

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

# **IMPACTOS ECONÔMICOS DA LEGALIZAÇÃO DA CANNABIS: A EXPERIÊNCIA DO COLORADO**

PEDRO VILARDO ALVES

Matrícula n°: 108084253

Orientador: Prof. João Bosco Mesquita Machado

SETEMBRO 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

# **IMPACTOS ECONÔMICOS DA LEGALIZAÇÃO DA CANNABIS: A EXPERIÊNCIA DO COLORADO**

---

PEDRO VILARDO ALVES

Matrícula n°: 108084253

Orientador: Prof. Prof. João Bosco

SETEMBRO 2017

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)*

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Martha e Albano pela dádiva da vida e por todas as oportunidades que me foram dadas, por sempre terem acreditado no meu potencial e me incentivado a fazer o bem acima de tudo. Por terem me mostrado que a vida é muito mais que o material e me criado num ambiente de amor e confiança.

A meu eterno melhor amigo Athos, por ter compartilhado sua breve jornada comigo e me mostrado a beleza da simplicidade.

À UFRJ por ter me acolhido e provido os melhores amigos que alguém pode imaginar.

À minha namorada Flávia por estar ao meu lado em todos os momentos, com apoio incondicional.

À todos os amigos que fazem a vida ser mais doce na água salgada e transformam qualquer problema em riso leve.

## **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de legalização da cannabis vivenciado pelo estado do Colorado, nos EUA, e os seus efeitos econômicos em termos da geração de postos de trabalho, abertura de novos negócios, arrecadação fiscal e impactos na geração de renda e produto.

Para que isso seja possível, serão apresentados os fatores históricos e políticos da formação nacional dos Estados Unidos, que permitiram uma maior independência legislativa dos estados americanos perante a esfera federal e, assim, viabilizado iniciativas como a do Colorado. Ainda, será analisada a forma pela qual tal independência influenciou a estrutura do debate da legalização das drogas, que culminou na legalização da cannabis no estado do Colorado. Por fim, serão analisados os impactos econômicos da legalização da erva no Colorado.

A ilegalidade da cannabis nos EUA provocou milhares de prisões de jovens ao longo do século XX, além do surgimento de um lucrativo setor à margem da sociedade. O exemplo do Colorado representa uma alternativa, ainda que distante da realidade brasileira, a guerra às drogas que ainda assola o nosso país.

## **SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES**

BEST *Building Excellent Schools Today*

CSA *Controlled Substances Act*

EUA Estados Unidos da América

MCTF *Marijuana Tax Cash Fund*

MED *Marijuana Enforcement Division*

MPG *Marijuana Policy Group*

NIDA *National Institute on Drug Abuse*

ZTP *Zero Tolerance Policy*

## FIGURAS

Figura 1: Anúncio comum sobre os perigos da cannabis veiculado nos anos 1930.....	24
Figura 2: Número de prisões relacionadas a drogas nos EUA, 1970 - 2005 .....	31
Figura 3: Prisões relacionadas à <i>cannabis</i> nos EUA, 1967-2008.....	32
Figura 4: Prisões relacionadas às drogas nos EUA, 1990-2002 .....	33
Figura 5: Contagem histórica do número de portadores do cartão da cannabis medicinal no Colorado .....	41
Figura 6: Impacto econômico dos gastos para grandes indústrias do Colorado.....	47
Figura 7: Tamanho do mercado para indústrias selecionadas do Colorado (2014).....	48
Figura 8: Taxas de crescimento dos EUA, Colorado e Indústria da Cannabis (2014).....	48
Figura 9: Padrões aproximados de gastos das empresas da indústria da cannabis por segmento .....	51
Figura 10: Número de licenças ocupacionais ativas ao final do ano, 2013-2016 .....	54
Figura 11: Estimativa de postos de trabalho em tempo integral na indústria da cannabis legal, 2013-2016.....	54
Figura 12: Número de prisões relacionadas à cannabis no Colorado, 2012-2014 .....	57
Figura 13: Receita tributária de taxas e impostos da cannabis no Colorado, 2013-2016.....	58
Figura 14: Receita tributária anual por taxas e impostos da cannabis no Colorado, 2013-2016 .....	59
Figura 15: Proporção das receitas advindas da venda de cannabis no orçamento do estado do Colorado, 2016 .....	60

## TABELAS

Tabela 1: Prisões relacionadas a drogas em 100.000 habitantes por raça, 1980-2003.....	29
Tabela 2: Resumo do processo de legalização da cannabis no Colorado.....	42
Tabela 3: Impostos estaduais sobre a venda de cannabis medicinal e recreativa até julho de 2017 .....	45
Tabela 4: Impostos estaduais sobre a venda de cannabis medicinal e recreativa após julho de 2017 .....	45
Tabela 5: Número de licenças por segmento da indústria da cannabis no Colorado .....	50
Tabela 6: Número de licenças ativas em 1 de agosto de 2017 por cidade, cannabis medicinal e recreativa .....	55

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I – UMA REFLEXÃO SOBRE A RELAÇÃO ESTADO-GOVERNO CENTRAL NOS ESTADOS UNIDOS.....	12
I.1 Definição de Federalismo .....	12
I.2 Antecedentes do federalismo dos EUA: as treze colônias .....	14
I.3 A Confederação dos EUA.....	15
I.4 A nova Constituição e o Federalismo nos EUA.....	16
I.5 O Federalismo Norte-Americano na prática .....	20
CAPÍTULO II – NORMAS SOCIAIS E LEGISLAÇÃO ANTI-DROGAS NOS EUA	23
II.1 Início do Século XX: os primórdios do proibicionismo nos EUA .....	23
II.2 Anos 1960 e 1970: Aumento do consumo e reformas legislativas.....	25
II.3 Anos 1980, 1990 e 2000: guerra às drogas .....	27
II.4 Discussão sobre a cannabis como “porta de entrada” para outras drogas .....	35
CAPÍTULO III – FATORES QUE CULMINARAM NO DEBATE E POSTERIOR LEGALIZAÇÃO NO ESTADO DO COLORADO E SEUS IMPACTOS ECONÔMICOS	38
III.1 O debate sobre a legalização no Colorado e a Emenda 64.....	38
III.2 Política estadual de taxaço da cannabis e vinculaço de receita.....	42
III.3 Impactos Econômicos.....	45
III.3.1 O mercado da cannabis em perspectiva.....	45
III.3.2 Abertura de novos negócios e impactos em outros setores .....	49
III.3.3 Geraço de empregos.....	52
III.3.4 Segurança pública.....	56
III.3.5 Receita tributária.....	57
III.3.6 Cannabis Legalizada e atividade bancária.....	60
CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	65



## INTRODUÇÃO

Popularmente conhecida no Brasil como “maconha”, a cannabis possui duas espécies: *cannabis sativa* e *cannabis indica*. Segundo análises históricas e etnológicas, a cannabis é possivelmente a droga que há mais tempo é utilizada pela humanidade, aparecendo na literatura e em evidências arqueológicas de algumas das mais antigas civilizações do mundo. As primeiras referências à planta na literatura aparecem no Atarvaveda, livro sagrado do hinduísmo cuja origem remonta a algum momento entre os anos de 2000 e 1400 A.C. A cannabis também aparece na literatura sânscrita como um dos mais antigos medicamentos da Ayurveda, a medicina hindu, tendo sido utilizada ao longo da história como anestésico, sedativo, indutor de apetite, entre outras funções medicinais (Chopra, 1969).

Menos conhecido que os usos medicinal e recreativo é o uso industrial da cannabis. Segundo Deitch (2003) haveria indícios arqueológicos de que a cannabis representou uma das mais importantes commodities industriais da antiga civilização chinesa, cujas primeiras aplicações industriais teriam ocorrido há mais de 10.000 anos. Apesar das aplicações da cannabis terem sido possivelmente descobertas simultaneamente em diversas partes do mundo, os chineses teriam sido os primeiros a desenvolver uma ampla variedade de produtos derivados da fibra da planta e do óleo de suas sementes. A cannabis era utilizada para produzir tecidos que vestiam a população da cabeça aos pés, além de cordas para navegação, papéis para livros, óleos para lampiões e tintas, dentre outras aplicações.

Na literatura em língua inglesa sobre a planta, frequentemente encontra-se a cannabis sendo referida como “marijuana” em artigos que tratam dos seus efeitos psicoativos, enquanto em textos acadêmicos que tratam do uso industrial da planta, geralmente recebe a nomenclatura “hemp”, que pode ser traduzido para o português como “cânhamo” (Deitch, 2003). Curiosamente, apesar de os EUA terem sido o país que liderou os esforços mundiais pela criminalização da cannabis a partir do século XX, o cânhamo foi amplamente utilizado durante o desenvolvimento da economia norte americana, desde os tempos coloniais. A erva era utilizada como commodity industrial pela coroa britânica, que encorajava as suas colônias a produzi-la para exportação, enquanto consumiam os bens finais produzidos pelos ingleses:

"A política colonial britânica deveria desencorajar a industrialização; as colônias deveriam fornecer matérias-primas e servir como novos mercados de bens finais ingleses. O cânhamo era a matéria-prima que a Inglaterra mais necessitava, e eles basicamente estabeleceram suas colônias em todo o mundo como fazendas de cânhamo. No entanto, o plano falhou, e a maioria do cânhamo

americano foi mantido para uso local. Assim como os chineses, os venezianos e os antecessores ingleses, os americanos da era colonial processaram o cânhamo em produtos acabados – corda, têxteis e papel." (Deitch, 2003, página 20)

Segundo Deitch (2003) além de servir como a matéria-prima para diversos produtos essenciais, o cânhamo serviu como meio de troca em algumas localidades do período colonial dos EUA. Segundo o autor, o valor da erva era reconhecido universalmente nos EUA colônia, até mesmo com os governos coloniais da Virgínia (1682), Maryland (1683) e Pensilvânia (1706) permitindo que fazendeiros pagassem uma parte de seus impostos com quantidades da erva, o que teria encorajado o cultivo do cânhamo e contribuído para o bem-estar econômico da colônia como um todo (Deitch, 2003). Ainda, em 1619, a colônia de Jamestown (localizada no atual estado da Virgínia e capital da colônia dos EUA durante 83 anos) requereu a partir de uma lei que todos os colonos que ali se instalassem cultivassem a cannabis para a produção de cordas; em 1797, o próprio George Washington cultivava cannabis como uma de suas principais culturas em Monte Vernon (Thompson, 2012, 2014; Deitch, 2003).

Apesar da importância da cannabis para o desenvolvimento econômico dos EUA, foi lá que o primeiro movimento que visava à proibição da produção e do consumo da droga se iniciou, ainda no início do século XX, com alguns estados iniciando o processo de regulação da droga. Segundo Thompson (2014), o processo de criminalização da erva teria começado devido a uma combinação disforme entre fatores econômicos e sentimentos anti-imigração.

A primeira lei estadual proibindo o uso da cannabis foi formulada na Califórnia, em 1913, e estaria fortemente associada à competição com o México no setor agrário (Thompson, 2012). Segundo Thompson (2014), boa parte da cannabis que chegava ao estado da Califórnia vinha do México e era amplamente desfrutada pelos trabalhadores rurais do estado, geralmente mexicanos que representavam uma força de trabalho mais barata e extensamente empregada por grandes fazendas corporativas. Isso teria incomodado os fazendeiros proprietários de pequenas propriedades rurais, que passaram a utilizar a sua influência política no estado para induzir a criação de leis que tornassem ilegal o consumo de cannabis.

Nos anos seguintes, diversos estados seguiram os passos da Califórnia, criminalizando a produção e consumo da cannabis e de outras drogas como o ópio e o haxixe (Thompson, 2012). No âmbito federal, também foram criadas diversas leis que restringiam, regulavam e taxavam diversas classes de drogas. Para justificar a proibição da cannabis para a população, campanhas e filmes que retratavam a “imoralidade” do consumo da erva foram intensivamente

veiculados para a população. A cannabis era apresentada como uma droga cujo consumo traria “assassinatos, insanidade e morte”, que provocava indivíduos a agir de forma excessivamente sexual e irracional, ou mesmo a tornarem-se insanos e a cometer crimes extremamente violentos (Thompson, 2014).

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de legalização da cannabis no estado do Colorado, um dos pioneiros na flexibilização da legislação da cannabis nos EUA, e os efeitos econômicos que se sucederam a partir da criação do novo setor. Serão analisados os fatores que levarão o debate à legalização da cannabis no Colorado, a forma pela qual a nova legislação foi estruturada com particular atenção à vinculação de receita tributária, os impactos fiscais e os efeitos em termos de geração de renda e emprego.

Para embasar a análise em torno do processo ocorrido no estado do Colorado, será realizada no primeiro capítulo do presente trabalho uma reflexão sobre a estrutura do federalismo norte-americano e os fatores históricos que levaram à consolidação deste sistema. Diferentemente do que ocorre no Brasil, no sistema político dos EUA, os estados têm a prerrogativa de legislar sobre temas centrais como a pena de morte, a venda de armas e a descriminalização e legalização do consumo de drogas.

No segundo capítulo, será feita uma análise das normas sociais relacionadas ao consumo de drogas nos EUA e da evolução da legislação antidrogas nos país durante o século XX. Serão analisados os fatores históricos que teriam motivado a proibição do consumo de drogas como a cannabis e a cocaína nos EUA, com um levantamento das primeiras leis passadas nos níveis estadual e federal e os impactos sociais do proibicionismo no país, com destaque para o crescimento do número de prisões relacionadas às drogas. O capítulo será estruturado em três seções que compreendem três fases distintas do proibicionismo nos EUA: (i) início do século XX; (ii) anos 60 e 70; (iii) anos 1980, 1990 e 2000.

O terceiro capítulo aborda o processo de legalização da cannabis vivenciado pelo estado do Colorado, englobando desde o debate que antecede a legalização até os efeitos econômicos da criação do novo setor. O capítulo abordará os principais argumentos a favor e contra a legalização da cannabis, o processo legislativo que culmina na legalização do consumo medicinal e recreativo, a estrutura de vinculação de receitas tributárias da cannabis e, por fim, os impactos econômicos da legalização da cannabis no Colorado em termos de arrecadação tributária, geração de renda e emprego, etc.

# **CAPÍTULO I – UMA REFLEXÃO SOBRE A RELAÇÃO ESTADO-GOVERNO CENTRAL NOS ESTADOS UNIDOS**

## **I.1 Definição de Federalismo**

O federalismo está assentado sob três pilares fundamentais. O pilar básico desta forma de constituição de um Estado é a autonomia das governanças locais ou dos entes da federação, cujo grau varia de acordo com o país em questão. A autonomia política dos entes federados serve como uma maneira de facilitar a operacionalização da administração do Estado, principalmente em países de grandes dimensões, em que as diferenças socioeconômicas ou mesmo culturais dos entes formadores da nação elevam o grau de complexidade das questões locais, e, conseqüentemente, dificultam a formação de uma legislação comum aos entes da federação (Pacífico, 2012).

A pluralidade de ordenamentos jurídicos representa o segundo pilar básico do federalismo. Segundo Zimmerman (1999), as Federações são constituídas por uma série de poderes descentralizados e autônomos que também representam instrumentos de comando, já que apresentam, além de órgãos administrativos, legisladores e juízes. A pluralidade de ordenamentos jurídicos e a autonomia das federações leva a uma maior participação popular, com os entes da federação apresentando o direito de legislar de acordo com seus problemas locais. Nesse contexto, entende-se que o povo (e seus representantes políticos) de uma determinada localidade deve ser dotado de poder legal, buscando seus direitos e resolvendo seus conflitos particulares, cabendo à União intervir quando o ente federado não é capaz de solucionar as suas questões (Pacífico, 2012).

No federalismo, a divisão entre os poderes tripartidos é denominada “horizontal”, enquanto a divisão entre os estados federados e a união é denominada “vertical”. A Carta Constitucional é o documento responsável pela instituição do pacto social federal, pacto firmado por todos os entes (estados) da federação, que se comprometem a uma unidade perpétua. Ela é responsável por representar os interesses tanto regionais (dos entes da federação) como do país como um todo. Ainda, a Constituição Federal delimita os poderes da União e dos entes federados (nível horizontal) e as competências dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (nível vertical). Por conseguinte, neste tipo de ordenamento jurídico, o poder central deixa de representar a única fonte de poder político e o ente exclusivo de produção de direitos (Zimmerman, 1999).

Por último, o terceiro pilar que compõe o federalismo é o princípio da subsidiariedade. Segundo Zimmerman (1999), esse princípio consiste em relegar ao Estado somente o que não pode ser feito em círculos menores, seja pelo indivíduo, pelas comunidades, empresas e pela sociedade como um todo. Zimmerman (1999) afirma que haveria um limite para a ação do “Estado providência-assistência”, que em determinado momento torna-se incapaz de prover todos os entes e cidadãos-membro da federação a partir de suas ações de forma centralizada – tal qual teria ocorrido com a Alemanha nazista e a antiga União Soviética. Por isso, em um sistema federalista, existe a necessidade de se garantir a autonomia no nível do indivíduo, das comunidades locais, municípios e estados federados, atribuindo à União somente as competências que não possam ser exercidas nos demais níveis horizontais (Zimmerman, 1999).

Pacífico (2012) considera federalista o Estado soberano que apresente um ordenamento jurídico com as seguintes características:

- (i) Autoridade da federação nos negócios internos e externos
- (ii) Autonomia dos membros
- (iii) Cidadãos detentores de poder jurídico-político
- (iv) Presença de uma Constituição que une os entes federados de forma perpétua e coercitiva
- (v) Decisões do Governo Central estendidas a todos os entes hierarquicamente inferiores
- (vi) Poderes hierarquicamente divididos horizontal e verticalmente

Já Borges Netto (1999) define as seguintes características para um Estado federalista:

- (i) Presença de uma Constituição como base jurídica do Estado
- (ii) Repartição constitucional de competências
- (iii) Autonomia dos entes federados
- (iv) Soberania do Estado Federal
- (v) Ausência do direito de secessão
- (vi) Rendas próprias para os entes federados
- (vii) Participação da vontade dos Estados-membro na vontade nacional

Por fim, cabe mencionar que todos países apresentam determinado grau de pluralidade em termos de raça, língua, religião, cultura, classes, etc. Nesse sentido, a instituição de um

sistema federalista tem como principal função justamente a proteção e acomodação das diversidades presentes em um mesmo território, que podem demandar acertos políticos distintos que preservem interesses regionais – mas sem que isso comprometa o sistema político comum (Jardim, 1984). Hoje, temos países com sistemas políticos totalmente distintos como os EUA, Brasil, Canadá e México caracterizados por organizarem-se juridicamente como federações, apresentando a característica comum de que os poderes constitucionalmente outorgados são divididos entre um governo central e unidades regionais, em que ambos possuem a autoridade para agir e comandar diretamente o povo (Jardim, 1984).

