainda que um risco seja diferente do outro. Nesse caso, o critério a ser escolhido deve, em função da quantidade limítrofe q e do número de reexames necessários que equivalem a uma inversão a , minimizar a quantidade

$$L_{\text{razoabilidade}} = aR_1(q) + R_2(q).$$

Nesse caso, o melhor valor de q é aquele que minimiza a soma de aR_1 e R_2 . Matematicamente, acontece que o melhor q segundo esse critério é sempre maior do que um outro q possível escolhido segundo o critério anterior.

A Figura 3.8 ilustra graficamente a aplicação desses critérios, considerando $a = 1$. As linhas verticais foram escolhidas de acordo com cada um dos critérios definidos acima, denominados “Isonomia” e “Razoabilidade”. A escolha de $a = 1$ indica que os percentuais devem ser comparados diretamente, respondendo “Um reexame” a “Quanto reexames de crimes de tráfico equivalem a uma inversão de ônus contra um usuário?”. Quando o critério adotado é o da isonomia, nenhuma das duas exposições à injustiça deve ser maior, então a melhor quantidade limítrofe, segundo esse critério, é aquela em que as curvas se encontram. O critério da razoabilidade, no entanto, implica que a melhor quantidade limítrofe é aquela em que a soma das curvas é a menor possível. Como a curva de R_1 cai mais rápido do que cresce a curva de R_2 , o valor ótimo é um pouco maior que o encontro entre as curvas.

Tabela 3.3: Critérios ótimos para Maconha.

a	Isonomia	Razoabilidade
0,5	4,19	5,66
1,0	7,41	10,66
1,5	9,99	12,59
2,0	12,00	15,47
2,5	14,45	21,24
3,0	16,39	25,99

Tabela 3.4: Critérios ótimos para Cocaína.

a	Isonomia	Razoabilidade
0,5	3,69	4,00
1,0	5,39	6,09
1,5	6,99	8,14
2,0	8,00	10,16
2,5	9,00	12,07
3,0	10,00	12,07

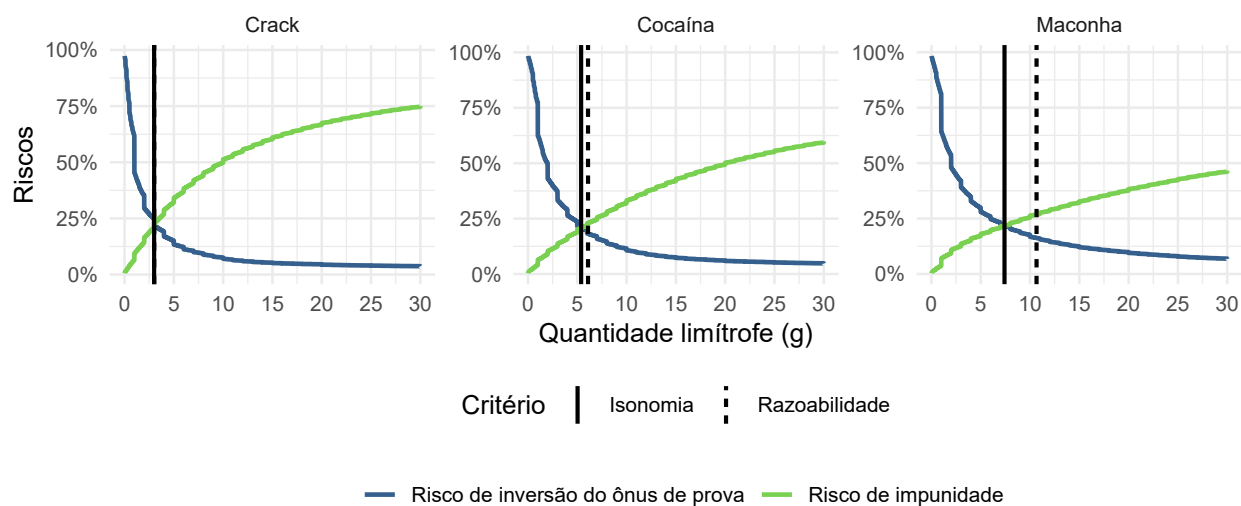


Figura 3.8: Valores ótimos calculados para $a=1$ usando critérios da isonomia e da razoabilidade.

Ao variar o valor de a , encontramos diversos valores ótimos. As Tabelas 3.3, 3.4 e 3.5 ilustram os resultados em função de alguns possíveis valores de a .

Tabela 3.5: Critérios ótimos para Crack.

a	Isonomia	Razoabilidade
0,5	2,00	2,00
1,0	3,00	3,01
1,5	3,99	5,01
2,0	4,70	6,00
2,5	5,00	6,05
3,0	5,99	8,01

3.3.2 Exposição nas subpopulações

Um critério objetivo pode impactar diferentemente os tipos distintos de padrões de crime. Ao longo do tempo, por exemplo, houve aumento na mediana de porte e tráfico e isso acarreta alterações no impacto causado pelos critérios objetivos. Por isso, idealmente, as quantidades limítrofes seriam reavaliadas ano a ano, já que as quantidades apreendidas apresentam variações sensíveis, como ilustra a Figura 3.9.

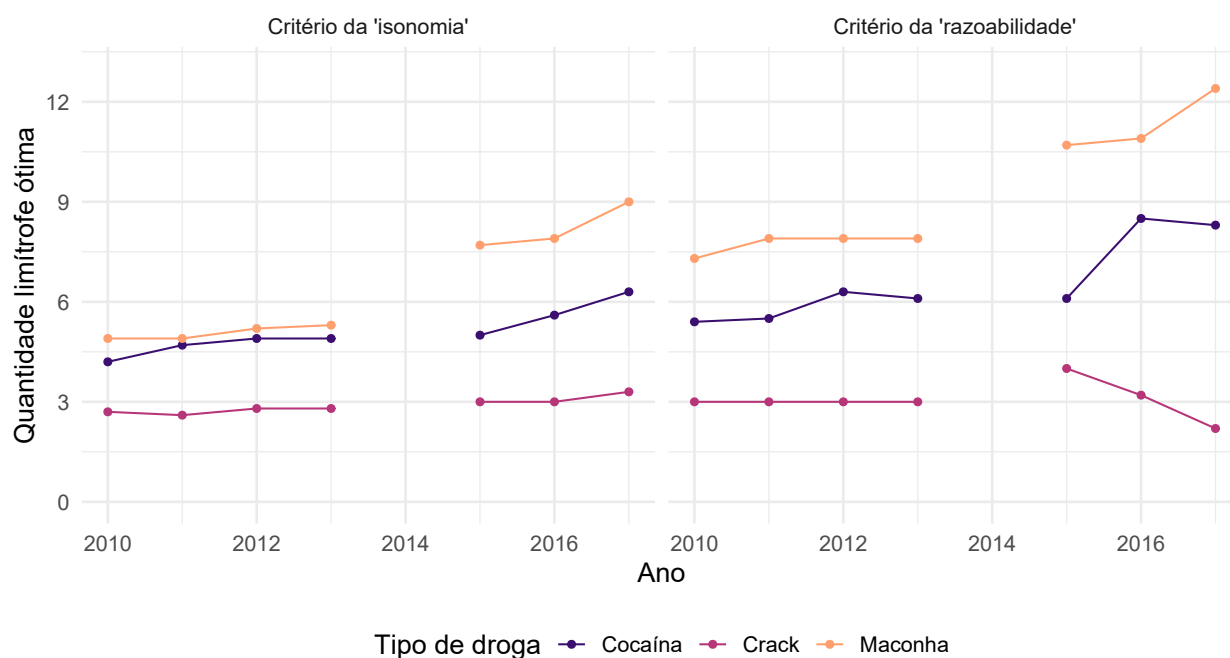


Figura 3.9: Quantidades limítrofes ótimas se fossem reavaliadas ano a ano.

Na mesma linha, as apreensões com suspeitas mulheres em estabelecimentos prisionais, por conta do padrão de apreensões por porte, que é distinto dos demais, sofreriam um impacto mais severo na eventual aplicação de

um critério objetivo. A proporção de inversões do ônus da prova, como a Figura 3.10 ilustra, seria maior nas apreensões com suspeitas mulheres em estabelecimentos prisionais, ainda que na comparação direta entre homens e mulheres não haja diferença significativa.

