

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A REGULAÇÃO DA CANNABIS NO URUGUAI:
UM ESTUDO DE CASO**

HUGO BERTHA BASTOS

Matrícula nº: 110051339

Orientador: Prof. João Bosco M. Machado

OUTUBRO 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A REGULAÇÃO DA CANNABIS NO URUGUAI:
UM ESTUDO DE CASO**

HUGO BERTHA BASTOS

Matrícula nº: 110051339

Orientador: Prof. João Bosco M. Machado

OUTUBRO 2018

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo realizar uma breve análise da experiência uruguaia de regulamentação da cannabis, procurando evidenciar alguns dos aspectos que tornaram essa experiência possível, assim como elucidar seus mecanismos de funcionamento.

A adequada compreensão desta experiência em curso no país vizinho se faz relevante ao apresentar-se como uma alternativa à aplicação estrita da política proibicionista, que vem mostrando-se um paradigma extremamente custoso e flagrantemente ineficiente.

Embora a empreitada pioneira do Uruguai na regulação do mercado da cannabis ainda seja uma experiência recente, que vem sofrendo reveses e ajustes a todo tempo, ela representa um verdadeiro “laboratório social” em tempo real. A compreensão de sua trajetória e avaliação de seus resultados provavelmente irão gerar valiosas lições para o resto do mundo, e, em especial, para os países latino americanos.

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO I - UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE A POLÍTICA DE DROGAS	8
I.1 - O Contexto Internacional	8
I.2 - O Contexto Uruguaio	10
CAPÍTULO II - Lei n. 19.172/2013: A MACONHA ESTATAL	13
II.1 - Discussões Iniciais	13
II.2 - A Lei 19.172/2013	17
II.2.1 - Efeitos, objetivos e disposições gerais	17
II.2.2 - O Instituto de Regulação e Controle da Cannabis - IRCCA	19
Capítulo III - IMPACTOS INICIAIS	23
III.1 - Primeiras Considerações	23
III.2 - Sobre os Usuários	24
III.2.1: Compradores Registrados nas Farmácias	24
III.2.2 - Auto Cultivadores	25
III.2.3 - Clubes de Cultivo	26
III.2.4 - Considerações Gerais sobre o Modelo	28
III.3 - Impactos sobre a Saúde Pública	30
III.4 - Impactos sobre a Segurança Pública	31
CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35

INTRODUÇÃO

Proibicionismo é uma forma simplificada de classificar o paradigma que rege a atuação dos Estados em relação a determinado conjunto de substâncias. Seu principal objetivo é alcançar um consumo de drogas o mais próximo de zero quanto for possível, e, para tal, sua estratégia é atuar de maneira fortemente repressiva visando reduzir sua oferta. (FIORI, 2012) (KOPP, 1997)

O proibicionismo não esgota o fenômeno contemporâneo da droga, mas hoje é o modelo predominante de controle penal sobre estas, influenciando a questão de forma definitiva, fazendo deste paradigma um ponto de partida para o debate do tema. (BOITEUX, 2017) (FIORI, 2012).

Um relevante marco da legitimação e agravamento deste modelo repressivo foi a iniciativa política-militar chamada “*War on Drugs*”, lançada pelo então presidente norte-americano, Richard Nixon, em junho de 1971. Tal política foi implementada com rigor, tanto dentro do território norte-americano como em sua condução geopolítica, contando com interferências militares - em especial nos chamados países-produtores - e com o exercício de sua influência em órgãos como a ONU. (MUSTO, 2015) (LEMOS; ROSA, 2015) .

Analisando seus alegados objetivos e considerando alguns dos graves efeitos colaterais de sua implementação, parece seguro afirmar que esta política fracassou. Afinal, a política antidrogas deve ter por objetivo reduzir o custo social determinado pela droga e sustentando pela sociedade (KOPP, 1997). Ao longo de sua implementação o número de usuários, traficantes e produtores aumento de forma considerável, enquanto sua aplicação implicou em enormes custos sociais. (UNODC, 2018)

Ainda que seus alegados objetivos tenham falhado, seus efeito colaterais são óbvios e abundantes: i) aumento da violência direta ou indiretamente ligada ao narcotráfico; ii) aumento da corrupção dos mais diversos agentes dos Estados, e; iii) a promoção de um encarceramento em massa dos indivíduos, especialmente daqueles em situação socioeconômica mais vulnerável. A partir disso pode-se dizer que a reprodução desta política mundo afora vem contribuindo para a promoção de um verdadeiro genocídio como modelo

de gestão social. (BOITEUX; LEMGRUBER, 2014) (MUSTO, 2015) (LEMOS; ROSA, 2015) (UNODC, 2018).

Frente ao fracasso desta política e ao claro recorte socioeconômico e étnico de sua letalidade, dentre outros efeitos perversos, a avaliação de políticas alternativas se faz mais do que necessária: é uma obrigação há muito negligenciada pela sociedade, uma vez que, em última análise, é ela quem financia e legitima a política em curso. Portanto deveria caber a ela também ponderar sobre seus sucessos e fracasso, bem como avaliar alternativas.

“A política pública repressiva, geralmente praticada pela maior parte dos países, tem por finalidade o consumo de droga o mais próximo do nível zero. Tal objetivo não tem nenhum fundamento normativo e opõe-se a uma política mais razoável de “mal menor” que consistiria em minimizar o custo social da droga respeitando o quadro de sua interdição. Os meios adotados são inadequados aos fins pretendidos e estes últimos são, em sua maior parte, contestáveis. Muitos recursos são assim desperdiçados e a luta contra a droga não traz à comunidade o bem-estar que ela teria direito de exigir em vista das somas que a ela destina.” (Kopp, 1997).

O presente trabalho trata especificamente da experiência uruguaia de regulação da cannabis, buscando elucidar brevemente seus antecedentes, assim como discutir seus possíveis méritos, fracassos e futuros desafios. Para tal esta monografia conta com três capítulos.

O primeiro dedica-se a delinear de forma sucinta o contexto internacional e uruguaio acerca do debate sobre a política de drogas, comentando sobre os tratados internacionais e as particularidades da trajetória uruguaia. O segundo capítulo trata das discussões iniciais que antecederam e possibilitaram a aprovação da Lei 19.172/13, bem como discute em detalhes seus artigos. O último capítulo faz um balanço de alguns dos resultados e impactos iniciais identificados na pesquisa, focando os usuários atingidos pela lei e possíveis consequências para a segurança e a saúde da população uruguaia.

CAPÍTULO I - UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE A POLÍTICA DE DROGAS

I.1 - O Contexto Internacional

A política de drogas possui como traço particular o fato de ser fortemente influenciada pelas decisões tomadas em âmbito internacional, o que faz com que a formulação e aplicação de políticas públicas dessa natureza tendam a acontecer em grandes ondas regulatórias, e de forma relativamente homogênea nos mais diferentes países. (CUNHA; PESSOA; SOARES, 2017)

O século XX experimentou, de forma ampla, três dessas grandes ondas: (i) o primeiro momento, que vai do início do século até o final da segunda guerra mundial, é o período de formação do regime proibicionista; (ii) o segundo momento se prolonga até os atentados de 11 de setembro de 2001, ocorridos em solo norte-americano, e é caracterizado pelo recrudescimento da política proibicionista; e (iii) o último - e atual - momento, que se define pelo questionamento destas práticas.

O ponto de partida para a primeira etapa desse processo pode ser identificada na Conferência de Xangai, realizada em 1909, que resultou no primeiro tratado internacional de controle de drogas: A Convenção Internacional do Ópio, realizada em Haia (Holanda), no ano de 1912. A partir da sua revisão, em 1925, na cidade de Genebra, pela primeira vez a maconha passa a ser alvo de controle internacional, com a regulação de seu comércio entre fronteiras nacionais. Durante esse primeiro momento não havia nenhuma tipificação penal, apenas regulação de seu comércio legal, fato que mudou na década seguinte, com a Convenção sobre Tráfico de Drogas, realizada na mesma cidade, em 1936.