## **I.2 Antecedentes do federalismo dos EUA: as treze colônias**

No período compreendido entre os anos 1607 e 1732, desenvolveram-se ao norte do continente americano as treze colônias inglesas que mais tarde se tornariam os treze estados que compõem os Estados Unidos da América (EUA). Os fundadores dessas colônias eram provenientes de diversos segmentos sociais: havia mercadores aventureiros, grandes senhores proprietários de terras cedidas pela Coroa Inglesa ora para exploração econômica, ora para o estabelecimento de comunidades religiosas, além de minorias religiosas que enxergavam o continente americano como um refúgio (Jardim, 1984).

Segundo Jardim (1984), em algumas dessas colônias, particularmente as mais religiosas, teria se desenvolvido a prática da democracia pura: a realização de assembleias livres entre homens que se reconheciam como iguais para decidir sobre seus problemas comuns. Essa prática teria sido uma das responsáveis pelo desenvolvimento de um ideal democrático fundado sobre uma aliança de liberdade individual e disciplina coletiva que segue vivo na sociedade estadunidense. Ainda, haveria já nessa época um sentimento patente não apenas de separação, mas de oposição dos três poderes. Esse sentimento teria origem no fato de que os interesses dos governadores, esses indicados pela Coroa, frequentemente entravam em conflito com os das Assembleias Livres (Jardim, 1984).

As treze colônias apresentavam culturas, origens, ideais e práticas econômicas distintas, além de fronteiras delimitadas de forma imprecisa que facilitavam conflitos e geravam por vezes sentimentos de hostilidade entre as diferentes regiões. O exemplo mais notório dessa disparidade ideológica entre regiões dos EUA nesse momento é o posicionamento em relação à escravidão, com divergências entre as colônias ao sul escravista e ao norte dos EUA.

Mesmo com tamanha dissemelhança, é ainda durante o período colonial que nasce um “ideal de união” nos EUA. A partir da declaração do aumento dos tributos exigidos pela Coroa inglesa, são realizadas uma série de assembleias e batalhas que culminam no surgimento do Segundo Congresso. O Segundo Congresso, considerado um órgão revolucionário, proclama em 4 de julho de 1776 a Declaração da Independência das treze colônias inglesas, que passam a se organizar juridicamente como uma Confederação de treze Estados independentes (Jardim, 1984).

### **I.3 A Confederação dos EUA**

Com a Declaração da Independência, os EUA passam a se estruturar como treze Estados independentes mutualmente e em relação à Coroa inglesa. Em novembro de 1777, são votados os artigos da Confederação, a solução encontrada como forma de garantir que as treze ex-colônias se unissem para garantir a liberdade em relação à Coroa inglesa, objetivo este que aparece como o principal elo entre os novos e tão díspares Estados independentes. Assim, nos anos entre o fim da Guerra da Independência e a aprovação da Constituição de 1787, os EUA se constituíram como uma Confederação. (Jardim, 1984).

Esse modelo de estado pode ser definido como uma união entre estados independentes que conservam a sua autonomia política, mas que se associam em assuntos como a defesa externa e segurança interna de seus membros sem que, para este fim, seja criado um poder estatal único e hierarquicamente superior. Com isso, diferentemente do que ocorre com as federações, não existiria um vínculo de direito público interno entre os entes da confederação dos EUA. Assim, a forma confederada de Estado não estabelece um governo central, sendo caracterizada pela simples manutenção da soberania dos estados confederados. No caso dos EUA pré-Constituição de 1787, inexistiam poderes judiciários ou executivos centrais, o que feria o princípio da tripartição dos poderes de Montesquieu (Pacífico, 2012).

Com a instauração desse novo ordenamento jurídico, foi formado um Congresso que apresentava as prerrogativas de declarar guerra e paz, enviar e receber embaixadores, concluir tratados e gerir um tesouro comum financiado pelos estados. Porém, segundo Jardim (1984) este Congresso não poderia representar um órgão legislativo verdadeiro, já que a Confederação não exercia autoridade sobre os cidadãos dos Estados, estando impedida de cobrar tributos essenciais para uma ação política comum. Ainda, por mais que houvesse um Congresso cuja formação previa um número igualitário de representantes de cada ente da confederação, havia na sociedade norte-americana um receio de que a instituição de um governo central seria danosa

à recém-adquirida liberdade das antigas treze colônias, com o risco de uma concentração excessiva de poderes (Zimmerman, 1999).

Em setembro de 1783 é assinado o Tratado de Paris, segundo o qual é reconhecida a independência dos EUA pela Inglaterra. Com isso, a principal razão de existência de uma Confederação formada por treze Estados tão díspares entre si, isto é, a união em torno da garantia da independência em relação à Coroa, desapareceria. Foi a partir da ação de Washington, Franklin, Jefferson e Hamilton, que convocam em maio de 1787 cinquenta e cinco representantes para discutir um novo projeto de Constituição, que essa união se manteve com a extinção da confederação e a instituição de um pacto federativo (Jardim, 1984).

Assim, a confederação norte-americana significou a união de entes menores em torno de um pacto constitucional que visava a um fortalecimento comum, com a presença de uma ordem jurídica comum à Confederação, mas em que foram mantidas as ordens jurídicas próprias de cada ente. A partir da ratificação da Constituição de 1787 pelos estados confederados, os Estados Unidos da América se tornam o primeiro Estado soberano a se estruturar sob a forma de uma democracia federativa (Pacífico, 2012).

#### **I.4 A nova Constituição e o Federalismo nos EUA**

Após o fim da Guerra da Independência (1776-1783) e a concretização do processo de independência das treze colônias dos EUA, foi realizado intenso debate na sociedade norte-americana a fim de determinar a forma pela qual o novo Estado independente se constituiria. Esse debate envolveu acirradas discussões entre defensores e opositores do federalismo e terminou com a vitória dos primeiros sobre os segundos. Nesse contexto, destaca-se o papel dos autores Hamilton, Jay e Madison. Influenciados pela Teoria dos Três Poderes de Montesquieu e pelo Contrato Social de Rousseau, os autores publicam 85 artigos em defesa do federalismo e da Convenção Federal de 17 de Setembro de 1787, data em que o federalismo norte-americano é inaugurado a partir do voto e aprovação da nova Constituição dos EUA. Esses documentos ficaram conhecidos como “The Federalist Papers” (Pacífico, 2012).

Todavia, para que a vitória dos ditos “federalistas” ocorresse, foi necessário um grande esforço de conciliação de interesses regionais difusos entre as ex-colônias inglesas. A maior parte dos participantes da Convenção da Filadélfia concordava que o esforço de melhoria da qualidade da união dos treze Estados perpassava pela instituição de um poder central mais forte do que o presente durante os anos da Confederação. Contudo, houve resistência principalmente



por parte dos representantes dos Estados de menor porte, com a extensão da rivalidade entre os entes eliminando uma perspectiva de criação de um Estado nacional unitário. Para contornar essa questão, Jardim (1984) destaca a experiência política dos constituintes, que os teria permitido estruturar um ordenamento jurídico capaz de comportar tanto a diversidade quanto a uniformidade do povo americano. Isso passou pela tomada de três decisões fundamentais:

- (i) A preservação dos Estados
- (ii) A criação de um governo nacional forte
- (iii) A formação de uma união que incorporasse os governos dos Estados e o governo nacional em uma nova estrutura constitucional

Em sua obra *Federalism: Origin, Operation and Significance*, de 1964, William Riker define o federalismo como “uma barganha entre líderes nacionais prospectivos e representantes dos governos locais para o fim de agregar territórios e melhor coletar tributos e manter exércitos”. Segundo o autor, haveria duas circunstâncias fundamentais para que essa “barganha” venha a ocorrer, permitindo a instituição de um pacto federativo: (i) os líderes políticos que visam à instauração deste pacto se sentem incapazes de fazê-lo mediante conquista militar ou ideológica; (ii) os líderes regionais se encontram dispostos a abrir mão da sua independência política em algumas esferas devido a uma ameaça ou oportunidade diplomática. No caso dos treze novos Estados do norte, que haviam acabado de passar por duas guerras e cujo reconhecimento da independência era bastante recente, ambas as condições estavam presentes na mentalidade dos políticos que participavam da Convenção da Filadélfia (Jardim, 1984).

Segundo Jardim (1984), o principal objetivo dos constituintes era a substituição da estrutura da Confederação por uma que simultaneamente combinasse as características regionais com os traços típicos de um governo nacional consolidado, um esforço que segundo Madison poderia ser definido como “a União como uma confederação de Estados Soberanos”. O mesmo autor versa, na revista 39 dos *Federalist Papers*, que a Constituição proposta não seria, estritamente, uma Constituição nacional ou federal, mas uma mistura das duas:

"A Constituição proposta, portanto, é, em rigor, nem uma constituição nacional nem federal, mas uma composição de ambos. Na sua fundação é federal, não nacional; nas fontes das quais os poderes comuns do governo são elaborados, é parcialmente federal e parcialmente nacional; na operação desses poderes, é nacional, não federal; na extensão deles, novamente, é federal, não nacional; e, finalmente, no modo autoritário de introduzir emendas, não é nem

totalmente federal nem totalmente nacional. "(Madison, The Federalist Papers: Nº 39, 2007 p. 246)

Essa “mistura” destacada por Madison na edição 39 dos Federalist Papers estaria presente nos seguintes aspectos da Constituição dos EUA (Jardim, 1984):

- (i) O processo de adoção, em que a Constituição é ratificada pelo povo não como “indivíduos compondo uma nação inteira”, mas como maiorias separadas em “Estados distintos e independentes”
- (ii) As bases mistas das fontes de poder do governo, em que:
  - A Câmara dos Representantes é eleita pelo povo em proporção à população e é nacional;
  - O Senado é confederativo, com representação igualitária dos Estados
  - O presidente é eleito por um sistema de votos que combina as fontes nacional e confederativa de poder
- (iii) O poder nacional é exercido diretamente sob os Estados que o compõem
- (iv) O poder nacional é exercido somente em áreas pré-determinadas, mas é supremo nesses objetos; porém, os Estados apresentariam uma soberania inviolável sob os assuntos restantes
- (v) O processo de emendas constitucionais não é inteiramente nacional, bastando a aprovação de maioria simples do povo em uma união consolidada. O processo também não é inteiramente confederativo, bastando  $\frac{3}{4}$  dos votos para que um Estado se submeta a determinada emenda sem consentimento.

Esses cinco itens demonstram a qualidade “mista” da Constituição dos EUA, que combina Estados independentes com um Estado nacional unitário. Essa estrutura política inaugurou o sistema federativo e serviu de modelo para tentativas subsequentes de instauração de pactos federalistas no mundo contemporâneo. Um detalhe interessante é que, por mais que o federalismo possa ser considerado um dos pilares fundamentais do sistema político americano, não há no texto da Constituição de 1787 ao menos menções aos termos “federal” ou “federação” (Jardim, 1984).

A Constituição dos EUA possui apenas sete artigos e 27 emendas. Diferentemente do que ocorreu com a república federativa brasileira, nos EUA foram enumerados os poderes dos Estados, sendo os da União os remanescentes. Ainda, cada estado-membro possui a sua própria Constituição, o que o permite legislar sobre direito penal, processual, comercial, previdenciário,

tributário e civil, além de determinar as regras de transporte e trânsito (Pacífico, 2012). Assim, a Constituição nacional difere daquelas dos Estados à medida que é composta por *restrições*, e não *concessões*, sobre os poderes que pertencem aos Estados (Jardim, 1984). A divisão de poderes entre os governos nacional e estaduais ocorre da seguinte maneira (Jardim, 1984):

- (i) Alguns poderes são concedidos exclusivamente ao Governo Nacional: emissão de moeda, política externa;
- (ii) Outros são cedidos, de forma concorrente, tanto ao governo nacional quanto aos Estados: tributação e regulamentação do comércio;
- (iii) Alguns poderes são explicitamente negados ao governo nacional, como a tributação de exportações e a concessão de privilégios alfandegários a portos específicos em detrimento dos remanescentes;
- (iv) Alguns poderes são explicitamente negados aos Estados: negociar tratados e alianças, formar confederações e tributar importações ou exportações;
- (v) Todos os demais poderes são reservados aos Estados ou para o povo

Por mais que essa divisão pareça clara, isso só ocorre no papel. Ainda, essa linha de separação entre os poderes teria sido imprecisamente delimitada intencionalmente pelos Constituintes, pois dessa maneira seria mais fácil obter o consentimento e comprometimento dos Estados durante os debates sobre a nova Constituição (Jardim, 1984). Destaca-se a Emenda nº10, que afirma:

(...) “os poderes não delegados aos Estados Unidos por esta Constituição, nem proibidos por ela aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo” (...) (Emenda nº10, Constituição dos EUA)

Na prática, juristas têm muita dificuldade em traçar as linhas que separam as prerrogativas dos governos nacional e estaduais nos EUA. Ainda, conforme a nação se expande, a concepção de dualismo presente na Constituição, que deveria acomodar uma dualidade entre interesses estaduais e nacionais, se torna cada vez mais diluída. Os milhões de imigrantes que povoaram a América durante o século XIX buscavam a “América”, o novo mundo, desconhecendo as eventuais diferenças entre os estados. Ainda, se tudo começou com treze colônias que se tornam Estados independentes, hoje os EUA são constituídos por cinquenta estados, e a formação dos novos entes da federação não envolveu os requintes separatistas dos treze primeiros.

Segundo Jardim (1984), os novos Estados buscavam a ajuda da capital nacional para diversos assuntos, e grande parte das atividades governamentais desde os primeiros anos da República teria sido desenvolvida a partir de cooperações entre agências administrativas federais e estaduais. Com isso, Jardim (1984) afirma que a teoria do “federalismo dualista” que contrapõe interesses e atividades estaduais das federais parece não corresponder à realidade histórica. Ao longo do século XIX, a cooperação intergovernamental nos EUA englobou projetos de cooperação intergovernamentais nos setores de transporte (estradas, canais fluviais, rodovias, ferrovias, portos), produção mineral, desenvolvimento agrícola, educação (doação de terras para a abertura de escolas, abertura de colégios de agricultura e mecânica), subvenções em moeda e mesmo previdência social.

Dessa maneira, a motivação inicial do dualismo presente no federalismo americano – isso é, a presença de Estados heterogêneos e mesmo rivais – se enfraquece ao longo do tempo, principalmente a partir do surgimento de uma forte tendência nacionalista no país, mas segue como uma tradição. Hoje, fala-se de objetivos e interesses nacionais mesmo em questões que poderiam ser tidas como de interesse local, como habitação, saúde, educação, direitos civis, etc. Com isso, a distribuição de poderes entre o governo nacional e os governos locais, que tinha como base uma individualidade política e cultural presente nos treze primeiros estados a se formarem nos EUA, torna-se ultrapassada quando aplicada a questões correntes da América pluralista dos dias de hoje (Jardim, 1984).

Vemos, portanto, que por mais que o federalismo presente nos EUA possa ser caracterizado como dual na teoria, tal como foi estruturado constitucionalmente, na prática existiu historicamente forte cooperação entre os governos estaduais e nacional.

## **I.5 O Federalismo Norte-Americano na prática**

Mesmo com a construção de uma identidade nacional e a diminuição das diferenças entre os Estados ao longo do tempo, os EUA seguem como uma localidade em que há um panorama de regiões bastante díspares em termos de hábitos, dialeto, cultura, grau de urbanização, etc. Nesse contexto, os Estados dispõem das ferramentas para fazer valer a vontade de seu povo nos temas em que divergirem da uniformidade nacional, sendo o federalismo uma maneira de operacionalizar a supremacia dos interesses locais sobre os ditos nacionais. Isso permite a realização de experimentos com legislação e administração que não seriam possíveis em um país totalmente centralizado, inclusive com a implementação de novas políticas progressistas (Jardim, 1984).

É essa a maior singularidade do ordenamento jurídico presente na constituição dos EUA: uma ênfase na autonomia de decisão que dá aos Estados um grau de independência que, na prática, faz com que os EUA não se constituam como uma única localidade no tocante à postura em relação a temas centrais como a pena de morte, o porte de armas, o aborto e o consumo e distribuição de drogas como a maconha.

A pena de morte, por exemplo, é autorizada pela legislação federal, mas já foi banida em dezesseis Estados e no distrito de Columbia. Ainda, 20 Estados possuem legislação própria que autoriza a sentença à pena de morte, apesar de raramente utilizarem este recurso. Os Estados da Califórnia e da Pensilvânia, por exemplo, continuam sentenciando um grande número de condenados por assassinato à morte, mas raramente os executam. Outros 15 Estados, a maioria ao sul do país, possuem leis relativas à pena de morte que resultam em sentenças sendo aplicadas e execuções sendo realizadas – mas mesmo assim, as execuções são relativamente raras e ocorrem após muitos anos de contestação legal.<sup>1</sup>

Mesmo tendo sido banida na maior parte do mundo ocidental, a pena de morte segue autorizada nos EUA não por diferenças na opinião da população, mas justamente por diferenças de ordenamento jurídico. O Congresso dos EUA não possui a autoridade para impor a revogação da pena de morte nos Estados. Para que isso fosse possível, seriam necessárias não uma lei federal revogando a medida, mas 52 leis provenientes dos 50 Estados, do governo federal e do exército dos EUA<sup>1</sup>

Outro exemplo de discrepância legislativa entre as esferas federal e estadual é o posicionamento em relação ao aborto. Durante o século XVIII e até o ano de 1880, os procedimentos de abortos eram permitidos pela *Common Law* – isso é, não por procedimentos legislativos, mas por decisões de tribunais. Os abortos se tornam criminalizados pela lei federal em 1880, exceto nos casos em que a gestação provoca riscos de morte à mulher. Apesar do procedimento ter sido legalizado a nível federal ainda em 1973, o aborto já foi objeto de mais de mil leis estaduais que visavam à sua limitação<sup>2</sup>.

No caso do consumo da maconha, objeto de estudo do presente trabalho, é longa a lista de procedimentos legislativos tanto do governo federal quanto de estados que limitaram e criminalizaram o consumo e distribuição da substância ao longo do tempo, uma prática que se

---

<sup>1</sup> Embaixada dos EUA: “Why does the U.S have capital punishment?” Disponível em <[http://photos.state.gov/libraries/amgov/133183/english/P\\_You\\_Asked\\_WhyCapitalPunishment\\_English.pdf](http://photos.state.gov/libraries/amgov/133183/english/P_You_Asked_WhyCapitalPunishment_English.pdf)>. Acesso em 10/06/2017

<sup>2</sup>The surprising history of abortion in the United States. Disponível em <<http://edition.cnn.com/2016/06/23/health/abortion-history-in-united-states/index.html>>. Acesso em 10/06/2017

iniciou no começo do século XX. A partir do *Controlled Substances Act* de 1971, a cannabis recebe o status da ilegalidade no país. Porém, hoje há Estados como o Alasca, a Califórnia e o Colorado que possuem uma legislação própria que desafia as determinações do governo federal, autorizando o consumo medicinal e recreativo da erva. O histórico dos atos legislativos e do posicionamento da população em relação à cannabis será objeto de análise do próximo capítulo.