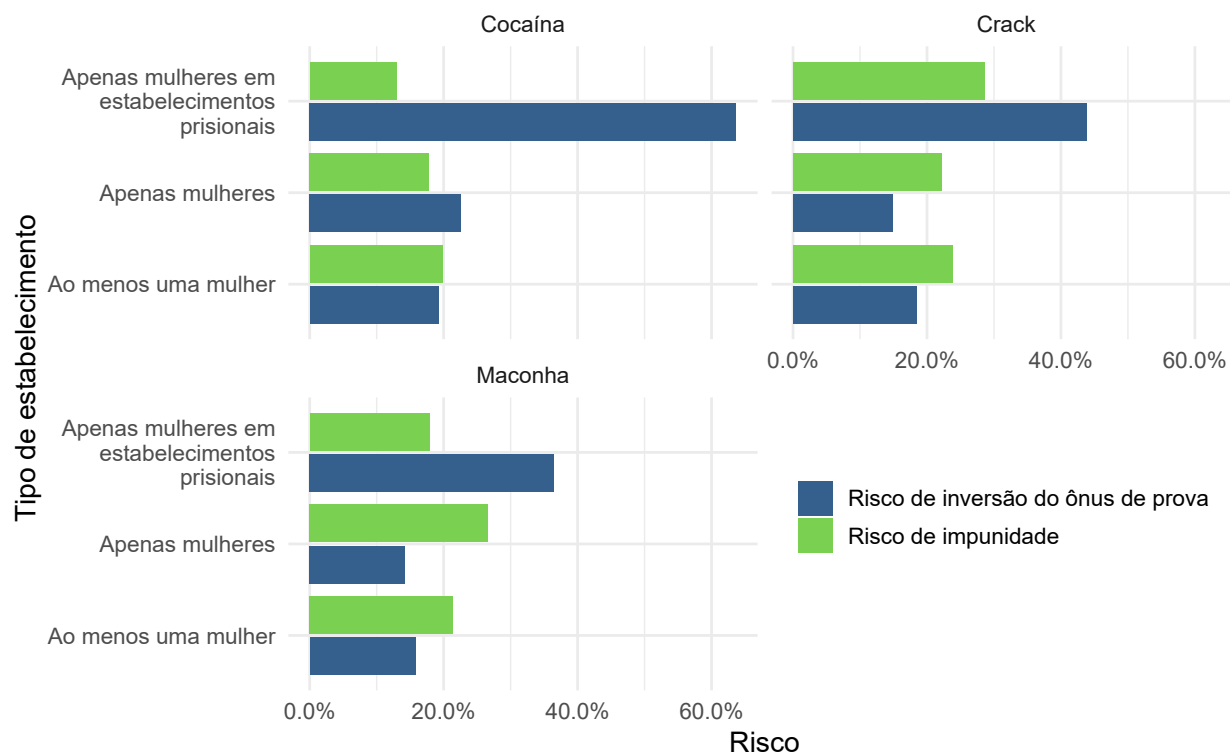


Figura 3.10: Riscos calculados em apreensões de acordo com sexo e tipo de estabelecimento, considerando que as quantidades limítrofes seriam 10g para maconha, 5g para cocaína e 3g para crack.

A Figura 3.11 mostra a variação dos riscos por delegacia no município de São Paulo. A fixação de um critério objetivo teria impactos distintos em regiões distintas, no entanto, a amplitude das variações é baixa, variando menos de 20% na capital. Aonde as medianas de tráfico são maiores, há um maior risco de inversão do ônus da prova, enquanto acontece o contrário nas demais regiões.

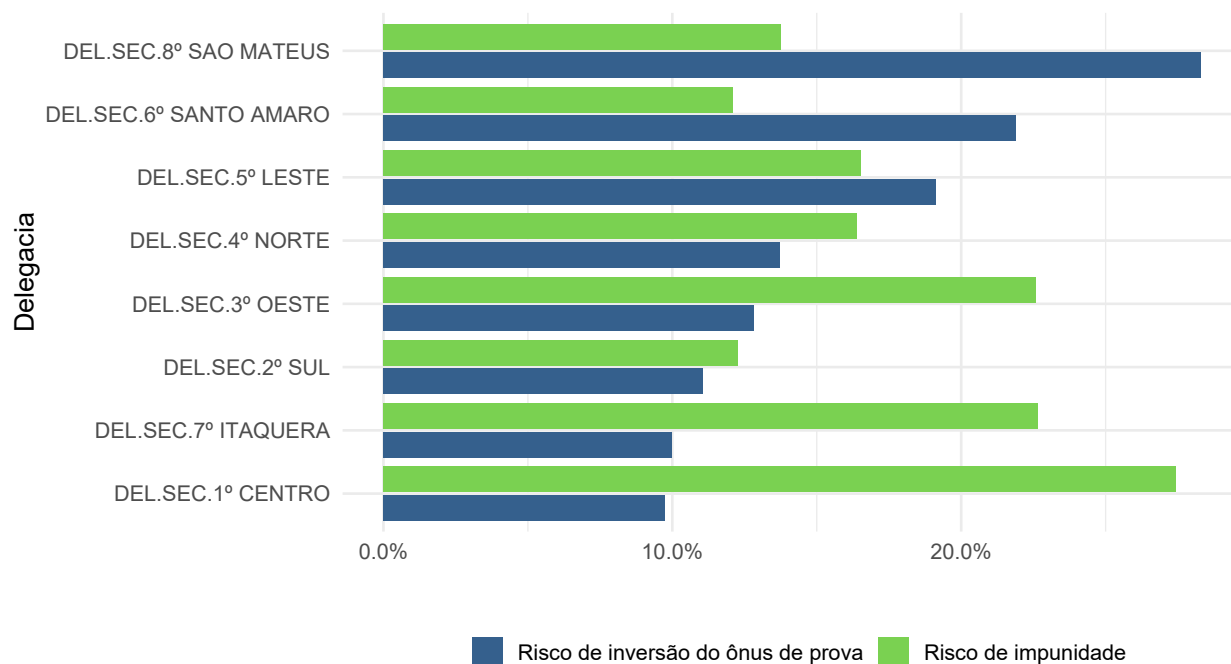


Figura 3.11: Riscos calculados em apreensões de acordo com delegacia, considerando que as quantidades limítrofes seriam 10g para maconha, 5g para cocaína e 3g para crack.

Capítulo 4

Considerações finais

Políticas públicas geralmente são formuladas de cima pra baixo e isso tem impacto na percepção daqueles que as implementam. Elas são elaboradas abstratamente, terminando por eventualmente criar dilemas no momento de sua aplicação. Os policiais e juízes muitas vezes são aquelas pessoas que, no encontro com cidadãos, representam o governo para a população (Lipsky, 2010).

A presente pesquisa mostrou que, diante da ausência de critérios objetivos para distinguir o usuário do traficante, naturalmente surgem padrões de corte no dia a dia das autoridades. Isto é, mesmo diante da omissão da lei a respeito da quantidade de droga que distingue o usuário do traficante, o corte persiste como critério no momento da tipificação temporária do fato operado pela autoridade policial, considerando os poucos elementos de prova usualmente disponíveis nesse momento. Como uma forma de padronizar a tomada de decisão e reduzir a discricionariedade dos agentes, é possível pensar em critérios objetivos para distinção entre porte e tráfico e este estudo investiga alguns aspectos delas.

Este relatório não esgota a discussão sobre a elaboração de critérios objetivos no Brasil e nem se reveste por um verniz quantitativo para apontar um único caminho. Os resultados levantados indicam, pelo contrário, que a fixação de um critério objetivo pode ser interpretada ao mesmo tempo como produção de uma injustiça ou como a leniência perante um ato ilícito. Qualquer critério fixado corresponde necessariamente a uma escolha que, numa simplificação operacional, resumiu-se a “No contexto atual, quantas prisões por tráfico equivalem a uma prisão injusta por porte?”.

Também identificamos que o impacto não é uniforme. Diferentes subpopulações podem ser mais ou menos afetadas pela utilização desses critérios. Em particular, cerca de 30% das apreensões de drogas portadas por mulheres em estabelecimentos prisionais, normalmente familiares visitando presos, estariam acima de uma quantidade

limite que poderia ser considerada razoável em outros contextos.

A despeito de suas limitações, este relatório buscou fornecer subsídios técnicos para uma tomada de decisão consciente com relação ao problema das drogas. Esta área, ainda que bastante discutida, conta com poucos estudos quantitativos atualizados e transparentes, sobretudo no que diz respeito à implementação de critérios objetivos para distinção entre porte e tráfico.

Ao que tudo indica, os critérios objetivos, se bem utilizados, poderiam ser utilizados como uma forma de orientar a aplicação da Nova Lei de Drogas ou até mesmo servir como suporte numa eventual descriminalização da posse de drogas para uso. O que se destaca, entretanto, é a importância das consequências dessa opção de política pública. Esperamos que as discussões propostas iluminem o caminho e possibilitem novas formas de diálogo com base em evidência empírica.

Apêndice A

Critérios de distinção entre traficantes e usuários ao redor do mundo

Tabela A.1: Critérios de distinção entre traficantes e usuários ao redor do mundo. Dados obtidos em (Rosmarin e Eastwood, 2012).