Entretanto, o grau de aplicação de tais regulações era relativamente baixo em boa parte do globo, o que acontecia por conta do contraponto que nações, como as europeias, exerciam nessa correlação de forças, uma vez que consideravam a questão das drogas um problema de menor relevância, ao contrário de potências fortemente proibicionistas como Estados Unidos e China. Fato que mudou radicalmente com o fim da Segunda Guerra Mundial e a emergência dos Estados Unidos como grande superpotência global, dando início

ao segundo momento internacional no que tange à política de drogas. (CUNHA; PESSOA; e SOARES, 2017) (GARAT, 2015).

A partir de meados do século XX iniciou-se um sistemático esforço de revisão e consolidação dos tratados internacionais sobre drogas, capitaneados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc), resultando na Convenção Única sobre Entorpecentes, firmada em Nova Iorque, na data de 1961. Na prática a Convenção definiu as bases da política de guerra às drogas, uma política altamente militarizada que se concentrava no controle dos entorpecentes, atuando preferencialmente pelo lado da oferta, que tensionava a relação entre os países centrais (então chamados “países consumidores”) e os países periféricos (muitos dos quais eram considerados “países produtores”). Outra novidade foi a criação de um órgão responsável pelo monitoramento da adequada aplicação dos termos da Convenção por parte dos países-membros: A Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes - JIFE. Dezessete anos após a Convenção realizada em Nova Iorque, a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes, que teve lugar na mesma cidade, no ano de 1988, reforçou o caráter militar e repressivo da estratégia de intervenção na oferta de drogas.

A década de 70 representou um momento importante para os países da América Latina dentro desse assunto, uma vez que a política de drogas passou a constituir um importante elemento da política norte-americana de segurança nacional, contexto em que se firmou o Acordo Sul-americano sobre Entorpecentes e Psicotrópicos (Asep), que veio acompanhada da promulgação de novas legislações - mais rígidas - sobre drogas em diversos países da região. (GARAT, 2015).

A trajetória de sistemático endurecimento do combate às drogas inflexiona-se consideravelmente após os atentados de 11 de setembro, com o foco da política externa norte-americana voltando-se para o combate ao terrorismo, concentrando-se em regiões geograficamente muito distantes da América Latina (sobretudo o Oriente Médio), possibilitando à região tomar protagonismo na discussão das políticas de drogas em seus próprios territórios, o que marca o terceiro e último (até os dias de hoje, ao menos) grande momento do tema em questão.

No contexto deste novo período surge o Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), criado pela União das Nações da América do Sul (Unasul), cujos esforços deslocam o debate para os campos da saúde pública e dos direitos humanos. O debate continua a avançar nesse mesmo sentido, culminando, em 2010, na aprovação da *Estratégia Hemisférica sobre Drogas* para o período de 2011 a 2015, onde estavam explicitadas tanto as novas prioridades em prevenção e tratamento do abuso drogas, quanto a guinada da política americana para o tema como um dos motivadores da mesma. A iniciativa foi lançada pela Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad), braço da Organização dos Estados Americanos (OEA). (GARAT, 2015).

I.2 - O Contexto Uruguaio

As farmácias uruguaias já contavam com substâncias controladas desde o século XIX, porém encontravam-se várias delas, como opióides, cannabis e cocaína, em estojos de primeiros socorros, especialmente o ópio, principal analgésico da época. Em 1908 o Uruguai tentou controlar a circulação dessas substâncias, obrigando farmacêuticos a não entregar ópio ou cocaína mais de uma vez ao mesmo paciente sem a prescrição de um médico, dentista, ou veterinário. Porém, foi somente a partir de 1925 que houve um movimento mais enfático no sentido de regular as substâncias nos moldes determinados pela Convenção Internacional do Ópio. As substâncias eleitas foram o ópio, a cannabis e a cocaína. O controle avançou paulatinamente, posteriormente determinando também a quantidade máxima mensal que um profissional de saúde poderia prescrever a seus pacientes. (GARAT, 2015).

Campanhas verdadeiramente aterradoras contra as drogas, que atribuíam a elas consequências nefastas e desproporcionais, já eram veiculadas diariamente à população uruguaia durante o governo de Baltasar Brum (1919-1923), que tinha Gabriel Terra como seu Ministro do Interior. Terra assumiria, anos mais tarde, a presidência do país, dando continuidade às políticas repressivas. (HYPOLITO, 2018).

Durante o regime do ditador Gabriel Terra (1931-1938) a política repressiva às drogas escalou, acabando a tolerância com o consumo embora este - segundo relatos da época - perpassasse todas as classes sociais. O governo engajou-se novamente em uma extensa campanha (sobretudo pelo rádio, que se popularizava rapidamente no país) sobre as alegadas consequências das drogas: crime, prostituição, perda de valores, angústia e morte. Muito

embora não existisse estudos científicos para embasar as declarações, que se apoiavam em uma lógica moralista. (GOMES, 2013) (GARAT, 2015).

Essa campanha foi lançada pela *Comisión de Defensa contra las Toxicomanías y de Contralor del Tráfico de Estupefacientes*, comissão criada um ano após o golpe de estado (1934), e pode-se dizer que tal campanha foi bem-sucedida. A empreitada tanto contribuiu para a redução do consumo dessas substâncias quanto para associá-las no imaginário popular à nefastas consequências sociais e pessoais. As drogas deixaram a privacidade dos lares para figurarem em debate nacional, debate esse pautado pela obscuridade e pelo senso comum. Tal política envolveu toda a sociedade, sobretudo os órgãos repressivos e sanitários do governo, empurrando uma série de substâncias para a total ilegalidade, onde, exceto pela cannabis, permanecem até hoje. (GARAT, 2015).

“Las drogas, con las que algunos se recreaban y otros hacían terapia, estaban recluidas al espacio privado, pero en aquel momento se instalaron en el discurso público. Había una nueva realidad: lo público era colectivizado por la masificación de la radio, los grandes tirajes de los periódicos y una creciente alfabetización. Desde entonces las drogas se convirtieron en sinónimo de esclavitud, crímenes, tráfico, daños irreparables a la salud, locura, muerte o descontrol. Aunque no hubiera claridad sobre ello sino más bien oscuridad” (Garat, 2015).

A década de 70 foi marcada pela ênfase conferida à questão pela política externa norte-americana. Houve a deflagração da guerra às drogas em todo o planeta, com a América Latina no centro deste processo, naturalmente com o Uruguai não foi diferente. O Acordo Sul-americano sobre Entorpecentes e Psicotrópicos (Asep), firmado em Buenos Aires no ano de 1972, foi o instrumento regional empregado no combate aos entorpecentes. A ditadura uruguaia ratificou em 1974 o tratado assinado dois anos antes, a partir da promulgação do Decreto-Lei nº14.294, cuja grande parte está em vigor até os dias de hoje. Ato que revogou a Lei nº 9.692/1937.

Em consonância com as diretrizes da Asep, a Lei nº 14.294/1974 caracterizava-se por um estrito proibicionismo e pela constituição de burocracias estatais responsáveis por assegurar sua devida aplicação. Notável exceção a isso é o fato de que, ao contrário do estipulado pela Asep e demais convenções internacionais (e incorporado ao corpo-legal dos

demais países da região), a lei nº 14.294/1974 não criminalizou o usuário de drogas, embora previsse a possibilidade de internação compulsória para tratamento, a critério do juiz envolvido (CUNHA; PESSOA; SOARES, 2017) (HYPOLITO, 2018) (GARAT, 2015).

Como consequência disso permanecia no processo uma boa dose de discricionariedade, não havendo a precisa distinção penal entre o que seria um usuário ou um traficante. Isso colocava os usuários surpreendidos com drogas em uma zona de incerteza, deixando-os à mercê das determinações dos juizes e policiais envolvidos. Por vezes, os critérios empregados por polícias e magistrados era o fator social e econômico dos indivíduos envolvidos. (HYPOLITO, 2018) (GARCÍA, 2013).

"Desde 1974 rige una ley especial de estupefacientes que no prohíbe el consumo personal, dependiendo de que el juez del caso considere que las cantidades en cuestión corresponden efectivamente a consumo personal. Sin embargo, este carácter discrecional del proceso por consumo de drogas ilícitas, en un contexto universal de prohibición en que se incrimina y penaliza toda otra participación en el ciclo de las drogas ilícitas, se convierte de hecho en una persecución policial con cierto aval de la justicia. Muchas veces dicha persecución se emprende con la excusa o la finalidad de averiguar - a partir del consumo - sobre otras conductas, estas sí delictivas y penalizadas sin declaración judicial". (Bayce, 1997).

