



REGULAÇÃO DO
CONSUMO DE
CANÁBIS POR
ADULTOS:
UMA SCOPING
REVIEW DA
LITERATURA

Financiamento pelo Global Drug Policy
Program da Open Society Foundations.

**Centro de Estudos de Gestão
e Economia Aplicada,
Católica Porto Business School**

Equipa de Investigação:

Ana Lourenço [Coordenação],
Maria Carmo Carvalho, Hélia Marreiros,
Mafalda Pinto Ribeiro, Teresa Summavielle,
Ricardo Gonçalves [Consultor].



CATOLICA
CATÓLICA PORTO
BUSINESS SCHOOL

PORTO

CEGEA
CENTRO DE ESTUDOS DE GESTÃO
E ECONOMIA APLICADA

SUMÁRIO EXECUTIVO

A última década tem sido caracterizada por alterações à política das drogas. Várias jurisdições aprovaram algum tipo de regulação do uso da canábida por adultos, construindo assim um quadro jurídico que claramente separa a canábida de drogas como a heroína e a cocaína. Outras jurisdições – na Europa, o exemplo mais relevante é a Alemanha – estão a considerá-la. Não obstante, a eliminação da proibição ou ilegalidade de atos relacionados com o cultivo, detenção, consumo e/ou venda de canábida continua a ser um assunto objeto de discussão, em que a evidência científica coexiste com pré-julgamentos enviesados.

Este relatório pretende contribuir para um debate cientificamente informado sobre alterações à política das drogas através da apresentação de uma *scoping review* de 571 publicações (artigos académicos e de literatura cinzenta) selecionadas de acordo com critérios específicos, publicadas entre 1 de janeiro de 2016 e 31 de junho de 2020, e cujo objeto de estudo é a canábida. O Nvivo11® é o software de análise qualitativa utilizado para realizar a *scoping review*.

Na nossa opinião, retiram-se cinco principais conclusões desta *scoping review*:

1. Em geral, a investigação apresenta evidência geral e inespecífica, pouco rigorosa relativamente a aspetos-chave da canábida (tais como componentes, tipos de uso, extrações e vias de administração) e com falta de evidência de maior qualidade. Tal coloca uma séria limitação ao avanço do conhecimento sobre a experiência de consumo e os efeitos do consumo da canábida.

2. É necessária mais investigação e de maior qualidade sobre os efeitos da canábida. Há um foco nos efeitos ao nível individual (especialmente nos efeitos físicos e sobre a saúde) e uma desconsideração dos efeitos sociais que podem ter um impacto muito relevante nas comunidades, tais como efeitos de justiça social (na desigualdade económica, no crime, na delinquência e nos efeitos de vitimização, entre outros). Existe, ainda, um foco nos efeitos do consumo da canábida associados ao risco, que contrasta com a quase total omissão dos potenciais efeitos protetores.

3. A vasta maioria da investigação sobre a política de regulação do consumo de canábida por adultos não se posiciona claramente a favor ou contra a mesma. Mas, dentro da investigação que assume um posicionamento claro, o dominante é o favorável à regulação do consumo de canábida por adultos.

4. No âmbito da investigação que trata as implicações em termos de políticas da regulação do consumo de canábida por adultos, as recomendações mais frequentes apontam para a necessidade de planeamento da prevenção e intervenção (em particular, relativamente aos jovens), de construção de sistemas flexíveis de recolha de dados e de monitorização do desempenho de modo a ajudar na avaliação daquelas políticas, e de uma atenção específica ao tema da condução sob o efeito da canábida.

5. As limitações da evidência disponível, reveladas pela *scoping review* da literatura, não têm prejudicado a expansão da regulação do consumo de canábida por adultos num crescente número de jurisdições. A adoção de uma política de regulação do consumo de canábida por adultos é em si mesma uma oportunidade para uma investigação científica de maior qualidade no campo da canábida.