Ano	País	Critério
1990	Alemanha	Varia por estado. Alguns estados definem com base na jurisprudência, outros fixam valores. Os valores variam entre 6 e 15 gramas para maconha e 1 e 3 gramas para cocaína.
2009	Argentina	Não há menção expressa. Um projeto de lei de 2012 sugere interpretação do juiz, mas a legalização se deu em uma decisão da suprema corte em 2009.
2008	Armênia	Interpretação do juiz.
1987	Austrália do Sul	100 gramas de maconha
2004	Austrália Ocidental	30 gramas de maconha até 2011, 10 gramas de maconha a partir de então.
2003	Bélgica	3 gramas de maconha.
2007	Chile	Interpretação do juiz.
2011	Colômbia	20 gramas de maconha e 20 gramas de cocaína.
1982	Espanha	Dose de 5 dias. Na prática isso se traduziu em 200 gramas de maconha, 25 gramas de resina de maconha, 2.4 gramas de ecstasy, 3 gramas de heroína e 7.5 gramas de cocaína
2002	Estônia	Decidida pela jurisprudência. Usualmente é o equivalente a dez doses de um usuário médio.
1996	Holanda	5 gramas de maconha
1990	Itália	Quantidade média diária até 2006. De 2006 em diante: 500mg de THC, 250mg de heroína, 750mg de ecstasy e 750mg de cocaína.
2009	México	5g de maconha, 0.5 grama de cocaína, 50mg de heroína e um tablete de ecstasy.
1988	Paraguai	10 gramas de maconha e 2 gramas de cocaína
2003	Peru	5 gramas de pasta de cocaína, 2 gramas de cocaína, 200mg de heroína e 8 gramas de THC.
2011	Polônia	Critério do agente público.
2001	Portugal	10 doses diárias
2010	República Checa	15 gramas de maconha, 1 grama de cocaína, 1.5 grama de heroína, 4 tabletes de ecstasy e 40 unidades de cogumelos alucinógenos.
2004	Rússia	Entre 10 e 50 doses diárias. Na prática isso se traduziu em 20 gramas de maconha, 1 grama de heroína e 1.5 gramas de cocaína.
1993	Território da Capital da Austrália	25 gramas de maconha.
1996	Território do Norte da Austrália	50 gramas de maconha.
1988	Uruguai	Critério do agente público.

Apêndice B

Outros padrões de crime

Na análise dos padrões de crimes, analisamos também a variação das quantidades de drogas tipicamente tipificadas como tráfico e porte pela etnia, graus de instrução e idade dos indiciados. As ocorrências foram classificadas de acordo com a presença ou ausência de indivíduos com as categorias definidas abaixo.

Para as classificações de etnia, as ocorrências foram classificadas como “Negro” caso houvesse pelo menos um suspeito preto ou pardo, segundo a classificação constante no RDO, “Branco” caso houvesse pelo menos nenhum suspeito caucasiano e nenhum suspeito negro. Os demais casos, minoritários, foram enquadrados na categoria “Outros”.

Para as classificações dos graus de instrução, as ocorrências foram classificadas de acordo com o grau de instrução mais elevado dentre os suspeitos. Para as classificações de idade, tomamos a menor idade dentre os suspeitos.

As tabelas e gráficos seguintes ilustram os resultados da análise das quantidades separadas por essas classificações.

Tabela B.1: Medianas das quantidades de drogas tipificadas como porte separadas por tipo de droga e por grau de instrução dos suspeitos.

Tipo de crime	Tipo de droga	Sem informação	Analfabetos	1 Grau completo	2 Grau completo	Ensino superior completo
Porte	Cocaína	1,60	2,47	1,72	1,6	2,0
Porte	Crack	1,00	1,00	1,00	1,0	1,0
Porte	Maconha	1,93	2,00	2,00	2,0	2,4

Tabela B.2: Medianas das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e por grau de instrução dos suspeitos.

Tipo de crime	Tipo de droga	Sem informação	Analfabetos	1 Grau completo	2 Grau completo	Ensino superior completo
Trafico	Cocaína	18,86	22,000	19,500	22,00	29,000
Trafico	Crack	7,85	9,385	9,000	9,85	12,000
Trafico	Maconha	30,86	32,275	31,115	40,00	49,000

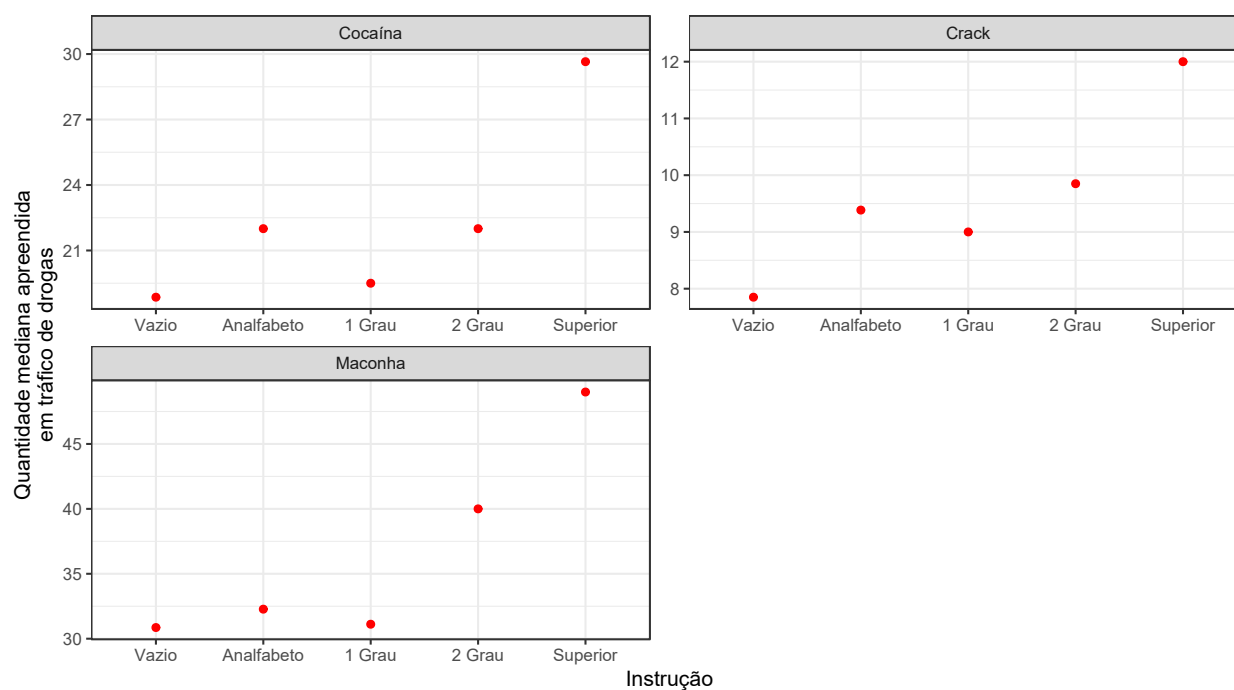


Figura B.1: Medianas das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e por grau de instrução dos suspeitos.

Tabela B.3: Medianas das quantidades de drogas tipificadas como porte separadas por tipo de droga e pela cor dos supeitos.

Tipo de crime	Tipo de droga	Apenas brancos	Pelo menos um negro	Outros
Porte	Cocaína	1,62	1,8	1,995
Porte	Crack	1,00	1,0	1,000
Porte	Maconha	2,00	2,0	2,000

Tabela B.4: Medianas das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e pela cor dos supeitos.

Tipo de crime	Tipo de droga	Apenas brancos	Pelo menos um negro	Outros
Trafico	Cocaína	18,000	20,70	31,01
Trafico	Crack	8,300	9,38	12,50
Trafico	Maconha	30,075	33,00	54,00

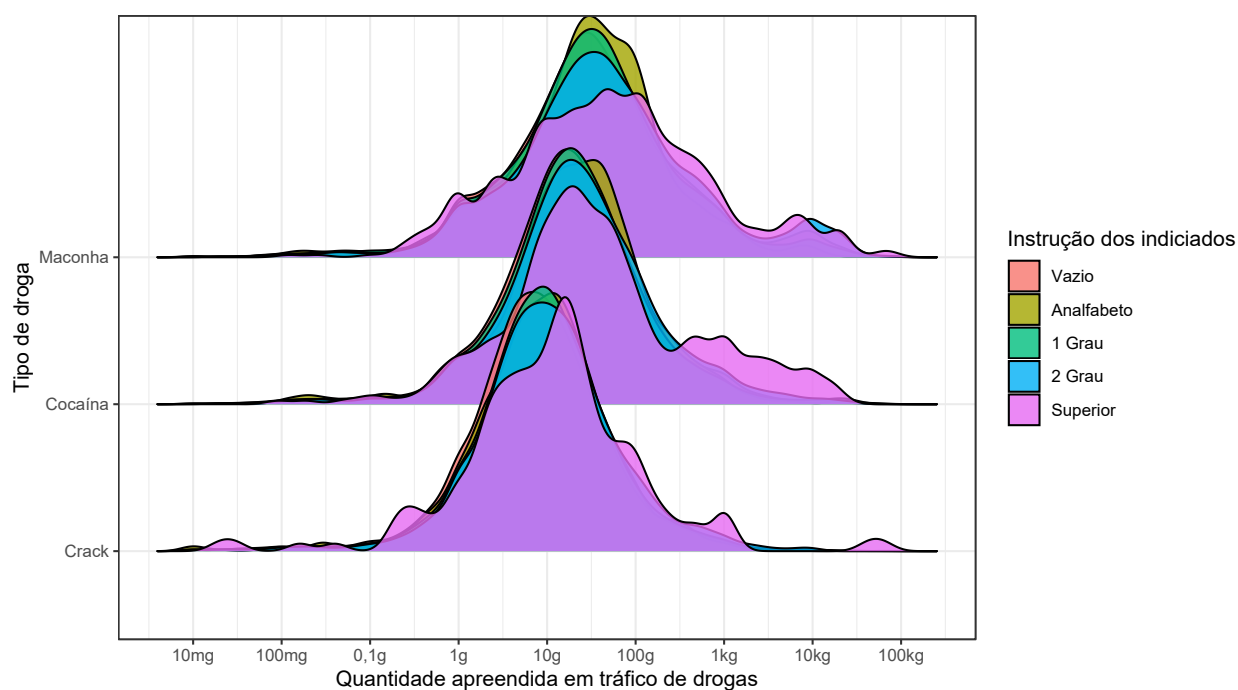


Figura B.2: Distribuição das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e grau de instrução dos suspeitos.