Antes do guinada na política externa norte-americana, marcado pelos atentados de 11 de setembro de 2001, o Uruguai já caminhava na direção da revisão da política de estrito proibicionismo, buscando a realização do debate de forma multilateral a partir de uma perspectiva própria dos países latino americanos (GARAT, 2015).

A redemocratização do país, em 1984, permitiu a reemergência do debate, previamente reprimido pelo regime autoritário, de modo que o Estado passou novamente a responder frente à sociedade civil perante aos excessos e fracassos da política de guerra às drogas, gerando oportunidades para avanços na questão. A terminologia empregada era outro ponto onde podia-se perceber a mudança na forma como o assunto era tratado. Palavras de cunho mais pejorativo, como “*toxicómanos*”, deram lugar a termos mais brandos, como “consumidores” “ou usuários” (GARCÍA, 2013).

Na esteira desse processo, o parlamento uruguaio aprovou em 1998 a lei 17.016, mais progressista no que tange às liberdades individuais, uma vez que retirou de maneira explícita

o porte para consumo da esfera penal, autorizando o porte de “razoáveis quantidades de drogas” para uso pessoal. Por outro lado, endureceu as penas por tráfico de entorpecentes. (URUGUAY, 1998)

Entretanto, a despeito dos avanços logrados pela nova legislação, a ausência de critérios objetivos que diferenciasse o porte para consumo do porte para o tráfico persistiu, mantendo os usuários no campo de incertezas que recorrentemente desfavorece aqueles em condições sócio-econômicas mais frágeis. (HYPOLITO, 2018)

Além das mudanças legais, o debate sobre a questão das drogas já começava a ser tratado na sociedade - inclusive no legislativo - de maneira mais franca, considerando-se a necessidade de se repensar os caminhos a serem tomados na questão das drogas no país. A Junta Nacional de Drogas - JND foi munida de recursos e pessoal para formular políticas públicas de caráter liberal, com enfoques na redução de danos e no processo de desestigmatização dos usuários de entorpecentes, estruturando programas sociais e criando espaços seguros e amigáveis para o debate sobre o uso de drogas, trazendo o usuário para o centro da questão (HYPOLITO apud GARAT, 2015).

Esse processo ganhou força conforme o mundo avançava na terceira etapa da política de drogas discutida na seção anterior, que permeava diferentes campos da sociedade e do Estado Uruguaio. Tal processo culminou na edição da Lei 19.172/2013, que regulou a produção, distribuição e venda da maconha no território uruguaio. Um marco histórico por fazer do Uruguai o primeiro país a eliminar unilateralmente a proibição à produção e à distribuição da cannabis. (GARAT, 2015) (LEMOS; ROSA, 2015).

CAPÍTULO II - Lei n. 19.172/2013: A MACONHA ESTATAL

II.1 - Discussões Iniciais

Ao assumir a presidência, em 1º de março de 2010, José Mujica deparou-se com um cenário de forte escalada da violência e de grande sensação de insegurança por parte população. O narcotráfico era apontado como responsável por quase metade dos homicídios no país (40%), o que forçou o governo a examinar o problema das drogas e avaliar soluções.

Então, em março de 2012, o presidente José Mujica comunicou ao seus ministros que um grupo de trabalho seria montado para analisar a situação e sugerir alternativas. O objetivo era claro: lidar com o problema da escalada da violência e da criminalidade, sobretudo com suas consequências nos setores mais vulneráveis da população.

Para o trabalho criou-se um gabinete de segurança ampliado, que contava com a participação de ministros do Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), do Ministerio de Salud Pública (MSP) e do Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

A síntese dos trabalhos foi de que havia “una pérdida de respeto por la vida humana y la convivencia ciudadana”, e que este era “el corazón del problema”, que deveria ser enfrentado por toda a sociedade. Com esse objetivo formulou-se um documento chamado “Estrategia para la Vida y la Convivencia”, apresentado pelo Poder Ejecutivo em 19 de junho de 2012. (GARAT, 2015)

O documento contava com quinze medidas que visavam favorecer o desenvolvimento e respeito pela vida em sua forma mais ampla. Entre essas medidas havia a reparação econômica para vítimas de delitos; o endurecimento de penas para crimes como corrupção policial e venda da pasta base de cocaína, criação de espaço de convivência que oferecessem atividades sociais, culturais e desportivas; aumento das penas máximas para menores de idade; inovações nos sistema de patrulhamento policial, entre outras.

Dentro das medidas elencadas no pacote, a que mais repercutiu nacional e internacionalmente foi a da “regulación controlada” da maconha. Naquele momento poucos detalhes foram oferecidos sobre o processo e seus mecanismos, simplesmente foi enunciado que o Estado deve assumir a produção e comercialização da cannabis.

O assunto da regulamentação da cannabis já vinha sendo discutido a anos dentro do país, recebendo entusiasmo e contribuições dos mais diversos setores da sociedade. Inclusive contando com o apoio de atores de peso advindo de personalidades internacionais, como o ex-presidente mexicano Ernesto Zedillo, o ex-presidente colombiano César Gaviria, o ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, o escritor Mario Vargas Llosa, o ex-secretário geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, entre outros.

Como era de se esperar, dentro da sociedade uruguaia também abundavam suportes à iniciativa, que contou com diversos grupos políticos, membros proeminentes da academia - notavelmente das áreas de medicina, direito e psicologia - grupos organizados da sociedade civil, entre muitos outros. (GARAT, 2015)

“(…) reunía al Departamento de Jóvenes de la central obrera (PIT-CNT), a El Abrojo, IELSUR, Ovejas Negras, las Movidas Cannábicas de Florida, Artigas, Minas, a Fray Bentos Legaliza, el grupo audiovisual Una Nueva Legislación, Cultiva Tus Derechos, la Asociación de Estudios del Cannabis del Uruguay, Prolegal-Proderechos, el Partido Socialista de Trabajadores (Frente Amplio), Diversidad Colorada y Batllista (Partido Colorado), Unión de la Juventud Comunista del Uruguay (Frente Amplio), Jóvenes Vertiente (Frente Amplio), Juventud Socialista del Uruguay (Frente Amplio), Agrupación Colorada por el Autocultivo y Vamos Montevideo (Partido Colorado), además de colectivos barriales, entre otros.

El movimiento y la plataforma eran grandes. Además de coordinar acciones de cara a la Marcha Mundial de la Marihuana realizada cada mayo y otras actividades, organizaron junto a la Universidad de la República y la Facultad de Psicología, las Primeras Jornadas Universitarias sobre Marihuana en setiembre de aquel año.

Los reclamos apuntaban a que se reconociera la perspectiva de Derechos Humanos en el tema drogas y que una nueva política incorporara elementos de salud pública garantizando el ejercicio «de nuestra libertad como ciudadanos autónomos». Organizaciones sociales formaron una «coalición legalizadora», como la llamó el sociólogo Carlos Muñoz en 2008. (Garat, 2015).

Apesar de todo o peso dessa enorme coligação e de seu respaldo científico e social, eles se encontravam em uma situação onde não parecia impossível cruzar a linha entre o querer e o fazer. Para que algo realmente mudasse seria necessária uma decisiva vontade política, do tipo que - em um regime presidencialista - só poderia vir da figura de um presidente com forte influência e apoio popular (nacional e até mesmo internacional). Esta figura foi José Mujica, que comprou a briga e capitaneou o processo, enfrentando riscos políticos e internacionais ao fazê-lo, sendo uma figura indispensável no sucesso da empreitada.

José Mujica, em cadeia nacional de rádio e televisão, pediu a colaboração de toda a sociedade para recuperar valores, convocando-os a reconstruir uma coexistência tolerante que

resgataria a importância da integração para se recuperar o que a fratura social havia rompido. (GARAT, 2015).

Em dezembro de 2012, enquanto a proposta ainda era discutida no parlamento, o governo uruguaio encomendou uma pesquisa de opinião pública que apontou que 64% dos uruguaios eram contrários à legalização.

