

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Marina Granato

"Efeitos canábicos":

legalização e regulamentação da *cannabis* no Uruguai e no Colorado

Florianópolis

2020

Marina Granato

"Efeitos canábicos":

legalização e regulamentação da *cannabis* no Uruguai e no Colorado

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.
Orientador: Prof. Dr. Marcelo Simões Serran de Pinho.

Florianópolis

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Granato, Marina

"Efeitos canábicos": legalização e regulamentação da
cannabis no Uruguai e no Colorado / Marina Granato ;
orientador, Marcelo Simões Serran de Pinho, 2020.

91 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio
Econômico, Graduação em Relações Internacionais,
Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Cannabis. 3. Política
Pública. 4. Legalização. 5. Regulamentação. I. Pinho,
Marcelo Simões Serran de . II. Universidade Federal de
Santa Catarina. Graduação em Relações Internacionais. III.
Título.

Marina Granato

"Efeitos canábicos": legalização e regulamentação da *cannabis* no Uruguai e no Colorado

Florianópolis, 30 de novembro de 2020.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Marcelo Simões Serran de Pinho
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Dra.^a Yasmin Azucena Calmet Ipince
Universidade Federal da Fronteira Sul

Prof. Dr. Pablo Ornelas Rosa
Universidade Vila Velha

Certifico que esta é a **versão original e final** do Trabalho de Conclusão de Curso que foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais por mim e pelos demais membros da banca examinadora.

Prof. Dr. Marcelo Simões Serran de Pinho
Orientador

Florianópolis, 2020.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família. Aos meus pais, que sempre me apoiaram incansavelmente, e à minha irmã Laura, por ser minha melhor companheira, mesmo à distância.

Agradeço a todos os amigos que fizeram parte da minha jornada na UFSC. Obrigada por cada momento compartilhado!

Agradeço ao Professor Marcelo, meu orientador, por ter aceitado me orientar em um tema ainda complexo e polêmico. Obrigada por todo o apoio, motivação e disponibilidade, mesmo em tempos difíceis trazidos pela pandemia.

À Universidade Federal de Santa Catarina, por possibilitar que este momento acontecesse, por todos os ensinamentos, por todos os momentos vividos nestes últimos 5 anos.

Por fim, agradeço à "ilha da magia", Florianópolis, por todos os encantos – não poderia ter lugar melhor para ser meu lar durante a trajetória acadêmica.

“Não há droga pior que a ignorância” (ROBINSON, 1999).

RESUMO

A *cannabis* é uma planta que foi domesticada pelo ser humano, seus benefícios têm sido explorados desde as antigas civilizações e seu desenvolvimento acompanha a história da humanidade. Sua maior diferença frente às demais espécies botânicas é que seus usos históricos, medicinais, econômicos e culturais foram proibidos ao longo da história. Proibição fruto de interesses econômicos, questões sociais e raciais, capitaneada pelos Estados Unidos da América, levada à cabo pela Organização das Nações Unidas e perpetuada por setores conservadores da sociedade. Entretanto, com o passar das décadas e com os resultados negativos das políticas proibicionistas ao redor do mundo, uma nova abordagem em relação à *cannabis* começou a surgir. Pesquisas científicas, maior acesso à informação, movimentos reformistas, políticas progressistas são alguns fatores que vêm favorecendo um novo paradigma acerca da *cannabis*. Pode-se dizer que o contexto se tornou mais favorável para a legalização da maconha e a partir das mudanças que estamos observando, a questão que se coloca é: como os Estados pioneiros na legalização e regulamentação da *cannabis* conseguiram fazer com que a planta entrasse para suas agendas políticas. Através da Teoria Construtivista das Relações Internacionais e da Teoria de Múltiplos Fluxos de John Kingdon, buscou-se entender o processo de transformação do proibicionismo da *cannabis* em política pública no Uruguai e Colorado.

Palavras-chave: *Cannabis*. Política pública. Legalização. Regulamentação.

ABSTRACT

Cannabis is a plant that has been domesticated by humans, its benefits have been explored since ancient civilizations and its development follows the history of mankind. Its biggest difference compared to other botanical species is that its historical, medicinal, economic and cultural uses have been prohibited throughout history. Prohibition resulting from economic interests, social and racial issues, led by the United States of America, carried out by the United Nations, and perpetuated by conservative sectors of society. However, over the decades and the negative results of prohibitionist policies around the world, a new approach to cannabis has begun to emerge. Scientific research, greater access to information, reform movements and progressive policies are some factors that have favored a new paradigm about cannabis. It can be said that the context has become more favorable for the legalization of marijuana and from the changes that we are observing, the question that arises is: how the pioneering States in the legalization and regulation of cannabis managed to get the plant into their political agendas. Through the Constructivist Theory of International Relations and John Kingdon's Multiple Streams Theory, it was sought to understand the process of transforming cannabis prohibition into public policy in Uruguay and Colorado.

Keywords: Cannabis. Public policy. Legalization. Regulation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDPHE - Colorado Department of Public Health and Environment

CND - Commission on Narcotic Drugs

DEA - Drug Enforcement Administration

EUA - Estados Unidos da América

FBN - Federal Bureau of Narcotics

GDPO - Global Drug Policy Observatory

IRCCA - Instituto de Regulación y Control de Cannabis

JIFE - Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes

JND - Junta Nacional de Drogas

MPP - Marijuana Policy Project

OEA - Organização dos Estados Americanos

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONG - Organização Não-Governamental

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime

ONU - Organização das Nações Unidas

UNGASS - United Nations General Assembly Special Session

WOLA - Washington Office on Latin America

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA CANNABIS	12
2.1 DA CULTURA...	12
2.2 ...À PROIBIÇÃO	20
2.2.1 Proibição à nível internacional	23
2.3 A NOVA "ONDA": O ANTIPROIBICIONISMO	32
2.4 POLÍTICAS ATUAIS	40
3 TEORIA E METODOLOGIA	42
3.1 TEORIA CONSTRUTIVISTA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	42
3.2 TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS	45
3.3 METODOLOGIA	48
4 A LEGALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA CANNABIS NO URUGUAI E NO COLORADO	49
4.1 RECONSTRUINDO A REALIDADE	49
4.2 CANNABIS COMO POLÍTICA PÚBLICA: O CASO DO URUGUAI	57
4.2.1 Fluxo Problemas	58
4.2.2 Fluxo Alternativa e Soluções	59
4.2.3 Fluxo Político	61
4.2.3.1 Forças Políticas Organizadas	63
4.2.3.2 Mudanças no governo	64
4.2.4 A nova legislação	65
4.3 CANNABIS COMO POLÍTICA PÚBLICA: O CASO DO COLORADO	67
4.3.1 Cannabis medicinal: o primeiro passo	68
4.3.2 Cannabis recreativa: fazendo a cabeça da população colorada	70
4.3.2.1 Fluxo Problemas	71
4.3.2.2 Fluxo Alternativas e Soluções	72
4.3.2.3 Fluxo Político	73
4.3.2.3.1 Clima Nacional	74
4.3.2.3.2 Forças políticas organizadas	75
4.3.2.3.3 Mudanças no governo	77
4.3.2.4 A nova legislação	79
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
REFERÊNCIAS	85

1 INTRODUÇÃO

A *cannabis* é a substância ilícita (proibida sob o regime internacional de controle de drogas) mais consumida do mundo. Segundo o Relatório Mundial de Drogas do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC - *United Nations Office on Drugs and Crime*), estima-se que, em 2020, existam 192 milhões de usuários de *cannabis* no mundo. O Relatório ainda aponta que a planta é produzida em praticamente todos os países (UNITED NATIONS, 2020).

Tais dados denotam como a *cannabis* faz parte da cultura mundial. Seus usos são intrínsecos ao desenvolvimento humano, sempre existiram e provavelmente sempre existirão. Seus potenciais medicinais e industriais tentaram ser apagados, com a proibição no regime internacional de controle de drogas, mas estão voltando a ser explorados e valorizados, nos campos científico, industrial, econômico e por alguns setores sociais.

Como pontuam os neurocientistas brasileiros, Malcher-Lopes e Ribeiro (2007, p. 145), "não há outra planta medicinal ou droga recreativa que se compare à maconha, tanto em termos de seu alcance étnico-cultural quanto em termos de abrangência de sua ação biológica". Apesar de a *cannabis* acompanhar a sociedade humana há 12.000 anos aproximadamente, no século passado, deu-se sua proibição. Interesses sociais e econômicos, com um pano de fundo racial, capitaneados pelos Estados Unidos da América (EUA), colocaram a planta na ilegalidade. Setores conservadores da sociedade passaram a associar o uso cultural e recreativo da *cannabis* à marginalidade e perda do senso moral. Em muitos países, principalmente ocidentais, a maconha tornou-se símbolo de vagabundagem, criminalidade e, até mesmo, promiscuidade, passando a ser associada a mexicanos e negros. Por fim, empresas e indústrias que competiam com o mercado do cânhamo financiaram o proibicionismo da maconha. Esses fatores representam uma parte do movimento anti-*cannabis* que se instaurou no século passado, tendo os EUA liderado tal movimento.

Desde a década de 1930, a *cannabis* tem sido desmoralizada e criminalizada no sistema internacional, até que, finalmente, na década de 1960, o proibicionismo da planta foi institucionalizado, através das Convenções da Organização das Nações Unidas (ONU) para controle de drogas. Assim, a *cannabis*

passou de uma planta amplamente aceita e utilizada, por diversas civilizações, à droga ilícita.

Porém, recentemente, tem-se observado um crescente movimento de reformas dos sistemas político-jurídicos de diversos países, no sentido de liberalização da planta. A presente pesquisa trata dessa mudança de perspectiva em relação à *cannabis*, nos últimos anos, demonstrada na "onda" de legalização que vem acontecendo, em um crescente número de países e Estados. Para tanto, foi realizada uma análise de como Estados pioneiros desse movimento de reformas político-jurídicas em relação à *cannabis* conseguiram colocar a planta em suas agendas políticas, transformando um problema social tradicionalmente tratado a partir lógica da criminalização e da "Guerra às Drogas" (a legalização da maconha) em uma nova abordagem política.

Concomitante à busca pelo entendimento desse movimento, fez-se uma análise da mudança de paradigma, a nível internacional, em relação à *cannabis* – que se mostra sob o novo tom com que organizações internacionais vêm tratando o assunto –, e de como novas percepções acerca da planta vêm facilitando esse processo reformista. Para tal análise, foi utilizada a Teoria Construtivista das Relações Internacionais, que favoreceu o entendimento dessa mudança de paradigma que vem ocorrendo, em relação à *cannabis*, sob o preceito básico construtivista de que a realidade é socialmente construída pelos agentes, e que estes são co-constituídos pela realidade social.

Sob a ótica da Teoria de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1997), foram analisados elementos que levaram à legalização e regulamentação da planta, no Uruguai e no Colorado – territórios pioneiros no movimento de liberalização da *cannabis* medicinal e recreativa. Por meio da análise dos Fluxos "Problema", "Alternativa e Soluções", e "Político", investigou-se a convergência destes e, conseqüentemente, a criação de janelas de oportunidade que possibilitaram à *cannabis* entrar para a agenda governamental de ambos os Estados, tornando-se política pública.

O capítulo 2 da pesquisa faz um apanhado histórico da *cannabis*, buscando mostrar seus diversos usos, desde 12 mil anos atrás até sua proibição. Na linha histórica da planta, é também descrito esse novo movimento antiproibicionista que vêm ganhando destaque nos últimos anos, fortalecido pelas reformas político-jurídicas de diversos Estados ao redor do mundo. Entender a história da

cannabis é importante para identificar e desvendar as ambiguidades e contradições acerca de seus usos na sociedade contemporânea.

A partir da contextualização histórica da *cannabis* e do entendimento dos novos movimentos que vêm acontecendo, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: como Uruguai e Colorado, países pioneiros na legalização e regulamentação da *cannabis* medicinal e recreativa, conseguiram fazer com que tal planta entrasse para suas agendas políticas, tornando-se legalizada e regulamentada?

Para discussão do problema de pesquisa proposto, e como já pontuado, foram escolhidas a Teoria Construtivista de Relações Internacionais e a Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1997), retratadas no capítulo 3, junto à Metodologia de pesquisa. Esta, por sua vez, compreende o método de abordagem hipotético-dedutivo e o método de procedimento histórico-comparativo.

Por fim, no capítulo 4, é feita a discussão do problema de pesquisa. Primeiramente, analisando-se essa mudança de percepções acerca da *cannabis*, que vêm ocorrendo, e, num segundo momento, examinando-se os fatores que propiciaram a reforma político-jurídica no Uruguai e no Colorado, bem como o resultado de tal movimento: a legislação e regulamentação da planta, em ambos os territórios.

A *cannabis* é uma planta complexa, com inúmeros benefícios e propriedades importantes para a medicina e indústria, mas que foi demonizada ao longo dos anos. Essa percepção negativa a respeito da planta ainda está arraigada de modo dominante, em múltiplos contextos e formações sociais, fortalecida pelos setores conservadores que se atêm aos "pré-conceitos" disseminados ao longo da história, relacionados aos usos da planta. Porém, vive-se um momento de inflexão: os novos conhecimentos acerca da *cannabis* surgem para mostrar o imenso potencial que essa planta (como qualquer outra espécie botânica) tem, e, com isso, acabar com o estigma que acompanha a *cannabis* desde o século passado. Este é o objetivo basilar da presente pesquisa.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA CANNABIS

A *cannabis*¹ é uma planta que sempre esteve presente no desenvolver da história da humanidade. Como explica Michael Pollan (MACONHA, 2018, n.p.), "a *cannabis* é uma espécie domesticada. É uma espécie com a qual coevoluímos há muito tempo. Nós a alteramos e ela também causa alterações em nós", o que se explica pela presença do sistema endocanabinóide² no organismo humano.

Por milhares de anos, seu uso era amplamente aceito para as mais diversas finalidades, e fazia parte da cultura de diversos povos ao redor do mundo. "Seu uso milenar em quase todas as culturas humanas corresponde a necessidades médicas, religiosas e gregárias. [...] são parte indispensável dos ritos da sociabilidade, da cura, da devoção, do consolo e do prazer" (CARNEIRO, 2003, p. 3 *apud* ROSA; ROSA, 2018, p. 39).

Alguns acontecimentos, no decorrer da história, fizeram com que esse panorama mudasse radicalmente, levando à desmoralização e perseguição da *cannabis*. Buscou-se colocar um fim a essa planta, mas o consumo nunca deixou de existir. Hoje em dia, novas mudanças vêm ocorrendo em relação ao paradigma proibicionista da *cannabis*.

2.1 DA CULTURA...

A *cannabis*, como conhecida hoje, é resultado de uma construção humana milenar para torná-la adequada aos diversos usos que essa planta pode ter. Ou seja, a *cannabis* foi domesticada pelo ser humano, por milênios.

No decorrer da história, todas as partes da planta foram utilizadas para alguma finalidade. Sua flor, suas folhas, suas sementes e, até mesmo, a fibra encontrada em seu caule (cânhamo³) protagonizaram diferentes usos, desempenhando um papel econômico e social únicos ao longo do tempo.

¹ *Cannabis* se refere à planta *Cannabis Sativa L.*, a qual é considerada pela comunidade científica monoespecífica e possui duas subespécies principais: *Sativa* e *Indica* (UNODC, 2019).

² "O sistema endocanabinóide é um conjunto de receptores e enzimas que trabalham como sinalizadores entre as células e os processos do corpo (...). Se encontram espalhados por todo o corpo (...). Também se encontra nas interseções de vários sistemas, permitindo a comunicação e coordenação entre as células. (...) O sistema endocanabinóide regula uma série de processos fisiológicos, incluindo apetite, dor, inflamação, termorregulação, pressão intraocular, sensação, controle muscular, equilíbrio de energia, metabolismo, qualidade do sono, resposta a estresse, motivação/recompensa, humor e memória" (HEMPMEDS BRASIL, 2018, n.p.).

³ Cânhamo é a tradução de *Cannabis*, que vem do latim, e tem menos do que 0,3% da substância psicoativa Tetra-hidrocanabinol (THC).

Estima-se que o cultivo da *cannabis* já exista desde 12 mil anos atrás (ROBINSON, 1999). Seus primeiros usos deram-se na Ásia central, sendo o cânhamo a primeira fibra vegetal a ser cultivada e largamente utilizada para a produção têxtil. Foi também nessa região em que foi registrado seu primeiro uso como droga⁴, há 2.700 anos.

Documentos antigos revelam que o uso da *cannabis*, mais precisamente do cânhamo, ao longo da história, foi destinado à fabricação de roupas, papel, cordas (devido à sua alta resistência), combustíveis, materiais de construção, medicamentos, para pagamento de tributos, e estava presente também na alimentação animal e humana, por meio de suas folhas e sementes. Ademais, foram os chineses que inventaram a primeira técnica de produção de papel a partir do cânhamo.

É na China onde está o registro mais antigo do uso da *cannabis*, e é proveniente desse território a citação mais antiga do uso da planta para fins medicinais e terapêuticos, encontrada na Farmacopeia do Imperador Shen Nung, de 5 mil anos atrás, aproximadamente (GANJA TALKS, 2016). Na antiga medicina chinesa, as ervas medicinais eram divididas entre classe superior, média e inferior. "As inferiores curam doenças específicas, as médias alimentam a vitalidade e fortalecem as funções do corpo, e as superiores afetam todo o organismo, ajudando a estabelecer o equilíbrio e a melhorar as defesas do corpo" (BURGIERMAN, 2011, p. 38). Dentro dessa classificação, a *cannabis* era considerada tônico superior.

Na Índia e Oriente Médio, a *cannabis* estava intimamente ligada à religião hindu, e era bastante utilizada na medicina (ROBINSON, 1999). Em IX a.C., seu uso concreto foi mencionado, em escritos, como incenso cerimonial, na região da Mesopotâmia, e tal uso foi comprovado por evidências arqueológicas. Além disso, a medicina babilônica utilizava habitualmente a *cannabis* (ESCOHOTADO, 1998). Livros sagrados do povo hindu, de 4 mil anos atrás, contêm trechos que falam da importância da ganja⁵ para a saúde humana e para a religião, sendo, assim, a *cannabis* uma das plantas principais dessa cultura.

⁴ Maconha e seus derivados são considerados "drogas" pois, segundo o World Drug Report (UNODC, 2019), são substâncias controladas por convenções internacionais sobre drogas, e, também, por dizer respeito a seu uso não medicinal. Nesse sentido, drogas ilícitas compreendem substâncias não medicinais proibidas pela lei internacional (DEGENHARDT *et al.*, 2004). Portanto, pelo fato da *cannabis* ser usada para outras finalidades, além da medicinal, e por ter sido proibida nas convenções internacionais de controle de drogas, a planta passou a ser considerada droga ilícita.

⁵ Nome dado à erva pelo povo hindu.

No Oriente Médio, o haxixe, obtido da resina da *cannabis*⁶, tornou-se uma "droga" famosa. Já na Índia, há a bebida sagrada *bhanga* (que significa "*cannabis*"), elaborada com a planta e consumida religiosamente e culturalmente (até hoje) no país. A *cannabis* está diretamente ligada ao deus hindu Shiva e sempre foi utilizada para fins religiosos, na Índia. Como curiosidade, "o topônimo Bengala significa "terra do banguê" e Bangladesh significa "povo da terra do banguê" (ROBINSON, 1999, p. 67).

Durante o período em que a Índia foi colônia da Inglaterra (de 1858 à 1947), foi realizado o primeiro e mais completo estudo mundial para avaliação do impacto do consumo da *cannabis* e derivados na população, bem como seus efeitos. Por uma década, a *Indian Hemp and Drug Commission*, composta por médicos e farmacologistas europeus e indianos, estudou diferentes grupos que consumiam a planta e seus derivados, no final do século XIX. Foi registrado que "o uso habitual de pequenas quantidades, que é quase universal em alguns países orientais, não parece prejudicar a saúde" (ANDREWS; VINKENOOG, 1897-98, p. 99-100 *apud* ESCOHOTADO, 1998, p. 353, tradução nossa).

Suas propriedades terapêuticas também foram reconhecidas e aconselhadas, em caso de "insônia, esgotamento nervoso e sedante para pessoas que sofrem de dor. [...] Também se recomenda para tranquilizar os tremores em paralisia convulsiva e espasmos" (ESCOHOTADO, 1998, p. 353, tradução nossa). Outros médicos ainda acrescentaram seu uso como remédio para epilepsia, e registraram que esses usos já eram habituais, durante milênios, nos territórios que vão desde a Pérsia até a China.

Por fim, ficou constatado, no informe, que:

Claramente o uso ocasional de cânhamo⁷ em doses moderadas pode ser benéfico e considerado medicinal [...]. A respeito dos efeitos físicos, a Comissão chegou à conclusão de que o uso moderado das drogas do cânhamo não produz praticamente nenhum resultado nocivo. Podem dar-se casos excepcionais, pois provavelmente não existe nada cujo uso não possa ser prejudicial em casos de intolerância excepcional. Entretanto, a Comissão dá o parecer que, em geral, o uso moderado das drogas do cânhamo não pode causar nenhum dano físico aparente. [...]. Em relação aos alegados efeitos mentais destas drogas, a Comissão chegou à conclusão de que seu uso moderado não produz nenhum efeito prejudicial à mente. Deixando de lado casos excepcionais, o emprego moderado não produz nenhuma lesão mental. (TAYLOR, 1968, p. 40-44 e ANDREWS; VINKENOOG, 1977, p. 184-186 *apud* ESCOHOTADO, 1998, p. 354,

⁶ Resina da *cannabis* é o extrato concentrado extraído da flor e da planta (UNODC, 2019).

⁷ No material consultado, "cáñamo" é utilizado como sinônimo de *cannabis*.

tradução nossa).

Qualquer ideia de proibição da *cannabis*, na Índia, foi rejeitada pela Comissão, pois sabia-se que a planta crescia em todos os lugares, e qualquer tentativa de deter o hábito comum de seu uso poderia fazer a população usar intoxicantes mais perigosos (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). Ironicamente, esse foi um dos resultados da Guerra às Drogas, que será discutida mais à frente nesta pesquisa.

É válido destacar que a sacralidade da *cannabis* é respeitada, até hoje, na Índia, por diferentes culturas e crenças, e seus usos medicinais e tradicionais nunca foram criminalizados no país (GANJA TALKS, 2016). Além do uso cerimonial e espiritual, é relatado o uso recreativo da *cannabis*, tanto na tradição cultural indiana, quanto na chinesa, assim como na norte-africana.

Estudos mostram que, da Ásia Central, a *cannabis* chegou ao Oriente Médio e, então, à África, onde o uso do cânhamo data desde o terceiro milênio a.C. Na África, o cânhamo também era utilizado para fazer cordas e roupas (sendo encontrado, até mesmo, no túmulo de faraós), além de a planta ser muito utilizada medicinalmente. Segundo Robinson (1999), o cânhamo foi utilizado, inclusive, na construção das pirâmides do Egito. Por fim, "o consumo de *cannabis* para fins espirituais ou recreativos acabou por se tornar comum por toda a África" (ROBINSON, 1999, p. 69). O haxixe era conhecido em todas as terras árabes, e muitos povos do norte da África fumavam (e ainda fumam, como tradição cultural) *kif*⁸.

No Oriente Médio e no norte da África, devido à proibição do consumo do álcool, pela religião islâmica, o uso recreativo da *cannabis* passou a compor o cotidiano dos árabes. Tribos nômades "levaram o cânhamo da Ásia para a Europa, passando pela Grécia e a Rússia, e mais tarde árabes o transportaram da África para a Espanha e outros portos de entrada do Mediterrâneo" (ROBINSON, 1999, p. 71).

Vale notar que as aves também contribuíram com o "transporte" das sementes de *cannabis* e difusão do seu cultivo global. Em 200 a.C., é relatado o uso de cânhamo em cidades-Estado gregas, também para a produção têxtil, para

⁸ Kif são pequenos cristais encontrados na flor da *cannabis* e é fumado junto ao tabaco em um cachimbo chamado *sebsi*. Em árabe se escreve *kayf* e significa "bem-estar" ou "prazer".

medicina, assim como para cerimônias. É relatado, ainda, que "o Império Romano consumia grandes quantidades de fibra de cânhamo" (ROBINSON, 1999, p. 71), para os mesmos usos, aqui, já mencionados, e a semente era um alimento comum. Destaca-se, também, o uso ritual da *cannabis*, em várias partes do mundo, narrado pelo famoso historiador grego Heródoto, em seu livro "*Histórias*" (BURGIERMAN, 2011).