## **CAPÍTULO II – NORMAS SOCIAIS E LEGISLAÇÃO ANTI-DROGAS NOS EUA**

### **II.1 Início do Século XX: os primórdios do proibicionismo nos EUA**

Conforme visto na introdução do presente trabalho, o consumo da cannabis como psicoativo nos EUA no início do século XX estava fortemente identificado com minorias étnicas, principalmente imigrantes mexicanos (Deitch, 2003; Bonnie e Whitebread, 1970; Slaughter, 1988). Após a Revolução Mexicana de 1910, a migração rumo aos EUA cresce de forma significativa e o consumo de cannabis passa a representar um fator que distingue os novos habitantes da população “nativa”. Entre os anos de 1915 e 1930, 590.765 mexicanos migram rumo aos EUA, 90% dos quais se instalariam nos 22 estados a oeste do Mississippi (Bonnie e Whitebread, 1970).

Ainda no início do século XX, aparecem as primeiras leis estaduais que restringem a posse, distribuição e consumo da cannabis – dezesseis dos estados a oeste do Mississippi proíbem a posse e venda da droga antes de 1930. Em 1914, a cannabis passa a figurar a lista de substâncias proibidas pelas leis sanitárias do estado de Nova Iorque, enquanto em 1915 o estado do Utah passa o primeiro estatuto estadual que proíbe a venda e posse da droga. No ano de 1931, 22 dos 50 estados do país já haviam legislado sobre a cannabis (Bonnie e Whitebread, 1970).

Segundo Bonnie e Whitebread (1970), as novas legislações estaduais tinham em comum as características de terem sido formuladas com referências às origens mexicanas da droga, alusões a uma suposta conduta criminosa e violenta identificada quando os usuários estavam sob os efeitos da erva e pouco ou nenhum debate ou atenção pública sobre o tema. Para Slaughter (1988), o advento da legislação antinarcóticos nos EUA possui aspectos discriminatórios e remete ao surgimento de sentimentos racistas e anti-imigração em relação a diferentes grupos étnicos cuja cultura e hábitos envolviam o consumo de narcóticos, como mexicanos, negros, chineses e indianos. Christiansen (2010) também afirma que o preconceito contra mexicanos e falta de análises objetivas estavam no cerne da passagem da primeira lei federal anticannabis em 1937.

“Durante o último ano, nós da Califórnia tivemos um grande fluxo de hindus, que por sua vez criaram uma demanda muito grande por cannabis índica. Eles são um grupo não-desejado e o hábito está crescendo rapidamente na Califórnia. Agora, o temor é que eles estariam iniciando os nossos brancos nesse hábito. Não estávamos conscientes da magnitude deste vício quando nossa legislatura estava em sessão e não modificamos nossas leis para cobrir esse assunto, e

agora só teremos uma seção legislativa dentro de dois anos” (Henry J. Finger, partidário antidrogas, 1911. Presente em Thompson, 2012, p. 62)

Assim, teria sido o racismo contra determinados grupos uma das principais motivações da passagem da primeira lei que restringe o consumo da cannabis a nível nacional, a *Marihuana Tax Act* de 1937. Essa lei determina que apenas indústrias que utilizem a cannabis como matéria-prima ou usuários que disponham de autorização médica possam portar quantidades da droga e estabelece um imposto para o seu consumo (Thompson, 2012). A partir da aprovação de legislações que restringem ou mesmo criminalizam a cannabis, a substância passa a representar um veículo que permite a perseguição policial de grupos minoritários (Slaughter, 1988).

“A marijuana era associada aos mexicanos, e os brancos temiam que ela os predisporia ao cometimento de crimes. De fato, o preconceito racial contra mexicanos e a falta de uma análise objetiva foram os fatores-chave para a passagem da primeira lei federal anti-maconha em 1937” (Christiansen, 2010, p. 232)

**Figura 1: Anúncio comum sobre os perigos da cannabis veiculado nos anos 1930**



Fonte: Thompson, 2012, p. 63

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) as penalidades legais relacionadas ao consumo e venda da cannabis se tornaram ainda mais duras nos EUA. Além da forte identificação da erva com uma minoria social e economicamente periférica, havia na sociedade americana um receio de que o uso da cannabis provocaria um aumento nos efeitos aditivos da heroína. Em 1951, a lei federal *Boggs Act* determina o encarceramento por dois a cinco anos para a posse de qualquer quantidade de cannabis, mesmo para réus primários (Slaughter, 1988).



## **II.2 Anos 1960 e 1970: Aumento do consumo e reformas legislativas**

Nos anos 1960, o consumo de cannabis perde o status de restrição a grupos progressistas e minorias raciais e se torna um verdadeiro passatempo para milhões de jovens da classe média dos EUA. Enquanto até 1965 menos de um milhão de cidadãos dos EUA já haviam experimentado a droga, essa cifra chega aos 24 milhões de pessoas ainda em 1972. O consumo mais que dobrou ao longo dos anos 1970 e logo se expandiu para além de círculos sociais universitários, num contexto em que a cannabis chegava aos EUA do México e geralmente com preços muito baixos (Slaughter, 1988).

A partir da expansão do consumo, elevaram-se de forma rápida e expressiva os números de prisões e condenações relacionadas à droga, que podiam ser realizadas por autoridades locais, estaduais e federais. A grande maioria das prisões ocorreu pela posse de pequenas quantidades de cannabis, geralmente inferiores a uma onça (28,35 gramas).

Enquanto o sentimento público já sinalizava descontentamento com as prisões dos fumantes de cannabis, alguns autores já alertavam para o rigor excessivo da legislação e seus altos custos sociais. Rosenthal (1968) adverte para a necessidade de aprimoramento da legislação devido aos seus baixos riscos sociais do consumo da droga quando comparados aos altos custos sociais e econômicos do encarceramento em massa. Kittrie (1971) aponta para o fato de que o excesso de regulação da conduta humana provocaria um crescente aumento do infringimento de regras que nem sempre seriam relevantes, e que no caso da cannabis estariam encarcerando e prejudicando desnecessariamente jovens promissores.

“As leis da cannabis têm de ser melhoradas. Levando em conta os riscos conhecidos e potenciais da droga e os custos sociais que as leis da cannabis estão produzindo, elas são demasiadamente rigorosas”  
(Traduzido de Rosenthal, 1968, p. 1859)

Entre 1969 e 1972, 42 estados dos EUA passam a classificar a posse de menos de uma onça de cannabis como um delito de menor seriedade, revertendo as legislações rigorosas adotadas a partir do fim da Segunda Guerra Mundial que afetavam, na maior parte das vezes, minorias étnicas e membros e classes sociais menos abastadas (Slaughter, 1988). A revisão das leis estaduais está relacionada ao fato de que, com a popularização da cannabis, passa a vigorar na opinião pública a ideia de que os custos sociais provenientes do proibicionismo seriam mais altos que aqueles gerados pelo consumo da droga.

Apesar dos relaxamentos legislativos observados no âmbito estadual, no âmbito federal foi adotada a postura inversa. Em julho de 1969, o então presidente dos EUA, Richard Nixon, declara que o abuso de drogas seria o “inimigo público número um” dos EUA, inaugurando a política que ficou conhecida como “guerra às drogas” e que seria aprofundada nas décadas seguintes pelos presidentes Reagan, Clinton e Bush (King, 2008).

Em 1970, é formada a *Commission on Marihuana and Drug Abuse* (também conhecida como Comissão Schafer), cujos membros foram indicados pelo presidente Richard Nixon. Em março de 1972, a Comissão publica o relatório *Marijuana: A Signal of Misunderstanding*. A partir das pesquisas conduzidas a fim de produzir o relatório, que trata do uso da cannabis, dos seus efeitos no usuário individual, seu impacto social e na saúde pública, dentre outros fatores relacionados à erva, é relatado que há pouco perigo físico e psicológico nos usos experimental e ocasional de “preparações naturais” da cannabis, estando o risco de dano relacionado ao uso de longo-prazo da droga e de suas preparações mais potentes. A Comissão conclui que a cannabis não se constituiria, no presente, como uma ameaça grave à saúde pública (Slaughter, 1988)

Em seu relatório, a Comissão Schafer refuta alguns dos mitos que davam suporte à proibição da cannabis, como o fato de que a erva seria uma “porta de entrada” para drogas mais pesadas. O documento de 1972 afirma, ainda, que os principais riscos do seu uso estariam limitados a um pequeno grupo de usuários mais frequentes da droga, que significava somente entre 2% e 4% do número total de pessoas que já a haviam experimentado (Slaughter, 1988). Por fim, a Comissão Schafer recomenda aos legisladores a revisão de leis federais e estaduais que criminalizem a cannabis, possibilitando a posse de pequenas quantidades de forma legal, mas permitindo o confisco da droga encontrada em pessoas que estejam fazendo uso em público e proibindo a produção e distribuição da droga como atividade econômica.

Em maio de 1971, mesmo antes da publicação dos resultados da Comissão Schafer, é estabelecido o *Controlled Substances Act* (CSA), o estatuto federal que até hoje vigora e regula a produção, importação, posse e distribuição de determinadas substâncias, dentre elas a cannabis. No CSA, a cannabis é classificada como uma substância da *Schedule I*, grupo de substâncias controladas que (i) possui alto potencial de abuso; (ii) não apresenta uso médico aceitável em tratamentos nos EUA; (iii) não há uso seguro aceitável da droga sob supervisão

médica. No mesmo grupo em que a cannabis foi enquadrada, estão presentes substâncias como a heroína e outros opióides, o MDMA e o poderoso sedativo Methaqualona (FDA, 2017).<sup>3</sup>

Se no início do século XX o consumo da cannabis nos EUA esteve fortemente associado a minorias étnicas, nos anos 1970 já se encontra no país um panorama completamente diferente, em que a cannabis representa a terceira substância mais “popular” em termo do consumo pelos jovens, atrás apenas do álcool e tabaco. Com o aumento da popularidade da droga, existe um incentivo adicional para que legisladores e membros da justiça criminal reavaliem as suas posturas em relação à substância. Assim, entre os anos de 1973 e 1978, 11 dos estados dos EUA – que compreendiam cerca de um terço da população do país – provocam relaxamentos na sua legislação e descriminalizam a posse de pequenas quantidades de cannabis (Slaughter, 1988). A política de relaxamento legislativo no nível estadual apresenta forte contraste com a postura do governo central, que já havia categorizado em 1971 a cannabis como uma das drogas mais perigosas através do CSA.

### **II.3 Anos 1980, 1990 e 2000: guerra às drogas**

O uso de drogas nos EUA diminuiu de forma significativa a partir dos anos 1980: segundo números do governo, entre 1979 e 1985 o número de adultos que já haviam experimentado a cannabis e a cocaína diminuiu 12% e 11%, respectivamente. Essa tendência teria continuado até o início dos anos 1990 (Hawdow, 2001). Apesar disso, os anos 1980 ficaram marcados pela reafirmação e pelo aprofundamento da política de “guerra às drogas” nas mãos do então presidente Ronald Reagan.

Para justificar a maior rigidez e pró atividade no combate às drogas, Ronald Reagan e sua mulher utilizavam-se de discursos inflamados com retórica coletivista ou comunitária, clamando por ações imediatas para resolver o problema das drogas. Reagan utilizava-se de metáforas que remetiam às guerras de outrora – as drogas seriam “tão ameaçadoras aos EUA quanto aviões e mísseis inimigos”, representando uma ameaça ao valor mais apreciado da sociedade norte-americana: a liberdade (Hawdow, 2001).

“A minha geração vai se lembrar de como a América entrou em ação quando fomos atacados na Segunda Guerra Mundial. Agora, nós estamos em outra guerra pela nossa liberdade, e está na hora de todos nós nos juntarmos, mais uma vez (...) enquanto nos mobilizamos nessa cruzada nacional, por favor lembrem-se disso quando a sua coragem for

---

<sup>3</sup> Controlled Substances Act. Disponível em <<https://www.fda.gov/regulatoryinformation/lawsenforcedbyfda/ucm148726.htm>>. Acesso em 17/06/2017

testada: vocês são americanos. Vocês são o produto da sociedade mais livre que a humanidade já conheceu” (fala de Ronald Reagan ao New York Times, setembro de 1986. Presente em Hawdow, 2001, p. 429)

A primeira dama dos EUA exagerava a extensão do problema em discursos que apelavam para as identidades coletivas que mais seriam afetadas pela “epidemia” do uso de drogas, a família e as crianças, ignorando a queda no uso de drogas observada no início da década de 1980. Segundo Hawdow (2001), toda a retórica construída por Ronald Reagan e sua esposa, Nancy Reagan, era voltada para promover a solidariedade da sociedade americana contra um mal comum, que deveria ser erradicado o quanto antes, assim contribuindo para popularizar uma visão punitivista contra os usuários de drogas. A opinião pública e a retórica política antidrogas se reforçavam mutuamente:

“Hoje, há uma epidemia no abuso de drogas e álcool neste país, e ninguém está a salvo dela – nem eu, nem você e certamente nem os nossos filhos. Agora, vocês podem ver por que o abuso de drogas preocupa a cada um de nós, toda a família americana” (fala da Sra. Nancy Reagan ao New York Times, setembro de 1986. Presente em Hawdow, 2001, p. 428)

Na prática, o aprofundamento da guerra às drogas representou uma considerável transição na maneira pela qual os EUA utilizavam as suas forças policiais, que passaram a ter um foco cada vez maior em delitos que envolvessem drogas. Entre 1980 e 2003, o número de prisões relacionadas a drogas aumentou 1100%, de 41.100 em 1980 para 493.800 em 2003, com notório aumento do número de prisões ocorridas em comunidades afro americanas. As prisões relacionadas a drogas envolvendo indivíduos negros nas maiores cidades dos EUA cresceu 225% contra 70% envolvendo indivíduos brancos, uma diferença que não pode ser explicada pelos índices de uso de drogas (King, 2008).

Alguns dos números apresentados por King (2008) sobre a disparidade da guerra às drogas nas grandes cidades dos EUA são particularmente impressionantes. Segundo o autor, em 11 cidades do país, as prisões de negros aumentaram mais de 500%, o que aconteceu com brancos em apenas uma cidade. Na cidade de Tucson, no estado do Arizona, as prisões de negros por crimes relacionadas a drogas aumentaram 1184%, quase três vezes mais que as de brancos. Em Milwaukee (Wisconsin), as taxas de prisões de negros eram 15% mais baixas que as de brancos em 1980, mas cresceram 203% até 2003, enquanto as de brancos diminuíram quase 66%.

**Tabela 1: Prisões relacionadas a drogas em 100.000 habitantes por raça, 1980-2003**

Raça	1980	1992	Crescimento 1980-1992	1992	2003	Crescimento 1992-2003
Branços	387	552	42,6%	552	658	19,2%
Negros	684	2047	199,3%	2047	2221	8,5%

**Fonte: King, 2008, p. 19**

No esforço de Reagan contra a epidemia das drogas, foram investidos grandes volumes de recursos federais em programas de tratamento e prevenção ao consumo de drogas, sendo os orçamentos com as forças da lei a rubrica que mais apresentou aumentos, o que incluiu mais pessoal, equipamentos e prisões (Slaughter, 1988). Ainda, a nova orientação da política antidrogas dos EUA não ficou restrita ao âmbito doméstico. Ao longo dos anos 1980, países como Colômbia, México, Panamá, Guatemala e Costa Rica receberam ajuda financeira dos EUA na aplicação de herbicidas para destruir plantações da droga. Com isso, passaram a aparecer no país amostras da droga contaminadas com substâncias nocivas à saúde, como o Paraquat. A aplicação de herbicidas provocou preocupações em relação à saúde por parte de consumidores e autoridades médicas nos EUA. Segundo Slaughter (1988) teria sido a presença de pesticidas na cannabis importada da América Latina um dos fatos motivadores do começo da produção doméstica nos EUA, que ficou conhecida pelo desenvolvimento de variedades mais potentes da erva e que geralmente eram vendidas por valores mais elevados do que as importadas.

Mesmo com os vultosos investimentos, a explosão no número de prisões, encarceramentos e investigações e com a política de sufocamento da oferta vinda do exterior, a cannabis continuou amplamente disponível a preços razoáveis no país, enquanto a produção global seguiu crescendo continuamente, o que demonstra o relativo fracasso das iniciativas de combate ao tráfico internacional da droga. Segundo Slaughter (1988), em 1986 as forças policiais dos EUA teriam conseguido interceptar somente 10% do total de cannabis e hashish exportados ao país. Assim, as tentativas de sufocamento da oferta da droga exigiram um preço exorbitante para uma eficiência bastante limitada, enquanto a política de criminalização de usuários seguia encarcerando a população e produzindo graves problemas sociais, principalmente em comunidades afro americanas.

Apesar das limitações do ponto de vista da restrição da oferta, a política de guerra às drogas foi eficiente em provocar uma mudança no comportamento da população dos EUA: se nos anos 1970 a crença da população nos danos potenciais da cannabis diminuiu, essa tendência se reverteu nos anos 1980, com a opinião pública se tornando contrária às reformas legislativas que envolviam o relaxamento das punições pelo uso de cannabis. Em 1977, 41% dos adultos acreditavam que a posse de quantidades de cannabis deveria ser considerada crime, número que aumentou para 50% em 1985 e 57% em 1986 (Slaughter, 1988).

