

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**POLÍTICA CRIMINAL E GUERRA ÀS DROGAS:
UM ESTUDO CRÍTICO DO MODELO BRASILEIRO E DA EXPERIÊNCIA
URUGUAIA DE REGULAÇÃO DA CANNABIS**

WILLIAM OLIVEIRA TAVEIRA

Rio de Janeiro

2018 / 2

WILLIAM OLIVEIRA TAVEIRA

**POLÍTICA CRIMINAL E GUERRA ÀS DROGAS:
UM ESTUDO CRÍTICO DO MODELO BRASILEIRO E DA EXPERIÊNCIA
URUGUAIA DE REGULAÇÃO DA CANNABIS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Luciana Boiteux.**

Rio de Janeiro

2018 / 2

T232p

Taveira, William Oliveira

Política Criminal e Guerra às Drogas: um estudo crítico do modelo brasileiro e da experiência uruguaia de regulação da cannabis / William Oliveira Taveira. -- Rio de Janeiro, 2018.
89 f.

Orientadora: Luciana Boiteux.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Direito, Bacharel em Direito, 2018.

1. Política criminal. 2. Criminologia. 3. Política de drogas. 4. Direito penal. I. Boiteux, Luciana, orient. II. Título.

WILLIAM OLIVEIRA TAVEIRA

**POLÍTICA CRIMINAL E GUERRA ÀS DROGAS:
UM ESTUDO CRÍTICO DO MODELO BRASILEIRO E DA EXPERIÊNCIA
URUGUAIA DE REGULAÇÃO DA CANNABIS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Luciana Boiteux.**

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientadora

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2018 / 2

AGRADECIMENTOS

À minha companheira de vida, Vanessa. Sem você ao meu lado durante estes anos, nada disto seria possível. Nossa união faz o nosso sucesso.

Aos meus avós, Maria José e José Luiz, dois guerreiros, que tanto me inspiram e são fundamentais em minha vida.

À minha mãe, pelo incentivo à educação desde cedo e seus anos de luta por uma vida melhor para mim e para meu irmão.

À minha orientadora, professora Luciana Boiteux, pela atenção, paciência e críticas que tanto ajudaram neste trabalho.

A todos os professores da Faculdade Nacional de Direito, com quem dividi tanto aprendizado ao longo de cinco anos, na pessoa do professor Geraldo Prado, de quem me orgulho de ter sido monitor no último ano de graduação.

A todos os amigos que a Faculdade Nacional de Direito me deu, pessoas incríveis com quem pude compartilhar esta longa e difícil jornada que nos trouxe até a formatura, cuja colaboração foi fundamental para chegar até aqui.

A todos que, de qualquer forma, me ajudaram nesta caminhada.

*“A gente estancou de repente
Ou foi o mundo então que cresceu*

*A gente quer ter voz ativa
No nosso destino mandar
Mas eis que chega a roda-viva
E carrega o destino pra lá”*

(Chico Buarque)

RESUMO

A guerra às drogas brasileira decorreu da adesão do país ao modelo proibicionista internacional, implementado ao longo do século XX. No país, características nacionais como o racismo e a desigualdade social são elementos preponderantes na prática cotidiana do sistema penal, da política criminal e da guerra às drogas, produzindo encarceramento em massa e extermínio de populações negras e pobres. A droga considerada ilícita mais consumida no país é a maconha, cuja proibição remonta ao racismo contra os negros escravizados oriundos da África, que consolidaram o hábito de fumar a erva em terras brasileiras. A maconha foi incluída nas listas internacionais de controle de drogas por decisão política, e não científica. Experiências internacionais colocaram o proibicionismo em cheque, quando parte dos EUA e países como o Uruguai legalizaram a maconha, a droga mais consumida no mundo para fins recreativos, criando um mercado regulado da cannabis. Estas experiências devem ser observadas pelo Brasil, cuja política de drogas não atinge seus objetivos declarados de erradicação das drogas, mas somente objetivos ocultos de legitimar o extermínio e o controle social de grupos marginalizados da população. Deve ser observada principalmente a experiência uruguaia, afinal foi o primeiro país a legalizar em âmbito nacional a maconha.

Palavras-chave: drogas; proibicionismo; maconha; cannabis; Brasil; Uruguai

ABSTRACT

The Brazilian war on drugs is a result of the international prohibitionist model, implemented throughout the 20th century. In the country, national characteristics, such as racism and social inequality are preponderant elements in the practice of the criminal system, criminal policy and the war on drugs, producing mass incarceration and extermination of black and poor people. The illicit drug most used in the country is marijuana, whose prohibition is related, in the past, with the racism against the black slaves who came from Africa, who have consolidated the habit of smoking the herb in Brazil. Marijuana was included in the international drug control lists by a political, not scientific, decision. International experiences have put prohibitionism in check, when part of the USA and countries like Uruguay have legalized marijuana, the drug most consumed in the world, for recreational purposes, creating a regulated market of cannabis. Brazil must pay attention to these experiences, because our drug policy does not achieve its declared purpose of drug eradication, but only hidden objectives of legitimizing the extermination and social control of marginalized groups of the population. The Uruguayan experience must be mainly observed, because they were the first country to legalize marijuana nationwide.

Keywords: drugs; prohibitionism; marijuana; cannabis; Brazil; Uruguay

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. ORIGENS DO PROIBICIONISMO E CRIMINALIZAÇÃO DA MACONHA	13
1.1. Cenário internacional	13
1.1.1. Os EUA e as origens do proibicionismo	13
1.1.2. Os primeiros passos da repressão internacional e as convenções da ONU	14
1.2. Histórico da maconha no Brasil	20
1.2.1. Origens da maconha no Brasil	20
1.2.2. Início do século XX: o modelo sanitário de controle sobre drogas	21
1.2.3. Mudança de paradigma na repressão às drogas na década de 60	23
1.2.4. Política de drogas e redemocratização	26
2. DROGAS, RACISMO E REPRESSÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	29
2.1. Racismo institucional e seletividade da política de drogas	29
2.1.1. Derramamento de sangue: as vítimas da guerra às drogas	33
2.2. Controle social sobre a população: existe uma “guerra aos pobres”?	34
2.3. Consequências do modelo de “guerra às drogas”	40
2.4. Há possibilidades de reforma na política de drogas brasileira?	46
2.4.1. Os debates legislativos sobre políticas de drogas	46
2.4.2. Supremo Tribunal Federal: Recurso Extraordinário 635.659.....	50
3. A REGULAÇÃO DA MACONHA NO URUGUAI	53
3.1. Política de drogas: o debate em âmbito internacional	53
3.2. Histórico da maconha no Uruguai	55
3.3. A mudança de paradigma na legislação uruguaia sobre cannabis e suas implicações internacionais	61
3.4. Marco regulatório do novo mercado regulado uruguaio de cannabis	66
3.5. Implementação da nova política de drogas uruguaia: avaliação e desafios	72
CONCLUSÃO	79
REFERÊNCIAS	83

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto realizar um estudo crítico sobre o histórico e os efeitos da política de drogas praticada no Brasil, e em especial no que se refere à maconha, seguido da análise de um sistema de regulação inovador da maconha proposto por um país vizinho: o Uruguai.

Ao contrário do que preconizam as convenções internacionais que instituíram o controle internacional sobre drogas, as substâncias consideradas ilícitas são vendidas e consumidas por toda parte do mundo, e não é diferente no Brasil. Por aqui, a chamada “guerra às drogas” seguiu o modelo estadunidense de combate militarizado à oferta de drogas, na figura dos traficantes. A diferença é que, enquanto os Estados Unidos combatem a oferta de drogas na América Latina, e não em seu próprio território, o Estado brasileiro promove intensos confrontos bélicos, por meio de suas polícias, dentro de seu território, em comunidades pobres dominadas por traficantes de drogas, o que, além de não diminuir a circulação de drogas, provoca milhares de mortes e um crescimento cada vez maior do encarceramento. O alvo das mortes e prisões, na maior parte das vezes, são jovens, negros e moradores de favelas e periferias.

Enquanto seguimos a cartilha internacional de “guerra às drogas”, há países buscando políticas alternativas, como ocorre em parte dos EUA e da Europa e, principalmente, em um país vizinho do Brasil: o Uruguai. Este país, latino-americano como o Brasil, foi o primeiro do mundo a criar um mercado regulado de cannabis para fins recreativos, no qual o Estado controla a produção, cultivo, distribuição e comercialização da maconha. Esta política vem sendo implementada desde 2014 e surge como interessante alternativa a ser estudada como possibilidade de modelo alternativo de controle de drogas.

Nosso objetivo geral é o de analisar alternativas para superação do fracassado modelo brasileiro de “guerra às drogas”, que tantas consequências negativas produz cotidianamente. Afinal, é necessária a busca por um novo modelo, mais humano e voltado para o indivíduo, sua liberdade e sua proteção, do que para uma abstrata proteção à saúde pública que não tem a capacidade de impedir o uso e abuso de substâncias psicoativas.

Partindo deste objetivo geral, busca-se demonstrar quais são os impactos negativos provocados na sociedade brasileira resultantes da política proibicionista de drogas e identificar os principais aspectos da nova política de drogas uruguaia, que assumiu posição de vanguarda nesta questão, caracterizando esta legalização da maconha como uma regulação responsável, isto é, um modelo diferente do combate armado e ineficaz praticado no Brasil. O

modelo uruguaio busca reduzir o poder do mercado do tráfico ilícito de drogas de forma diferente do tradicional confronto armado, dando ênfase ao aspecto econômico, ao criar um mercado legal com potencial de enfraquecer o mercado ilegal.

O trabalho se desenvolverá a partir do marco teórico da criminologia crítica. Afinal, a guerra às drogas não cumpre seus objetivos declarados de erradicar as drogas, da mesma forma que o sistema penal não cumpre suas funções de prevenir a criminalidade e proteger os bens jurídicos supostamente tutelados. Mas isto não é necessariamente um fracasso, afinal, o sistema penal é um braço do capitalismo, e sua função, desde sempre, é a de punir os pobres¹.

A monografia utilizada é a revisão bibliográfica, notadamente de autores como Luciana Boiteux, Nilo Batista, Salo de Carvalho, Luís Carlos Valois, Eugenio Raúl Zaffaroni, Orlando Zaccone, entre outros. Buscamos estudar os fundamentos teóricos do controle social e da seletividade do sistema penal, assim como as críticas doutrinárias e estudos acadêmicos sobre a política de drogas e o sistema penal contemporâneos, incorporando a necessária perspectiva histórica para melhor compreensão de questões relativas à origem da proibição da maconha, em particular, e das drogas, em geral, nos países estudados, em seu direito interno e no plano internacional.

Além disso, realizaremos estudo comparado de legislação, análise de dados estatísticos relevantes quanto às drogas e ao sistema penal, bem como de documentos oficiais que tratem da política de drogas dos Estados aqui abordados, Brasil e Uruguai.

A questão fundamental a ser respondida neste trabalho é se o modelo de regulação do mercado de cannabis estabelecido no Uruguai deveria ser seguido pelo Brasil. Assim, partimos da verificação de aspectos positivos e negativos da política uruguaia, com base em estudos acadêmicos e dados sobre a implementação da nova política disponibilizados até o momento.

Para responder a esta questão, no primeiro capítulo estudaremos as origens do proibicionismo e da criminalização da maconha, com seu caráter racista, no Brasil e nas convenções internacionais que instituíram o controle sobre drogas.

Em seguida, no segundo capítulo, serão analisados os impactos da política de drogas adotada pelo Brasil contemporâneo, principalmente no encarceramento em massa, no constante extermínio da população negra e pobre, bem como sua utilidade para realizar controle social sobre pessoas pobres e marginalizadas.

¹ BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 1990, p. 38-39.

No terceiro capítulo, passaremos ao estudo da política de drogas uruguaia, analisando seu contexto histórico, a posição de vanguarda adotada pelo país na discussão internacional sobre reforma da política de drogas, bem como a nova legislação que regula o mercado de cannabis e seu processo de implementação.

1. ORIGENS DO PROIBICIONISMO E CRIMINALIZAÇÃO DA MACONHA

1.1. Cenário internacional

1.1.1. Os EUA e as origens do proibicionismo

A proibição internacional de algumas drogas se origina nos Estados Unidos da América, razão pela qual se justifica iniciar este estudo tendo por objeto a política norte-americana. Lá estavam reunidas as condições que permitiram o nascimento da guerra às drogas².

Inicialmente a proibição se voltou contra o ópio, por três fatores apontados como fundamentais: o crescimento econômico das indústrias farmacêuticas, com a exploração de remédios criados a partir das novas drogas que chegaram aos EUA no século XIX, principalmente o ópio; o fortalecimento do controle social em nome da saúde, realizado sobre as classes pobres, que receberam a qualificação dupla de delinquentes e doentes, através dos médicos; e o moralismo da cultura anglo-saxã, principalmente com a participação de grupos religiosos³. Este quadro de interesses, somado ao racismo contra os chineses que vendiam ópio em casas de fumo, levou à proibição do ópio através da Root Act, de 1909, em todo o território norte-americano.

Já a maconha tornou-se proibida posteriormente, por outras razões. A maconha foi introduzida no país

já durante o período de intolerância às drogas, na década de 20, trazida pelos imigrantes mexicanos, habituais fumantes de cigarros de “marijuana”. Com a Grande Depressão de 1930, esses imigrantes se tornaram uma minoria não mais bem-vinda, pois disputava os escassos empregos com a população local. Na campanha pela proibição da maconha, o fumo da erva era proclamado como nocivo, e os mexicanos, contumazes usuários, eram vinculados a atos violentos, levando os estados da costa oeste a pressionar o governo federal para proibir o uso da maconha.⁴

Naquele contexto, a maconha foi eleita como o bode expiatório para a criminalização dos mexicanos, indesejados em razão de um viés xenófobo e racista, de uma população de um país que vivia crise econômica.

Harry Anslinger, que se tornara chefe do Departamento Federal de Narcóticos (Federal Bureau of Narcotics – FBN), órgão que à época era o principal responsável pela política de

² BEAUCHESNE, Line. *Legalizar as drogas para melhor prevenir os abusos*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015, p. 90.

³ Ibidem, p. 90-94.

⁴ BOITEUX, Luciana. *Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 52.

drogas norte-americana, era defensor da proibição do álcool e, após o fim desta proibição, voltou suas atenções à proibição das demais drogas. Afinal, o poder era seu principal objetivo, e a proibição reforçava o poder do órgão que comandava. O FBN de Anslinger encontrou na maconha, usada pelos mexicanos, oportunidade para expandir suas atividades⁵. Assim, era conveniente criminalizar a posse de maconha, para permitir prisão e deportação de mexicanos. Isto foi feito ligando maconha, criminalidade e mexicanos⁶.

Para obter aprovação da lei que proibiria a maconha, Anslinger se valeu do discurso de pânico e da desinformação, características da guerra às drogas até hoje, além do apoio das indústrias farmacêuticas, associações de médicos e todos que necessitassem de licenças controladas pelo FBN⁷. Assim, a maconha foi proibida em 1937 nos EUA, que posteriormente foram buscar ampliar esta proibição no âmbito internacional.

1.1.2. Os primeiros passos da repressão internacional e as convenções da ONU

A história do controle internacional de drogas é bastante recente, afinal até o início do século XX era livre o consumo e circulação, para fins medicinais ou recreativos, de substâncias como cocaína, ópio e *cannabis*.⁸ Pode se dizer que o controle internacional repressivo de drogas data de 1909, com a Conferência de Xangai de 1909, na qual líderes mundiais discutiram limites à produção de ópio e seus derivados⁹. Nas décadas seguintes firmaram-se outras convenções internacionais sobre o tema, que consolidaram a proibição internacional das drogas. As mais importantes, que seguem até hoje em vigor, são a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988, todas ratificadas pelo Brasil.

Este modelo de controle repressivo, fundado na criminalização da produção, distribuição e consumo de substâncias psicoativas, é denominado de modelo proibicionista, que se diferencia dos demais modelos de controle de drogas

por seu fundamento jurídico-moral, unido ao sanitário-social, e constitui hoje o modelo internacional imposto a todos os países pelas Nações Unidas por meio de

⁵ VALOIS, Luís Carlos. O direito penal da guerra às drogas. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017, p. 110-111.

⁶ BEAUCHESNE, op. cit., p. 108.

⁷ VALOIS, op. cit., p. 116.

⁸ BOITEUX, op. cit., p. 26.

⁹ BOITEUX, Luciana; CASTILHO, Ela Wiecko Volmer de et al. *Tráfico de drogas e Constituição: Um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais*. Brasília: Ministério da Justiça/PNUD, 2009. (Série Pensando o Direito, n. 1). p. 24.

tratados internacionais vinculantes, que sujeitam os países não aderentes a sanções internacionais econômicas. Foi implementado em oposição ao total liberalismo que existia até o início do século XX, e caracteriza-se pelo controle da oferta, da produção e do consumo. Busca dissuadir o uso de determinadas substâncias através da coação e da ameaça de punição, em especial com pena de prisão, e tem por objetivo alcançar o ideal da abstinência.¹⁰

Curiosamente, apesar da política de controle sobre drogas no Brasil se caracterizar por aderir a este movimento de internacionalização do controle de drogas, a inclusão da maconha no rol das drogas tidas internacionalmente como ilícitas teve importante participação do Brasil. Hoje, a substância é classificada pelas convenções internacionais como tão perigosa e viciante quanto o ópio e a cocaína, mesmo com seus riscos sendo menores não apenas do que os destas substâncias, mas até do que o das drogas legalizadas, como álcool e tabaco¹¹.

Na II Conferência Internacional do Ópio, cujo objeto não era discutir a *cannabis* – o que implicava no preparo dos representantes dos países para discutir tal assunto –, organizada pela Liga das Nações, em Genebra, na Suíça, e iniciada em 1924, o representante egípcio, referindo-se ao haxixe (resina concentrada da maconha), afirmou que este seria “tão perigoso quanto o ópio, se não mais”. O haxixe já era fumado no Egito e no Norte da África desde o século I¹². O representante argumentou ainda que o cultivo estava proibido naquele país desde 1884, bem como as importações, e mesmo assim foram apreendidas mais de 5 toneladas da substância somente em 1924¹³. Este é um caso como outros que veremos ao longo deste trabalho, nos quais o proibicionismo jamais conseguiu erradicar droga alguma.

O discurso alarmista do egípcio foi acompanhado, e até reforçado, pelo representante brasileiro, Dr. Pernambuco, que afirmou que o haxixe seria “mais perigoso que o ópio”¹⁴. A afirmação não foi por acaso. O médico estava inserido no contexto do Brasil do começo século XX, no qual os cientistas atribuíam a entrada da maconha no Brasil aos negros, e seu consumo à população pobre. Sua proibição permitiria, com base no racismo científico, um controle social sobre o comportamento das classes sociais mais baixas, consideradas inferiores¹⁵.

Tais afirmações brasileiras e egípcias, não contestadas por outros representantes, resultaram num relatório, aprovado em plenário pela Conferência, que decidiu sujeitar a

¹⁰ BOITEUX, op. cit., 2006, p. 45-46.

¹¹ KENDELL, Robert. Cannabis condemned: the proscription of Indian hemp. *Addiction*, v. 98, p. 143-151, 2003, p. 143.

¹² FRANÇA, Jean Marcel Carvalho. *História da maconha no Brasil*. São Paulo: Três Estrelas, 2015, p. 27.

¹³ KENDELL, op. cit., p. 145.

¹⁴ *Ibidem*, p. 145.

¹⁵ BRANDÃO, Marcílio Dantas. Os ciclos de atenção à maconha e a emergência de um “problema público” no Brasil. In: MACRAE, Eduardo; ALVES, Wagner Coutinho (Org.). *Fumo de Angola: cannabis, racismo, resistência cultural e espiritualidade*. Salvador: EDUFBA, 2016, p. 125.

Cannabis sativa L. às mesmas restrições no comércio internacional às quais eram sujeitos o ópio e a cocaína, iniciando a história do controle internacional da maconha.

Tempos depois, a Convenção Única sobre Estupefacientes de 1961, das Nações Unidas, relacionou as drogas que se optou por proibir e controlar em âmbito internacional em quatro listas, segundo supostos critérios de potenciais riscos à saúde pública e utilidade terapêutica. A maconha, que já era passível de controle internacional, desta vez foi incluída nas Listas I e IV da Convenção. A divisão em listas marca um período a partir do qual as convenções não mais discutiriam a proibição, mas tão somente as categorias em que seriam incluídas determinadas drogas¹⁶. A Lista I trata das drogas particularmente propensas a abuso e efeitos nocivos (Artigo 3.3.III). A Lista II trata das substâncias que podem ser transformadas em entorpecentes (Artigo 3.3.III). A Lista III trata das preparações submetidas a controle menos rígido, por não conterem drogas propensas a abusos ou efeitos nocivos, nem delas poder se extrair facilmente entorpecentes (Artigo 3.4). Por fim, a Lista IV trata das drogas da Lista I cujo perigo de uso indevido não é compensado por potenciais vantagens terapêuticas (Artigo 3.5.).

Houve uma classificação política, sem respaldo científico, da *cannabis* numa lista de poucas substâncias – a heroína, por exemplo – sujeitas a um controle especialmente mais rigoroso que as demais. Este controle, conforme o Artigo 2.5 da Convenção sujeita a *cannabis* a medidas especiais de controle, inclusive proibição de produção, fabricação, exportação e importação, comércio, posse ou até uso. Ainda que estas medidas especiais, conforme a própria Convenção, não se apliquem à pesquisa médica e científica, isto implica na prática, até hoje, em importantes limitações à pesquisa de suas utilidades terapêuticas, em razão do estigma associado a sua classificação, que inibe e cria desconfiança e questionamentos para o uso e pesquisa sobre seus efeitos¹⁷. A classificação foi resultado de posição defendida pelos EUA, que não deixou muitas opções para os países em desenvolvimento, afinal

Naquele contexto, seguindo os próprios objetivos da Carta da ONU, em que muitos países, principalmente na África e na Ásia, recém saíam da situação de colônias, e procuravam se afirmar no cenário internacional – literalmente aprendiam a participar de eventos diplomáticos – nenhum país iria querer ser considerado atrasado ou antiamericano o que, evidentemente, tornou-se a mesma coisa.¹⁸

¹⁶ VALOIS, op. cit., p. 256.

¹⁷ CAMPOS, Marcelo Araújo, *A presença da Cannabis sativa (Linné) e canabinóis na Lista IV da Convenção da ONU*. CONAD, 2005.. Disponível em: <http://neip.info/novo/wp-content/uploads/2015/04/campos_cannabis_convencao_onu.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

¹⁸ VALOIS, op. cit., p. 254.

A Convenção de 1961 se caracterizou pela confusão entre uso e abuso de drogas, até hoje presente na política proibicionista. Afinal, ao declarar que o uso é proibido em qualquer das suas formas, não considera possível qualquer possibilidade de uso recreativo legal da maconha. Na verdade, a Convenção ignora a diferença entre consumidor problemático e consumidor não-problemático¹⁹: para este, devem se dirigir políticas de prevenção quanto aos riscos do uso, que não necessariamente será problemático; já para aquele, se faz necessário tratamento médico adequado.

A Convenção também marca o início de um movimento de *militarização da segurança pública*, buscando a radicalização do controle internacional sobre as drogas, com o objetivo de erradicar o consumo e produção das substâncias por ela criminalizadas²⁰. O instrumento normativo busca erradicar inclusive cultivos ancestrais, como no caso da folha de coca nos países andinos. A militarização foi resultado da transformação do que até então era um “combate” às drogas numa verdadeira “guerra às drogas”, o que futuramente viria a legitimar o uso de forças militares em ações contra o tráfico e a intervenção dos EUA em países da América Latina.

Posteriormente, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 ampliou o controle internacional de drogas para incluir as drogas sintéticas (até então somente as substâncias de origem natural a partir do ópio, maconha e cocaína estavam sujeitas a este controle), como estimulantes, anfetaminas e LSD²¹. Novamente, foram criadas quatro listas, em ordem decrescente na rigidez do controle. Os tetraidrocanabinóis (THC), os princípios ativos presentes na cannabis, sejam sintéticos ou naturais²², foram incluídos, inicialmente, na Lista I. As substâncias deste grupo, conforme o artigo 7º da Convenção, estão sujeitas aos mais rígidos controles, devendo os Estados:

- a) proibir todo o uso, exceto para fins científicos e para fins médicos muito limitados, por pessoa devidamente autorizada, em estabelecimentos médicos ou científicos que estejam diretamente sob o controle de seus Governos ou hajam sido por eles especificamente aprovados;
- b) exigir que a fabricação, comércio, distribuição e posse sejam realizados sob licença especial ou mediante autorização prévia;

¹⁹ BOITEUX, Luciana; PÁDUA, João Pedro. Respuestas estatales al consumidor de Drogas ilícitas en Brasil: un análisis crítico de las políticas públicas (penales y civiles) para los consumidores. In: CORREA, Catalina Pérez; YOUNGERS, Coletta (Ed.). *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México: CIDE, 2014, p. 76-77.

²⁰ BOITEUX, op. cit., 2006, p. 40.

²¹ BOITEUX, Luciana; CHERNICHARO, Luciana Peluzio; ALVES, Camila Souza. Direitos humanos e convenções internacionais de drogas: em busca de uma razão humanitária nas leis de drogas. In: DALLA VECCHIA, Marcelo et al. (Org.). *Drogas e direitos humanos: reflexões em tempos de guerra às drogas*. 1.ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2017, p. 236.

²² CAMPOS, loc. cit.

- c) Providenciar estreita fiscalização das atividades e atos mencionados nas alíneas a e b ;
- d) restringir o suprimento a pessoa devidamente autorizada à quantidade exigida para o objetivo autorizado;
- e) exigir das pessoas que exerçam funções médicas ou científicas que mantenham registros relativos à aquisição das substâncias e aos pormenores de sua utilização, devendo tais registros serem conservados por, pelo menos, dois anos após a última utilização registrada; e
- f) proibir a exportação e importação, exceto quando o exportador e importador forem, ambos, autoridades ou repartições competentes do país ou região importadora ou exportadora, respectivamente, ou outras pessoas ou empresas que sejam especificamente autorizadas pelas autoridades competentes de seu país ou região para tal fim. As exigências do parágrafo 1 do artigo 12 para as autorizações de exportação e importação de substâncias incluídas na Lista II também se aplicam às substâncias incluídas na Lista I. (grifos nossos)

Assim, a própria Convenção estipula, em seu texto, que a cannabis, por conter este princípio ativo, tem uso médico muito limitado e se submete, por esta razão, ao mais rigoroso dos controles. Porém, em 1985, o delta-9-THC, ou dronabinol, o mais ativo dos tetraidrocanabinóis, passou a ser sintetizado e foi patenteado para uso terapêutico nos EUA²³, passando a ser comercializado naquele país. Posteriormente, somente esta substância foi transferida pela ONU para a Lista II da Convenção de 1971, sujeitando-a a controle menos rigoroso que os demais princípios ativos da maconha²⁴.