Durante a Idade Média, a *cannabis* continuou sendo utilizada para finalidades diversas, mas especialmente para a produção têxtil, de papel, e para o preparo de medicamentos. Durante o período da Inquisição Católica, por ter seus usos nas tradições populares, foi perseguida e adicionada à lista de plantas utilizadas em rituais clandestinos, quando foi declarada a proibição de magia e outras tradições consideradas distintas das práticas "legítimas aos olhos de Deus". Em 1615, a *cannabis* foi considerada uma planta utilizada por poções mágicas das bruxas – o que, na realidade, deveria representar preparados medicinais (GANJA TALKS, 2016).

Apesar desse período obscurantista, a *cannabis* foi "considerada digna de honrosa menção como planta curativa em vários herbários medievais" (ROBINSON, 1999, p. 74). Nos séculos XV e XVI, foi fundamental para a produção de velas e cordas para navios europeus, inclusive, durante as Grandes Navegações. Na Europa do século XIX, o uso recreativo da *cannabis* é amplamente descrito por escritores e artistas (ESCOHOTADO, 1998). Segundo Escotado (1998), no fim do século XIX, a população mundial chegou a 1 bilhão, e estima-se que 200 mil pessoas usavam a *cannabis* como droga.

Seus usos diversos e suas propriedades não tardaram a conquistar todo o globo. Quando levada à América, a planta aclimatou-se, ali, perfeitamente. Na América do Sul, o primeiro contato com a *cannabis* foi através de Cristóvão Colombo, que, em suas embarcações, trazia cordas e velas feitas de cânhamo, em 1492. Durante o período da conquista, estima-se que em 1519, Hernán Cortés trouxe diversas plantas da Europa e da Ásia para a América – dentre elas, a *cannabis*. Outros colonizadores trouxeram o método de cultivo da planta, a fim de produzir têxteis. Assim, foi ensinado aos índios, fiar e tecer o cânhamo para a produção têxtil. A *cannabis* adaptou-se com facilidade ao Novo Mundo.

No Brasil, dados históricos mostram que foram os africanos que trouxeram a *cannabis* para a região, na época da escravidão. Curiosamente, a palavra

"maconha"⁹ é um anagrama da palavra "cânhamo". O uso da *cannabis* estava associado a rituais da umbanda e candomblé, provenientes da cultura africana, e, durante os deslocamentos dos escravos para o Norte e Nordeste, estes levaram a cultura da *cannabis* aos indígenas.

A *cannabis* foi identificada como parte da tradição cultural afro-brasileira, e considerada, por Gilberto Freyre, como uma forma de resistência cultural africana no nordeste brasileiro (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). A plantação e uso da *cannabis* eram aceitas e bastante comuns nos quilombos, durante o período colonial, e, mais tarde, tornou-se um hábito comum entre pescadores, estivadores e operários.

Assim, inicialmente associada aos negros e indígenas, e, depois, a trabalhadores de estratos sociais mais baixos, a expansão do consumo da *cannabis*, entre os séculos XVI e XX, ficou relacionada a setores marginalizados da sociedade brasileira. Por mais que haja registros do uso da *cannabis* pela monarquia e estratos sociais mais elevados, foi vinculada uma ideia de vagabundagem e malandragem à planta (ROCCO, 1999), pois era essa a visão que a elite branca brasileira dos séculos passados tinha dos escravos negros e indígenas. Portanto, o uso cultural da maconha por estes ficou associado à vadiagem (BARROS; PERES, 2011).

Tendo em vista também a transformação no campo do trabalho, durante e no pós Revolução Industrial, qualquer hábito visto como obstáculo à produtividade da classe operária foi condenado. Isto é, o uso da maconha era julgado como um entrave ao máximo rendimento dos proletários, o que reforçou a identificação de vagabundagem aos usuários da planta, e, também, influenciou sua demonização.

Em 1830, o conselho municipal do Rio de Janeiro proibiu a venda da maconha, assim como seu uso público. Outras municipalidades seguiram tais diretivas, mas é incerto se tais leis foram, de fato, aplicadas (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

No México, assim como no Brasil, escravos africanos, ao trazer sua cultura, introduziram o uso da *cannabis*. A planta foi incorporada como medicina espiritual dos xamãs. No século XIX, as curandeiras passaram a fazer uso da *cannabis* na medicina popular e, depois das curandeiras, a *cannabis* alcançou os setores mais pobres da Cidade do México (LEAL-GALICIA, 2018).

⁹ Maconha se refere às flores da planta *cannabis* e às suas folhas desidratadas e fracionadas (UNITED NATIONS, 2019).

No Canadá, o explorador Jacques Cartier relatou ter visto cânhamo, durante suas expedições, em torno de 1541. Mais tarde, em 1605, Samuel de Champlain também mencionou o uso do cânhamo por nativos (ROBINSON, 1999, p. 77). Alguns estudos mostram que a *cannabis* passou a ser cultivada, na Nova Escócia, em torno de 1606, por um boticário que trabalhava para o explorador Samuel Champlain (LEAL-GALICIA *et al.*, 2018).

A *cannabis* tinha um papel econômico e cultural importante, e, no século XVI, a Rainha Elizabeth decretou que todas as suas colônias deveriam cultivar a planta, para a exploração do cânhamo, que supriria as necessidades do Império Britânico. O cultivo da *cannabis* foi amplamente difundido na América do Norte (GANJA TALKS, 2016).

Segundo Robinson (1999), havia indícios da presença da planta na América do Norte desde 400 a.C. Foram encontrados cachimbos de barro com resíduos de *cannabis* no atual estado de Ohio, datados dessa época. Um estudo do etnólogo Holmes, de 1891, descreve que foram encontradas peças de tecido de cânhamo na região do Tennessee. Em 1524, exploradores europeus relatam terem encontrado a planta *cannabis* na região da Virgínia. De acordo com Leal-Galicia *et al.* (2018), em 1611, o rei da Inglaterra, Jaime I, tornou obrigatória a produção do cânhamo na colônia da Virgínia, devido à importância deste na fabricação de cordas e tecido. O cultivo obrigatório da *cannabis* deu-se, também, em Connecticut, em 1637, e em Massachusetts, em 1639. Inclusive, essas colônias (e algumas outras) passaram a aceitar o cânhamo para o pagamento de dívidas e impostos (junto ao linho e ao alcatrão) (ROBINSON, 1999), o que mostra o quão importante a *cannabis* era nessa época.

Sabe-se, inclusive, que "os elaboradores da constituição americana conservaram a esperança no papel potencial do cânhamo na economia da nova nação" (ROBINSON, 1999, p. 80). George Washington e Thomas Jefferson, que, além de políticos, eram agricultores, defendiam os diversos usos da *cannabis* – tanto seus usos comerciais, quanto para fins medicinais e recreativos. Thomas Jefferson, inclusive, considerava a *cannabis* um produto agrícola superior ao tabaco (ROBINSON, 1999). Não tardou para que, no século XIX, a *cannabis* fosse cultivada em diversas cidades norte-americanas, visando, principalmente a produção da fibra de cânhamo.

Apesar do cultivo disseminado da *cannabis*, na América do Norte, o uso

recreativo da planta, "para produzir embriaguez" (ROBINSON, 1999, p. 85), era majoritariamente relacionado aos escravos africanos, os quais já faziam o uso da planta como tradição cultural, há tempos. Mas, vale ressaltar que diversos chefes de Estado estadunidenses, como George Washington, James Madison, James Monroe, Andrew Jackson, Zachary Taylor e Franklin Pierce, também fumavam *cannabis*, na época.

O mercado do cânhamo, na América do Norte, decaiu após a Guerra Civil vivida pelo país. O algodão passou a dominar a agricultura e o papel de celulose tornou-se amplamente disponível. Ademais, passou-se a usar cabos de arame nos navios, e estes passaram a ser a vapor e de cascos de metal, reduzindo substancialmente a demanda por cânhamo (ROBINSON, 1999).

Henry Ford, na década de 1930, investiu na produção de combustível a partir de derivados agrícolas (dentre eles, o cânhamo), chegando a testar combustíveis produzidos com óleo das sementes e caule da *cannabis*. Ford defendia que a queima desse combustível seria mais limpa, se comparada à gasolina. Ademais, o empresário chegou a desenvolver e fabricar um carro cuja carroceria era feita com placas de um plástico composto por 70% de fibras de cânhamo (além de sisal e palha de trigo) e 30% de resina. Entretanto, a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial levou à necessidade de a indústria trabalhar com aço, fazendo com que Ford abandonasse seus experimentos alternativos (GUEDES, 2011).

Fica bastante clara a relação simbiótica da *cannabis* com a humanidade. Essa planta foi cultivada por muitos povos, ao longo da história, e utilizada para os mais diversos fins. Reitera-se que "era também uma planta em coevolução com a humanidade, cujos genes refletiam as necessidades humanas, porque eram selecionadas pelo homem" (BURGIERMAN, 2011, p. 35). As preferências humanas ficaram gravadas nos genes da *cannabis*, através dos mecanismos de evolução (BURGIERMAN, 2011).

Segundo Ganja Talks (2016, n.p.), "até o início do século XX, a *cannabis* é listada em todas as farmacopeias mundiais e utilizada em diferentes indústrias para confecção dos mais variados produtos". Apesar da diminuição do uso do cânhamo, a *cannabis* continuou sendo consumida por todo o mundo. No século XIX, a *cannabis* estava "longe de ser considerada uma "droga" perigosa e potencialmente destruidora" (ROBINSON, 1999, p. 88). Havia uma aceitação social, no mundo todo,

para a *cannabis* e seus diferentes usos, até o início do século XX, quando alguns acontecimentos levaram à perseguição, imoralidade e ilegalidade da planta.

2.2 ...À PROIBIÇÃO

Houve algumas tentativas de controle sobre a *cannabis* durante o século XIX, principalmente no Oriente. Autoridades que associavam o uso da *cannabis* a setores marginalizados da sociedade buscaram eliminar o consumo recreativo por estes. Porém, os usos religiosos e culturais permaneceram acontecendo por diversos povos do Oriente, sobretudo.

A desmoralização e ilegalidade da *cannabis*, de fato, remonta aos anos 1920, quando teve início a Lei Seca, nos Estados Unidos, que tornou proibida a produção e comercialização de bebidas alcoólicas. De acordo com Davenport-Hines (2001), citado por Burgierman e Nunes (2016, n.p.):

A proibição do álcool foi o estopim para o 'boom' da maconha e na medida em que ficou mais difícil obter bebidas alcoólicas e elas ficaram mais caras e piores, pequenos cafés que vendiam maconha começaram a proliferar.

À época, Harry Jacob Anslinger era chefe da Divisão de Controle Estrangeiro do Comitê de Proibição, e cuidava do contrabando de bebidas. Durante o período da Lei Seca, que durou até 1933, Anslinger começou a perceber um clima de antipatia contra a maconha, por setores mais conservadores, assim como ocorreu em relação às bebidas alcoólicas. Esses setores, buscando promover a moral, proclamavam "que a maconha era uma droga abominável, sedutora, que causava insanidade e crime" (ROBINSON, 1999, p. 91). A moral foi um dos fatores que contribuíram para a proibição da *cannabis*, mas fatores ligados ao racismo e à economia foram mais decisivos.

Com a crise de 1929, e consequente recessão, a *cannabis* passou a ser associada aos mexicanos, vistos com maus olhos pela sociedade, que os entendia como um problema, perante a situação de desemprego que se instalou à época. Foi disseminada a ideia de que a *cannabis* induzia ao sexo promíscuo e ao crime, práticas também associadas aos mexicanos. Somando-se a isso, nesse momento, a *cannabis* também se tornou muito popular entre os músicos de *jazz* dos Estados Unidos – em sua quase totalidade, negros. Tudo isso contribuiu, de certa forma, para que o governo estadunidense começasse a desmoralizar o consumo da erva.

Além disso, no pós-Revolução Industrial, a cannabis era vista como inimiga da produtividade e isso também serviu como "pontapé inicial" para a criação de uma imagem segregacionista da planta.

Ou seja, nesse contexto, grupos moralistas dos Estados Unidos buscaram transformar minorias raciais e novos imigrantes em ameaças para a "integridade" da nação. Por meio de histórias sensacionalistas, esses grupos eram associados ao uso de drogas e a práticas como crimes e promiscuidade.

Em 1930, o governo criou o Departamento Federal de Narcóticos (*Federal Bureau of Narcotics* - FBN), com o objetivo de combater o uso de cocaína e ópio, e Anslinger incluiu a maconha, na lista de substâncias proibidas (MARASCIULO, 2019). Além da questão racial, Anslinger foi motivado por interesses econômicos de empresas e indústrias que competiam com o mercado do cânhamo. Segundo Burgierman e Nunes (2016, n.p.):

Seria um empurrão considerável para a nascente indústria de sintéticos se as imensas lavouras de *cannabis* fossem destruídas, tirando a fibra do cânhamo e o óleo da semente do mercado. "A maconha foi proibida por interesses econômicos, especialmente para abrir o mercado das fibras naturais para o náilon", afirma o jurista Wálter Maierovitch, especialista em tráfico de entorpecentes e ex-secretário nacional antidrogas.

O cânhamo ameaçava interesses financeiros de industriais, que passaram a dar apoio aos reformadores morais. A companhia Du Pont foi uma das principais responsáveis por contribuir com a proibição da *cannabis*, e conseqüente destruição da indústria do cânhamo. A empresa desenvolvia "aditivos para combustíveis, plásticos, fibras sintéticas como o náilon e processos químicos para a fabricação de papel feito de madeira" (BURGIERMAN; NUNES, 2016, n.p.). Tudo isso competia com as substâncias provenientes da *cannabis* (o cânhamo e o óleo da semente).

Anslinger esteve à frente desses interesses e operacionalizou a desmoralização e proibição da *cannabis*, com a ajuda de William Randolph Hearst, dono de uma importante rede de jornais e considerado uma pessoa bastante influente nos Estados Unidos, à época. Hearst odiava minorias, principalmente mexicanos, e retratava-os como "preguiçosos, degenerados e violentos, além de fumantes de maconha e ladrões de emprego" (ROBINSON, 1999, p. 91). Esse preconceito pode ser explicado, muito provavelmente, devido ao fato de Hearst ter perdido uma enorme propriedade sua para tropas do exército rebelde de Pancho

Villa¹⁰. Ademais, o influente empresário plantava eucaliptos e outras árvores para produzir papel, tendo, assim, também interesse na proibição da *cannabis* e no fim do mercado do cânhamo (BURGIERMAN; NUNES, 2016).

Anslinger e Hearst criavam histórias surreais sobre crimes, mortes e estupros ligados ao uso da *cannabis*, para desmoralizá-la, com o objetivo de que os Estados norte-americanos começassem a proibi-la. Em 1936, houve uma campanha midiática conhecida como "*Reefer Madness*" ("Loucura pela maconha"), na qual a maconha passou a ser amplamente associada a atos de delinquência, vulgaridade e "envenenamento da juventude" (LEAL-GALICIA *et al.*, 2018, n.p.).

Anslinger levou a desmoralização da maconha ao Congresso Nacional, buscando convencer os políticos de que a maconha era uma ameaça mais séria do que a heroína e o ópio. Para tanto, apresentou recortes de jornal com as reportagens – inventadas – veiculadas com a ajuda de Hearst. Segundo Burgierman (2011, p. 34),

apenas um médico foi chamado a participar das audiências, o presidente da Associação Nacional de Medicina, William Woodward, que se opôs veementemente à proibição e acusou aquela comissão de ser uma farsa, baseada em boatos sem comprovação.

Woodward foi voto vencido e Anslinger conseguiu com que fosse criada e aprovada a Lei de Taxação da Maconha (*Marijuana*¹¹ *Tax Act*), em 1937. A Lei de Taxação da Maconha tornava ilegal a posse ou transferência de *cannabis* – e todos os seus derivados – nos Estados Unidos, sob a lei federal. A Lei também impôs uma taxa para importação. Os usos médico e industrial também foram submetidos a um imposto sobre as vendas da *cannabis*. Apesar de não criminalizar o uso, dissuadia os compradores, vendedores, cultivadores, médicos e qualquer outra pessoa que se dedicava comercialmente à maconha.

Assim, o FBN preparou um projeto de lei padrão para a maconha que foi promulgado em mais de 40 legislações estatais, o qual fez com que tanto a posse, quanto o uso da maconha fosse *per se* ilegal. Dessa forma, se reforçou e blindou a lei federal (Lei de Taxação da Maconha) (LEAL-GALICIA *et al.*, 2018, tradução nossa).

¹⁰ Um dos líderes da Revolução Mexicana no início do século XX.

¹¹ "*Marijuana*" foi o termo, se não criado, amplamente difundido pelo influente William Randolph Hearst nos Estados Unidos. Hearst buscou uma palavra com somido hispânico para se referir à *cannabis*, para que a planta fosse rapidamente associada aos mexicanos (BURGIERMAN; NUNES, 2016).

Esse foi apenas o início para que Anslinger chegasse ao seu objetivo final: disseminar a proibição da *cannabis* para o mundo todo.

2.2.1 Proibição à nível internacional

O surgimento de um regime internacional para o controle de drogas pode ser entendido nos seguintes termos:

O regime internacional para o controle de substâncias psicoativas, além de qualquer raiz moral ou até mesmo racista que pode ter tido, é, primeira e essencialmente, um sistema que reflete a geopolítica das relações Norte-Sul no século XX. De fato, os controles mais estritos se deram sobre substâncias orgânicas - a folha de coca, a papoula e a planta *cannabis* - as quais são, frequentemente, parte de tradições ancestrais de países onde essas plantas originaram, enquanto os produtos culturais do Norte, tabaco e álcool, foram ignorados e as substâncias sintéticas produzidas pela indústria farmacêutica do Norte foram sujeitas à regulação ao invés da proibição (SENATE SPECIAL COMMITTEE ON ILLEGAL DRUGS, 2002, *apud* BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014, p. 09, tradução nossa).

Uma das primeiras iniciativas voltadas para o controle internacional de drogas foi a Convenção Internacional do Ópio (1912). Esta consistiu em um modelo de restrição e proibição de diversas substâncias, bastante parecido com o que se conhece atualmente (PAIVA, 2018).

Na subsequente Convenção de 1925, a maconha e a heroína foram submetidas ao regime de controle internacional, junto ao ópio, morfina, cocaína e algumas outras substâncias que já estavam sob controle internacional desde 1912. Na Convenção Internacional do Ópio de 1925, a exportação da *cannabis* ficou proibida para países nos quais a planta era ilegal, e passou a ser exigido um certificado de importação para os países que autorizavam seu uso. Ou seja, apenas regulamentaram a dimensão transnacional do comércio da *cannabis*. Esse novo controle internacional não proibia a produção, consumo ou o comércio doméstico da planta (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

Nos anos subsequentes, foram firmados diversos acordos voltados para o controle do tráfico, produção, comércio e distribuição de diferentes substâncias. Destaca-se a Convenção de Genebra de 1936, na qual se criminalizou a fabricação, extração, venda, posse, transporte e tráfico de drogas, o que incluía a *cannabis*.

Segundo Escohotado (1998, p. 529, tradução nossa), a Convenção de 1936

representou "um triunfo pessoal de H. J. Anslinger e o começo de uma perfeita identidade entre os critérios imperantes nos Estados Unidos e os defendidos pela autoridade internacional". Os Estados Unidos contribuíram para tornarem a proibição da *cannabis* pauta internacional, visando influenciar sua política doméstica, estabelecendo uma base constitucional, através do tratado internacional. Ademais, o governo estadunidense sabia que de nada adiantaria proibir a planta, em seu território, se também não fosse condenada nos demais países, pois a *cannabis* entraria em território estadunidense de qualquer forma.

É válido notar que, concomitante aos esforços dos Estados Unidos em eliminarem a *cannabis*, foi se intensificando a popularidade e uso desta, com o surgimento do movimento da contracultura, que teve seu auge na década de 1960. Nesse período, a *cannabis* (junto às drogas psicodélicas) passou a ser vista pelos jovens *anti-establishment* como uma droga ligada à liberdade e à sensação de paz, tão defendida e almejada pelos jovens que protestavam contra a Guerra do Vietnã, e que criticavam o governo estadunidense. Isso inflamou a necessidade do governo de combater o mal da *cannabis* (e dos psicodélicos), vistos como uma ameaça à tradição e aos bons costumes.

Foi, então, em 1961, sob o comando de Anslinger, que os Estados Unidos conseguiram tornar a política de drogas internacional um regime de acordo com seus moldes. O governo estadunidense aproveitou-se do seu *status* de superpotência para conseguir um controle mais estrito sobre a *cannabis*, a nível internacional. A nação estadunidense conseguiu aprovar, na ONU, a "Convenção Única sobre Drogas Narcóticas". Todos os tratados prévios foram unificados nesse documento, o qual previa sanções, principalmente econômicas, para quem não o cumprisse, funcionando como um receituário, basicamente estadunidense, que deveria ser seguido à risca pelos países (ROSA; ROSA, 2018).

Os esforços estadunidenses foram acompanhados de uma forte influência da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Secretariado da ONU na criação de uma imagem negativa da *cannabis*. Segundo Mills (2016), isso pode ser explicado, em parte, devido ao fato de que cargos-chave, nos comitês de ambos os órgãos, eram ocupados por defensores da proibição, e, além disso, porque tais organizações eram recém-criadas quando as discussões sobre proibição da *cannabis* começaram a integrar a agenda internacional de drogas. Assim, essas organizações transnacionais, tentando garantir sua relevância e sobrevivência, buscaram

umentar suas esferas de interesse, encontrando novas questões que julgavam ser de sua responsabilidade – no caso, a proibição da *cannabis*.

A Convenção Única foi a primeira de três convenções sobre drogas, e é, ainda hoje, aplicada no regime internacional. Em seu preâmbulo, consta que as drogas são ruins para a saúde e o bem-estar da humanidade, e, portanto, passam a ser consideradas necessárias ações coordenadas e universais para reprimirem seu uso (BURGIERMAN; NUNES, 2016).

Com tal Convenção, o paradigma – até então – regulatório tornou-se proibicionista. No documento, foram criminalizadas diversas condutas relativas às drogas. No caso da *cannabis*, sua produção, exportação, importação, distribuição, comércio, uso e posse ficaram limitados a fins médicos e científicos, mas sabe-se que dificilmente era aprovado o uso em pesquisas, e, quando acontecia, era para estudos que mostrassem os males da planta. Durante as negociações, houve uma tentativa de tornar a *cannabis* completamente ilegal, ao atestarem que seu uso medicinal era obsoleto e não justificado (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

Não conseguiram proibi-la completamente, mas chegaram perto, ao incluírem a planta sob os controles mais estritos da Convenção. Como colocam os autores Bewley-Taylor, Blickman e Jelsma (2014, p. 08, tradução nossa), no tratado, a

Cannabis é listada duas vezes: no Anexo I, como substância cujas propriedades levam à dependência e apresenta um sério risco de abuso; e no Anexo IV, junto às substâncias mais perigosas, incluindo heroína, devido aos riscos associados ao abuso, suas características particularmente nocivas e devido a seu valor medicinal e terapêutico extremamente limitado.

Devido à sua inclusão no Anexo IV, fica sugerido que a *cannabis* deveria ser proibida para fins medicinais. Além dessa classificação restritiva, a resina da *cannabis*, seus extratos e tinturas também foram alvos das medidas de controle da Convenção.

O empenho estadunidense, junto aos esforços da OMS e do Secretariado da ONU, fizeram com que a *cannabis* fosse definitivamente condenada no documento e demonizada mundialmente. Foram usados dados científicos forjados e relatórios sem base científica, que associavam a *cannabis* à insanidade, vícios, crime e violência.

A potência norte-americana usou da sua influência sobre a recém estabelecida OMS para alcançar seus objetivos proibicionistas. Uma pesquisa do *Global Drug Policy Observatory* (GDPO) (2014) aponta que a *cannabis* nunca passou pelo teste de revisão científica da OMS, sendo este um dos critérios para inclusão de substâncias psicoativas nos anexos de drogas controladas da Convenção (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

Por fim, para garantir que as diretrizes dos tratados fossem cumpridas, foi criado um órgão de fiscalização, para monitorar a implementação das Convenções: a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) (*International Narcotics Control Board* - INCB), em 1968 (PAIVA, 2018). A JIFE é independente da ONU e de governos nacionais, sendo composta por 13 integrantes – alguns com experiência médica, outros com experiência farmacêutica; parte dos integrantes são nomeados pela OMS e parte por técnicos. A Junta atua diretamente com outras organizações internacionais e com os governos para garantir que os tratados estão sendo cumpridos, e, também, avalia se novas substâncias devem ser incluídas nas Convenções, examinando o monitoramento de atividades ilícitas e promovendo medidas para contê-las. Em caso de violação dos tratados, os governos devem explicar-se junto à JIFE, a qual propõe medidas remediadoras (UNODC, 2007).