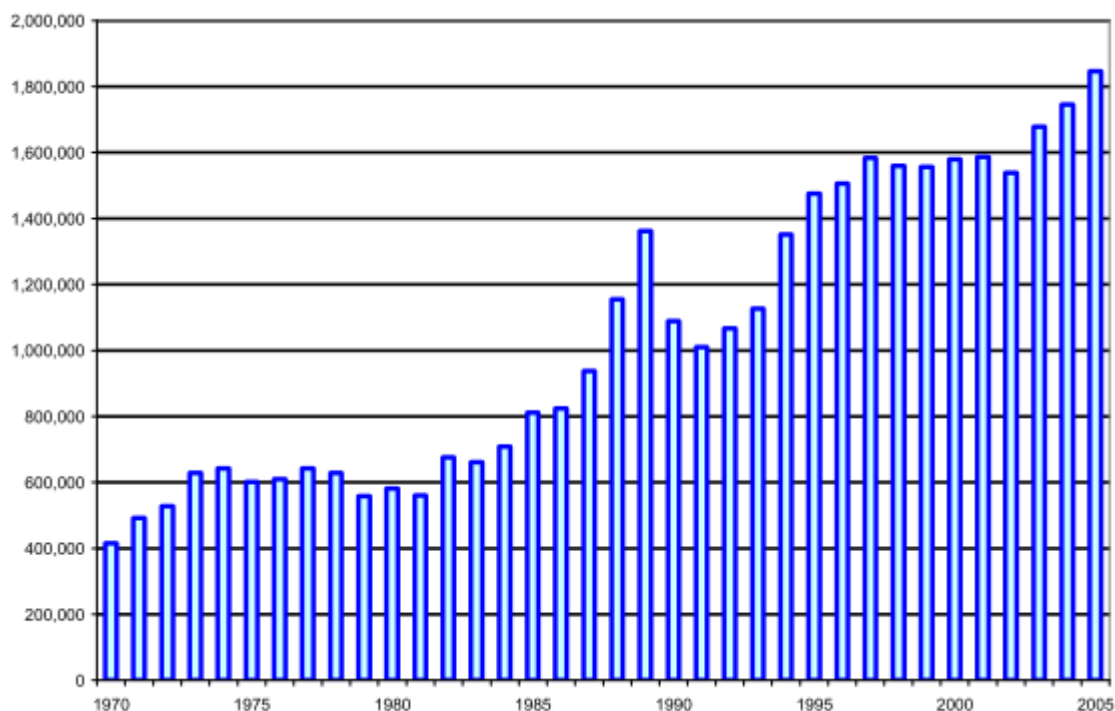
Ainda, ao final dos anos 1970, a disponibilidade da cocaína – antes uma droga cujo uso era restrito aos indivíduos mais abastados – cresceu e provocou uma queda substancial no preço da droga nos anos 1980. O combate à cocaína se tornou uma prioridade para autoridades federais e estaduais, mas o pânico em torno da droga logo reacendeu o medo de que a maconha pudesse ser uma “porta de entrada” para outras drogas ilícitas, reforçando a ideia da necessidade de se combater a erva pela população (Slaughter, 1988).

Ainda no mandato de Ronald Reagan, foi adotada a severa política de tolerância zero, a “Zero Tolerance Policy” (ZTP). Objetivando expandir o inimigo da guerra às drogas para incluir o usuário ocasional, essa medida criminalizava o usuário e determinava o confisco de toda a propriedade em que qualquer quantidade de substâncias controladas fosse encontrada. Porém, algumas semanas após a sua implementação já havia reclamações por parte da população em relação à rigidez da medida, que logo se tornou impopular e acabou relaxada e abandonada (Hawdow, 2001).

Já no início dos anos 1990, a preocupação da população dos EUA com o problema das drogas havia diminuído consideravelmente. Em 1989, primeiro ano do mandato de George H. W. Bush como presidente, mais de 30% da população considerava o abuso de drogas como sendo o problema mais importante a assolar a nação, número que diminuiu para 8% em meados dos anos 1990 (Hawdow, 2001). A administração de Bush assume uma postura menos agressiva que a de Reagan, diminuindo o número de prisões a usuários e abandonando a ZTP para passar a financiar esforços de educação e prevenção ao uso de drogas. Em 1992, menos de 6% da população dos EUA considerava o uso de drogas um problema social grave (Hawdow, 2001).

O gráfico abaixo demonstra a evolução do número de prisões com crimes relacionadas a drogas no período compreendido entre 1970 e 2005 nos EUA:

**Figura 2: Número de prisões relacionadas a drogas nos EUA, 1970 - 2005**

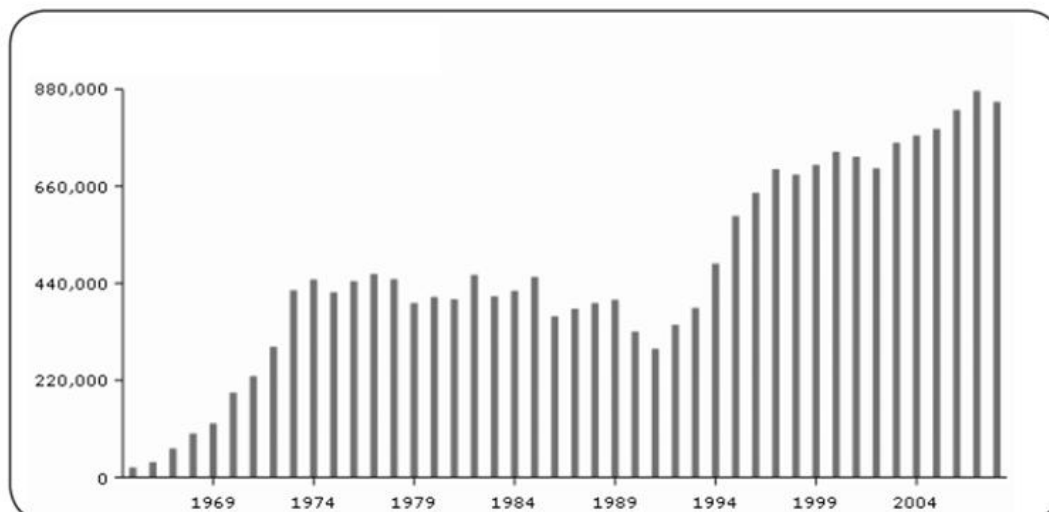


**Fonte: King, 2008, p. 5**

Ao analisar o gráfico acima, observa-se que durante o período compreendido entre 1981 e 1989, que representa os anos da administração de Ronald Reagan, as prisões relacionadas a drogas nos EUA foram da casa de 600.000 a quase 1.400.000 ocorrências anuais, uma taxa de crescimento de aproximadamente 133%. Após um breve período de baixa no início dos anos 1990, o índice volta a crescer e atinge o seu ápice em 2005, durante o segundo mandato de George W. Bush, com mais de 1.800.000 ocorrências.

O gráfico abaixo retrata as prisões relacionadas somente à cannabis entre os anos de 1967 e 2008:

**Figura 3: Prisões relacionadas à *cannabis* nos EUA, 1967-2008**



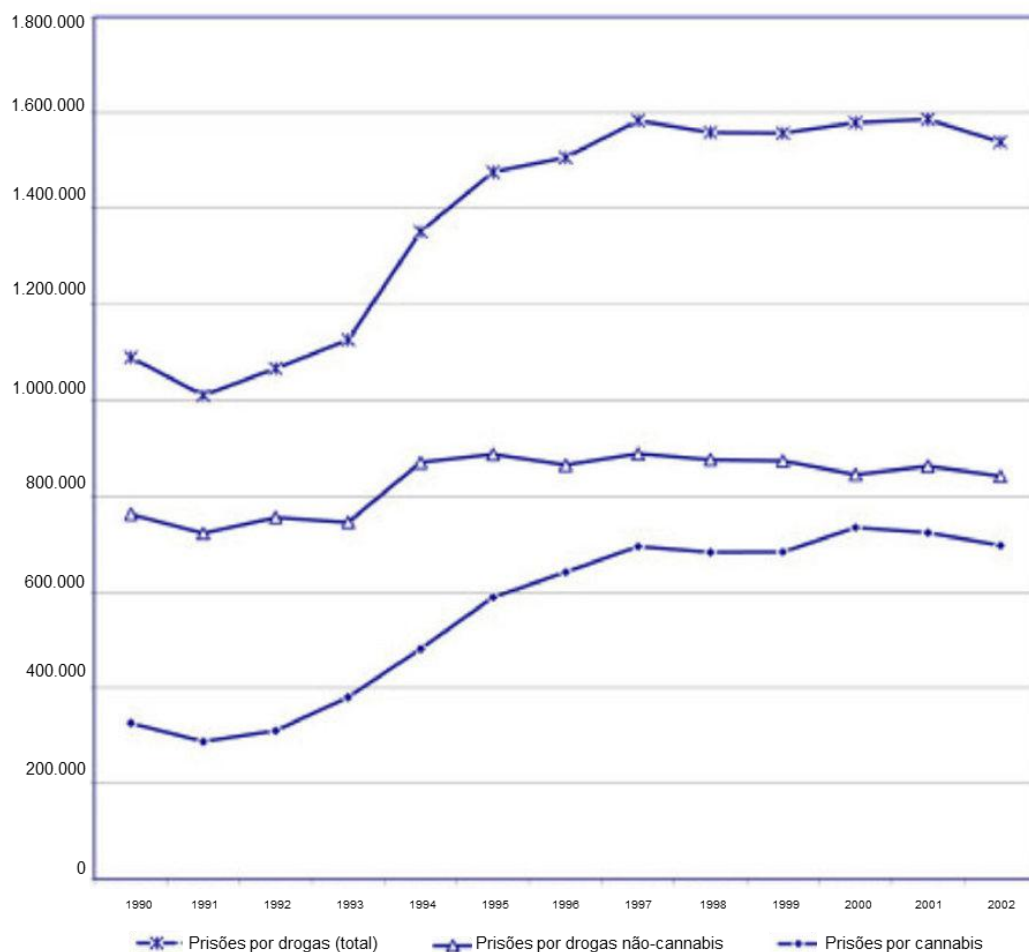
**Fonte: Thompson, 2012, p. 67**

Como podemos perceber, as movimentações nos gráficos das figuras 3 e 4, que são bastante similares, mostram que boa parte do crescimento no número de prisões por drogas nos EUA veio por meio de ofensas legais relacionadas à cannabis. Ao analisarmos os gráficos tendo em vista as mudanças legislativas que ocorreram durante esse período, é possível perceber que, mesmo que com o relaxamento das leis sobre a maconha ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, o número de prisões continuou aumentando, o que também teria ocorrido com os índices de uso da droga (Thompson, 2012).

Em estudo publicado em 2006, King e Mauer analisam os padrões de prisões relacionadas a drogas nos EUA no período compreendido entre 1990 e 2002, chegando à conclusão de que o crescimento no número de prisões relacionadas à guerra às drogas no período teria sido impulsionado por um maior foco na maconha por parte das forças policiais dos EUA:



**Figura 4: Prisões relacionadas às drogas nos EUA, 1990-2002**



**Fonte: King e Mauner, 2006, p. 3**

A figura acima mostra que entre os anos de 1990 e 2002, as prisões por drogas nos EUA tiveram um aumento de 41%, indo de 1.089.500 a 1.538.800 ocorrências anuais. Segundo os autores, deste aumento de aproximadamente 450.000 prisões, 82,4% estavam relacionados à maconha, sendo 78,7% pela mera posse da droga.

Mesmo com todos os esforços de estigmatização da cannabis ao longo do século XX e início do século XXI, os vultosos investimentos em prevenção e criminalização do consumo e os estarrecedores índices de encarceramento da população dos EUA devido ao consumo da erva, o uso recreativo da cannabis vem sendo cada vez mais aceito pela sociedade norte-americana. Segundo estudo conduzido em 2008 pelo Instituto Nacional de Saúde dos EUA (*National Institute of Health*), a cannabis segue como a droga ilegal mais utilizada do país, com aproximadamente 15,2 milhões de usuários mensais. Ainda, em 2010, 10% da população do país experimentou a droga (Thompson, 2012).

Apesar destes fatos, o governo federal dos EUA até hoje não agiu no sentido de padronizar as leis sobre a cannabis no país. Em vez disso, os estados têm tomado a iniciativa em relação à descriminalização da droga, o que segundo analistas poderia gerar uma crise constitucional no país a partir da presença de legislações conflitantes entre os governos estaduais e o federal (Thompson, 2012). Em 1996, os eleitores da Califórnia aprovaram a proposta 215, que legaliza o consumo medicinal da erva, passo seguido pelo estado do Colorado no ano de 2000.

Conforme visto no capítulo I, o federalismo norte-americano pressupõe que as leis federais sejam hierarquicamente superiores às estaduais quando há conflitos entre elas, o que está previsto na Cláusula de Supremacia da Constituição do país. Assim, as leis que descriminalizam a cannabis nos estados entram em conflito direto com as leis federais que versam sobre produção, distribuição e consumo da droga. Dessa maneira, hoje, ainda que indivíduos que produzem, compram e usam a droga não estejam cometendo crimes segundo as leis dos estados que descriminalizaram a cannabis, elas estariam de qualquer maneira sujeitas até mesmo à prisão segundo a legislação federal.

A política do presidente George W. Bush em relação a esse conflito legislativo foi bastante rigorosa, com a realização de buscas surpresa aos distribuidores de cannabis medicinal e a aplicação das leis federais mesmo nos casos em que os envolvidos estavam agindo de acordo com as leis de seus estados. Já durante o governo Obama, a atuação política muda para passar a perseguir os traficantes de cannabis, respeitando-se as leis estaduais para o consumo da erva com fins medicinais. Essa política foi declarada em um memorando veiculado em outubro de 2009 pelo então subprocurador geral de justiça dos EUA, David W. Ogdon (Thompson, 2012):

“A distribuição de maconha nos Estados Unidos continua a ser a maior fonte de renda para os cartéis mexicanos. (...), no entanto, de um modo geral, a busca da [aplicação] da lei nesta questão de alta prioridade não concentrará recursos federais nos estados em que indivíduos agem de forma clara e precisa conforme as leis estaduais que permitem o uso medicinal da maconha. Por exemplo, processar indivíduos com câncer ou outras doenças graves que usam maconha como parte de um tratamento recomendado consistente com a lei estadual, ou os profissionais de saúde que cumprem de forma clara e precisa a lei estadual atual, não é um uso eficiente dos limitados recursos federais” (David W. Ogdon, 2009. Presente em Thompson, 2012, p. 78)

Mais de quarenta anos após a inauguração da guerra às drogas por Richard Nixon, grande parte dos analistas do assunto concordam ao afirmar que a mesma foi um fracasso total. Mesmo com todos os esforços e o investimento de bilhões de dólares visando à aplicação das leis antidrogas nos níveis federal e estadual, os números indicam que hoje as drogas – e particularmente a cannabis – se encontram com maior facilidade, a preços mais baixos e com uma qualidade melhor nos EUA, sendo utilizadas por mais estadunidenses do que em qualquer outro momento da história (Thompson, 2012). Neste contexto, legisladores do país vêm finalmente reconhecendo a necessidade de se alterar a política antidrogas no país, tanto nos estados quanto pela federação. O próximo capítulo do presente trabalho analisará o processo que vem ocorrendo no estado do Colorado, o debate que antecedeu a legalização da cannabis, a forma pela qual este processo ocorreu e os impactos econômicos derivados da legalização da erva no estado.

#### **II.4 Discussão sobre a cannabis como “porta de entrada” para outras drogas**

Um dos principais argumentos contrários à legalização da cannabis versa sobre a hipótese da erva representar uma “porta de entrada” para outras substâncias ilícitas, principalmente para os jovens. Uma análise sobre a veracidade dessa hipótese foi realizada pelo “National Institute on Drug Abuse” (NIDA)<sup>4</sup>, instituto de pesquisa sobre o consumo de drogas nos EUA, em uma publicação exclusiva sobre a cannabis.

Segundo o NIDA (2017), existem algumas pesquisas que corroboram a hipótese da cannabis como porta de entrada para outras drogas. Uma delas é a análise longitudinal realizada a partir do banco de dados do “*National Epidemiological Study of Alcohol Use and Related Disorders*”, que revelou que adultos que consumiram maconha no começo da pesquisa foram mais propensos a desenvolver problemas com álcool nos três anos subsequentes do que adultos que não reportaram uso de maconha. Ainda, adultos que usavam a cannabis e já apresentavam problemas relacionados ao álcool correriam maiores riscos de agravamento do alcoolismo. Segundo este estudo, o uso da cannabis também estaria ligado a outros tipos de vício, como o da nicotina (National Institute on Drug Abuse, 2017).

Em outro estudo compilado pelo NIDA (2017), a exposição de ratos adolescentes ao THC teria acarretado na diminuição das respostas vindas dos centros cerebrais de recompensa de dopamina na vida adulta. Segundo o instituto, se assumíssemos que esses testes teriam o

---

<sup>4</sup> Is Marijuana a Gateway Drug? Presente em <<https://www.drugabuse.gov/publications/research-reports/marijuana/marijuana-gateway-drug>>. Acesso em 04/09/2017

mesmo resultado se aplicados em humanos, isso poderia explicar o fato que pessoas que fazem uso da maconha na infância são mais propensas a desenvolver outros vícios durante a vida adulta, um achado que está presente em grande parte dos estudos epidemiológicos sobre o uso de cannabis. Outros testes realizados com animais também teriam demonstrado que a exposição ao THC “aprimora” a reação do cérebro em relação ao uso de outras drogas, e que indivíduos previamente expostos ao THC demonstram maior variação comportamental ao serem posteriormente expostos ao próprio THC ou a outras substâncias como a morfina. Esta correlação entre substâncias é chamada de sensibilização cruzada.

Apesar destes achados corroborarem com a visão da cannabis como “porta de entrada” para outras substâncias, é importante ressaltar que estes testes foram realizados em ambientes laboratoriais, sendo baseados somente em mecanismos biológicos, o que levanta dúvidas sobre a sua extensibilidade ou não à realidade social em que o uso de drogas está enquadrado. Segundo o NIDA (2017), a maioria dos usuários de cannabis não progride para o uso de substâncias mais potentes. A sensibilização cruzada também não é exclusividade do THC, sendo observada na nicotina e no álcool, substâncias comumente utilizadas de forma precoce por usuários de outras drogas que apresentam maior potencial danoso que a cannabis, como a cocaína.

Uma alternativa à hipótese da “porta de entrada” levantada pelo NIDA (2017) é que o ambiente familiar e o meio social seriam fatores determinantes para o aparecimento de problemas de abuso de substâncias. Por outro lado, seria simplesmente mais fácil para os indivíduos vulneráveis ao uso de drogas começar por aquelas que apresentam acesso mais fácil, como o álcool, o tabaco e a maconha. A proibição da cannabis, por exemplo, diferentemente do álcool e do tabaco, leva grande parte dos usuários ao contato com o tráfico de drogas, o que acaba os expondo ao contato com outras substâncias como a cocaína e o crack.

A nicotina também foi objeto de estudo em pesquisas sobre o efeito “porta de entrada”, com pesquisas afirmando que indivíduos que fumam durante a adolescência têm uma chance muito maior de progredir para outras drogas do que os não fumantes<sup>5</sup>. Em um estudo com mais de 20.000 estudantes de 5 a 12 anos de escolas do estado da Indiana, nos EUA, Torabi et al (1993) realizam uma análise para descobrir até que ponto o tabagismo precederia o uso de álcool e outras drogas. Os pesquisadores encontraram uma forte relação positiva entre o comportamento tabagista e o consumo excessivo de álcool por adolescentes.