Vigora aqui situação curiosa: a Convenção de 1961 segue vigente, tratando a planta cannabis como perigosa e sem qualquer utilidade terapêutica, enquanto na Convenção de 1971 se reitera a classificação dentre as substâncias de controle mais rígido. Porém, abre exceção especial somente para o delta-9-THC, princípio ativo patenteado nos Estados Unidos da América. Assim, apesar de nenhuma das duas convenções proibir o uso médico e terapêutico da maconha, o princípio ativo sintético patenteado nos EUA sofre controle menos rigoroso que a planta *in natura*, o que causa maiores dificuldades no avanço das pesquisas científicas sobre a maconha. Assim, conclui Marcelo Araújo Campos que

Não é possível recusar a utilidade da planta *in natura* como medicamento, se não por motivos alheios à farmacologia e à medicina baseada em evidências: parece ser mais uma questão de reserva de mercado para especialidades farmacêuticas, já que o uso da planta não implica pagamento de royalties.

[...]

Conquanto o uso médico já aconteça em vários países, essa classificação equivocada estigmatiza e portanto inibe, impede ou deixa vulnerável à desconfiança e questionamentos tanto o uso como a pesquisa acerca da utilidade dos canabinóis.

A retirada da Cannabis da lista IV e sua persistência na Lista I da Convenção da ONU de 1961 oportunizará maior coerência aos tratados internacionais, trará melhor

²³ Ibidem.

²⁴ Em consulta ao sítio eletrônico do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), é possível checar a lista atualizada da Convenção de 1971, na qual o delta-9-THC consta na Lista II, enquanto o THC e suas variações figuram na Lista I. Disponível em: <<http://undocs.org/ST/CND/1/Add.2/Rev.4>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

ordenamento jurídico e conservará a maconha e seus derivados, sejam sintéticos ou naturais, sob o mesmo estrito controle hoje aplicado às outras substâncias constantes daquela Lista 1.²⁵

Por fim, a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988, também firmada no âmbito das Nações Unidas, se debruçou sobre o tema do crime organizado, criando um sistema para combater o poder militar, econômico e financeiro já alcançado naquela época pelo tráfico ilícito de drogas com a proibição internacional, tendo como propósito, segundo seu Artigo 2.1, “promover a cooperação entre as Partes a fim de que se possa fazer frente, com maior eficiência, aos diversos aspectos do tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas que tenham dimensão internacional”²⁶.

A Convenção expressamente determina aos Estados, no Artigo 3.1, que procedam à criminalização: do tráfico, incluindo tanto a comercialização de drogas quanto atos que em tese seriam tidos como preparatórios, como cultivo, fabricação e distribuição de equipamentos utilizados para a produção; da instigação ou induzimento a utilizar drogas; e da lavagem de dinheiro, sendo este o primeiro instrumento internacional a definir juridicamente este delito²⁷, considerando-o como a conversão ou transferência dos bens obtidos através do tráfico de drogas para ocultar sua origem ilícita, ou a própria ocultação da origem destes bens.

Já o artigo 3.2 recomenda, mas não obriga, a criminalização da posse ou cultivo para consumo pessoal, afinal faz ressalva quanto aos princípios constitucionais dos Estados – o que é usado como justificativa legal por países que descriminalizaram o consumo, como Uruguai e Portugal Assim, há no dispositivo uma “cláusula de salvaguarda”, pela qual o Estado-parte não viola a Convenção caso não criminalize a posse de drogas para uso pessoal, quando seu direito interno considere tal tipificação inconstitucional ou contrário a seus princípios básicos²⁸.

Tais esforços repressivos, como veremos no decorrer deste trabalho, foram insuficientes para cumprir os objetivos declarados de erradicar as drogas, e resultaram na devastação de economias nacionais, danos ao meio ambiente, aumento do crime, enriquecimento de criminosos, prejuízos à saúde pública, violação de direitos humanos e promoção de estigma e discriminação²⁹. Veremos também como esta repressão, por outro lado, tem sua

²⁵ Loc. cit.

²⁶ BOITEUX, op. cit., 2006, p. 41.

²⁷ Ibidem, p. 43.

²⁸ BOITEUX; CHERNICHARO; ALVES, op. cit., p. 251.

²⁹ Cf. ROLLES, Steve et al. *The Alternative World Drug Report: counting the costs of the war on drugs*. Executive summary. UK: Count the Costs, 2012.

funcionalidade, especialmente quando analisarmos o caso do Brasil contemporâneo. Assim, a guerra às drogas não cumpre seus objetivos declarados, mas cumpre determinados objetivos ocultos.

1.2. Histórico da maconha no Brasil

1.2.1. Origens da maconha no Brasil

A entrada da maconha no Brasil está relacionada com a chegada dos primeiros portugueses a estas terras em 1500³⁰. As suas próprias embarcações possuíam, em algumas de suas estruturas, fibra de cânhamo, como também é chamada a planta *Cannabis sativa* L. Os colonizadores incentivaram a cultura da planta no Brasil, a partir do século XVIII, para suprir as necessidades da Marinha, chegando a criar em 1783, na região da atual cidade de Pelotas-RS, a Real Feitoria do Linho Cânhamo³¹.

A literatura diverge sobre quem foram os responsáveis por introduzir seu uso recreativo no país. Certo é que a maconha não é nativa do Brasil³². Afinal, os marinheiros portugueses já a conheciam da Índia, enquanto os africanos trazidos como escravos a partir do século XVI já conheciam e apreciavam o uso da planta, afinal o “gosto por consumir a planta em busca de seus efeitos inebriantes era bastante antigo entre eles, em especial no norte do continente africano”³³. O que é certo é que foram os africanos e seus descendentes que consolidaram seu uso no Brasil, sendo a eles associado o gosto pela maconha em seus mais diversos nomes: diamba, banguê, maconha, fumo de Angola, pito de pango, riamba, liamba etc.³⁴. O uso não-médico se disseminou entre os escravos, que passaram a cultivá-la. Desde sempre, no Brasil, o uso da maconha foi atribuído aos pobres e marginalizados: no começo, aos escravos, e posteriormente, aos pobres e excluídos.

Por séculos, o uso da planta não despertou grande interesse em território nacional, tanto na medicina quando fora dela. O hábito era visto como “caseiro e vulgar, comum entre os escravos e a gente dita de má vida” até o século XIX, quando surgiu uma percepção na sociedade brasileira de que não era um hábito desprovido de perigos, e que seu uso se

³⁰ CARLINI, Elisaldo Araújo. A história da maconha no Brasil. *Jornal brasileiro de psiquiatria*. Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 314-317, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0047-20852006000400008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 set. 2018.

³¹ FRANÇA, op. cit., p. 11.

³² CARLINI, loc. cit.

³³ FRANÇA, op. cit., p. 27.

³⁴ Ibidem, p. 28.

encontrava demasiado disseminado³⁵, e que “afetava o comportamento do escravo, tornava-o por vezes violento e comprometia o desenvolvimento de suas atividades produtivas”³⁶.

Como resultado do preconceito e racismo, a primeira proibição ao “pito do pango” foi estabelecida pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro em 1830, multando os vendedores e estabelecendo oito dias de cadeia para escravos e outras pessoas que a usassem³⁷. Em clara expressão de racismo, punia-se com prisão o usuário, tradicionalmente negro de origem africana ou pessoa pobre, mas um eventual vendedor seria punido apenas com multa. As proibições se espalharam por outras cidades nas décadas seguintes.

Já o uso medicinal, por outro lado, tinha grande aceitação por parte da classe médica. Como exemplo, as cigarrilhas Grimault, feitas de maconha, eram livremente vendidas em farmácias e propagandeavam, no início do século XX, seus efeitos contra bronquite, asma, insônia, etc.³⁸

1.2.2. Início do século XX: o modelo sanitário de controle sobre drogas

Nas primeiras décadas do século XX, os médicos eram os profissionais autorizados a produzir saber científico que justificasse a fiscalização e repressão sobre o uso da maconha³⁹, sempre se valendo do racismo científico, que separa os seres humanos em raças, que caracterizam seus comportamentos e atestam uma hierarquia de qualidades⁴⁰.

Um exemplo desta visão médica racista que predominava sobre o tema é um texto de João Rodrigues Dória, médico que apresentou suas visões sobre o tema no II Congresso Científico Pan-Americano, em Washington D. C. (EUA), em 1915:

A raça preta, selvagem e ignorante, resistente, mas intemperante, se em determinadas circunstâncias prestou grandes serviços aos brancos, seus irmãos mais adiantados em civilização, dando-lhes, pelo seu trabalho corporal, fortuna e comodidades, estragando o robusto organismo no vício de fumar a erva maravilhosa, que, nos êxtases fantásticos, fazia-lhe rever talvez as areias ardentes e os desertos sem fim de sua adorada pátria, inoculou também o mal nos que a afastaram da terra querida, roubaram-lhe a liberdade preciosa, e sugaram-lhe a seiva reconstrutiva⁴¹.

³⁵ Ibidem, p. 33.

³⁶ Ibidem, p. 28.

³⁷ Ibidem, p. 29.

³⁸ CARLINI, loc cit..

³⁹ BRANDÃO, op. cit. p. 108.

⁴⁰ Ibidem, p. 106.

⁴¹ DÓRIA, João Rodrigues. Os fumadores de maconha: efeitos e males do vício. In: MACRAE, Eduardo; ALVES, Wagner Coutinho (Org.). *Fumo de Angola: cannabis, racismo, resistência cultural e espiritualidade*. Salvador: EDUFBA, 2016, p. 82-83.

O médico atribui aos negros, como um dos prejuízo e males da escravidão, o “vício pernicioso e degenerativo de fumar as sumidades floridas da planta aqui denominada fumo d’Angola, maconha e diamba, e ainda, por corrupção, liamba, ou riamba”⁴². Atribui à maconha estragos individuais e graves consequências criminosas⁴³, efeitos como “estado de bem-estar, de satisfação, de felicidade, de alegria ruidosa”⁴⁴, ao lado de sintomas como “o delírio, a loucura transitória e mesmo definitiva”. Para ele, “os embriagados tornam-se rixosos, agressivos, e vão até a prática de violências e crimes, se não são contidos”⁴⁵.

Entretanto, apesar de toda a campanha da comunidade médica, a maconha ainda não era alvo das leis penais de âmbito nacional. Nilo Batista destaca que, a partir de 1914, é possível identificar na legislação penal brasileira sobre drogas o modelo que o autor define como “sanitário”⁴⁶, e que teve início após a Conferência Internacional do Ópio, realizada em Haia, promulgada no direito interno por meio do Decreto nº 11.481, de 1915.

O modelo sanitário era fundado na perspectiva higienista, de controle médico sobre “abusadores de substâncias que não eram aceitas pela sociedade”⁴⁷. As drogas sobre as quais recaía tal controle estavam

nas prateleiras das farmácias ou nos “stocks” de uma indústria que apenas suspeitava de seu futuro sucesso comercial, e boticários, práticos, facultativos, fiéis de armazém e funcionários da alfândega são os personagens que abastecem de opiáceos ou cocaína grupos reduzidos e exóticos, intelectuais filhos do baronato agroexportador educados na Europa, artistas: um hábito com horizonte cultural bem definido, sem significação econômica⁴⁸.

O Código Penal de 1890, vigente à época, previa, no art. 159, pena de multa a quem expusesse a venda ou ministrasse “substâncias venenosas, sem legitima autorização e sem as formalidades prescriptas nos regulamentos sanitarios”. A pena privativa de liberdade, de um a quatro anos, passou a ser prevista pelo Decreto 4.294, de 1921, que previa no seu art. 1º como crime vender *substâncias venenosas de qualidade entorpecente*, como o ópio, a cocaína e seus derivados. Apesar do rol exemplificativo, ficava claro o enfoque no controle destas duas substâncias, citadas expressamente.

⁴² Ibidem, p. 66.

⁴³ Ibidem, p. 67.

⁴⁴ Ibidem, p. 71.

⁴⁵ Ibidem, p. 73.

⁴⁶ BATISTA, Nilo. Política criminal com derramamento de sangue. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*. Rio de Janeiro, v. 3, 5/6, p. 77-94, 1998, p. 79.

⁴⁷ BOITEUX, Luciana. Drogas e cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org.). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2014, p. 85.

⁴⁸ BATISTA, op. cit., 1998, p. 81.

Sob influência das novas Convenções firmadas no âmbito da Liga das Nações, foi editado o Decreto n. 20.930, de 1932. Merece destaque a inclusão expressa, a partir deste Decreto, de um rol de substâncias tóxicas e, notadamente, da *cannabis*, que passava a figurar na legislação nacional sobre drogas. Tal rol deveria ser, sempre que necessário, revisto pelo Poder Executivo. O uso em si de tais substâncias, apesar de não ser crime, tornava os denominados “viciados” passíveis de internação compulsória, conforme o art. 45 do decreto⁴⁹. Já a posse sem prescrição médica passou a ser criminalizada (art. 26) com pena de três a nove meses de prisão.

Em 1940 foi editado o atual Código Penal (CP), no qual o tipo de penal de tráfico, no art. 281, retomou a técnica da norma penal em branco na lei de drogas, o que demonstra intenção de controle mais rígido, com termos imprecisos e possível ampliação de seu significado⁵⁰. Assim, as substâncias sobre as quais recairia o controle deixariam de ser estipuladas pela lei, e passariam a ser determinadas por atos normativos do Poder Executivo. Inclusive, tal técnica é até hoje usada na Lei de Drogas vigente. A redação do art. 281⁵¹ fez surgir discussão doutrinária e jurisprudencial sobre a criminalização ou não da posse para uso pessoal, decidindo o Supremo Tribunal Federal que o consumidor não estava abrangido pelo dispositivo. Assim, houve a descriminalização do usuário pela via jurisprudencial⁵².

1.2.3. Mudança de paradigma na repressão às drogas na década de 60

Ainda vigente o CP de 1940, o golpe de Estado de 1964 criou as condições para implantação do que Nilo Batista definiu como modelo bélico⁵³. Mas o modelo sanitário não foi completamente descartado. Na década de 60 passou a se verificar um duplo discurso, que estabeleceu a ideologia da diferenciação⁵⁴, distinguindo usuário e traficante, ou doente e delinquente. Tal diferenciação marca a política de drogas brasileira até os dias atuais.

⁴⁹ Interessante notar como, ainda hoje, o modelo sanitário se revela presente na política de tratamento a usuários de crack. A título de exemplo, em 2017 o Poder Judiciário do Estado de São Paulo autorizou, a pedido da Prefeitura da Capital, a apreensão de usuários na região da Cracolândia para “submetê-los a exames”, configurando verdadeira prisão ilegal. Tal fato foi amplamente divulgado pela imprensa. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/justica-aceita-pedido-de-internacao-compulsoria-para-dependentes-quimicos-da-cracolandia.ghtml>>. Acesso em 27 nov. 2018.

⁵⁰ BOITEUX, op. cit., 2014, p. 5.

⁵¹ Art. 281. Importar ou exportar, vender ou expor à venda, fornecer, ainda que a título gratuito, transportar, trazer consigo, ter em depósito, guardar, ministrar ou, de qualquer maneira, entregar a consumo substância entorpecente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, de dois a dez contos de réis.

⁵² BOITEUX, op. cit., 2006, p. 141.

⁵³ Op. cit., 1998, p. 84.

⁵⁴ OMO, Rosa del. *A face oculta da droga*. Rio de Janeiro: Revan, 1990, p. 34.

Naquele contexto da década de 60, a chamada “guerra fria”

produziu nos Estados Unidos – e fixamo-nos nos Estados Unidos porque o chanceler brasileiro dizia em 1966 que “o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil” – uma aliança de setores militares e industriais para a qual a iminência da guerra era condição de desenvolvimento.⁵⁵

Na Escola Superior de Guerra, desde a década de 50, se forjava, com o auxílio dos EUA, o pensamento conhecido como Doutrina da Segurança Nacional, “um projeto militar de controle e administração da sociedade mediante violência e repressão de toda espécie. Uma escola para militares que viriam a combater a própria população que, presumidamente, estavam destinados a defender”⁵⁶.

Já sob vigência do regime militar, em 1964, o Brasil ratificou a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, se submetendo

até por configuração geográfica e histórica, ao discurso norte-americano de que o perigo está do outro lado da fronteira. Enquanto outros países latino-americanos, todos pobres podiam contestar muitas acusações dos EUA, com base na realidade de sua população, que trabalha no cultivo de plantas para suprir o mercado do norte, o Brasil, por ser considerado um país de trânsito, pôde, sem maiores reservas, adotar plenamente o discurso norte-americano de que o perigo está no exterior.⁵⁷

Havia, dentre generais que participaram do Golpe de 1964, irmãos de médicos empenhados em reprimir o uso da maconha, como o Dr. Roberval Cordeiro de Farias⁵⁸, o que sinaliza uma associação entre a doutrina da segurança nacional e a repressão às drogas, como a maconha; bem como uma intenção premeditada de associar a maconha ao tráfico internacional, permitindo o fortalecimento das agências de “lei e ordem”, como as Forças Armadas, e a cooperação entre os países⁵⁹, prevista na Convenção de 1961, o que justificava uma aproximação militar com os EUA, apoiadores do Golpe de 1964.

Como consequência desta militarização, poucos dias após o Ato Institucional nº 5, que fechou o Congresso Nacional, foi editado o Decreto-Lei nº 385, de 1968, que equiparou penalmente usuário e traficante, alterando o art. 281 do CP, que havia descriminalizado a posse para uso pessoal. As penas foram igualadas, estabelecendo-se o patamar de um a cinco anos.

Em 1971 foi editada a Lei nº 5.726, que logo em seu art. 1º inaugura verdadeira cruzada moral contra as drogas, instituindo dever de toda “pessoa física ou jurídica colaborar no

⁵⁵ BATISTA, op. cit., 1998, p. 85.

⁵⁶ VALOIS, op. cit., p. 333-334.

⁵⁷ Ibidem, p. 262.

⁵⁸ BRANDÃO, op. cit., p. 111.

⁵⁹ Ibidem, p. 126.

combate ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes”. O art. 281 do CP foi novamente alterado, aumentando as penas de tráfico e de porte para uso pessoal para reclusão de um a seis anos, mantendo-as equivalentes entre si.

Aliás, nos anos 70, começam as primeiras campanhas de “lei e ordem”, tratando a droga como inimigo interno. Documentos oficiais chegavam a tratar a disseminação das drogas como estratégia comunista para destruição do Ocidente⁶⁰. Esta associação à Guerra Fria, somada à metáfora da cruzada moral, ajudava a exprimir uma guerra sem restrições, onde os fins justificam os meios. Esta visão no tema das drogas é perceptível até hoje nas intermináveis incursões policiais e/ou militares em comunidades do Rio de Janeiro, plenamente apoiadas pela mídia e por grande parte da população.

A partir de 1976, com a Lei nº 6.368, o Brasil passa a ter uma Lei de Tóxicos, retirando os crimes relacionados a drogas do Código Penal e transferindo-os para uma lei especial, junto a outras medidas, como prevenção e tratamento. Nesta lei, a pena para o tráfico, prevista no art. 12, subiu bastante, para patamar próximo ao da lei atual, passando a ser de reclusão de 3 a 15 anos. O duplo discurso pode ser verificado na redução de pena do usuário, que, conforme o art. 16, passou a ter pena de seis meses a dois anos. Assim, esta lei trouxe um forte marco de diferenciação entre usuários e traficantes. Entretanto, passou o usuário a ser sujeito a internação obrigatória, pelo art. 10, quando “o quadro clínico do dependente ou a natureza de suas manifestações psicopatológicas assim o exigirem”.

Esta lei vigorou por 30 anos, sendo que quase 20 destes foram já sob a vigência da Constituição de 1988. Ou seja, no período democrático permaneceu por muito tempo vigente uma lei de drogas editada no período da ditadura civil-militar, de caráter repressivo – em alinhamento às convenções internacionais –, resultando na estigmatização do traficante de drogas como inimigo interno⁶¹.

Sobre esta diferenciação, iniciada na década de 70, Rosa del Omo destaca que este novo paradigma determinou que, na América Latina, o estereótipo a ser aplicado dependeria de quem consumisse a droga, especialmente a maconha, fazendo com que

aos habitantes de favelas fosse aplicado o *estereótipo criminoso* e fossem condenados a severas penas de prisão por traficância, apesar de só levarem consigo um par de cigarros; em troca, os “meninos de bem”, que cultivavam sua planta em

⁶⁰ BATISTA, Vera Malaguti de Souza Weglinski. Drogas e criminalização da juventude pobre no Rio de Janeiro. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 233-240., 1996, p. 238.

⁶¹ BOITEUX, Luciana. Contradicciones y ambigüedades em la política brasileña de drogas em El siglo XXI: avances y retrocesos. In: LABATE, Beatriz Caiuby; RODRIGUES, Thiago (Eds.). *Drogas, política y sociedad em América Latina y el Caribe*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015, p. 318.

casa, como aconteceu em inúmeras ocasiões, eram mandados a alguma clínica particular [...]. A eles corresponderia o *estereótipo da dependência*.⁶²

Como veremos a seguir, esta diferenciação se aprofundará nas décadas seguintes.

1.2.4. Política de drogas e redemocratização

A primeira contradição a se destacar na política de drogas brasileira atual está na Constituição. O mesmo artigo 5º que enumera diversos direitos e garantias fundamentais, num contexto de fim de regime ditatorial, introduz o conceito de *crime hediondo*, ao qual é equiparado o delito de tráfico de drogas (art. 5º, XLIII). Assim, o constituinte permitiu que se legitimasse o rigor da lei penal sobre drogas, ao equiparar o tráfico de drogas à tortura e ao terrorismo⁶³.

A criação da figura do crime hediondo pelo constituinte levou à edição da Lei 8.072 de 1990. Esta lei, entre outras medidas punitivas aplicáveis aos crimes arrolados pelo legislador como hediondos, assim como ao tráfico de drogas (art. 2º), proibiu a progressão de regime, a liberdade provisória, instituiu a prisão como regra, mesmo para recorrer, aumentou o prazo da prisão temporária, e aumentou penas de crimes. Tais medidas, que reforçam o poder punitivo estatal, foram instituídas por uma lei aprovada “de maneira apressada e sem qualquer avaliação técnica, social ou econômica de suas consequências”⁶⁴.

Assim, a partir da redemocratização, verificou-se, por um lado, novos direitos e garantias previstos pela Constituição de 1988, e, por outro, recrudescimento na repressão ao tráfico de drogas, agora equiparado a crime hediondo, o que causa sérios prejuízos nas garantias processuais dos acusados e no cumprimento das penas em relação a tais crimes. Combinava-se a vigência da repressiva Lei de Tóxicos com as medidas restritivas de liberdade instituídas pela Lei de Crimes Hediondos.

Enquanto isso, em 1995 foi editada a Lei nº 9.099, que instituiu os Juizados Especiais Criminais e medidas despenalizadoras para os crimes de menor potencial ofensivo, de competência destes juizados. Assim, o crime de porte para uso pessoal da Lei de Tóxicos, com pena máxima de dois anos, passou a ser considerado de menor potencial ofensivo, permitindo aos usuários negociarem a chamada transação penal (art. 76) com o Ministério Público, se sujeitando a penas restritivas de direitos, e não mais privativas de liberdade, além de não ser mais cabível a prisão em flagrante para estes crimes (art. 69, parágrafo único).

⁶² Op. cit., p. 47.

⁶³ VALOIS, op. cit., p. 438.

⁶⁴ Ibidem, p. 441.

Assim, o usuário de drogas deixava de se submeter ao cárcere, no Brasil, em 1995, apesar de ainda ser criminalizado, enquanto aquele indivíduo considerado pelo sistema penal como traficante se sujeitava a medidas cada vez mais punitivas e severas.

A Lei nº 11.343, de 2006, atual Lei de Drogas vigente despenalizou definitivamente o usuário (art. 28), agora somente sujeito a penas de advertência, prestação de serviços à comunidade e comparecimento a programa ou curso educativo. A lei trouxe alguns avanços, como o reconhecimento da redução de danos como princípio (art. 22, III), e dividiu a ação estatal de saúde em dois eixos: prevenção do uso indevido (arts. 18 e 19) e atenção e reinserção social de usuários e dependentes (arts. 20 a 26).

Ao mesmo tempo, por outro lado, aumentou a pena mínima para o crime de tráfico para cinco anos (art. 33), o que somado às medidas repressivas e restritivas à liberdade da Lei de Crimes Hediondos, reforçou o estereótipo criminoso para o traficante. Tais alterações reforçaram o duplo discurso dos crimes relacionados a drogas. Quanto ao tráfico de drogas, o discurso de “lei e ordem” permanece forte, bem como a guerra às drogas, cujo inimigo interno é representado pela figura do traficante de drogas: em geral, homem, morador de comunidade carente, e muitas vezes negro, portanto armas.

A Lei 11.343, portanto, reforçou

os discursos forjados na Lei 6.368/76 e que conduziram, na segunda metade do século passado, a política de repressão às drogas: o discurso médico-sanitário (estereótipo da dependência) e o discurso político jurídico (estereótipo da criminalidade). Ambos proliferam a ideologia da diferenciação entre consumidor-doente e traficante-delinquente, mantendo na contemporaneidade o padrão e a dinâmica das reformas das leis penais, processuais penais e executivas no campo dos entorpecentes.⁶⁵ (grifos nossos)

Além disso, esta lei sofre severas críticas pois, enquanto as consequências da tipificação da conduta como tráfico ou porte para uso pessoal são extremamente diferentes – o primeiro é crime hediondo, inafiançável, com penas de prisão elevadas e prazos especialmente maiores para progressão de regime e livramento condicional, enquanto para o segundo sequer cabe qualquer prisão, seja em flagrante, seja provisória, seja para cumprimento de pena – os critérios para diferenciação entre estas condutas⁶⁶ não são objetivos e claros como deveriam

⁶⁵ CARVALHO, Salo de. *A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 412.

⁶⁶ Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas:

[...]