Uma vez que os decisores políticos numa série de países – incluindo Portugal – estão a ponderar a regulação do consumo de canábida por adultos, partilhamos as seguintes clarificações e considerações:



- A regulação do consumo de canábis por adultos não é sinónimo de liberalização, nem um incentivo ao consumo de canábis; é uma política que, embora eliminando a proibição ou ilegalidade de determinados atos, implica o estabelecimento de um regime de regulação estatal do cultivo de canábis, e respetivo consumo e venda, de forma similar à que em muitos países é aplicável ao tabaco e ao álcool.

- A evidência científica analisada não permite fundamentar políticas de drogas com base no modelo proibicionista, nem no modelo de liberalização.

- Uma política de regulação do consumo de canábis por adultos exige, desde a sua formação, o estabelecimento de um sistema de recolha de dados e de monitorização do desempenho que seja desenhado em conjunto com os profissionais no terreno e peritos científicos, e que escrutínio do modelo implementado e sua avaliação externa, de forma a assegurar a viabilidade e investigação adicional de alta qualidade e a apoiar a avaliação dessa política.

- A conceção de uma política de regulação do consumo de canábis por adultos exige um posicionamento claro relativamente aos seguintes aspetos:

- › **PREVENÇÃO DO CONSUMO DA CANÁBIS** – em particular por crianças, adolescentes e jovens adultos – e financiamento correspondente (por exemplo, através de impostos especiais sobre os produtos da canábis);

- › **CULTIVO E PRODUÇÃO DE CANÁBIS** – estabelecer os tipos de cultivo permitidos (tais como as quantidades permitidas para o cultivo doméstico; os requisitos para o cultivo em casa – por exemplo, idade mínima, localização, quantidade, estirpe, autorização; quantidades permitidas para o cultivo coletivo e requisitos correspondentes; quantidades permitidas para o cultivo industrial e requisitos correspondentes); o sistema de monitorização e execução;

- › **DETENÇÃO E CONSUMO** – estabelecer a idade mínima para a compra/detenção/consumo; as quantidades permitidas para a detenção em público; os locais para a detenção/consumo (ou restrições relativas a localização); as regras sobre condução sob o efeito da canábis;

- › **DISTRIBUIÇÃO E VENDA** – estabelecer regras sobre as categorias de compradores (por exemplo, de acordo com a idade e residência); sobre os tipos de produtos autorizados (por exemplo, relativamente a extrações, potência/% de THC, empacotamento, rotulagem e *branding*); sobre os tipos de retalhistas autorizados (por exemplo, instalações que sejam propriedade do Estado, farmácias ou dispensários licenciados, *coffee-shops*) e sua localização; sobre o regime de fixação de preços; sobre o regime fiscal; sobre o regime publicitário; sobre promoções; sobre formação e responsabilidade dos empregados dos retalhistas; sobre as condições para a autorização/licenciamento e renovação;

- › **MONITORIZAÇÃO** – sistema de monitorização e reação às respostas ao novo mercado da canábis aberto pela regulação do consumo de canábis por adultos; deve ser dada atenção às respostas ao nível do terreno (por exemplo, dinâmicas de preços e substituição de substâncias; proteção de grupos vulneráveis) e ao nível comercial (por exemplo, entrada no novo mercado da canábis de pequenas e médias empresas);

- › **EXPURGO DE REGISTOS CRIMINAIS** – estabelecer regras sobre o objeto do cancelamento de antecedentes criminais.



A *scoping review* da literatura é orientada pelas seguintes questões:

A. Quais são os exemplos mais importantes de regulação do consumo de canábis por adultos, tendo em consideração as jurisdições que tenham aprovado alguma forma de regulação?

B. Quais são as decisões tomadas em termos de políticas aquando da regulação do consumo de canábis por adultos, em particular no que concerne ao cultivo e produção, detenção e consumo, distribuição e venda, e também prevenção?

Os exemplos mais importantes de regulação do consumo de canábis por adultos analisados neste relatório são: o Canadá (Ontário, Québec, Alberta e British Columbia), o Uruguai, os Estados Unidos da América (District of Columbia, Alasca, Califórnia, Colorado, Maine, Massachusetts, Michigan, Nevada, Oregon e Vermont), a República Checa e os Países Baixos.