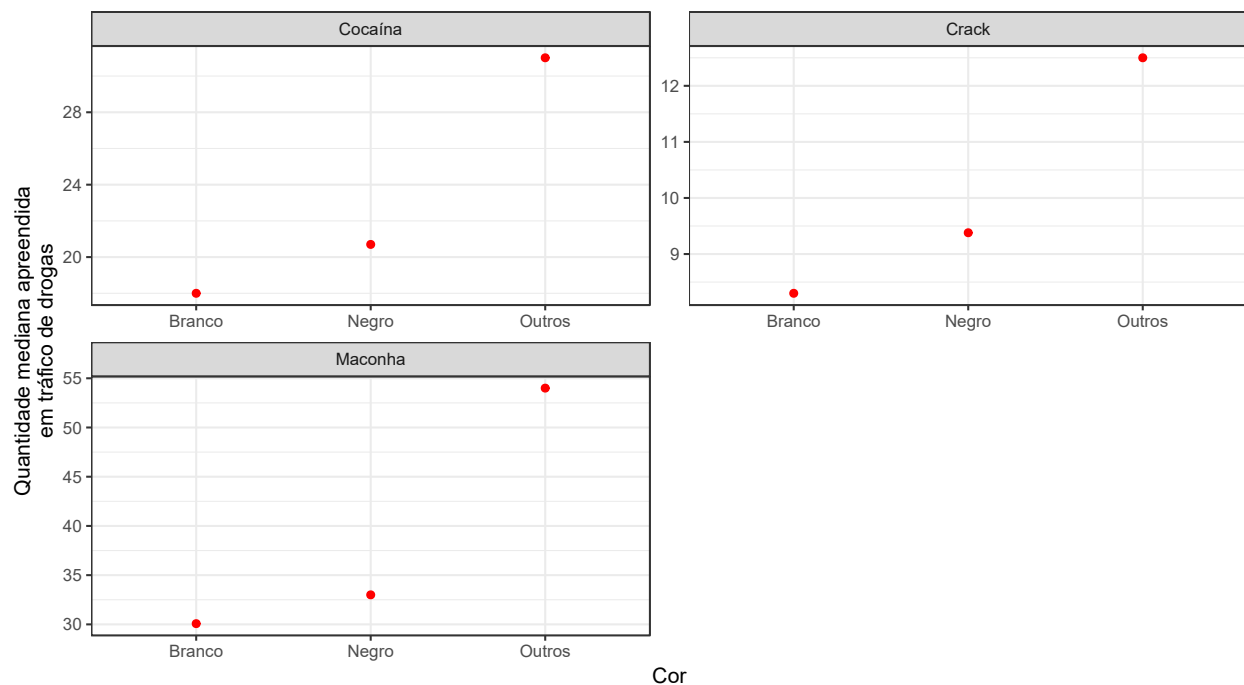


Figura B.3: Medianas das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e pela cor dos suspeitos.

Tabela B.5: Medianas das quantidades de drogas tipificadas como porte separadas por tipo de droga e pela idade dos suspeitos.

Tipo de crime	Tipo de droga	Suspeitos até 18 anos	Suspeitos até 30 anos	Acima de 30 anos
Porte	Cocaína	2,0	1,65	1,555
Porte	Crack	1,1	1,00	1,000
Porte	Maconha	2,0	2,00	2,050

Tabela B.6: Medianas das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e pela idade dos suspeitos.

Tipo de crime	Tipo de droga	Suspeitos até 18 anos	Suspeitos até 30 anos	Acima de 30 anos
Trafico	Cocaína	15,90	21,34	27,53
Trafico	Crack	7,41	10,00	10,16
Trafico	Maconha	23,90	36,00	56,00

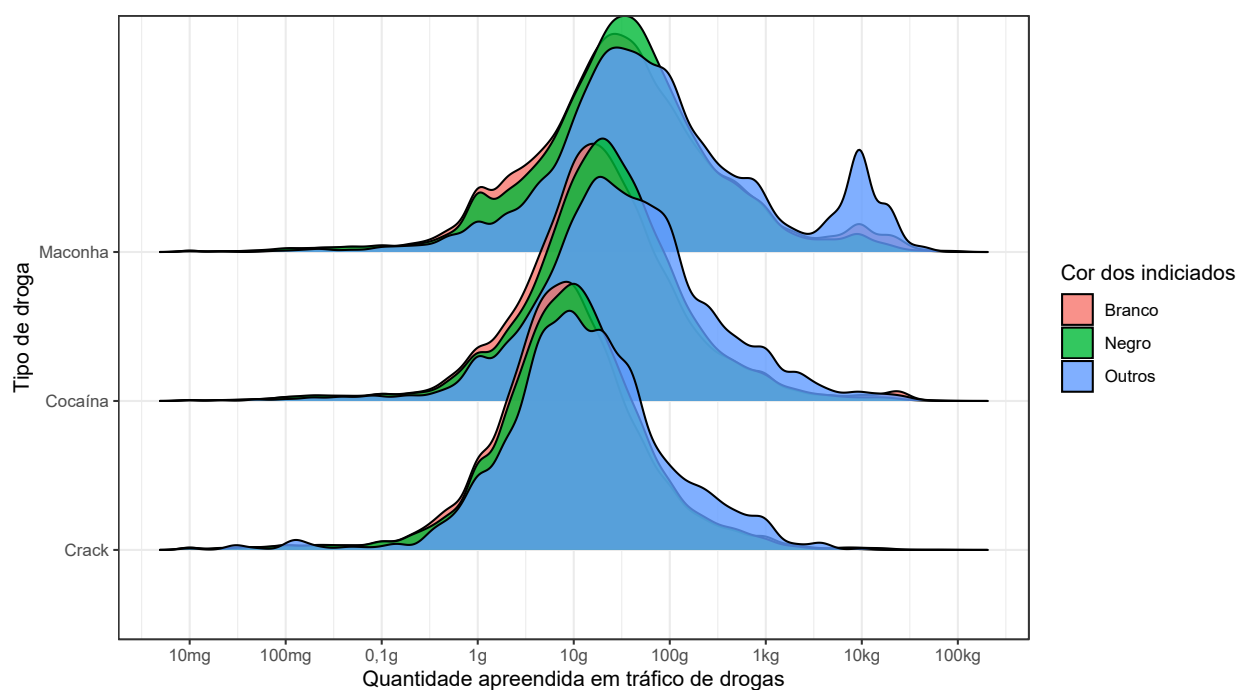


Figura B.4: Distribuição das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e cor dos suspeitos.

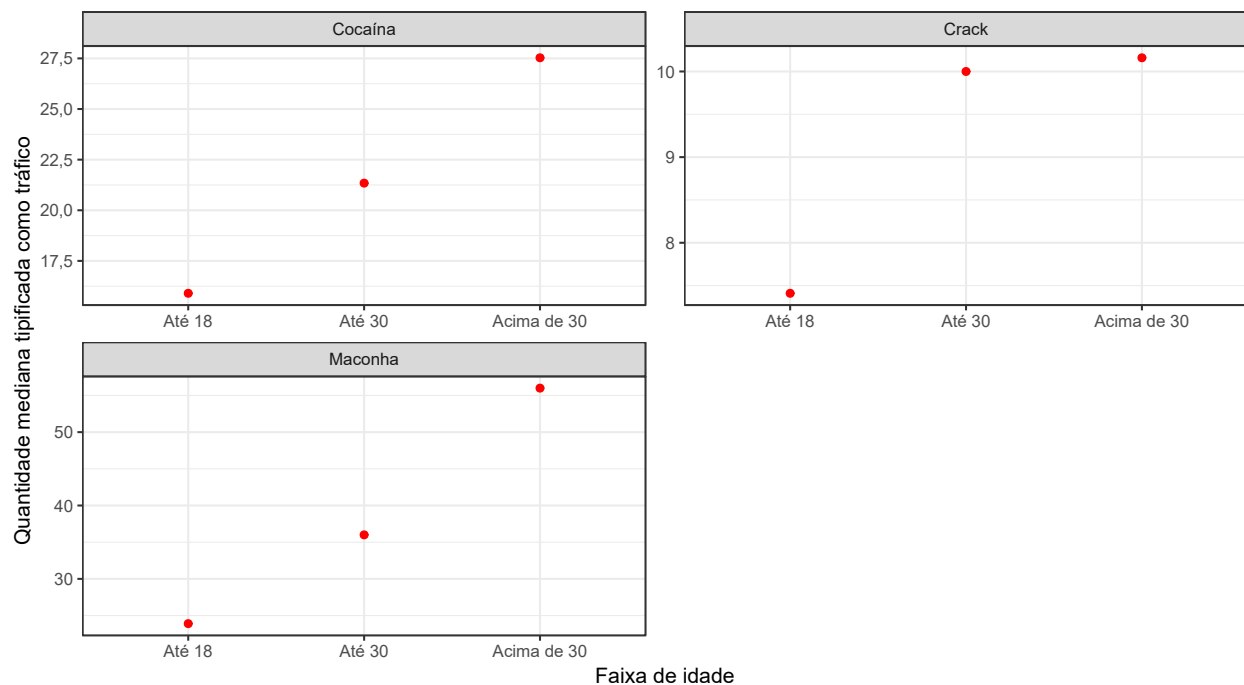


Figura B.5: Medianas das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e pela idade dos suspeitos.