§ 2o Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente. (grifos nossos)

para impor consequências jurídicas tão diversas. Além disso, não há igualmente critérios objetivos que diferenciem adequadamente as diferentes formas de participação no crime de tráfico, cujo tipo penal possui dezoito verbos e impõe penas que podem variar amplamente, de cinco a quinze anos de reclusão⁶⁷. Tudo isto pois o tipo penal do tráfico

qualifica-se como tipo aberto, estabelece penas desproporcionais e não diferencia as diversas categorias de comerciantes de drogas observadas na realidade social. Além disso, a lei não é clara quanto à distinção entre a tipificação do uso e do tráfico, e o resultado disso é que o Poder Judiciário, além de aplicar uma lei punitiva e desproporcional, concede amplos poderes ao policial que primeiro tem contato com a situação. A atuação da polícia, nesse sistema, é ainda comprometida pela corrupção, que filtra os casos que chegam ao conhecimento do Judiciário. Este ciclo vicioso muito tem contribuído para a superlotação das prisões com pequenos traficantes pobres, e para a absoluta impunidade dos grandes.⁶⁸

Assim, percorrido o trajeto histórico desde as origens do proibicionismo e da criminalização da maconha até os dias atuais, vejamos a seguir os efeitos que estas políticas produzem no Brasil contemporâneo.

⁶⁷ Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

⁶⁸ BOITEUX; CASTILHO et al., op. cit., p. 199..

2. DROGAS, RACISMO E REPRESSÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

2.1. Racismo institucional e seletividade da política de drogas

Após mais de três séculos de escravidão, a integração do negro na sociedade brasileira jamais se concretizou de maneira democrática. À época da abolição, havia uma percepção de que “a mácula da escravidão sobre os libertos só podia diminuir após várias gerações, depois de atenuações com mistura de raças, branqueamento e outros processos de assimilação que pudessem ocorrer”⁶⁹. Assim, a integração se daria por uma assimilação dos negros pelos brancos. O branqueamento deveria resultar no desaparecimento total dos negros, pois atenuaria a “degeneração da miscigenação”, e se tornou processo validado pela ciência até as primeiras décadas do século XX⁷⁰. A mesma ciência que validou teorias racistas como esta foi a responsável por legitimar a guerra às drogas através do mito da preservação da saúde pública, bem como da criminalização da maconha, como visto. Nem os negros nem as drogas desapareceram, e a guerra declarada contra as drogas se voltou contra os negros, pois é uma guerra que também tem cunho racista.

O sistema penal não poderia operar de forma diferente. Afinal, seleciona indivíduos, os quais serão etiquetados e funcionarão como exemplo do que acontece com quem viola as normas penais, marcando os limites do espaço social. Pelo etiquetamento se opera ainda um desvio secundário, e a seleção não é igualitária, pois os indivíduos são selecionados em sua maioria da população menos favorecida⁷¹.

Para abordar a seletividade que se opera através da guerra às drogas, é necessário, antes, se compreender que a guerra às drogas, ainda que com suas características próprias e seu histórico de imposição da esfera internacional para as esferas nacionais, faz parte do que se convencionou chamar de *política criminal*. Segundo Nilo Batista, política criminal não se refere apenas

à obtenção e realização de critérios diretivos no âmbito da justiça criminal, nela se incluindo o desempenho concreto das agências públicas policiais ou judiciárias, que se encarregam da implementação cotidiana não só dos critérios diretivos enunciados ao nível normativo, mas também daqueles outros critérios, silenciados ou negados pelo discurso jurídico, porém legitimados socialmente pela recorrência e acatamento de sua aplicação.⁷²

⁶⁹ HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 116.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 105.

⁷¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Defesa social e direito penal do autor. *Revista IOB de Direito Penal e Processual Penal*. Porto Alegre, v. 8, n. 44, p. 89-90., jun./jul. 2007, p. 89.

⁷² *Op. cit.*, 1998, p. 77.

O sistema penal se impõe, entre outros métodos, pela ameaça da pena, que

seria então uma maneira de gerir as ilegalidades, de riscar limites de tolerância, de dar terreno a alguns, de fazer pressão sobre outros, de excluir uma parte, de tornar útil outra, de neutralizar estes, de tirar proveito daqueles. Em resumo, a penalidade não “reprimiria” pura e simplesmente as ilegalidades; ela as “diferenciaria”, faria sua “economia” geral.⁷³

A seleção dos indivíduos que serão submetidos à pena é a *criminalização*, um processo que se dá em duas etapas: criminalização primária, que é “o ato e o efeito de sancionar uma lei penal material que incrimina ou permite a punição de certas pessoas”, realizado pelas chamadas agências políticas (poderes Executivo e Legislativo); e criminalização secundária, que se exerce sobre pessoas concretas, ou seja, quando as agências do sistema penal efetivamente investigam, processam, condenam e encarceram estas pessoas⁷⁴.

As agências da criminalização secundária atuam de forma seletiva, por ser impossível cumprir todo o programa punitivo estabelecido pela criminalização primária. Ou seja, é impossível investigar, punir e prender todas as pessoas que cometem crimes em todos os lugares o tempo todo. Há uma enorme discrepância entre o número de crimes verificado nas estatísticas oficiais e aqueles de fato cometidos. Ou seja, uma minoria das violações à lei penal se torna conhecida. Denomina-se *cifra oculta da criminalidade*⁷⁵ o conjunto de crimes que representa a diferença entre estes dois quantitativos.

Assim, sabendo que sempre haverá uma cifra oculta da criminalidade, e que jamais poderão criminalizar todos que cometem crimes, as agências da criminalização secundária atuam de forma seletiva, voltando sua atuação para pessoas desvaloradas, mais vulneráveis, sob a forma de preconceitos, buscando aqueles que preenchem o *estereótipo criminal*, preenchido por

pessoas em posição social desvantajosa e, por conseguinte, com educação primitiva, cujos eventuais delitos, em geral, apenas podem ser obras toscas, o que só faz reforçar ainda mais os preconceitos racistas e de classe, à medida que a comunicação oculta o resto dos ilícitos cometidos por outras pessoas de uma maneira menos grosseira e mostra as obras toscas como os únicos delitos. Isto leva à conclusão pública de que a delinquência se restringe ao segmentos subalternos da sociedade⁷⁶.

Numa sociedade extremamente desigual e racista como a brasileira, estes são os dois fatores primordiais na atuação das polícias, órgão que de fato exerce o poder seletivo, ao

⁷³ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 267.

⁷⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo et al. *Direito Penal Brasileiro: primeiro volume – Teoria Geral do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 43.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 44.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 48.

passo que os juízes só poderão controlar este exercício de poder, ao tomar conhecimento das detenções e investigações realizadas sobre pessoas que a polícia já selecionou previamente. Assim, ficam claras as razões pelas quais o poder punitivo sempre se volta contra os grupos de pessoas mais vulneráveis e marginalizadas: negros, pobres, mulheres, imigrantes, entre outros. E isto não é exclusividade brasileira, pois

a seletividade é estrutural e, por conseguinte, não há sistema penal no mundo cuja regra geral não seja a criminalização secundária em razão da vulnerabilidade do candidato, sem prejuízo de que, em alguns, esta característica estrutural atinja graus e modalidades aberrantes. Por isso, a criminalização corresponde apenas supletivamente à gravidade do delito⁷⁷

O racismo na América Latina sempre serviu como ideologia configuradora de práticas punitivas autoritárias e genocidas, que sustenta, revive e alimenta até hoje práticas escravagistas contra a população afro-brasileira⁷⁸. Não por acaso, como será visto, a população negra é a vítima preferencial da seletividade criminalizante. Como veremos, esta “preferência” se verifica em duas práticas: o encarceramento em massa e os homicídios praticados por policiais.

A Lei de Drogas (Lei nº 11.343 de 2006) é apontada como causa de um superencarceramento produzido no Brasil, pois de dezembro de 2006 a junho de 2016, em quase dez anos de vigência, a população carcerária subiu mais de 81%⁷⁹, ao passo em que o número de prisões por crime relacionados à lei de drogas subiu mais de 272%, ou seja, quase quadruplicou⁸⁰. Hoje, os crimes relacionados a drogas respondem por 28% da população carcerária, subindo para 62% se analisarmos somente dados referentes às mulheres⁸¹. Este aumento do encarceramento por crimes relacionados à lei de drogas é o apontado como a principal causa pela superlotação das prisões medievais brasileiras: a taxa de ocupação dos presídios brasileiros já chega a 197%⁸².

⁷⁷ Ibidem, p. 51.

⁷⁸ CARVALHO, Salo de. O encarceramento seletivo da juventude negra brasileira: a decisiva contribuição do Poder Judiciário. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 67, pp. 623-652, jul./dez. 2015, p. 627.

⁷⁹ SANTOS, Thandara (Org.). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN Atualização – Junho de 2016*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017, p. 9.

⁸⁰ Números obtidos nos relatórios analíticos do Infopen, disponíveis em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/br/>>. Acesso em: 16 set. 2018.

⁸¹ SANTOS, op. cit., p. 43.

⁸² Ibidem, p. 26.

Os números se tornam mais graves se considerarmos o crescimento da população carcerária desde a vigência da Lei 8.072: entre dezembro de 1990 – primeiro ano da lei em vigor – e junho de 2016 o crescimento já é de 707%⁸³.

Analisando-se os dados populacionais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2015⁸⁴ e os dados sobre a população carcerária do último Infopen⁸⁵, a seletividade pode ser verificada em alguns números. Em primeiro lugar, enquanto os negros são 53,9% da população geral brasileira, representam 64% da população prisional, o que indica a sua sobrerrepresentação neste sistema.

Os dados de alguns estados chamam a atenção. No Rio de Janeiro, os negros são 54% da população, mas são 72% da população prisional. No Distrito Federal os negros são 57,8% da população geral, mas 82% no cárcere. Os negros são maioria nas prisões até mesmo em Estados onde são minoria da população. É o caso do Estado de São Paulo, onde, apesar de os negros representarem 36,9% da população, são 56% dos encarcerados.

Como visto, grande parte do crescimento do encarceramento nas últimas décadas se deve à guerra às drogas. E a lei vigente sobre o tema (11.343/2006) possui uma vagueza e ambiguidade enorme nos critérios que deveriam diferenciar as condutas de tráfico (art. 33) e porte para uso pessoal (art. 28), deixando esta decisão aos agentes do sistema punitivo. Isto trata-se, porém de uma não-regra, o que faz com que a definição se dê com base nas metarregras que compõem os quadros mentais destes agentes, ou seja a representação do policial, promotor e juiz sobre quem é o traficante e quem é o usuário⁸⁶. Assim, a cor do preso, embora não conste como fundamentação expressa da decisão, será encoberta por outros fundamentos estigmatizantes, como: atitude suspeita, presença em área de tráfico e antecedentes criminais, todos dotados de carga valorativa negativa que preenchem o estereótipo do traficante, em geral homem negro, jovem e morador de favela ou periferia.

Assim, os negros, alvos preferenciais das proibições racistas à maconha iniciadas no século XIX, seguem sendo o alvo preferencial do sistema punitivo como um todo, o que se reflete na proporção de presos no sistema penal, grande parte pela política de guerra às drogas, que acelerou o superencarceramento brasileiro.

⁸³ Ibidem, p. 9.

⁸⁴ Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 23 set. 2018.

⁸⁵ SANTOS, Op. cit., p. 32.

⁸⁶ CARVALHO, op. cit., 2015, p. 633.

2.1.1. Derramamento de sangue: as vítimas da guerra às drogas

Em 1998, Nilo Batista concluiu que temos no Brasil, para as drogas, uma política criminal com derramamento de sangue⁸⁷, chegando a afirmar que “é ridículo propor a pena de morte num país em que a polícia a executa tão intensamente”, exemplificando a chamada “gratificação faroeste” que existia no Rio de Janeiro àquela época⁸⁸. Estamos em 2018, mas, passados 20 anos, as conclusões do ilustre jurista seguem atuais.

A desigualdade racial brasileira também está presente se observados os números dos homicídios praticados contra negros, comparados com aqueles praticados contra não negros⁸⁹: em 2016, dentre os negros, foram 40,2 mortos para cada 100 mil habitantes. Entre os não negros, 16 mortos a cada 100 mil. De 2006 a 2016, as taxas cresceram 23,1% para negros, e reduziram 6,8% para não negros, o que revela que a desigualdade só aumenta. As taxas do Rio de Janeiro são maiores que as nacionais, e igualmente maiores entre negros: 47,6 negros mortos para cada 100 mil, e 20,5 mortos entre não negros, para cada 100 mil. O Estado de Alagoas chama muita atenção nesta estatística. A taxa de homicídios por 100 mil habitantes de não negros é menor que a dos EUA, país mais rico do mundo (4,1 contra 5,3), mas a taxa para negros é superior à de El Salvador (69,7 contra 60,1), um dos países mais violentos do mundo.

O fato de que os negros morrem mais que os brancos revela uma falha do Estado na proteção destas pessoas, que são mais vulneráveis a crimes violentos, segundo as estatísticas. Mas a falha do Estado, uma omissão, pode se tornar uma ação, uma política pública de extermínio, se analisados os dados dos homicídios decorrentes de intervenção policial – antes chamados “autos de resistência” –, quando a própria polícia mata os indivíduos em sua atividade. Entre 2015 e 2016, os negros foram vítimas de 76,2% dos homicídios praticados por policiais, dentre 4.254 casos analisados⁹⁰. Boa parte destes homicídios praticados por policiais, é claro, decorreu da guerra às drogas.

No Rio de Janeiro, Estado em que a polícia matou mais pessoas em 2017 – 1.127 dos 5.159 casos registrados no Brasil –, 77% dos mortos pela polícia era negro⁹¹. Mas apesar de todos estes números, o massacre ganha ares civilizatórios a partir de uma forma jurídica ao

⁸⁷ Op. cit., 1998, p. 92.

⁸⁸ Ibidem, p. 91.

⁸⁹ Cf. CERQUEIRA, Daniel (Coord.). *Atlas da violência 2018*. Rio de Janeiro: IPEA e FBSP, 2018, p. 40-43.

⁹⁰ LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira (Coord.). *Anuário brasileiro de segurança pública 2017*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017, p. 32.

⁹¹ Dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Letalidade.html>>. Acesso em: 23 set. 2018.

construir a figura do *inimigo matável*, cujo homicídio seria apenas um ato de legítima defesa do policial⁹². Afinal,

A inclusão da Folha de Antecedentes Criminais do morto no inquérito que investiga sua própria morte, o inventário moral da sua vida nas declarações prestadas pelos seus familiares e, principalmente, a sua condição estigmatizante como “traficante de drogas”, definida através das apreensões de armas e drogas no interior de uma “comunidade favelada”, transforma a vítima da ação violenta do Estado em coisa, ou melhor, em número, estatística.⁹³

No Rio de Janeiro, a condição de traficante justifica a morte de pessoas pela polícia. Considerando-se que destas mortes, a grande maioria, em proporção, é de negros, se verifica um extermínio da população negra, através de uma terrível união de racismo e guerra às drogas. É um extermínio que serve, ao mesmo tempo, como tática de aterrorização e controle do grupo social vitimizado⁹⁴.

A cada ano, centenas de pessoas negras são mortas pela polícia em nome da guerra às drogas. Mas a polícia não é o único órgão do sistema penal responsável. O Poder Judiciário, ao legitimar este extermínio, abre mão de sua função de contenção do poder punitivo, através da qual deveria impulsionar o progresso do estado de direito⁹⁵.

O racismo é, assim, uma metarregra interpretativa da selevidade, pela qual se pode verificar o racismo estrutural do poder punitivo⁹⁶.

2.2. Controle social sobre a população: existe uma “guerra aos pobres”?

A discricionariedade da polícia, concedida a esta pela guerra às drogas já é conhecida. Porém, há um importante limite nesta atuação que não advém da proibição das drogas, mas é um limite que por esta é reforçado: a propriedade⁹⁷.

Afinal, desde o século XIX a criminologia positivista concluía que “a maioria dos criminosos é pobre e, logo, a pobreza se apresenta como traço característico da criminalidade”⁹⁸. Esta visão, muito interessante para as classes proprietárias do capital, jamais foi abandonada. Em que pese já tenham sido superados muitos dos conceitos e conclusões da criminologia positivista, esta noção permanece bastante presente na atuação das agências do

⁹² D’ELIA FILHO, Orlando Zaccone. *Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 259.

⁹³ *Ibidem*, p. 260.

⁹⁴ BATISTA, Nilo. *Op. cit.*, 1998, p. 78.

⁹⁵ ZAFFARONI; BATISTA et al. *Op. cit.*, p. 41.

⁹⁶ CARVALHO, *op. cit.*, 2015, p. 649.

⁹⁷ VALOIS, *op. cit.*, p. 367.

⁹⁸ THOMPSON, Augusto. *Quem são os Criminosos? O Crime e o Criminoso: Entes Políticos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 32.

sistema penal, se retroalimentando através de um sistema que segue punindo e criminalizando pobres.

A cidadania brasileira, embora desde a origem seja includente no aspecto formal, nunca foi igualitária⁹⁹. Sempre houve um sistema de distribuição diferenciada de direitos, com base em diferenças sociais, criando-se diferentes categorias de direitos desiguais, privilégios, imunidades e poderes¹⁰⁰. O apartheid social se reproduz através da guerra às drogas, pois uma lei inviável, impossível de ser cumprida na sua totalidade, mas que, ao mesmo tempo, pode ser aplicada contra qualquer um, tende a ser utilizada como mecanismo de controle social¹⁰¹.

Sobre o controle social através do direito penal, Michel Foucault observou que

Toda a penalidade do século XIX passa a ser um controle, não tanto sobre se o que fizeram os indivíduos está em conformidade, ou não, com a lei, mas sobre o que podem fazer, o que são capazes de fazer, o que estão sujeitos a fazer, o que estão na iminência de fazer.¹⁰²

Afinal, é impossível se prender todas as pessoas que pratiquem condutas previstas pela Lei de Drogas, pois a polícia não é onipresente. Desta forma, a polícia realizará, é claro, uma seleção daqueles sobre quem recairá seu trabalho punitivo. A escolha certamente se dará entre aqueles que mais facilmente serão vistos pela polícia, pois “o espaço público constitui fator de seletividade punitiva”¹⁰³.

Os grandes proprietários realizam suas condutas criminosas protegidos por muros, paredes, prédios, e todos os espaços privados fechados que adquirem, e onde a polícia não entra, pois não comete ilegalidades contra esta classe social. Afinal, o uso tranquilo e seguro da droga favorece a sua hipocrisia¹⁰⁴. Já os pobres, sem possuírem os mesmos espaços privados, cometem muitas de suas ilegalidades nas ruas, onde são facilmente alvos de patrulhas policiais.

Pesquisa realizada na cidade de São Paulo em 2011 verificou que, dentre as prisões em flagrante realizadas, em 76,6% dos casos estas ocorreram em espaço público¹⁰⁵. No universo das prisões realizadas em suas residências (8% do todo), se verificou prevalência absoluta de prisões sem mandado, portanto, ilegais. Outra pesquisa, que analisou inquéritos policiais de

⁹⁹ HOLSTON, op. cit., p. 97.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 98.

¹⁰¹ VALOIS, op. cit., p. 430.

¹⁰² *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 2013, p. 86.

¹⁰³ D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. *Acionistas do nada: quem são os traficantes de droga*. Rio de Janeiro: Revan, 2017, p. 22.

¹⁰⁴ VALOIS, op. cit., p. 570.

¹⁰⁵ CARLOS, Juliana (Coord.). *Prisões em flagrante na cidade de São Paulo*. Instituto Sou da Paz: São Paulo, 2012, p. 37.

cinco Estados da Federação, verificou que 71,6% ocorreram espaço público¹⁰⁶. Dentre as 69 violações de domicílio (27,6% do todo), somente seis foram realizadas com mandado judicial, e destas, três mandados se referiam a processos que apuravam outros delitos¹⁰⁷.

Assim, se verifica que, além da vulnerabilidade inerente à (falta de) propriedade, a polícia não tem qualquer pudor em invadir casas de favelas e periferias, com base em “meras suspeitas”, que são, na verdade, o exercício da seletividade do sistema penal e do controle social do qual são parte executora. A própria jurisprudência já referendou inúmeros casos de invasão de domicílio, em clara afronta ao inciso XI do art. 5º da Constituição, em casos de supostos flagrantes de tráfico de drogas, por entender que seria um crime permanente, e o flagrante, em decorrência disto, também seria permanente. As práticas penais são determinadas por forças sociais, sobretudo as econômicas¹⁰⁸. E claro, é impossível precisar quantos domicílios foram ilegalmente violados em que neles nenhuma substância ilícita foi encontrada¹⁰⁹.

Isto ocorre, pois

a criminalização secundária é quase um pretexto para que as agências policiais exerçam um formidável controle configurador positivo da vida social, que em nenhum momento passa pelas agências judiciais ou jurídicas: a detenção arbitrária de suspeitos, a identificação de qualquer pessoa que lhes chame a atenção, a detenção por supostas contravenções, o registro das pessoas identificadas e detidas, a vigilância sobre locais de reunião e de espetáculos, de espaços abertos, o registro da informação recolhida durante a tarefa de vigilância [...] – tudo sob o argumento de prevenir e vigiar.¹¹⁰

O que se busca demonstrar aqui é que, para além do componente racial, a política de guerra às drogas no Brasil se volta contra os pobres. Isto porque é uma política criminal com componentes de guerra, que legitima diversas violações a direitos, agravando um sistema penal que já atua de forma seletiva contra pessoas mais vulneráveis, e permitindo que se realize um controle social extraoficial sobre suas vidas.

Toda esta atuação seletiva com base nas leis de drogas voltadas para punir os pobres implica em um controle social sobre estes, ou seja, uma “influência da sociedade delimitadora do âmbito de conduta do indivíduo”¹¹¹, típica de uma sociedade autoritária, pois

A enorme extensão e complexidade do fenômeno do controle social demonstra que uma sociedade é mais ou menos autoritária ou mais ou menos democrática, segundo

¹⁰⁶ VALOIS, op. cit., p. 465.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 472.

¹⁰⁸ RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Rio de Janeiro: Revan, 2004, p. 20

¹⁰⁹ VALOIS, op. cit., p. 474.

¹¹⁰ ZAFFARONI; BATISTA et al., op. cit., p. 52.

¹¹¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de Direito Penal Brasileiro*. Volume 1 – Parte Geral. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 58.

se oriente em um ou outro sentido a totalidade do fenômeno e não unicamente a parte do controle social institucionalizado ou explícito.¹¹²

O sistema penal exerce, sobre estas pessoas, moradoras das favelas e periferias, um controle social que vai além do controle institucionalizado, o que denota o autoritarismo presente na aplicação das leis de drogas. Exerce, pois um poder de vigilância disciplinar, que restringe a liberdade de ir e vir, através de prisões para averiguação, restrição de reuniões e de lazer, como na proibição dos “bailes funk”¹¹³.

Diversas pesquisas empíricas foram realizadas tendo como base processos penais em que a acusação é de tráfico de drogas, e os resultados costumam ser os mesmos: o Poder Judiciário condena a penas altíssimas aqueles que são punidos pelo art. 33 da Lei 11.343 de 2006, como a própria lei determina para o caso de tráfico de drogas. Porém, há duas importantes conclusões adicionais, sobre as quais se passa a discutir: a maioria dos presos não corresponde à figura, disseminada pela mídia, do traficante de drogas poderoso e perigoso; as condenações são bastante discutíveis, pois em muitos casos é visível que seria aplicável a desclassificação para o art. 28 – porte para consumo próprio – e conseqüente afastamento da pena de prisão.

Segundo Foucault,

a existência de uma proibição legal cria em torno dela um campo de práticas ilegais, sobre o qual se chega a exercer controle e a tirar um lucro ilícito por meio de elementos ilegais, mas tornados manejáveis por sua organização em delinquência. Esta é um instrumento para gerir e explorar as ilegalidades.¹¹⁴

Veremos a seguir como se dá esta gestão e exploração das ilegalidades por parte do poder punitivo.

Pesquisa realizada entre 2008 e 2009, coordenada por Luciana Boiteux e Ela Wiecko, sobre sentenças nas cidades do Rio de Janeiro e de Brasília, concluiu que¹¹⁵: 61,5% dos condenados respondiam individualmente, ou seja, em sua maioria os traficantes selecionados pelo sistema atuam sozinhos; 76,4% dos condenados eram homens; a quantidade de droga apreendida, na maioria das vezes, foi baixa¹¹⁶; quase todos os casos – 89,9% – foram iniciados por prisão em flagrante, o que sugere casualidade, e não investigação prévia, na

¹¹² Ibidem, p. 59.

¹¹³ D'ELIA FILHO, op. cit., 2007, p. 30-31.

¹¹⁴ Op. cit., 2014, p. 274.

¹¹⁵ Cf. BOITEUX, Luciana. Tráfico e Constituição: um estudo sobre a atuação da justiça criminal do Rio de Janeiro e de Brasília no crime de tráfico de drogas. *Revista Jurídica*. Brasília, v. 11, n. 94, p. 1-29, jun/set. 2009, p. 10-15.

¹¹⁶ Em Brasília, 68,7% dos casos de maconha se referem a menos de 100g. No Rio de Janeiro, em 50% dos casos de maconha, eram menos de 104g. Quanto à cocaína, 74,2% no Rio eram de menos de 100g, e em Brasília, 76,3% de até 1kg. Cf. BOITEUX, op. cit., 2009, p. 13.

atuação da polícia; na maioria das condenações (71,6%) não houve concurso com outros crimes; 55,2% dos acusados eram primários, chegando a 66,4% no Rio de Janeiro. Estes resultados, segundo as pesquisadoras, confirmaram a seletividade do sistema penal, bem como a atuação das autoridades direcionadas às camadas mais desfavorecidas da sociedade¹¹⁷.

Pesquisa recente, realizada pela Defensoria Pública, sobre sentenças por tráfico de drogas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro entre 2014 e 2016, trouxe resultados que também confirmam a seletividade¹¹⁸, ao constatar que a maioria dos condenados

é de réus homens (91%), sem antecedentes criminais (77,36%) e sem condenações em juízo (73,85%), que foram abordados sozinhos (50,39%) em flagrantes decorrentes da operação regular da polícia (57%), em lugar dito conhecido pela venda de drogas (42,41%), portando consigo uma única espécie de droga (48,04%), majoritariamente até 10g cocaína (47,25%) ou até 100g de maconha (49,52%).