A partir do argumento de que julgava o apoio popular como fundamental ao processo, o presidente Mujica desacelerou a iniciativa, concentrando esforços para conquistar o apoio da sociedade uruguaia.

Nesse sentido, os esforços da primeira campanha não foram bem sucedidos. A estratégia foi apelar para o pioneirismo uruguaio no que tange ao pioneirismo na garantia de direitos: voto feminino, divórcio e aborto. A legalização da maconha coroaria esse processo. A recepção da sociedade a tal discurso ficou muito aquém do esperado, e a estratégia teve de ser reformulada.

Especialistas e militantes atraídos de várias partes do mundo, com o interesse de ajudar no processo, colaboraram e discutiram até atingir um diagnóstico. A ideia final foi de abandonar ícones tradicionais do movimento, como a folha da cannabis e a cor verde. O foco também deveria sair do ponto das liberdades individuais e se voltar às aplicações medicinais - que não encontrava resistência na sociedade - e para os impactos positivos na segurança pública, uma vez que mais da metade da população havia eleito a insegurança como maior problema nacional apenas dois anos antes.

A ideia recebeu apoio de figuras como George Soros - mega-especulador, um dos homens mais ricos do planeta - e Peter Lewis (empresário bilionário), entre outros, que fizeram substanciais doações a instituições uruguaias com a finalidade de serem aplicados na políticas de drogas. Soros sozinho doou US\$ 630 mil, portanto o financiamento para tais campanhas não foi um problema na ocasião.

A despeito de todos os esforços e investimentos, a campanha “Regulação Responsável”, veiculada em 2013, conquistou muito pouco: o apoio a legalização passou de 36% para apenas 39%.

Não obstante o parco sucesso da campanha veiculada e da maioria da população ainda ser contra, Mujica levou a tramitação adiante, mesmo sabendo que seria um movimento arriscado, pois até o último momento não se sabia se o projeto seria aprovado.

A composição da Câmara dos Deputados contava com 50 representante da Frente Ampla, 30 representantes do Partido Nacional, 17 membros do Partido Colorado e 2 do Partido Independente. O cenário não era menos incerto no Senado, onde dos 30 assentos, 16 pertenciam a Frente Ampla, 9 ao Partido Nacional e os 5 restantes ao Partido Colorado. Na ocasião não era certo que a Frente Ampla votaria unanimemente a favor da lei, o partido independente estava dividido, e o apoio de membros dos Partidos Colorado e Nacional era bastante improvável. (MUSTO, 2018).

O projeto de lei foi submetido à votação na Câmara dos Deputados em 31 de julho de 2013, e passou por apenas 4 votos de vantagem, foram 50 votos a favor, 46 contrários e 3 ausências. O senado era agora a última barreira no caminho da regulamentação da maconha no país.

Apesar das fortes pressões contrárias, inclusive com campanhas organizadas, o projeto foi a votação no senado no dia 10 de dezembro de 2013. Em uma acalorada sessão, que durou 12 horas, a lei foi aprovada: Foram 16 votos contra 13, outra votação apertada, mas a maconha estava legalizada no território uruguaio.

II.2 - A Lei 19.172/2013

II.2.1 - Efeitos, objetivos e disposições gerais

Os primeiros artigos da “*Ley 19.172 - Marihuana y Sus Derivados. Regulación y Control del Cannabis*”, afirmam visar à proteção do interesse público ao colocar todas as etapas da cadeia da Cannabis sob tutela do Estado. Reforçam também o direito à saúde e à segurança, inclusive nos casos de uso problemático de substâncias, deixando bem claro que a lei tem por objetivo proteger a população de um vínculo com o narcotráfico e contra os efeitos perversos de diversas naturezas que dele advêm, reduzindo seu poder e sua influência

sobre a sociedade uruguaia tanto quanto for possível. Os artigos citados são reproduzidos integralmente abaixo.

Artículo 1º.- Decláranse de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños del uso del cannabis, que promueva la debida información, educación y prevención, sobre las consecuencias y efectos perjudiciales vinculados a dicho consumo así como el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los usuarios problemáticos de drogas.

Artículo 2º.- Sin perjuicio de lo dispuesto por el Decreto-Ley Nº 14.294, de 31 de octubre de 1974 y sus leyes modificativas, el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados, o cáñamo cuando correspondiere, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal, conforme con lo dispuesto en la presente ley y en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.

Artículo 3º.- Todas las personas tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, al disfrute de los espacios públicos en condiciones seguras y a las mejores condiciones de convivencia, así como a la prevención, tratamiento y rehabilitación de enfermedades, de conformidad con lo dispuesto en diversos convenios, pactos, declaraciones, protocolos y convenciones internacionales ratificados por ley, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos y libertades consagradas en la Constitución de la República, con sujeción a las limitaciones emergentes del artículo 10 de la misma..

Artículo 4º.- La presente ley tiene por objeto proteger a los habitantes del país de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico buscando, mediante la intervención del Estado, atacar las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas, así como reducir la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado.

A tales efectos, se disponen las medidas tendientes al control y regulación del cannabis psicoactivo y sus derivados, así como aquellas que buscan educar, concientizar y prevenir a la sociedad de los riesgos para la salud del uso del cannabis, particularmente en lo que tiene que ver con el desarrollo de las adicciones. Se priorizarán la promoción de actitudes vitales, los hábitos saludables

y el bienestar de la comunidad, teniendo en cuenta las pautas de la Organización Mundial de la Salud respecto al consumo de los distintos tipos de sustancias psicoactivas. (Uruguay, 2013).

O primeiro capítulo do 3º título da lei (artigos nº 5~8) explicita as alterações feitas sobre a lei de drogas previamente vigente (decreto-lei nº 14.294/1974, com redação dada pela lei nº 17.016/1998). Neste capítulo os dois últimos artigos merecem destaque. O artigo nº 7 determina que a posse de até 40 gramas configura posse para uso pessoal, colocando fim ao antigo problema que era gerado ao não definir quantidades precisas, deixando à mercê da interpretação de juízes e policiais se a quantidade flagrada em cada caso destinava-se ao consumo ou ao tráfico. O artigo nº 8 determina que haverá o registro dos usuários, e classifica as informações obtidas desta forma como confidenciais.

O segundo capítulo do terceiro título da Lei trata sobre a saúde e educação da população em geral e dos usuários. Determina que o Sistema Nacional Integrado de Saúde disponha das políticas e dispositivos pertinentes para conscientizar a população acerca do uso problemático da cannabis, bem como para a promoção da saúde e reabilitação dos mesmos, quando por estes solicitado, esclarecendo ainda que para isso podem ser firmadas parcerias com instituições privadas de saúde, serviços municipais de saúde, organizações da sociedade civil, entre outros. Determina também a inclusão de políticas educativas sobre o mesmo tema no currículo das escolas primárias, secundárias, de ensino técnico e superior do país (artigos nº 9 e 10).

O mesmo capítulo veda de forma inequívoca toda forma de propaganda da cannabis e seus derivados em quaisquer meios de comunicação no seu artigo nº 11. Assim como estende - no artigo nº 13 - os efeitos do artigo 3º da lei nº 18.256/2008 (lei de proteção dos espaços) para o uso da cannabis, proibindo seu consumo em todos os lugares onde também é proibido o uso do tabaco.

Ainda no capítulo 2 do título 3 fica vedado o consumo da cannabis por menores de idade (artigo nº 14), tal como a condução de veículos sob o efeito da substância (artigo nº 15).

II.2.2 - O Instituto de Regulação e Controle da Cannabis - IRCCA

Os artigos entre o número 17 e 38 tratam da criação, estrutura, finalidades, financiamento, entre outros aspectos relacionados ao Instituto de Regulação e Controle da Cannabis - IRCCA, (Instituto de Regulación y Control del Cannabis, no idioma original), dos quais alguns são destacados abaixo.

O IRCCA é uma pessoa jurídica de direito público não-estatal, vinculada ao poder executivo através do Ministério da Saúde Pública, cujas finalidades são a regulação e fiscalização das atividades relacionada à cannabis, bem como a promoção de ações de redução de danos relacionadas, conforme pode ser visto abaixo:

Artículo 17.- Créase el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), como persona jurídica de derecho público no estatal.