---

<sup>5</sup> Psychosocial and Pharmacologic Explanations of Nicotine's “Gateway Drug” Function. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1746-1561.1997.tb03430.x/full>>. Acesso em 05/09/2017

Assim, o termo “porta de entrada” já foi utilizado para definir situações em que o uso de uma droga aumentaria a chance do uso de outras tanto para a cannabis quanto para outras substâncias, como o álcool e a nicotina. No caso da cannabis, apesar de existirem estudos que corroboram com esta hipótese, eles são em sua maioria baseados em fatores biológicos, distantes da complexa realidade social que envolve o consumo de drogas. Conforme visto, a própria proibição é um fator que pode facilitar o contato do consumidor de cannabis com outros entorpecentes mais “pesados” a partir do contato com o tráfico ilegal, situação em que de fato a erva poderia representar uma “porta de entrada”.

## **CAPÍTULO III – FATORES QUE CULMINARAM NO DEBATE E POSTERIOR LEGALIZAÇÃO NO ESTADO DO COLORADO E SEUS IMPACTOS ECONÔMICOS**

### **III.1 O debate sobre a legalização no Colorado e a Emenda 64**

Em 2012, os proponentes da legalização da maconha do Colorado juntaram assinaturas suficientes para estabelecer uma emenda na Constituição do Colorado, que ficou conhecida como “*The Regulate Marijuana Like Alcohol Act of 2012*”, ou Emenda 64. Essa emenda determina o estabelecimento de um esquema regulatório para o cultivo, colheita, processamento, embalagem, exibição e venda da maconha em que todos os agentes econômicos envolvidos são licenciados pelo governo do Colorado e pelas autoridades locais do estado (Blake e Finlaw, 2014).

A Emenda 64 regula o consumo recreativo da maconha no estado do Colorado e também determina a forma pela qual a produção e distribuição da droga é tributada pelo governo local. Ela propõe um tratamento para a maconha similar ao do álcool: adultos a partir de 21 anos poderiam consumir, possuir e comprar maconha de negócios legítimos, que pagam seus impostos como todos os outros, sem sofrer qualquer tipo de sanção legal. Assim como acontece com o álcool, dirigir sob o efeito da maconha continuaria ilegal, bem como distribuir a droga para menores de 21 anos de idade.<sup>6</sup>

Do ponto de vista legal, a emenda à constituição do estado do Colorado prevê a regularização da cannabis, com a descriminalização do consumo adulto para fins recreativos, o que confronta a determinação de ilegalidade do consumo da substância pela legislação federal dos EUA (Blake e Finlaw, 2014). Conforme visto ao longo do presente trabalho, devido à cláusula de supremacia, que determina a superioridade hierárquica da legislação federal em relação à estadual nos EUA, a ação do governo do Colorado e de seus funcionários no sentido de assessorar o estabelecimento de negócios ligados à cannabis significa, em termos da legislação federal dos EUA, o auxílio ao cometimento de um crime que poderia estar sujeito a sanções criminais. Dessa maneira, mesmo com a legalização da cannabis no nível estadual, os estabelecimentos que distribuem a droga e seus derivados e mesmo os impostos arrecadados

---

<sup>6</sup> Why pot taxes can't solve Colorado's budget problems. Disponível em: <<http://www.denverpost.com/2016/08/12/why-pot-taxes-cant-solve-colorados-budget-problems>> . Acesso em 13/08/2017

pelo governo e as autoridades locais a partir das suas receitas estariam expostos ao risco de apreensão de ativos pela Lei Federal (Blake e Finlaw, 2014).

O processo de aprovação ocorreu a partir de um referendo estatal em 6 de novembro de 2012, mesmo dia da eleição presidencial que define o segundo mandato de Barack Obama. Neste dia, 55% dos eleitores do Colorado votam a favor da descriminalização do consumo de cannabis com fins recreativos para adultos maiores de 21 anos. Apesar de ter recebido 60 mil votos a mais que o próprio presidente Obama, a Emenda 64 sofreu significativa oposição política, com um grande número de oficiais do Colorado realizando campanhas contra a sua pauta (Blake e Finlaw, 2014). A Emenda 64 é uma “ballot measure”, uma forma de referendo dos EUA.

Os possíveis efeitos da cannabis na sociedade, na saúde da população e nos sistemas de saúde das localidades que optassem pela legalização da droga representam o cerne das críticas à medida. Uma das principais preocupações dos críticos à Emenda 64 era de que a maconha representaria uma “porta de entrada” dos jovens para substâncias mais pesadas e perigosas como a cocaína ou meta anfetamina, o que geraria o aumento do consumo dessas drogas principalmente entre os jovens, afetando negativamente o seu progresso escolar ou mesmo desenvolvimento cognitivo. Ainda, muitos acreditavam que, com a legalização, o consumo da maconha aumentaria, elevando índices de vício e de crime, os custos com tratamentos de abuso e dependência de cannabis, os números de acidentes de trânsito e os índices de desistência dos estudos. Segundo o Rocky Mountain HIDTA (2016, p. 8), são estes os principais argumentos daqueles que são contra a legalização da cannabis no Colorado:

- i. O aumento no número de usuários jovens e adultos;
- ii. O aumento no número de acidentes de carro devido ao uso de maconha;
- iii. O aumento no número de usuários de maconha em tratamento contra o vício;
- iv. O possível desvio da maconha do Colorado para outros estados dos EUA;
- v. Os custos e impactos adversos dos danos à saúde física e mental causados pelo uso da maconha;
- vi. A percepção de que o custo à sociedade ultrapassaria de longe qualquer receita potencial gerada pela legalização

Já entre os principais argumentos dos proponentes da legalização da cannabis no Colorado, destacam-se (Rocky Mountain HIDTA, 2016 p. 7):

- i. A eliminação das prisões por posse e venda, resultando em um menor número de pessoas com fichas criminais e reduzindo a população carcerária do estado;
- ii. A liberação dos recursos policiais aplicados na repressão ao consumo e distribuição da cannabis, permitindo um maior foco em crimes mais sérios e violentos pelas forças policiais;
- iii. A redução no número de acidentes de carros, já que usuários trocariam do álcool para a maconha, que não afeta as habilidades de condução de veículos de uma maneira tão agressiva quanto o álcool;
- iv. Nenhum aumento nos índices de uso da droga, mesmo entre jovens, devido à rigidez da legislação;
- v. Maiores receitas fiscais a partir da taxação de um novo setor;
- vi. A eliminação do mercado negro da cannabis

Antes da passagem da Emenda 64, o estado do Colorado já havia legislado permitindo o uso da cannabis medicinal no ano de 2000, a partir da Emenda 20. Essa primeira iniciativa do estado determinava que indivíduos que apresentassem “condições médicas debilitantes” poderiam obter um cartão de identificação do governo que os permitiria a posse de até duas onças de cannabis (aproximadamente 57 gramas) e seis plantas da erva. No ano de 2009, aproximadamente 5 mil cidadãos do Colorado haviam se inscrito para receber o privilégio do “red card”, como o cartão ficou conhecido (Blake e Finlaw, 2014).

Em outubro de 2009, ocorre uma mudança na postura do governo federal dos EUA em relação aos estados que permitem o uso da maconha medicinal, que tira a prioridade da abertura de processos relacionados à cannabis contra cidadãos que estejam de acordo com a legislação estadual. Com isso, em agosto de 2010, o número de portadores do “red card” passa a mais de 100.000, enquanto o número de distribuidoras licenciadas de cannabis operando no Colorado chega a 500:

“Empresários saíram das sombras e alugaram frentes de lojas no Colorado para atender a demanda. As pessoas consideradas “traficantes de drogas” na noite anterior tornaram-se “proprietárias de pequenas empresas” de manhã; alguns que nunca tinham consumido maconha viram a oportunidade de iniciar um negócio com potencial de crescimento aparentemente ilimitado. Logo, havia mais lojas de maconha em Denver do que havia cafeterias Starbucks” (Blake e Finlaw, 2014, p. 364).

O mercado da cannabis do Colorado é dividido em dois principais segmentos: (i) a cannabis medicinal, legal desde a passagem da Emenda 20 no ano de 2000; (ii) a cannabis

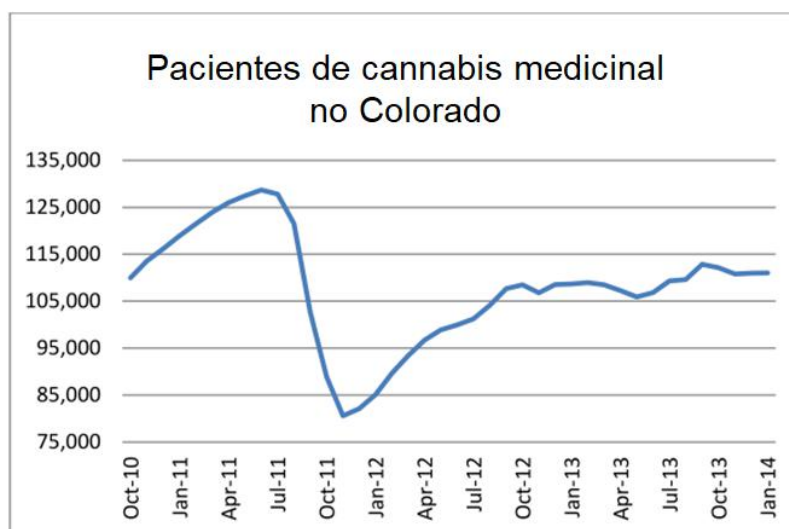


recreativa ou “à varejo”, legalizada em 2012. Uma das maiores dificuldades dos *policymakers* do Colorado em relação ao mercado é a compreensão da maneira pela qual estes dois segmentos passariam a coexistir desde a passagem da Emenda 64, com a transição de usuários medicinais para a cannabis varejo.

Em 2014, os portadores dos “red cards” representavam 22,8% da população estimada de consumidores de cannabis no Colorado, o que segundo analistas possivelmente incluiria boa parte dos usuários mais frequentes da erva. Enquanto 8% dos portadores dos cartões indicavam possuir condições graves como câncer (3%), convulsões (2%), HIV/Aids (1%), caquexia (1%) e glaucoma (1%), 94% declaravam condições genéricas como “dor severa”<sup>7</sup> (Light et al, 2014).

O gráfico abaixo demonstra a flutuação no número de pacientes portadores do “red card” entre outubro de 2010 e janeiro de 2014. Nele, percebe-se que após uma brusca queda no número de usuários medicinais entre abril e novembro de 2011, a cifra flutuou na faixa entre 105.000 e 115.000 pacientes entre outubro de 2012 e janeiro de 2014:

**Figura 5: Contagem histórica do número de portadores do cartão da cannabis medicinal no Colorado**



**Fonte: Light et al, 2014 p. 7**

Não existe uma explicação definitiva para a queda no número de pacientes da cannabis medicinal entre julho e outubro de 2011. Parte do declínio pode ser atribuído aos pacientes que

<sup>7</sup> O total não soma 100% devido à possibilidade de se declarar mais de uma condição. Outras condições reportadas pelos usuários da cannabis medicinal são “espasmos musculares” (13%) e “náusea severa” (10%) (Light et al, 2014).

tiveram seus pedidos de renovação negados por terem visto “physicians” (médicos assistentes) em vez de médicos que teriam de fato a autonomia para prescrever a cannabis. Porém, esse número representaria apenas 500 pacientes. Outras teorias são que um grande número de pacientes teria aguardado a diminuição do preço da taxa de aplicação em janeiro de 2012 para renovar suas licenças, ou simplesmente encontrado opções mais baratas, como a realização do próprio cultivo ou o retorno ao mercado ilegal<sup>8</sup>.

A passagem da Emenda 20 e a mudança do comportamento do Governo Federal dos EUA no respeito às normas estaduais sobre o consumo e a venda fomentaram a formação de um grande e promissor mercado que ainda não é totalmente regulamentado pelo estado do Colorado. Em 2010, há um pico de insatisfação da população em relação ao crescimento não regulamentado da indústria da cannabis, com a população do Colorado clamando por legislação sobre o tema e a passagem de algumas medidas pela assembleia geral do estado como resposta. Essas novas medidas versavam principalmente sobre o papel dos médicos e cuidadores no novo mercado (Blake e Finlaw, 2014). A Emenda 64, por sua vez, além de fundar o regime tributário da indústria da cannabis no Colorado, define normas sobre o (i) licenciamento, transporte e armazenamento da cannabis; (ii) entidades licenciadas e rastreamento de estoque; (iii) conservação de registros; (iv) rotulagem, embalagem, segurança de produtos e marketing; (v) diferenciação médica da cannabis (Blake e Finlaw, 2014).

A tabela abaixo resume o processo de legalização da cannabis no Colorado:

**Tabela 2: Resumo do processo de legalização da cannabis no Colorado**

Referendo	Passagem do Referendo	Legalização da posse	Início das vendas no varejo
Emenda 64	06/11/2012	10/12/2012	01/01/2014

**Fonte: Adaptado de Drug Policy Alliance, 2016, p. 2**

### **III.2 Política estadual de taxação da cannabis e vinculação de receita**

O boom do mercado da cannabis medicinal eleva a urgência na definição de um esquema regulatório para a droga, até mesmo por questões de tributação. Em novembro de 2012, a Emenda 64 é aprovada e, um mês depois, é formada uma força de trabalho com o objetivo de

---

<sup>8</sup> Medical Marijuana patient numbers in Colorado decline for fifth month in a row. Presente em <<http://www.westword.com/news/medical-marijuana-patient-numbers-in-colorado-decline-for-fifth-month-in-a-row-5843656>>. Acesso em 24/08/2017

realizar recomendações para a definição do ambiente regulatório e fiscal da nova indústria que se formava. Isso envolveria a proposição de ações do ponto de vista regulatório e de ações do estado visando à implementação efetiva e eficiente da Emenda 64. Após três meses, a força de trabalho desenvolve um relatório com 165 páginas e 73 recomendações distintas para a regularização do mercado da cannabis (Brown e Resnick, 2013).

A política de tributação da indústria da cannabis no Colorado foi desenvolvida com o objetivo de garantir que o estado pudesse recolher os recursos necessários para formar um sistema regulatório robusto para o setor. As receitas teriam de ser suficientes para financiar programas de educação e prevenção eficientes, capazes de proteger a juventude dos efeitos negativos do consumo da cannabis, além de garantir a cobertura dos gastos associados à legalização em termos de saúde e segurança pública (Blake e Finlaw, 2014). Com este fim, foram definidos dois regimes distintos para as vendas de cannabis e produtos derivados no estado do Colorado (Colorado Department of Revenue, 2017<sup>9</sup>):

- i. **Imposto especial de consumo:** impõe uma taxa de 15% sobre o preço médio no atacado da cannabis vendida no varejo (não medicinal), aplicados sobre as transações ocorridas entre os cultivadores e estabelecimentos de vendas no varejo ou produtores de manufaturados derivados da cannabis. A partir do fundo BEST, que será explicado a seguir, a construção de escolas públicas recebe os primeiros US\$40 milhões de todas as receitas recolhidas com esse imposto anualmente.
- ii. **Imposto especial de venda:** impõe uma taxa de 10% sobre todas as vendas de maconha ou produtos derivados no varejo, com isenção para a cannabis medicinal. A partir de 1 de julho de 2017, a taxa se elevou para 15%. O objetivo desta taxa é financiar a regulação da indústria da cannabis e custos associados em termos de saúde, educação, prevenção e segurança pública (Blake e Finlaw, 2014). 85% das receitas advindas desse imposto são aplicadas no fundo MCTF, que será explicado a seguir, enquanto os 15% restantes são transferidos aos governos locais que permitiram a venda de cannabis no varejo.
  - Imposto estatal de vendas: além da taxa aplicada sobre o consumo da maconha, há também a aplicação sob as vendas da cannabis do imposto de vendas estatal de 2,9%, que onera toda a propriedade pessoal tangível no estado do Colorado. A partir de 1 de julho de 2017, essa taxa deixou de ser

---

<sup>9</sup> Disponível em <<https://www.colorado.gov/pacific/tax/marijuana-taxes-file>>. Acesso em 25/07/2017

aplicada sobre a cannabis vendida no varejo, mas continua onerando as vendas da maconha medicinal e dos produtos derivados da erva.

As receitas coletadas com a venda da cannabis medicinal e no varejo no estado do Colorado são depositadas em dois fundos diferentes:

- i. Fundo “*Building Excellent Schools Today*” (BEST): os primeiros US\$40 milhões anuais coletados a partir do imposto especial de consumo são aplicados neste fundo, que é utilizado para renovar ou relocar escolas públicas em estado de deterioração. O programa prioriza os financiamentos com base em questões como remoção de amianto, violações do código de construção, superlotação e má qualidade do ar nas escolas do Colorado (Silbaugh, 2016).
- ii. “*Marijuana Tax Cash Fund*” (MCTF): Financiado a partir das receitas obtidas com os impostos de venda estadual e 85% das receitas advindas do imposto especial de venda. As receitas aplicadas neste fundo devem, por lei, ser aplicadas no ano seguinte ao que foram coletadas nos setores de saúde, educação para a saúde, programas de prevenção e tratamento de abuso de substâncias e aplicação da lei. A aplicação destes recursos para qualquer outra finalidade requer mudanças na lei (Silbaugh, 2016).

Assim, três impostos estaduais são aplicados sobre as vendas de cannabis e seus produtos derivados, com regimes diferenciados para os consumos medicinal e recreativo (varejo), que por sua vez são aplicados em fundos voltados à melhoria do sistema educacional do Colorado, além dos montantes transferidos para os governos locais e apropriados pelos departamentos de agricultura, educação, serviços, transporte, segurança pública, entre outros. A tabela abaixo resume o funcionamento do sistema tributário do setor da cannabis no Colorado do início da sua implementação até julho de 2017:

**Tabela 3: Impostos estaduais sobre a venda de cannabis medicinal e recreativa até julho de 2017**

Imposto	Cannabis Medicinal	Cannabis varejo	Aplicações das receitas
Imposto de venda estadual (2,9%)	X	X	Fundo MCTF
Imposto especial de venda (10%)		X	85% fundo MCT; 15% para governos locais
Imposto especial de consumo (15%)		X	Primeiros US\$40 mi para o fundo BEST; excesso para o “Public School Fund”

**Fonte: Silbaugh, 2016, p. 1**

Com as mudanças aplicadas em julho de 2017, os impostos passam a incidir da seguinte maneira:

**Tabela 4: Impostos estaduais sobre a venda de cannabis medicinal e recreativa após julho de 2017**

Imposto	Cannabis Medicinal	Cannabis varejo	Aplicações das receitas
Imposto de venda estadual (2,9%)	X		Fundo MCTF
Imposto especial de venda (15%)		X	85% fundo MCT; 15% para governos locais
Imposto especial de consumo (15%)		X	Primeiros US\$40 mi para o fundo BEST; excesso para o “Public School Fund”

**Fonte: Elaborado a partir de informações coletadas na página do Colorado Department of Revenue<sup>10</sup>**

### **III.3 Impactos Econômicos**

#### **III.3.1 O mercado da cannabis em perspectiva**

Em recente estudo publicado pelo *Marijuana Policy Group* (MPG), foi formado o primeiro modelo de impacto econômico da cannabis. O modelo tem o objetivo de auxiliar eleitores, legisladores e reguladores do mercado a compreender a maneira que a legalização da maconha impacta a economia em termos de renda, produto, emprego e receita tributária (Light et al, 2016).