Nesta pesquisa, se verificou que a droga mais frequente é a cocaína (1.841 casos), seguida da maconha (1.576 ocorrências).¹¹⁹

Cabe observar um dado preocupante verificado pela pesquisa: em 75% das condenações por concurso material entre os crimes de tráfico (art. 33) e associação (art. 35¹²⁰), o que totaliza 575 condenações, a justificativa utilizada foi uma presunção de que o réu integraria uma associação em razão do local da apreensão, que seria dominado por facção criminosa¹²¹. Isto subverte toda a lógica do direito penal, a começar pelo próprio princípio da legalidade, ao se condenar uma pessoa por um crime sem que se tenha verificado sequer minimamente correspondência entre a conduta praticada e a conduta descrita pela lei penal, ou seja, sendo bastante questionável se existe tipicidade. E pior: o motivo que levou à condenação é simplesmente o fato de a pessoa ter praticado a conduta em um local em que a polícia e o Ministério Público dizem ser dominado por facção criminosa. É uma linha de pensamento que pode transformar um morador negro e jovem de uma comunidade num potencial criminoso pior do que aquele que pratica exatamente a mesma conduta em outro local. É punir o indivíduo por pertencer a uma classe social e morar em favela. É um daqueles momentos em

¹¹⁷ Ibidem, p. 20.

¹¹⁸ HABER, Carolina Dzimidas; MACIEL, Natalia Cardoso Amorim. As sentenças judiciais por tráfico de drogas na cidade e Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Cadernos de Segurança Pública*, ano 10, n. 10, p. 98-113, ago. 2018, p. 112.

¹¹⁹ Cf. Relatório final da pesquisa disponível em: <<http://www.defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/4fab66cd44ea468d9df83d0913fa8a96.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2018.

¹²⁰ Art. 35. Associarem-se duas ou mais pessoas para o fim de praticar, reiteradamente ou não, qualquer dos crimes previstos nos arts. 33, caput e § 1o, e 34 desta Lei:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e pagamento de 700 (setecentos) a 1.200 (mil e duzentos) dias-multa.

¹²¹ HABER; MACIEL, op. cit., p. 105.

que cai a máscara: se torna transparente que a guerra às drogas é, na verdade, uma guerra aos pobres.

Aliás, o local em que se desenvolveu a ação é um dos critérios trazidos pelo §2º do art. 28 da Lei 11.343 para determinar se a droga se destinava a consumo pessoal. É a própria lei que autoriza que se discrimine pessoas em razão da localidade onde estão e, em geral, onde vivem. Assim, em 47,57% das sentenças houve referência ao local, e em 40,12% do total foi indicado que a área seria um ponto de venda de drogas. Em 44,14% do total das sentenças havia referência à localidade ser favela, morro ou comunidade¹²². Ou seja, em quase todas as sentenças que mencionaram o lugar, foi realizada valoração deste fato, quase sempre tratando o local como ponto de venda de drogas, e normalmente descrevendo a ação como tendo ocorrido em morro, favela ou comunidade. É nestes locais onde a polícia se sente à vontade para procurar drogas e violar direitos das pessoas. Na maioria destes casos, é claro, em razão do local em que se deu o flagrante, os indivíduos foram enquadrados como traficantes de drogas.

Ainda nesta pesquisa, se verificou que em 62,33% dos casos o agente de segurança que efetuou a prisão era a única testemunha a depor. Em 94,95% dos casos houve depoimento do agente de segurança ainda que não fosse a única testemunha. Em 53,79% dos casos este depoimento foi a principal prova valorada pelo juiz. Em muitos destes casos, o fundamento para a credibilidade do depoimento policial foi a Súmula nº 70 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, segundo a qual “O fato de restringir-se a prova oral a depoimentos de autoridades policiais e seus agentes não desautoriza a condenação”. O uso indiscriminado desta súmula é objeto de severas críticas por parte da doutrina.

A força da palavra policial não se reflete apenas na importância dada a sua palavra pelos juízes, contaminando desde os corredores do fórum até as partes no processo, pois aquele que chega ao Judiciário indiciado pela prática do crime de tráfico de drogas não é somente um acusado, mas já passou a ser um traficante¹²³. O juiz, nestes processos, não é o juiz de direito, mas o policial da rua. O processo é um mero teatro, onde não se julga o fato, mas o documento apresentado pela polícia, que em geral, será convalidado¹²⁴.

Estas pessoas, réus primários, presos em geral sozinhas, pela atuação seletiva da polícia, sem vínculos demonstrados com organizações criminosas, cuja única testemunha é a própria polícia, são condenadas a penas bastante elevadas. E o Judiciário torna-se responsável pelo

¹²² Ibidem, p. 106.

¹²³ VALOIS, op. cit. p. 457.

¹²⁴ Ibidem, p. 459.

encarceramento em massa resultante da guerra às drogas ao negar-lhes a redução de pena prevista no § 4º do art. 33, justificando, em geral, que o réu integra organização criminosa ou se dedica à atividade criminosa (77,39%), sem, no entanto, demonstrar como se chegou a esta conclusão, como visto na pesquisa realizada no Rio de Janeiro. Somente 20,03% das sentenças foram absolutórias, ou seja, a condenação é quase certa. Também aplicaram o regime fechado em 58,6% dos casos e negaram substituição da pena em 63,49%¹²⁵.

A atuação das agências penais, seletiva e insistentemente sobre moradores de favelas e periferias demarca, portanto, este controle social. Assim, a guerra às drogas se revela como uma verdadeira *guerra aos pobres*.

2.3. Consequências do modelo de “guerra às drogas”

Segundo dados do World Drug Report 2018, a maconha é a droga mais usada no Brasil. Estima-se que, em 2016, 2,5% da população brasileira se utilizou desta substância, enquanto 1% usou cocaína, 0,30% usou anfetaminas e 0,2% usou ecstasy¹²⁶. A maconha é ainda a droga mais apreendida no Brasil, tendo sido apreendidas, em operações policiais no ano de 2016, 224,8 toneladas de maconha, enquanto de cocaína foram 39,3 toneladas¹²⁷.

A guerra às drogas é um fracasso monumental¹²⁸, ao menos em seus objetivos declarados. É unânime que não foi capaz de atingir seus dois maiores objetivos – declarados – de saúde pública: prevenção das “toxicomanias” e diminuição global do consumo. Na verdade, ela contribuiu para

a expansão de um mercado negro dessas drogas, em que circulam produtos adulterados e muitas vezes de forte concentração; em seguida, ela impediu consumidores de drogas ilícitas de receber informação, ajuda e tratamento adequados; ela, enfim, tornou “invisíveis” os malefícios potenciais das drogas vendidas livremente, como o álcool, a nicotina e a cafeína, e a distribuição controlada, como a de medicamentos prescritos ou vendidos na farmácia.¹²⁹

Pode se afirmar que os resultados da guerra às drogas são os seguintes: não atinge os objetivos de saúde pública; gera repressão, criminalidade, violência e corrupção; é uma guerra

¹²⁵ HABER; MACIEL, op. cit., p. 108.

¹²⁶ Dados do United Nations Office On Drugs and Crime (UNODC), disponíveis em: <<https://data.unodc.org/>>. Acesso em: 16 set. 2018.

¹²⁷ Dados da Polícia Federal, disponíveis em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/drogas>>. Acesso em: 16 set. 2018.

¹²⁸ LEMGRUBER, Julita; BOITEUX, Luciana. O fracasso da guerra às drogas. In: LIMA, Renato Sérgio et al (Org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, p. 357.

¹²⁹ BEAUCHESNE, op. cit., p. 22..

que não pode ser vencida; facilita o crescimento de um mercado de drogas ilícitas sem qualquer controle de distribuição, qualidade e concentração¹³⁰.

A política proibicionista de repressão às drogas segue apresentando resultados desastrosos para seus objetivos declarados, mesmo após quase um século de sua origem. Estima-se que 5,6% da população mundial adulta – ou 275 milhões de pessoas com idade entre 15 a 64 anos, número superior à população do Brasil, por exemplo –, usou pelo menos uma droga em 2016¹³¹, o que demonstra o completo fracasso em seu objetivo de reduzir a oferta de drogas em escala mundial. Apesar do encarceramento de milhões de pessoas, a um custo enorme – econômico e social –, a disponibilidade de drogas para consumo, sobretudo nas grandes cidades, é um fato notório. É uma política que proíbe, mata e encarcera, mas não é capaz de obter qualquer resultado prático além deste. Mas ao mesmo tempo, legitima tudo isso em nome do objetivo declarado, revelando seus objetivos ocultos.

Esta política de proibição comete um equívoco bastante grave ao associar o consumo à disponibilidade das drogas no mercado. Assim, desde sempre, a política de guerra às drogas se volta para o “combate” – expressão moralista associada à luta contra um inimigo criado por esta política, o traficante, ou a própria substância – à oferta, ignorando as razões que motivam a demanda por drogas por parte dos consumidores. Estas razões são diversas, podendo ser busca por prazer, redução de incômodo, curiosidade, busca de calma e descontração, busca de adaptação a regras do trabalho, fuga de problemas, entre muitas outras¹³². Se voltar para a oferta, sem se preocupar com a demanda, é um dos maiores erros da guerra às drogas. A proteção da saúde, através da guerra às drogas, é uma grande falácia.

A guerra às drogas orienta sua repressão à oferta com base na ideologia da Defesa Social, que

absorve e aprisiona a alteridade, convocando postulados de moralidade para a eterna cruzada do bem contra o mal. Como principal consequência, é fomentada a incidência vertical e seletiva das agências de punitividade, obstaculizando políticas públicas preocupadas em efetivar valores constitucionalmente previstos, como o pluralismo, a tolerância e o respeito à diversidade.¹³³

O fracasso da guerra às drogas revela seu lado mais perverso na América Latina, onde se produz a maior parte da maconha e cocaína que se consome no mundo. Estas são, por sua vez, as substâncias mais utilizadas dentre as proibidas, principalmente nos EUA. Países como

¹³⁰ Ibidem, p. 34.

¹³¹ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *World Drug Report 2018*. Booklet 2: Global Overview of Drug Demand And Supply. Viena, 2018, p. 6.

¹³² BEAUCHESNE, op. cit., p. 36.

¹³³ CARVALHO, op. cit., 2014, p. 415.

Colômbia e Brasil sofrem com o confronto entre as forças estatais militarizadas e as organizações do tráfico de drogas, dotadas de armamento de guerra, adquiridas graças ao seu poder econômico, que é cada vez maior, tudo em razão do proibicionismo.

Afinal, a ilegalidade e a repressão policial permitem o aumento de preço a cada apreensão pela polícia. Este aumento é justificado pela raridade e um valor ligado ao “risco do negócio”¹³⁴. A ilegalidade das drogas produz a criminalidade, mantendo seu preço elevado¹³⁵.

A ênfase dos EUA em buscar reduzir a oferta de drogas nos países pobres, onde ela é produzida, indica a falta de interesse dos próprios norte-americanos em impedir o consumo de drogas dentro de seu próprio território. Por isso, a ênfase na guerra militarizada em outros países, que não o deles próprios – no caso, a América Latina passa a ser o alvo – configura uma política de extermínio¹³⁶. Afinal, na propaganda da guerra às drogas, estes países são os “malvados produtores de drogas”¹³⁷

A guerra às drogas é paranóica, causando ilusão de trabalho policial bem feito e orgulho a cada apreensão. Mas as apreensões são incapazes de sequer diminuir a circulação destas substâncias tornadas ilícitas, servindo apenas para tornar as drogas mais caras e o comércio mais vantajoso¹³⁸.

Além do aumento no preço das drogas, o mercado ilícito também encontra alternativa na diminuição da qualidade da droga através de sua mistura com outras substâncias mais baratas. Como não há qualquer controle de concentração e composição das substâncias a serem vendidas, em razão da ilegalidade deste comércio, a manipulação dos mesmo é livre, e não se orienta por qualquer princípio de saúde pública. É o livre mercado em estado puro, sem qualquer regulação. Afinal,

o mercado ilícito não prevê nenhum tipo de controle sobre a qualidade das substâncias consumidas, quanto à composição, potencialidade, alteração, ou eventual com outras, o que pode ocorrer para aumentar dos lucros. [...] O modelo proibicionista reforça os riscos dos usuários, pela má qualidade do produto vendido, o que pode acarretar, inclusive, o aumento do número de *overdoses*, além de outros problemas de saúde nos usuários, e incrementar os custos de atendimento médico.¹³⁹
(grifo no original)

Outra alternativa encontrada pelos traficantes de drogas é a venda de drogas cada vez mais concentradas, o que facilita sua distribuição¹⁴⁰, afinal, se as drogas estão mais

¹³⁴ BEAUCHESNE, op. cit., p. 43.

¹³⁵ Ibidem, p. 46.

¹³⁶ VALOIS, op. cit., p. 525.

¹³⁷ BEAUCHESNE, op. cit., p. 73.

¹³⁸ VALOIS, op. cit., p. 360.

¹³⁹ BOITEUX, op. cit., 2006, p. 195-196.

¹⁴⁰ BEAUCHESNE, op. cit. p. 38.

concentradas, ou seja, com maior efeito psicoativo em proporção à sua quantidade, podem ser transportadas e armazenadas em menores volumes, que serão vendidos aos usuários por preços elevados, como sempre, pois não há qualquer regulação do mercado e sempre há público disposto a pagar para consumi-las. Isto é prejudicial à saúde dos usuários, pois quanto mais concentrada é a droga, mais nociva ela é à saúde¹⁴¹. Assim, sobre os perigos da alta concentração das drogas consumidas, vejamos um exemplo ilustrativo:

Falando simplesmente, as drogas são mais perigosas por serem ilegais. [...] provavelmente a maioria das mortes por overdose nos dias atuais é resultado da proibição.

Habitualmente, a heroína não mata. Ela pode causar dependência e provocar constipação. Porém, as pessoas têm overdose por não saber o que consomem; elas não sabem se a heroína que consomem é a 1% ou 40%, se foi adulterada com produtos nocivos ou mesmo se é de fato heroína – esta pode ser um opiáceo sintético ou outra substância da família das anfetaminas.

Imaginemos que, cada vez que você bebeu uma garrafa de vinho, você não soubesse se a porcentagem de álcool era a 8% ou 80%, ou ainda se se tratava de álcool etílico ou álcool metílico. Imagine que, a cada vez que você tomar uma aspirina, possa estar absorvendo 5mg ou 500mg.¹⁴²

A proibição também sujeita todos os agentes envolvidos no comércio ilegal à violência, ao “privar os agentes das transações ilegais dos meios oficiais de resolução de conflitos, como o Judiciário”¹⁴³. Como o mercado é ilegal, não há qualquer regulação sobre a concorrência nem métodos legais para fazer valer as “relações jurídicas” ali estabelecidas, como cobrança dos valores devidos ou da entrega de mercadorias. Assim, é um mercado que funciona com base em corrupção, ameaças e violência¹⁴⁴.

Não obstante a violência inerente a um mercado ilegal, a guerra às drogas, a partir das convenções internacionais, incentivou a militarização das polícias e da segurança pública. Assim, o combate à oferta, preconizado pelo modelo proibicionista, é pautado pelo confronto armado entre agentes do Estado e traficantes de drogas. Desse modo,

A violência que acompanha a expansão do mercado de drogas, nos Estados Unidos e em outras partes do mundo, decorre em grande medida do próprio modelo repressivo adotado, que pode ser considerado, no mínimo contraditório: proíbem-se as drogas, mas não as armas de fogo; criminaliza-se o comércio de substâncias que causam menos mal à saúde do que o álcool e o tabaco; superlotam-se as prisões com usuários e pequenos traficantes; incentiva-se a guerra generalizada dentro do tráfico e contra ele; investe-se em armamento pesado para as polícias; mobilizam-se exércitos. Todo esse esforço – que não consegue reduzir nem uso, nem a venda, nem a produção de drogas – resulta em aumento da violência letal, e da corrupção associada ao narcotráfico.¹⁴⁵

¹⁴¹ Ibidem, p. 130.

¹⁴² NADELMANN, 1990, p. 27 apud BEAUCHESNE, op. cit., p. 41.

¹⁴³ BOITEUX, op. cit., 2006, p. 197.

¹⁴⁴ Ibidem, p. 198.

¹⁴⁵ LEMGRUBER; BOITEUX, op. cit., p. 359.

Este confronto reforça estereótipos na comunicação de massa, através do discurso da segurança pública, ou segurança urbana, estabelecendo uma divisão entre as vítimas (“respeitáveis”) e os agressores (“perigosos”), no qual o Estado protegeria aquelas destes¹⁴⁶. Em realidade, o estereótipo de traficante perigoso marginaliza – além daquilo que já se produz como resultado de outros fatores sociais – pessoas pobres moradoras de áreas dominadas pelo crime dito organizado.

No Brasil, o processo de militarização da segurança pública, que já está presente desde o modelo bélico implementado pela ditadura militar, culminou recentemente numa intervenção militar na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. A medida não poderia ter sido mais infeliz. Após seis meses de intervenção, pesquisas realizadas pelo Observatório da Intervenção do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) indicam que, no período de fevereiro a setembro de 2018, os homicídios decorrentes de intervenção policial praticados no Estado já chegaram a 1.024, um aumento de 42%, em relação ao mesmo período de 2017¹⁴⁷. A intervenção só reforçou a insegurança já vivida pela população do Estado¹⁴⁸.

Os números do Rio de Janeiro são apenas mais um exemplo do fracasso do modelo de militarização da segurança pública preconizado pela guerra às drogas. Os índices de criminalidade seguem aumentando, a polícia segue matando cada vez mais, e morrendo cada vez mais. Ao mesmo tempo, as leis de drogas legitimam o poder punitivo do Estado e ampliam o poder da polícia, pois

o Estado cria situações jurídico –penais abstratas, aumentando o espectro do poder policial e, conseqüentemente, ampliando as hipóteses nas quais a polícia é chamada a agir por *questões de segurança*, estas que não se inserem no que está expressamente previsto no ordenamento jurídico.¹⁴⁹ (grifo no original)

A guerra às drogas legitima a atividade policial, permite que esta atue sobre qualquer pessoa com “características suspeitas”, a critério da polícia – o que, como vimos, se pauta em critérios de seletividade racista inerente à guerra às drogas e ao sistema penal – e limita direitos e garantias, expandindo o Estado policial. Neste há se estabelece uma relação na qual

¹⁴⁶ BARATTA, Alessandro. Defesa dos direitos humanos e política criminal. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 1997, p. 59.

¹⁴⁷ RAMOS, Silvia (coord.). *Oito meses de intervenção federal: Mortes de policiais: quem se importa?* Infográfico. Rio de Janeiro: CESeC, outubro de 2018.

¹⁴⁸ Um exemplo é o número de tiroteios: foram 6.655 entre fevereiro e outubro de 2018, aumento de 59% em relação ao mesmo período do ano passado. Cf. *ibidem*.

¹⁴⁹ VALOIS, op. cit., p. 393-394.

as pessoas não confiam na polícia, têm medo de tortura por parte dos agentes do governo, mas quanto se trata do *outro* algemado, exposto, designado pela própria polícia como traficante, as coisas são diferentes. Por isso que se disse que a tortura está em um limbo entre a ilegalidade e a alegalidade, porque a população tanto receia a tortura como crime, como prática ilegal, como a aceita, ignora, após praticada.¹⁵⁰

A polícia se torna uma caçadora de drogas, pois todo o aparato policial destinado a combater as drogas faz com que os outros crimes sejam menos investigados e punidos¹⁵¹, afinal, a polícia está ocupada atrás de drogas. Exercendo este papel, a polícia passa a ter “poderes extraordinários de prática de revista às pessoas, busca sem mandato e de interrogatório”¹⁵². A tortura e estas outras práticas extremamente condenáveis tendem a se perpetuar, pois “a maior fonte de aprendizado entre os policiais são eles mesmos”¹⁵³, e dentro do Estado, e principalmente dentro da polícia, não é possível, no contexto atual, se criticar a guerra às drogas. A guerra às drogas produz medidas inconstitucionais praticadas inclusive pelo Poder Judiciário, o que ajuda a legitimá-la, como no caso dos mandados coletivos de busca e apreensão, figura absolutamente ilegal e inconstitucional da qual tem se valido o Judiciário e a polícia no Rio de Janeiro¹⁵⁴.

Todo este quadro tende a perpetuar uma cultura e uma mentalidade inquisitoriais que “condicionam a maneira como habitualmente são interpretadas e aplicadas as regras processuais penais, independentemente de a Constituição e as leis terem modificado de forma incisiva o arcabouço normativo de nosso modelo de Justiça Criminal”¹⁵⁵.

Princípios e garantias fundamentais do processo penal brasileiro, como a presunção de inocência, a inviolabilidade do domicílio, a inviolabilidade das comunicações, e a própria dignidade da pessoa humana são frequentemente violados no Estado policial legitimado pela guerra às drogas. O sistema jurídico, baseado em princípios, se deteriora, pois a própria guerra às drogas passa a ser o princípio¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Ibidem, p. 370.

¹⁵¹ BOITEUX, op. cit., 2006, p. 198.

¹⁵² BEAUCHESNE, op. cit., p. 48.

¹⁵³ VALOIS, op. cit., p. 376.

¹⁵⁴ YAROCHEWSKY, Leonardo Isaac. Mandado de busca e apreensão coletivo viola direitos e garantias fundamentais. *Justificando*, São Paulo, 20 fev. 2018. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2018/02/20/mandado-de-busca-apreensao-coletivo-viola-direitos-e-garantias-fundamentais/>>. Acesso em: 23 set. 2018.

¹⁵⁵ PRADO, Geraldo. *Estudos Jurídicos*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 182.

¹⁵⁶ VALOIS, op. cit., p. 425.

2.4. Há possibilidades de reforma na política de drogas brasileira?

Como vimos, a política de drogas praticada no Brasil, a partir do paradigma proibicionista internacional, não produziu resultados que atendam aos objetivos declarados da guerra às drogas, estando as drogas consideradas ilícitas em plena circulação e sendo cotidianamente consumidas.

Por outro lado, produziu um grande encarceramento e diversas mortes praticadas pela polícia, ambos fortemente direcionados às populações negras, pobres e que moram em favelas e periferias. Os locais onde estas pessoas moram são alvo de controle social, através de uma política militarizada de segurança pública, sempre sob o manto do combate às drogas.

Assim, certamente a política de drogas brasileira necessita de reformas e alterações, para que parem de produzir mortes e prisões, ou as diminuam, e permitam o acesso à saúde a quem dela necessite, bem como o respeito aos direitos humanos e princípios constitucionais. Analisaremos a seguir as possibilidades atuais, verificando as propostas legislativas sobre o tema em tramitação, bem como a discussão jurisprudencial sobre o tema.

2.4.1. Os debates legislativos sobre políticas de drogas

No Congresso Nacional, a perspectiva não é nada animadora para o campo da política progressista e preocupado com a defesa dos direitos humanos, no que se refere às políticas sobre drogas. O Congresso atual, que compõe a Legislatura 2015-2019, é considerado “conservador socialmente, atrasado do ponto de vista dos direitos humanos e temerário em questões ambientais”¹⁵⁷ e é fortemente influenciado pelas chamadas bancadas “do boi, da bíblia e da bala”, isto é, respectivamente, de parlamentares ligados ao agronegócio, a setores religiosos e à segurança pública, que formam bancada numerosa e disposta a “impedir qualquer tentativa de descriminalização do aborto e da maconha, [...] reduzir a maioria penal, acabar com as penas alternativas em substituição à cadeia, e reduzir o direito de ampla defesa na esfera criminal, entre outras pautas retrógradas”¹⁵⁸. Para a próxima legislatura, a ser iniciada em 2019, a avaliação é de que o Congresso será o mais conservador dos últimos 40

¹⁵⁷ DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2015-2019*. Brasília, DF: DIAP, 2014. (Estudos Políticos do DIAP). p. 13.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 15.

anos, sendo “mais conservador nos costumes e mais atrasado em relação aos direitos humanos e ao meio ambiente do que o atual”¹⁵⁹.

A lei de drogas atual é considerada avançada em alguns pontos, com previsão de princípios como liberdade e diversidade, e direitos dos usuários, como fortalecimento da autonomia e responsabilidade individual, reforçando o vetor de prevenção. Porém, acaba se destacando muito mais pelo seu caráter repressivo, adotado em outros dispositivos¹⁶⁰. Não obstante a repressão atual, há alguns projetos de lei que buscam reforçar este caráter repressivo, aumentar penas, reduzir garantias etc. Porém, nesse momento, para os fins deste trabalho, será realizada somente a avaliação dos projetos que buscam, de algum modo, descriminalizar ou legalizar alguma droga. Todos os quatro projetos em tramitação se referem à maconha.

O Projeto de Lei nº 7.187 de 2014¹⁶¹, apresentado pelo deputado Eurico Júnior, do PV/RJ, estabelece medidas sobre o controle, a plantação, o cultivo, a colheita, a produção, a aquisição, o armazenamento, a comercialização e a distribuição de maconha e seus derivados. Seu texto é pouco detalhado, com apenas 21 artigos, dependendo bastante de regulamentação por Parte do Poder Executivo, que teria amplos poderes para organizar este comércio. Além disso, não prevê que alterações devem ser realizadas em outras leis hoje vigentes, o que pode levar a certa insegurança jurídica, com discussões sobre sua aplicabilidade, se eventualmente for aprovado.

Merece destaque o Projeto de Lei (PL) 7.270, de 2014¹⁶², de autoria do deputado Jean Wyllys, do PSOL/RJ, que regula a produção, a industrialização e a comercialização de *cannabis*, seus derivados e produtos. O projeto busca não apenas descriminalizar, mas legalizar todo o processo produtivo, inclusive a compra e venda, seja para uso medicinal ou recreativo, de forma detalhada. A proposta segue tramitando desde 2014 sem qualquer análise ou deliberação por parte dos deputados, seja em comissões, seja no plenário da Casa, tendo passado somente por arquivamentos, desarquivamentos, apensamentos, entre outras movimentações burocráticas.

¹⁵⁹ QUEIROZ, Antônio Augusto de. Novo Congresso Nacional veio pior que a encomenda. *Agência DIAP*, Brasília, DF, 15 out. 2018. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/28530-novo-congresso-veio-pior-que-a-encomenda>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

¹⁶⁰ BOITEUX, op. cit., 2015, p. 321.

¹⁶¹ Inteiro teor disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1231177&filename=PL+7187/2014>. Acesso em: 14 out. 2018.

¹⁶² Inteiro teor disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DCE667E17FB20DFBCEB52651D6FE4D03.proposicoesWebExterno2?codteor=1237297&filename=Tramitacao-PL+7270/2014>. Acesso em: 14 out. 2018.

O PL, segundo a própria justificativa, é inspirado na lei que regulamentou a produção e comercialização da maconha no Uruguai. De fato, a regulamentação proposta se assemelha bastante com aquela vigente no Uruguai, como será visto.