Destaca-se que as Convenções refletem o domínio ocidental (e de maneira geral, dos "países centrais"), em suas negociações e em seu teor. Foram ignorados os usos tradicionais da *cannabis* de países africanos, asiáticos e do Oriente Médio. Diversos países opuseram-se à proibição total da *cannabis*, em prol de seus usos culturais, bem como defenderam o uso da *cannabis* para preparações medicinais – como foi o caso da Índia, que, nas negociações da Convenção, argumentou que o uso da *cannabis* em sistemas medicinais não-ocidentais deveria ser considerado legítimo e que o tratado deveria ter exceções para esses casos.

No documento final, pouco disso foi levado em consideração. A maioria dos países temia que permitir exceções não seria efetivo para o impedimento do tráfico internacional. Por fim, ficou acordado que o uso da *cannabis*, nos sistemas indígenas Ayurvédico, Unani e Tibbi, não seria proibido (MILLS, 2016), e na definição de *cannabis* da Convenção, foram omitidas as folhas e sementes, o que permitia o uso religioso e tradicional do *bhang*, na Índia (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). Porém, ficou destacado que os países deveriam prevenir o uso indevido e tráfico ilícito das folhas da *cannabis*. De uma maneira

geral, foram colocados de lado os usos da planta sociais e medicinais culturalmente aceitos principalmente nas civilizações orientais.

Durante as negociações do texto final da Convenção, foi apontado que havia uma relação entre desemprego e uso de *cannabis*, principalmente nas sociedades orientais. Ainda, destacou-se que o uso da *cannabis* causava distúrbios das faculdades mentais e propensão ao crime. Além de desempregados, criminosos e loucos, elencou-se que os usuários de *cannabis* eram vagabundos e traficantes. Obviamente, nenhuma evidência ou estudo foi apontada para embasar esses argumentos. De qualquer forma, todo e qualquer uso foi veementemente desencorajado pela OMS e pelo Secretariado da ONU (MILLS, 2016).

Na Conferência que precedeu a entrada em vigor da Convenção Única, os 73 países presentes foram divididos em 5 categorias, de acordo com seu posicionamento e objetivos com o controle de drogas. O "Grupo de Estados Orgânicos" compreendia países abertos ao uso orgânico e sociocultural da maconha, como é o caso da Índia, Paquistão, Burma, Turquia e produtores de *cannabis* no Chifre da África e no Sul e Sudeste Asiático. Também incluía os países onde a folha de coca tem uma representação social e cultural forte (como Estados da Indonésia e da região Andina da América do Sul. Eles defendiam controles mais fracos, pois as restrições impostas, na Convenção, afetariam diretamente suas populações e indústrias (SINHA, 2001).

No "Grupo de Estados Produtores", faziam parte nações ocidentais industrializadas, como EUA, Inglaterra, Grã-Bretanha, Canadá, Suíça, Alemanha Ocidental e Japão. Esse grupo colocava-se contra o uso orgânico de drogas, e defendia controles estritos sobre a produção de materiais orgânicos e sobre o tráfico, mas como eram os principais produtores de psicotrópicos (e devido a *lobbies* industriais), opuseram-se às restrições de pesquisa médica e distribuição de medicamentos fabricados (SINHA, 2001).

O Brasil encontrava-se no terceiro grupo: "Grupo de Controle Restrito", junto aos atores-chave França, Suécia e China Nacionalista – Estados que não produziam, nem tinham alguma participação direta no tráfico de drogas, mas que contavam com problema de abuso por parte da população (SINHA, 2001). Esses países opunham-se ao uso cultural da maconha.

O "Grupo de Controle Fraco" era liderado pela União Soviética, e contava com seus países aliados da Europa, com a Ásia e a África. Esses Estados

consideravam o controle de drogas um problema interno, e eram contra a interferência de órgãos supranacionais em questões domésticas. Com pouco interesse no tráfico de drogas e quase nenhum problema doméstico de abuso, eles opunham-se às restrições da Convenção, que davam poder a um órgão supranacional para decidir sobre qualquer questão sobre drogas em suas políticas domésticas (SINHA, 2001).

Por fim, o Uruguai, bem como os demais países da região sub-Andina da América do Sul, a maioria dos países africanos, os países da América Central, Luxemburgo e o Vaticano faziam parte do "Grupo Neutro". Esse grupo não tinha interesse, em toda a questão – apenas queria garantir acesso suficiente a medicamentos. Alguns Estados votaram por blocos políticos, outros trocaram votos, e outros nem conseguiram se posicionar, apenas aceitando os argumentos mais persuasivos apresentados. De maneira geral, esse grupo apoiou a Convenção e suas medidas, em total acordo (SINHA, 2001). O resultado desses diferentes interesses foi a Convenção Única de 1961.

Subsequente a este tratado, e integrando parte dele, em 1971, surgiu a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, com objetivo de colocar sob controle internacional substâncias psicoativas que ainda não estavam previstas no documento de 1961. Muitas dessas substâncias eram sintetizadas pela própria indústria farmacêutica. Após ter sido descoberto, por Raphael Mechoulam, químico israelense, em 1963, o THC¹² foi incluído em tal Convenção.

Em 1969, durante os debates para construção da Convenção de 1971, a OMS reiterou sua opinião de que a *cannabis* é uma droga que causa dependência, produzindo problemas de saúde pública e sociais. Ademais, que seu controle deveria continuar, tendo acrescentado, ainda, que a necessidade medicinal da *cannabis* não se justificava mais (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

O THC foi incluído no Anexo I, o mais restritivo de tal Convenção, correspondendo às medidas de controle severas do Anexo IV da Convenção de 1961. Isso significou que o uso de THC era permitido para pesquisas, mas continha obstáculos para seus usos medicinais e farmacêuticos. O Tratado apenas não se aplica ao cultivo de *cannabis* para propósitos industriais (ou seja, o cultivo de sua fibra e semente) e para propósitos de horticultura, porém, as plantas cultivadas para

¹² Sigla para delta-9-tetrahydrocannabinol ou apenas tetrahydrocannabinol, um dos principais componentes psicoativos da *cannabis*.

esses fins devem ter poucos canabinóides psicoativos.

Concomitante à Convenção de 1971, o presidente Richard Nixon endureceu as leis estadunidenses relacionadas às drogas, e declarou a "Guerra às Drogas" (1971). Além disso, no cerne do proibicionismo, foi criado o Escritório de Coação das Drogas (*Drug Enforcement Administration* - DEA), "um órgão ainda mais poderoso que o FBN, porque, além de definir políticas, tem poder de polícia" (BURGIERMAN; NUNES, 2016, n.p.).

Em várias partes do mundo, estudos já estavam sendo feitos acerca dos efeitos da *cannabis*, que, em sua maior parte, mostravam que todo o tratamento dado à planta era exagerado. Durante o governo Nixon, em específico, foi encomendado um estudo conduzido por Raymond Schafer, ex-governador da Pensilvânia. O "*Relatório Schafer*", de 1972,

Concluiu que o uso experimental ou ocasional de *cannabis* não provocava dano físico ou mental, sugerindo, inclusive, que o governo regulasse o mercado, discorrendo ainda sobre a descriminalização do usuário e benefícios da planta para a saúde (BURGIERMAN, 2011 *apud* ROSA; ROSA, 2018, p. 41).

Mas nada mudou o panorama proibicionista que imperava, então endurecido pela Guerra às Drogas, e que, inclusive, teria fomentado a Convenção da ONU de 1988. Vale ressaltar que tais Convenções foram desenvolvidas sob o pretexto de aumento de consumo de drogas nos países centrais – aumento, este, levado pelo próprio sistema proibicionista vigente. Segundo Paiva (2018), é atribuído:

O caráter punitivo assumido pelas políticas de drogas nacionais a partir da década de 1970 menos aos termos específicos das convenções da ONU e mais às pressões bilaterais pela agenda essencialmente nacional dos Estados Unidos.

A partir de 1981, com o governo de Ronald Reagan, foram introduzidas leis mais restritivas. As penas de prisão para usuários e traficantes de drogas foram aumentadas, e foram criadas leis que autorizavam medidas extremas. Junto a esse enrijecimento da política contra as drogas, nos Estados Unidos, Reagan aumentou a pressão sobre o resto do mundo, ameaçando com sanções econômicas os países que não enfrentassem as drogas de acordo com as políticas estadunidenses.

O governo dos EUA, mais uma vez, conseguiu fazer com que seus moldes chegassem ao regime internacional, e, em 1988, deu-se a Convenção Contra o

Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Essa terceira Convenção previa disposições ainda mais restritivas, em relação ao cultivo, comércio e posse de drogas, caracterizando essas condutas como crime. Foi reforçada a obrigação de os países aplicarem sanções criminais para combaterem a produção ilícita, posse e tráfico de drogas (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

Em cada país, foi sendo fortalecida a ideia de que drogas são más e que deveriam ser eliminadas (BURGIERMAN, 2011). Com isso, na década de 1990, "países do mundo todo ampliaram o orçamento de seus órgãos de repressão, com ajuda americana, [...]. A ofensiva foi especialmente dura na América Latina, onde se produzia quase toda a droga que os americanos consumiam" (BURGIERMAN, 2011, p. 11).

Essa política proibicionista intensificou a visão de que os grupos sociais marginalizadas e menos favorecidas (minorias étnicas afrodescendentes e latino-americanos, por exemplo) eram perigosas para o bem-estar da sociedade e um mal a ser combatido (ROSA; ROSA, 2018), junto às drogas. Atribuíam-se boa parte do problema das drogas a essas pessoas. A Guerra às Drogas, além de tudo, foi uma guerra étnica, de classes e do Norte sobre o Sul, regiões nas quais era (e ainda é) produzida boa parte das drogas controladas no regime internacional.

Em 1998, foi sediado, na ONU, um encontro no qual todos os países-membros chegaram ao consenso de eliminação das drogas da face da Terra, em 10 anos. Durante esse encontro, conhecido por "Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas" (*United Nations General Assembly Special Session - UNGASS*), a postura em relação à *cannabis* foi endurecida. Foram feitos diversos ataques às políticas de legalização, e, durante toda a década de 1998 à 2008, conhecida como "década da UNGASS", a ONU manteve sua posição ofensiva em relação à *cannabis*, mostrando hostilidade aos países mais tolerantes à planta, e buscando perpetuar uma agenda *anti-cannabis* no âmbito da Comissão de Drogas Narcóticas (*Commission on Narcotic Drugs - CND*). O mundo todo estava engajado na cruzada contra as drogas (BURGIERMAN, 2011), capitaneada pelos Estados Unidos, e contra a *cannabis*, à medida que ficou declarado que deveria ser eliminado o cultivo dessa planta, do mundo todo, até 2008.

Após 10 anos, em 2008, as drogas não foram eliminadas do planeta, como haviam pregado os líderes mundiais, no que parece ter sido o maior consenso da

história da política internacional. Na realidade, o consumo cresceu, no mundo todo, bem como o número de usuários. O resultado dessa política foi o surgimento de drogas mais nocivas e potentes, de um crime organizado ainda mais poderoso e lucrativo (BURGIERMAN, 2011), além de toda corrupção – a mesma receita da proibição do álcool, onde tudo começou.

As Convenções que visavam proteger a saúde pública e bem-estar do território dos signatários tiveram efeito contrário. Por fim, em 2011, foi admitida a derrota pelos próprios comandantes da iniciativa, concordando-se que a Guerra às Drogas "foi o maior desastre de política pública do século XX" (BURGIERMAN, 2011, p. 13).

É comprovado que a proibição leva a um grande gasto estatal, com força policial e sistema criminal, sobretudo, também leva a uma corrida armamentista entre polícia e tráfico, e à muita violência. Isso sem mencionar o aumento da população carcerária, relacionado aos crimes de tráfico de drogas, assim como o crescimento do número de mortos, também ligados a isso. Tanto o aumento carcerário, quanto o de mortes ligadas ao tráfico, são compostos, em grande parte, "por pessoas das classes mais pobres, por jovens, negros e latino-americanos, reproduzindo a desigualdade e exclusão social desses grupos sociais" (ROSA; ROSA, 2018, p. 42).

A ofensiva contra as drogas é, comprovadamente, impossível de ser vencida, mas não há interesse de que ela acabe, por boa parte dos países (como é o caso do Brasil), pois, acima de tudo, ela gera lucro (RIBEIRO, 2014). Hoje, entende-se que, para acabar com todo esse panorama gerado pelo proibicionismo das drogas, deve-se começar com a legalização da *cannabis*, que é a droga ilegal mais vendida e consumida no mundo. Tirando esse mercado das mãos do tráfico e regulamentando-o, fica mais fácil lidar com as outras drogas.

Entretanto, o proibicionismo da *cannabis* foi (e ainda é) fundamentado em interesses individuais e preconceitos. Ignorou-se a importância dessa planta, na história da humanidade, em prol do controle por grupos restritos que, desde o século passado, ditam o que pode e o que não pode ser feito, visando ganhos e controle social. A indústria farmacêutica, de armamentos, e, até mesmo, instituições governamentais, lucram com essa proibição infundamentada.

Conforme afirmam Pablo Rosa e Mayara Rosa (2018, p. 40):

O discurso criado em torno da guerra às drogas não se preocupou com fatos, análises factíveis e verossímeis de serem comprovadas cientificamente, ele foi construído como instrumento de controle social visando a obtenção de ganhos privados com a adesão das políticas proibicionistas.

Além de toda a questão do cânhamo, já discutida, que motivou a proibição da *cannabis*, por conta de questões econômicas, o fator social também teve sua contribuição: a proibição da *cannabis* (e das drogas, no geral) serve aos governos como uma forma de controle social de minorias, pois passou-se a proibir elementos relacionados a estas, como ocorreu com mexicanos, negros e imigrantes. Segundo Burgierman e Nunes (2016):

É possível manter sob controle todos os mexicanos – eles estarão sempre ameaçados de cadeia. Por isso a proibição da maconha fez tanto sucesso no mundo. O governo brasileiro achou ótimo mais esse instrumento para manter os negros sob controle. Os europeus também adoraram poder enquadrar seus imigrantes.

Portanto, fica claro como motivações socioeconômicas e racistas levaram à desmoralização de uma planta cujos usos históricos, sociais, religiosos e culturais acompanham a sociedade, há séculos.

2.3 A NOVA "ONDA": O ANTIPROIBICIONISMO

Apesar de a CND argumentar que a Convenção Única foi acordada pela comunidade internacional, alguns Estados não concordaram com as constatações do documento durante as negociações. Logo após a entrada do tratado em vigor, movimentos sociais e, até mesmo governos, como o holandês, opuseram-se ao disposto na Convenção. Na década de 1970, surgiram comissões nacionais para examinar os efeitos da *cannabis*, e a maior parte chegava às mesmas conclusões: apesar de a *cannabis* não ser uma substância inofensiva, comparada com outras drogas, seus perigos estavam sendo exagerados. Os estudos concordavam que os efeitos da criminalização da *cannabis* eram excessivos, e as medidas, contraproduativas (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

Após a derrota da Guerra às Drogas, atestada pela própria Comissão Global de Políticas sobre Drogas, em 2011, movimentos sociais antiproibicionistas ganharam mais força. Diversos Estados perceberam a necessidade de reverem

seus sistemas político-jurídicos para lidarem com a *cannabis* (ROSA; ROSA, 2018).

Acredita-se que esse ponto de inflexão foi incentivado pela democratização dos meios de comunicação (principalmente internet e redes sociais). A sociedade começou a questionar o discurso da proibição, as "verdades" reproduzidas e aceitas por décadas, assim como o controle estatal, a desigualdade e repressão policial sobre determinados grupos sociais.

Além disso, cada vez mais pesquisas científicas sobre a planta popularizavam-se, atestando os benefícios para a saúde de muitas de suas propriedades, e tornavam-se cada vez mais conhecidas as verdades acerca da *cannabis*. Hoje, sabe-se que o corpo humano conta com receptores de canabinóides¹³, em grandes quantidades. O cérebro está cheio desses receptores, assim como os sistemas imunológico e digestivo, por exemplo, o que caracteriza o sistema endocanabinóide no organismo humano. Ainda há muito para se descobrir sobre esse sistema, pois, por muito tempo pesquisas sobre este foram proibidas. Mas é fato que inúmeras células do organismo têm "um encaixe perfeito para moléculas parecidas com a da resina da flor da canábida [...]". Células insuspeitas de nosso corpo todo, quem diria, são maconheiras" (BURGIERMAN, 2011, p. 43). Isso foi capaz de mostrar como as propriedades da planta já são reconhecidas naturalmente pelo corpo, comprovando, mais uma vez, a afinidade da evolução humana com o desenvolvimento da *cannabis* e indo contra todos os movimentos que se opuseram aos usos dessa planta milenar.

Junto a essas descobertas, experiências empíricas também contribuíram para uma nova visão sobre a proibição: a Holanda, por exemplo, decidiu despenalizar a maconha já em 1976, tendo parado de prender usuários de *cannabis*, desde que eles a comprassem em estabelecimentos autorizados (os famosos *coffee shops*). Essa política não fez com que os usuários de *cannabis* aumentassem, como a maioria previa, e o número de jovens dependentes de drogas mais pesadas, como heroína, decaiu. Isso deve-se ao fato de que, ao retirar a *cannabis* do tráfico, se impedia que os usuários de maconha tivessem fácil acesso às drogas mais pesadas. Eles têm um lugar específico onde podem usufruir apenas da maconha

¹³ Estima-se que a *cannabis* contenha mais de 100 substâncias canabinóides em sua composição (UNODC, 2019). Cada um dos diferentes canabinóides têm um efeito diferente e muitos contrabalançam ou suavizam o efeito de outros (BURGIERMAN, 2011). Devido a isso, a planta *cannabis* pode ter diferentes composições e terá efeitos diferentes. O THC e CBD são os canabinóides mais "populares" e maior ou menor concentração destes muda os efeitos da *cannabis*.

(BURGIERMAN; NUNES, 2016).

No território estadunidense, onde o proibicionismo nasceu, a Califórnia legalizou o uso medicinal da *cannabis* em 1996, por meio de movimentos sociais e *lobbies* empresariais. Colorado e Washington, pioneiros na regulamentação do cultivo, distribuição e consumo da *cannabis* recreativa, que ocorreu em 2012, além de já terem regulamentado a maconha medicinal, desde 2000, também tiveram o apoio de *lobbies* empresariais para alcançar a legalização da maconha recreativa.

Além disso, destaca-se que recentemente foi aprovada a Lei Agrícola de 2018 (*2018 Farm Bill*), nos Estados Unidos, também conhecida como Lei de Melhoria da Agricultura (*Agriculture Improvement Act of 2018*), na qual tornou-se legal o plantio, venda e transporte da *cannabis* industrial (o cânhamo). Essa *cannabis* deve ter menos de 0,3% de THC, e pode ser usada para cosméticos, materiais de construção, materiais automobilísticos, dentre outros produtos (SMART, 2019). A Lei Agrícola representa um importante passo para a construção de uma legislação federal que regulamente a liberalização da *cannabis*, que vem ocorrendo em boa parte do território estadunidense.

Outro ponto notável na mudança de paradigma em relação à *cannabis*, vinda do país que operacionalizou sua ilegalidade no passado (EUA) é que, durante a pandemia do Covid-19, no ano de 2020, 27 Estados autorizaram as operações de *cannabis* a manterem-se ativas em meio ao período de isolamento social, e alguns a declararam como “negócio essencial”, assim, os dispensários¹⁴ mantiveram-se abertos (BOOKER, 2020). Isso mostra o ponto de inflexão que a *cannabis* vem sofrendo.

Destaca-se também o caso do Uruguai, primeiro país a legalizar e regulamentar a *cannabis* medicinal e recreativa (em 2013), que contou com forte atuação estatal para alcançar esse progresso. E, de um tempo para cá, mais e mais países e Estados estão adotando novas políticas sobre a *cannabis*, tanto para uso medicinal, quanto recreativo.

Nota-se, entretanto, que esses países, ao adotarem novas políticas referentes à *cannabis*, estão contrapondo-se ao regime da ONU – mais especificamente, à Convenção Única de 1961. Bewley-Taylor, Blickman e Jelsma (2014) definem esse panorama como uma *soft defection* do caráter proibicionista do regime internacional. Porém, os autores também atentam para o fato de que, como a

¹⁴ Estabelecimentos que comercializam *cannabis* legalmente.

maioria dos instrumentos multilaterais, as Convenções da ONU são produtos de compromisso político, e, conseqüentemente, "saturadas de ambigüidade textual". Assim, são dadas certas "brechas" para a formulação de políticas nacionais dos signatários. Ademais, os termos ambíguos são alvos de interpretações diferentes, por cada parte. O JIFE orienta os países na interpretação e implementação dos tratados, mas não cabe a ele solucionar quando discrepâncias surgem.

São as diferentes interpretações que criam um "espaço de manobra", e isso tem levado à criação de uma variedade de políticas nacionais sobre *cannabis*, as quais desviam da abordagem "tolerância-zero" prevista no sistema internacional (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). Rachaduras e brechas no consenso acerca do sistema internacional de controle de drogas são mais e mais frequentes, e isso levou ao ponto das transgressões dos tratados.

Muitos países não aplicam as leis contra as drogas, no caso da *cannabis*, devido ao seu uso tradicional e à aceitação social proveniente do uso histórico, como é o caso das religiões hindu, sufi e rastafári. Apesar de a Convenção de 1961 visar o fim da *cannabis* para fins tradicionais e religiosos, essas tradições religiosas disseminadas fizeram com que a lei sobre a *cannabis* não seja aplicada em países como Índia, Jamaica e Paquistão, por exemplo (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

Ademais, há muitos países nos quais consumo e posse (de pequenas quantidades) para uso pessoal não é crime, ou seja, existindo diversos tipos de descriminalização. Os tratados deixam muito espaço para interpretação, também nessa questão. O que acaba acontecendo é a proibição da *cannabis* na legislação nacional, mas as sanções para posse e consumo para uso pessoal são apenas administrativas, uma vez que não configuram crime. Isso é melhor abordado na próxima seção do presente capítulo, mas o fato é que muitos países, como Chile, México, Itália, Portugal, Luxemburgo, Alemanha, Austrália e diversos Estados estadunidenses, por exemplo, têm a *cannabis* descriminalizada em seus territórios. No caso da Espanha, como os tratados não diferenciam posse e cultivo para uso pessoal, os "clubes sociais de *cannabis*" dedicam-se ao cultivo coletivo para uso pessoal.

Outro fato é que muitos países têm rejeitado os anexos da Convenção, nos quais a *cannabis* é colocada sem fins terapêuticos e o uso para pesquisas é super restrito, e têm estabelecido regimes legais, reconhecendo as propriedades

medicinais da *cannabis* (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). A *cannabis* ter sido considerada "sem significado medicinal" e "sem valor terapêutico", sem evidências científicas para tais conclusões, há aproximadamente 60 anos, colabora para enfraquecer e deslegitimar seu controle internacional.

O regime internacional de controle de drogas é contraproducente. O controle da *cannabis*, nos moldes das Convenções, mostra-se cada vez mais falho, à medida com que mais reformas políticas acontecem. Conforme afirmam os autores do estudo do GDPO, "a abordagem simplista de "os tratados dizem não" não é mais viável" (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014, p. 41, tradução nossa). A comunidade internacional precisa, mais do que nunca, rever e mudar para uma estrutura legal mais flexível, capaz de lidar com o crescente número de abordagens relativas à *cannabis*.

Bewley-Taylor, Blickman, Jelsma (2014), autores do relatório "*The Rise and Decline of Cannabis Prohibition*", complementam que essa deserção tem sido notada e muito discutida no âmbito da ONU e, principalmente, alvo de duras críticas da JIFE. Por mais que as Convenções deixem espaço para diferentes interpretações, e permitam um abrandamento das sanções criminais, os limites dos tratados são bem estabelecidos e finitos. A legalização e regulamentação do mercado da *cannabis* recreativa, por exemplo, não são fundamentadas dentro do escopo do regime internacional.