<sup>10</sup> “Retail Marijuana Sales Tax Changes Fact Sheet”. Colorado Department of Revenue. Disponível em <<https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/2017JulySB267.pdf>>. Acesso em 25/07/2017

O modelo do MPG divide a indústria da cannabis em três segmentos: cultivo, varejo e industrial. Cada um desses segmentos apresenta uma função de produção única, com seus insumos, produtos e vínculos diferentes com a economia. Esses segmentos são integrados à estrutura de produção e consumo do estado do Colorado e, com isso, é possível calcular como os gastos relacionados à cannabis impactam a economia local. De acordo com o cálculo dos autores, o valor do impacto econômico da cannabis teria atingido US\$2,39 bilhões no ano de 2015, com a criação de mais de 18.000 postos de trabalho em tempo integral e uma receita de vendas de US\$996 milhões (Light et al, 2016).

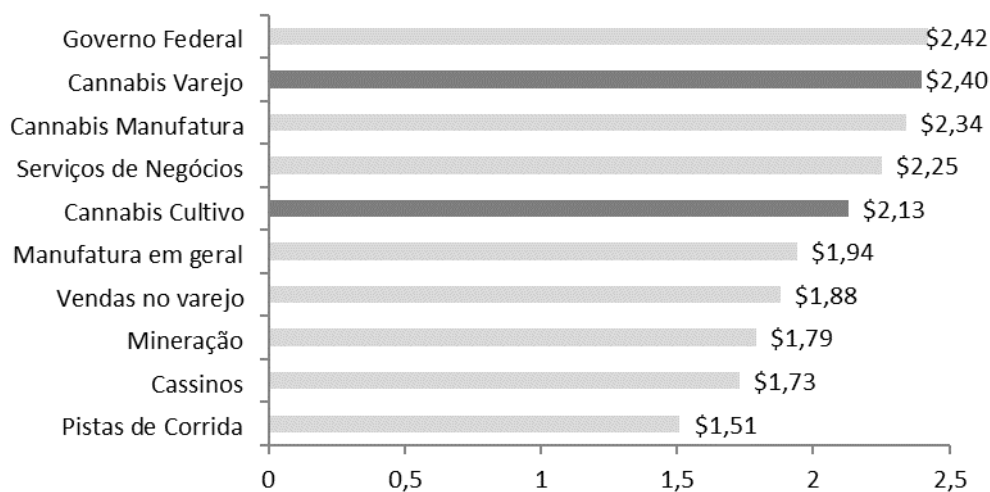
Ainda, segundo os autores, o fato da cannabis ter sido legalizada pelo Colorado em um país em que a droga é ilegal faz com que toda renda e emprego da indústria da cannabis fique “confinada” no estado:

“O controle estatal da cannabis cria uma indústria altamente localizada. Quase todos os gastos com maconha circulam para trabalhadores e empresas dentro do estado. Como resultado, a indústria de maconha gera mais produção local e emprego por dólar gasto do que quase qualquer outro setor do Colorado. Apenas os gastos com programas governamentais geram mais empregos e produção por dólar gasto.” (Light et al, 2016, p. 2)

O gráfico a seguir, formulado pelo MPG, mostra o impacto econômico relativo de cada US\$1,00 gastos em um grupo de grandes indústrias do Colorado, com destaque para a performance das atividades relacionadas à cannabis quando comparadas a atividades econômicas mais tradicionais. Segundo o MPG, entre os montantes gastos por consumidores e investidos por empresários em seus cultivos, lojas no varejo e operações industriais, as atividades relacionadas à cannabis estão produzindo um impacto econômico maior do que praticamente qualquer outro empreendimento em uma base de dólar por dólar. Cada dólar gasto na indústria altamente localizada do Colorado gera entre US\$ 2,13 (cultivo) e US\$ 2,40 (varejo) em termos de atividade econômica, ficando atrás apenas dos gastos do governo federal (Light et al, 2016).

**Figura 6: Impacto econômico dos gastos para grandes indústrias do Colorado**

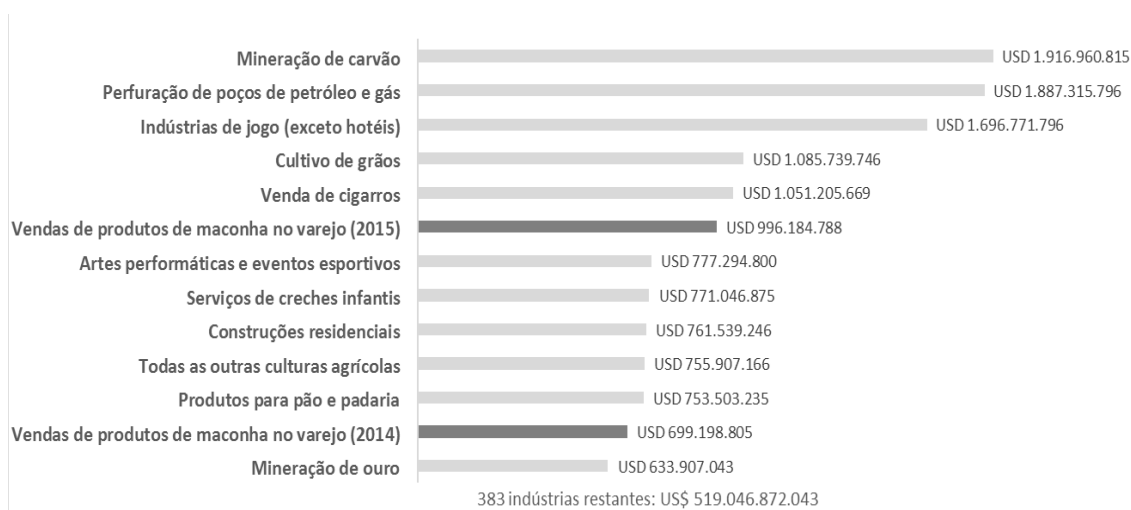
Para cada US\$1,00 gasto em:



**Fonte: Light et al, 2016, p. 2**

Outra análise interessante desenvolvida pelo MPG diz respeito ao tamanho do mercado de vendas da cannabis no varejo quando comparado a outras indústrias selecionadas do Colorado. Segundo essa análise, a indústria da cannabis legal já seria maior do que uma série de indústrias tradicionais do estado: em 2014, ultrapassa a mineração de ouro; o valor das vendas no varejo de 2015, já foi maior que os segmentos de artes performáticas e eventos esportivos do ano anterior, fora outras atividades tradicionais como a panificação. O tamanho do mercado do varejo ainda foi menor que outras atividades como a mineração e jogos de azar. De acordo com o estudo do MPG, a indústria da cannabis ultrapassaria mais alguns desses segmentos tradicionais até 2020. Essa análise está presente no gráfico a seguir:

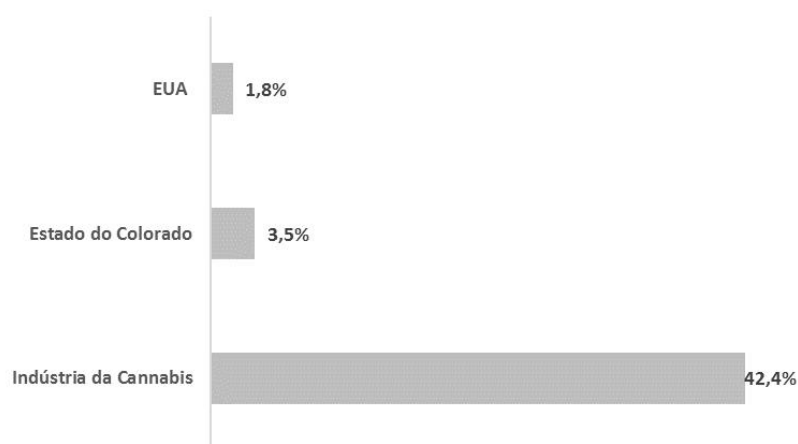
**Figura 7: Tamanho do mercado para indústrias selecionadas do Colorado (2014)**



**Fonte: Light et al, 2016, p. 5**

O mercado da cannabis também chama atenção devido à sua elevada taxa de crescimento, a mais acelerada do Colorado. Enquanto a economia do estado cresceu a uma taxa de 3,5% em 2014 – o dobro da média dos EUA – as vendas de maconha cresceram 42,4%. É importante ressaltar, entretanto, que esse crescimento não é proveniente de uma maior demanda pela droga, e sim da transferência da demanda dos mercados negro e “cinza”<sup>11</sup> em direção aos fornecedores licenciados pelo estado. Segundo o estudo do MPG, desses 42,4% de crescimento, 36,2% viriam da redução do mercado negro. Em 2014, as vendas do mercado regulado representaram aproximadamente 59% do total (Light et al, 2016).

**Figura 8: Taxas de crescimento dos EUA, Colorado e Indústria da Cannabis (2014)**



**Fonte: Light et al, 2016, p. 6**

<sup>11</sup> O mercado “cinza” é representado pelos cuidadores (*caregivers*) que podem cultivar a cannabis legalmente para os seus pacientes, mas não são considerados parte do mercado legal. Essa oferta representou 26% do total em 2014.



O mercado da cannabis legal do Colorado cresceu substancialmente em seus primeiros anos de existência, mas logo deve atingir a maturidade. O MPG projeta que, até o ano de 2020, o mercado atinja seu ponto de saturação e passe a crescer a uma taxa moderada de 2% a 3% ao ano (Light et al, 2016). O crescimento acelerado observado nos últimos anos teria sido fruto de uma combinação de três fatores: (i) a transferência da demanda para o mercado legal; (ii) o crescimento da demanda por visitantes; (iii) o crescimento de longo-prazo da demanda entre residentes do Colorado.

Outro fator que merece atenção no mercado da cannabis é a queda de preços observada desde o surgimento do mercado legal. Entre 2014 e 2015, o preço por “flor” diminuiu 8,9%, o que teria sido provocado pela maior competição e economias de escala no mercado. Segundo o MPG, a queda nos preços deve continuar a uma taxa de 7,4% até 2020. Isso coloca uma pressão para baixo no valor do mercado total da cannabis, que depende do volume vendido da erva e do seu preço. Por esse motivo, o MPG calcula que as vendas reguladas atinjam US\$1,519 bilhões de dólares, contra US\$1,640 assumindo preços constantes (Light et al, 2016).

### **III.3.2 Abertura de novos negócios e impactos em outros setores**

Os empreendimentos do mercado da cannabis são separados em dois segmentos segundo o fim do consumo, com licenças diferenciadas para os usos medicinal e recreativo. Além disso, há seis atividades distintas<sup>12</sup>:

- (i) Cultivo: empreendimento que cultiva e realiza a colheita de plantas de cannabis. Essas empresas têm a obrigação de rastrear a cannabis cultivada desde a semente ou muda até a venda no atacado, providenciar amostras das plantas aos laboratórios que realizam testes específicos para o setor e provar que pagaram todos os impostos aplicáveis antes de efetuar qualquer venda. Além disso, o governo proíbe o consumo de cannabis em qualquer estabelecimento de cultivo<sup>13</sup>;
- (ii) Venda no varejo: dividido entre centros de cannabis medicinal e lojas do segmento recreativo, são os empreendimentos em que indivíduos maiores de 21 anos podem adquirir cannabis;
- (iii) Segmento industrial: instalações que fabricam produtos comestíveis e não comestíveis e concentrados de cannabis segundo uma série de especificações. As embalagens, por

---

<sup>12</sup> Critérios para Aplicantes de Licenças de Negócios. Presente em <<https://www.colorado.gov/pacific/enforcement/business-license-applicants-retail-marijuana-2>> . Acesso em 10/08/2017

<sup>13</sup> Estatuto de ocupações do Governo do Colorado. Presente em <<http://codes.findlaw.com/co/title-12-professions-and-occupations/co-rev-st-sect-12-43-4-403.html>> . Acesso em 20/08/2017

exemplo, são consideradas “uma questão de preocupação estadual” e devem ser à prova da abertura por crianças, enquanto os produtos comestíveis não podem conter mais de 100 miligramas do princípio ativo da cannabis, o THC;

- (iv) Estabelecimentos de testes: realizam testes e pesquisas sobre cannabis e cânhamo, com autorização para desenvolver e testar novos produtos. Para garantir a qualidade da cannabis do estado, são realizados testes de potência e homogeneidade, contaminação com solventes residuais e contaminação microbiana.
- (v) Operadores: licença especial para pessoas que fornecem serviços operacionais profissionais a uma ou mais empresas registradas no varejo ou segmento medicinal e que, para isso, podem vir a receber uma parte dos lucros como compensação
- (vi) Transporte: empresas que fornecem os serviços de logística, distribuição e armazenamento de cannabis e produtos relacionados. A partir de 1 de julho de 2017, o Governo do Colorado passou a exigir uma licença especial para profissionais que transportem cannabis, mas não demanda uma licença adicional para entidades do mercado regulado que distribuam seus produtos sem o auxílio de terceiros. Por esse motivo, ainda há um número pequeno de empresas de transporte registradas: apenas uma no segmento recreativo e uma no medicinal

Segundo dados divulgados pelo *Department of Revenue* do Colorado, essas atividades apresentaram os seguintes números de licenças emitidas até 1 de agosto de 2017:

**Tabela 5: Número de licenças por segmento da indústria da cannabis no Colorado**

Atividade	Segmento		Total
	Medicinal	Recreativo	
Cultivo	759	699	<b>1458</b>
Varejo	507	498	<b>1005</b>
Indústria	255	273	<b>528</b>
Testes	14	13	<b>27</b>
Operadores	4	5	<b>9</b>
Transporte	1	1	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>1540</b>	<b>1489</b>	<b>3029</b>

**Fonte: Elaborado a partir de dados coletados na página do Colorado Department of Revenue**

O número de licenças emitidas não pode ser confundido com o número preciso de estabelecimentos abertos, já que em algumas circunstâncias as mesmas empresas podem atuar

em mais de um segmento ou atividade. As empresas que realizam testes para a cannabis medicinal e recreativa, por exemplo, são as mesmas, mas precisam de licenças diferenciadas para operar com cada tipo de cannabis. Um produtor de derivados ou concentrados pode cultivar suas próprias plantas, também com uma licença distinta. Por outro lado, indivíduos que atuem no segmento de testes não podem atuar em nenhuma das outras atividades da indústria.

A abertura de novos negócios relacionados à cannabis provocou efeitos positivos em uma série de outras indústrias, beneficiando o estado como um todo. Espaços para armazenamento que antigamente eram subutilizados agora são altamente demandados pelas atividades de cultivo e manufatura. Houve também uma pressão adicional nos segmentos imobiliário, de construção e outros serviços relacionados a partir do aluguel de espaços para as lojas, galpões de cultivo e fábricas para o segmento industrial. Como os espaços para cultivo e indústria geralmente precisam de adaptações, isso gerou demanda para empreiteiras que transformam os espaços em estufas, fábricas e armazéns especializados (Light et al, 2016). A figura abaixo retrata a abertura das categorias de gastos das três principais atividades da indústria de cannabis:

**Figura 9: Padrões aproximados de gastos das empresas da indústria da cannabis por segmento**



**Fonte: Light et al, 2016, p. 4**

Ao se analisar a abertura dos gastos de cada segmento da indústria, é possível identificar alguns outros segmentos que podem ter sido beneficiados pela criação do novo setor. Além da compra do produto em si, do aluguel de espaços e gastos com eletricidade, a indústria da cannabis demanda serviços de segurança, *compliance* e sistemas de tecnologia da informação, fertilizantes, pesticidas e outros insumos agrícolas, produtos alimentares, insumos químicos, e serviços de mecânica, aquecimento, ventilação e ar-condicionado.

Segundo o MPG, o setor de segurança teria sido um dos mais beneficiados pela legalização. Essa atividade é necessária para proteger as plantações e o dinheiro envolvido nos negócios – dada a ilegalidade a nível federal, o negócio da cannabis no Colorado funciona somente à base de papel-moeda, sem o envolvimento de instituições bancárias, o que demanda segurança adicional. Ainda, com a maturação do segmento, que se tornou mais estruturado, organizado e competitivo, passou a existir toda uma classe de advogados e consultores especializados em cannabis, além de lobistas que agem para derrubar alguns regulamentos e promover outros (Light et al, 2016). Por fim, há químicos que realizam testes mandatórios para a indústria, já que as empresas nos três segmentos são obrigadas a realizar testes de potência e segurança do produto, verificando a presença de resíduos de pesticidas e outros químicos potencialmente danosos à saúde. Segundo o MPG, também houve impacto substancial no setor de embalagens do Colorado<sup>14</sup>.

Outro aspecto importante de se ressaltar sobre os novos empreendimentos da indústria da cannabis é que, até os dias de hoje, ainda não surgiu nenhuma grande cadeia de empreendimentos, sendo a maior parte dos negócios pequenos e com donos sem laços com grandes empresas. Ainda, se a partir da abertura das redes de varejo a compra da cannabis foi facilitada, o consumo da erva ainda é dificultado pela rigorosa legislação antitabagismo do Colorado. O consumo de cannabis em espaços públicos continua proibido, tanto com o fumo quanto na forma comestível. Há clubes de cannabis em que o consumo é permitido, e vem surgindo um movimento de hotéis que permite o fumo de cannabis e tabaco em 25% dos seus quartos no Colorado.<sup>15</sup>

### **III.3.3 Geração de empregos**

Cada segmento da indústria da cannabis apresenta um perfil de empregos diferentes, exigindo uma gama de profissionais única. As lojas do varejo contratam vendedores e funcionários de back-office que realizam entrada de dados e outras atividades administrativas. Já os cultivadores empregam “aparadores” que extraem manualmente as folhas da planta, separando-as dos frutos, além de agrônomos e funcionários de back-office. Nos empreendimentos industriais, há a contratação de “chefs” especializados em produtos

---

<sup>14</sup> “Dozens of industries could see boost from legalized marijuana”. Disponível em <<https://www.bostonglobe.com/metro/2017/03/26/dozens-industries-could-see-boost-from-legalized-marijuana/GONBCCAx9kuECPfKlaLHQN/story.html>>. Acesso em 20/08/2017

<sup>15</sup> “Colorado’s new cannabis laws make it a top pot for pot tourism”. Disponível em <<https://www.theguardian.com/travel/2014/oct/16/colorado-cannabis-laws-pot-smoking-tourism>>. Acesso em 20/07/2017

comestíveis e pessoal de fábrica, além de operadores de máquinas para a produção de concentrados de cannabis (Light et al, 2016).