Os quadros jurídicos respetivos mostram uma **diferença** considerável entre as decisões tomadas em termos de políticas, em particular no que se refere à distribuição a retalho: por exemplo, só é admitida a distribuição *online* no Canadá; nem todas as jurisdições permitem o cultivo de plantas em casa e, naquelas que o permitem, aquele varia entre 4 e 12 plantas por casa; a quantidade máxima que pode ser detida num local público e na residência também varia de forma significativa – entre 10g e 75g para a detenção máxima num local público, e de 10g a sem limite, no caso de detenção na residência. Mas existe também uma **similaridade** entre políticas, em particular quanto à proibição do consumo nas proximidades de locais em que sejam frequentes as crianças e nos mesmos locais em que o tabaco também é proibido, e também relativamente à proibição de conduzir veículos quando sob a influência da canábis. Em algumas jurisdições, é lançado um imposto sobre os produtores e/ou retalhistas e/ou compradores, e entregue a um fundo de regulação da canábis (por exemplo, Massachusetts e Michigan). Adicionalmente, existem várias restrições à detenção e consumo (relativamente à idade mínima para a compra, consumo e detenção de canábis; locais de consumo; quantidade máxima para a detenção em público), cultivo e produção (por exemplo, relativamente à idade mínima para o cultivo de canábis, e quantidades máximas para a produção doméstica), e distribuição e venda (tais como restrições relativamente a locais de venda, quantidade máxima de compra, percentagem máxima de THC e publicidade). Tal como é evidente, a regulação do consumo de canábis por adultos implica o estabelecimento de regras e controlos para toda a cadeia de produção da substância, e o tomar em consideração as interações entre as suas fases, atores e contextos.

Em Portugal, a regulação do consumo de canábis por adultos tem vindo a ser objeto de crescente discussão. A Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga aprovada em 1999 assumiu uma abordagem do consumo de drogas centrada na saúde, baseada nos princípios do humanismo e do pragmatismo, abrindo caminho para a aprovação da canábis medicinal em 2018, e para iniciativas parlamentares no sentido de legalizar o consumo de canábis por adultos que remontam a 2013. Muito recentemente, em maio de 2021, dois partidos políticos (Bloco de Esquerda e Iniciativa Liberal) propuseram novas leis sobre o assunto, que estão a ser analisadas pela comissão especializada do Parlamento. Não obstante a possibilidade de uma nova composição parlamentar após as eleições de janeiro de 2022,

o debate sobre a regulação do consumo de canábis por adultos irá certamente continuar no parlamento português. No debate público, só um partido político (Chega) se posicionou contra a regulação do consumo de canábis por adultos.

C. Quais são os resultados obtidos pela *scoping review* da literatura relativamente ao objeto de estudo, isto é, relativamente à investigação sobre as substâncias da canábis, tipos de consumo, extrações e vias de administração?

Olhando primeiro para as **características gerais** da literatura considerada, concluímos que a investigação analisada foi realizada principalmente nos campos das ciências sociais e das ciências médicas e biomédicas; contudo, no âmbito das ciências sociais, domínios como a justiça social e a criminologia estão escassamente representados. Relativamente à metodologia utilizada, aquelas que são utilizadas pelo maior grupo de investigação são os estudos de casos e os *case series designs*; os ensaios clínicos controlados randomizados e os ensaios clínicos controlados não-randomizados, que são os métodos mais fortes em termos da pirâmide de evidência, estão consideravelmente menos representados. Do lado positivo, a *review* mostra que a investigação trata amplamente os diferentes papéis sociais da canábis e categorias em termos de desenvolvimento, especialmente jovens adultos, adultos e adolescentes. No entanto, existe falta de investigação quanto a papéis sociais como os profissionais de saúde, traficantes, professores e pais, e também quanto a categorias em termos de desenvolvimento como as crianças e as mulheres grávidas, e quanto a grupos vulneráveis. Para além disso, há uma ausência generalizada de investigação centrada em grupos vulneráveis, tais como jovens em risco, comunidades rurais e minorias sexuais, e, entre as 571 publicações analisadas, nenhuma dizia respeito a amostras de migrantes ou grupos urbanos de baixos rendimentos.