Artículo 18.- El Instituto de Regulación y Control del Cannabis tendrá como finalidades:

A) Regular las actividades de plantación, cultivo, cosecha, producción, elaboración, acopio, distribución y expendio de cannabis, en el marco de las disposiciones de la presente ley y la legislación vigente.

B) Promover y proponer acciones tendientes a reducir los riesgos y los daños asociados al uso problemático de cannabis, de acuerdo a las políticas definidas por la Junta Nacional de Drogas y en coordinación con las autoridades nacionales y departamentales.

C) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley a su cargo.

Artículo 19.- Compete a la Junta Nacional de Drogas la fijación de la política nacional en materia de cannabis según los objetivos establecidos en el artículo anterior, contando para ello con el asesoramiento del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA). Este adecuará su actuación a dicha política nacional.

El IRCCA se vinculará y coordinará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Salud Pública. (Uruguay, 2013).

O capítulo II deste 4º título da lei (artigos nº 20 ao 26) trata da administração do IRCCA, seus órgãos estão definidos no artigo nº 20, são eles: A) Conselho de Administração

[Junta Directiva], B) Direção Executiva [Dirección Ejecutiva], C) Conselho Honorário Nacional [Consejo Nacional Honorario].

O Conselho de Administração será composta por quatro membros e seus respectivos suplentes, conforme determinado no artigo nº 21. São eles:

- i. Um representante da Secretaria Nacional de drogas (que a presidirá).
- ii. Um representante do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca.
- iii. Um representante do Ministério do Desenvolvimento Social
- iv. Um representante do Ministério de Saúde Pública

Estes terão mandatos com a duração de cinco anos, sendo permitida apenas uma única reeleição. As resoluções do Conselho de Administração serão adotadas de acordo com votações definidas em maioria simples, e os empates serão resolvidos pelo seu presidente.

O diretor executivo será apontado pela maioria do Conselho de Administração, que assistirá suas sessões com voz e sem voto, ocupando o cargo por três anos (renováveis).

Já o Conselho Honorário Nacional será constituído por um representante de cada uma das seguintes entidades: Ministério de Educação e Cultura; Ministério do Interior; Ministério de Economia e Finanças; Ministério da Indústria, Energia e Mineração; Universidade da República; Congresso do Intendentes; um representante dos clubes de associação; um representante das associações de auto-cultivo, e um representante dos licenciados. Este atuará em plenário com os membros do Conselho de Administração e com o Diretor Executivo. Os representantes dos clubes, associações de auto-cultivadores e dos licenciados serão indicados pelo Poder Executivo mediante sua proposta.

O terceiro capítulo deste quarto título da lei trata dos compromissos e atribuições do IRCCA. Além controlar e fiscalizar as atividades diretamente ligadas à cannabis em si, como plantio, cultivo, colheita, produção, coleta e etc, inclui também aconselhar o Poder Executivo em diversos assuntos relacionados ao tema, o que abrange a formulação e aplicação de políticas públicas, o desenvolvimento de estratégias para conscientizar sobre o consumo da substância e evitar o consumo problemático, entre outras questões. O capítulo também inclui,

em seu artigo nº 28, a atribuição de conceder as licenças necessárias para consumidores e clubes de cultivo, assim como criar um cadastro a partir destas.

Ainda no artigo nº 28 define-se como atribuição do IRCCA a determinação e aplicação de sanções quando pertinente. As penas são discriminadas no artigo nº40 da lei, e deverão ser atribuídas levando em consideração a gravidade da infração e o histórico do infrator. Tais penalidades serão aplicadas sem prejuízo às possíveis sanções penais previstas. São elas:

- A) Aviso.
- B) Multa de 20 UR (vinte unidades reajustáveis) até 2.000 UR (duas mil unidades reajustáveis).
- C) Confisco da mercadoria ou dos elementos utilizados para cometer a infração.
- D) Destruição de mercadoria quando apropriado.
- E) Suspensão do infrator no registro correspondente.
- F) Suspensão de licença temporária ou permanente.
- G) Encerramento parcial ou total, temporário ou permanente dos estabelecimentos e instalações dos licenciados, sejam eles próprios ou de terceiros.

O Capítulo IV da lei trata sobre as fontes de recursos, gestão e financiamento do IRCCA, onde alguns pontos merecem destaque. Além do artigo nº 32, que explicita as origens do recursos do IRCCA (reproduzido abaixo), é importante o artigo nº 33, que determina que o controle administrativo do IRCCA será exercido pelo Poder Executivo através do Ministério da Saúde.

“Artigo 32.- Os recursos do Instituto de Regulação e Controle da Cannabis (IRCCA) constituirão:

- A) A coleção de licenças e permissões, nos termos desta lei.
- B) Contribuição anual do Estado para as rendas gerais, no valor determinado pelo orçamento quinquenal. O Poder Executivo pode modificar essa magnitude considerando a evolução das receitas do IRCCA.

- C) As heranças, legados e doações aceitas pelo IRCCA.
- D) Os valores ou mercadorias atribuídos ao IRCCA em qualquer capacidade.
- E) O produto das multas e sanções aplicáveis.
- F) Qualquer outro recurso recebido pela aplicação da legislação atual. (Uruguay, 2013).”

Dessa forma, podemos apontar que, embora seja uma via de legalização, o modelo uruguaio não rompe de maneira definitiva com o paradigma da criminalização, uma vez que ainda há previsões penais para aqueles que se envolverem com a cannabis fora dos rígidos limites estipulados pela lei. Sem contar que a criminalização de todos os outros tipos de drogas permanecem inalterados. (LEMOS; ROSA, 2015).

“Isto representa, portanto, que houve legalização sem descriminalização total, de forma que o país ainda prevê jurisdição criminal sobre aqueles que extrapolem as formas autorizadas de produção/fornecimento da cannabis. Todavia, a criação de um âmbito de fornecimento lícito destas substâncias tende a conduzir a uma drástica redução da criminalização concreta, eis que o mercado lícito provavelmente irá atrair a imensa maioria dos consumidores.

(...)

Por todo exposto, temos então alguns pontos que merecem atenção sobre o cenário inovador da legalização de cannabis no Uruguai. A despeito das críticas que se levantam, temos uma proposta absolutamente válida, que corajosamente dá os primeiros passos para que os projetos alternativos ganhem sua primeira experiência de ampla legalização, incentivando a quebra progressiva do proibicionismo instalado pelos 3 tratados da ONU.” (Lemos; Rosa, 2015).

Capítulo III - IMPACTOS INICIAIS

III.1 - Primeiras Considerações

Apesar da experiência uruguaia na regulamentação da cannabis ser pioneira e recente, quase cinco anos já se passaram do seu início, de modo que já se pode avaliar seus impactos e apontar possíveis erros e acertos na sua trajetória, e este é o objetivo deste capítulo.

Conforme explicitado logo nos primeiros artigos da nova lei do país, seu principal objetivo é combater o tráfico de drogas e assegurar o devido acesso à políticas de saúde que tratem do abuso de substâncias (URUGUAI, 2013). Entretanto, além destes, impacto de outras naturezas também podem ser identificados.

III.2 - Sobre os Usuários

De acordo com o último informe publicado pelo IRCCA, cujos dados vão até início de agosto deste ano, o mercado regulado do país conta com 35.117 pessoas cadastradas para adquirir a substância legalmente. Destas 25.865 estão cadastradas para a compra em farmácias, 6.735 estão registrados como auto-cultivadores e os 2.517 indivíduos restantes estão cadastrados para adquirir cannabis a partir de 99 clubes cultivo registrados.

Tabela 1: Pessoas no Mercado Regulado Classificados por modalidades

Sistema	Registros	Pessoas
Auto Cultivadores	6.735	6.735
Adquirentes	25.865	25.865
Clubes	99	2.517
	Total de Pessoas	35.117

Fonte: IRCCA

O instituto esclarece ainda no informe que, conforme esperado, houve uma diminuição nos números verificados desde o último informe, de junho/2018, pois 1.848 pessoas não renovaram suas licenças de autocultivo ao expirar o tempo regulamentar de 3 anos. Por outro lado, no mesmo período, verificou-se um aumento de 1.541 nos registros de adquirentes e 8 novos clubes de cultivo.