O mercado de trabalho da indústria da cannabis do Colorado é altamente regulado. Para ser empregado na indústria, é necessário obter uma licença ocupacional, documento que já é emitido pelo Governo do estado desde maio de 2011 e é válido por dois anos. Para obter a licença, é necessário o cumprimento de uma série de pré-requisitos:

- (i) Não ter sido condenado pelo cultivo, posse ou distribuição de substâncias ilegais nos últimos 10 anos, segundo leis estaduais ou federais;
- (ii) Não ter cumprido nenhuma sentença, por qualquer crime, nos últimos 5 anos, mesmo que tenha sido em liberdade condicional;
- (iii) Não ser um médico licenciado (*physician*) que faz recomendações de remédios a pacientes;
- (iv) Não ter tido a sua autoridade como cuidador primário<sup>16</sup> revogada pela Agência Estadual de Saúde;
- (v) Ter pelo menos 21 anos;
- (vi) Não ser cônjuge ou filho de qualquer pessoa empregada no *Colorado Marijuana Enforcement Division*<sup>17</sup>;
- (vii) Não ser procurador, policial, xerife, vice xerife, funcionário que cuide do licenciamento da indústria da cannabis no Colorado ou qualquer outra autoridade relacionada à indústria local ou estadual

O número de licenças ocupacionais emitidas é publicado anualmente pela *Marijuana Enforcement Division* (MED). Porém, uma licença ativa não necessariamente corresponde a uma posição de emprego em tempo integral. Segundo o MPG, haveria mais licenças emitidas do que ocupações devido à presença de trabalhadores em meio período, indivíduos em transição entre dois empregos que se inserem na indústria e de consultores, investidores e gerentes especializados que trabalham em uma base irregular de horas de serviço (Light et al, 2016).

Segundo cálculo da instituição, cada licença emitida corresponderia a 0,47 posições em tempo integral criadas, ou uma posição criada a cada 2,14 licenças. Isso teria representado a

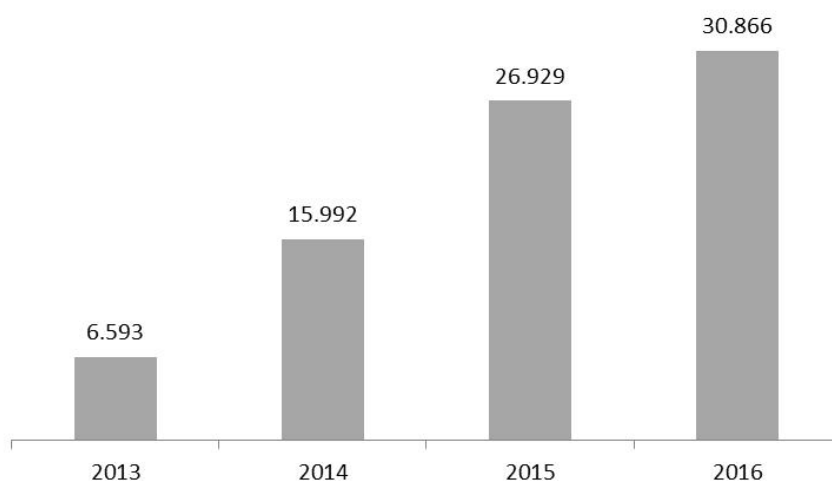
---

<sup>16</sup> Pacientes de maconha medicinal podem designar “cuidadores primários” (*caregivers*) como parte de sua aplicação no programa. O papel desses indivíduos é gerenciar o bem-estar dos pacientes. Eles devem ter pelo menos 18 anos e não necessitam formação médica.

<sup>17</sup> Divisão do Governo do Colorado cuja missão é regular a indústria da maconha promovendo a segurança pública e reduzindo os danos públicos

criação de 12.584 empregos em tempo integral em 2015 (Light et al, 2016). O gráfico abaixo demonstra a evolução no número de licenças ocupacionais ativas desde 2013:

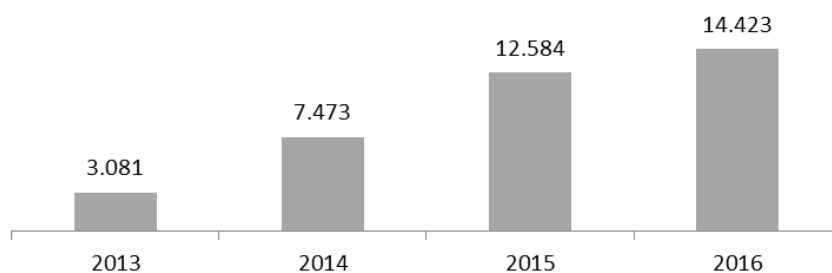
**Figura 10: Número de licenças ocupacionais ativas ao final do ano, 2013-2016**



**Fonte: Formulado a partir de dados coletados no boletim da MED de 2014 a 2016<sup>18</sup>**

Com base no índice criado por Light et al (2016), as quantidades de licenças divulgadas pelo MED corresponderiam aos seguintes números de posições em tempo integral entre 2013 e 2016:

**Figura 11: Estimativa de postos de trabalho em tempo integral na indústria da cannabis legal, 2013-2016**



**Fonte: Formulado a partir de dados coletados no boletim da MED de 2014 a 2016**

<sup>18</sup> Disponíveis em:

<[https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/2014%20MED%20Annual%20Report\\_1.pdf](https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/2014%20MED%20Annual%20Report_1.pdf)>;  
<[https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/2015%20Annual%20Update%20FINAL%2009262016\\_1.pdf](https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/2015%20Annual%20Update%20FINAL%2009262016_1.pdf)> e <[https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/2016%20MED%20Annual%20Report\\_Final.pdf](https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/2016%20MED%20Annual%20Report_Final.pdf)>.  
Acesso em 20/08/2017

Além dos empregos gerados diretamente na indústria da cannabis, houve ainda 5.414 posições em tempo integral criadas a partir da legalização no Colorado. Essas posições teriam sido criadas pela demanda por bens e serviços intermediários da cadeia de valor da cannabis. Isso incluiria seguranças, agentes imobiliários, especialistas em construção, ar-condicionado e ventilação, serviços de consultoria legal e de negócios, entre outros. Assim, em 2015, a indústria da cannabis teria sido responsável por 18.005 posições em tempo integral (Light et al, 2016).

A tabela abaixo mostra as dez cidades do Colorado com o maior número de licenças ativas para empreendimentos da indústria em agosto de 2017. Apesar do número de licenças e não representar a quantidade precisa de empresas atuantes no mercado da cannabis, é uma boa aproximação:

**Tabela 6: Número de licenças ativas em 1 de agosto de 2017 por cidade, cannabis medicinal e recreativa**

Cidade	Medicinal	Recreacional	Total
Denver	690	527	1217
Colorado Springs	365		365
Boulder	64	99	163
Pueblo	38	110	148
Pueblo West	28	59	87
Trinidad	20	51	71
Aurora	1	67	68
Fort Collins	32	27	59
Durango	14	24	38
Steamboat Springs	14	15	29
Outras (115)	274	510	784
<b>Total</b>	<b>1540</b>	<b>1489</b>	<b>3029</b>

**Fonte: Elaborado a partir de dados coletados na página do Governo do Colorado<sup>19</sup>**

A região que mais se beneficiou com as possibilidades geradas pela inauguração da indústria da cannabis é Front Range, no centro do estado, da qual as cidades de Denver, Colorado Springs, Boulder e Pueblo fazem parte. A região montanhosa ficou conhecida como o “Vale do Silício do Colorado” por ter vivenciado o surgimento de um pulsante segmento de negócios que envolve as atividades de cultivo, vendas, manufatura e testes de cannabis, até mesmo com incubadoras exclusivas para a cannabis (Light et al, 2016). O exemplo da cidade de Pueblo é bastante significativo: a localidade, que tem aproximadamente 110.000 habitantes,

<sup>19</sup> Disponível em < <https://www.colorado.gov/pacific/enforcement/med-licensed-facilities>>. Acesso em 20/08/2017

se tornou um verdadeiro “hub” para os empreendimentos da indústria da cannabis, e a partir da legalização, 40% de todas as licenças de construção emitidas no município foram atribuídas à indústria<sup>20</sup>.

### **III.3.4 Segurança pública**

Além de gerar mais empregos, a legalização da cannabis fez com que o número de prisões relacionadas à erva diminuísse no Colorado, caindo 46% entre 2012 e 2014, de 12.894 a 7.004 casos registrados entre os crimes de posse, venda, produção, contrabando ou outros não-especificados. Apesar de ter sido legalizada, a cannabis ainda passa pela restrita legislação antifumo do Colorado, sendo o consumo em espaços públicos estritamente vedado. Essa prática foi responsável, em média, por 79% dos crimes entre 2012 e 2014<sup>21</sup>.

As prisões por posse, que representavam a maior parte dos casos antes da legalização, praticamente diminuíram à metade, enquanto as relacionadas à venda caíram 24%. As duas principais razões por trás da continuidade da ocorrência de prisões por posse, ainda que menores que antes da legalização, são a ilegalidade do consumo em público e por menores de 21 anos, que são apreendidos pela polícia. Em termos do número total de prisões no estado, a cannabis foi responsável por 6% em 2012 e 3% em 2014 (Drug Policy Alliance, 2016).

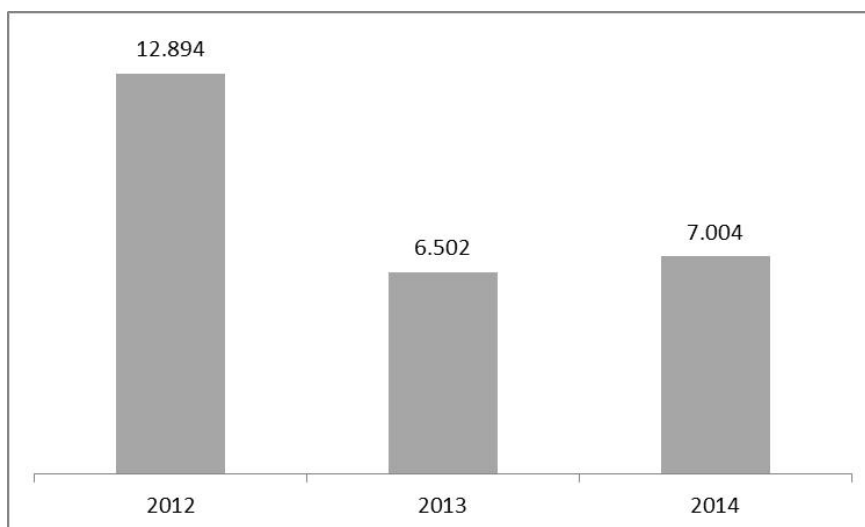
---

<sup>20</sup> “Dozens of industries could see boost from legalized marijuana”. Disponível em <<https://www.bostonglobe.com/metro/2017/03/26/dozens-industries-could-see-boost-from-legalized-marijuana/GONBCCAx9kuECPfKlaLHQN/story.html>>. Acesso em 20/08/2017

<sup>21</sup> “Marijuana Legalization in Colorado: Early Findings”. Departamento de Segurança Pública do Colorado. Disponível em <<http://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2016-SB13-283-Rpt.pdf>>. Acesso em 20/08/2017



**Figura 12: Número de prisões relacionadas à cannabis no Colorado, 2012-2014**



**Fonte: Elaborado com base em dados divulgados pelo Governo do Colorado<sup>22</sup>.**

### III.3.5 Receita tributária

Com as vendas de cannabis beirando US\$ 1 bilhão no ano de 2015, a receita do imposto especial de consumo do setor foi a segunda maior do Colorado, ficando atrás apenas do cigarro. O valor arrecadado pela cannabis representou o triplo do que foi arrecadado pelo estado com vendas de álcool no período, e 14% maior do que com cassinos (Light et al, 2016). Porém, vale ressaltar que os impostos aplicados sobre as vendas de álcool no Colorado estão entre os mais baixos dos EUA, sendo a taxa da cerveja a terceira mais baixa do país<sup>23</sup>. Segundo projeção do MPG, com as contínuas quedas nas vendas de cigarros nos EUA, as receitas tributárias provenientes da cannabis ultrapassariam as do tabaco até o ano de 2020.

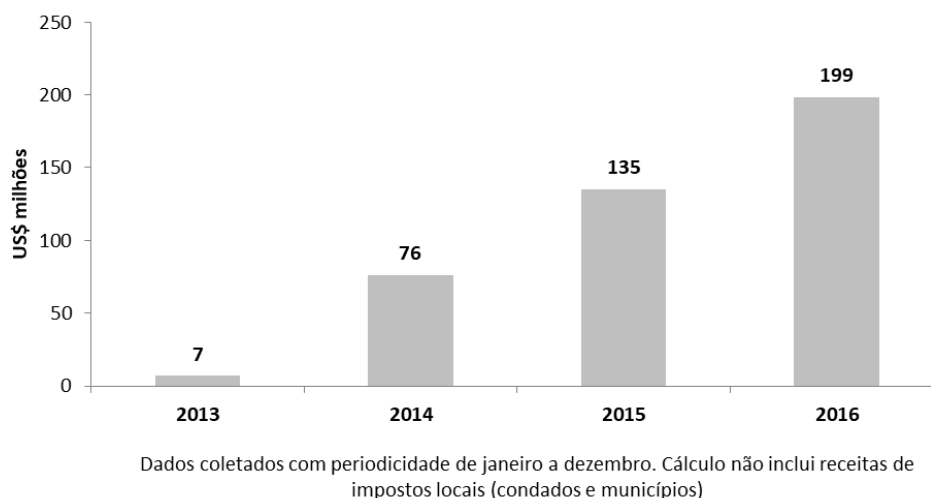
O gráfico abaixo mostra a evolução das receitas tributárias da cannabis no Colorado de 2013 a 2016. Ele foi formulado a partir de dados mensais de arrecadação fiscal coletados na página do Governo, na seção “*Marijuana Tax Data*”. Como esses dados têm defasagem de um mês, foram considerados os valores recolhidos (e não remetidos) a cada mês. Os valores do mês de janeiro, por exemplo, são referentes às vendas ocorridas no mesmo mês, apesar de terem sido remetidos em fevereiro. Ainda, os dados são diferentes dos presentes em alguns estudos

<sup>22</sup> “Marijuana Legalization in Colorado: Early Findings”. Departamento de Segurança Pública do Colorado. Disponível em < <http://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2016-SB13-283-Rpt.pdf>>. Acesso em 20/08/2017

<sup>23</sup> Denver Post: Why pot taxes can’t solve Colorado’s budget problem. Presente em <<http://www.denverpost.com/2016/08/12/why-pot-taxes-cant-solve-colorados-budget-problems/>>. Acesso em 10/08/2017

por considerarem o ano corrido, de janeiro a dezembro, e não o calendário fiscal dos EUA, que se inicia no meio do ano.

**Figura 13: Receita tributária de taxas e impostos da cannabis no Colorado, 2013-2016**



**Fonte: Elaborado a partir de dados coletados na página do Governo do Colorado<sup>24</sup>**

No ano de 2013, foram recolhidos os primeiros recursos tributários advindos da indústria da cannabis no Colorado. Nesse primeiro momento, a tímida receita de US\$7 milhões foi proveniente das primeiras aplicações de empreendedores que começariam a atuar nos anos seguintes como cultivadores, vendedores da erva em estabelecimentos no varejo ou como industriais. Em 2014, os montantes arrecadados crescem mais de dez vezes e ultrapassam US\$ 76 milhões. Já em 2016, ano em que o valor das vendas superou a marca de US\$ 1 bilhão<sup>25</sup>, o montante arrecadado pelo estado quase alcança os US\$ 200 milhões. Conforme visto na seção III.2 do presente trabalho, esses recursos são utilizados para financiar a regulação do setor, a construção e reparação de escolas públicas e os programas de prevenção ao consumo de drogas no estado, além de transferidos para os governos locais.

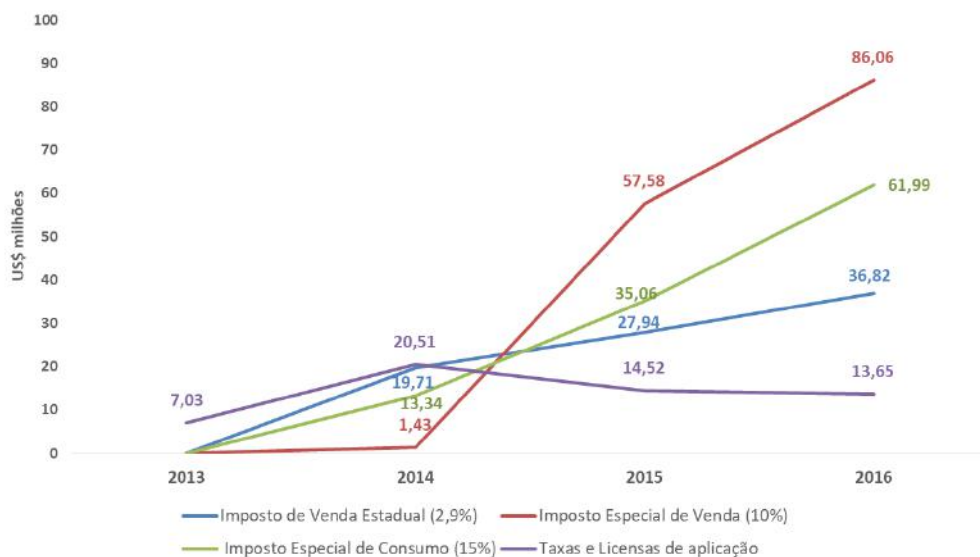
Em 2014, as receitas de licenças e aplicações para novos negócios chegaram ao seu valor recorde, com mais de US\$20 milhões. Porém, a partir de 2015, a maior fonte de receitas tributárias deixa de ser a taxa aplicada sobre a abertura de novos negócios e se torna o imposto especial de 10%, que incide sobre as vendas de cannabis e produtos derivados no varejo. O

<sup>24</sup> Dados disponíveis em <<https://www.colorado.gov/pacific/revenue/colorado-marijuana-tax-data>>. Acesso em 13/08/2017

<sup>25</sup> Market Watch: Marijuana tax revenue hit US\$200 million in Colorado as sales pass US\$1 billion. Disponível em <<http://www.marketwatch.com/story/marijuana-tax-revenue-hit-200-million-in-colorado-as-sales-pass-1-billion-2017-02-10>>. Acesso em 20/08/2017

gráfico abaixo relata as receitas tributárias anuais desde a legalização da cannabis até 2016, segundo as taxas aplicadas no setor:

**Figura 14: Receita tributária anual por taxas e impostos da cannabis no Colorado, 2013-2016**



**Fonte: Elaborado a partir de informações coletadas na página do Governo do Colorado<sup>26</sup>**

Segundo o MPG, as receitas tributárias da cannabis vêm crescendo mais do que qualquer outro setor no Colorado (Light et al, 2016). Espera-se que essa dinâmica de crescimento se mantenha até 2020, enquanto os consumidores migram continuamente dos mercados ilegais em direção às vendas reguladas e devidamente taxadas pelo estado e autoridades locais. Porém, como as taxas são baseadas no preço médio da droga, que vem diminuindo com o aumento do número de players no mercado e com a realização de economias de escala, isso deve prejudicar a arrecadação fiscal no longo prazo.