A JIFE e a CND veem a *cannabis* como um ponto-chave de tensão dentro do regime internacional, pois o consenso acerca da *cannabis* já não é mais o mesmo. As mudanças de políticas nacionais que vêm ocorrendo ao redor do mundo são entendidas como violação dos tratados da ONU, o que gerou um contexto de sérias discussões para revisão do regime vigente. Fica claro, assim, que o regime internacional chegou a um momento crítico.

Durante a UNGASS de 2016, as tensões envolvendo as Convenções e novas reformas político-jurídicas da *cannabis* continuaram crescendo. Segundo John Walsh, diretor do Programa de Políticas sobre Drogas do Escritório de Washington na América Latina (*Washington Office on Latin America - WOLA*), a *cannabis* foi o "elefante na sala" durante a sessão especial – era um assunto de enorme importância, mas ninguém queria falar sobre (TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2016).

O contraponto que existe é que muitos imperativos políticos, econômicos e reputacionais colocam-se no caminho dessa mudança necessária. A adesão às três

Convenções tem sido uma condição explícita em muitos outros acordos, por exemplo (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

É fato que diversas políticas de *cannabis* colocam-se além dos limites da Convenção, mas as críticas e recomendações da JIFE tiveram praticamente nenhum impacto para deterem a corrente reformista. Os eventos no Uruguai, Colorado e Washington, que deram força às reformas políticas da *cannabis*, em diversos países, têm sido os desafios mais sérios enfrentados na história do sistema de controle de drogas.

Mas, neste novo panorama de políticas e percepções acerca da *cannabis*, a OMS publicou um relatório, em 2018, "*Planta cannabis e resina de cannabis. Seção 3: Toxicologia*" (WHO, 2018), no qual aponta que a *cannabis* é uma droga relativamente segura, à medida que não está associada a overdoses. O relatório também traz alguns benefícios da *cannabis* medicinal, como sua contribuição para doenças como o câncer. É relatado que os canabinóides reduzem a proliferação de células cancerígenas e inibem a migração destas células. Também é colocado que o uso de *cannabis* não aumenta o risco de câncer no pulmão, cabeça e pescoço. O que pode trazer alguns riscos para a saúde humana é o ato de fumar, e a associação feita entre uso de *cannabis* e desenvolvimento de câncer é fundamentada por esse ato, mas a OMS adverte que o uso de vaporizadores e outros meios (oral, por exemplo) de usar a *cannabis* podem acabar com esses riscos. Outro fato muito interessante trazido pelo relatório é que pesquisas mostram um pequeno efeito de redução das atividades cognitivas apenas em usuários frequentes, ou "*heavy users*". Os autores da pesquisa questionaram a significância clínica dessas deficiências cognitivas para a maioria dos usuários de *cannabis*, e concluíram que os efeitos da *cannabis*, na cognição, podem ser reversíveis. Por fim, o relatório termina apontando os efeitos gerais do uso da *cannabis*: euforia, risadas e conversas.

Destaca-se, ainda, que, em 2020, a OMS pediu a reclassificação da *cannabis* nas Convenções da ONU. A Organização defende que isso facilitará a obtenção da planta para fins medicinais e científicos. Atualmente, a *cannabis* estando no Anexo IV da Convenção torna muito difícil seu comércio para fins medicinais. Além disso, algumas de suas substâncias, como o THC, são listadas como seriamente perigosas para a saúde pública e com limitado ou nenhum uso terapêutico, tornando, de fato, muito difícil a utilização da *cannabis* para fins

medicinais ou científicos, uma vez imperantes essas classificações.

Dessa forma, algumas recomendações da OMS são: *cannabis* e resina de *cannabis* devem ser retiradas do Anexo IV, no qual constam substâncias "especialmente perigosas"; "extratos e tinturas" da *cannabis* devem ser retirados das Convenções, pois são preparos farmacêuticos que não representam risco à saúde humana; o Canabidiol (CBD)¹⁵ também deve ser excluído das Convenções, pois não representa riscos à saúde pública, além disso, é sugerido que seja adicionada uma nota nos documentos explicando que produtos que contenham predominantemente CBD (e não mais que 0,2% de THC) não estão sob controle internacional (EMCDDA, 2019). As propostas mostram como, de fato, os tratados internacionais acerca da *cannabis* estão ultrapassados, e como, a cada dia, novas instituições e governos estão mais a favor da legalização, e com perspectivas positivas acerca da *cannabis*.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) também já sinalizou a favor de uma mudança de abordagem do sistema internacional de controle de drogas, afirmando que o sistema atual deveria tornar-se mais flexível, permitindo às Partes explorarem opções de políticas sobre drogas que levem em consideração suas práticas e tradições nacionais. Como já mencionado, muitos países já rejeitaram a posição da *cannabis* nos Anexos das Convenções da ONU, e estabeleceram regimes legais, reconhecendo as propriedades da *cannabis* e seus compostos (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

Hoje, com muita pesquisa sobre o tema, sabe-se que diversos componentes da planta podem ser benéficos para a saúde, além de que a *cannabis* tem grande potencial medicinal, e que a maconha não representa um grande risco para a sociedade, como foi disseminado no passado. Atualmente, as medidas propostas pela OMS estão aguardando para serem votadas pela CDN. Se forem acatadas, novas perspectivas para a liberalização da *cannabis* surgirão.

Apesar de a maconha ter muitos aspectos positivos, sabe-se que não é uma planta completamente inofensiva, pois o abuso de seu uso (assim como o abuso de qualquer substância, inclusive lícitas, como o álcool, tabaco e medicamentos) pode trazer problemas aos usuários. Seu uso por pessoas vulneráveis ou com predisposição a problemas mentais também pode trazer complicações. Como já

¹⁵ Para conhecimento, o CBD produz efeitos como: redução de ansiedade e sensação de bem-estar generalizado, além de ajudar a focar a mente. Ele não possui propriedades psicoativas e, inclusive, reduz os efeitos psicoativos do THC e tem imenso potencial medicinal (BURGIERMAN, 2011, p. 39).

mencionado e abordado pela OMS, o ato de fumar também pode trazer problemas respiratórios (assim como o ato de fumar tabaco – substância lícita). Porém, reitera-se que, até o presente momento, nunca foi registrada morte alguma (nem overdose) por maconha.

Muitos dos males provenientes da *cannabis* tornam-se piores com a ilegalidade da planta. O tráfico é incentivado a produzir maconha mais potente, o que significa aumentar o teor de THC, pois o tráfico vende o produto para deixar "chapado", e não é o melhor provedor de produtos de qualidade. Os traficantes também tendem a usar agrotóxicos e substâncias químicas na produção da *cannabis*, o que amplia os males da erva. Essa maconha mais potente e cheia de produtos químicos pode aumentar o risco de efeitos colaterais como ataques de ansiedade, surtos psicóticos e de esquizofrenia, para quem tem predisposição. O CBD, com alto valor medicinal, pode evitar esse risco, "porém, a maconha ilegal tende a ser pobre em CBD" (BURGIERMAN, 2011, p. 48). Somando-se a isso, a *cannabis* do mercado ilegal tende a ser prensada e seca, pois ocupa menos espaço e reduz o odor, isso degrada a planta, e muitos de seus compostos com efeitos benéficos e medicinais se perdem (BURGIERMAN, 2011).

Com um mercado regulado, controla-se as quantidades das substâncias da maconha, sabe-se o que está sendo consumido e quais serão os efeitos. Os usuários podem optar por um tipo de maconha com mais CBD e menos THC, por exemplo. Isso resolveria, também, o problema dos efeitos cognitivos indesejáveis (como lentidão e problemas de memória), uma vez que outrem pode optar por uma variedade da maconha que proporcione outros efeitos. Sem contar que, com o mercado fora das mãos do tráfico, o acesso à *cannabis* por crianças e adolescentes seria mais controlado. Conforme afirma Burgierman (2011, p. 50), "o que se pode fazer é desenvolver formas de conviver com ela que sejam menos nocivas para todo mundo".

Assim, destaca-se os governos que entenderam esse panorama e resolveram "fazer as pazes" com a *cannabis*. Uruguai e Colorado, objetos de estudo dessa pesquisa, são exemplos de Estados que desafiaram o regime internacional e desenvolveram reformas sobre a *cannabis*, repensando "os mecanismos de controle sobre os usuários, através de leis e agências reguladoras, que regem sobre cultivo, comércio, consumo e posse da *cannabis*" (ROSA; ROSA, 2018, p. 43).

A partir da mudança de paradigma acerca da *cannabis*, que está

acontecendo, a questão que se coloca e que será discutida, no capítulo 4, é: como esses Estados conseguiram fazer com que a *cannabis* entrasse para suas agendas políticas e se tornasse legalizada e regulamentada.

2.4 POLÍTICAS ATUAIS

Atualmente, existem quatro formas jurídicas de lidar com políticas relacionadas à *cannabis*: é possível despenalizar, descriminalizar, legalizar e regulamentar.

A despenalização consiste na diminuição da pena relativa a um delito (no caso, a condutas relativas à *cannabis*: uso, posse, cultivo, transferência e comércio), ou melhor, ocorre o rompimento "da tradição da imposição de penas privativas de liberdade como sanção principal ou substitutiva de toda infração penal" (PERTENCE, [2007?] *apud* KUHLER, 2017, p. 50). Isto é, a pena não pode ser a prisão. Porém, tais condutas aqui mencionadas permanecem tendo caráter de ilícito penal (CERVINI, 2002 *apud* KUHLER, 2017, p. 85), ou seja, a conduta continua sendo considerada crime, mas a sanção passa a ser mais amena.

A descriminalização, por sua vez, indica que as condutas referentes à *cannabis* deixam de ser crime ou contravenção perante a lei, saem da esfera penal, mas não deixam de ser infração, pelo fato da *cannabis* ser considerada ilícita (GOMES, 2017 *apud* KUHLER, 2017). Portanto, tais condutas recebem sanções (que podem ser multas, prestação de serviços ou frequência em cursos de reeducação, por exemplo), mas não contam com punição no âmbito penal, ou seja, as sanções impostas à conduta em questão também não conduzem à prisão (GOMES, 2007).

Ou seja, a principal diferença entre descriminalização e despenalização é que, nesta última, a natureza de crime foi mantida (MELLO, 2017). A legalização, segundo o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT, 2017, n.p.):

Significa que o ato ou conduta passou a ser permitido por meio de uma lei, que pode regulamentar a prática e determinar suas restrições e condições, bem como prever punições para quem descumprir as regras estabelecidas pela legislação.

Portanto, com a legalização, as sanções são eliminadas, e as práticas

relacionadas à *cannabis* (cultivo, comercialização, posse, uso, etc.) podem tornar-se permitidas perante a lei. Deve-se atentar ao fato de que, às vezes, nem todas as práticas relacionadas à *cannabis* são legalizadas. No caso da Holanda, por exemplo, o consumo em lugares adequados é legalizado, mas a produção não. Cada jurisdição determina quais práticas tornam-se lícitas e o que permanece ilícito. Dessa forma, considera-se muito importante a regulamentação da lei que torna a *cannabis* legal, pois é com a regulamentação que ficam bem delineadas as práticas que são permitidas (MAURER, 2012).

3 TEORIA E METODOLOGIA

Na busca do entendimento de como Uruguai e Colorado lideraram as mudanças de paradigma em relação à *cannabis*, colocando a planta em suas agendas políticas, e alterando seus sistemas político-jurídicos, foram utilizadas a Teoria Construtivista das Relações Internacionais e a Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon (1997). Por fim, é apresentada a metodologia de pesquisa para o capítulo subsequente, no qual é discutido o problema proposto.

3.1 TEORIA CONSTRUTIVISTA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Teoria Construtivista das Relações Internacionais foi empregada na análise da atual mudança de paradigma acerca da *cannabis*, encabeçada por agentes-chave do sistema internacional e pelas reformas político-jurídicas do Uruguai e do Colorado, discutidas no capítulo seguinte.

Sabe-se que a Teoria Construtivista é uma teoria heterogênea, com diferentes enfoques. Porém, os teóricos construtivistas, apesar de suas diversas perspectivas, concordam com algumas premissas básicas relativas ao sistema internacional e às Relações Internacionais. Na análise (de parte) do problema, na subseção 4.1 do capítulo 4, são considerados alguns preceitos básicos do Construtivismo, como co-constituição agente-estrutura; intersubjetividade; interesses e identidade estatal.

A Teoria Construtivista oferece entendimentos alternativos a temas centrais das Relações Internacionais, como, por exemplo, a importância de atores¹⁶ sociais na política internacional, e perspectivas de mudança desta. Isso está ligado a um dos objetivos da presente pesquisa: analisar a mudança na política internacional da *cannabis*.

“A premissa básica da abordagem construtivista é a de que o mundo está em constante transformação, pois é socialmente construído” (NOGUEIRA, 2011, p. 4). A realidade é uma construção social, os agentes internacionais transformam a

¹⁶ “Atores” também são referidos, na presente pesquisa, como “agentes”. Nas leituras realizadas e materiais consultados, há o emprego dos dois termos para se referir a “ente ou grupo social que **atua** na sociedade internacional, que é o **agente** do ato internacional, que desempenha determinado papel na sociedade internacional” (MARQUES, 2008, p. 20, grifo nosso). Destaca-se ainda, que esses termos não compreendem todos os entes e grupos sociais presentes na sociedade internacional, mas sim, aqueles que participam “de maneira eficaz e significativa na condução de questões importantes e fundamentais para a sociedade internacional” (MARQUES, 2008, p. 20).

estrutura social internacional e tal estrutura condiciona e influencia a ação humana. Agentes internacionais e estrutura se co-constituem, de forma que os agentes criam e recriam o meio, e o meio (ou a estrutura social) constitui os agentes.

Para Aires (2007, p. 7) “a estrutura social internacional é [...] um conjunto [...] de recursos materiais distribuídos entre os atores, de práticas contínuas dos mesmos e de percepções formuladas acerca da realidade material que se apresenta”. Essa estrutura é mutável, e suas mudanças são influenciadas pelas interações dos agentes com a realidade material e entre si, ou seja, são afetadas pelas mudanças de comportamento e ações dos agentes internacionais. Para tanto, deve-se levar em consideração que tais agentes vão mudando e formando padrões de ação “a partir da construção de significados, ou seja, da atribuição de valor e sentido ao mundo material, atribuição esta orientada pelas idéias [sic], crenças e interpretações de cada ator” (AIRES, 2007, p. 8).

Os elementos valores, ideias, conhecimentos e histórias afetam o posicionamento doméstico e internacional dos agentes, além de como estes moldam e remoldam a realidade social (NOGUEIRA, 2011). Portanto, os agentes internacionais interagem com base nos valores e noções apreendidos ao longo de seu processo histórico e com base nas suas atribuições ao mundo material. Conforme essas noções, valores e atribuições são compartilhadas, são estabelecidas relações sociais entre os agentes. A partir de suas práticas contínuas, a estrutura internacional é constituída ou, até mesmo, reconstituída (AIRES, 2007).

Como bem resume Fierke (2007) *apud* Lacerda (2014, p. 17),

Nenhum ator internacional pode se separar de seu contexto social, que molda quem eles são e estabelece as diretrizes de suas ações. Além disso, eles visam demonstrar a importância de elementos sociais como normas, regras, práticas, linguagem e ideias na compreensão das relações.

A partir dos valores e atribuições ao mundo material de cada Estado, e das relações estabelecidas entre estes, forma-se o entendimento intersubjetivo, ou seja, o conhecimento compartilhado pelos agentes estatais é caracterizado como intersubjetividade. Esse entendimento intersubjetivo influencia o comportamento dos agentes, passando a definir certas ações como apropriadas, e outras, não. Assim, normas e regras internacionais começam a aparecer a partir do conhecimento compartilhado dos Estados, vindo a orientar suas práticas e a estruturar seus comportamentos (AIRES, 2007). Em suma, “as regras são feitas e reproduzidas

pelas práticas humanas. Regras estas que são intersubjetivas e que dão significado às práticas internacionais” (GUZZINI, 2000, p.155 *apud* NOGUEIRA, 2011, p. 5).

É válido ressaltar que “o processo histórico de formação e transformação do conhecimento compartilhado vai definindo os interesses e o posicionamento contínuo dos Estados” (AIRES, 2007, p. 8). E à medida com que novas interpretações e percepções do mundo material sucedem na resolução de problemas e nas questões internacionais, tais percepções cristalizam-se e institucionalizam-se¹⁷, expandindo-se, no sistema social internacional, e passando a normatizar as práticas dos Estados (ADLER, 1999 *apud* AIRES, 2007). A identidade e interesses dos Estados são influenciados pelas normas da estrutura, mas a identidade e interesses domésticos também influenciam em tal estrutura.

Nesse ponto, apresenta-se o papel das instituições na Teoria Construtivista, que surgem a partir das percepções compartilhadas do mundo material e “superam a exclusividade da identidade nacional, abrindo caminho para a construção de interesses alternativos por parte dos Estados envolvidos” (MESSARI, 2003 *apud* AIRES, 2007, p. 8). Dessa forma, as instituições podem atuar como canais de transformação de interesses, e não apenas constranger e restringir o comportamento dos atores (HERZ; HOFFMANN, 2004 *apud* AIRES, 2007), por meio de seus princípios orientadores.

A Teoria Construtivista também agrega a noção de poder ao processo de constituição e reconstituição da estrutura social. À medida que o entendimento coletivo configura a realidade social internacional, a capacidade de influenciar nesse processo está relacionada ao poder que um determinado ator tem no sistema internacional. “Ou seja, a noção de poder, nesta lógica, está altamente vinculada à capacidade de impor como legítimo e válido um conjunto particular de interpretações” (ADLER, 1999 *apud* AIRES, 2007, p. 9). Nesse sentido, determinados atores podem ter mais influência em moldar a estrutura do que outros.

De maneira geral, o construtivismo traz os aspectos de sociedade, cultura e política doméstica para a Teoria de Relações Internacionais, a fim de entender a identidade e ação estatal a nível internacional. As práticas sociais têm papel de

¹⁷ “Institucionalizar” e “instituições” assumem o sentido de “uma coleção relativamente estável de práticas e regras que definem o comportamento adequado para um grupo específico de atores em situações específicas” (MARCH; OLSEN, 1998 *apud* FINNEMORE; SIKKINK, 2014, p. 342). O que diferencia “instituições” de “normas” é que aquela “ênfatisa a maneira pela qual regras de comportamento são estruturadas conjuntamente e se inter-relacionam” (FINNEMORE; SIKKINK, 2014, p. 342).

destaque, nesse entendimento, pois influenciam a identidade na esfera doméstica dos Estados e – a partir do estabelecimento de relações interestatais – influenciam também o entendimento intersubjetivo e a criação de uma identidade estatal. Portanto, a identidade doméstica dos atores possibilita a identidade estatal, que passa a delimitar interesses nacionais e ações, na política internacional (NOGUEIRA, 2011).

Em síntese, o construtivismo, destaca Wendt (1996), é uma teoria estrutural da política internacional que faz as seguintes reivindicações: i) os Estados são atores internacionais no sistema internacional, ii) a estrutura chave no sistema de Estados é a intersubjetividade, e, iii) a identidade e o interesse dos Estados são em grande parte construídos por essas estruturas intersubjetivas (NOGUEIRA, 2011, p. 8).

3.2 TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

Com a crescente desestigmatização da *cannabis*, a legalização e regulamentação passaram a integrar a agenda governamental de muitos países, como é o caso do Uruguai e Estados Unidos. No próximo capítulo, na busca de um entendimento sobre o que possibilitou a mudança das políticas acerca da *cannabis* nos territórios estudados, é utilizada a Teoria de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1997).

O modelo teórico de Múltiplos Fluxos busca explicar o processo de formulação de políticas públicas, com um enfoque no porquê de uma questão específica (nesse caso, a *cannabis*) se tornar importante a ponto de chamar a atenção governamental e passar a integrar a agenda política em um determinado momento (CAPELLA, 2006). Kingdon (1997) aponta que uma determinada questão desperta a atenção dos formuladores de políticas, e entra para a agenda governamental, quando há a convergência de três fluxos: 1. problemas, 2. soluções ou alternativas e 3. político.

O primeiro fluxo, problema, se dá quando alguma questão social passa a ser *percebida* (a partir de interpretações dos formuladores de políticas) como problemática pelo governo, chamando a atenção de decisores, a ponto de ser necessária uma tomada de ação (CAPELLA, 2006).

O segundo fluxo, alternativas e soluções, consiste em ideias. Entretanto, essas ideias não estão, necessariamente, vinculadas ao determinado problema percebido. As soluções podem ser criadas primeiro e, depois, procura-se o problema

para tal solução. As ideias são geradas por especialistas¹⁸, e, para efetiva consideração dos decisores (de políticas públicas), tais ideias/propostas devem ser aceitas pela comunidade política e pelo público em geral. Assim, dá-se a difusão da proposta, na busca de sensibilização do público, por meio da persuasão. Com esse processo, as ideias espalham-se, podendo ganhar cada vez mais adeptos, garantindo que as propostas sejam seriamente consideradas. Porém, as soluções propostas não representam, necessariamente, um consenso, mas sim, o reconhecimento de que certas propostas são mais relevantes do que (tantas) outras (CAPELLA, 2006).

Por fim, o terceiro fluxo (político) é influenciado por três elementos políticos:

a) o "clima"/"humor" nacional (caracterizado pelo compartilhamento de uma mesma questão por diversas pessoas). Um clima favorável facilita determinada questão chegar à agenda governamental, por exemplo;

b) forças políticas organizadas, as quais indicam se o ambiente é ou não propício a uma determinada questão. No caso da *cannabis*, quando as forças políticas e grupos de interesse entram em consenso em relação à questão da legalização e regulamentação, é possível que se tornem políticas públicas; quando as forças e grupos estão em conflito, em relação a essa questão, é analisado o equilíbrio de forças em jogo, e o processo será mais difícil.

c) mudanças dentro do governo (mudança de pessoas em cargos estratégicos; mudança de gestão; entre outras), as quais podem potencializar a inclusão de novas propostas na agenda, como foi o caso do Uruguai, com Pepe Mujica, por exemplo, ou podem restringir e bloquear determinadas propostas. Kingdon (1997) aponta que o melhor momento para mudanças na agenda é no início de um governo.

De uma maneira geral,

grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros fatores, determinam o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecer uma mudança, como restringi-la (CAPELLA, 2006, p. 30).

Em suma, quando ocorre a convergência dos três fluxos (problemas,

¹⁸ "Pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros" (CAPELLA, 2006, p. 28).

soluções e dinâmica política), cria-se a oportunidade de mudança. Nessa circunstância, "um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança" (CAPELLA, 2006, p. 30).

Contudo, destaca-se o fluxo 1 e fluxo 3 como decisivos no surgimento da oportunidade de mudança. É, sobretudo, quando uma questão é percebida pelo governo como problemática e quando ocorrem mudanças no governo ou no clima nacional, que são abertas as janelas de oportunidade (*policy windows*) para determinada questão, que passa, assim, a integrar a agenda governamental.

A Teoria de Múltiplos Fluxos, ainda, considera o papel dos atores para a definição e construção da agenda. Atores estes que compreendem o Congresso, parlamentares, grupos de interesse, lobistas, acadêmicos, pesquisadores, consultores, assessores parlamentares e a mídia, para citar os principais. Porém, é o presidente quem tem papel de destaque nesse processo, sendo fundamental para definir a agenda e determinar as questões presentes nesta.

Kingdon (1997) destaca que os três fluxos são facilitados pelos "empreendedores de políticas" (*policy entrepreneurs*). Mesmo que haja os três fluxos, sem esse indivíduo, as mudanças na agenda podem não acontecer. Os *policy entrepreneurs* colocam-se à disposição para investirem em uma posição, em uma ideia, em troca de benefícios futuros. Podem ser pessoas de dentro do governo ou de fora (como, por exemplo, grupos de interesse ou da mídia), mas são especialistas em alguma questão e, geralmente, contam com uma posição importante no processo decisório, o que contribui para que suas ideias sejam mais facilmente aceitas. Estão sempre atentos às janelas de oportunidade e conseguem amarrar os fluxos – por isso, seu papel fundamental para a mudança de agenda

Por fim, o modelo de Múltiplos Fluxos não busca *prever* as mudanças da agenda, mas sim *entender* "por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são negligenciadas" (CAPELLA, 2006, p. 37). Também, nesse sentido, *entender* por que certas alternativas e soluções se tornam mais relevantes do que outras é mais importante do que prever quais alternativas serão consideradas, dentre tantas, e quais serão adotadas.