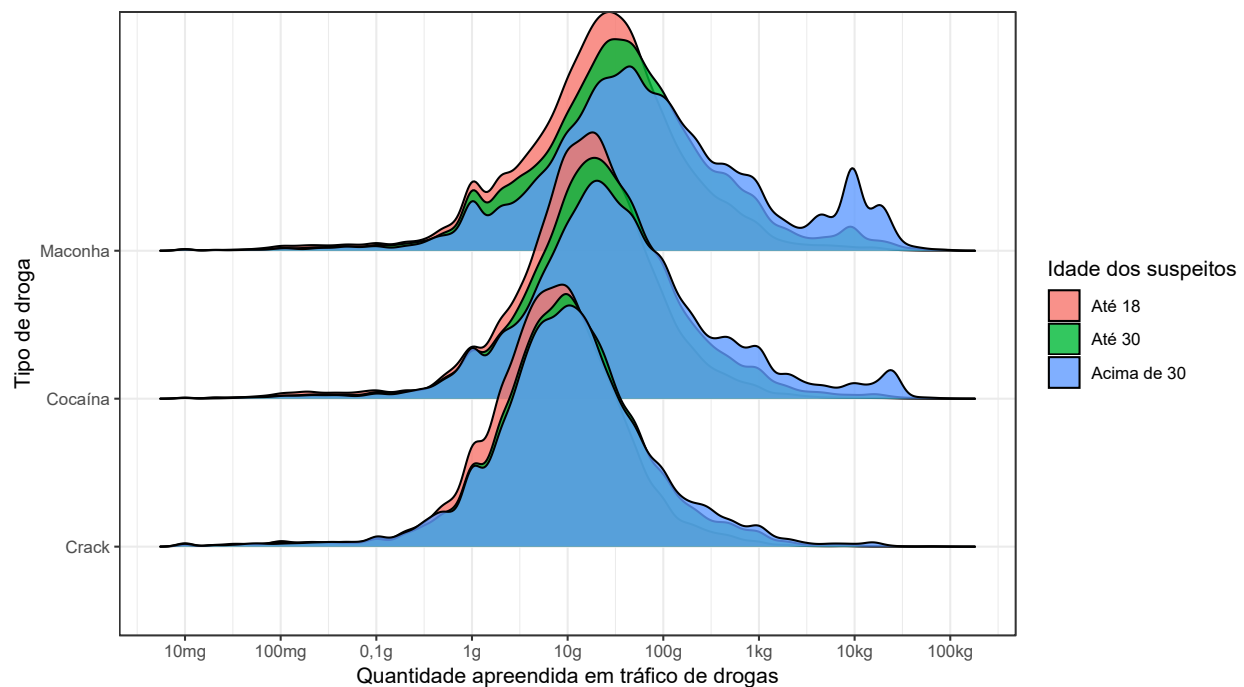


Figura B.6: Distribuição das quantidades de drogas tipificadas como tráfico separadas por tipo de droga e idade dos suspeitos

Apêndice C

Análise crítica do registro oficial

Nesse apêndice, discutimos dois pontos de fragilidade levantados na Seção 3.2: o alto número de apreensões com quantidades omissas ou nula e a escassez de elementos de prova. As observações da amostra foram utilizadas para aprofundar a análise sobre esses aspectos e produzir diagnósticos que qualifiquem os resultados obtidos usando os dados populacionais.

C.1 Elementos de prova

Os elementos de prova frequentemente citados em estudos anteriores sobre processos relacionados à Nova Lei são exclusivamente a posse de valores em espécie (dinheiro vivo, como soem afirmar os policiais), as testemunhas policiais e o entorpecente apreendido ([Lemgruber and Fernandes, 2015](#); [Jesus et al., 2011](#); [Boiteux and Vargas, 2009](#)). Na amostra em análise, a proporção de apreensões por tráfico em que o traficante portou valores em espécie foi 30% maior do que nas apreensões por porte, ainda que a taxa nesse último grupo seja de 52%.

Outros elementos de prova, como ferramentas de trabalho vinculadas ao tráfico, não foram encontrados na maior parte dos casos. Tanto nas apreensões por porte quanto nas apreensões por tráfico, em mais de 70% dos casos não há apreensão de nenhum bem, com a ressalva de que este número desconsidera a posse de entorpecentes e de valores em espécie.

Tabela C.1: Distribuição da quantidade de dinheiro apreendida nos boletins da amostra.

tipo	Porte	Tráfico
Mínimo	R\$5,0	R\$2,5
1º Quartil	R\$80,0	R\$60,0
Mediana	R\$253,0	R\$169,0
3º Quartil	R\$2.191,2	R\$3.375,0
Máximo	R\$36,5	R\$25,0
Sem dinheiro	89,50%	37,49%

Tabela C.2: Objetos apreendidos nos boletins de ocorrência da amostra (mais de um objeto pode ser apreendido numa mesma ocorrência).

Objetos	Porte	Tráfico
Nenhum	87,0%	72,7%
Outros	13,0%	19,1%
Celular	0,00%	10,4%

C.2 Quantidades

Antes de prosseguir para análise de consistência do registro oficial das quantidades apreendidas, fizemos algumas observações com relação às apreensões da amostra. Primeiramente, o número de processos da amostra foi pequeno diante da variabilidade dos dados e por isso não garantiu uma cobertura de todos os tipos de droga presentes na população. Em 98% das apreensões da amostra o entorpecente apreendido foi maconha, cocaína ou crack. Por esse motivo, nas análises posteriores utilizamos dois grupos de entorpecentes: maconha e cocaína ou crack, referido como “cocaína”.

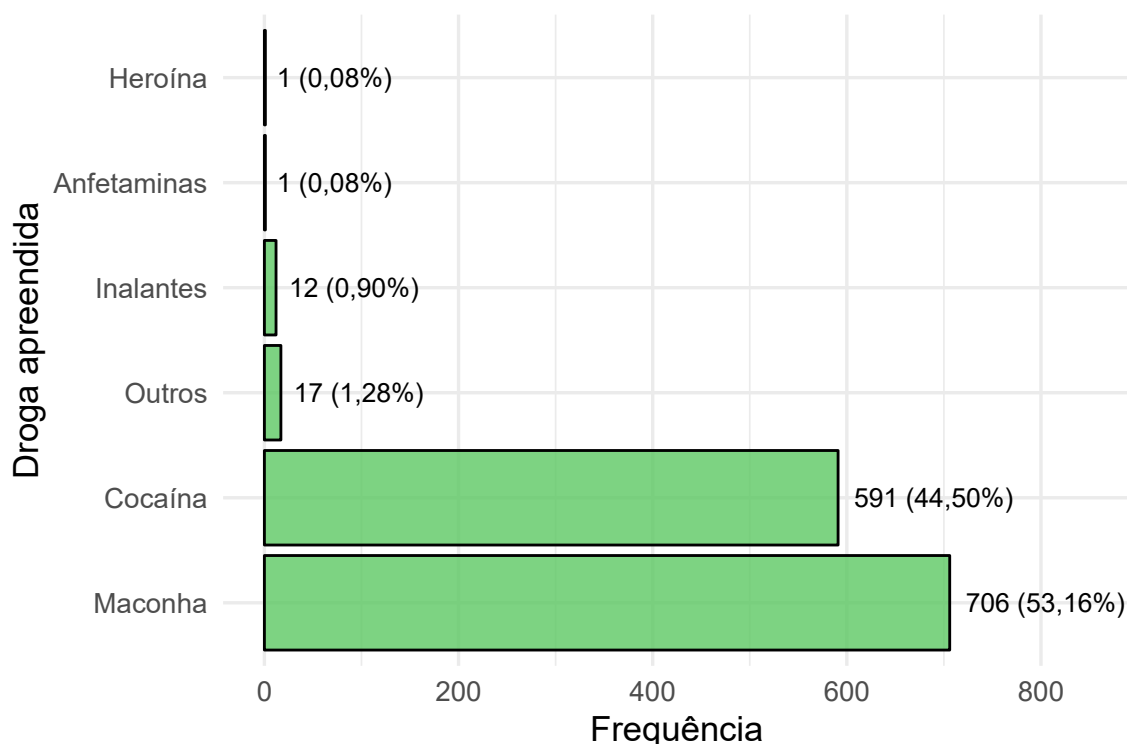


Figura C.1: Distribuição do tipo de drogas apreendidas nos boletins de ocorrência da amostra.

Uma diferença importante com relação ao que foi descrito nos históricos dos boletins de ocorrência diz respeito à forma com que se armazena a informação. Os casos que mencionam expressamente uma quantidade em gramas, seja ela oriunda de um laudo preliminar, final ou mensuração informal, são minoritários. A maior parte dos históricos mencionam unidades imprecisas e a remessa dos objetos apreendidos aos Institutos de Criminalística. O registro oficial do RDO, por outro lado, mede os resultados em gramas na maior parte dos casos. Esse fato tem duas explicações: é possível que o laudo, finalizado após o cadastro do histórico do BO, seja cadastrado no sistema sem alteração da história oficial, mas também é possível que a quantidade registrada não tenha relação com o que é mencionado no laudo, mas sim uma medição preliminar e informal realizada imediatamente após a apreensão.