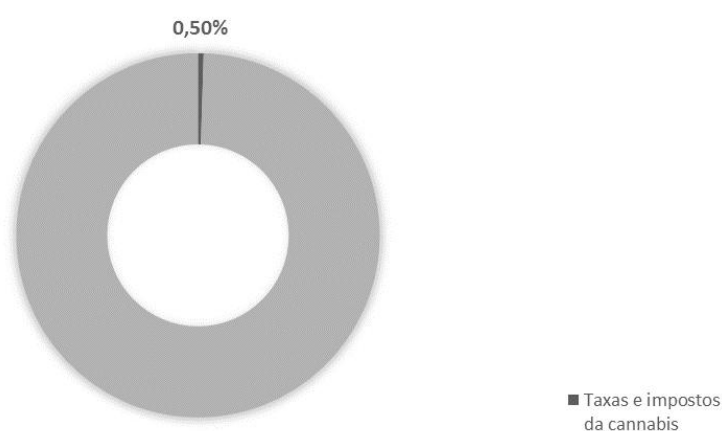
Apesar dos montantes arrecadados serem bastante significativos, é necessário colocá-los em perspectiva em relação ao total arrecadado com taxas e impostos no Colorado para se ter uma noção do real impacto fiscal da criação do novo setor. Ao contrário do que alguns acreditam, a indústria da cannabis legal não é capaz, por si só, de resolver todos os problemas fiscais do Colorado.

Os sistemas de receitas dos estados do EUA são um tripé formado por impostos sobre renda, propriedade de imóveis e vendas de bens e serviços. O fundo geral do estado do

<sup>26</sup> Dados disponíveis em <<https://www.colorado.gov/pacific/revenue/colorado-marijuana-tax-data>>. Acesso em 13/08/2017

Colorado, em que as receitas arrecadadas com impostos são aplicadas, apresentou um montante de US\$9,7 bilhões em 2014. Esse fundo é utilizado para financiar o funcionamento de escolas, prisões, ensino superior e uma parte do setor de saúde, entre outras coisas. Portanto, as receitas de cannabis não realizam “milagres fiscais”, mas vêm sendo aplicadas com sucesso em áreas escolhidas pelos eleitores do Colorado, como a construção de escolas, que recebe os primeiros US\$40 milhões dos impostos especiais de consumo todo os anos. Para ilustrar a representatividade fiscal da cannabis, o gráfico abaixo mostra a porcentagem das receitas advindas da venda de cannabis em relação ao restante das receitas fiscais do estado em 2016:

**Figura 15: Proporção das receitas advindas da venda de cannabis no orçamento do estado do Colorado, 2016**



Fonte: Rocky Mountain HIDTA, 2016, p. 140

### III.3.6 Cannabis Legalizada e atividade bancária

Um detalhe relevante que não poderia deixar de ser mencionado no presente trabalho é que todos os negócios que envolvem a cannabis nos EUA, tanto no Colorado quanto em outros estados, operam quase exclusivamente à base de papel-moeda. A manutenção da ilegalidade da erva a nível da legislação federal, esfera que regula a atividade bancária, acaba restringindo o acesso aos serviços bancários por parte de empresas da indústria da cannabis, pois inibe os bancos de aceitarem recursos provenientes de negócios que envolvam a cannabis. Apesar do Governo Federal dos EUA ter emitido declarações em que afirma permitir as transações financeiras que envolvam a erva sem sanções para os bancos, ainda são raras as instituições bancárias que permitem a abertura de contas por parte de empresas da indústria da cannabis (Light et al, 2014).

O entrave bancário gera uma série de dificuldades não só para os empreendedores da indústria, mas também para os Governos dos estados que legalizaram a erva. O fato das receitas estarem sob a forma de papel moeda dificulta o rastreamento das finanças das empresas e, conseqüentemente, o monitoramento de sua situação fiscal pelo estado. Ainda, o uso de papel-moeda facilita a evasão fiscal, gerando uma necessidade de monitoramento maior no setor da cannabis. Os empreendedores, na maior parte das vezes impedidos de abrir contas para seus negócios ou mesmo de efetuar vendas a partir de cartões de débito e crédito, acabam juntando grandes montantes de dinheiro diariamente e, com isso, se tornam alvos do crime organizado. Conforme visto na seção III.3.3, esse foi um dos motivos do “boom” no setor de segurança do Colorado.

Para contornar esse problema, algumas cooperativas de crédito e bancos menores dos EUA vêm oferecendo a abertura de contas com serviços mais limitados para os agentes da indústria da cannabis. Esses serviços envolveriam principalmente depósitos para os empregados e transferências para o pagamento de impostos para o estado. Segundo o representante democrata Ed Perlmutter, aproximadamente 40% dos negócios que envolvem cannabis no Colorado não contavam com nenhum tipo de serviço bancário até março de 2016<sup>27</sup>. O representante do congresso espera reverter essa situação a partir da passagem do “Secure and Fair Enforcement Banking Act”, <sup>28</sup>uma legislação que permitiria que os bancos prestassem serviços à indústria da cannabis sem o medo da retaliação do Governo Federal. Essa é a terceira tentativa de passagem de legislação similar, mas ainda não existe uma definição sobre a sua aprovação no congresso.

---

<sup>27</sup> Why Legal Marijuana Businesss are Still Cash-Only. Disponível em

<<http://www.governing.com/topics/finance/sl-marijuana-businesses.html>>. Acesso em 03/09/2017

<sup>28</sup> Bipartisan group of senators introduces legislation to provide access to banking services for legal cannabis businesses. Presente em <<https://www.merkley.senate.gov/news/press-releases/bipartisan-group-of-senators-introduces-legislation-to-provide-access-to-banking-services-for-legal-cannabis-businesses.>> Acesso em 05/09/2017

## CONCLUSÃO

Os EUA possuem uma estrutura política diferenciada, cujo desenvolvimento está assentado em fatores históricos que remetem à época da colonização do país pela Inglaterra. Com os constantes ataques da Coroa, que passou a exigir impostos cada vez mais onerosos, treze colônias independentes e com costumes, cultura e condições sócio econômicas completamente diferentes enxergaram na união, inicialmente como confederação e em seguida como federação, como o único caminho para garantir que a sua independência fosse respeitada pela Coroa. Com isso, o sistema político dos EUA foi estruturado de uma maneira que possibilita uma maior independência legislativa das autoridades estaduais em relação à federal.

O federalismo dos EUA permite que os estados legislem sobre temas como o aborto, pena de morte, porte de armas e a legalização de drogas. Isso viabiliza a ocorrência de fenômenos como o da legalização da cannabis no Colorado, objeto de estudo do presente trabalho. É importante ressaltar, porém, que existe a cláusula de supremacia, que confere, na presença de conflitos, status de superioridade às leis federais em relação às estaduais. Isso pode provocar uma série de dificuldades aos estados que busquem a aprovação de leis que contrariem aquelas promulgadas pela esfera federal, o que também vem ocorrendo durante a experiência pioneira do Colorado com a cannabis.

Ao longo do século XX, uma das mais importantes commodities da era colonial dos EUA e a droga há mais tempo consumida pela humanidade, a cannabis, foi progressivamente criminalizada e seus consumidores marginalizados pela sociedade, inicialmente nos EUA e logo no resto do mundo. Conforme visto no segundo capítulo do presente trabalho, a origem da proibição da cannabis no país tem raízes racistas e teria se iniciado a partir da rejeição da população em relação aos imigrantes que consumiam a droga, principalmente mexicanos. Após a Revolução Mexicana, com o aumento da emigração rumo aos EUA, eleva-se o consumo de cannabis nesse país. Portanto, do preconceito contra os migrantes e seus hábitos nasce o estigma contra a cannabis e os seus usuários, que geralmente eram mexicanos, negros, chineses e indianos, em geral pessoas fragilizadas econômica e socialmente.

Nos anos 1960 e 1970, a cannabis sai do confinamento em grupos minoritários e passa a fazer parte da cultura hippie, e passa a ser amplamente consumida por milhões de estudantes de classe média dos EUA. Nessa época, ocorre uma onda de relaxamento nas legislações antidrogas do país. Porém, este quadro reverteu-se a partir dos anos 1980, quando o governo de Ronald Reagan conduz uma iniciativa que ficou conhecida como “Guerra às Drogas”: as drogas se tornaram o inimigo público número um do Governo Federal dos EUA, o que elevou

consideravelmente a perseguição aos usuários de drogas. Ainda, Reagan fez uso de discursos inflamados com retórica comunitária para alterar a opinião pública sobre a cannabis, que durante as décadas anteriores era considerada um problema menor. Entre os anos de 1980 e 2003, o número de prisões relacionadas a drogas passou de 41.100 para 493.800 nos EUA, com taxas de crescimento muito maiores para indivíduos negros e moradores de comunidades pobres do que para indivíduos brancos.

O aprofundamento da Guerra às Drogas por Ronald Reagan e seus sucessores provocou a prisão de milhares de jovens dos EUA durante os anos 1980, 1990 e 2000, gerando danos sociais irreparáveis e incalculáveis não só no país, mas também na América Latina, que se tornou um dos principais fornecedores de drogas dos EUA. Ainda hoje, esta guerra ineficiente e sem fim, que provoca números alarmantes de violência e repressão, está presente na maior parte do mundo. Com o mundo ocidental debatendo cada vez mais a possibilidade de legalização das drogas, torna-se importante a análise de casos como o Estado do Colorado, que parece ter sido capaz de regulamentar o mercado da cannabis com bastante sucesso.

Todo o processo de legalização no Colorado foi conduzido com ampla participação popular, tendo sido a Emenda 64 aprovada mediante um referendo. Foram criados uma série de mecanismos de regulação para evitar o consumo da droga por menores de idade, garantir a qualidade das substâncias consumidas pela população e fazer com que o novo setor se tornasse uma nova fonte de recursos tributários para o estado, gerando recursos que financiam políticas públicas que beneficiam a população do estado como um todo, além dos programas que visam à garantia do bom funcionamento do sistema da cannabis, com programas de educação, prevenção e tratamento ao uso de drogas.

Além dos programas, foram criados alguns mecanismos que dificultam a entrada da droga proveniente do mercado ilegal nas lojas do varejo legalizado. Os cultivadores, por exemplo, têm a obrigação de rastrear e prestar contas sobre a origem de suas plantas, desde as sementes ou mudas, enquanto os varejistas têm de provar não só que pagaram seus impostos, mas que adquiriram a sua mercadoria de cultivadores que também o fizeram. Ainda, o mercado de trabalho da cannabis é altamente regulado e impede, na maior parte dos casos, que indivíduos com antecedentes criminais se integrem a ele. Apesar dessa medida representar uma prevenção à entrada de criminosos no novo mercado, ela também impede que pessoas que geralmente enfrentam dificuldades para se recolocar no mercado de trabalho tenham uma “segunda chance” viabilizada pelos segmentos de atividade da indústria da cannabis.

Conforme visto ao longo do capítulo III, os benefícios da legalização da cannabis não estão restritos à diminuição do número de prisões e à geração de recursos tributários. A economia do Colorado como um todo se beneficiou da criação do novo setor, que gerou milhares de postos de trabalho em tempo integral e gerou “spillovers” positivos em outros setores como o imobiliário e de construção, segurança, entre outros. Segundo o Marijuana Policy Group, grupo de pesquisa voltado à indústria legalizada do Colorado, a legalização da cannabis teria gerado um efeito econômico de US\$2,39 bilhões em 2015, além de ter criado mais de 18.000 postos de trabalho em tempo integral e ter produzido uma receita de vendas de US\$996 milhões.

O caso do Colorado fornece diversos exemplos de boas práticas que poderiam ser adotadas no caso do advento de legislações que descriminalizem o consumo da cannabis em outros lugares, com exemplos de como poderia ser realizada a vinculação de receitas, a definição de normas para o emprego no setor, de exigências do ponto de vista da qualidade do produto, entre outros fatores. Pode-se concluir, portanto, que o impacto da legalização da cannabis no Colorado tem sido positivo segundo os critérios analisados no presente trabalho. Neste sentido, a experiência do estado norte-americano, apesar de apresentar uma realidade distante da brasileira, pode oferecer uma boa referência para eventuais práticas a serem adotadas no futuro caso a legalização da maconha venha introduzida no Brasil.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLAKE, D.; FINLAW, J. Marijuana Legalization in Colorado: Learned Lessons. **Harvard Law & Policy Review**, v. 8, p. 359–380, 2014.
- BONNIE, R. J.; WHITEBREAD, C. H. I. The Forbidden Fruit and the Tree of Knowledge: An Inquiry into the Legal History of American Marijuana Prohibition. **Virginia Law Review**, v. 56, n. 6, p. 971–1203, 1970.
- BORGES NETTO, A. L. Competências Legislativas dos Estados-Membros. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1999
- BROWN, C.; RESNICK, P. The Fiscal Impact of Amendment 64 on State Revenues. **Colorado Futures Center**, 2013.
- CAULKINS, J. P. Cost of Marijuana Prohibition on the California Criminal Justice System. 2010.
- CHIN, G. J. Race , The War on Drugs , and the Collateral Consequences of Criminal Conviction. v. 2, 2001.
- CHOPRA, G. S. Man and Marijuana. **International Journal of the Addictions**, v. 4, n. June, p. 215–247, 1969.
- CHRISTIANSEN, M. A. A Great Schism: Social Norms and Marijuana Prohibition. **Harvard Law & Policy Review**, v. 4, p. 229–248, 2010.
- DEITCH, R. Hemp: American history revisited: the plant with a divided history. **Algora Publishing**, 2003.
- DRUG POLICY ALLIANCE. So Far, So Good: What We Know About Marijuana Legalization in Colorado, Washington, Alaska, Oregon and Washington, D.C. **Nova Iorque: Drug Policy Alliance**, p. 10, 2016.
- EVANS, D. G. The Economic Impacts of Marijuana Legalization. **The Journal of Global Drug Policy and Practice**, v. 7, n. IV, 2013.
- HAWDON, J. The role of presidential rhetoric in the creation of a moral panic: Reagan, Bush, and the war on drugs. **Deviant Behavior: An Interdisciplinary Journal**, v. 22, p. 419–445, 2001.
- JARDIM, T. L. Aspectos do federalismo norte-americano. **Revista de Informação Legislativa**, v. 21, n. 82, p. 53–82, 1984.
- KING, R. S. Disparity By Geography: The War on Drugs in America ’ s Cities. **The Sentencing Project: Research and Advocacy for Reform**, n. May, 2008.
- KING, R. S.; MAUER, M. The war on marijuana : The transformation of the war on drugs in the 1990s. **Harm Reduction Journal**, v. 3, n. 6, p. 1–26, 2006.
- KITTRIE, Nicholas N. Marijuana--The Right to Truth. **SCL Rev.**, v. 23, p. 361, 1971.
- LIGHT, MILES K.; ORENS, ADAM; LEWANDOWSKI, BRIAN; PICKTON, T. Market Size and Demand for Marijuana in Colorado. **Denver: Colorado Department of Revenue**, v. 209, n. July 2014, p. 32, 2014.

- LIGHT, M. et al. The Economic Impact of Marijuana Legalization in Colorado. **Marijuana Policy Group**, n. October, p. 22, 2016.
- MADISON, James. Federalist no. 39. **The Federalist Papers**, p. 246, 2007.
- NATIONAL COMMISSION ON MARIJUANA AND DRUG ABUSE. Marihuana: A Signal of Misunderstanding. **National Commission on Marijuana and Drug Abuse**, 1972.
- NATIONAL INSTITUTE ON DRUG ABUSE. Marijuana. n. August, p. 1–55, 2017.
- PACÍFICO, A. P. Os federalismos brasileiro e estadunidense na construção da democracia. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 3, n. 1, p. 31–48, 2012.
- RIKER, William H. Federalism: Origin, operation, significance. Boston: Little, Brown, 1964.
- ROCKY MOUNTAIN HIDTA. The Legalization of Marijuana in Colorado: The Impact. v. 4, n. Setembro 2016, p. 180, 2016.
- ROSENTHAL, M. P. Plea for Amelioration of the Marihuana Laws. **Tex. Law. Review**, v. 47, p. 1359, 1968.
- SILBAUGH, L. Distribution of Marijuana Tax Revenue. **Colorado Legislative Council Staff**, v. 16, n. 4, 2016.
- SLAUGHTER, J. B. Marijuana Prohibition in the United States : History and Analysis of a Failed Policy. **Columbia Journal of Law and Social Problems**, v. 21, n. 417, p. 417–474, 1988.
- STIFFLER, C. Ammendment 64 would produce \$60 million in new revenue and savings for Colorado. **Colorado Center on Law and Policy**, p. 13, 2012.
- THOMPSON, G. O. Una frágil tregua: el debate sobre la marihuana (cannabis) en los Estados Unidos dentro del contexto de conflicto entre las leyes estatales y federales. **Revista Académica, Facultad de Derecho de la Universidad La Salle**, v. 9, n. 18, p. 55–82, 2012.
- THOMPSON, G. O. Slowly Learning the Hard Way: US America’s War on Drugs And Implications for Mexico. **Norteamérica**, v. 9, n. 2, p. 59–83, 2014.
- ZIMMERMANN, A. C. Teoria geral do federalismo democrático. **Editora Lumen Juris**, 1999.