Dessa forma, a teoria de Múltiplos Fluxos guia o próximo capítulo de análise de como se deram as mudanças nos sistemas políticos jurídicos do Uruguai e do Colorado em relação à *cannabis*. Buscou-se *entender* como os fluxos propostos por

Kingdon (1997) (problemas, alternativas e soluções, e político) combinaram-se nesses territórios, para que a questão da legalização e regulamentação da *cannabis* entrasse para a agenda, tornando-se política pública.

3.3 METODOLOGIA

Com base no proposto por Marconi e Lakatos (2003), o *método de abordagem* utilizado na análise das informações de pesquisa do capítulo seguinte foi o hipotético-dedutivo. Este “se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p.106).

Ou seja, ao levantar a questão de como Uruguai e Colorado conseguiram levar a *cannabis* às suas agendas políticas, e legalizá-la, foi proposta uma hipótese (apresentada no capítulo seguinte) com base nas teorias mencionadas no presente capítulo. Trata-se do plano geral da pesquisa.

O *método de procedimento*, caracterizado pelas etapas mais concretas da pesquisa, utilizado na investigação, foi o histórico-comparativo, dentre os propostos por Marconi e Lakatos (2003). Para chegar à questão colocada e à construção de hipóteses, foi estudada a evolução histórica da *cannabis*. Também se aplicou o *método comparativo*, por terem sido considerados dois casos distintos (do Uruguai e do Colorado), na busca de responder ao problema proposto.

Além dos métodos adotados, a abordagem da pesquisa é qualitativa, pois a identificação dos resultados é valorativa, e não numérica, exata. Foi realizada a análise das informações coletadas, identificando-se conceitos, princípios e relações.

Por fim, as técnicas de pesquisa empregadas foram pesquisa bibliográfica, com uso de fontes secundárias, como publicações em geral (artigos, livros, relatórios de instituições internacionais e documentos governamentais), imprensa on-line (notícias) e meios audiovisuais (série televisiva e vídeos).

4 A LEGALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA *CANNABIS* NO URUGUAI E NO COLORADO

À frente das reformas político-jurídicas da *cannabis*, estão Uruguai, pioneiro na legalização e regulamentação da *cannabis* recreativa e medicinal, e Colorado, primeiro estado dos EUA a legalizar a *cannabis* recreativa (a medicinal já era legalizada, desde 2000). Propagando o discurso da liberalização e reconstruindo a realidade, esses territórios representam uma ruptura na trajetória proibicionista da *cannabis*, fundada em ciência duvidosa, sem evidências, e em imperativos políticos e econômicos (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

No momento em que a *cannabis* começou a ser desestigmatizada, mudaram-se as percepções dos governos desses territórios (Uruguai e Colorado), em relação aos *problemas*, e abriram-se novas possibilidades para os formuladores de *soluções* e propostas. Isto é, em um determinado momento da história, não era cogitada a hipótese da legalização para solução de problemas sociais de um país, como a violência, por exemplo. Com as mudanças ocorridas na história da *cannabis*, essa possibilidade (legalização e regulamentação) passou a ser *percebida* e considerada, sendo possível tornar-se política pública, como ocorreu no Uruguai e Colorado.

Por meio das teorias propostas e da metodologia apresentada, procurou-se entender como o Uruguai e o Colorado conseguiram colocar a *cannabis* em suas agendas governamentais, e, assim, legalizar e regulamentar a planta, transformando-se na vanguarda do antiproibicionismo da maconha com suas reformas político-jurídicas.

4.1 RECONSTRUINDO A REALIDADE

Conforme apresentado no subcapítulo 2.4, está iniciando-se uma transformação do regime internacional – se não de drogas como um todo – da *cannabis*. O estigma acerca da planta está passando por um ponto de inflexão. Novas informações, estudos e pesquisas científicas sobre os benefícios, potenciais medicinais, industriais e econômicos da *cannabis* surgem, a cada dia. As percepções, antes cegas de preconceito e intolerância, hoje abrem-se para um novo entendimento.

Cada vez mais Estados estão revendo suas políticas em relação à *cannabis*. A maioria já despenalizou, muitos já descriminalizaram, e cresce o número de países que estão legalizando a planta.

Nota-se, entretanto, que, apesar dessa mudança que se observa, os argumentos negativos em relação à *cannabis* ainda imperam em muitas sociedades, como o Brasil, por exemplo. Isso se deve aos elementos econômicos, sociais e culturais que embasaram a proibição. Sem contar os elementos conservadores e moralizantes que demonizam a *cannabis* e ainda persistem em países cuja política e sociedade têm forte influência conservadora e religiosa.

O sistema internacional de drogas também permanece pautado nos antigos entendimentos acerca da planta. Tal posicionamento influencia na política proibicionista da *cannabis* de diversos países e justifica o discurso anti-liberalização dos países que mantêm a maconha no campo da ilegalidade.

A Guerra às Drogas e a Convenção da ONU de 1961 mostram-se, a cada dia, mais ultrapassadas e desgastadas. Isso acontece à medida que seus objetivos iniciais de acabar com o tráfico de drogas ilícitas e garantir o bem-estar da humanidade não são alcançados.

Assim, apesar de muitos países ainda seguirem o receituário do sistema internacional de proibição, não se pode negar que o estigma em relação à *cannabis* está perdendo força. O regime internacional em relação à planta chegou a um momento crítico: o consenso já não é mais o mesmo.

Os novos entendimentos sobre a *cannabis* têm influenciado os valores, ideias e interesses de muitos agentes, bem como em seus posicionamentos internacional e doméstico. Além de novos conhecimentos científicos, elementos econômicos, políticos e sociais têm colaborado para maiores possibilidades de transformação da maconha em política pública. Com as mudanças na tecnologia da informação, por exemplo, as novas gerações já têm acesso ao debate da legalização de uma maneira mais ampla. Essas gerações mais progressistas têm a possibilidade de fazer um enfrentamento crítico à moralização da maconha por setores mais conservadores. Mudanças no tecido social influenciam novas percepções em relação à *cannabis*. A facilidade de comunicar e o fácil acesso à informação também contribuem para isso.

Outro fator a citar, como exemplo, são os elementos econômicos que passaram a trazer uma nova luz ao debate da legalização, mostrando como os

impostos sobre a venda e produção da maconha, produção controlada e criação de políticas econômicas com a receita da maconha podem ser mais positivos do que a onerosa proibição. Políticas mais progressistas também contribuíram para a mudança começar a acontecer. Governos com uma nova visão sobre a *cannabis* trouxeram possibilidades de transformação do regime proibicionista.

A efetividade das medidas de legalização também tem influência sobre a mudança de paradigma em relação à maconha. A regulamentação do mercado canábico recreativo, no Colorado, é vista como um sucesso, por exemplo. Sua nova legislação conseguiu transferir boa parte dos lucros da maconha do mercado negro para o mercado regulamentado, ao passo que as taxas de criminalidade diminuíram e o turismo aumentou (KAMIN, 2016). O Uruguai também obteve sucesso em retirar o lucro da venda de maconha recreativa do tráfico para o mercado regulamentado, não havendo aumento no número de consumidores com a legalização, e ocorrendo queda nos delitos relacionados às drogas (LISSARDY, 2019). Esses resultados podem ser vistos como um fator encorajador para os demais países considerarem a legalização.

A partir desse movimento e dessa nova visão facilitada por mudanças sociais, econômicas e políticas, reformas começaram a acontecer, e já é possível observar a realidade sendo reconstruída. Atores-chave do sistema internacional, como Estados Unidos, OMS, OEA e institutos transnacionais têm apoiado mudanças nos tratados internacionais que classificam a *cannabis* como droga perigosa e ignoram seus potenciais medicinais, sociais e econômicos.

Recentemente, a OMS fez recomendações a respeito da classificação da *cannabis* nos tratados internacionais de controle de drogas. De maneira geral, as recomendações podem favorecer a adoção de programas de *cannabis* medicinal por diversos países. A CND convocou uma votação entre os Estados-membros para decidir sobre as recomendações da OMS, o que poderá implicar em mudanças nas Convenções Internacionais e em toda a indústria canábica. Dentre as recomendações, estão: o reconhecimento do valor medicinal da *cannabis*; a retirada da *cannabis* e sua resina do Anexo IV da Convenção de 1961; atenuação das restrições do CBD; e retirada do THC do Anexo I da Convenção de 1971 (UNODC, 2019). A votação, adiada pela pandemia, deve acontecer ainda no ano de 2020.

Dentre os favoráveis à votação, e que demonstraram uma perspectiva positiva em relação às recomendações, estão alguns países da União Europeia,

México, Uruguai, África do Sul, Jamaica, Canadá, Suíça e EUA (PASCUAL, 2020a, 2020b). É fato que as mudanças no regime internacional não acontecerão de maneira fácil, pois $\frac{1}{3}$ dos países membros da CND colocam-se contra as recomendações, mas não há como ignorar o movimento favorável à mudança, que vem ocorrendo.

Esses novos posicionamentos influenciam a reavaliação das políticas em relação à *cannabis* por parte dos demais agentes do sistema internacional, no que parece ser uma nova intersubjetividade emergindo para a reconstrução do sistema internacional de drogas. E é essa transformação do conhecimento compartilhado que vai redefinindo os interesses e posicionamentos contínuos dos agentes.

Dessa forma, muitos países têm se contraposto a algumas premissas dos tratados internacionais de controle de drogas, e têm estabelecido regimes legais, a nível doméstico, que controlam desde a produção até o consumo da *cannabis*. Uruguai, Colorado, Washington, Califórnia, Canadá, por exemplo, já desafiaram o sistema internacional de drogas com suas reformas político-jurídicas de legalização e regulamentação. Os agentes estão começando a influenciar na reconstituição da estrutura, agora o regime internacional precisa adotar uma nova abordagem em relação às drogas, uma abordagem mais flexível e capaz de lidar com as reformas que vêm ocorrendo.

Uruguai e Colorado, objetos de estudo da presente pesquisa, legalizaram a *cannabis*, e, assim, desafiaram o regime internacional de drogas, de acordo com seus interesses domésticos. O movimento reformista¹⁹ desses países pioneiros reforça a abertura para novas perspectivas da *cannabis*, bem como o surgimento de um novo entendimento intersubjetivo. Isso é observado pelo número crescente de atores internacionais que mudam seu posicionamento acerca da planta. A “estrutura” (em relação à *cannabis*) está próxima de uma reconstrução. A efetividade das medidas de legalização da *cannabis*, quando comparadas aos efeitos negativos de mantê-la ilegal, fará com que uma maior liberalização da planta cristalize-se e institucionalize-se, passando a normatizar as práticas dos Estados – assim como ocorreu com o processo inverso, de proibição e condenação da *cannabis*, na década de 1960.

¹⁹ “Movimento reformista” diz respeito à ação dos países que têm adotado reformas político-jurídicas para legalizar a *cannabis*.

Outro ponto importante, nesse processo de reconstrução da realidade, por parte dos agentes, é o fato de que os Estados Unidos, hegemonia mundial, podem ser considerados um ator-chave para influenciar a mudança da estrutura. Devido à sua posição no sistema internacional e ao seu poder em impor como legítimas e válidas novas ideias e políticas, os Estados Unidos têm uma forte capacidade de influência no novo entendimento coletivo acerca da *cannabis*, e, assim, pode influenciar a reconfiguração da realidade social internacional em relação à planta. Isso da mesma maneira com que operacionalizaram a proibição da planta, na década de 1960, a nível internacional.

Nesse movimento de maior liberação da *cannabis*, sua influência é fortalecida, à medida em que quase a totalidade de seus Estados legalizaram a planta para fins industriais, medicinais, recreativos e, inclusive, tendo alguns na vanguarda do movimento reformista, como é o caso da Califórnia, Colorado e Washington. Apesar de a lei federal ainda ser proibicionista, estudos indicam que, com o número crescente de Estados adotando políticas de liberalização, a mudança à nível federal está atingindo um ponto de inflexão. “À medida que mais e mais Estados legalizam a maconha, o *status quo* em que a droga é legal na maioria dos Estados enquanto ainda proibida à nível federal se torna insustentável” (KAMIN, 2016, p. 344, tradução nossa).

A mudança para um novo governo progressista no poder pode ser o elemento-chave para a reforma na lei federal acontecer (KAMIN, 2016). Acontecimentos recentes, na política estadunidense, apontam que a legalização a nível federal está próxima.

Em suma, a mudança dos interesses, valores, ideias e políticas nacionais em relação à *cannabis* vêm mudando, bem como o conhecimento intersubjetivo. No processo de co-constituição, o desafio que se apresenta, agora, é a mudança, na prática, dos tratados internacionais de controle de drogas, de forma que estes passem a normatizar as práticas dos Estados para uma maior liberalização da *cannabis*.

Esse desafio apresenta resistência, à medida que Uruguai e Colorado, bem como os demais Estados que legalizaram a planta, vêm sofrendo repreensão, por parte dos órgãos reguladores dos tratados internacionais. Principalmente da JIFE, a qual condena as reformas político-jurídicas desses países, considerando-as uma violação dos tratados internacionais.

O Uruguai, país pioneiro nesse movimento, ao defender seus interesses nacionais, responde às duras críticas da JIFE dizendo que sua legislação está alinhada com o propósito e objetivos originais dos tratados de controle de drogas (que nunca foram alcançados): a proteção da saúde e do bem-estar da humanidade, bem como a contenção dos efeitos prejudiciais do tráfico de drogas ilegais (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). O governo uruguaio defende, também, que sua legislação de *cannabis* “está alinhada com as obrigações fundamentais do tratado internacional de direitos humanos” (RAMSEY; WALSH, 2015, p. 11, tradução nossa), pois visa garantir a segurança pública de seus cidadãos, por meio de políticas públicas que acabem com o comércio ilegal da *cannabis*, como é melhor discutido na próxima subseção. Tendo em vista as diversas interpretações que os tratados internacionais de controle de drogas podem ter, a escolha do governo uruguaio foi a de proteger os direitos humanos em questão.

Em resposta às represálias da JIFE, o Uruguai coloca que “a produção e venda da maneira prescrita na nova legislação pode ser o melhor caminho, por um lado, de combater o tráfico de drogas, e de outro, defender o direito constitucionalmente protegido de liberdade dos nossos [sic] caros cidadãos” (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014, p. 59, tradução nossa). Em sua defesa, o governo ainda argumenta que as contradições entre os tratados são um problema para a comunidade internacional resolver, e que o sistema internacional de drogas precisa de uma revisão e modernização (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). Desde 2013, o governo uruguaio clama pela necessidade de liderança e coragem que permita à comunidade internacional discutir a revisão e modernização dos instrumentos internacionais adotados nos últimos 60 anos (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

No caso dos Estados Unidos, país que mais colocou esforços na proibição da *cannabis* no século passado, e que exerceu maior influência sobre o regime global de controle de drogas, ao permitir que seus Estados legalizassem a *cannabis* (mesmo que sob restrições da lei federal), colocou as convenções internacionais em xeque. O país que deu origem à Guerra às Drogas proclamou que não poderia mais seguir sob todas as regras do regime internacional de controle de drogas. Esse novo posicionamento estadunidense acaba por debilitar as convenções da ONU usadas no passado para forçarem os outros países a operarem de acordo com os antigos

princípios e políticas dos EUA (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). Quanto mais Estados legalizam a *cannabis* no país, mais ilegítimos tornam-se os tratados. É tempo de mudança.

O sucesso dos referendos sobre a legalização da *cannabis*, em boa parte dos Estados dos EUA, mostram a forte deserção (*hard defection*) estadunidense das convenções internacionais sobre drogas (BEWLEY; BLICKMAN; JELSMA, 2014). A *cannabis* entrou para a agenda política do país, e a proibição tornou-se uma política do passado.

Apesar de esse movimento ir contra o compromisso estadunidense com a lei internacional, os resultados das votações populares, em Estados como Colorado e Washington, a favor da liberalização da *cannabis* recreativa indicam ao governo que reprimir a *cannabis* não é uma política popular. Uma pesquisa realizada, no país, em 2013, mostrou que, pela primeira vez, a maioria da população (58%) era a favor da legalização e regulamentação da *cannabis*, contra 12%, em 1969. A opinião pública tem mudado, graças, principalmente, ao fracasso da Guerra às Drogas e à nova luz que se está dando sobre a *cannabis*, através da pesquisa científica (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014) e do maior acesso à informação. Isso deixa clara a mudança dos interesses, valores, ideias e políticas nacionais em relação à *cannabis* nos Estados Unidos.

Porém, as novas políticas de liberalização da *cannabis*, em diversos estados dos EUA, não passaram ilesas das represálias da JIFE, que vem sinalizando, há um bom tempo, sua insatisfação com os “esquemas” de maconha medicinal dos EUA, já legalizada na Califórnia, desde 1996, e pelo Colorado, em 2000. Em relação às votações populares para legalização da *cannabis* recreativa no Colorado e em Washington, a JIFE demonstrou preocupação, alegando que o desenvolvimento das iniciativas violavam os tratados internacionais de controle de drogas, e argumentando que os Estados Unidos têm obrigação de garantirem total conformidade dos tratados, em todo seu território. Em 2012, a Junta demandou, ao governo federal estadunidense, a tomada das medidas necessárias para garantia de tal conformidade, em todos os Estados (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

Os oficiais do governo responderam ao posicionamento da JIFE com um argumento legal, a partir de um memorando do Departamento de Justiça (de 2013), o qual estabelecia medidas restritivas sobre as quais os Estados deveriam legalizar

a *cannabis*. Vale lembrar que a lei federal ainda proíbe a *cannabis*, mas devido ao sistema federativo estadunidense, cada Estado tem autonomia para outorgar e alterar sua própria Constituição.

Dessa forma, os EUA afirmam que, apesar de permitirem que seus Estados regulamentem o mercado de *cannabis*, o governo federal em si não estaria violando as obrigações do tratado internacional, “pois cultivo, comércio e posse de *cannabis* continuam sendo ofensa criminal sob a lei federal de drogas” (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014, p. 69, tradução nossa). Isto é, por mais que seja permitido ao Colorado alterar sua Constituição, legalizando e regulamentando a *cannabis*, tais políticas continuam proibidas na lei federal. Além disso, o governo estadunidense ainda argumenta que as provisões dos tratados internacionais permitem uma considerável flexibilidade em relação às práticas de aplicação da lei (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

Mais uma vez, a JIFE retornou os argumentos dos EUA dizendo que os tratados deveriam ser aplicados em todo o território nacional de maneira igualitária. Mas o sistema político do país deixa isso aberto a interpretações, permitindo que diversos Estados adotassem novas legislações em relação à *cannabis*.

O mais importante é que a posição dos Estados Unidos, nesse movimento, atraiu um bom nível de aceitação política e abriu espaço de manobra para outros países. Assim, fazendo com que a interpretação flexível dos tratados se tornasse prática recorrente e permitindo que outros territórios adotassem argumentos similares, ao defender suas políticas de liberalização da *cannabis* (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

Sem contar que, sendo os EUA hegemonia mundial com importante atuação internacional, sua argumentação tem um forte peso perante o sistema internacional, colocando-o como ator chave nesse movimento. Mais uma vez, evidencia-se os interesses domésticos contribuindo para a criação da nova intersubjetividade, reiterando o fato de que a realidade está sendo reconstruída.

Porém, ressalta-se que os territórios que legalizaram a *cannabis* (destacando-se o Uruguai e Colorado) não conseguirão resolver legalmente, por conta própria, as supostas violações dos tratados internacionais. Dessa forma, a tensão acerca do controle internacional de drogas e a proibição da *cannabis* tenderá a continuar, até mais países juntarem-se a tais Estados, para uma reforma dos tratados (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

A reconstrução para agregar as reformas que vêm ocorrendo é um processo inevitável. Mas, para efetivar-se, mais países precisam unir-se. Destaca-se que o passo dado por Uruguai e Estados Unidos (mais especificamente, Califórnia, Colorado e Washington – estados pioneiros no movimento reformista) pode ser visto como incentivo a outros Estados para reverem suas políticas em relação à *cannabis*.

4.2 CANNABIS COMO POLÍTICA PÚBLICA: O CASO DO URUGUAI

Em dezembro de 2013, o Uruguai foi o primeiro país a promulgar nacionalmente uma legislação que passou a regular todos os aspectos do mercado da *cannabis*, desde o cultivo até a distribuição e o uso, tanto para fins medicinais, quanto industriais e recreativos. Foi durante o governo progressista do presidente José "Pepe" Mujica que a *cannabis* integrou a agenda política do Uruguai, tornando-se política pública. Ao apresentar a controversa iniciativa de legalização, o então presidente apontou que a abordagem tradicional para lidar com a *cannabis* não funcionava, e complementou dizendo: "Alguém tem que ser o primeiro" (HETZER; WALSH, 2014, n.p.).

À época, no contexto internacional, a própria Comissão Global de Política sobre Drogas condenou a Guerra às Drogas como um fracasso, e pediu a descriminalização de usuários de drogas não-violentos. Concomitante a isso, Colorado e Washington também estavam no processo de legalização da *cannabis*, e diversas campanhas estavam acontecendo, em busca de apoio para as iniciativas de legalização (RAMSEY; WALSH, 2015). O Uruguai, que sempre esteve na vanguarda, contribuiu para que a mudança do paradigma acontecesse, e anunciou ao mundo que seria o primeiro país a legalizar o cultivo, distribuição e consumo de *cannabis*.

O governo uruguaio é bastante conhecido por seus posicionamentos e práticas sociais progressistas. A descriminalização de todas as drogas, para uso pessoal, já havia se dado em 1974 no país, e o debate sobre a legalização da *cannabis* já vinha acontecendo desde o começo deste século, sendo que o consumo da planta já era permitido, mas o acesso, não (como acontece na Holanda).

Ademais, desde a década de 2010, o país começou a adotar abordagens de redução de danos²⁰ para tratar questões relacionadas às drogas.

A reforma de políticas sobre drogas entrou para a agenda política do país em 2008. A partir de 2010, quando Mujica assume a presidência, a *cannabis* torna-se política pública; projetos de lei a favor da liberalização começam a tomar força; e, em 2013, o governo estava pronto para aprovar a lei de legalização, o que ocorreu oficialmente no final de 2013. A Regulamentação veio um ano depois, em dezembro de 2014.

Diferentemente das políticas de *cannabis* no Colorado e Washington, as medidas de legalização no Uruguai são centralizadas no Estado, com menor ênfase na comercialização e menos restrições de uso (RAMSEY; WALSH, 2015). De uma maneira geral, a iniciativa de legalização e regulamentação no Uruguai destaca-se em termos de seu conteúdo e de *como* tornou-se lei.

Os fluxos problemas, soluções e político convergiram de forma a abrir a janela de oportunidade no país fazendo com que a *cannabis* entrasse para a agenda política do governo e, assim, se tornasse política pública.

4.2.1 Fluxo Problemas

Como já é conhecido, apesar da ilegalidade da planta, as pessoas nunca deixaram de consumi-la, ou seja, o mercado da *cannabis* sempre existiu. Como apontou o ex-Senador uruguaio, Roberto Conde, o consumo da *cannabis* não era uma atividade ilegal, mas o acesso, sim. Então, os usuários tinham que recorrer ao mercado ilegal, correndo todos os riscos que isso implica (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

A pequena parte da população (em torno de 12%) que consumia a *cannabis* para fins recreativos tinha de comprar a planta “importada” do Paraguai. Basicamente, de atores criminosos, que também comercializavam drogas pesadas como pasta de cocaína, também conhecida como pasta base (RAMSEY; WALSH, 2015).

²⁰ "Redução de Danos se refere a políticas, programas e práticas que visam primeiramente reduzir as consequências adversas para a saúde, sociais e econômicas do uso de drogas lícitas e ilícitas, sem necessariamente reduzir o seu consumo" (IHRA, 2010).

O governo de Mujica identificou crescentes problemas de segurança pública no país, relacionados com o comércio da pasta base, vista como principal responsável por crimes relacionados a drogas e pela violência no Uruguai (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). Sendo um dos países mais seguros da América, a percepção de insegurança entre os cidadãos uruguaios é bastante alta (RAMSEY; WALSH, 2015).