Por exemplo, o art. 7º permite a plantação, o cultivo e a colheita domésticos de cannabis destinada ao consumo pessoal ou compartilhado no domicílio, de até seis plantas, por indivíduo. Há previsão dos clubes de autocultivadores (art. 8º, parágrafo único), com até 45 sócios. Prevê também, no art. 9º, a industrialização e comercialização de cannabis, derivados e produtos, criando categorias de estabelecimentos a serem licenciados para comercializar no atacado e no varejo, para fabricar produtos, para realizar testes de qualidade, entre outros.

Há previsão de alterações em leis vigentes para proibir a propaganda, a venda para crianças e adolescentes, o uso em locais fechados, a direção de veículos automotores sob efeitos do uso de maconha, entre outras condutas. Assim, busca realizar um tratamento legal parecido com aquele dispensado ao álcool e ao tabaco. Altera ainda a Lei 11.343 de 2006 para inserir dispositivos relacionados à prevenção, descriminalizar o usuário de qualquer droga e instituir critérios e fixar limites objetivos para diferenciar usuários de traficantes, também em casos envolvendo qualquer droga, alterando o art. 28 para presumir que a sua destinação será considerada como uso pessoal “quando a quantidade em seu poder for suficiente para o consumo médio individual por dez dias, conforme definido pelo Ministério da Saúde, baseado em critérios científicos”.

Assim, a proposta é bastante interessante, pois busca retirar do sistema penal usuários de drogas, que em muitas vezes são tratados pelo sistema penal como traficantes, sendo encarcerados ou até mortos. Permite ainda o acesso legal à maconha, retirando do usuário desta substância a necessidade de se submeter ao comércio ilegal, o que protege sua saúde e diminui os lucros das organizações do tráfico de drogas. É o caminho que o Uruguai buscou adotar com sua lei sobre o mesmo tema, como será visto.

Ainda na Câmara, há o Projeto de Lei nº 10.549 de 2018¹⁶³, de autoria do deputado Paulo Teixeira, do PT/SP, que disciplina o controle, a fiscalização e a regulamentação da produção e uso da “cannabis” e de seus derivados. O texto é mais reduzido que o do PL 7.270, dando ênfase à regulamentação da maconha para uso medicinal, e permitindo, para o uso recreativo, apenas a plantação e o cultivo, individual e coletivo, sem criar um mercado legal de compra e venda. Além disso, descriminaliza o usuário de qualquer droga e delimita

¹⁶³ Inteiro teor disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1675675&filename=PL+10549/2018. Acesso em: 14 out. 2018.

melhor a diferenciação entre usuário e traficante no art. 28 da Lei 11.343 de 2006, presumindo ser para uso pessoal “a aquisição, guarda, depósito, transporte ou porte de quantidade suficiente para o consumo médio individual por dez dias”.

Por fim, no Senado Federal há o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 514, de 2017, de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). A proposta visa exclusivamente descriminalizar o cultivo da cannabis para uso terapêutico, exigindo prescrição médica e deixando para o Poder Executivo a tarefa de regulamentar este uso e o acesso à maconha. Esta proposta é originada da Sugestão nº 25, de 2017, realizada através do Programa e-Cidadania, um mecanismo de participação popular através do site do Senado Federal na internet.

A SUG 25/2017 foi objeto de audiência pública na CDH, que posteriormente votou e aprovou a sugestão, transformando-a em Projeto de Lei do Senado. O PLS 514 foi discutido na Comissão de Assuntos Sociais, onde foi realizada nova audiência pública, com a participação de diversos representantes e organizações da sociedade civil. A Relatora, Senadora Marta Suplicy apresentou relatório sugerindo aprovação do projeto, que foi alterado para incluir a possibilidade de autorização da União para importação de sementes e plantas psicotrópicas para fins medicinais ou científicos, e permitir também o uso terapêutico realizado “por meio de associações de pacientes ou familiares de pacientes que fazem uso medicinal da *cannabis sativa*, criadas especificamente para essa finalidade”. O relatório foi aprovado e o projeto encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça.

O cenário no Congresso Nacional se apresenta, por um lado, com o fortalecimento cada vez maior das bancadas conservadoras, que, por sua vez, propõem pautas como a negação da redução de danos, com a volta do ideal de abstinência como meta, prisão de usuários, aumento de pena para o tráfico, internação forçada, financiamento público de entidades privadas de tratamento e a recusa a qualquer proposta de regulação de drogas hoje consideradas ilícitas¹⁶⁴. Neste ambiente majoritariamente conservador, propostas como as vistas, de regulamentação da maconha, em geral, sequer chegam a ser debatidas e votadas, devido a falta de vontade política da maioria dos parlamentares em discutir este tipo de reforma. A única das propostas que parece caminhar com chances reais de aprovação é o PLS 514, que trata da maconha para uso medicinal, pauta que hoje se apresenta como mais aceitável para uma parcela da população e dos parlamentares do que o uso recreativo. A

¹⁶⁴ BOITEUX, op. cit., 2015, p. 327.

matéria já foi aprovada em uma Comissão e segue avançando no Senado Federal, com chance real de aprovação.

Diante das dificuldades no Poder Legislativo, vejamos o cenário atual dos debates no Poder Judiciário.

2.4.2. Supremo Tribunal Federal: Recurso Extraordinário 635.659

Diante do cenário legislativo atual, bastante comprometido com a agenda conservadora que domina a política nacional atual, outra perspectiva, a curto prazo, de avanço na política de drogas brasileira, seria o Poder Judiciário, e mais especificamente o Supremo Tribunal Federal (STF). Isto pois o Recurso Extraordinário (RE) nº 635.659, com julgamento interrompido, discute a constitucionalidade da criminalização do usuário de drogas, prevista no art. 28 da Lei 11.343¹⁶⁵.

O julgamento foi iniciado em 20 de agosto de 2015, com o voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, que deu provimento ao recurso, votando pela inconstitucionalidade, sem redução de texto, do art. 28, no que se refere aos efeitos penais. Ele, porém, determinou que permanecessem, com caráter administrativo, as medidas determinadas no dispositivo, inspirando-se no modelo de descriminalização do usuário adotado por Portugal, que o Ministro usou como seu paradigma. Desse modo, segundo seu voto, o usuário de qualquer droga – não somente a maconha – deve ser descriminalizado, restando ainda as medidas de advertência, prestação de serviços à comunidade, e comparecimento a programas educativos. Desta forma não estaria sujeito ao controle penal, sendo afastada qualquer possibilidade de prisão em flagrante e todos os constrangimentos causados pelo contato com o sistema penal, tais como: folha de antecedentes criminais, inquérito, processo perante juízo criminal, entre outros, que vão muito além da possibilidade de privação de liberdade, que já não é prevista para esta conduta atualmente.

O julgamento foi retomado em 10 de setembro de 2015 com o voto-vista do Ministro Edson Fachin, que deu provimento parcial ao recurso, para declarar a inconstitucionalidade, sem redução de texto, do art. 28, no que se refere apenas à maconha. Assim, votou pela descriminalização apenas do usuário de maconha, para o qual ele entendeu que não deve ser

¹⁶⁵ Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trouxer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas:

I - advertência sobre os efeitos das drogas;

II - prestação de serviços à comunidade;

III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

aplicado o art. 28 da Lei 11.343 de 2006, sequer com efeitos administrativos ou de outra ordem jurídica. Manteve, porém, integralmente a aplicabilidade do dispositivo para usuários de outras drogas. Além disso, determinou prazo de 90 dias para que os órgãos do Poder Executivo responsáveis por regulamentar as políticas sobre drogas instituíssem parâmetros para diferenciar usuários de traficantes, evitando a confusão que aprisiona milhares de pessoas que cometeram, na verdade, conduta de usuários de drogas e são presas como traficantes, cumprindo elevadas penas.

Na mesma sessão, o Ministro Luís Roberto Barroso votou de forma similar a Fachin, somente pela descriminalização do usuário de maconha. Porém, acrescentou uma presunção de que deve ser considerado usuário aquele que porta até 25 gramas de maconha ou seis plantas fêmeas, podendo o juiz, no caso concreto, afastar esta presunção para afastar o crime de tráfico em quantidades superiores, porém comprovadamente destinadas ao consumo; ou condenar por tráfico (art. 33), mesmo em quantidades inferiores, havendo maior ônus argumentativo para se chegar a esta conclusão.

O julgamento foi interrompido com pedido de vista do Ministro Teori Zavascki, que depois veio a falecer. Seu substituto, o Ministro Alexandre de Moraes, liberou o caso para apreciação pelo Plenário apenas em novembro de 2018¹⁶⁶, quase três anos depois de interrompido o julgamento. Agora, o seguimento caso depende de sua inclusão na pauta do STF pelo presidente da Corte, Dias Toffoli.

Há, ainda no STF, a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5708, ajuizada pelo Partido Popular Socialista (PPS), que pede a descriminalização do plantio e cultivo da maconha para fins medicinais, bem como prazo para que seja editada regulamentação deste uso pela Anvisa. Tal ação está conclusa para julgamento pela Relatora, Ministra Rosa Weber, que até o momento não pediu inclusão da mesma na pauta do Plenário.

Assim, vimos as dificuldades que os debates sobre reforma da política de drogas enfrentam hoje no Brasil. No Poder Legislativo falta vontade e força política para o avanço da legalização da maconha, ou ao menos para a descriminalização dos usuários de drogas, parecendo haver certa abertura somente para discussão sobre a descriminalização da cannabis para uso medicinal. No STF, a atual composição pode vir a descriminalizar somente o usuário, julgando o RE 635.659. Ainda que haja três votos favoráveis – apesar de diferentes

¹⁶⁶ MORAES libera para julgamento descriminalização do porte de drogas. *JOTA*, São Paulo, 23 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/moraes-libera-para-julgamento-processo-sobre-descriminalizacao-de-drogas-23112018>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

entre si –, o julgamento está parado há mais de três anos, podendo, enfim, ser retomado em breve.

Diante dos resultados desastrosos que, como demonstrado, a política brasileira de guerra às drogas causa à população negra e pobre, bem como aos usuários de drogas em geral, e das dificuldades de reforma nessa política, é fundamental que se observe as práticas adotadas em outros países. Neste sentido, passa a ser interessante observar o modelo adotado por um país vizinho do Brasil, o Uruguai, que regulamentou toda a cadeia produtiva e de comércio da maconha para fins recreativos, adotando uma política inovadora e que merece toda a atenção daqueles que estudam a política de drogas brasileira. Vejamos, a seguir, portanto, o modelo uruguaio.

3. A REGULAÇÃO DA MACONHA NO URUGUAI

3.1. Política de drogas: o debate em âmbito internacional

Em âmbito internacional, como se sabe, estão vigentes as Convenções de 1961, 1971 e 1988, ratificadas por quase todos os países¹⁶⁷. Nesse contexto, a cannabis está sujeita ao mais rígido dos controles, como o artigo 4, “c”, da Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, que estabelece que os Estados adotarão todas as medidas necessárias à “limitação exclusiva a fins médicos e científicos, da produção, fabricação, exportação, importação, distribuição, comércio uso e posse de entorpecentes”, entre eles a cannabis.

Como também já foi dito no Capítulo 1, a inclusão da maconha nestas listas de controle não resultou de nenhuma avaliação científica quanto à proteção da saúde. As convenções preveem, ainda, possibilidade de revisão da classificação das substâncias, a ser discutida pelo Comitê de Especialistas em Farmacodependência da Organização Mundial da Saúde, que nunca realizou uma revisão formal da situação da cannabis perante as convenções¹⁶⁸. Porém, ainda que se questione a legitimidade e a necessidade da inclusão da cannabis nas listas de substâncias restritas, fato é que os tratados estão em vigor, e os Estados-partes são por eles obrigados.

O cenário internacional começou a mudar em 2012, quando dois Estados federados dos EUA, Colorado e Washington, legalizaram o mercado de cannabis em seus territórios. Através de consultas populares estaduais, seus cidadãos decidiram que seria criado um mercado regulado de cannabis nestes Estados, não obstante a legislação federal ter proibido a maconha há quase cem anos.

O Colorado instituiu um sistema de regulação da cannabis organizado com base em: monitoramento das plantas desde a produção até a distribuição, através de códigos de barras; estrutura vertical do mercado regulado; preferência a empresas que já participavam do mercado de maconha medicinal – que já era legalizada no estado antes de 2012; limitação na quantidade de compra por usuário; direcionamento dos fundos arrecadados com a venda de

¹⁶⁷ Em consulta ao sítio eletrônico da ONU, verifica-se que a Convenção de 1961 possui 154 Estados-partes, a Convenção de 1971 conta com 184, e a Convenção de 1988 conta com 190. Disponível em: <<https://treaties.un.org/Pages/Index.aspx?clang=en>>. Acesso em: 16 nov. 2018. Os números indicam uma adesão quase total dos membros das Nações Unidas, considerando-se que a ONU tem, hoje, 193 países-membros.

¹⁶⁸ BEWLEY-TAYLOR, David et al. *Cannabis Regulation and the UN Drug Treaties: Strategies for Reform*. Briefing Paper. Washington, D.C.: Washington Office on Latin America. 2016, p. 4.

maconha para políticas como educação, prevenção e segurança pública, bem como para financiar o Marijuana Enforcement Division (MED), órgão regulador do sistema¹⁶⁹.

Já Washington promoveu uma reforma mais radical e abrangente, mudando não apenas a forma como o Estado regula a maconha, mas desenvolvendo ferramentas para avaliar a reforma e contribuir com ferramentas para o debate, produzindo conhecimento¹⁷⁰. Prevê destinação de parte dos recursos arrecadados com a venda da maconha para financiar pesquisas sobre os impactos da reforma e seus custos sociais, realizadas por agências de diversas áreas do Estado, buscando visão mais ampla, não concentrada em um órgão só¹⁷¹. Além disto, prevê licenças para produtores e vendedores, inclusive com checagem de antecedentes criminais e exigências de locais para vendas – que devem ser afastados de escolas, parques etc.¹⁷²

O sucesso nestes estados¹⁷³ levou a uma ampliação dos estados americanos que aderiram à regulação da cannabis para fins recreativos. Nos anos seguintes, as populações dos estados de Maine, Massachussets, Nevada, Alaska, Oregon e California, além do Distrito de Columbia, aprovaram a legalização¹⁷⁴. Em 2018, Vermont foi o primeiro estado a legalizar a maconha através de seu próprio parlamento, sem consulta popular¹⁷⁵. Por último, a população de Michigan também aprovou a legalização no estado¹⁷⁶. Assim, atualmente são 10 Estados norte-americanos, mais o Distrito de Columbia, que legalizaram a maconha para fins recreativos. Já para fins medicinais, são 33 Estados, além do Distrito de Columbia e os territórios de Guam e Porto Rico¹⁷⁷.

¹⁶⁹ HUDAK, John. *Colorado's Rollout of Legal Marijuana Is Succeeding: A Report on the State's Implementation of Legalization*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2014, p. 10-11.

¹⁷⁰ WALLACH, Philip. *Washington's Marijuana Legalization Grows Knowledge, Not Just Pot: A Report on the State's Strategy to Assess Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2014, p. 1.

¹⁷¹ Ibidem, p. 2.

¹⁷² Ibidem, p. 6.

¹⁷³ Como exemplo, o Colorado já atingiu uma arrecadação anual de 200 milhões de dólares com impostos, taxas e licenças referentes à venda de cannabis. Disponível em: <<https://www.colorado.gov/pacific/revenue/colorado-marijuana-tax-data>>. Acesso em 16 nov. 2018.

¹⁷⁴ SILVER Linings: U.S. State Votes to Legalize Cannabis Boost Reform Opportunities in the Americas. *WOLA*, Washington, D.C, 10 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.wola.org/analysis/silver-linings-u-s-state-votes-legalize-cannabis-boost-reform-opportunities-americas/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

¹⁷⁵ WHITHAM, Clover. Recreational marijuana now legal in Vermont. *USA Today*, McLean, 1 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.usatoday.com/story/news/nation-now/2018/07/01/recreational-marijuana-use-now-legal-vermont/748793002/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

¹⁷⁶ ANGELL, Tom. Michigan Voters Approve Marijuana Legalization. *Forbes*, New York, 6 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/tomangell/2018/11/06/michigan-voters-approve-marijuana-legalization/#f9d36b747a57>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

¹⁷⁷ STATE Medical Marijuana Laws. *National Conference of State Legislatures*, Denver/Washington, D.C., 8 nov. 2018. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/health/state-medical-marijuana-laws.aspx>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

O Canadá, recentemente, tornou-se o segundo país do mundo (depois do Uruguai) a regular a cannabis para uso recreativo em âmbito nacional. Desde 17 de outubro de 2018, quando entrou em vigor o *Cannabis Act*, é legal, para maiores de 18 anos, a posse de até 30 gramas de cannabis, a compra em revendedores licenciados e o cultivo de até quatro plantas por residência para uso pessoal¹⁷⁸.

Ainda na América do Norte, o México tende a ser o próximo país a legalizar a maconha para fins recreativos, o que deve ocorrer no ano de 2019¹⁷⁹, seguindo o exemplo do Canadá e de parte dos EUA. O México se tornaria, deste modo, o terceiro país do mundo a regular a produção, distribuição e comércio da cannabis, que passaria a ser legal em toda a costa do Oceano Pacífico na América do Norte, do Alasca até o sul do México, constituindo enorme extensão territorial e alcance.

Assim, os debates internacionais sobre a política de drogas, dificultados pela rigidez das convenções vigentes, amplamente ratificadas pelos países, ganharam um novo elemento e um novo paradigma a ser debatido, a partir das experiências de legalização da maconha para fins recreativos. A legalidade destes modelos perante os compromissos internacionais é contestada, em razão dos textos rígidos das convenções. Porém, antes de analisar as implicações jurídicas internacionais da legalização da maconha, vejamos com maior detalhamento o processo que resultou na regulação da cannabis no Uruguai.

3.2. Histórico da maconha no Uruguai

A política de drogas uruguaia sempre foi intimamente ligada aos acordos multilaterais sobre o tema. Ao fim do século XIX e começo do XX, o extrato de cannabis, os cigarros de cannabis, folhas de coca, ópio e derivados eram utilizados tanto terapêuticamente quanto para recreação¹⁸⁰.

O Código Penal de 1889 (Lei 2.037) não tratava do tema das drogas. A primeira lei penal a regular o tema das drogas no Uruguai foi o Código Penal atual (Lei 9.155 de 1933), que entrou em vigor em 1934. O art. 223, ao tratar do “Comércio da coca, ópio e seus derivados” – portanto, não tratava da maconha –, determinava pena de prisão, de seis meses a cinco anos, a quem “fora das disposições regulamentares, exercer o comércio de

¹⁷⁸ Disponível em: <<https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

¹⁷⁹ PROPOSTA tornaria maconha legal do Alasca ao Sul do México. *O Globo*, Rio de Janeiro, ano 94, n. 31.156, 25 nov. 2018.

¹⁸⁰ GARAT, Guillermo. *Un siglo de políticas de drogas en Uruguay*. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013, p. 4.

entorpecentes, ter em seu poder ou for depositário das mesmas”. Tal crime constava do rol dos crimes contra a saúde pública, de forma similar ao art. 281 do Código Penal brasileiro de 1940. Ou seja, a lei uruguaia, assim como a brasileira, justifica, desde o princípio, a repressão penal às drogas como uma proteção ao bem jurídico *saúde pública* – proteção esta que, como veremos, não se garante através da proibição.

Em 1937 foi promulgada a Lei 9.692, a primeira lei especial sobre drogas no país, buscando se adequar aos compromissos internacionais¹⁸¹, especialmente a Convenção do Ópio de Haia de 1912 e a Conferência para a Limitação da Fabricação de Entorpecentes de Genebra de 1931. Esta lei estabeleceu o monopólio estatal para importação de coca, ópio, morfina, cocaína, haxixe e “todas que tenham ação entorpecente”, exceto as autorizadas pelo Ministério da Saúde. Verifica-se aqui o recurso, bastante comum neste tema, à norma penal em branco. A lei delega ao Ministério da Saúde regulamentar o tema, e dispõe sobre as condições de venda pelas farmácias, de prescrição pelos médicos, entre outros temas. A lei se assemelha às do modelo sanitário brasileiro, no que tange ao controle da substância para prevenção a eventuais desvios no curso do mercado regular de medicamentos.

O contexto dos anos 30 era de enorme moralismo no assunto, durante a ditadura de Gabriel Terra. Os meios de comunicação faziam campanha contra o uso de drogas e estigmatizavam os usuários¹⁸². O abuso de drogas era qualificado como “perigo social”.

O “segundo impulso” se deu já na Ditadura Civil-Militar, nos anos 70. Em 1974 foi aprovado o Decreto-Lei 14.294, revogando a Lei 9.692 e todas as disposições em contrário. Esta lei, ainda vigente, faz referência expressa ao controle das substâncias referidas nas Listas I e II da Convenção de 1961 (ratificada em 1974), bem como da Lista I da Convenção de 1971. Como ressaltado anteriormente, a maconha está incluída na Lista I de cada uma destas convenções e, portanto, sujeita a este controle. Acompanhando o contexto histórico ditatorial, e de forma semelhante ao Brasil naquela época, esta lei, acompanhando ainda o tratamento dado pelas convenções internacionais, “policializou” tanto a questão do tráfico quanto dos usuários, de modo que a polícia uruguaia chegou a receber até um treinamento da Drug Enforcement Administration (DEA) dos EUA, revelando mais uma vez a influência norte-americana nesta internacionalização da repressão às drogas.

O enfoque deixou de ser médico, como na Lei 9.692, para se relacionar de maneira mais próxima com a segurança pública, seguindo o modelo de “guerra às drogas” praticado em

¹⁸¹ GARIBOTTO, Giorgina. Cárcels y drogas en Uruguay. In: METAAL, Pien; YOUNGERS, Coletta. *Sistemas sobrecargados - Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Amsterdam/Washington, D.C.: TNI/WOLA, 2010, p. 82.

¹⁸² GARAT, op. cit., p. 5.

diversos países, sob liderança dos EUA. As condutas de cultivar, fabricar ou preparar passaram a ser punidas com penas de três a dez anos de prisão (art. 30), assim como as de importar, exportar, distribuir, armazenar, possuir, transportar, oferecer a venda, entre outras (art. 31). Porém, já em 1974, o Uruguai descriminalizou o usuário, ao isentar de pena, no art. 31, aquele que tiver em seu poder “quantidade mínima exclusivamente para seu consumo pessoal”.

Com o fim da ditadura e a redemocratização, no fim da década de 80, se observava um novo contexto: crescimento da oferta e demanda para consumo pela população mais jovem. Naquele momento o narcotráfico já operava no Uruguai, se aproveitando de bancos *offshore* no país, incluindo o famoso cartel de Medellín, de Pablo Escobar¹⁸³. Em âmbito internacional, foi neste contexto que se firmou a Convenção de Viena de 1988 que, como exposto, se voltou contra o crime organizado, a lavagem de dinheiro e aumentou o controle sobre substâncias utilizadas no preparo de outras drogas.

Dez anos depois, a Convenção foi ratificada pelo Uruguai e, logo em seguida, foi promulgada a Lei 17.016 de 1998. Esta lei modificou o Decreto-Lei 14.294 para reduzir as penas mínimas dos arts. 30 e 31 a vinte meses, e criar outros tipos penais com penas menores, como a de importar, exportar ou comercializar as substâncias das outras Listas das Convenções de 1961 e 1971 – aquelas consideradas pelas Convenções como menos perigosas –, não incluídas no art. 1º do Decreto-Lei. Neste caso, a pena passou a ser de um a quatro anos. Introduziu também diversos tipos penais relativos a ocultação de bens e lavagem de dinheiro, nos arts. 54 e seguintes. Alterou ainda, o critério de identificação da conduta de usuário, substituindo a “quantidade mínima” por “quantidade razoável”, sujeita à “convicção moral que forme o juiz a seu respeito”, o que confere grande discricionariedade ao magistrado.

Talvez a grande novidade tenha sido a inclusão da figura dos “precursores químicos e outros produtos químicos”, que passaram a ser controladas como as drogas. Segundo o novo art. 69, são substâncias que podem ser usadas na produção, fabricação e preparação de entorpecentes, incorporáveis ao produto final (precursores químicos), bem como outras que façam parte desta produção. Esta lei afetou inicialmente os países produtores de coca na América Latina¹⁸⁴.

¹⁸³ Ibidem, p. 8

¹⁸⁴ GARIBOTTO, loc. cit.

Em 2004 foi aprovada a Lei 17.835 (hoje atualizada pela Lei 19.574 de 2017) para fortalecer o sistema de controle de lavagem de dinheiro, buscando endurecer as penas para quem dirige a cadeia de produção e comercialização de drogas¹⁸⁵.

Desde o começo dos anos 2000 se discutia no Uruguai, a partir dos presidentes Jorge Batlle e Tabaré Vázquez, uma modificação mais profunda na política de drogas do país. Estas discussões resultaram no fortalecimento da Junta Nacional de Drogas para lidar com a redução de riscos e danos¹⁸⁶ e em críticas ao paradigma proibicionista no âmbito da Comissão de Estupefacientes da ONU em 2008, sendo o Uruguai acompanhado por Argentina, Bolívia, Suíça e União Europeia¹⁸⁷.

As portas para uma revisão no discurso oficial sobre drogas, atrelado ao proibicionismo internacional desde seu início, começaram a se abrir quando assumiu o governo a Frente Ampla, em 2005. Pela primeira vez na história uruguaia, o partido governante seria de esquerda, o que abriu oportunidade para novas demandas na agenda política. Dentre elas, o movimento pela legalização da maconha ganhava força¹⁸⁸.

Em relação ao uso de drogas, o Uruguai, ao contrário de outros países latino-americanos, não criminalizava o consumo de drogas desde 1974, como visto, com a promulgação do Decreto-Lei 14.294. Conforme o art. 31 da lei, na redação original, era isento de pena quem tivesse em seu poder “quantidade mínima, destinada exclusivamente a seu consumo pessoal”¹⁸⁹. Em 1998 o dispositivo foi alterado, como visto, pela Lei nº 17.016, passando a ser isento de pena quem “tiver em seu poder quantidade destinada exclusivamente a seu consumo pessoal, conforme a *convicção moral* que forme o juiz a seu respeito”¹⁹⁰.

O Uruguai, que no mercado de drogas é um país consumidor – e não produtor, como outros da América do Sul –, viu o consumo de drogas aumentar rapidamente nas últimas décadas¹⁹¹. Dentre as drogas tornadas ilícitas pela política internacional de drogas, a maconha é a mais consumida: em 2014, 23,3% dos uruguaios de 15 a 65 anos idade declaravam tê-la

¹⁸⁵ Ibidem, p. 83.