Ainda que as unidades das drogas apreendidas sejam diferentes na amostra e na população, nos casos em que o histórico menciona alguma mensuração, seja ela oficial ou preliminar, a quantidade registrada no RDO é próxima da quantidade mencionada no histórico. De fato, após a remoção de alguns outliers descritos no apêndice, os dados concentram-se ao redor da reta identidade.

Tabela C.3: Distribuição das formas da droga apreendida nos boletins de ocorrência da amostra.

Rubrica	Unidade	Cocaína	Maconha
Porte	Gramas	18,60% (16)	26,83% (77)
Porte	Papelotes	3,49% (3)	2,09% (6)
Porte	Pinos Ou Eppendorfs	34,88% (30)	0,00% (0)
Porte	Porcoes	43,02% (37)	71,08% (204)
Tráfico	Gramas	28,12% (142)	36,99% (155)
Tráfico	Papelotes	3,76% (19)	5,01% (21)
Tráfico	Pinos Ou Eppendorfs	35,64% (180)	0,95% (4)
Tráfico	Porcoes	32,48% (164)	57,04% (239)

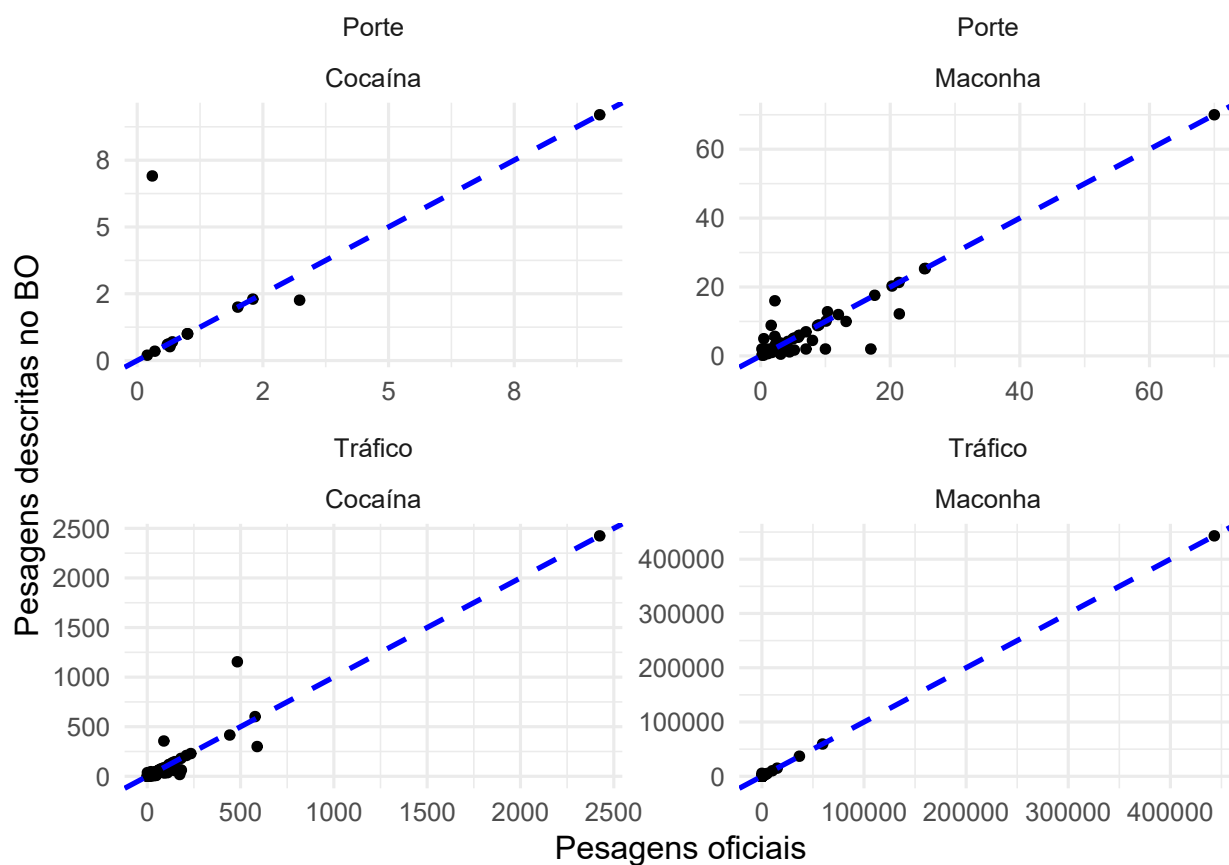


Figura C.2: Relação entre as pesagens oficiais e as pesagens descritas no boletim de ocorrência da amostra desconsiderando os casos atípicos.

Além da pequena distância entre o resultado final, o que garante um grau de confiabilidade aos dados

registrados no RDO, também é possível identificar um padrão nas conversões de algumas unidades de medida observadas na amostra. Pinos ou eppendorfs são registrados no RDO a uma taxa de aproximadamente 0,6g/pino, conforme ilustrado pela Figura C.3.

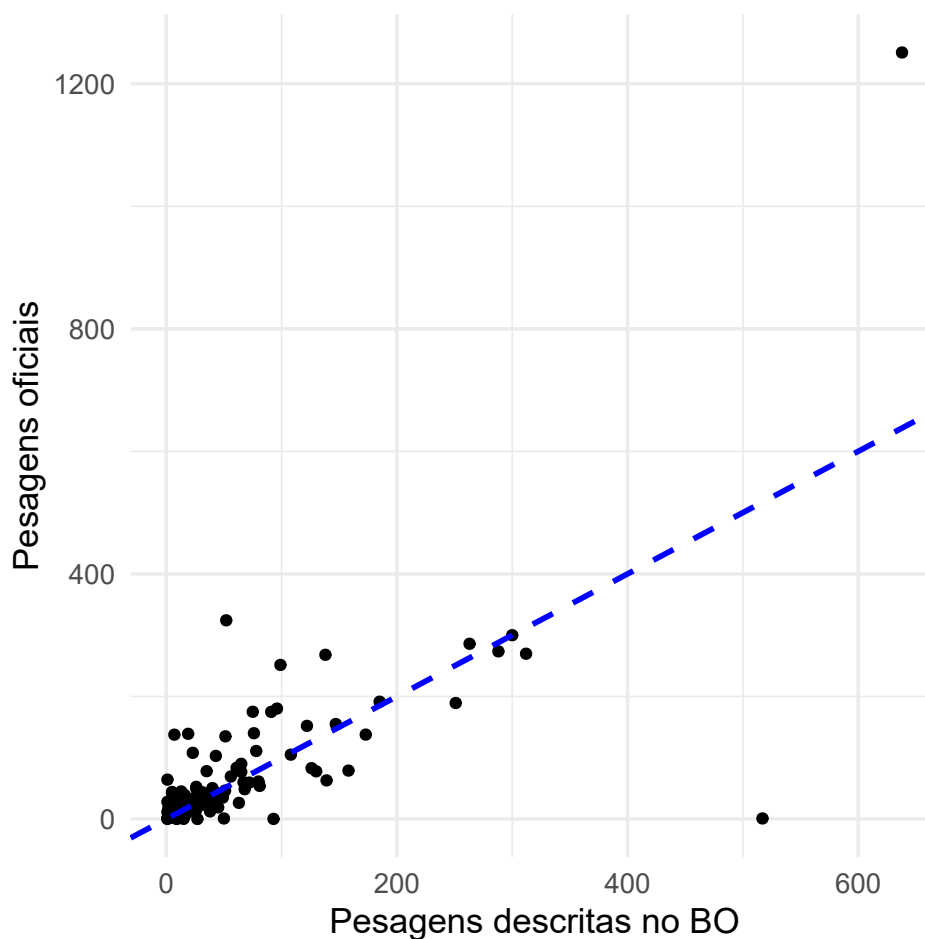


Figura C.3: Quantidade de pinos ou eppendorfs apreendidos versus quantidade registrada no RDO considerando a amostra de apreensões de tráfico no estado de São Paulo.

Quando o material apreendido foi descrito genericamente como “porção”, as taxas de conversão foram menos expressivas e variam de acordo com o tipo de droga e com o crime. Conforme podemos observar na Figura C.4, as porções de cocaína são convertidas a uma taxa de aproximadamente 1g/porção nos casos de tráfico, mas o padrão é muito menos expressivo nas porções de maconha ou de cocaína apreendidas em casos de porte. As porções de maconha apreendidas em casos de tráfico são ainda mais heterogêneas, pois existem pequenas porções que são contabilizadas no registro oficial como porções de até 5kg de maconha.