Dessa forma, o governo de Mujica viu como necessária a limitação da propagação do uso e comércio da pasta base, e acreditava que minimizar o acesso a essa droga, por parte dos usuários de *cannabis*, ajudaria. Tal problema passou a justificar a proposta de reforma jurídica da *cannabis*, e contribuiu para que esta se tornasse política pública.

O governo apontou que, através da legalização e regulamentação da *cannabis*, a intenção era tirar o mercado da *cannabis* das “mãos” de organizações criminosas; separar o mercado lícito da *cannabis* do mercado ilícito de substâncias perigosas, especialmente a que causava maior preocupação, a pasta base; e reduzir os riscos e danos de fumar maconha recreativa (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). A partir do problema percebido pelo governo do Partido Frente Ampla, de Mujica, a *cannabis* passou a ser vista como questão de segurança pública no Uruguai, e o governo defendia que deveria ser legalmente regulada pelo Estado desde sua produção até a distribuição e a venda.

O país tem um histórico de regulação estatal do mercado de álcool. Com a *cannabis*, não foi diferente: quando legalizada, passou a ser estritamente controlada pelo Estado (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

4.2.2 Fluxo Alternativa e Soluções

A partir do problema apresentado, membros do governo começaram a estudar as especificidades de uma política de *cannabis*. Primeiro, focando no cultivo para uso pessoal (RAMSEY; WALSH, 2015), que seria uma solução primeira para a questão do comércio ilegal.

Em 2010, ano em que Mujica assumiu a presidência, a questão do autocultivo (cultivo para consumo próprio) de plantas de maconha foi apresentada ao Congresso, pelo próprio presidente. Em 2011, tramitavam mais dois projetos de

lei no Parlamento: um proposto pelo então deputado Luis Lacalle Pou (atual presidente do Uruguai), que também defendia o autocultivo, e outro do deputado Sebastián Sabini, o qual tinha o mesmo escopo, e conseguiu o apoio de membros do governo (GARAT, 2015).

A partir desse projeto de lei, em 2012, foi feita a proposta, pelo Poder Executivo, da regulação e controle, por parte do Estado, das atividades vinculadas à produção, venda, distribuição e consumo da *cannabis*. Essa proposta integrava um plano nacional do governo de 15 pontos chamado "Estratégia para a vida e para Coexistência" (*Estrategia por la vida y la convivencia*), que tinha como objetivo principal "garantir os direitos humanos e a segurança de seus habitantes" (URUGUAI, [2012?], n.p., tradução nossa), objetivo entendido como direito da população, sendo papel do Estado cumpri-lo.

O plano do governo de Mujica visava o combate à violência, ao crime e à insegurança pública, ao reduzir os recursos do crime organizado e estabelecer canais seguros de acesso aos usuários. Dentre as 15 medidas propostas, destacam-se: prover reparações às vítimas de crime através de um fundo de compensação; aumentar penalidades para corrupção policial e tráfico de pasta base; abandonar políticas que criminalizam comportamento e manter políticas que impactam a insegurança; prover atenção às pessoas afetadas pelo uso problemático de drogas; criar mecanismos judiciais especializados para mirar o tráfico ilícito de drogas de pequena escala; legalizar e controlar a venda de maconha, bem como a produção estatal da droga (RAMSEY; WALSH, 2015). O governo iria ter controle sobre a importação, exportação, cultivo, produção e distribuição da *cannabis*, através de um instituto, que viria se tornar o Instituto para Regulação e Controle da *Cannabis* (*Instituto de Regulación y Control de Cannabis - IRCCA*) (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

Essa alternativa proposta, pelo governo, para o problema percebido foi aceita pela comunidade política (e aprovada em 2013), o que facilitou com que entrasse para a agenda governamental. Na realidade, pode-se considerar que era uma proposta que passou a fazer parte da agenda governamental logo que o Partido Frente Ampla assumiu o poder, como é discutido no fluxo político, decisivo para garantir adeptos à *cannabis* como política pública.

Por fim, como evidenciado pelo fator “clima nacional”, a solução proposta para o problema de insegurança pública do país não representou um consenso, mas foi reconhecida como uma alternativa relevante.

4.2.3 Fluxo Político

O governo do partido Frente Ampla, de Mujica voltou-se para o problema da insegurança pública no país, colocando-o na agenda política, junto à possível solução de mais controle sobre o tráfico de drogas, ao tirar a *cannabis* do mercado ilegal. As forças políticas organizadas e as mudanças no governo foram decisivas para tal processo.

Um dos maiores obstáculos domésticos que a questão da legalização da *cannabis* enfrentou, no Uruguai, foi o clima nacional: não havia apoio público à possível legalização. Entre junho e julho de 2012, foi realizada uma pesquisa – pela empresa uruguaia de consultoria pública *CIFRA* –, na qual 66% da população se opôs a uma nova legislação sobre a *cannabis*. Entre o ano de aprovação da legislação (2013) e regulamentação (2014), foram realizadas mais pesquisas, e a desaprovação variou de 61% a 66% (RAMSEY; WALSH, 2015).

Apesar de aproximadamente $\frac{2}{3}$ da população ser contra a medida, Ramsey e Walsh (2015) apontam que a atitude pública foi flexível. Isso se evidencia com uma pesquisa de outubro de 2013, realizada pela empresa de consultoria uruguaia *Factum*, na qual 78% dos entrevistados apontaram que, se tivessem escolha, prefeririam que os usuários de *cannabis* tivessem acesso a ela por meio do Estado, e apenas 5% defenderam que a *cannabis* continuasse sendo vendida no mercado ilegal (GARAT, 2015) – o que demonstra como a alternativa era relevante.

Com esses resultados, o presidente Mujica propôs períodos de debates no país. Em um livro publicado pela Junta Nacional de Drogas (JND) do Uruguai, junto à Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung do Uruguai (GARAT, 2015), afirma-se que, antes da maconha, o debate sobre esta deveria ser legalizado. O governo entendeu como necessário explicar a ideia que causava tanto espanto na população. Assim, houve um esforço consciente das esferas governamentais para fornecimento de informação à população, pois o governo não queria que a maconha fosse legalizada forçosamente, mas sim, que os uruguaios entendessem a política de liberalização.

Dessa forma, entre 2012 e 2013, especialistas no tema, deputados, senadores, ministros e membros da JND viajaram por todo o país, pelos pequenos povoados e cidades grandes. Nas ocasiões, realizaram seminários, cursos, conferências, debates e rodas de conversa para esclarecerem as dúvidas da população em relação à legalização, e entenderem os motivos pelos quais eram contrárias a tal política pública (GARAT, 2015).

Grupos religiosos e famílias questionavam o "grupo de campanha" sobre os possíveis resultados de tal política, temendo que o uso de drogas aumentasse, e por qual atividade o narcotráfico se dirigiria, uma vez que a maconha não seria mais domínio deste. Receavam o turismo da maconha, perguntando como a liberalização melhoraria a segurança pública, dentre outras questões que demonstravam o medo de como seria o futuro do país, com a maconha legalizada (GARAT, 2015). Todos pareciam não se convencerem de que a política pública de liberalização traria resultados mais positivos do que negativos ao país.

Como é colocado no livro "*El Camino*" (GARAT, 2015, p. 80), ao se referir sobre a opinião contrária da população, "muitos poderiam supor essas coisas, outras ou nada. Quando a informação é escassa todo mito é mais eficaz". Isso mostra como o preconceito com a planta está arraigado na sociedade, e que apenas com as mudanças que vêm acontecendo e com informação será possível mudar esse estigma.

O governo uruguaio entendeu que era necessário mudar as imagens estereotipadas em relação à maconha, e com sua política de campanha, buscou levar evidência empírica à população, estabelecendo "um debate com perspectivas científicas e não morais" (GARAT, 2015, p. 82). Nesse sentido, o governo uruguaio depreendeu enormes esforços para levar informação a respeito da *cannabis* à população. O argumento básico era de que a maconha existe, o mercado existe e não vai acabar, portanto, o melhor é que o Estado regule esse mercado e garanta acesso seguro à planta (GARAT, 2015).

Destaca-se uma das campanhas, a campanha "Regulação Responsável" (*Regulación Responsable*), coordenada com a ajuda de organizações não-governamentais de direitos humanos e de política de drogas. Esse movimento promoveu argumentos mais definidos e testados para a legalização da *cannabis*, "dando corpo" aos argumentos do governo pró-segurança (RAMSEY; WALSH, 2015).

A campanha deixou claro que a legislação: iria aumentar a segurança pública, ao separar os usuários de maconha dos usuários de drogas perigosas; melhoraria a segurança pública, ao permitir o acesso à maconha medicinal com controle de qualidade e ao investir a receita fiscal da maconha medicinal em educação, tratamento e prevenção de uso problemático de drogas; e, por fim, mostrou que a legalização resolveria a contradição do consumo legal, pois o acesso ilegal alimentava o tráfico e enriquecia o crime.

Os resultados das pesquisas subsequentes à campanha mostraram que o movimento não mudou a opinião da população que se opunha às medidas. Entretanto, a oposição não impediu que a *cannabis* se tornasse política pública no Uruguai, nem a aprovação da nova legislação e sua regulamentação. Destaca-se que o fator determinante para o fluxo político convergir, no Uruguai, foi o papel governamental, compreendido nas forças políticas organizadas e na mudança de governo com o início do mandato do Partido Frente Ampla, do presidente Mujica.

4.2.3.1 Forças Políticas Organizadas

Enquanto mais da metade da população se opunha à legalização da *cannabis*, a coalizão do Partido Frente Ampla negociava internamente para convencer os dissidentes do governo em relação à tal alternativa para o problema da insegurança pública no país, e para garantir uma votação majoritária nas instâncias governamentais e passar a legalização (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). O partido progressista obteve sucesso, e as propostas de uma nova legislação dentro do plano “Estratégia para vida e Coexistência” conseguiram apoio considerável dos legisladores do governo – até mesmo de alguns da oposição (RAMSEY; WALSH, 2015).

Segundo o relatório “*The Rise and Decline of Cannabis Prohibition*” (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014), isso não teria acontecido sem o comprometimento de um grupo dedicado de parlamentares, de ativistas e da forte convicção do presidente e do seu principal orientador, Diego Cánepa, sobre essa alternativa para o problema da insegurança pública.

As forças políticas organizadas foram a principal razão para que a nova legislação passasse, no Congresso e na Câmara de Representantes²¹, com votação majoritária. Por fim, o Senado aprovou a lei, em dezembro de 2013 (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

De maneira geral, as forças políticas e os grupos de interesse alinharam-se, em relação à legalização da *cannabis*, graças, principalmente, ao Partido de Mujica. Apesar de o clima nacional não ser favorável, a alternativa de uma nova legislação entrou para a agenda política do país, por ser relevante ao problema de insegurança pública. Portanto, considera-se que o ambiente político era propício, e que o consenso entre as forças políticas fez com que a *cannabis* como política pública fosse possível.

4.2.3.2 Mudanças no governo

Além das forças políticas organizadas, as mudanças no governo (com o início do mandato do Partido Frente Ampla) também foram fundamentais, dentro do fluxo político, para a abertura das janelas de oportunidade. Nota-se que os fluxos político e problema foram decisivos para que a *cannabis* se tornasse política pública no Uruguai, e para que fosse legalizada e regulamentada.

O processo contou com a influência de diversos atores e grupos de interesse, mas foi Mujica quem teve papel de destaque, tendo sido fundamental para colocar a legalização da *cannabis* na agenda política do país, com sua iniciativa e com seu posicionamento progressista.

Como destacado anteriormente, o melhor momento para mudanças na agenda política de um país é com o início de um governo. Com o início do mandato do Partido Frente Ampla, com presidência de Mujica, em 2010, foi quando a *cannabis* integrou a agenda do Uruguai, podendo tornar-se política pública. O novo governo, à época, logo identificou o problema da segurança pública no país e a possível solução de tirar a *cannabis* do mercado ilegal, que alimentava o crime. Já em 2010, começaram a surgir projetos de lei sobre autocultivo da planta.

Com o novo governo, houve mudança de atitude em relação à *cannabis* (pelo menos, na esfera governamental, apesar de as percepções da população

²¹ Equivalente à Câmara de deputados no Brasil.

indicarem a relevância da alternativa de tirar a *cannabis* do tráfico). Isso, somado ao êxito do partido em obter maioria no Congresso, nas eleições de 2009, resultou no sucesso em colocar a legalização da *cannabis* na “mesa política”. Não demorou para o governo estar preenchido de legisladores abertos a acabar com a proibição da *cannabis* (RAMSEY; WALSH, 2015).

Por fim, com a definitiva “Estratégia pela vida e pela Coexistência”, empreendida por Mujica, por meio do discurso de garantir os direitos humanos e a segurança de seus habitantes, o país reconheceu a necessidade de tirar a *cannabis* do tráfico, tornando-a legal. Em dezembro de 2013, estava aprovada a Lei nº 19.172/2013, e um ano depois (dezembro de 2014), era aprovado o Decreto nº 372/014, que regulamenta a referida lei.

4.2.4 A nova legislação

A Lei “Maconha e seus derivados - Controle e regulação do Estado da importação, produção, aquisição, armazenamento, comercialização e distribuição” (*Marihuana Y Sus Derivados - Control Y Regulación Del Estado De La Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización Y Distribución*) tem forte controle estatal, em termos regulatórios da *cannabis* (RAMSEY; WALSH, 2015). Na lei, fica estabelecido o IRCCA, responsável pelo controle dos produtores licenciados, pela autorização do cultivo pessoal e por manter o registro de cultivadores e dos sócios dos clubes (HETZER; WALSH, 2014), para mencionar apenas algumas funções.

O mais importante é que, através de tal instituto, o governo é responsável por supervisionar cada passo da cadeia produtiva da *cannabis*, da semente à venda. Cultivadores para fins comerciais, por exemplo, são contratados diretamente pelo Estado, para produzirem a planta, que é vendida apenas em farmácias licenciadas (RAMSEY; WALSH, 2015). O cultivo de *cannabis* psicoativa (com mais de 1% de THC), para fins medicinais, por exemplo, requer autorização prévia do IRCCA; isso também se aplica para a *cannabis* com fins de pesquisa científica e “outros propósitos”. Fica definido, na Lei, que qualquer plantação operando sem autorização prévia do IRCCA deve ser destruída, sob ordem judicial (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

De maneira geral, a Lei nº 19.172/2013 e sua regulamentação, via Decreto nº 372/014, autorizam o porte pessoal para consumo de até 40 gramas, e preveem 3 formas de acesso à maconha: 1 – através do autocultivo, ficando permitindo a posse de até seis plantas de *cannabis* por residência (máximo de 480 gramas²² por ano). Nesse caso, os usuários devem ser registrados no IRCCA; 2 – através dos clubes sociais de *cannabis* (cadastrados no IRCCA, e operando sob controle de tal instituto), onde até 45 membros podem cultivar até 99 plantas (também com máximo de 480 gramas²³ por membro por ano); e 3 – por meio das farmácias licenciadas para residentes uruguaios de apenas 18 anos ou mais (sem limite de quantidade, desde que esteja contemplado em receita médica ou 40 gramas por mês, por pessoa, para uso não medicinal). Para adquirir *cannabis* através desse meio, os usuários também devem ser registrados no IRCCA.

Dessa forma, apenas cidadãos uruguaios (naturais ou legais), com residência permanente no país (para evitar o turismo da maconha), maiores de 18 anos “podem ter acesso à maconha com capacidade psicoativa (igual ou acima de 1% de THC) para fins não medicinais nas formas indicadas” (LEMONS; ROSA, 2015, p. 85). Destaca-se, porém, que a regulamentação da lei dispõe que combinar mais de um método de acesso à maconha é proibido. Através de registros do IRCCA, fica estabelecido um único método de acesso, para cada usuário. Apesar de não ter sido determinada sanção em caso de não execução dessa regra, fica a cargo do IRCCA controlar os acessos (RAMSEY; WALSH, 2015).

Maconha para fins medicinais conta com regras próprias, mas foi a *cannabis* para uso recreativo que recebeu mais atenção, pela necessidade de maior controle. Na legislação, fica ainda definido que o cultivo de cânhamo para fins industriais (devendo conter menos de 1% de THC) fica sob responsabilidade do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

Um detalhe importante sobre o comércio da maconha (que se dá exclusivamente em farmácias licenciadas) é que as autoridades fazem o possível para manter o preço à mesma taxa do mercado ilegal. Isso demonstra como a legislação uruguaia de *cannabis* foi estabelecida, a fim de cumprir seu objetivo principal de acabar com o tráfico da maconha. Nesse sentido, a *cannabis* é isenta de

²² Quantidades superiores a 480 gramas devem ser autorizadas pelo IRCCA, no caso de produtor licenciado, clubes sociais e farmácias varejistas.

²³ Idem.

taxas, sendo aplicáveis apenas taxas de bens agrícolas e possíveis taxas sobre venda (RAMSEY; WALSH, 2015).

A Lei também proíbe propagandas relacionadas à *cannabis*. A regulamentação desautoriza eventos públicos, concursos e torneios que promovam o consumo de *cannabis* psicoativa (RAMSEY; WALSH, 2015).

A limitação da propaganda também está de acordo com a premissa de não permitir que o acesso/consumo de maconha se torne uma atividade de altas cifras. A prioridade do país nitidamente não é lucrar com os impostos decorrentes do alto consumo, mas viabilizar o acesso seguro à *cannabis* de qualidade comprovada dentro das necessidades do mercado já existente (LEMONS; ROSA, 2015, p. 86).

De maneira geral, a legislação também tem um enfoque na saúde pública, voltando-se para a melhora da saúde da população, através da redução de danos associados ao uso da maconha. Nesse sentido, a legislação estabelece que o sistema nacional de saúde deve prevenir e tratar o consumo problemático de maconha, enquanto o sistema nacional de educação deve informar sobre tal consumo e desenvolver uma estratégia para educar sobre os possíveis perigos dos usos da maconha (RAMSEY; WALSH, 2015).

Em relação às sanções em caso de não cumprimento do estabelecido, fica a cargo do IRCCA determinar e executar sanções para as infrações das normas dispostas na lei e em sua regulamentação. Venda para menores e direção sob influência de maconha (que conta com política de tolerância zero) são alguns exemplos de infrações. Um dos grandes desafios da implementação da lei foi a regulamentação efetiva do mercado da *cannabis*. Mas o Uruguai tinha algumas vantagens para enfrentar esse desafio, que incluíam o tamanho pequeno de seu território, assim como sua pequena população (HETZER; WALSH, 2014), o que o tornou o “laboratório” perfeito para implementar a política de legalização na América do Sul, fazendo dele um exemplo, inclusive, para o continente americano.

4.3 CANNABIS COMO POLÍTICA PÚBLICA: O CASO DO COLORADO

Nos Estados Unidos, os Estados pioneiros na liberação da *cannabis* foram Califórnia, Colorado e a capital do país, Washington. O Estado da Califórnia foi o primeiro a legalizar a *cannabis* medicinal, já em 1996, mas a maconha recreativa foi legalizada apenas em 2018.

O Estado do Colorado foi o primeiro a legalizar a maconha recreativa. Em 2012, através de plebiscito, foi aprovada a Emenda 64 (*Amendment 64*), iniciativa que estabelecia um mercado de *cannabis* regulado, desde a produção e comércio até o consumo. Em 2013, foi aprovada a regulamentação de tal Emenda e os primeiros estabelecimentos de venda de maconha recreativa abriram em janeiro de 2014. A *cannabis* para fins medicinais já havia sido legalizada em 2000.

A legalização da *cannabis* em Washington foi um processo concomitante ao do Colorado, tendo sido o segundo Estado a legalizar a *cannabis* recreativa, a legislação foi aprovada por plebiscito também em 2012. A regulamentação surgiu em 2013, mas o comércio da maconha recreativa começou apenas em julho de 2014 (WORLD POPULATION REVIEW, 2020).

Sendo o primeiro Estado dos EUA a legalizar a maconha recreativa no país, o Colorado abriu um caminho decisivo para maior liberalização da *cannabis* na localidade precursora do proibicionismo. Apesar dos inevitáveis desafios que esse caminho apresentou (e ainda apresenta), o Estado buscou implementar um regime regulatório robusto (BLAKE; FINLAW, 2014).

4.3.1 *Cannabis* medicinal: o primeiro passo

A partir de petições para legalização da *cannabis* medicinal, no Colorado, no final da década de 1990, foi realizado plebiscito para aprovação da medida, que passou com 53,3% dos votos favoráveis (BALLOTPEDIA, [201-?]). A Emenda 20 (*Amendment 20*), como é conhecida, modificou a Constituição do Colorado permitindo, através de um cartão de identificação emitido pelo governo (“cartões vermelhos”), que pessoas com “condições médicas debilitantes” poderiam ter em posse e consumir até 56,7 gramas (*two ounces*) de maconha, para fins medicinais, e poderiam cultivar até 6 pés da planta para a mesma finalidade (BLAKE; FINLAW, 2014). Entretanto, tal Emenda não foi capaz de criar uma rede de distribuição legal, deixando uma “área cinzenta” (*grey area*) para obtenção da *cannabis* medicinal.

Foi só em 2009 que o Departamento de Justiça estadunidense anunciou uma política federal sobre maconha medicinal, que deveria ser autorizada pelo governo estatal. Essa política tornou o comércio de maconha medicinal menos arriscado. Nesse cenário, o número de registros dos cartões vermelhos aumentou

significativamente, e empresários (ou melhor, todos que viram na alta demanda de maconha medicinal uma oportunidade) começaram a surgir, de todos os lados, para atuarem no ramo, abrindo estabelecimentos para comércio de maconha medicinal por toda a cidade, para suprirem a demanda – agora, permitida sob a lei federal (BLAKE; FINLAW, 2014).

Pessoas consideradas “traficantes” se tornaram “donos de pequenos negócios” do dia para noite; alguns que nunca usaram maconha viram a oportunidade de começar um negócio com potencial de crescimento aparentemente ilimitado [...]. Não tinha mais volta. Uma rede totalmente desregulamentada se enraizou (BLAKE; FINLAW, 2014, p. 364, tradução nossa).

A opinião pública crescente contra essa indústria desregulamentada fez com que o governo do Colorado aprovasse duas legislações em 2010: *Senate Bill 109 [SB10-109]* e *House Bill 1284 [HB10-1284]*. A primeira regulamentou, principalmente, o papel dos médicos e cuidadores, nesse novo mercado, e clarificou o programa do Departamento de Saúde Pública e Ambiente do Colorado (CDPHE – *Colorado Department of Public Health and Environment*) para emissão dos cartões vermelhos. A segunda passou a regulamentar diversos aspectos do cultivo, distribuição e venda da maconha medicinal (BLAKE; FINLAW, 2014), focando, sobretudo, em estabelecer uma estrutura de licenciamento para negócios de maconha medicinal (baseada no código de licenciamento de bebidas alcoólicas do Colorado) (DOHR, 2012).

Tais políticas adotadas pelo governo colorado foram alvo de críticas e polêmica, pois, pela primeira vez, uma legislação estatal designou uma agência governamental do Estado para emissão de licenças relacionadas ao cultivo, produção e venda de uma droga considerada ilícita pela lei federal (BLAKE; FINLAW, 2014). Apesar da polêmica, há quem diga que um sistema regulatório consistente, com um mercado altamente regulado, como o do Colorado, define o equilíbrio necessário entre a lei federal e a lei estatal (DOHR, 2012). O importante é que essas medidas tiveram forte influência sobre a legalização da *cannabis* recreativa.

É possível atribuir a aprovação da Emenda 64 ao *boom* da indústria de maconha medicinal. A infraestrutura de distribuição devidamente instituída por todo o território estatal, criada pelas legislações supracitadas, e o grande mercado de consumidores foram fatores significativos para que os defensores da legalização da

cannabis recreativa levassem a cabo a proposta da liberalização. Além disso, a percepção de que o Estado regulamentou satisfatoriamente a indústria da maconha medicinal influenciou o resultado do plebiscito que aprovou a Emenda 64, no qual eleitores escolheram permitir o cultivo e venda de maconha para fins não-medicinais (BLAKE; FINLAW, 2014).

Dessa forma, em 2012, o Colorado tornou-se o primeiro Estado a ir além da liberalização da *cannabis* medicinal. Com isso, legalizou e regulamentou a produção, comércio, sistema tributário e consumo da maconha recreativa, destinada a maiores de 21 anos (KAMIN, 2016).