¹⁸⁶ GARAT, Op. cit., p. 9.

¹⁸⁷ Ibidem, p. 10.

¹⁸⁸ AGUIAR, Sebastián; MUSTO, Clara. El rayo verde: Regulación de La mariguana en Uruguay. In: LABATE, Beatriz Caiuby; RODRIGUES, Thiago (eds.). *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015, p. 301.

¹⁸⁹ URUGUAY. Decreto Ley N° 14.294 de 31 de octubre de 1974. Se regula la comercialización y el uso de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y se establecen medidas punitivas contra el comercio ilícito de las drogas. *Diario Oficial*, Montevideo, 11 nov. 1974. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-leyes-originales/14294-1974>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

¹⁹⁰ URUGUAY. Ley N° 17.016 de 22 de octubre de 1998. Dictanse normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica. *Diario Oficial*, Montevideo, 28 oct. 1998. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/17016-1998>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

¹⁹¹ AGUIAR; MUSTO, op. cit., p. 299.

consumido alguma vez na vida, e 9,3% declaravam ter utilizado no último ano¹⁹². Em 2001 eram, respectivamente, 5,3% e 1,4% das pessoas. Para além do já mencionado fracasso da guerra às drogas, que jamais conseguiu cumprir seu objetivo de impedir que as drogas sejam distribuídas e consumidas, observava-se uma tendência particular de rápido crescimento do uso na população uruguaia, o que gerava preocupação nas autoridades, principalmente pelos dados referentes à população mais jovem: também em 2014, dentre os uruguaios de 15 a 18 anos, ou seja, menores de idade, 20,5% já haviam utilizado alguma vez na vida, e 14,8% no último ano.

Pesquisas demonstravam que os usuários de maconha frequentemente eram tratados como traficantes pela lei penal e seus agentes – polícia e juízes –, o que causava enorme injustiça e contradição numa política de drogas que, assim como no Brasil, somente servia para perseguir pessoas mais vulneráveis. Em pesquisa de Giorgina Garibotto, com base em dados fornecidos pela Junta Nacional de Drogas, foi demonstrado que, de 1.574 procedimentos policiais, entre 2006 e 2009, nos quais houve apreensão de maconha, em 43,3% destes foi encontrada quantidade de no máximo 9g e, em 27,6% dos procedimentos, quantidades que variavam de 10 a 49g¹⁹³. Verifica-se, portanto, que mais de 70% das apreensões policiais foram de até 50g de maconha, mesmo num país onde a lei penal optou desde 1974 por não criminalizar a posse para consumo próprio.

Se no âmbito policial a atuação punitiva violava os direitos dos consumidores de maconha, a situação não era diferente no âmbito do Poder Judiciário. Em que pese o art. 10 da Constituição uruguaia garantir a não interferência dos magistrados nas “ações privadas das pessoas que de modo algum atacam a ordem pública ou prejudicam a terceiro”¹⁹⁴, corroborado pelo art. 31 do Decreto Lei 14.294, já mencionado, que isenta de pena os consumidores de drogas, a atuação concreta dos juízes não parecia respeitar os direitos destes usuários de maconha. Afinal, a discricionariedade concedida aos juízes pela lei, que deixava a critério de sua “convicção moral” a distinção entre posse para uso e para tráfico, era consequência tanto da própria indeterminação do dispositivo legal, quanto da funcionalidade desta indeterminação para um modelo proibicionista¹⁹⁵. O consumo de drogas, que não é

¹⁹² ROBALLO, Juan Andrés; OLIVERA, Diego (Coord.). *VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas, 2016*: Informe de investigación. Montevideo: Observatorio Uruguayo de Drogas, Junta Nacional de Drogas, 2016, p. 65.

¹⁹³ GARIBOTTO, op. cit., p. 86.

¹⁹⁴ URUGUAY. Constitución de la República. *Diario Oficial*, Montevideo, 2 feb. 1967. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

¹⁹⁵ BARDAZANO, Gianella; SALAMANO, Ignacio. Respuestas estatales a los usuarios de sustancias psicoactivas en Uruguay: entre la alternativa y la profundización de la guerra contra las drogas. In: CORREA,

atividade proibida, passava a ser considerado punível em razão de estereótipos e preconceitos que fazem parte desta convicção judicial preconizada pela lei¹⁹⁶.

Além da própria vagueza do critério “convicção moral do juiz”, a lei estabelecia que a quantidade deveria ser “exclusivamente destinada ao consumo pessoal”, sem trazer critérios objetivos para determinar qual seria esta quantidade. Os juízes passaram a interpretar esta quantidade destinada ao consumo pessoal como aquela necessária para o consumo de um dia, se valendo da redação anterior a 1998 da lei, que trazia o critério de “quantidade mínima¹⁹⁷”. Isto resultou em diversas punições de usuários que portavam quantidades baixas, pois, apesar de se destinarem para consumo pessoal, os juízes compreendiam que estavam acima do mínimo estabelecido por eles mesmos, à margem da lei e da Constituição.

Assim, a legislação uruguaia trazia forte contradição: ao mesmo tempo em que reconhece constitucionalmente e legalmente o direito a uma prática que está dentro da privacidade do indivíduo, que em nada prejudica a terceiros, que é o consumo de drogas, criminalizava todas as formas de acesso através da mesma lei que permitia o consumo, além de, na prática judicial, punir “*de facto* o que se considera penalmente irrelevante *de iure*”¹⁹⁸.

Já no governo de José Mujica, em 2013, o Uruguai foi pioneiro ao ser o primeiro país do mundo ao estabelecer a regulação e controle de toda a cadeia de produção e distribuição da maconha pelo Estado uruguaio. Foi o primeiro Estado nacional a legalizar o comércio da maconha, após experiências já observadas em alguns estados-membros norte-americanos. A aprovação da Lei 19.172 de 2013, entre outras novidades, possibilitou a venda de maconha a usuários cadastrados, por meio de farmácias licenciadas pelo governo; criação de clubes para plantação e uso por seus usuários; possibilidade de cultivo caseiro por usuários cadastrados. Criou ainda um órgão, o Instituto de Regulação e Controle de Cannabis (IRCCA), responsável pela regulação desta cadeia de produção, bem como todos os cadastros e licenças aos quais a lei faz referência.

Em 2013, quando da aprovação da Lei 19.172, os crimes relacionados a drogas eram responsáveis por 12,9% da população carcerária no Uruguai¹⁹⁹. A taxa de aprisionamento era de 281,6 presos por 100 mil habitantes. A título de comparação, o Brasil, dono de uma das

Catalina Pérez (coord.). *Consumo, consumidores de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México D.F.: Fontamara, 2014, p. 286.

¹⁹⁶ Ibidem, p. 290.

¹⁹⁷ Ibidem, p. 289.

¹⁹⁸ Ibidem, p. 291 (grifos dos autores).

¹⁹⁹ BARDAZANO, Gianella; SALAMANO, Ignacio. Por el lado más fino: Privación de libertad y legislación sobre drogas en Uruguay. Informe de Investigación. México D.F.: Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, 2015, p. 17. Disponível em: <<http://monitorcannabis.uy/por-el-lado-mas-fino-privacion-de-libertad-y-legislacion-sobre-drogas-en-uruguay/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

maiores populações carcerárias do mundo, que há anos está em franco crescimento, tinha uma taxa de 289,3 naquele ano²⁰⁰. Já em 2016, o Uruguai tinha a segunda maior taxa da América do Sul: 296 presos por 100 mil habitantes²⁰¹, só perdendo justamente para o Brasil, que já contava com 352,6²⁰².

Com uma população carcerária em franco crescimento, e boa parte dela relacionada a crimes relacionados a drogas, bem como aumento do uso, principalmente de maconha, por parte da população, foi justamente o aprofundamento do debate sobre estas contradições que levou a uma mudança radical no paradigma de política de drogas adotado. Assim, vejamos como se deu esta importante mudança de paradigma.

3.3. A mudança de paradigma na legislação uruguaia sobre cannabis e suas implicações internacionais

A primeira mudança de paradigma se deu em 2011, quando a Junta Nacional de Drogas, órgão responsável pela política uruguaia de drogas, divulgou documento denominado Estratégia Nacional para Abordagem do Problema Drogas no Período 2011-2015, em que reconhecia o fracasso da guerra às drogas a nível mundial, que foi responsável por causar mais danos ao aumentar a violência e a corrupção²⁰³. Assim, definiu que suas ações passariam a se pautar pelos seguintes princípios: direitos humanos; equidade; democracia; cooperação; integridade, equilíbrio e transversalidade; participação; participação; evidência científica e boas práticas²⁰⁴. Com isso, propôs diversas medidas, dentre elas, a revisão da legislação sobre drogas.

Por outro lado, nos últimos anos, o surgimento no mercado ilícito de drogas uruguaio da pasta base de cocaína (PBC) havia dado a esta droga “o papel de bode expiatório dos radicais problemas de exclusão social no país e, em alguma medida, teve como externalidade reconfigurar a visão da maconha como a droga ‘menos má’”²⁰⁵. O enfoque proibicionista se voltou para esta substância, o que resultou, em 2012, na aprovação da Lei nº 19.007, que elevou as penas para os crimes de drogas em que a substância envolvida seja “todas aquelas formas de cocaína em seu estado de base livre ou fumável, incluída a pasta base de

²⁰⁰ SANTOS, op. cit., p.12.

²⁰¹ URUGUAY. Comisionado Parlamentario Penitenciario. *Boletín Estadístico*. 2016, p. 1.

²⁰² SANTOS, loc. cit.

²⁰³ JUNTA NACIONAL DE DROGAS. *Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas: Periodo 2011-2015*. Montevideo, 2011, p. 2.

²⁰⁴ Ibidem, p. 3.

²⁰⁵ AGUIAR; MUSTO, op. cit., p. 304.

cocaína”²⁰⁶. Estes crimes passaram a ter pena mínima de três anos, enquanto os relacionados a outras drogas tinham, à época, pena mínima de vinte meses.

A legalização da maconha passa então a ser uma pauta do Poder Executivo a partir de 2012, quando é divulgado um documento chamado *Estratégia pela Vida e Convivência*²⁰⁷, no qual trata a violência como problema prioritário para o povo uruguaio, afirmando:

Uma estratégia que pretenda abordar a insegurança pública como um problema deve considerar a coexistência como solução e ter como objetivo principal vencer o medo na sociedade a partir da garantia dos direitos humanos e da segurança de seus habitantes. A política de segurança não pode ser construída sobre o medo, nem uma resposta intempestiva a ele. A fratura social e a quebra cultural que ainda existe no país explicam em parte uma situação negativa que não queremos que se consolide de forma definitiva.²⁰⁸ (tradução nossa)

O Uruguai passou a adotar, inclusive na esfera internacional, como visto, um discurso oficial de segurança pública com respeito aos direitos humanos. Nesse sentido, propõe o governo, neste documento, diversas medidas para combater o problema da segurança pública, e entre elas a “legalização controlada e regulada da maconha”²⁰⁹. No mesmo ano, a Presidência da República apresentou projeto de lei propondo o monopólio do Estado na produção e comercialização de maconha.

É importante ressaltar que legalizar não implica em ausência de regulação²¹⁰. O governo uruguaio, buscando melhorar a aprovação popular do projeto, que era baixa, deu ênfase à palavra “regulação”, que implica controle do Estado, em detrimento da palavra “legalização”, que se associa a uma aceitação moral do consumo²¹¹. No parlamento, foi discutido outro projeto, em que o Estado, ao invés de deter o monopólio deste novo mercado, deveria se limitar a controlá-lo. Este projeto discutido e aprovado resultou na mencionada Lei nº 19.172 de 2013, através da qual, conforme o art. 2º, o Estado assumiu “o controle e a regulação das atividades de importação, exportação, plantação, cultivo, colheita, produção, aquisição a qualquer título, armazenamento, comercialização e distribuição de cannabis e seus derivados”²¹².

²⁰⁶ URUGUAY. Ley N° 19.007 de 16 de noviembre de 2012. Modificación de disposiciones del Código Penal, sobre delitos de funcionarios públicos y determinadas actividades delictivas relacionadas con todas las formas de cocaína incluida la pasta base de cocaína. *Diario Oficial*, Montevideo, 28 nov. 2012. Disponível em: <<https://www.impco.com.uy/bases/leyes/19007-2012>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

²⁰⁷ URUGUAY. Presidencia de la República. *Estrategia por la Vida y la Convivencia*. Disponível em: <https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2018.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 2.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 9.

²¹⁰ BEAUCHESNE, op. cit., p. 22.

²¹¹ AGUIAR; MUSTO, op. cit., p. 309.

²¹² URUGUAY. Ley N° 19.172 de 20 de diciembre de 2013. Establécese el control y la regulación por parte del Estado de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento,

Previendo algum tipo de questionamento no plano internacional, cujas convenções proibicionistas seguem em vigor, o Uruguai optou por um sistema fortemente controlado para comercialização da cannabis, combinado com argumentos de proteção dos direitos humanos de seus cidadãos. Isto fez com que a reforma uruguaia fosse considerada ousada e cautelosa, ao mesmo tempo²¹³.

Nesse sentido, Galain Palermo afirma que não houve sequer uma mudança de paradigma por parte da política de drogas uruguaia, afinal ela pode ser definida como um modelo *proibicionista com exceções*²¹⁴, não contradizendo as normas internacionais, pois apenas cria um espaço de exceção à proibição em relação ao acesso à cannabis, cujo consumo jamais esteve proibido no país. O autor defende ainda que a proibição estabelecida pelas convenções não é absoluta, pois seria admitido um princípio de flexibilidade, que permitiria

abarcas posições tão amplas e díspares que vão, por um lado, desde a regulação do mercado de cannabis (Uruguai, Canadá, os Estados de Colorado e Washington nos Estados Unidos), a utilização do princípio de oportunidade (Holanda, Espanha, Portugal), a implementação de políticas de redução de danos (Suíça, Alemanha, Itália), até, por outro lado, o uso da pena de morte (Rússia e China) e o combate ao tráfico de drogas através das Forças Armadas com financiamento e logística estrangeiros (Plano Colômbia e Plano Mérida).²¹⁵ (tradução nossa)

Já outros especialistas afirmam que isto é um argumento legalmente falacioso, apesar de politicamente forte²¹⁶. Assim, há um problema de direito internacional em relação às novas políticas de regulação da cannabis, que estariam sendo instituídas à margem do que permitem as convenções. Desse modo,

as “deserções suaves” em relação à política de cannabis deram lugar a violações diretas da proibição da Convenção sobre a cannabis para fins não-médicos ou não-científicos. À medida que mais jurisdições parecem realizar reformas para legalizar e regular o uso adulto de cannabis, essas tensões em relação aos tratados se tornaram o “elefante na sala” nos principais fóruns de alto nível, incluindo a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2016 (UNGASS). – obviamente presente, mas estudiosamente ignorado.²¹⁷ (tradução nossa)

Assim, ainda que se possa afirmar que há alguma margem de discricionariedade concedida pelo sistema internacional de controle de drogas aos Estados, o que inclui a

comercialización, distribución y consumo de marihuana y sus derivados. *Diario Oficial*, Montevideo, 7 ene. 2014. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19172-2013>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

²¹³ HUDAK, John; RAMSEY, Geoff; WALSH, John. *Uruguay's cannabis law: Pioneering a new paradigm*. Washington, D.C.: Brookings, 2018, p. 3.

²¹⁴ GALAIN PALERMO, Pablo: El modelo uruguayo de regulación del Cannabis. Cuestiones jurídicas y de geopolítica. In: AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; FUCHS, Marie-Christine (Eds.). *Drogas Ilícitas y Narcotráfico: Nuevos desarrollos en América Latina*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2017, p. 346.

²¹⁵ Ibidem, p. 319.

²¹⁶ BEWLEY-TAYLOR et al. Op. cit., p. 7.

²¹⁷ Ibidem, p. 6.

descriminalização da posse de drogas para uso pessoal e a implementação de políticas de redução de danos, um dos limites mais claros é o de que o acesso regulado da cannabis para uso não médico está fora desta margem²¹⁸.

Há uma combinação de fatores que permitiu ao Uruguai realizar estes avanços sem romper com os tratados internacionais²¹⁹. Primeiramente, as autoridades se valem de fortes argumentos baseados em direitos humanos para defender sua nova política, coerentes com a reputação internacional do país. Em segundo, os órgãos internacionais de controle, como a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) – International Narcotics Control Board (INCB) –, órgão de fiscalização das convenções internacionais de controle de drogas, não possuem poder prático para impedir o Uruguai de implementar suas leis. Este poder seria exercido através de uma pressão internacional realizada por Estados signatários, como os EUA, desde sempre os grandes impulsionadores do proibicionismo internacional.

Ciente disso, o Uruguai efetuou suas mudanças legislativas aproveitando um momento político favorável para este tipo de inovação: em 2013, logo após os Estados norte-americanos de Colorado e Washington aprovarem suas leis de regulação da maconha. Isto colocou o governo norte-americano em uma situação estranha, pois os grandes arquitetos da proibição internacional estariam sendo hipócritas caso venham a se opor à regulação uruguaia ou de qualquer outro país, afinal estão fazendo o mesmo em parte de seu território nacional²²⁰.

Buscando fortalecer um movimento de reforma internacional da política de drogas, a Junta Nacional de Drogas do Uruguai apresentou ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), em 2015, documento chamado Repercussões do Problema Mundial das Drogas no Exercício dos Direitos Humanos (Repercusiones del Problema Mundial de las Drogas en el Ejercicio de los Derechos Humanos). Nele, reafirmou seu papel de líder na reflexão crítica e realista dos impactos negativos sobre os direitos humanos causados pelas políticas de drogas acordadas internacionalmente nas últimas décadas, afirmando sua preocupação com

os efeitos inesperados destas políticas, que aprofundaram os problemas de saúde, vulnerabilidade social e cultural, convivência, aumento da violência associada ao tráfico de drogas e a ampliação dos crimes relacionados ao tráfico de armas e tráfico de pessoas, entre outros. Estas situações constituem formas de vulneração dos

²¹⁸ WALSH, John. Can Cannabis Be Regulated in Accord with International Law? *In: Intersessional Meeting of the 61th Session of the Commission on Narcotic Drugs, 5., 2018, Vienna. Thematic Debate...* Vienna: Commission on Narcotic Drugs, 2018. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/Contributions/November/Thematic_Debate/7_November/16_NGO_John_Walsh_-_WOLA.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

²¹⁹ HUDAK; RAMSEY; WALSH, op. cit., p. 8.

²²⁰ Ibidem.

direitos fundamentais e exigem respostas claras da comunidade internacional.²²¹
(tradução nossa)

A JIFE, em seu relatório de 2016, reiterou sua posição segundo a qual a legislação implementada pelo Uruguai e pelos estados dos EUA, que criaram mercados regulados para o uso não médico de cannabis é contrária ao artigo 4, “c”, da Convenção de 1961²²².

As autoridades uruguaias, por sua vez, argumentam que a criação de um mercado regulado de cannabis se baseia em imperativos de saúde e segurança, enquanto questões de direitos humanos, alegando que devem prevalecer os princípios de direitos humanos sobre obrigações do controle de drogas, devendo o sistema das Nações Unidas ser analisado como um todo²²³. Assim, apesar das pressões, o Uruguai defendeu seu modelo diante dos órgãos das Nações Unidas encarregados da polícia de drogas internacional, sustentando que pretende uma interpretação alternativa do problema da droga, com enfoque de direitos humanos enquanto direito ao consumo responsável de drogas e redução de danos, por meio de um Estado que regula o mercado em relação à qualidade do produto e a forma de acesso. Seria um conceito amplo de segurança, tanto para a saúde do consumidor, quanto para a forma de acesso, e para a limitação da intervenção do sistema de justiça sobre estes usuários²²⁴.

Em 2016 foi realizada, em Nova York, a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das Drogas (UNGASS 2016). Nesta reunião, apesar da liderança revisionista²²⁵ de países como Colômbia, Uruguai, México e Holanda, o documento final aprovado não fez qualquer referencia à possibilidade de mercados regulados de cannabis, voltando a ratificar a utopia de um mundo livre de drogas²²⁶.

Diante da tensão entre um sistema vigente que claramente está ultrapassado e não atingiu seus objetivos, mas que, ao mesmo tempo, é de difícil reforma nas suas normas estruturantes, por exigir um consenso internacional, John Walsh sugere como soluções: denunciar os tratados, de forma a não mais fazer parte deles, reingressando a seguir com reservas em relação à cannabis – como, aliás, fez a Bolívia em relação à folha de coca²²⁷; ou

²²¹ JUNTA NACIONAL DE DROGAS; ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. *Políticas de drogas y Derechos Humanos: nueva perspectiva: Documentos y Textos para Acompañar la Reflexión*. Montevideo, 2016, p. 17.

²²² INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL BOARD. *Report of the International Narcotics Control Board for 2016*, Viena, 2017, p. 29.

²²³ HUDAK; RAMSEY; WALSH, op. cit., p. 7.

²²⁴ GALAIN PALERMO, op. cit., p. 348.

²²⁵ GALAIN PALERMO, op. cit., p. 351.

²²⁶ Ibidem, p. 353.

²²⁷ Em 2009 a Bolívia aprovou sua nova Constituição, que protege a folha de coca como patrimônio cultural do país (art. 384). Com base na contradição entre sua Constituição e a Convenção de 1961, que impõe a erradicação da folha de coca, o país se retirou da convenção em 2011, aderindo novamente em 2013 com reservas em relação

realizar uma modificação *inter se*, na qual dois ou mais Estados – com base no artigo 41 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados – concordam em alterar algumas disposições de um tratado entre si, se comprometendo com as obrigações originais do tratado em relação aos Estados que não façam parte deste acordo²²⁸. Um Estado que poderia aderir a um acordo deste tipo em relação à cannabis seria o Canadá, que, como visto, foi o segundo país do mundo a legalizar a produção e comércio de cannabis para fins recreativos.

Assim, segue indefinida a situação jurídica, perante os órgãos de controle, dos países que vêm adotando políticas menos restritivas em relação à maconha do que as exigidas pelo sistema internacional das convenções da ONU. Ainda não há movimentos claros de reforma dos tratados vigentes, nem de algum tipo de sanção a aos países que implementaram políticas alternativas ao modelo repressivo.

Assim, o Uruguai tomou a frente num importante debate internacional, e teve a coragem de reformular sua política de drogas, tornando-se pioneiro num cenário de proibicionismo internacional e de guerra às drogas. Vejamos a seguir no que consiste esta nova política e este novo paradigma.

3.4. Marco regulatório do novo mercado regulado uruguaio de cannabis

O principal instrumento normativo da nova política de drogas uruguaia é a Lei nº 19.172 de 2013. Logo no art. 1º a lei declara que “são de interesse público as ações tendentes a proteger, promover e melhorar a saúde pública da população mediante uma política orientada a minimizar os riscos e reduzir os danos do uso de cannabis”, assim como a “devida informação, educação e prevenção” e o “tratamento, reabilitação e reinserção social dos usuários problemáticos de drogas”.

Assim, no que se refere à cannabis, o Uruguai optou por romper parcialmente com o sistema proibicionista, adotando uma política de redução de danos em relação a esta substância, tendo como objetivo fundamental garantir a saúde dos usuários e prevenir o uso problemático. Tal orientação é coerente com aquela defendida pelo país no plano internacional.

No art. 2º, a lei determina que “o Estado assumirá o controle e a regulação das atividades de importação, exportação, plantação, cultivo, colheita, produção, aquisição a

à folha de coca. Desta forma, encontrou solução jurídica para legalizar o uso natural da folha de coca sem contrariar obrigações internacionais. Cf. BOITEUX; CHERNICHARO; ALVES, op. cit., p. 255.

²²⁸ WALSH, loc. cit.

qualquer título, armazenamento, comercialização e distribuição de cannabis e seus derivados”. Como já afirmado, o modelo uruguaio não é de mera liberação do uso de maconha, mas uma rigorosa regulação, que ficará demonstrada nos artigos seguintes.

A lei faz importantes alterações no Decreto Lei 14.294 de 1974, para acomodar as novas exceções ao modelo proibicionista, aplicáveis à cannabis. Assim, o art. 3º do decreto-lei, que proíbe plantação, cultivo, colheita e comercialização de plantas das quais se extraíam entorpecentes, passa a admitir exceções para os casos autorizados pelo Instituto de Regulação e Controle de Cannabis (IRCCA), sejam com fins de investigação científica, sejam com outros fins, na forma estabelecida pela nova lei. Dentre as exceções, estão presentes as três formas instituídas de acesso legal à cannabis para uso recreativo.

A primeira é o cultivo doméstico, para uso pessoal ou compartilhado no local, de até seis plantas de cannabis, cuja produção anual máxima seja de 480 gramas. A segunda é o cultivo em clubes canábicos, controlados pelo IRCCA, que possuam de 15 a 45 membros. Os clubes poderão plantar até 99 plantas, obtendo produção máxima anual de 480g por sócio. A terceira é a venda, realizada por farmácias autorizadas pelo IRCCA a usuários registrados, que poderão comprar até 40g por mês. Esta exigência de registro é objeto de críticas, pois não parece estar em sintonia com a política de respeito aos direitos civis e a redução de danos, pois estigmatiza o usuário, enquanto, por outro lado, se justifica pelo objetivo da lei de “combate” ao mercado ilícito²²⁹.

Ainda no Decreto Lei 14.294, o crime do art. 30, que consiste em, sem autorização legal, produzir as matérias primas ou substâncias consideradas entorpecentes, passou a contar com exceção para quem produz maconha com autorização do IRCCA. Já o crime do art. 31 (importar, exportar, introduzir em trânsito, distribuir, transportar, ter em seu poder para não consumo, ser depositário, armazenar, possuir, oferecer à venda ou negociar de qualquer forma, alguma das matérias primas ou substâncias entorpecentes) teve importante alteração. Além de ter sido instituído padrão objetivo para distinguir traficante de usuário de cannabis, passando a se considerar como este quem possui até 40g de maconha, foi incluída nova regra para diferenciar usuários de traficantes no que se refere a outras drogas. Em lugar da antiga “convicção moral”, o juiz agora deve avaliar a situação daquele que porta drogas para consumo pessoal segundo as regras da “sana crítica”, que exige fundamentação da decisão, que deve ser tomada conforme a valoração das provas. Assim, a expectativa da lei é romper com a discricionariedade judicial que prejudicava os usuários condenados como traficantes

²²⁹ GALAIN PALERMO, op. cit., p. 333.

pelo Poder Judiciário. Neste sentido, a solução legislativa é boa, pois delimita com maior legitimidade democrática a esfera de comportamentos que não ofendem a ordem pública nem a terceiros²³⁰.