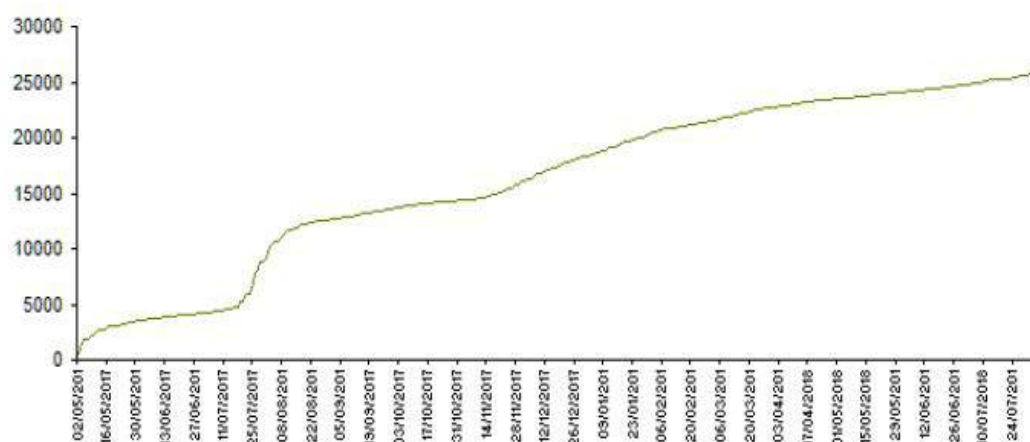
III.2.1: Compradores Registrados nas Farmácias

A cannabis comercializada através das farmácias do país é produzida por duas empresas, vencedoras do processo de licitação, que atuam em terras do Estado e sob forte vigilância das autoridades.

O perfil dos 25.865 consumidores registrados para adquirir cannabis psicoativa em farmácias mostra que a sua maior proporção possui entre 18 e 29 anos (49,1% do total), 33,6% destes possuem entre 30 e 44 anos e o outros 17,3% possuem 45 anos ou mais. Consumidores do sexo masculino são ampla maioria, representando 70,1% destes, e pouco mais de 40% do total dos consumidores possuem ensino superior.

Não foram identificadas mudanças perceptíveis no perfil dos consumidores desta modalidade desde o início do registro.

Gráfico 1: Registro de Compradores em Farmácia, de 02/05/17 até 05/08/18 - valores acumulados



Fonte: IRCCA

III.2.2 - Auto Cultivadores

O início das inscrições para o auto cultivo se deu em 27 de agosto de 2014, e desde então 9.711 pessoas realizaram os trâmites legais para tal, cuja maioria resultou na aprovação das solicitações (69,4%). Os resultados detalhados dos trâmites podem ser verificados abaixo:

Tabela 2: Registro de Auto Cultivadores

Situação	Número	%
Aprovados e vigentes	6.735	69,4
Anulação do trâmite	43	0,4
Baixa	428	4,4
Expirado	1.889	19,6
Negado	552	5,7
Pendente	24	0,2
Suspensão/ Sob observação	30	0,3
TOTAL	9.711	100

Fonte: IRCCA

Com relação ao perfil dos auto cultivadores, podemos observar que três quartos destes pertencem ao sexo masculino e sua idade média é de 35 anos, sendo 60% destes mais novos que isso. Com relação à sua localização geográfica, a maioria encontra-se no interior do país (69,4%), porém a maior concentração de auto cultivadores, individualmente falando, encontra-se em Montevideo (29,8%), conforme esperado.

III.2.3 - Clubes de Cultivo

O registro dos Clubes de Cultivadores começou no dia 30 de outubro de 2014, e hoje o país conta com 2.517 pessoas cadastradas em 99 clubes ativos, resultando em uma média de 25 membros por clube. Metade dos clubes possuem entre 16 e 30 membros, e mais de 80% das autorizações emitidas continuam vigentes, conforme pode ser observado abaixo:

Tabela 3: Status dos Registros de Membros dos Clubes

Situação	Casos	%
Aprovado	2.517	80,8
Dado de baixa	430	13,8
Desabilitado por prazo	132	4,2
Pendente	35	1,1
Total	3.114	100

Fonte: IRCCA

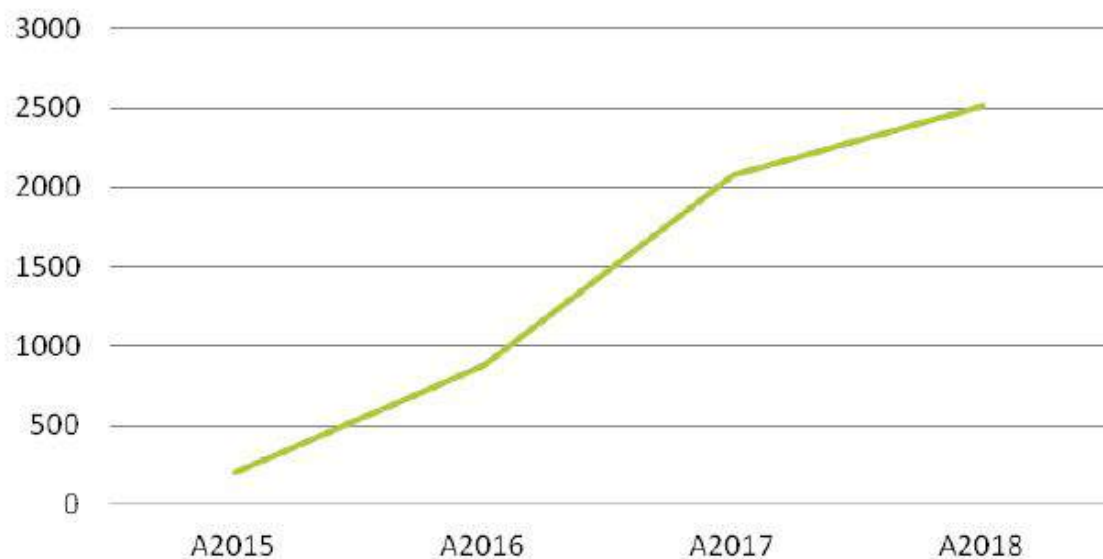
O número de registros de novos clubes cresce consistentemente a cada ano, com exceção de 2018, uma vez que os dados vão apenas até meados de maio e ainda não servem para comparações. Como era de se esperar, segue comportamento semelhante o registro de sócios, que cresce de forma consistente. Ambos os dados podem ser verificados abaixo:

Tabela 4: Número de Solicitações de Novos Clubes de Cultivo

Ano	Número de Solicitações
2015	14
2016	35
2017	41
2018*	9

(*dados até 14/05/2018) **Fonte: IRCCA**

Gráfico 2: Registro de Sócios nos Clubes de Cultivo (acumulado)



Fonte: IRCCA

Os clubes se concentram majoritariamente em Montevidéu (44 clubes, o que representa 44,4% do total), mas estes estão presentes em outras 10 regiões do país.

A idade média dos membros dos clubes é de 33 anos, e 80% deles são do sexo masculino.

III.2.4 - Considerações Gerais sobre o Modelo

Embora o número de usuário cadastrados para obter a cannabis psicoativa seja expressivo e venha demonstrando constante crescimento, os mais de 35 mil cadastrados ainda representam uma pequena parcela dos 147 mil consumidores de cannabis no território uruguaio (segundo estimativas do governo), evidenciando que o narcotráfico ainda possui uma boa fatia deste mercado, portanto ainda há muito por se fazer.

Alguns motivos, além do fato de que mudanças dessa magnitude levam tempo, parecem colaborar para desacelerar o avanço do processo:

Primeiramente há um tipo de efeito “inércia”, onde indivíduos que já cultivavam suas próprias plantas relatam “preguiça” em regularizarem sua situação. Há também questões mais

sérias envolvidas, como receio em cadastrar-se como um usuário de cannabis sem saber quais serão os rumos futuros do processo e do governo, em especial por parte daqueles que viveram em períodos de regimes autoritários no passado.