4.3.2 Cannabis recreativa: fazendo a cabeça da população colorada

Conforme colocado, a maconha medicinal pavimentou o caminho para liberalização da maconha recreativa. Mas pode-se dizer que um dos fatores decisivos para que esses Estados reformassem seus sistemas jurídicos foi o "grande apelo aos ganhos financeiros decorrentes da iniciativa privada e alta tributação que esse mercado representa, se regulado" (ROSA; ROSA, 2018, p. 44). O mercado mundial da *cannabis* (lícito e ilícito) tem valor estimado de \$344 bilhões de dólares, sendo o mercado da América do Norte o segundo mais lucrativo, com valor estimado de \$85.6 bilhões de dólares (NAVILLE, 2019).

Assim, através da alta tributação sobre a *cannabis* e da iniciativa privada, a legalização da maconha recreativa passou a integrar a agenda política de diversos estados dos EUA (LEMOS; ROSA, 2015). Apesar de a lei federal ainda proibir a *cannabis*, o governo de Barack Obama anunciou, em 2013, que o governo federal não iria interferir na regulamentação da indústria canábica nos Estados que a aprovassem, com a condição de que tais Estados cumprissem oito "prioridades de execução" (*enforcement priorities*) para as novas legislações que passaram a emergir (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). Ao estabelecer essas prioridades, o governo federal buscou garantir que os governos estaduais implementassem um sistema regulatório robusto, e deixou claro que a Casa Branca estaria monitorando o progresso da regulação do mercado canábico, e que teria o direito de intervir, se necessário (KAMIN, 2016).

O Colorado, de fato, adotou uma regulamentação sólida, com uma

abordagem baseada no mercado, “licenciando e taxando produtores privados e comerciais e varejistas de maconha, bem como fabricantes de produtos com infusão de maconha” (KAMIN, 2016, p. 347, tradução nossa). Cumprindo todas as condições para obtenção da licença, qualquer produtor/varejista pode obtê-la, e, quando licenciado, é possível produzir, dentro do Estado, uma quantidade ilimitada de maconha e produtos infundidos com maconha. Em um modelo baseado no mercado, “cabe à oferta e à demanda determinarem quanta maconha o mercado pode suportar” (KAMIN, 2016, p. 347, tradução nossa).

É fato que a *cannabis* entrou para agenda política do Colorado devido à ambição neoliberal estadunidense de se aproveitar do mercado altamente lucrativo da maconha, através das altas cifras de arrecadação de impostos que ele representa. Mas não se pode negar que também tiveram outros fatores que legitimaram a política de liberalização da maconha no Estado colorado.

4.3.2.1 Fluxo Problemas

Antes da política de legalização da *cannabis* passar por plebiscito, alguns fatores-chave se evidenciaram para que a maconha recreativa chegasse à agenda governamental. Como já mencionado, os lucros que esse mercado representa, através da arrecadação tributária, tiveram um peso quase decisivo no processo, mas esse motivo não bastava para os eleitores aprovarem a legalização.

Os proponentes da iniciativa levada a plebiscito para aprovar a legalização da maconha recreativa²⁴ apontavam que tal medida contribuiria também com a segurança pública, com a possível diminuição da violência e de prisões; com a saúde pública, através do limite de acesso aos jovens (como a regulamentação dada ao uso de álcool) e da necessidade de reduzir danos e garantir qualidade à maconha; contribuiria também com o fim do mercado ilegal de *cannabis*; acabaria com o acesso através do tráfico e diminuiria a oneração do Estado com segurança pública. Tais problemas também se apresentaram como motivações para criação de um mercado regulado (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

²⁴ Iniciativas podem ser levadas à plebiscito através de um processo de petição. Se aprovada, a iniciativa é então levada à votação popular. Quando a votação popular é favorável à iniciativa, a mesma passa a integrar a Constituição estatal na forma de emenda (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014).

Com esses fatores “colocados à mesa” e com as assinaturas necessárias para a aprovação do processo de petição do plebiscito, o então Secretário de Estado, Scott Gessler, aprovou a “Iniciativa Proposta 2011-2012 #30” (*Proposed Initiative 2011-2012 #30*), colocando a maconha recreativa definitivamente na agenda política do Colorado.

4.3.2.2 Fluxo Alternativas e Soluções

Durante as diversas campanhas a favor da legalização – realizadas por diversas organizações, com apoio político –, que precederam a votação da Emenda 64, foi apresentado o argumento de que a maconha não deveria ser punida criminalmente. Ao invés disso, deveria ser uma substância que usuários adultos podem usar legalmente em um mercado regulado e taxado.

A Emenda a ser votada em plebiscito tinha como título:

Deverá haver uma emenda à Constituição do Colorado sobre maconha e, em conexão com isso, prever a regulamentação da maconha; permitindo a uma pessoa com 21 anos de idade ou mais consumir ou possuir quantidades limitadas de maconha; prever a licença de instalações de cultivo, instalações de fabricação de produtos, instalações de teste, e lojas de varejo; permitindo governos locais regularem ou proibirem tais instalações; exigir que a assembleia geral promova um imposto especial de consumo a ser cobrado sobre as vendas de maconha no atacado; exigir que os primeiros \$40 milhões em receita arrecadados anualmente por esse imposto sejam creditados ao fundo de assistência à construção de capital da escola pública; e exigir à assembleia geral promulgar uma legislação que rege o cultivo, processamento e venda do cânhamo industrial?” (COLORADO, 2012, p. 1, tradução nossa).

E dispunha que a maconha recreativa deveria ser regulada como o álcool, pois, assim, os usuários deveriam comprovar idade para comprar *cannabis*; a venda ou distribuição para menores seria crime; dirigir sob efeito de maconha seria ilegal; e taxar e regular a *cannabis* como o álcool iria redirecionar o dinheiro do mercado ilegal para os contribuintes e para empresas legítimas (KAMIN, 2016). Segundo os proponentes da medida, regular a maconha como o álcool seria uma possível solução para os problemas apresentados.

Os proponentes da legalização da maconha também apontavam que a regulamentação ofereceria um duplo benefício financeiro para a economia estatal, pois o Estado iria ter menos gastos públicos com a aplicação da lei (que envolve

valores de segurança pública relativos a prisões, força policial, entre outros fatores), enquanto poderia retirar os recursos da mão de gangues criminosas, através de um mercado regulado e taxado. De maneira geral, o argumento básico “mais receita, menos gastos” foi a alternativa ao mercado ilegal que convenceu os eleitores a votarem a favor no plebiscito, em novembro de 2012 (KAMIN, 2016).

Somando-se a isso, na proposta da Emenda, havia a promessa política de que parte da arrecadação tributária proveniente do mercado regulado seria direcionada para educação pública. A fim de acabar com o mercado ilegal, defendia-se, portanto, que a regulamentação da maconha recreativa beneficiaria todos, no sentido de que a arrecadação proveniente do mercado regulado não se constituiria apenas em um superávit nos cofres públicos, mas sim, em investimento na comunidade (CABRAL, 2018).

Além dessa medida, algumas outras defendidas no texto apresentado para plebiscito incluíam um “imposto especial de consumo” (“*excise tax*”) de 15% mais 15% de taxa de venda, além das taxas locais e estatais normais; permissão de cultivo pessoal de até 6 plantas e o cultivo comercial permitido apenas com licença; e também defendiam que deveria haver restrições de propaganda e exposição de produtos (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). Na proposta, também é disposto sobre uso pessoal e operação legal de instalações relacionadas à *cannabis*.

A proposta da Emenda 64 favoreceu a entrada da legalização da maconha recreativa na agenda política do Colorado. O plebiscito, por fim, permitiu que a reforma acontecesse.

4.3.2.3 Fluxo Político

Considerando que a legalização da *cannabis* recreativa entrou para agenda política graças à convocação de plebiscito, e que este decidiu torná-la política pública, foi o clima nacional fundamental para esse processo. As forças políticas do Colorado apenas assentiram e justificaram a aprovação com base na preferência do povo.

4.3.2.3.1 Clima Nacional

No Colorado, a Emenda 64 reformou o sistema jurídico colorado devido à sua aprovação com 55,3% dos votos no plebiscito (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). Esse resultado já era esperado, um mês antes da votação popular da Emenda 64, foi realizada uma pesquisa pela *Public Policy Polling* (2012) indicando que 53% dos eleitores pretendiam apoiar a emenda.

Esse resultado pode ter sido favorecido pelas campanhas organizadas que antecederam o plebiscito. Destaque para “Regular a maconha como Álcool” (*Regulate Marijuana Like Alcohol*), co-dirigida por Mason Tvert, ativista importante que atua, até hoje, na Organização Não-Governamental (ONG) *Marijuana Policy Project* (MPP), maior organização de política de maconha dos EUA, que deu origem à campanha supracitada (VICENTE SEDERBERG, [2020?]). Mason Tvert também fundou a ONG “*Safer Alternative For Enjoyable Recreation*”, que abriu caminho para o sucesso da legalização no Colorado.

Além da ONG MPP, outras 7 ONGs apoiaram o movimento, bem como instituições privadas, dezenas de políticos e partidos políticos, ativistas, professores, e, até mesmo, religiosos (CAMPAIGN TO REGULATE MARIJUANA LIKE ALCOHOL, 2012a), que achavam a política de proibição ineficiente. Um reverendo do Colorado disse: “nossas leis que punem a maconha têm causado mais mal do que bem à nossa sociedade e é por isso que estou defendendo substituir a proibição da maconha por um sistema de regulação restrita com salvaguardas sensatas” (ROBERTS, 2012, n.p., tradução nossa). Um rabino defendeu a Emenda, usando o argumento de que “como clérigo, temos a responsabilidade de falar sobre políticas que servem melhor à nossa comunidade. Você não tem que usar maconha - ou até aprovar a maconha - para ver que as leis atuais não estão funcionando” (CAMPAIGN TO REGULATE MARIJUANA LIKE ALCOHOL, 2012b, n.p, tradução nossa).

Diversos estudos também foram publicados, a fim de mostrarem os benefícios que a legalização traria ao Estado. O *Colorado Center on Law and Policy* fez uma análise econômica, mostrando que a iniciativa poderia trazer um alto retorno financeiro para os governos locais e estatal, combinando receita e economias, podendo gerar \$24 milhões anualmente para o programa de construção de capital de escolas públicas e mais de 350 empregos (CAMPAIGN TO REGULATE

MARIJUANA LIKE ALCOHOL, 2012c).

Todas as campanhas e estudos a favor da aprovação da Emenda 64 apresentavam os motivos já colocados no tópico 4.3.2.3 “*Fluxo Alternativa e Soluções*”. Mas, é claro que também houve oposição à aprovação da Emenda: os 44,7% que votaram contra incluíam o então governador do Colorado, John W. Hickenlooper, o “Procurador Geral da República”, John Suthers, o então prefeito da capital colorada, Michael Hancock, e outros oficiais que fizeram campanha contra a legalização da maconha recreativa (BLAKE; FINLAW, 2014).

Houve também grupos opositores, como o “Não à 64” (*No on 64*) e “Cidadãos Contra a Legalização da Maconha” (*Citizens Against Legalizing Marijuana*), que defendiam a teoria de que a maconha era “porta de entrada para outras drogas” e acreditavam que, com a Emenda 64, o Estado teria aumento do uso de drogas mais pesadas e que os custos sociais disparariam (ILONAMANTACHIAN, 2016). Os opositores também apontavam que a nova legislação poderia criar uma regulação não fundamentada, que traria impactos negativos ao fundo geral estatal, também colocavam que legalizar a maconha iria contra a lei federal, que a Emenda estaria sujeita a processo federal e entraria em conflito com as leis dos Estados vizinhos, nos quais a maconha era ilegal (BLAKE; FINLAW, 2014)

Destaca-se, entretanto, que a campanha anti-legalização teve pouca força (BLAKE; FINLAW, 2014). Há quem diga que boa parte dos eleitores estavam focados na eleição presidencial de 2012 e não se inteiraram de questões mais locais como a Emenda 64. Mas é fato que o movimento a favor da legalização estava muito mais organizado do que as campanhas contra e influenciou bastante o resultado favorável à liberalização da *cannabis* recreativa.

A Emenda 64 ter sido aprovada por plebiscito mostra a importância do apoio popular para legalização da maconha recreativa (CABRAL, 2018). Mas, para além desse fator fundamental, forças políticas organizadas e a mudança no governo nacional, com a eleição de Barack Obama para seu segundo mandato, também tiveram influência na transformação da *cannabis* em política pública no Colorado.

4.3.2.3.2 Forças políticas organizadas

A política, no Colorado, tende a ser mais libertária do que liberal²⁵. Trata-se de uma mistura de “liberalismo descontraído” e “conservadorismo anti-regulação” que deu origem ao Partido Libertário Nacional (JACOBS, 2012).

A legalização da maconha refletiu essa característica política do Estado, tendo recebido apoio de uma coalizão esquerda-direita. A esquerda entendia a legalização como uma questão de liberdade civil e justiça social, e a direita estava preocupada com o alcance e influência da política federal na autonomia estatal (KAMIN, 2016). Isso denota mais uma característica política do Colorado: a antipatia com interferências consideradas desnecessárias pelo governo federal – e a nova legislação da *cannabis* deixou isso claro.

De maneira geral, os proponentes e defensores da Emenda 64 eram muito organizados. Utilizaram da comparação “senso-comum” entre maconha e álcool, desenvolveram um sólido apoio político dentro do governo e focaram em passar mensagens direcionadas para determinados setores sociais. A mensagem “*maconha-como-álcool*” foi direcionada a jovens-adultos; para os “libertários conservadores”, foi utilizado o apelo de gasto público evitável e política governamental equivocada, à exemplo da Guerra às Drogas. Assim, a campanha pró-legalização foi ganhando adeptos. Além disso, o organizado movimento conseguiu apoio de financiadores ricos, e captou recursos com pequenas doações, se sobrepondo aos oponentes. “Foi uma tempestade perfeita de oposição impotente e apoio organizado, motivado e bem-financiado” (BLAKE; FINLAW, 2014, p. 361, tradução nossa).

As campanhas a favor da legalização, devidamente segmentadas e altamente efetivas, e, em certa medida, a desinformação dos eleitores, contribuíram para a entrada da *cannabis* recreativa para a agenda política do Colorado. Dessa forma, pode-se dizer que a construção de um clima nacional favorável foi facilitada pelas forças políticas organizadas, o que possibilitou a aprovação da Emenda 64. Sendo aprovada em plebiscito, fora manifestações políticas contrárias,

as Instituições internas do Estado não se opuseram ao funcionamento do ato normativo. Isso porque a aprovação por plebiscito garante a validação social das políticas públicas adotadas pelo Colorado, já experiente após as medidas adotadas para controle e fiscalização do *cannabis* medicinal (CABRAL, 2018, p. 13-14).

²⁵ "Libertária" assume o sentido de não interferência do governo na vida da sociedade, e "liberal" tem sentido econômico, de que quanto menos interferência do governo na economia, melhor será o funcionamento da mesma.

Com a aprovação da Emenda 64, o então governador do Colorado, Hickenlooper, enquanto desapontado com o resultado, aceitou a nova realidade e rapidamente começou a tomar as medidas necessárias para se fazer cumprir a vontade da população colorada. Em dezembro de 2012, com o desafio de cumprir a Constituição recentemente alterada com a nova emenda, o governador estabeleceu uma Força Tarefa para implementação da Emenda 64.

A Força Tarefa ficou encarregada de identificar as questões legais, políticas e processuais que deveriam ser resolvidas e de oferecer sugestões e propostas para ações legislativas, regulatórias e executivas que precisavam ser tomadas para a implementação efetiva e eficiente da Emenda 64. A Força Tarefa convocou representantes do Poder Executivo e Legislativo estatal, [representantes] da campanha da Emenda 64, da indústria da maconha medicinal, consumidores de maconha, a advocacia de defesa criminal, a Procuradoria Geral do Colorado, os advogados distritais do Colorado, aplicação da lei, academia, comunidade médica, empregadores, empregados e as cidades e condados do Colorado (BLAKE; FINLAW, 2014, p. 365 e 366, tradução nossa).

Em apenas 3 meses, tal Força Tarefa desenvolveu um quadro abrangente de legislação e regulação para implementar a Emenda 64 (BLAKE; FINLAW, 2014). Em janeiro de 2014, os primeiros estabelecimentos de venda de maconha recreativa abriam suas portas.

4.3.2.3.3 Mudanças no governo

As eleições para presidente dos EUA aconteceram no mesmo ano do plebiscito que transformou a *cannabis* em política pública no Colorado. Como já mencionado, a disputa eleitoral entre Barack Obama e Matt Romney pode ter representado um fator que facilitou o sucesso das campanhas pró-legalização, de forma que a população estava mais focada nas eleições presidenciais, e não voltou muita atenção ao plebiscito.

Mas, para além desse fator, é fato que, durante a corrida presidencial de 2012, o presidente Barack Obama fez “vista grossa” à possibilidade de legalização da maconha recreativa no Colorado. Porém, as chances de ele vencer no Estado dependiam, em certa medida, da sua posição em relação à legalização.

Próximo à eleição, o Colorado poderia ser o ponto de inflexão para Obama

vencer, e com as pesquisas mostrando que este candidato tinha 30 pontos de vantagem em relação ao oponente, entre eleitores de 30 anos ou menos, o posicionamento em relação à legalização da maconha tinha um certo peso. Era necessário garantir que esses jovens votassem no Partido Democrata de Obama, e o movimento pró-legalização poderia motivar esses grupos a votar (JACOBS, 2012).

Assim, apesar de ter sido contrário à liberalização da *cannabis* durante seu primeiro mandato, no segundo mandato, que teve início em 2013, Barack Obama flexibilizou seu posicionamento. Seu governo facilitou, de certa forma, o movimento reformista dos Estados que legalizaram a *cannabis*, apesar de a lei federal proibicionista ter permanecido inalterada.

O governo Obama estava ciente da mudança de opinião pública em relação à *cannabis* e sabia que era contraproducente se colocar em desacordo com a inevitável mudança. Dessa forma, em 2013 (primeiro ano de seu segundo mandato), o Departamento de Justiça estadunidense emitiu um memorando aos promotores federais, anunciando que não contestaria as iniciativas de legalização que passaram no Colorado e na capital, Washington, mas que estes deveriam seguir oito prioridades para execução da nova legislação (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA, 2014). Elas incluíam: impedir a distribuição de maconha para menores de idade; impedir que a receita proveniente da venda da maconha vá para empresas criminosas, gangues e cartéis; impedir o desvio de maconha de Estados que a legalizaram para os demais; impedir “direção sob uso de drogas” e o aumento de outras consequências adversas de saúde pública associadas ao uso de maconha, para citar algumas medidas (KAMIN, 2016).

O Departamento de Justiça dos EUA também deixou claro que continuaria a aplicar a Lei de Substâncias Controladas (*Controlled Substances Act*), no Colorado. Porém, que não se colocaria contra a regulamentação estatal da indústria da maconha, desde que os governos estaduais e locais empregassem sistemas de aplicação da lei efetivos que fossem capazes de cuidar da segurança pública, saúde pública e demais interesses públicos (BLAKE; FINLAW, 2014).

O Colorado sempre esteve alinhado com as premissas de tal Memorando. Inclusive, sempre adotou um sistema robusto de aplicação da lei, de forma que a regulação estatal do cultivo, venda, transporte e uso da maconha recreativa é bastante sólida.

O governo estatal de Hickenlooper se comprometeu a trabalhar com

autoridades de aplicação da lei a nível local, estadual e federal, a fim de garantir a execução das oito prioridades colocadas pelo governo Obama (BLAKE; FINLAW, 2014).

É imprescindível reconhecer a importância que o pioneirismo do Colorado teve para o movimento da liberalização da *cannabis*. Por efeito do clima nacional ligeiramente a favor da legalização, que resultou no plebiscito favorável, e das forças políticas organizadas, a maconha recreativa (alvo de enorme preconceito) se tornou política pública pela primeira vez, em território estadunidense.

4.3.2.4 A nova legislação

A Emenda 64 codificou a Constituição do Colorado como Artigo XVIII, Seção 16, estabelecendo um esquema regulatório para o cultivo, produção, embalagem, venda e consumo que rastreia a maconha de perto, desde a “semente até a venda” (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA; 2014).

Conforme mencionado, o Colorado implementou um regime regulatório e de aplicação da nova legislação robusto, com produção limitada. Isso para que a maconha produzida no Estado fosse consumida dentro das fronteiras estatais e não desviada para outros Estados, focando em educar a população jovem sobre os possíveis perigos associados à *cannabis* e em prevenir a distribuição da maconha para menores de 21 anos, como o álcool (BLAKE; FINLAW, 2014)

É importante notar que, apesar de ter sido aprovada pela maioria da população, a Emenda não foi adotada de maneira unânime pelas localidades do Estado, pois o texto da nova legislação permite que cada município escolha se quer implementar ou não o sistema de legalização disposto na Emenda (CABRAL, 2018). Destaca-se também que os municípios, condados e distritos colorados podem ou não permitir o funcionamento de estabelecimentos de venda de maconha. De maneira complementar, as localidades têm autonomia para estabelecerem requisitos de expedição de licenças complementares ao disposto na Emenda. De certa forma, tal medida pode ser vista como uma manobra legislativa para garantir uma menor oposição em localidades mais conservadoras e maior aplicabilidade da Emenda (CABRAL, 2018).

A lei do Colorado, assim como de Washington, é baseada em um modelo de

“três níveis”, caracterizado por rígidos sistemas de produção, processamento e varejo, que podem ser realizados por organizações ou indivíduos licenciados. Fica, ainda, exigido testes laboratoriais para a maconha comercializada (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA; 2014). Nota-se, porém, que a lei também permite cultivo doméstico de até 6 plantas, sendo que, para realizar tal cultivo, não é necessário ter registro junto ao Estado (RAMSEY; WALSH, 2015).

Usuários maiores de 21 anos também podem adquirir, ter posse e transportar até 28,34 gramas (*one ounce*) de maconha. Não residentes no Colorado também podem ter acesso a uma quantidade menor. O uso em locais considerados públicos é proibido, assim como o álcool (COLORADO, 2012).

A Emenda ainda estabelece que investidores e donos de “negócios canábicos” têm de ter residência por, pelo menos, 2 anos no Colorado, e proíbe investimentos de fora do Estado na indústria canábica. Tais medidas visam garantir que dinheiro proveniente do mercado ilegal não esteja entrando no mercado legal (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA; 2014).

Em termos de taxação, a Emenda 64 determinou que a Assembleia Geral deveria estabelecer posteriormente uma taxa especial e uma taxa sobre a venda. E, em 2013, a Assembleia implementou uma taxa especial sobre consumo de 15% e 10% de taxa sobre a venda. Defendeu-se que uma taxação equilibrada garantiria uma regulamentação sólida de autofinanciamento do mercado e não aumentaria o preço da maconha legal, de forma que este seria mais atrativo do que o preço no mercado negro (BEWLEY-TAYLOR; BLICKMAN; JELSMA; 2014).

Além disso, conforme prometido, o lucro advindo dos impostos e taxas são direcionados para educação pública, saúde e segurança da população. Os primeiros \$40 milhões advindos da taxa especial de consumo de maconha foram investidos em escolas públicas. Essa é a vantagem primeira da regulação da *cannabis* para o governo. A receita proveniente de outros impostos é destinada à saúde, políticas de prevenção de uso e abuso de drogas e iniciativas de saúde pública. Nesse sentido, o Colorado desenvolve uma campanha pública de conscientização para educar jovens entre 12 e 20 anos sobre os riscos da maconha, a fim de diminuir o uso nessa faixa etária. Além disso, a Emenda destina 15% da receita proveniente dos impostos sobre venda para os governos locais, o que significa um atrativo financeiro para os Estados que optarem por adotar a regulamentação (BLAKE; FINLAW, 2014).

Na linha da regulamentação da *cannabis* como o álcool, a Emenda ainda proíbe direção automotiva sob efeito de maconha, estabelecendo um limite de menos de 5 nanogramas de THC por mililitro de sangue (BLAKE; FINLAW, 2014). Fica determinado, também, que a Assembleia deverá decretar uma legislação específica para o cultivo, processamento e venda do cânhamo industrial (COLORADO, 2012).

Por fim, a nova legislação ainda dispõe sobre quais atividades configuram e não configuram ato ilícito, incluindo “a licitude de atos dos estabelecimentos ligados à *cannabis*, devendo estes serem licenciados para o exercício de atividade específica” (CABRAL, 2018, p.15). Fica a cargo do Departamento de Receita determinar os procedimentos necessários para obtenção de licença (CABRAL, 2018).