O artigo 8º da Lei 19.172 determina que o IRCCA fará os registros para as exceções agora previstas no art. 3º do Decreto Lei nº 14.294, e que tais registros serão sigilosos, devendo os usuários ter sua identidade protegida.

Para a saúde e educação da população, o art. 9º determina que haja políticas e dispositivos permanentes para prevenção do uso problemático de cannabis, bem como tratamento dos usuários problemáticos que necessitem. O art. 10 determina inclusão da disciplina “prevenção do uso problemático de drogas” em todos os níveis de educação. Assim, o Uruguai atua na promoção da saúde pública tanto no tratamento do uso problemático, que a lei faz questão de distinguir do simples uso regular da maconha, quanto na prevenção através da educação, e não da repressão.

O art. 11 proíbe ainda toda forma de publicidade, promoção ou patrocínio de produtos de cannabis. Isto reforça a ideia de redução de danos presente na política uruguaia, que não tem qualquer interesse em incentivar o uso de maconha, mas apenas evitar que seu uso traga problemas às pessoas. Além disso, o art. 13 equipara o consumo de cannabis ao de tabaco, no que tange ao uso em espaços públicos fechados, locais de trabalho, e estabelecimentos de tratamento de saúde ou educacionais, onde o uso de ambos é proibido. O art. 14 veda o acesso de menores e incapazes à cannabis para fins recreativos. O art. 15 veda a condução de veículos sob efeitos de maconha. Neste sentido, a cannabis ganha um tratamento legal parecido com o das outras drogas lícitas, como tabaco e álcool, sendo vedado o uso destas em situações de potencial risco à saúde do indivíduo e de terceiros.

Importante ainda na lei é a criação do IRCCA, órgão responsável, conforme o art. 18, por regular as atividades, agora legalizadas, de produção, distribuição e venda de cannabis, bem como fiscalizar o cumprimento da lei. Já no art. 27 se somam as competências de assessorar o Poder Executivo na formulação das políticas públicas de cannabis e aportar evidências científicas através de investigações e avaliações da política pública. Conforme o art. 28, deverá o IRCCA conceder as licenças necessárias para os produtores e vendedores, criar o registro sigiloso dos usuários, autorizar os clubes canábicos e determinar e aplicar as sanções por infrações à Lei nº 19.172.

²³⁰ BARDAZANO; SALAMANO, 2014, op. cit., p. 293.

O IRCCA conta com um Conselho Nacional Honorário, que deve assessorar a direção do órgão (art. 31), e conta com representantes de diversos Ministérios e, especialmente, com representantes da Universidade da República, dos clubes canábicos, das associações de autocultivadores e dos licenciados (art. 26). Assim, há espaço tanto para contribuição científica de acadêmicos, quanto da experiência dos próprios usuários de maconha na formulação e execução da nova política pública, o que é bastante relevante para que esta se oriente para a proteção dos usuários, e não sua repressão.

A lei, publicada em 7 de janeiro de 2014, só foi regulamentada em maio daquele ano, através do Decreto nº 120²³¹. Este decreto operacionalizou as formas de acesso lícito à maconha, permitindo que o novo sistema começasse a ser implementado ainda em 2014.

Logo no art. 3º, determina o decreto que a maconha a ser distribuída legalmente não poderá estar prensada. A política pública parece ter o objetivo, com esta disposição, de fazer uma rápida identificação da cannabis oferecida pelo mercado ilegal, que é historicamente a maconha prensada proveniente do Paraguai²³². Enquanto a maconha do mercado legal somente inclui flores, a do mercado ilegal inclui diversas partes da planta, como folhas, talo, e produtos que permitem conservação no tempo²³³. Assim, a maconha legal conta com a vantagem de ter a qualidade garantida pelos órgãos do Estado.

O art. 5º dispõe sobre a licença para a produção e distribuição da cannabis a ser vendida pelas farmácias. Esta licença deverá ser concedida pelo IRCCA, indicando, entre outros aspectos, a proibição de venda a terceiros e a destinação dos excedentes da produção (art. 6º). Devem ainda informar qualquer modificação na estrutura societária ao IRCCA. A rígida regulamentação para os produtores revela preocupação do governo de evitar desvios do produto que permitam a criação de um novo mercado paralelo a partir do mercado lícito de cannabis, bem como uma possível ligação destes produtores com as organizações do tráfico ilícito. O IRCCA deverá realizar ainda o controle de qualidade da cannabis produzida (art. 9º), que deverá ser empacotada pelo próprio produtor, chegando em embalagens fechadas às farmácias (art. 13). Como o controle de qualidade é realizado pelo IRCCA, é mais seguro realizá-lo junto aos produtores, não permitindo às farmácias o manuseio da maconha que será vendida.

²³¹ URUGUAY. Decreto Nº 120 de 6 de mayo de 2014. Reglaméntase la Ley 19.172, que establece el control y regulación por parte del Estado de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución y consumo de marihuana y sus derivados. *Diario Oficial*, Montevideo, 19 may. 2014. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-leyes-originales/14294-1974>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

²³² GALAIN PALERMO, op. cit., p. 330.

²³³ *Ibidem*, p. 336.

Quanto ao autocultivo, o decreto traz importantes condições (art. 15): as pessoas devem ser maiores de idade, capazes, cidadãos uruguaios ou pessoas residentes no país, inscritas no registro do IRCCA. Vedou ainda que haja mais de um cultivo doméstico na mesma casa, não importando quantas pessoas residam (art. 17), e que uma pessoa seja titular de mais de um cultivo doméstico (art. 18).

Quanto aos clubes canábicos, devem ser associações civis, com estatuto aprovado e personalidade jurídica reconhecida pelo Ministério da Educação e Cultura (art. 21), tendo como objeto exclusivo a plantação, cultivo e colheita de plantas de cannabis psicoativo destinado a seus membros. Só podem ser membros, novamente, cidadãos uruguaios ou pessoas residentes no país, que sejam capazes e maiores de idade (art. 25), registrados junto ao IRCCA (art. 26). O clube só poderá distribuir sua produção a seus sócios, registrando as entregas realizadas e informando ao IRCCA, que também disporá sobre o destino da produção que exceda o limite permitido (art. 29). A regulação sobre os clubes canábicos é bastante forte e o controle exercido pelo IRCCA permite que o órgão aplique punições à associação e seus membros, de ordem administrativa, ou até que se comunique aos órgãos competentes para aplicar sanções penais.

Sobre as farmácias, estas devem ser licenciadas pelo IRCCA (art. 33), e podem vender cannabis a cidadãos uruguaios ou residentes no país, que sejam capazes e maiores de 18 anos, registrados junto ao IRCCA (art. 34). É proibida qualquer forma de venda aos usuários fora do estabelecimento, como através de internet ou telefone (art. 35). A cannabis não poderá estar exposta ao público, devendo ficar em local seguro e com acesso restrito e controle do estoque (art. 36). Tais restrições, que têm o objetivo de impedir desvios do mercado legal para um mercado paralelo, trazem também dificuldades a alguns usuários. Segundo o IRCCA, há 17 farmácias licenciadas para vender cannabis²³⁴, com grande concentração na capital Montevideu (onde se localizam sete), não cobrindo todo o território nacional, o que obriga alguns usuários a fazer longas viagens para realizar compras. Isto implica em custo e tempo que nem todos estarão dispostos a arcar, ou sequer poderão fazê-lo.

Merece destaque, desde já, o fato de que, em todas as formas legais de acesso à maconha, é vedado seu acesso por turistas estrangeiros, ou seja, pessoas que não residem no Uruguai nem são nacionais do país. Há neste ponto uma restrição criada pelo decreto, pois a lei não faz esta distinção. Ou seja, limitam-se, por decreto, direitos que a lei estabeleceu a priori. É uma opção, por tanto, criticável do ponto de vista jurídico. O governo uruaio alega

²³⁴ Informação atualizada até 31 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.ircca.gub.uy/farmaciasadheridas/>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

que, por ser o único país da região que legalizou a droga, não quer ver surgir um “turismo canábico” no país²³⁵. Isto é objeto de algumas críticas, pois, deste modo, não se protege a saúde do turista que consome cannabis como se protege dos uruguaios e residentes, criando um tratamento diferenciado. Uma política voltada aos direitos humanos não deveria impor tratamento diferenciado com base em questões legais e administrativas de cidadania e residência²³⁶. Além disso, o próprio Uruguai já reconheceu que a proibição não é capaz de impedir o acesso de pessoas às drogas, o que o levou a legalizar a maconha. Há relatos de turistas tendo acesso à maconha distribuída pelo sistema legal, o que está formando um novo mercado paralelo²³⁷.

Importante restrição imposta pelo decreto é o fato de que o usuário deve escolher uma das três formas de acesso para se registrar (art. 38). Ou seja, deve optar entre cultivar, fazer parte de um clube ou adquirir através de farmácias, não podendo combinar quaisquer destas alternativas entre si. Esta restrição é problemática, pois pode impedir que um usuário tenha acesso à maconha se, por exemplo, a farmácia mais próxima estiver desabastecida; ou, se for membro de um clube que passe por alguma dificuldade na produção. Ficará, em ambos os casos, o usuário, legalmente habilitado, impedido de ter acesso à maconha por outro meio que não seja o mercado paralelo, o que enfraquece o mercado legal.

Quanto às sementes, somente o IRCCA poderá importá-las (art. 46). Os produtores de cannabis para venda em farmácias (art. 47), assim como os autocultivadores e clubes canábicos (art. 50) poderão produzi-las, desde que inscritos no registro do Instituto Nacional de Sementes (INASE). Os autocultivadores e clubes canábicos poderão ainda adquirir dos produtores (art. 51).

Quanto ao IRCCA, o decreto lhe dá poderes de investigação e fiscalização (art. 90), podendo exigir documentos, informações, inspecionar locais comerciais – mas não as residências, em razão da inviolabilidade do domicílio – e exigir amostras para analisar as plantas.

Por fim, o decreto fixa alíquota zero para os impostos que tenham como fato gerador a cannabis psicoativa. Assim, o governo demonstra não ter objetivo de arrecadação com este novo comércio. Prefere manter o preço baixo e competitivo em relação ao mercado ilícito. O governo, inclusive, fixa periodicamente o preço para venda ao público. Desde 1º de agosto de

²³⁵ HUDAK; RAMSEY; WALSH, op. cit., p. 13.

²³⁶ GALAIN PALERMO, op. cit., p. 334.

²³⁷ Ibidem, p. 333. O autor utiliza a expressão “mercado cinza”, como um intermediário entre os termos “mercado negro” para o mercado ilegal, e “mercado branco”, para o mercado legal. Neste trabalho optou-se por não utilizar estas expressões, pois há uma conotação racista, ainda que inconsciente ou indesejada, em se atribuir à cor negra carga negativa, ligando a esta aquilo que é ilegal e/ou indesejado, o que se pretende evitar.

2018, o preço vigente é de 213 pesos uruguaios para cada pacote de 5g de cannabis²³⁸, o que custaria, por grama, 42,60 pesos, equivalente a aproximadamente R\$ 4,80, ou 1,30 dólares. O preço é considerado bastante competitivo em relação ao mercado ilegal²³⁹.

3.5. Implementação da nova política de drogas uruguaia: avaliação e desafios

Dentre as três formas de acesso legal à cannabis, as primeiras a ser implementadas foram o altocultivo, cujo registro dos interessados se iniciou em 27 de agosto de 2014, e os clubes canábicos, cujo registro se iniciou em 30 de outubro do mesmo ano. Ambas, portanto, poucos meses após o decreto de regulamentação do novo mercado, publicado em maio daquele ano.

A política inovadora do Uruguai não vem tendo um caminho fácil em seu (ainda não concluído) processo de implementação. Ainda nos primeiros meses de início do autocultivo, a polícia chegou a prender cultivadores registrados, acusando-os de violar a nova lei²⁴⁰. Em geral, os casos decorriam de falta de informação por parte da própria polícia, que não compreendia alguns termos da lei ou não teve adequada preparação para lidar com o novo modelo regulatório da cannabis. Isto levou o Ministério do Interior do Uruguai a divulgar, em 10 de agosto de 2015, o Protocolo de Atuação Policial sobre a Lei da Maconha e seus Derivados²⁴¹, com a finalidade de dar efetivo conhecimento aos policiais dos principais aspectos da nova lei, em linguagem clara e adequada aos agentes. Esclarece o protocolo cada modalidade legal de aquisição de cannabis; os limites que podem ser possuídos por clubes e cultivadores e, no que se refere a estes, o limite de posse de até seis plantas fêmeas com flores, o que implica em não haver qualquer ilegalidade se há quantidade maior de plantas sem flores, ou se a posse é de plantas macho; a impossibilidade de exigir prova de registro dos usuários, por ser dado sigiloso, podendo somente o juiz requerer ao IRCCA informações de registro; a legalidade do consumo, assim como já ocorre para qualquer outra substância; a não presunção de atividade ilícita pela mera existência de plantas de cannabis; a impossibilidade de entrar em casas sem autorização ou mandado judicial.

²³⁸ Disponível em: <<https://www.ircca.gub.uy/nuevo-precio-del-cannabis-en-farmacias-adheridas-2/#more-2822>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

²³⁹ HUDAK; RAMSEY; WALSH, op. cit., p. 6.

²⁴⁰ Ibidem, p. 13.

²⁴¹ URUGUAY. Ministerio del Interior. *Protocolo de Actuación Policial Sobre Ley De Marihuana y Sus Derivados*, Montevideo, 2015. Disponível em: <<https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2015/08/ProtocoloActuacionPolicial.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

Somente em outubro de 2015 foram licenciadas as duas empresas produtoras de cannabis para distribuição em farmácias: Simbiosis e ICC. A partir daí, passados longos meses de cultivo pelas empresas e análise de controle de qualidade pelo IRCCA, foi anunciado por este o início das vendas em farmácias para 19 de julho de 2017²⁴².

O IRCCA informa que, até o momento, o mercado regular de cannabis já possui registrados 6.961 cultivadores – sem considerar os pelo menos 2.100 autocultivadores com registro já expirado²⁴³ –, 110 clubes canábicos e 31.293 adquirentes aptos a comprar nas 17 farmácias licenciadas²⁴⁴. Considerando que os clubes tem, em média, 25,3 membros²⁴⁵, o mercado tem hoje potencial de atingir aproximadamente 41.037 consumidores. Considerando o limite de aquisição ou produção anual de cannabis, que para todas as modalidades é de 480g, a capacidade deste mercado seria de levar até, aproximadamente, 19,7 toneladas de cannabis aos consumidores, por ano.

O Monitor Cannabis, projeto da Universidade da República do Uruguai que acompanha a implementação da regulação da cannabis no país, estima que o mercado anual de maconha no país, incluindo o mercado legal e o ilegal, consome 34,577 toneladas²⁴⁶. Assim, hoje a capacidade do mercado legal seria de fornecer aproximadamente 56,97% do total da maconha consumida anualmente no Uruguai. A título comparativo, o mesmo Monitor Cannabis estimou que em 2015 esta capacidade era de 5%, e em 2016, de 9%²⁴⁷. Claramente há uma forte expansão do mercado legal de cannabis no país, impulsionada pela implementação da venda em farmácias. A título de exemplo, até 10 de julho de 2017, portanto, antes do início das vendas, os compradores registrados eram 4.711²⁴⁸. Hoje são 31.293 compradores, número que se multiplicou em quase sete vezes, em pouco mais de um ano.

A maconha distribuída através de farmácias é vendida em quatro variedades, denominadas Alfa I e Alfa II, híbridos com predominância índica, e Beta I e Beta II, estes com predominância sativa. Todas contam com no máximo 9% de tetrahidrocannabinol – princípio ativo da cannabis que lhe confere capacidade psicoativa –, o que é considerado

²⁴² Comunicado do IRCCA disponível em: <https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2017/07/Comunicado_Dispensacion.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2018.

²⁴³ INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS. *Mercado regulado del cannabis*: Informe al 30/09/18. Montevideo, 2018, p. 14.

²⁴⁴ Informações atualizadas até 25 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://www.ircca.gub.uy>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

²⁴⁵ INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS, op. cit., p. 17. Vale recordar que os clubes podem possuir, cada um, de 15 a 45 membros.

²⁴⁶ BAUDEAN, Marcos. El conflicto criminal en Uruguay y su evolución reciente (3). *Monitor Cannabis Uruguay*, Montevideo, 2018. Disponível em: <<http://monitorcannabis.uy/el-conflicto-criminal-en-uruguay-y-su-evolucion-reciente-3-el-mercado-de-cannabis-reflexiones/>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

²⁴⁷ Ibidem.

²⁴⁸ Ibidem.

moderado, e pelo menos 3% de cannabidiol – princípio ativo que confere efeitos terapêuticos. Assim, se considera que o produto vendido às farmácias tem moderado nível de psicoatividade²⁴⁹. As embalagens individuais de 5g são vendidas aos usuários por 213 pesos uruguaios cada.

Entretanto, alguns desafios de ordem prática têm dificultado a vida dos uruguaios neste novo modelo. Há, como dito, apenas 17 farmácias licenciadas em todo o território nacional, para distribuir cannabis a mais de 30 mil usuários. Há forte concentração na capital, Montevideu, onde se localizam sete delas, dificultando a vida de usuários de outras regiões do país, algumas das quais sequer contando com ao menos uma farmácia licenciada. Dos 19 departamentos do território uruguaio, dez contam com farmácias licenciadas, e outros nove, não.

Uma das razões tidas como explicação para a ainda baixa adesão de farmácias é uma restrição imposta pelos bancos às farmácias. As farmácias licenciadas não são estabelecimentos que vendem exclusivamente cannabis, mas sim locais que já realizavam seu comércio antes da entrada em vigor da nova lei. Logo após iniciarem a venda de cannabis, entretanto, algumas farmácias foram notificadas pelos bancos com os quais mantinham relações comerciais, como o Banco da República Oriental do Uruguai, ou o brasileiro Itaú, que suas contas estariam sendo encerradas²⁵⁰. A razão para isto partiu dos Estados Unidos da América.

Em 2013, quando se iniciava o mercado legal de maconha em dois Estados norte-americanos, Colorado e Washington, o Departamento de Justiça dos EUA emitiu um memorando, em 29 de agosto de 2013, que ficou conhecido como Memorando Cole²⁵¹, em referência a James Cole, o Procurador-Geral Adjunto (Deputy Attorney General) responsável pelo documento. Nele, há instruções para os procuradores dos EUA em relação a este aparente conflito entre as leis estaduais, que legalizaram o comércio e consumo de maconha, e a lei federal, que, nos termos do documento, considera que “a maconha é uma droga perigosa”. Indica o documento que as ações devem buscar prevenir questões como venda a menores; direcionamento dos lucros a organizações criminosas e cartes de drogas; dispersão da maconha para outros estados onde é proibida; uso da venda legal da maconha como pretexto para o tráfico ou outras atividades ilegais. Pela leitura do documento, fica claro que o

²⁴⁹ INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS. *Mercado regulado del cannabis*: Informe al 05/08/18. Montevideu, 2018, p. 24.

²⁵⁰ HUDAK; RAMSEY; WALSH, op. cit., p. 9.

²⁵¹ Disponível em: <<https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

combate à lavagem de dinheiro é um dos alvos da atuação do Departamento de Justiça, e seria um argumento utilizado para de alguma forma interferir neste mercado que surgia.

Assim como já haviam agido em relação ao negócio da maconha do mercado interno, bancos norte-americanos, como o Bank of America e o CitiBank, com base no USA Patriot Act e no próprio Memorando Cole, notificaram bancos que têm negócios no Uruguai, para que não prestassem mais seus serviços às farmácias que vendem cannabis, sob pena de não mais poderem realizar transações financeiras com bancos norte-americanos. Os bancos, é claro, optaram por permanecer com suas atividades nos EUA, em detrimento das farmácias²⁵². Desta forma, os bancos norte-americanos buscaram evitar investigações e ações penais contra seus gestores e corporações, enquanto os bancos uruguaios buscaram manter suas relações comerciais com instituições financeiras dos EUA.

Já as farmácias, enquanto isso, se viram diante de um dilema: abandonar o negócio da cannabis – ou não iniciá-lo, no caso das farmácias que ainda buscavam suas licenças – ou se verem obrigadas a realizar todas as suas transações em dinheiro vivo, o que não se limita às vendas de cannabis. Assim, enquanto o governo uruguaio busca alternativas junto ao Banco Central do Uruguai para resolver este problema, o IRCCA, a curto prazo, prepara a possibilidade de venda de cannabis através de novos estabelecimentos, exclusivamente para venda da substância e produtos a ela relacionados, como papeis para enrolar e outros instrumentos para usuários²⁵³.

Não bastassem as dificuldades junto aos bancos, as farmácias vêm sofrendo problemas de abastecimento. Como as duas empresas produtoras somente estão autorizadas a distribuir, no total, até 4 toneladas de maconha por ano, somente é possível abastecer com a quantidade máxima anual (480g) 8.333 usuários²⁵⁴. Além disso, as farmácias são abastecidas quinzenalmente com no máximo 2kg de maconha²⁵⁵, o que as permite fornecer, mensalmente, se considerando o limite máximo individual de 40g, o suficiente para até 100 usuários. Os números em si já revelam as dificuldades do sistema, pois já são mais de 30 mil usuários registrados, para serem atendidos por 17 farmácias. A proporção é de uma farmácia para cada 1.816 usuários. Não à toa, os usuários se depararam com crises de abastecimento e falta do produto à venda nos meses de outubro de 2017 e fevereiro de 2018.

²⁵² HUDAK; RAMSEY; WALSH, loc. cit.

²⁵³ Ibidem, p. 10.

²⁵⁴ AGUIAR, Sebastián. Un año de avances y oportunidades. *Monitor Cannabis Uruguay*, Montevideo, 2018. Disponível em: <<http://monitorcannabis.uy/un-ano-de-avances-y-oportunidades/>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

²⁵⁵ Cf. Condições básicas para aderir ao sistema de venda de farmácias de cannabis psicoativo para uso não médico. Disponível em: <<https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2018/06/CondicionesFarmacias-v1.1.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

Enquanto os desafios são grandes, o sistema vai lidando como pode com os desafios que surgem e o governo uruguaio segue buscando alternativas para adaptá-lo à nova realidade que vai encontrando a cada etapa de implementação. Como dados positivos, se verifica a alta confiança dos usuários no sistema, o que se depreende pelos números de adesões, que não param de crescer; a ausência de incidentes relacionados com consumidores até o momento; nenhum registro de delito associado à venda em farmácias, nem acidentes de trânsito relacionados ao consumo e nem incidentes em ambiente de trabalho²⁵⁶.

A avaliação popular da nova lei da maconha, que historicamente é majoritariamente de reprovação, começa a se inverter. Pesquisa realizada ao fim de 2017²⁵⁷ revela, pela primeira vez, proporção maior de pessoas que estão de acordo (44,3%) do que em desacordo (41,4%) com o modelo de regulação. Além disso, em relação ao grupo que não está de acordo com a regulação, que considera a soma dos que estão em desacordo (41,4%), somados aos indiferentes (13,6%, que não estão nem em acordo nem em desacordo) e os que não souberam responder, somente 44,4% acreditam que se deve revogar a lei e voltar ao sistema anterior, enquanto a maioria prefere que se façam avaliações e ajustes ao modelo vigente, sem descartá-lo por completo.

Apesar das críticas que possam ser feitas em relação ao modelo, especialmente a negação de acesso legal de cannabis a turistas, que, como visto, têm permitido o surgimento de um novo mercado paralelo, ou em relação às dificuldades de abastecimento provocadas pela imposição de limites de quantidade de produção e distribuição pelo governo, o sistema de regulação da cannabis uruguaio deve ser avaliado de forma positiva. Afinal, dentre os aspectos positivos, trouxe maior segurança jurídica aos usuários, que não podem ser presos por simplesmente portarem maconha para consumo próprio, como era feito antes da nova lei devido à vagueza das normas anteriores e ao arbítrio policial e judicial. Também passou a incluir campanhas educativas e preventivas sobre o uso de drogas, mudando o paradigma proibicionista de repressão à oferta de drogas para um paradigma de redução de danos, voltado ao controle da demanda, com ênfase na saúde dos usuários, que têm acesso a um sistema de saúde para tratá-los sem receio de criminalização e estigmatização.

O modelo uruguaio, apesar de não ter a capacidade de acabar completamente com o tráfico ilegal de drogas, jamais teve esta pretensão. A finalidade do governo uruguaio com este sistema de regulação é dar maior proteção aos consumidores, bem como reduzir o poder,

²⁵⁶ AGUIAR, loc. cit.

²⁵⁷ CAMBIOS en la opinión pública sobre la regulación del cannabis. *Monitor Cannabis Uruguay*, Montevideo, 2018. Disponível em: <<http://monitorcannabis.uy/cambios-en-la-opinion-publica-sobre-la-regulacion-del-cannabis/>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

principalmente econômico, do mercado ilegal de drogas, assim como a violência associada ao tráfico, ao ampliar cada vez mais o acesso legal à droga mais consumida pelos uruguaios, dentre aquelas que estava sob domínio do tráfico.

Como ainda não há pesquisas sobre os padrões de uso de maconha realizadas já no do novo modelo implementado – afinal, os últimos dados sobre consumo, já referidos, são de 2014²⁵⁸, quando se começava a implementar a nova lei –, não se pode verificar se houve crescimento ou diminuição do consumo a partir do novo modelo.

Também os números sobre delitos e prisões ainda são insuficientes para que se façam conclusões sobre diminuição da violência ou mudanças no sistema prisional. Há alguns números positivos, mas que não fazem o recorte dos dados por substância envolvida – o que dificulta analisar o impacto específico da nova política sobre cannabis. Por exemplo, em 2015, na capital Montevideú²⁵⁹, foram registrados 4.664 crimes, dos quais 439 relativos à lei de drogas, ou 9,4%²⁶⁰. Em 2016, na mesma cidade, os crimes subiram para 5.412, enquanto os relativos à lei de drogas caíram 372, representando 6,9%²⁶¹. Verifica-se, nestes números, uma diminuição no registro de crimes relacionados a drogas, bem como de sua proporção em relação aos crimes no total, o que pode ser efeito da nova legislação. Enquanto isso, em nível nacional, também de 2015 para 2016, os números indicam algo parecido: diminuição de processos penais referentes a crimes da lei de drogas, de 1.343 para 1.293, enquanto aqueles relacionados a crimes em geral subiram de 14.237 para 14.869²⁶².