O modelo que vigora exige um cadastro que é visto por alguns como invasão de privacidade, parecem pertinentes alguns dos questionamentos, como acerca dos motivos pelos quais usuários de cannabis devem ser registrados, enquanto usuários de substâncias mais viciantes e danosas (como álcool e o tabaco, por exemplo) estão isentos das mesmas imposições.

“(…)Segundo aponta o art. 8º da Lei 19.172 e os arts. 72/75 do Decreto regulamentar, para ter acesso à cannabis todos devem passar por um registro perante o Instituto de Regulação e Controle da Cannabis (IRCCA), o que tem gerado a reação negativa de alguns estudiosos (SÁNCHEZ, 2014, p. 75).

Os primeiros registros foram dos meros usuários (início de 2014), logo após se iniciou o registro dos autocultivadores (28 de agosto de 2014) e poucos meses depois começaram os registros dos clubes canábicos (30 de outubro de 2014). Claramente, o registro com dados pessoais (comprovante de identidade, cidadania e residência) é uma invasão de privacidade, ainda que o regramento indique que tal relação de nomes terá caráter de dato “sensible” (sigiloso).

O art. 28 da Lei Nacional indica que é um dos deveres do IRCCA preservar a identidade e o anonimato nos moldes da lei vigente (18.331/2008), entretanto, é inquestionavelmente arriscado criar um banco de dados sobre uma informação desta característica, sobretudo quando se considera todo o preconceito já existente que recai sobre os usuários de cannabis.

A justificativa apresentada para tal registro tem sido o controle da quantidade de cultivo e consumo da substância, todavia, tal fundamento se torna contraditório e ilegítimo quando se percebe que o acesso ao álcool (droga comprovadamente mais prejudicial) não possui a mesma exigência. Aparentemente, tal restrição vem mais a atender a um jogo de forças para que a legalização apresente um perfil mais rígido, a fim de ganhar adesão da comunidade internacional.” (Lemos; Rosa, 2015)

Outro aspecto do modelo que apresenta rigidez diz respeito ao tipo de cannabis produzido, dentre as inúmeras “*strains*” disponíveis, cada qual com diferentes composição dos princípios ativos principais (THC e CBD) e suas respectivas famílias, é o Estado quem escolhe qual variedade será produzida e distribuída, não dando opção para os usuários sobre a

strain que irão consumir. É pertinente salientar que, em muitos casos, os efeitos físicos e mentais de cada uma delas varia amplamente.

III.3 - Impactos sobre a Saúde Pública

Metodologicamente há uma grande dificuldade de se mensurar precisamente os possíveis ganhos para a saúde pública provenientes da regulamentação da cannabis, pois - assim como no caso da segurança pública - não é possível apontar com precisamente quais são os danos causados pelo uso da cannabis aos usuários.

Tratando-se de outros tipos de drogas, como a cocaína e a heroína, por exemplo, é comum o uso do número de overdoses registradas como um indicador dos prejuízos causados pelas drogas à saúde pública, ou do número de novos casos de AIDS e/ou hepatite proveniente do compartilhamento de seringas e canudos (MUSTO, 2018). Tais métodos não são aplicáveis no caso da cannabis, entretanto, alguns benefícios para a saúde pública se mostram evidentes.

Primeiramente pode-se observar uma pragmática separação de mercados, onde usuários de cannabis - que são ampla maioria dentre os usuários de entorpecentes não só no Uruguai, mas em todo o planeta (UNODC, 2018) - não são mais obrigados a recorrer ao narcotráfico para obtê-la, o que limita sua exposição às drogas mais danosas. Dados do Monitor Cannabis 2016 mostram, por exemplo, que a cocaína foi oferecida a praticamente todos os usuários que buscaram narcotraficantes para obter cannabis psicoativa. A regulamentação do mercado dessa substância, portanto, evita a exposição destes indivíduos à drogas com grande potencial de danos para sua saúde.

Outro ponto importante a ser destacado é a própria qualidade do produto adquirido. O chamado “prensado paraguaio”, vendido pelo narcotráfico, é produzido de maneira precária e sem nenhum parâmetro de qualidade, o que torna possível o uso de inseticidas, a má conservação e até a adição de químicos, desde que contribuam para aumentar a lucratividade daqueles que hoje as fornecem. Parece claro que tal situação configura grande potencial nocivo para saúde de seus consumidores. A partir do advento da regulamentação, toda a cannabis legal é produzida sob rigorosos padrões de qualidade medicinal, e sob forte vigilância do governo.

Um último ponto diz respeito às vastas aplicações medicinais da cannabis psicoativa, que hoje possui comprovadas aplicações médicas no alívio de sintomas de inúmeras doenças, tais como: AIDS, desenvolvimento de tumores, aumento de apetite, TDAH, esclerose múltipla, náusea decorrente da quimioterapia, doença de Crohn, glaucoma, epilepsia, insônia, enxaqueca, artrite, falta de apetite, anorexia, síndrome de Tourette, mal de Alzheimer, distrofia muscular, fibromialgia, caquexia, esclerose lateral amiotrófica, dentre outras.

O fato é que o paradigma proibicionista atrasou em pelo menos um século as possíveis descobertas de aplicações para essa substância, que desde a antiguidade sempre foi usada como remédio:

“Maconha serve de remédio desde sempre. O primeiro tratamento de ervas medicinais que se conhece, o Pen Tsao, concebido há 4.700 anos na China, já inclui referência destacada à canábis, e há registros de usos médicos em praticamente todas as civilizações antigas. Extrato de cannabis era remédio na Índia desde a Antiguidade e, quando os ingleses chegaram lá, logo descobriram suas virtudes medicinais. Por isso, o Império Britânico exportava extrato de canábis, que era vendido em farmácias do mundo todo, e provavelmente foi o anestésico mais usado contra dor de cabeça até o século XIX, quando a aspirina foi inventada.” (Burgierman, 2011)

A regulamentação da cannabis abre espaço para que finalmente possam ser conduzidos estudos científicos longos e rigorosos que possam comprovar, refutar, ou expandir as possíveis aplicações medicinais da cannabis. Os resultados da exploração desta nova fronteira podem contribuir para inestimáveis melhorias na saúde e bem-estar de inúmeras pessoas, sejam estas uruguaios ou não.

III.4 - Impactos sobre a Segurança Pública

Assim como no tópico acima, apontar precisamente quais são os ganhos em termos de segurança pública provenientes exclusivamente da regulamentação do mercado de cannabis é difícil de se alcançar. Segregar a violência proveniente do narcotráfico como um todo já é uma tarefa desafiadora, portanto reduzir o escopo desta a uma substância em particular é ainda mais difícil. Os dados disponíveis ainda não permitem conclusões definitivas.

“Further on, the connection of cannabis trafficking with violence as well as the potential impact of its regulation are hard to grasp. A first challenge for this is related to the way that the output is defined and how to estimate the contribution of cannabis illegal trafficking to the total amount of violence, if any. In a sense, how violent a market can be depends largely on how this output is operationalized. (Musto, 2018).”

A partir dos dados disponíveis podemos concluir que o mercado de cannabis é bastante segmentado, baseado em um número consideravelmente maior de participantes do que nos outros mercados de drogas. Seu padrão varia desde produções caseiras, em pequena escala, até produções em fazendas, em uma escala industrial. No que tange à comercialização da substância, as formas de organização também variam amplamente, indo desde redes semi-privadas, onde as fronteiras entre clientes e amigos se confundem, até negócios feitos ao “ar-livre”, de forma impessoal e em operações muito mais instáveis. Naturalmente a violência que decorre do narcotráfico varia amplamente de acordo com a forma de organização da produção e comercialização da droga. (MUSTO, 2018).

Não obstante podemos apontar um claro ganho em segurança para os usuários, individualmente falando. Segundo dados do Monitor Cannabis 2016 quase metade dos usuários sentiram-se expostos à roubos violentos e/ou risco de sua vida ao buscarem o narcotráfico para obter cannabis psicoativa. Portanto, a segregação dos mercados proveniente da regulação naturalmente traz segurança para estes indivíduos.

Ao tratarmos dos ganhos de segurança para a sociedade como todo, por outro lado, a análise torna-se muito mais complexa e de conclusões ainda indefinidas.