A característica principal da regulamentação da maconha é o controle estatal da “semente à venda”, a supervisão de todas as operações. Para evitar que a maconha legalmente produzida fosse para o mercado negro, e, assim, impossibilitar a repressão federal à indústria canábica, o Colorado estabeleceu um sistema de controle e inspeção rigoroso (KARMIN, 2016).

Estabelecer um regime regulatório complexo depende de um esforço maciço, ainda mais quando a maconha continua ilegal sob a lei federal. Existem diversas questões sobre a Emenda 64 que ainda geram dúvidas, dupla interpretação e polêmica, e isso denota o quão difícil a legalização pode ser. Mas o importante é que o cerne do proibicionismo tem abraçado as mudanças de paradigma da *cannabis*, à medida que cada vez mais Estados colocam a maconha em suas agendas políticas. Após a maconha recreativa ter entrado para a agenda política do Colorado, e se tornado política pública, através da Emenda 64, em janeiro de 2014, pela primeira vez, nos EUA, lojas de maconha (ou dispensários) abriram suas portas e começaram a vender maconha legalizada para fins recreativos, para milhares de colorados (BLAKE; FINLAW, 2014).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que persistam algumas percepções negativas acerca da *cannabis*, principalmente pelos setores conservadores da sociedade, e por mais que muitos países ainda tenham políticas proibicionistas vigentes, é impossível negar (e difícil ir contra a) a ampla mudança que está acontecendo, no sentido de uma desestigmatização da planta e possível alteração do sistema internacional de controle de drogas. Tal mudança tem sido favorecida pela disseminação de novas informações e estudos acerca da *cannabis*; maior acesso a essas informações; aproximação do debate da legalização, de uma maneira mais ampla, pelas novas gerações; pelos novos posicionamentos, por parte de atores-chave no sistema internacional; e pelas políticas progressistas. Estes fatores estão levando ao surgimento de um novo entendimento intersubjetivo acerca da *cannabis*.

Esse movimento tem influenciado o posicionamento de muitos agentes do sistema internacional e favorece a reavaliação das políticas proibicionistas. É possível, assim, observar a realidade sendo reconstruída.

Os Estados pioneiros na legalização e regulamentação da *cannabis*, Uruguai e Colorado, tiveram um papel extremamente importante na mudança do paradigma da *cannabis*, que está em progresso. Ao modificarem o paradigma da abordagem sobre a maconha enquanto política pública, esses Estados pioneiros favoreceram a possibilidade de transformação das onerosas políticas de proibição, penalização e criminalização da *cannabis*, em políticas de legalização e regulamentação, em diversos países.

A questão da segurança pública motivou a mudança no Uruguai. O então presidente Pepe Mujica identificou que a venda da *cannabis* através do tráfico trazia resultados muito mais negativos para o Estado do que a legalização da planta. A liderança progressista de Pepe Mujica conseguiu reconhecer que a *cannabis* nunca deixou (e nunca deixaria) de ser consumida com a proibição, e mantê-la na ilegalidade favorecia as organizações criminosas e o consumo de drogas mais pesadas, como a pasta base, o que culminava em maiores taxas de criminalidade e maior percepção de insegurança pública no país – considerado um dos mais seguros da América.

Nesse sentido, o governo de Mujica viu como necessário limitar o uso e comércio da pasta base, e, para tanto, buscou minimizar o acesso a tal droga por parte dos usuários de *cannabis*. A *cannabis* entrou para a agenda política do Uruguai sob o argumento de que legalizar e regulamentar a planta tiraria o mercado da *cannabis* das organizações criminosas, separando-o do mercado de substâncias perigosas.

Para a *cannabis* tornar-se política pública no Uruguai, as forças políticas organizadas e o governo progressista de Mujica foram cruciais. É possível afirmar que esses dois elementos do Fluxo Político foram decisivos no processo de legalização da *cannabis* medicinal e recreativa.

Pelo fato de a motivação em colocar a *cannabis* na agenda política do país ter sido um problema estatal, e todo o discurso em torno da legalização girar em torno da garantia de direitos humanos e a segurança de seus habitantes, a lei que legaliza a *cannabis* no país tem um caráter bastante nacionalista, com forte controle do Estado. Diferentemente do Colorado, o Uruguai não visava aumentar os ganhos tributários estatais com a legalização, mas sim, manter o preço da *cannabis* competitivo com o tráfico, a fim de tirar esse mercado das organizações criminosas e limitar o acesso a drogas mais pesadas. De maneira oposta à lei do Colorado, a legislação uruguaia de legalização não tinha muito interesse em estimular uma política com interesses comerciais que proporcionasse altos retornos financeiros (RAMSEY; WALSH, 2015).

Além dessa diferença entre o processo de legalização nos dois Estados, no Colorado, o fluxo definitivo para colocar a *cannabis* na agenda política foi o clima nacional. O plebiscito possibilitou a legalização da maconha medicinal e, em segundo momento, recreativa, no Estado colorado. O clima nacional favorável pode ser explicado pelo reconhecimento, por parte da população, de que a legalização traria mais benefícios ao Estado do que manter o comércio da maconha no mercado ilegal.

As motivações para transformar a *cannabis* em política pública no estado estadunidense foram os retornos financeiros e a alta tributação que o comércio legal da maconha traria, a partir do grande mercado consumidor que existe. Dessa forma, o Colorado adotou uma abordagem para a legalização baseada no mercado, tendo levado a *cannabis* para a agenda política principalmente por meio do argumento de que o mercado lícito da maconha poderia ser altamente lucrativo. A questão da

segurança pública foi um coadjuvante no processo de legalização da maconha recreativa.

Destaca-se também que, apesar de a lei federal estadunidense proibir a *cannabis*, o "espírito liberal" dos Estados Unidos favoreceu a não interferência do governo federal na regulamentação da indústria canábica do país. O então presidente, Barack Obama, apenas estabeleceu determinadas obrigações a serem cumpridas pelos Estados que legalizassem a *cannabis*. Conforme afirma Bastos (2018, p. 34) "cada nação trilha caminhos distintos, determinados por suas próprias trajetórias e características" e, portanto, "é preciso cautela sobre as lições que se pode extrair dos processos de regulação do mercado das drogas ilícitas".

As reformas político-jurídicas no Uruguai e no Colorado aconteceram de maneiras distintas: cada território teve a convergência de diferentes fluxos, que abriram a janela de oportunidade de legalização. A *cannabis* passou a integrar a agenda governamental de cada Estado através de argumentos desiguais, mas ambos os casos tinham o mesmo objetivo de legalizar e regulamentar a *cannabis*. Em suma, apesar das diferentes motivações, os Estados pioneiros na legalização e regulamentação da maconha reconheceram que a proibição era contraprodutiva e a mudança, necessária.

De maneira geral, apesar das diferenças, a reforma nesses países pioneiros influencia o objetivo final de mudança do sistema internacional de controle de drogas, e, assim, uma possível mudança mais ampla e abrangente nos demais territórios mundiais. Com uma maior liberalização da maconha, é possível que a sociedade reconheça que a *cannabis* é uma planta com diversos benefícios, e não um mal a ser combatido.

A semente da mudança já foi plantada e está florescendo. Seus retornos positivos estão começando a ser colhidos, e que seja dessa forma, por muito tempo.

REFERÊNCIAS

AIRES, Maria Cristina. As organizações internacionais e seu papel no sistema internacional: uma perspectiva construtivista. **Rev. Três [...] Pontos**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 7-14, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistatrespontos/article/view/3216>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BALLOTPEDIA. Colorado Medical Use of Marijuana, Initiative 20 (2000). **Ballotpedia**, [s.l.], [201-?]. Disponível em: [https://ballotpedia.org/Colorado_Medical_Use_of_Marijuana,_Initiative_20_\(2000\)](https://ballotpedia.org/Colorado_Medical_Use_of_Marijuana,_Initiative_20_(2000)). Acesso em: 01 jun. 2020.

BARROS; A. PERES, M. Proibição da maconha no Brasil e suas raízes históricas escravocratas. **Revista Periferia**, Duque de Caxias, v. 3, n. 2, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/view/3953>. Acesso em: 18. nov. 2020.

BASTOS, Hugo Bertha. **A regulação da cannabis no Uruguai**: um estudo de caso. 2018. Monografia (Bacharelado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

BEWLEY-TAYLOR, D.; BLICKMAN, T.; JELSMA, M. **The Rise and Decline of Cannabis Prohibition**. Amsterdam: TNI, 2014.

BLAKE, D.; FINLAW, J. Marijuana Legalization in Colorado: Learned Lessons. **Harvard Law & Policy Review**, [s.l.], v. 8, p. 359-380, 2014. Disponível em: <https://harvardlpr.com/wp-content/uploads/sites/20/2014/08/HLP204.pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.

BOOKER, Brakkton. 'Illegal To Essential': How The Coronavirus Is Boosting The Legal Cannabis Industry. **NPR**, Washington, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://www.npr.org/2020/04/20/831861961/illegal-to-essential-how-coronavirus-is-boosting-the-legal-cannabis-industry>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BURGIERMAN, D. R.; NUNES, A. A verdade sobre a maconha. **Superinteressante**, São Paulo, 31 out. 2016. Disponível em: <https://super.abril.com.br/ciencia/a-verdade-sobre-a-maconha/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BURGIERMAN, Denis Russo. **O fim da guerra**: a maconha e a criação de um novo sistema para lidar com as drogas. Lisboa: LeYa, 2011.

CABRAL, Carolina Diniz. **O processo de legalização da maconha recreativa**: estudo comparado entre a regulamentação do Colorado e a realidade brasileira. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

CAMPAIGN TO REGULATE MARIJUANA LIKE ALCOHOL. 1 - Endorsements & Supporters. **Campaign To Regulate Marijuana Like Alcohol**, Denver, 2012a.

Disponível em:

<https://web.archive.org/web/20130504032307/http://www.regulatemarijuana.org/endorsements>. Acesso em: 08 jun. 2020.

CAMPAIGN TO REGULATE MARIJUANA LIKE ALCOHOL. 2 - Colorado Clergy and Faith Leaders Support Amendment 64. **Campaign To Regulate Marijuana Like Alcohol**, Denver, 2012b. Disponível em:

<https://web.archive.org/web/20130504045942/http://www.regulatemarijuana.org/clergy>. Acesso em: 08 jun. 2020.

CAMPAIGN TO REGULATE MARIJUANA LIKE ALCOHOL. 3 - Bolster Colorado's Economy. **Campaign To Regulate Marijuana Like Alcohol**, Denver, 2012c.

Disponível em:

<https://web.archive.org/web/20130504032524/http://www.regulatemarijuana.org/economic-impact>. Acesso em: 08 jun. 2020.

CAPELLA, Ana Claudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006. Disponível em:

https://www.academia.edu/8395389/CAPELLA_Ana_C_Perspectivas_Te%C3%B3ricas_sobre_o_Processo_de_Formula%C3%A7%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas. Acesso em: 19 nov. 2020.

COLORADO. Amendment 64 Use and Regulation of Marijuana. **Colorado General Assembly**, Denver. 2012. Disponível em:

[http://www.leg.state.co.us/LCS/Initiative%20Referendum/1112initrefr.nsf/c63bddd6b9678de787257799006bd391/cfa3bae60c8b4949872579c7006fa7ee/\\$FILE/Amendment%2064%20-%20Use%20&%20Regulation%20of%20Marijuana.pdf](http://www.leg.state.co.us/LCS/Initiative%20Referendum/1112initrefr.nsf/c63bddd6b9678de787257799006bd391/cfa3bae60c8b4949872579c7006fa7ee/$FILE/Amendment%2064%20-%20Use%20&%20Regulation%20of%20Marijuana.pdf). Acesso em: 06 jun. 2020.

DEGENHARDT, L. *et al.* Illicit drug use. *In*: EZZATI, M. *et al.* (org.). **Comparative quantification of health risks: global and regional burden of disease attributable to selected major risk factors**. Geneva: WHO, 2004. p. 1109-1176.

DOHR, Michael. Medical Marijuana in Colorado. **NCSL**, Washington, 15 jun. 2012.

Disponível em:

<https://www.ncsl.org/legislators-staff/legislative-staff/research-editorial-legal-and-committee-staff/medical-marijuana-in-colorado.aspx>. Acesso em: 02 jun. 2020.

ESCOHOTADO, Antônio. **História de las drogas**. Barcelona: Alianza Editorial, 1998.

EUROPEAN MONITORING CENTER FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION – EMCDDA. WHO recommends rescheduling of cannabis. **EMCDDA**, Lisboa, 25 mar. 2019. Disponível em:

http://www.emcdda.europa.eu/news/2019/who-recommends-rescheduling-of-cannabis_en. Acesso em: 19 nov. 2020.

GANJA TALKS. Com vocês a maconha, a planta mais polêmica da História. **Ganja Talks**, São Paulo, 21 jan. 2016. Disponível em:

<https://www.ganjatalks.com.br/single-post/2016/1/21/Com-voc%C3%AAs-a-maconha-a-planta-mais-pol%C3%AAmica-da-Hist%C3%B3ria>. Acesso em: 19 nov. 2020.

GARAT, Guillermo. **EL CAMINO**: Cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales. Montevideo: Junta Nacional de Drogas; Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015.

GOMES, Luiz Flávio. Nova lei de drogas: descriminalização da posse de drogas para consumo pessoal. **Migalhas**, [s.l.], 05 jan. 2007. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI33969,11049-Nova+lei+de+drogas+descriminalizacao+da+posse+de+drogas+para+consumo>. Acesso em: 19 nov. 2020.

GUEDES, Luiz. Movido a erva. **Trip**, São Paulo, 15 jun. 2011. Disponível em: <https://revistatrip.uol.com.br/trip/movido-a-erva>. Acesso em: 19 nov. 2020.

HEMPMEDS BRASIL. O que é o sistema endocanabinoide?. **Hempmeds Brasil**, São Paulo, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://hempmedsbr.com/o-que-e-o-sistema-endocanabinoide/>. Acesso em: 27 out. 2019.

HETZER; H. WALSH, J. Pioneering Cannabis Regulation in Uruguay. **Nacla**, New York, 17 jun. 2014. Disponível em: <https://nacla.org/article/pioneering-cannabis-regulation-uruguay>. Acesso em: 7 out. 2019.

INTERNATIONAL HARM REDUCTION ASSOCIATION - IHRA. **O que é redução de danos?**: uma posição oficial da associação internacional de redução de danos (ihra). London, England, 2010. Disponível em: https://www.hri.global/files/2010/06/01/Briefing_what_is_HR_Portuguese.pdf. Acesso em: 07 dez. 2020.

ILONAMANTACHIAN. Amendment 64: A Colorado Legalization Amendment. **Foundations Of Law And Society**, Denver, 07 dez. 2016. Disponível em: https://foundationsoflawandsociety.wordpress.com/2016/12/07/amendment-64-a-colorado-legalization-amendment/#_ftn2. Acesso em: 08 jun. 2020.

JACOBS, Samuel P. Marijuana initiative could make or break Obama in Colorado. **Reuters**, [s.l.], 2012. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-usa-campaign-colorado/marijuana-initiative-could-make-or-break-obama-in-colorado-idUSBRE85109120120602>. Acesso em: 09 jun. 2020.

KAMIN, Sam. Marijuana Legalization in Colorado: Lessons for Colombia. **Journal Colombian Institute of Tax Law**, Bogotá, n. 75, p. 339-356, 2016. Disponível em: https://digitalcommons.du.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=law_facpub. Acesso em: 30 maio 2020.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. London: Pearson Education, 1997.

KUHSLER, Dionathan Rodrigo. **A despenalização do porte de drogas para consumo pessoal. Análise do art. 28 da Lei 11.343/06**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

LACERDA, Juliano Araújo. **Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, Brasil e sua relação: uma abordagem construtivista da interação entre o Conselho de Direitos Humanos e o Brasil**. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

LEAL-GALICIA, D. *et al.* Breve historia sobre la marihuana en Occidente. **Rev Neurol.**, Barcelona, v. 67, p. 133-140, 2018. Disponível em: <https://www.neurologia.com/articulo/2017522>. Acesso em: 19 nov. 2020.

LEMONS, C. J. M. A.; ROSA, P. O. No caminho da rendição: cannabis, legalização e antiproibicionismo. **Argumentum**, Vitória, v. 7, n. 1, p. 69-92, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/9045/7248>. Acesso em: 05 abr. 2020.

LISSARDY, Gerardo. O que realmente mudou no mercado de drogas no Uruguai após a legalização da maconha?. **BBC Brasil**, São Paulo, 29 dez. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50842940>. Acesso em: 19 nov. 2020.

MACONHA (Temporada 1, ep. 9). **Explicando [série]**. Apresentação: Michael Pollan. Produção: Vox Media. Los Gatos: Netflix, 2018.

MALCHER-LOPES, R.; RIBEIRO, S. **Maconha, cérebro e saúde**. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2007.

MARASCIULO, Marília. Entenda por que a maconha foi proibida ao redor do mundo. **Revista Galileu**, São Paulo, 31 jul. 2019. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/noticia/2019/07/entenda-por-que-maconha-foi-proibida-ao-redor-do-mundo.html>. Acesso em: 19 nov. 2020.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, Guilherme Bez. Velhos e novos atores: as relações internacionais de Vestfália ao século XXI. **Revista Ius Gentium: Teoria e Comércio no Direito Internacional**, Florianópolis, n. 1, p. 12-32, jul. 2008. Disponível em: <http://www.iusgentium.ufsc.br/revista/artigo01.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2020.

MAURER, Travis. What Is Marijuana Kief?. **The Weed Blog**, Oregon, 12 jan. 2012. Disponível em: <https://theweedblog.com/culture/what-is-marijuana-kief>. Acesso em: 19 nov. 2020.

MELLO, Bernardo de. Descriminalização ou despenalização: o que aconteceu com a conduta de porte de drogas para consumo pessoal?. **Direito Diário**, Fortaleza, 11 jun. 2017. <https://direitodiario.com.br/descriminalizacao-ou-despenalizacao-porte-de-drogas-para-consumo-pessoal/>. Acesso em: 15 set. 2019

MILLS, James H. The IHO as Actor: The case of cannabis and the Single Convention on Narcotic Drugs 1961. **Hygiea Int.**, [s.l.], v. 13, n. 1, p. 95-115, 2016. Disponível

em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6440645/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

NAVILLE, Sebastien. \$340 billion: the global cannabis market. **Geneva Business News**, Geneva, 09 ago. 2019. Disponível em: <https://www.gbnews.ch/340-billion-the-global-cannabis-market/>. Acesso em: 19 maio 2020.

NOGUEIRA, Carolina Dantas. Os atores sociais e a teoria das relações internacionais. *In*: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ABRI, 2011. p. 1-15.

PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. Panorama internacional das políticas sobre drogas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 18, p. 99-106, dez. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8885>. Acesso em: 19 nov. 2020.

PASCUAL, Alfredo. Postponed vote on WHO cannabis recommendations reveals international disagreements, uphill battle ahead. **Marijuana Business Daily**, Lakewood, 06 mar. 2020a. Disponível em: <https://mjbizdaily.com/postponed-vote-on-who-cannabis-recommendations-reveals-international-disagreements-uphill-battle-ahead/>

PASCUAL, Alfredo. UN body preparing for December vote on WHO cannabis recommendations despite coronavirus. **Marijuana Business Daily**, Lakewood, 28 maio 2020b. Disponível em: <https://mjbizdaily.com/united-nations-body-preparing-for-december-vote-on-who-cannabis-recommendations/>

PUBLIC POLICY POLLING. Obama leads by 4 in Colorado. **Public Policy Polling**, Raleigh, 25 out. 2012. Disponível em: https://www.publicpolicypolling.com/wp-content/uploads/2017/09/PPP_Release_CO_1025.pdf. Acesso em: 08 jun. 2020.

RAMSEY, G.; WALSH, J. Uruguay's Drug Policy: Major Innovations, Major Challenges. **WOLA**, Washington, 30 abr. 2015. Disponível em: <https://www.wola.org/analysis/uruguays-drug-policy-major-innovations-major-challenges/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

RIBEIRO, Sidarta. **Maconha faz bem? Devemos legalizar? - Prof. Dr. Sidarta Ribeiro - Legalização e descriminalização**. [São Paulo]: Monja Coen, 2014. 1 vídeo (33 min 13 s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zel3lRhIxhI&fbclid=IwAR11ZCYHmHsnUPImAfQJNjaoRjsZacZI4ms2mc91hgp5anx2fyGCwjx0fMQ>. Acesso em: 19 nov. 2020.

ROBERTS, Michael. Forrest Fenn Treasure Discovery a Hoax, Says Ex-Wife of Search Victim. **Westworld**, Denver, 08 jun. 2020. Disponível em: <https://www.westworld.com/news/forrest-fenn-treasure-discovery-a-hoax-says-ex-wife-of-search-victim-11723178>. Acesso em: 08 jun. 2020.

ROBINSON, Rowan. **O grande livro da cannabis**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

ROCCO, Rogério. Um histórico da cannabis no Brasil, de Carlota Joaquina ao Verão do Apito. *In*: ROBINSON, Rowan. **O grande livro da cannabis**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

ROSA, P. O.; ROSA, M. Políticas sobre cannabis: um estudo comparativo sobre os modelos da Espanha, Uruguai e Colorado/EUA. **Geographia Opportuno Tempore**, Londrina, v. 4, n. 1, p. 38-64, 2018. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/Geographia/article/view/32548>. Acesso em: 19 nov. 2020.

SINHA, Jay. **The history and development of the leading international drug control conventions**. Ottawa: Senate Special Committee on Illegal Drugs, Library of Parliament, 2001.

SMART, Josh. The 2018 Farm Bill Legalized Industrial Hemp. Now What? Get Your Answers Here. **Cannabis Industry Journal**, Edgartown, 31 jul. 2019. Disponível em: <https://cannabisindustryjournal.com/column/the-2018-farm-bill-legalized-industrial-hemp-now-what-get-your-answers-here/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

THE UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC. Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes. **UNODC**, Vienna, 01 mar. 2007. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/jife.html>. Acesso em: 19 nov. 2020.

THE UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC. **World Drug Report 2019**. Vienna: United Nations, 2019.

TRANSNATIONAL INSTITUTE. Cannabis and the Conventions: UNGASS and Beyond. **TNI**, Amsterdam, 25 abr. 2016. Disponível em: <https://www.tni.org/en/article/cannabis-and-the-conventions-ungass-and-beyond>. Acesso em: 19 nov. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS – TJDF. Descriminalização x Legalização. **TJDF**, Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/descriminalizacao-x-legalizacao>. Acesso em: 19 nov. 2020.

UNITED NATIONS. World Drug Report 2019: 35 million people worldwide suffer from drug use disorders while only 1 in 7 people receive treatment. **United Nations**, Nova York, 2019. Disponível em: https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2019/June/world-drug-report-2019_-35-million-people-worldwide-suffer-from-drug-use-disorders-while-only-1-in-7-people-receive-treatment.html. Acesso em: 19 nov. 2020.

UNITED NATIONS. World Drug Report 2020. **United Nations**, Nova York, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://wdr.unodc.org/wdr2020/>. Acesso em: 29 jun. 2020.

URUGUAI. Decreto N° 372/014. Reglamentacion de la ley 19.172 relativa a la regulacion y control del cannabis. **Registro Nacional de Leyes y Decretos**: Montevideo, tomo 2, semestre 2, p. 1164, 30 dez. 2014. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/372-2014>. Acesso em: 17 maio 2020.

URUGUAI. Estrategia por la Vida y la Convivencia. **Ministerio del Interior**, Montevideo, [2012?]. Disponível em: <https://www.minterior.gub.uy/index.php/documentos-y-legislacion/reglamentos-y-documentos/588-estrategia-por-la-vida-y-la-convivencia>. Acesso em: 28 mar. 2020.

VICENTE SEDERBERG. Mason Tvert. **Vicente Sederberg**, Denver, [2020?]. Disponível em: <https://vicesederberg.com/people/mason-tvert/>. Acesso em: 08 jun. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. **Cannabis plant and cannabis resin: Section 3: Toxicology**. Genebra: WHO, 2018.

WORLD POPULATION REVIEW. Recreational Weed States - States That Have Legalized Weed 2020. **World Population Review**, [s.l.], 2020. Disponível em: <https://worldpopulationreview.com/states/recreational-weed-states/>. Acesso em: 19 maio 2020.