Ainda assim, é clara a necessidade da criação de indicadores de medição próprios a este modelo, e não apenas os indicadores importados do modelo proibicionista, como os tradicionalmente usados de apreensões de drogas, tipo de droga apreendida, quantidade de pessoas presas, entre outros, porque não permitem explicar o campo da exceção ao modelo proibicionista vigente, que é o sistema de regulação da cannabis²⁶³. Os indicadores de êxito devem se pautar na proteção aos direitos humanos associados ao consumo da maconha, como a redução de danos à saúde e à liberdade, o acesso à saúde pública, aplicação não arbitrária da

²⁵⁸ Ver ROBALLO; OLIVERA, op. cit.

²⁵⁹ A relevância dos dados sobre Montevideú se dá pelo fato de a capital concentrar, sozinha, 40% da população do país. Cf. URUGUAY. Instituto Nacional de Estadística. *Anuário Estadístico 2017*. Montevideo, 2017, p. 21.

²⁶⁰ URUGUAY. Poder Judicial. *Procesos Penales de la Capital: Estudio sobre procesos concluidos en materia Penal, en los Juzgados de la Capital*. Montevideo, 2016, p. 19.

²⁶¹ URUGUAY. Poder Judicial. *Estudio sobre procesos concluidos en los Juzgados Letrados Penales*. Montevideo, 2017, p. 16. O crescimento da estatística dos crimes em geral se deveu ao aumento de registro de crimes contra o patrimônio, como furto, roubo e receptação, que, a princípio, não possuem relação com a legislação sobre drogas.

²⁶² URUGUAY. Instituto Nacional de Estadística. Op. cit., p. 142.

²⁶³ GALAIN PALERMO, op. cit., p. 355.

justiça. Não devem, portanto, se pautar pela redução quantitativa da demanda²⁶⁴. O modelo de redução de danos não busca acabar com o consumo, mas somente reduzir os danos associados a um consumo que é reconhecido pelo próprio modelo como existente.

Entendemos, portanto, que pelas razões expostas o modelo uruguaio de regulação da cannabis deve ser avaliado de forma positiva. A mudança do paradigma repressivo para o da redução de danos, ainda que restrito à maconha, seria um importante avanço no Brasil, especialmente se considerados os resultados que a guerra às drogas trouxe ao país, que, como sabemos, foram de mais discriminação, violência, encarceramento e homicídios, e nunca qualquer benefício para a saúde pública, como supostamente pretendem as leis de drogas brasileiras.

²⁶⁴ Ibidem, p. 357.

CONCLUSÃO

A maconha, considerada ilícita há décadas por força de convenções internacionais ratificadas por quase todos os Estados nacionais, tem longo histórico no Brasil. O fumo da erva é prática consolidada no Brasil ao menos desde o século XVI, somente tendo sido criminalizado a partir do século XIX por legislações locais, e nas primeiras décadas do século XX por legislação federal. O histórico de repressão à maconha, no Brasil, como demonstrado, é racista desde a origem, pois seu consumo sempre esteve associado a grupos marginalizados, como negros e pobres, que passaram a ser alvo de controle pelas elites políticas e econômicas do país.

O Brasil faz parte de um contexto internacional de proibição das drogas, estabelecida verticalmente, a partir das convenções firmadas no âmbito das Nações Unidas, que selecionaram politicamente – e não cientificamente – quais substâncias deveriam ser combatidas. O Brasil, porém, não é mero expectador neste cenário, sendo um dos grandes responsáveis pela criminalização internacional da maconha. Afinal, os cientistas brasileiros, adeptos do “darwinismo social” e do “racismo científico” foram importantes com suas contribuições pseudocientíficas aos debates internacionais.

O proibicionismo, a partir de seu caráter internacional e repressivo, resultou na chamada “guerra às drogas”, patrocinada pelos Estados Unidos da América em terras latino-americanas, o que permitiu ao longo de décadas uma intervenção militarizada em terras estrangeiras, muito conveniente aos interesses norte-americanos. No Brasil esta política resultou em inestimáveis perdas sociais, resultando num encarceramento em massa nas últimas décadas e em milhares de homicídios praticados pela polícia, quase sempre contra negros e pobres, os alvos de sempre do sistema penal. Assim, vimos que a guerra às drogas cumpre funções não declaradas, como aumento da violência, controle social e marginalização de grupos indesejados, funções para as quais o sistema penal sempre se mostrou eficiente.

Diante deste quadro, entendemos ser urgente a adoção de uma nova política de drogas, fundada na prevenção e na redução de danos, bem como na liberdade individual e na dignidade da pessoa humana – sendo os dois últimos valores fundamentais reconhecidos na Constituição da República Federativa do Brasil –, afastando-se de um proibicionismo que já se revelou totalmente ineficaz para cumprir seu objetivo utópico e declarado de erradicar as drogas do mundo.

Diante deste cenário, fomos buscar outras respostas dadas à questão em países que adotaram políticas alternativas para a questão das drogas e estudamos o Uruguai e os estados

norte-americanos de Colorado e Washington, que foram pioneiros na regulamentação do mercado de compra e venda de cannabis para fins recreativos.

Nesse sentido, se verifica a importância do Uruguai, que se tornou o primeiro país no mundo a regular toda a cadeia produtiva da maconha, sendo seguido pelo Canadá, que adotou o mesmo caminho em 2018. Além disso, o Uruguai localiza-se na América do Sul e tem uma realidade social e econômica mais à próxima do Brasil do que os Estados Unidos da América, país considerado o mais rico do mundo e que sequer legalizou a maconha a nível federal.

A experiência uruguaia ainda é curta, pois vem passando por um processo gradual de implementação, cuja última etapa só se concluiu em 2017, com o início das vendas de maconha para uso pessoal em farmácias. Como visto, os indicadores tradicionalmente utilizados para avaliar a política de drogas, como dados sobre prisões, apreensões de drogas e número de consumidores, ainda são incapazes de demonstrar alguma alteração profunda provocada pela nova política uruguaia, muito pelo fato de não trazerem o recorte dos dados referentes à maconha, que constitui uma exceção a um modelo que segue proibicionista quanto ao restante das drogas. São necessários novos indicadores para avaliar o modelo uruguaio a partir da nova perspectiva.

Ainda assim, a experiência uruguaia vem demonstrando uma crescente adesão de novos usuários cadastrados no sistema, o que indica que usuários, que antes obtinham mercadoria no mercado ilícito, estão migrando para o novo mercado legal em grande número, o que certamente está enfraquecendo o mercado ilícito. Além disso, esta crescente adesão, somada a recentes pesquisas, indicam que a confiança e aprovação da opinião pública em relação ao novo modelo vai crescendo conforme ele próprio vai sendo implementado. O discurso do pânico usado em relação às drogas vai sendo deixado de lado, diante da realidade de um modelo que não resultou em aumento de criminalidade ou de problemas de saúde pública.

É sempre importante ressaltar o destaque que o Uruguai vem dando, tanto internamente, quanto internacionalmente, ao respeito aos direitos humanos na política de drogas. Afinal, as convenções sobre controle de drogas não são hierarquicamente superiores às convenções sobre direitos humanos, que devem sempre ser observadas, prevalecendo estas em caso de conflito entre seus valores e aqueles relacionados ao controle sobre drogas. Isto implica em atenção a políticas de saúde e educação, como o país está implementando a partir de sua nova lei, possibilitando prevenção e tratamento, em lugar de repressão, além de segurança jurídica para consumidores, que se afastam tanto da violência inerente ao tráfico ilícito, quanto da polícia e da justiça criminal.

O Uruguai está provocando o necessário debate por uma reforma da política internacional de drogas, atrelada a convenções de meio século atrás, que ainda não passaram por um verdadeiro e honesto debate para sua revisão, nem por uma comparação entre seus objetivos declarados e seus resultados. Qualquer reforma mais profunda da política de drogas, seja no Brasil, seja no Uruguai ou em qualquer outro país, passa pela revisão destas convenções, que apesar de ultrapassadas, seguem em vigor.

É claro que o sistema uruguaio vem enfrentando desafios, como a crescente demanda de turistas, ainda fora do mercado legal, e as dificuldades em ampliar os pontos de venda, hoje limitados a farmácias, com estoques por vezes insuficientes para suprir a demanda. Porém, tais dificuldades decorrem do ineditismo do modelo, sem qualquer precedente em âmbito nacional que pudesse ser observado, e não de uma inadequação da legalização em si para atender seus objetivos. O governo uruguaio vai experimentando, na prática, como é lidar com este novo mercado, antes ilegal e oculto, e hoje devidamente registrado e controlado.

Diante do modelo proibicionista brasileiro, que não cumpre qualquer dos seus objetivos declarados, mas apenas realiza uma seletiva guerra aos pobres, camuflada de guerra às drogas, seria importante para o Brasil implementar um modelo de regulação da maconha como o praticado pelo Uruguai. Afinal, a maconha, tanto no Brasil quanto no Uruguai, é a substância mais consumida depois do álcool e do tabaco, que já são legalizados, e não há até hoje comprovação científica de que seja mais prejudicial à saúde que o álcool e o tabaco, por exemplo. Pelo contrário, o debate sobre a maconha medicinal, que no Brasil vem encontrando avanços, demonstra as propriedades terapêuticas da planta, já são reconhecidas há muito tempo em outros países, como os EUA, onde mais da metade do país permite seu uso medicinal. Alterações na política referente à maconha têm potencial de reduzir parte considerável dos problemas causados pela guerra às drogas, embora se tenha a noção de que não se resolverá as questões estruturais profundas ligadas ao proibicionismo, nem se encerrará o tráfico ilegal de drogas.

Consideramos que o modelo uruguaio não rompeu completamente com o proibicionismo – afinal, as convenções seguem em vigor –, podendo ser caracterizado como de redução de danos, pois, como visto, permite redução das injustiças praticadas pelo sistema penal, dando maior segurança jurídica a usuários, além de criar a possibilidade destes acessarem as substâncias que pretendem para fins recreativos, sem qualquer envolvimento com a violência, corrupção e todos os crimes associados ao tráfico ilícito de drogas, e permitir seu acesso aos sistemas de saúde, sem qualquer constrangimento ou receio de perseguição penal indevida.

A proteção aos direitos humanos num modelo de redução de danos é maior do que num modelo proibicionista, por ser aquele orientado à proteção de direitos humanos e baseado em evidências científicas, e este apenas à repressão. Uma completa superação do proibicionismo exigiria um debate mais amplo e profundo em nível internacional. Enquanto este debate não avança, seria de grande importância aderir a um modelo de redução de danos, como o uruguaio. Afinal, “a retirada do problema da ilegalidade, possibilitando sua visibilidade, abriria espaço para incremento da informação educacional, para o incentivo agrícola de culturas alternativas e para a regulamentação do comércio e do uso de substâncias entorpecentes”²⁶⁵.

Assim, a conclusão deste trabalho é de que o Brasil deve reformar sua política de drogas, implementando um modelo de regulação da cannabis semelhante aquele adotado pelo Uruguai, que é adequado a resolver parte dos problemas brasileiros. Tal conclusão, no entanto, não ignora o fato de que cada país possui suas particularidades e diferenças, que não podem ser desprezadas. Uma possível regulação da cannabis no Brasil deve levar em conta suas características próprias, sua enorme extensão territorial e sua população, bem como sua realidade social e econômica, desigual e complexa. Uma nova política de drogas a ser implementada no Brasil deve ser pensada para o próprio Brasil, não se devendo realizar uma importação pura e simples do que se faz no exterior. O modelo proibicionista brasileiro atual é fruto da importação de um sistema de controle de drogas adotado por outros países que não levou em consideração a realidade brasileira. Não se deve agir da mesma forma, ainda que seja para adotar um modelo considerado positivo. A implementação da política de drogas uruguaia deve ser acompanhada de perto pelo Brasil, servindo a experiência vizinha como importante exemplo a ser observado rumo a uma nova política brasileira.

²⁶⁵ CARVALHO, op. cit., 2014, p. 418.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Sebastián. Un año de avances y oportunidades. *Monitor Cannabis Uruguay*, Montevideo, 2018. Disponível em: <<http://monitorcannabis.uy/un-ano-de-avances-y-oportunidades/>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

AGUIAR, Sebastián; MUSTO, Clara. El rayo verde: Regulación de La mariguana en Uruguay. In: LABATE, Beatriz Caiuby; RODRIGUES, Thiago (eds.). *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015. p. 297-316.

ANGELL, Tom. Michigan Voters Approve Marijuana Legalization. *Forbes*, New York, 6 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/tomangell/2018/11/06/michigan-voters-approve-marijuana-legalization/#f9d36b747a57>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

BARATTA, Alessandro. Defesa dos direitos humanos e política criminal. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 57-69, 1997.

BARDAZANO, Gianella; SALAMANO, Ignacio. *Por el lado más fino: Privación de libertad y legislación sobre drogas en Uruguay*. Informe de Investigación. México D.F.: Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, 2015. Disponível em: <<http://monitorcannabis.uy/por-el-lado-mas-fino-privacion-de-libertad-y-legislacion-sobre-drogas-en-uruguay/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

BARDAZANO, Gianella; SALAMANO, Ignacio. Respuestas estatales a los usuarios de sustancias psicoactivas en Uruguay: entre la alternativa y la profundización de la guerra contra las drogas. In: CORREA, Catalina Pérez (coord.). *Consumo, consumidores de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México D.F.: Fontamara, 2014. p. 275-308.

BATISTA, Nilo. Política criminal com derramamento de sangue. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*. Rio de Janeiro, v. 3, 5/6, p. 77-94, 1998.

BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 1990

BATISTA, Vera Malaguti de Souza Weglinski. Drogas e criminalização da juventude pobre no Rio de Janeiro. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 233-240., 1996.

BAUDEAN, Marcos. El conflicto criminal en Uruguay y su evolución reciente (3). *Monitor Cannabis Uruguay*, Montevideo, 2018. Disponível em: <<http://monitorcannabis.uy/el-conflicto-criminal-en-uruguay-y-su-evolucion-reciente-3-el-mercado-de-cannabis-reflexiones/>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

BEAUCHESNE, Line. *Legalizar as drogas para melhor prevenir os abusos*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015.

BEWLEY-TAYLOR, David et al. *Cannabis Regulation and the UN Drug Treaties: Strategies for Reform*. Briefing Paper. Washington, D.C.: Washington Office on Latin America. 2016.

BOITEUX, Luciana. Contradições e ambigüedades em la política brasileira de drogas em El siglo XXI: avances y retrocesos. In: LABATE, Beatriz Caiuby; RODRIGUES, Thiago (Eds.). *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015. p. 317-340.

BOITEUX, Luciana. *Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BOITEUX, Luciana. Drogas e cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org.). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2014. p. 83-103.

BOITEUX, Luciana. Tráfico e Constituição: um estudo sobre a atuação da justiça criminal do Rio de Janeiro e de Brasília no crime de tráfico de drogas. *Revista Jurídica*. Brasília, v. 11, n. 94, p. 1-29, jun/set. 2009.

BOITEUX, Luciana; CASTILHO, Ela Wiecko Volmer de et al. *Tráfico de drogas e Constituição: Um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais*. Brasília: Ministério da Justiça/PNUD, 2009. (Série Pensando o Direito, n. 1).

BOITEUX, Luciana; CHERNICHARO, Luciana Peluzio; ALVES, Camila Souza. Direitos humanos e convenções internacionais de drogas: em busca de uma razão humanitária nas leis de drogas. In: DALLA VECCHIA, Marcelo et al. (Org.). *Drogas e direitos humanos: reflexões em tempos de guerra às drogas*. 1.ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2017. p. 233-264.

BOITEUX, Luciana; PÁDUA, João Pedro. Respuestas estatales al consumidor de Drogas ilícitas en Brasil: un análisis crítico de las políticas públicas (penales y civiles) para los consumidores. In: CORREA, Catalina Pérez; YOUNGERS, Coletta (Ed.). *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México: CIDE, 2014. p. 65-79.

BRANDÃO, Marcílio Dantas. Os ciclos de atenção à maconha e a emergência de um “problema público” no Brasil. In: MACRAE, Eduardo; ALVES, Wagner Coutinho (Org.). *Fumo de Angola: cannabis, racismo, resistência cultural e espiritualidade*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 103-132.

CAMBIOS en la opinión pública sobre la regulación del cannabis. *Monitor Cannabis Uruguay*, Montevideo, 2018. Disponível em: <<http://monitorcannabis.uy/cambios-en-la-opinion-publica-sobre-la-regulacion-del-cannabis/>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

CAMPOS, Marcelo Araújo, *A presença da Cannabis sativa (Linné) e canabinóis na Lista IV da Convenção da ONU*. CONAD, 2005. Disponível em: <http://neip.info/novo/wp-content/uploads/2015/04/campos_cannabis_convencao_onu.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CARLINI, Elisaldo Araújo. A história da maconha no Brasil. *Jornal brasileiro de psiquiatria*. Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 314-317, 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0047-20852006000400008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 set. 2018.

CARLOS, Juliana (Coord.). *Prisões em flagrante na cidade de São Paulo*. Instituto Sou da Paz: São Paulo, 2012.

CARVALHO, Salo de. *A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO, Salo de. O encarceramento seletivo da juventude negra brasileira: a decisiva contribuição do Poder Judiciário. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 67, pp. 623-652, jul./dez. 2015.

CERQUEIRA, Daniel (Coord.). *Atlas da violência 2018*. Rio de Janeiro: IPEA e FBSP, 2018.

D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. *Acionistas do nada: quem são os traficantes de droga*. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. *Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2015-2019*. Brasília, DF: DIAP, 2014. (Estudos Políticos do DIAP).

DÓRIA, João Rodrigues. Os fumadores de maconha: efeitos e males do vício. In: MACRAE, Eduardo; ALVES, Wagner Coutinho (Org.). *Fumo de Angola: cannabis, racismo, resistência cultural e espiritualidade*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 65-84.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 2013.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 2014.

FRANÇA, Jean Marcel Carvalho. *História da maconha no Brasil*. São Paulo: Três Estrelas, 2015.

GALAIN PALERMO, Pablo: El modelo uruguayo de regulación del Cannabis. Cuestiones jurídicas y de geopolítica. In: AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; FUCHS, Marie-Christine (Eds.). *Drogas Ilícitas y Narcotráfico: Nuevos desarrollos en América Latina*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2017. p. 311-363.

GARAT, Guillermo. *Un siglo de políticas de drogas en Uruguay*. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013.

GARIBOTTO, Giorgina. Cárceles y drogas en Uruguay. In: METAAL, Pien; YOUNGERS, Coletta. *Sistemas sobrecargados - Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Amsterdam/Washington, D.C.: TNI/WOLA, 2010. p. 82-89.

- HABER, Carolina Dzimidas; MACIEL, Natalia Cardoso Amorim. As sentenças judiciais por tráfico de drogas na cidade e Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Cadernos de Segurança Pública*, ano 10, n. 10, p. 98-113, ago. 2018.
- HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- HUDAK, John. *Colorado's Rollout of Legal Marijuana Is Succeeding: A Report on the State's Implementation of Legalization*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2014.
- HUDAK, John; RAMSEY, Geoff; WALSH, John. *Uruguay's cannabis law: Pioneering a new paradigm*. Washington, D.C.: Brookings, 2018.
- INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS. *Mercado regulado del cannabis*: Informe al 05/08/18. Montevideu, 2018.
- INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS. *Mercado regulado del cannabis*: Informe al 30/09/18. Montevideu, 2018.
- INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL BOARD. *Report of the International Narcotics Control Board for 2016*, Vienna, 2017.
- JUNTA NACIONAL DE DROGAS. *Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas*: Periodo 2011-2015. Montevideo, 2011.
- JUNTA NACIONAL DE DROGAS; ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. *Políticas de drogas y Derechos Humanos: nueva perspectiva: Documentos y Textos para Acompañar la Reflexión*. Montevideo, 2016.
- KENDELL, Robert. Cannabis condemned: the proscription of Indian hemp. *Addiction*, v. 98, p. 143-151, 2003.
- LEMGRUBER, Julita; BOITEUX, Luciana. O fracasso da guerra às drogas. In: LIMA, Renato Sérgio et al (Org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 357-362.
- LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira (Coord.). *Anuário brasileiro de segurança pública 2017*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.
- MORAES libera para julgamento descriminalização do porte de drogas. *JOTA*, São Paulo, 23 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/moraes-libera-para-julgamento-processo-sobre-descriminalizacao-de-drogas-23112018>>. Acesso em: 27 nov. 2018.
- OMO, Rosa del. *A face oculta da droga*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.
- PRADO, Geraldo. *Estudos Jurídicos*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.
- PROPOSTA tornaria maconha legal do Alasca ao Sul do México. *O Globo*, Rio de Janeiro, ano 94, n. 31.156, 25 nov. 2018.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. Novo Congresso Nacional veio pior que a encomenda. *Agência DIAP*, Brasília, DF, 15 out. 2018. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/28530-novo-congresso-veio-pior-que-a-encomenda>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

RAMOS, Silvia (coord.). *Oito meses de intervenção federal: Mortes de policiais: quem se importa?* Infográfico. Rio de Janeiro: CESeC, outubro de 2018.

ROBALLO, Juan Andrés; OLIVERA, Diego (Coord.). *VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas, 2016*: Informe de investigación. Montevideo: Observatorio Uruguayo de Drogas, Junta Nacional de Drogas, 2016.

ROLLES, Steve et al. *The Alternative World Drug Report: counting the costs of the war on drugs*. Executive summary. UK: Count the Costs, 2012.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, Thandara (Org.). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN Atualização – Junho de 2016*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

SILVER Linings: U.S. State Votes to Legalize Cannabis Boost Reform Opportunities in the Americas. *WOLA*, Washington, D.C, 10 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.wola.org/analysis/silver-linings-u-s-state-votes-legalize-cannabis-boost-reform-opportunities-americas/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

STATE Medical Marijuana Laws. *National Conference of State Legislatures*, Denver/Washington, D.C., 8 nov. 2018. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/health/state-medical-marijuana-laws.aspx>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

THOMPSON, Augusto. *Quem são os Criminosos? O Crime e o Criminoso: Entes Políticos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *World Drug Report 2018*. Booklet 2: Global Overview of Drug Demand And Supply. Vienna, 2018.

URUGUAY. Comisionado Parlamentario Penitenciario. *Boletín Estadístico*. Montevideo, 2016.

URUGUAY. Constitución de la República. *Diario Oficial*, Montevideo, 2 feb. 1967. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

URUGUAY. Decreto Ley N° 14.294 de 31 de octubre de 1974. Se regula la comercialización y el uso de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y se establecen medidas punitivas contra el comercio ilícito de las drogas. *Diario Oficial*, Montevideo, 11 nov. 1974. Disponível em:

<<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-leyes-originales/14294-1974>>. Acceso em: 3 nov. 2018.

URUGUAY. Decreto N° 120 de 6 de mayo de 2014. Reglaméntase la Ley 19.172, que establece el control y regulación por parte del Estado de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución y consumo de marihuana y sus derivados. *Diario Oficial*, Montevideo, 19 may. 2014. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-leyes-originales/14294-1974>>. Acceso em: 4 nov. 2018.

URUGUAY. Instituto Nacional de Estadística. *Anuário Estadístico 2017*. Montevideo, 2017, p. 21.

URUGUAY. Ley N° 17.016 de 22 de octubre de 1998. Díctanse normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica. *Diario Oficial*, Montevideo, 28 oct. 1998. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/17016-1998>>. Acceso em: 3 nov. 2018.

URUGUAY. Ley N° 19.007 de 16 de noviembre de 2012. Modificación de disposiciones del Código Penal, sobre delitos de funcionarios públicos y determinadas actividades delictivas relacionadas con todas las formas de cocaína incluida la pasta base de cocaína. *Diario Oficial*, Montevideo, 28 nov. 2012. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19007-2012>>. Acceso em: 3 nov. 2018.

URUGUAY. Ley N° 19.172 de 20 de diciembre de 2013. Establécese el control y la regulación por parte del Estado de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución y consumo de marihuana y sus derivados. *Diario Oficial*, Montevideo, 7 ene. 2014. Disponible em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19172-2013>>. Acceso em: 3 nov. 2018.

URUGUAY. Ministerio del Interior. *Protocolo de Actuación Policial Sobre Ley De Marihuana y Sus Derivados*, Montevideo, 2015. Disponible em: <<https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2015/08/ProtocoloActuacionPolicial.pdf>>. Acceso em: 5 nov. 2018.

URUGUAY. Poder Judicial. *Estudio sobre procesos concluidos en los Juzgados Letrados Penales*. Montevideo, 2017.

URUGUAY. Poder Judicial. *Procesos Penales de la Capital*: Estudio sobre procesos concluidos en materia Penal, en los Juzgados de la Capital. Montevideo, 2016.

URUGUAY. Presidencia de la República. *Estrategia por la Vida y la Convivencia*. Disponible em: <https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf>. Acceso em: 3 nov. 2018.

VALOIS, Luís Carlos. *O direito penal da guerra às drogas*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

WALLACH, Philip. *Washington's Marijuana Legalization Grows Knowledge, Not Just Pot: A Report on the State's Strategy to Assess Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2014.

WALSH, John. Can Cannabis Be Regulated in Accord with International Law? *In: Intersessional Meeting of the 61th Session of the Commission on Narcotic Drugs, 5.*, 2018, Vienna. *Thematic Debate...* Vienna: Commission on Narcotic Drugs, 2018. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/Contributions/November/Thematic_Debate/7_November/16_NGO_John_Walsh_-_WOLA.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

WHITHAM, Clover. Recreational marijuana now legal in Vermont. *USA Today*, McLean, 1 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.usatoday.com/story/news/nation-now/2018/07/01/recreational-marijuana-use-now-legal-vermont/748793002/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

YAROCHEWSKY, Leonardo Isaac. Mandado de busca e apreensão coletivo viola direitos e garantias fundamentais. *Justificando*, São Paulo, 20 fev. 2018. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2018/02/20/mandado-de-busca-apreensao-coletivo-viola-direitos-e-garantias-fundamentais/>>. Acesso em: 23 set. 2018.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Defesa social e direito penal do autor. *Revista IOB de Direito Penal e Processual Penal*. Porto Alegre, v. 8, n. 44, p. 89-90., jun./jul. 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo et al. *Direito Penal Brasileiro: primeiro volume – Teoria Geral do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de Direito Penal Brasileiro*. Volume 1 – Parte Geral. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008