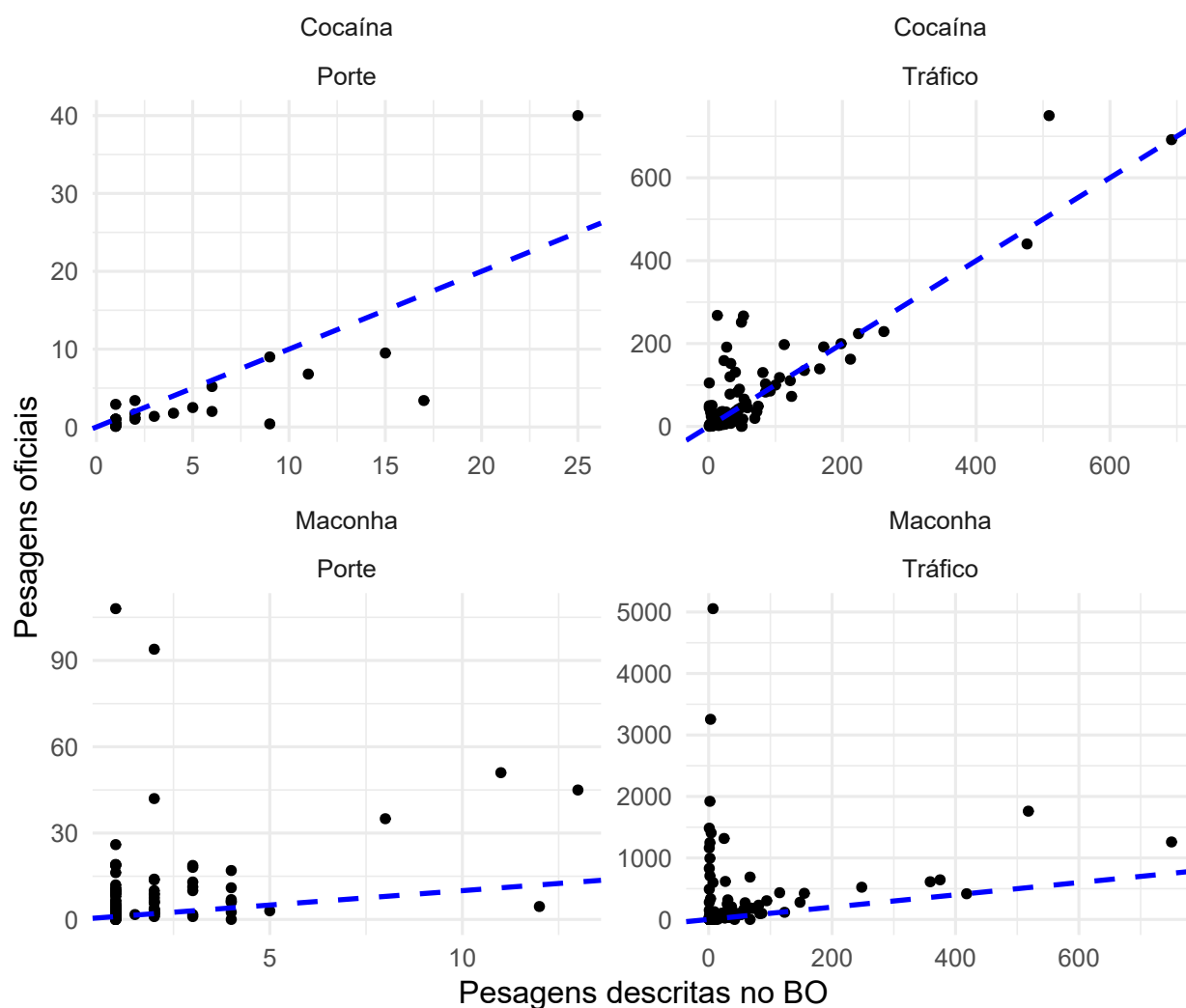


Figura C.4: Conversão de porções.

Além das conversões de quantidades variadas para gramas na base oficial, a amostra possibilita uma investigação dos casos em que o registro oficial foi omissivo com relação à quantidade apreendida. Assim como na população, cerca de 20% dos boletins amostrados pertencem à essa categoria.

A Tabela C.4 mostra a distribuição das unidades na amostra nos casos em que o registro oficial é nulo ou omissivo. Essa distribuição sugere que nos casos de tráfico as omissões do registro oficial frequentemente são esclarecidas no histórico da ocorrência. Nos casos de porte esse não é o caso, pois a maior parte dessas apreensões é feita em unidades imprecisas. 85,37% das apreensões de maconha por porte, por exemplo, são feitas em “porções”,

Tabela C.4: Casos com quantidade de droga omissa ou nula no registro oficial, mas com quantidades registradas nos boletins de ocorrência da amostra.

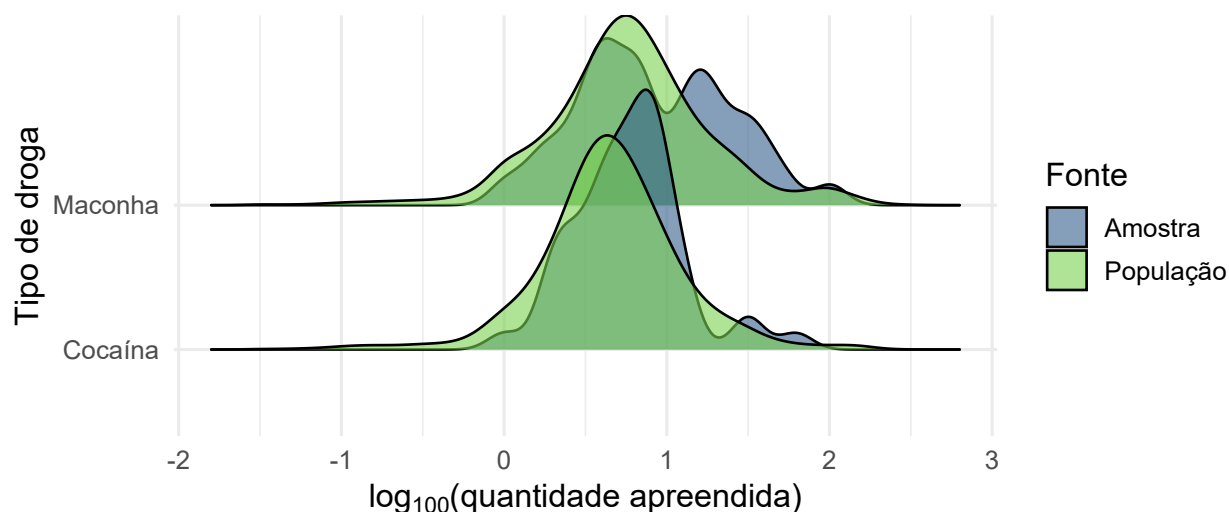
Tipo unidade	Cocaína (Porte)	Cocaína (Tráfico)	Maconha (Porte)	Maconha (Tráfico)
Gramas	13,33% (2)	36,22% (46)	12,20% (5)	39,36% (37)
Papelotes	6,67% (1)	3,15% (4)	2,44% (1)	4,26% (4)
Pinos	40,00% (6)	30,71% (39)	0% (0)	1,06% (1)
Porções	40,00% (6)	29,92% (38)	85,37% (35)	55,32% (52)

que estão relacionadas a menores quantidades de drogas, conforme descreve a Figura C.4.

Relacionando as informações da Tabela C.4 e da Figura C.4, concluímos que as omissões do registro oficial das apreensões de cocaína são mais propensas a imputação do que as apreensões de maconha. Tanto os pinos quanto as porções apresentam um padrão mais claro de conversão para o registro oficial do que as apreensões de maconha, ao mesmo tempo em que a maior parte das omissões do registro oficial foram apreendidas nessas unidades.

As informações sobre as quantidades de drogas obtidas até o momento indicam que o registro oficial é (i) similar ao que é mencionado no histórico das ocorrências quando há informação precisa e (ii) convertido sistematicamente de unidades heterogêneas para gramas com graus variáveis de consistência. Dessas observações decorre que o que está cadastrado no RDO é fidedigno, se adotarmos como referência a consistência interna do cadastro e o conteúdo registrado nos históricos. Isso, entretanto, não considera os casos em que o registro oficial da apreensão acusa uma quantidade nula ou omissa. Com a finalidade de qualificar as análises que, como feito na Seção 3.2, desconsideram os casos nulos ou omissos, questionamos se essa exclusão introduz algum viés na análise final. Em termos práticos, estamos questionando se a distribuição da quantidade de droga nos casos em que a quantidade acusada no registro oficial foi nula ou omissa é diferente da distribuição nos demais casos.