Relativamente às **substâncias** da canábis, a investigação analisada carece de especificidade: quando se refere exclusivamente à canábis, frequentemente não especifica os componentes sob investigação. Tal coloca um problema sério, uma vez que a canábis envolve cerca de 60 canabinóides, e os seus principais componentes estudados – o tetrahydrocannabinol (THC) e o canabidiol (CBD) – estão associados a diferentes efeitos. A literatura também apresenta limitações no que respeita aos **tipos de consumo da canábis** (por exemplo, problemático ou recreativo), uma vez que somente 12% da literatura considera esta dimensão analítica. As **extrações** da canábis (por exemplo, flor, haxixe e resina, óleos e gotas) são quase irrelevantes enquanto dimensão de investigação, com somente 4,6% da literatura a fazer referência às mesmas. Isto constitui uma séria limitação, uma vez que a experiência e efeitos do consumo podem ser afetados pelas extrações da canábis. Finalmente, as referências a **vias de administração** (por exemplo, comestíveis, fumar, *vaping*) são muito escassas, com mais de 80% das publicações analisadas a não reportar a via de administração considerada na investigação.

No geral, a investigação sobre canábis apresenta resultados gerais e inespecíficos, com falta de rigor quanto a aspetos-chave da canábis – mais precisamente, tipos de uso, extrações e vias de administração – e carecendo de resultados mais fidedignos. Tal coloca uma séria limitação ao avanço do conhecimento sobre a experiência do consumo e os efeitos do consumo de canábis. Contudo, estas limitações não prejudicaram a adoção de regulação sobre o uso de canábis por adultos num crescente número de jurisdições.



D. Quais são as evidências fornecidas pela *scoping review* da literatura relativamente aos efeitos da canábis reportados, tanto gerais como específicos?

Olhando primeiro para os efeitos **gerais**, a investigação sobre a canábis centra-se predominantemente em evidência relativa aos riscos. A investigação sobre efeitos potencialmente protetores – i.e. sobre a canábis estar relacionada com um efeito protetor ativo ou de promoção de bem-estar e saúde – e efeitos neutros corresponde somente a 13,4% e 10,8% da literatura analisada.

Relativamente a efeitos **específicos**, os mais frequentemente tratados na literatura analisada são os efeitos relativos à *saúde física*, os relativos ao *uso problemático e adição*, os efeitos *epidemiológicos* e os efeitos em termos de *saúde mental*. Outras categorias de efeitos – tais como os psicológicos, ou os relacionados com a justiça social ou com a condução de veículos sob a influência da canábis – são objeto de menos evidência.

Dentro dos efeitos relativos à *saúde física*, a investigação aponta riscos da canábis relacionados com a saúde física no que concerne a doença cardiovascular e ritmo cardíaco mais acelerado, alterações do circuito de recompensa neural na adolescência, tempos de reação mais baixos e déficits na visão e no processamento visual, entre outros. Quanto a alguns outros efeitos em termos de saúde física, os resultados apontam em diferentes direções – é o caso dos efeitos no sono, com resultados que associam o uso da canábis a uma melhoria no sono, mas também a uma latência mais curta do início do sono. Apesar do foco no risco, uma série de publicações identificaram efeitos protetores associados ao uso da canábis, tais como a proteção contra a esteatose em pacientes alcoólicos e naqueles que sofrem de infeção crónica por hepatite C, e a proteção contra a diabetes gestacional, que precisam de ser comparados com riscos perinatais tais como parto prematuro e restrições do crescimento fetal. Dois resultados são dignos de nota: a investigação sobre os efeitos em termos de saúde física centra-se nos riscos, e não nos efeitos protetores ou neutros; e os efeitos que são reportados como protetores ou neutros fazem parte de investigação que também reporta riscos da canábis. Há uma clara falta de investigação que explore os efeitos protetores.