Inicialmente o tom dado aos resultados preliminares foi bastante otimista. No ano seguinte à regulamentação da cannabis houve um debate promovido pela Comissão de Direitos Humanos do Senado, aqui no Brasil. Na ocasião, Julio Heriberto Calzada - secretário nacional de drogas do Uruguai - foi categórico: “O Uruguai não registra mortes ligadas à venda de maconha desde que o governo local regulamentou o cultivo, o comércio e o uso da droga.” Mas o que se pôde observar nos anos subsequentes foi que a situação não era exatamente essa, e sim que é um processo ainda em curso, e seu efeito final para a violência no país ainda não está claro.

Em 2017 o Diretor Nacional de Polícia do Uruguai, Mario Layera, mostrou um quadro muito menos otimista. Segundo ele a legalização da maconha não implicou diretamente na retração do narcotráfico, e que o número de homicídios havia, na verdade, aumentando. Os dados da Brigada de Narcóticos corroboram as declaração de Layera: em 2016 foram apreendidas 4,305 toneladas de maconha, contra apenas 2,52 toneladas em 2015, um aumento bastante considerável, sugerindo que, de fato, o narcotráfico não diminuiu suas atividades no país.

Tratando-se de homicídios, a polícia verificou um aumento em suas ocorrências, especialmente de jovens negros e em casos considerados como ajuste de contas entre indivíduos envolvidos com o narcotráfico. O que sugere que a expansão do mercado legal estrangulou o mercado ilegal, levando à disputas por territórios e uma escalada da violência. Resta saber se esse movimento é apenas passageiro e as autoridades irão encontrar meios de conter estes conflitos ou se a contínua expansão do mercado legal da maconha será acompanhada *pari passu* pelo aumento da violência nos espaços de mercado ainda ocupados pelo narcotráfico.

O Diretor Nacional da polícia Uruguiaia relatou também que várias autoridades do Ministério do Interior, juízes e personalidades dos direitos humanos já sofreram ameaças de morte por conta das novas estratégias e medidas aplicadas para combater o crime organizado.

Parece seguro afirmar que, embora tenha alcançado alguns méritos, ainda é cedo dizer qual será o balanço dos impactos da regulamentação da cannabis sobre os níveis de violência na sociedade uruguiaia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto podemos concluir que a legalização da cannabis não só é viável como configura uma alternativa ao modelo proibicionista que tem fracassado ao redor do mundo. O processo de regulamentação demonstra o potencial de trazer considerável ganho de bem-estar para a sociedade como um todo, trazendo melhorias para a saúde da população enquanto garante direitos e, possivelmente, diminui os níveis de violência.

Não obstante, parece seguro afirmar que ainda é cedo apontar a experiência da regulamentação uruguaia da cannabis como exitosa. Embora tenha logrado sucessos e represente um claro avanço frente à política proibicionista que a antecedeu, a experiência pioneira está repleta de gargalos a serem resolvidos, e seu grau de sucesso dependerá de como as autoridades lidarão com esses entraves. Neste ponto destaca-se o desafio de manter a expansão do mercado legal e regulado sem que isso gere uma escalada da violência nos redutos ainda controlados pelo narcotráfico, o que demandará a formulação de políticas eficientes e criativas.

Apesar das indeterminações sobre os rumos deste experimento, muito há o que se aprender com a iniciativa uruguaia. O mesmo se aplica aos processos similares que ocorrem em lugares diversos do mundo, como Holanda, Portugal, alguns estados norte-americanos, entre outros.

Uma vez que o paradigma vigente fracassou torna-se clara a necessidade de sua superação, o que só poderá ser alcançado a partir de uma abordagem lúcida e franca, ancorada no debate e em evidências, de modo que o estudo de iniciativas como a do Uruguai são um ponto de partida natural para tal empreendimento.

Entretanto, uma ressalva deve ser feita: É preciso cautela sobre as lições que se pode extrair dos processos de regulação do mercado das drogas ilícitas. Não só cada nação trilha caminhos distintos, determinados por suas próprias trajetórias e características, como cada substância em particular exige uma abordagem igualmente única. Muito embora pareça vantajoso optar por outras estratégias que não a da estrita proibição para todas as drogas, os ensinamentos das experiências com a cannabis psicoativa não devem ser acriticamente aplicadas à todas as substâncias hoje proibidas. (FIORI, 2012).

Lendo atentamente os principais documentos sobre processos de legalização de drogas, podemos também advertir ao leitor que há uma premissa que quase sempre se repete: a de que cada droga demanda um certo tipo de caminho para regulamentação (Fiore, 2012).

Colocado este ponto, convém dizer que o Brasil parece ter muito a ganhar ao aprender com a experiência do seu vizinho, especialmente ao se considerar o quão mais dramática é a questão do narcotráfico por aqui, e o fato de que as autoridades parecem insistir no

aprofundamento do modelo proibicionista de caráter altamente repressivo como resposta para a questão, a despeito das evidências de seu retumbante fracasso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAYCE, Rafael. **El estigma de la droga**: particularidades y rasgos comunes en el caso uruguayo. In: NACIONES UNIDAS (Org.). *La Grieta de las Drogas: desintegración social y políticas públicas em América Latina*. Santiago do Chile: CEPAL, 1997. p. 89-96.

BOITEUX, Luciana. Modelos de Controle de Drogas: mapeando as estratégias de política de drogas em busca de alternativas ao modelo repressivo. In: FIGUEIREDO, Regina; FEFFERMANN, Marisa; ADORNO, Rubens (Org.). **Drogas e Sociedade Contemporânea: perspectivas para além do proibicionismo**. São Paulo: Instituto de Saúde, 2017. p. 183-202.

BOITEUX, Luciana; LEMGRUBER, Julita. O fracasso da guerra às drogas. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, Luiz José; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

CUNHA, A. S.; PESSOA, O. A. G.; SOARES, M. K. **Monitoramento dos Efeitos da Nova Política Uruguaia de Regulação do Mercado de Cannabis Sobre a Zona de Fronteira: Percepção das Autoridades de Segurança e dos Atores do Sistema de Justiça Criminal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

FIORE, M. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 92, p. 9–21, mar. 2012.

GARAT, G. **El camino: cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales 2014**. Montevideo: Junta Nacional de Drogas, 2015.

GARCÍA, D. S. **El Cambio en las Políticas de Estupefacientes: El Ejemplo de Uruguay**. n. 27, p. 291–311, 2013.

GOMES, R. N. **A Inserção Internacional do Uruguai de Gabriel Terra**. Brasília: Universidade de Brasília, 2013.

HYPOLITO, L. G. **A Regulação do Mercado da Maconha Como Alternativa à Proibição: um estudo do caso uruguaio**. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2018

INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS - IRCCA. **Mercado Regulado del Cannabis**. Uruguay: ago. 2018.

KOPP, P. **A economia da droga**. Bauru: EDUSC, 1997.

LEMOS, C.; ROSA, P. O. No caminho da rendição: cannabis, legalização e antiproibicionismo. **Argumentum**, v. 7, n. 1, p. 69, 29 jun. 2015.

MUSTO, C. **Regulating Cannabis Markets: The construction of an innovative drug policy in Uruguay**. United Kingdom: University of Kent, 2018.

OVIEDO, G. K. **Legalização da Maconha: O caso do Uruguai e Seus Impactos Socioeconômicos no País**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2015.

REIS, E. M. **A Trajetória Legal da Cannabis na Espanha, no Uruguai e nos Estados Unidos: Uma Análise da Regulamentação da Maconha à Luz da Corrente Ecosocialista**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2017.

SÁNCHEZ, Virginia Montañéz. **Rompiendo el hielo: la regulación del cannabis en Países Bajos, Colorado y Uruguay**. San Sebastián: 2014.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **UNODC Annual Report 2016**. Vienna: United Nations, 2016.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **UNODC Annual Report 2018**. Vienna: United Nations, 2016.

URUGUAY. Ley nº 19.172, de 20 de dez de 2013. **Marihuana y sus Derivados: Control y Regulación del Estado De la Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución**. Uruguay, Montevideo, dez 2013.