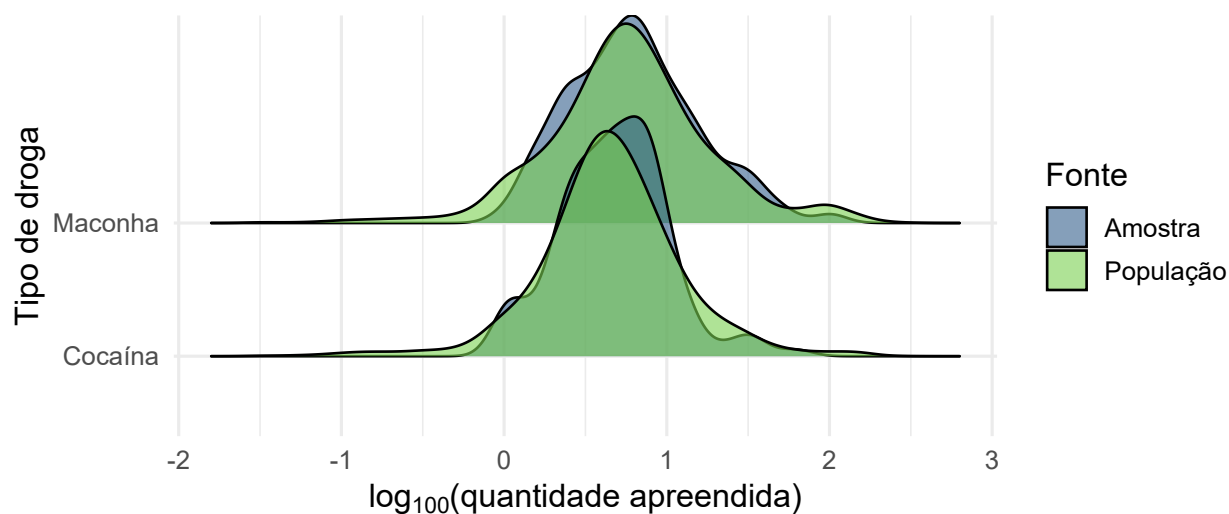
Segundo a Tabela C.4 e a Figura C.2, para os casos de tráfico, cerca de 30% das apreensões sem informação oficial acerca da quantidade pode ser analisada à luz de informação consistente descrita no histórico da ocorrência. O resultado dessa comparação está descrito na Figura C.5, e o principal resultado é que, desconsiderando os 70% que não mencionam nenhuma unidade de mensuração precisa no histórico da ocorrência, as quantidades realmente apreendidas nos casos em que o registro oficial é nulo ou omissos seriam sistematicamente maiores do que as quantidade apreendidas na população como um todo. Isso indica que, nessa comparação, existe uma massa de apreensões com pequenas quantidades que estão sendo consideradas na base dos registros oficiais mas não estão sendo consideradas na amostra.



Droga	Fonte	Mediana (g)	log100(Mediana)
Cocaína	Amostra	35,0	0,77
Cocaína	População	20,0	0,65
Maconha	Amostra	52,7	0,86
Maconha	População	32,6	0,76

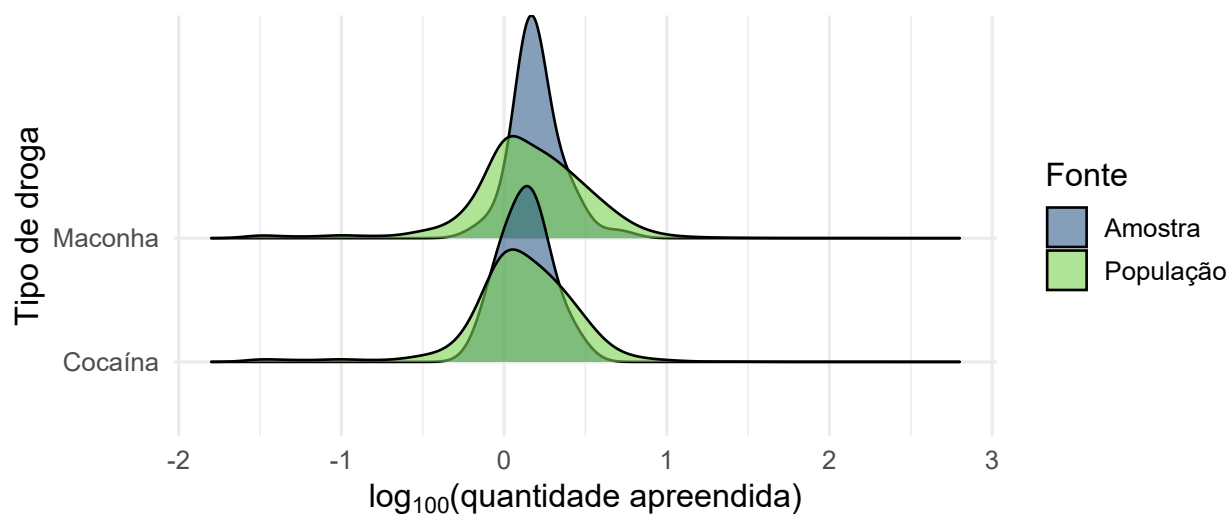
Figura C.5: Comparação entre a distribuição de quantidades de drogas na amostra nos casos em que o registro oficial é zero e distribuição de quantidades de drogas no registro oficial desconsiderando os zeros.

Se convertermos as quantidades imprecisas para gramas usando os coeficientes estimados em C.2, a discrepância persiste, mas fica muito menor. Isso se deve ao fato de os 70% que foram omitidos da amostra por não mencionarem quantidades precisas no histórico da ocorrência serem apreensões com menor quantidade de drogas. Essa evidência sugere que, nas apreensões por tráfico, a omissão do registro oficial não muda a distribuição da quantidade realmente apreendida. O mesmo efeito pode ser percebido nas apreensões por porte (Figura C.7), ainda que a conversão seja muito mais sensível.



Droga	Fonte	Mediana (g)	log100(Mediana)
Cocaína	Amostra	22,659	0,68
Cocaína	População	20,000	0,65
Maconha	Amostra	37,818	0,79
Maconha	População	32,600	0,76

Figura C.6: Comparação entre a distribuição de quantidades de drogas corrigidas na amostra nos casos em que o registro oficial é zero e a distribuição de quantidades de drogas no registro oficial desconsiderando os zeros, para tráfico.



Droga	Fonte	Mediana (g)	log100(Mediana)
Cocaína	Amostra	1,979	0,15
Cocaína	População	1,700	0,12
Maconha	Amostra	2,101	0,16
Maconha	População	2,000	0,15

Figura C.7: Comparação entre a distribuição de quantidades de drogas corrigidas na amostra nos casos em que o registro oficial é zero e a distribuição de quantidades de drogas no registro oficial desconsiderando os zeros, para porte.

Bibliografia

- Barros Santoucy, L., Gandolfo Conceição, M. I., and Olivier Sudbrack, M. F. (2010). A compreensão dos operadores de direito do distrito federal sobre o usuário de drogas na vigência da nova lei. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 23(1).
- Boiteux, L. (2006). A nova lei antidrogas e o aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes. *Boletim IBCCRIM, São Paulo*, 14(167):8–9.
- Boiteux, L. and Vargas, B. (2009). Tráfico de drogas e constituição: um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da lei de drogas diante dos princípios constitucionais-penais. *Cadernos Temáticos da Conseg*, 1(10):162–73.
- Bürkner, P.-C. (2017). brms: An R package for Bayesian multilevel models using Stan. *Journal of Statistical Software*, 80(1):1–28.
- Campos, M. d. S. (2015). *Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo*. PhD thesis, Universidade de São Paulo.
- Carlini, E., Galduróz, J. C. F., Noto, A. R., and Nappo, S. A. (2002). li levantamento domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no brasil: estudo envolvendo as 108 maiores cidades do país. *São Paulo: Cebrid/Unifesp*.
- Corda, A. (2015). Drug policy reform in latin america: Discourse and reality. *Arvutivõrgus: www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-priv/alejandro_i.pdf (18.04. 2016)*.
- Donohue III, J. J. (2015). Empirical evaluation of law: The dream and the nightmare. *American law and economics review*, 17(2):313–360.
- Gelman, A. and Hennig, C. (2017). Beyond subjective and objective in statistics. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 180(4):967–1033.
- Gelman, A., Hill, J., and Corporation, E. (2007). *Data analysis using regression and multilevel/hierarchical models*, volume 3. Cambridge University Press New York, New York, USA.

- Gelman, A., Hill, J., and Yajima, M. (2012). Why we (usually) don't have to worry about multiple comparisons. *Journal of Research on Educational Effectiveness*, 5(2):189–211.
- Harris, G. (2011). Threshold quantities for drug policy.
- Hill, M. J., Hupe, P. L., et al. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and practice*. Number 04; H97, H5. Wiley Online Library.
- Hughes, B. (2003). The role of the quantity in the prosecution of drug offences. *ELDD Comparative Study. Lisbon: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*.
- Hughes, C. E. and Stevens, A. (2012). A resounding success or a disastrous failure: Re-examining the interpretation of evidence on the portuguese decriminalisation of illicit drugs. *Drug and Alcohol Review*, 31(1):101–113.
- Jesus, M. G. M. d., Oi, A. H., Rocha, T. T. d., and Lagatta, P. (2011). Prisão provisória e lei de drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de são paulo. *São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência da USP. E-book*.
- Lemgruber, J. and Fernandes, M. (2015). Tráfico de drogas na cidade do rio de janeiro: Prisão provisória e direito de defesa. *Boletim Segurança e Cidadania*, (17).
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. (2012). O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC MG*, pages 20–49.
- on Drug Policy, G. C. (2016). Advancing drug policy reform: A new approach to decriminalization.
- Pearl, J. (2009). *Causality*. Cambridge university press.
- Rosmarin, A. and Eastwood, N. (2012). A quiet revolution: drug decriminalisation policies in practice across the globe.
- Salla, F., Jesus, M. G. M. d., and Rocha, T. T. d. (2012). Relato de uma pesquisa sobre a lei 11.343/2006. *Boletim IBCCRIM, Especial:10/11*.
- Walsh, C. (2008). On the threshold: How relevant should quantity be in determining intent to supply? *International Journal of Drug Policy*, 19(6):479–485.