Quanto ao *consumo problemático e aos efeitos de adição*, no âmbito da literatura revista *é dedicada uma atenção considerável à adição à canábis*. Contudo, a terminologia diversificada que é utilizada e a falta de consenso sobre como identificar, classificar e definir consumo problemático de canábis prejudicam o avanço do conhecimento. Para além disso, os resultados são escassos quanto a intervenções sobre o consumo problemático (tais como prevenção e tratamento) e os efeitos da canábis, não fornecendo por isso qualquer orientação.

Relativamente aos efeitos *epidemiológicos*, os resultados reportados parecem mostrar uma complexa relação entre o início do consumo de canábis, acessibilidade e iniciativas regulatórias. Somente um estudo reporta que a descriminalização da canábis não afeta a idade de início do consumo de canábis. Contudo, estudos que reportam uma associação entre modelos de políticas regulatórias e início do consumo de canábis são cautelosos quanto a estabelecer uma relação causal entre políticas mais liberais e início do consumo de canábis, e recomendam investigação longitudinal adicional para determinar o papel de tendências seculares pré-existentes. Quanto ao policonsumo, a maioria dos estudos denota uma associação entre o consumo de canábis e o consumo de outras substâncias.



Dentro dos efeitos em termos de *saúde mental*, a ansiedade é o sintoma mais investigado. A maioria dos estudos reporta uma associação entre o consumo de canábis e efeitos negativos na saúde mental, mas também há estudos que reportam uma relação entre o uso de canábis e um alívio do stress e da ansiedade. A relação entre efeitos na saúde mental e efeitos em termos de riscos gerais é mais frequente do que com efeitos protetores ou neutros, em particular no que concerne a síndrome depressivo, psicose e esquizofrenia, ansiedade e perturbações do comportamento. Apesar disto, há uma série de efeitos em termos de saúde mental cuja relação com o risco deve ser questionada, dado que as evidências também denotam uma relação com efeitos protetores e/ou neutros.

No geral, é necessária mais investigação e de melhor qualidade sobre os efeitos da canábis. Há um foco em efeitos ao nível individual (especialmente em efeitos físicos e de saúde) e uma negligência de efeitos sociais que podem ter um impacto considerável na sociedade, tais como efeitos de justiça social (e aqui, em particular, dimensões como fontes de desigualdade económica, crime, efeitos de delinquência e vitimização, e efeitos relacionados com estratégias de intervenção para implementar a prevenção e redução de danos). Adicionalmente, existe também uma clara falta de investigação sobre potenciais efeitos protetores resultantes do consumo de canábis, embora tal possa dever-se parcialmente aos critérios de seleção da literatura analisada (que excluíram investigação centrada exclusivamente na canábis medicinal).

E. Quais são os resultados obtidos ao cruzar as evidências quanto aos efeitos da canábis reportados com os quadros jurídicos relativos ao consumo de canábis?

A nossa análise mostra que a identificação do quadro jurídico específico que define o contexto da investigação está frequentemente ausente das publicações consideradas: mais de metade da literatura analisada faz referência a múltiplos quadros jurídicos, ou a países que têm mais do que um quadro jurídico (por exemplo, o Reino Unido e a Austrália), ou não faz qualquer referência ao quadro jurídico. Tal não é surpreendente, dado o peso que as publicações no campo das Ciências Médicas e Biomédicas assumem na nossa base de dados (45%). Não obstante, quando é feita referência ao quadro jurídico em questão, a “regulação” é o mais frequente.

No âmbito da literatura que considera o quadro jurídico relativo ao consumo de canábis, o foco é em algum tipo de efeito associado ao risco. Mais uma vez, o relato de evidências de efeitos protetores ou neutros é raro. Pode perguntar-se se o risco é objetiva e substancialmente o efeito geral mais amplo expectável no âmbito de toda a investigação relacionada com a canábis (incluindo a investigação centrada nos quadros jurídicos), ou se, noutra perspetiva, esta proeminência do risco expressa uma tendência enviesada da ciência no campo da investigação sobre a canábis de perguntar consistentemente questões relacionadas com o risco, e de ignorar questões relacionadas com a proteção.

F. Quais são os resultados da *scoping review* da literatura relativamente à avaliação da regulação do uso de canábis por adultos?

Antes de mais, a *review* mostra que as várias dimensões da regulação – “cultivo e produção”, “distribuição e venda”, “controle, licenciamento e certificação” e “política fiscal” – são tratadas de forma irregular na literatura centrada especificamente na regulação do consumo de canábis por adultos. A distribuição e venda é a dimensão mais estudada e, no âmbito desta, o elemento “contexto da venda” (referindo-se aos vários locais de venda de canábis - por exemplo, estabelecimentos licenciados, dispensários, clubes sociais, *coffee-shops*, farmácias estatais, *sites* de venda *online*). O elemento “potência” também está bastante tratado na literatura centrada na distribuição e venda de canábis. Contudo, há muito pouca investigação sobre outros elementos relacionados com esta dimensão, mais precisamente formação de pessoal e responsabilidade, localização dos locais de venda, *tracking* e promoções. Comparativamente, a política fiscal é a menos tratada das dimensões regulatórias, o que é surpreendente, dado que os impostos afetam os preços da canábis, influenciando, portanto, as escolhas dos consumidores e o sucesso de qualquer quadro jurídico baseado na “regulação”.

Especificamente quanto à literatura que analisa a implementação da regulação do consumo de canábis por adultos e que reporta os seus impactos (82 artigos), a análise mostra que o grupo de efeitos mais estudado diz respeito à saúde e à saúde mental, e o menos estudado diz respeito aos efeitos no campo social. Se as conclusões avançadas por estes estudos forem analisadas em geral, os impactos positivos ultrapassam ligeiramente os negativos. A maioria dos efeitos positivos resultam dos impactos económicos e dos impactos judiciais e criminais, e o domínio em que os impactos negativos ultrapassam os positivos é o dos efeitos na saúde e na saúde mental.

Quanto ao **posicionamento** (ou seja, a medida em que a literatura que refere a regulação do consumo de canábis por adultos assume uma perspetiva a favor ou contra ela), 20% da literatura é ambígua ou não se compromete com uma determinada posição: apresenta argumentos a favor ou contra a regulação do consumo de canábis por adultos, e não assume se apoia ou rejeita este modelo. Se só se considerar a investigação que apresenta um posicionamento claro, o posicionamento dominante é claramente a favor da regulação do consumo de canábis por adultos. Os motivos levantados para o posicionamento são variados: os mais frequentemente invocados referem-se a preocupações regulatórias, tais como a necessidade de controlar e regular os produtos de canábis e as várias fases da cadeia de produção; motivos relacionados com a saúde e com a saúde mental são também frequentes, bem como motivos de justiça social, tais como uma menor estigmatização, a proteção dos direitos humanos e a defesa da escolha pessoal; os motivos económicos estão ligados ao aumento da receita fiscal, redução de custos com a repressão policial, oportunidades de emprego e surgimento de um novo mercado legal, entre outros; finalmente, os motivos judiciais e criminais são os menos frequentes, e correspondem à substituição dos mercados ilegais por retalhistas oficiais e regulados, e à satisfação de exigências de segurança judiciária, entre outros. É relevante notar que um motivo apresentado a favor da regulação do consumo de canábis por adultos é que esta política de drogas constitui em si mesma uma oportunidade de obter evidências científicas de maior qualidade relativamente ao campo da canábis.



A *scoping review* mostra que a literatura que trata as implicações em termos de políticas da regulação do consumo de canábis por adultos é relativamente escassa. Não obstante, três grupos de recomendações em termos de políticas destacam-se na literatura analisada: o grupo relacionado com a **prevenção e intervenção**, que inclui aspetos tais como o estabelecimento de orientações no sentido de limitar e proteger os jovens do consumo de produtos de canábis (por exemplo, restrições publicitárias e programas de educação sobre drogas); o grupo relacionado com a **avaliação do impacto** das políticas, que se refere à construção de um sistema flexível com uma recolha de dados robusta e monitorização do desempenho de modo a ajudar na avaliação da regulação do consumo de canábis por adultos; e um terceiro grupo relacionado com a política a adotar no caso de **condução** sob a influência da canábis.

