

O AVANÇO INTERNACIONAL DA REGULAÇÃO DA CANNABIS E O INJUSTIFICÁVEL ATRASO BRASILEIRO

THE INTERNATIONAL ADVANCE OF CANNABIS REGULATION AND THE UNJUSTIFIABLE BRAZILIAN BACKWARDNESS

Paulo José dos Reis Pereira

Doutor em ciência política pela Unicamp. Mestre em relações internacionais pela Unesp. Livre-docente em relações internacionais pela PUC-SP. Professor associado da área de relações internacionais da PUC-SP, do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas Unesp/Unicamp/PUC-SP e do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da PUC-SP. Coordenador do Grupo de Pesquisas Internacionais sobre Políticas de Drogas da PUC-SP e membro da rede internacional Global *Initiative Against Transnational Organized Crime*, no campo Reforma das Políticas de Drogas.

Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4134320556926918>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8334-9448>

pjrpereira@pucsp.br

Resumo: Há 10 anos o mundo presencia uma enorme transformação em termos de política de drogas. Diversos países e unidades federativas têm flexibilizado as restrições para o uso industrial, medicinal e mesmo recreativo da *cannabis*. Essa planta, que por quase cem anos foi identificada internacionalmente como uma das drogas mais perigosas do mundo, tem se tornado uma *commodity* lucrativa e legal, bem como um remédio com múltiplos usos. O continente americano concentra o maior número dessas iniciativas. O Brasil, no entanto, na contramão desse processo, recusa-se a avançar na regulação dessa planta, mantendo-a na ilegalidade e alimentando todos os males sociopolíticos daí advindos. Essa é uma posição cada vez mais injustificável do ponto de vista do bem comum.

Palavras-chave: *Cannabis*; Maconha; Brasil; Política de drogas; Américas.

Abstract: For 10 years the world has witnessed a huge transformation in terms of drug policy. Several countries and federative units have eased restrictions on the industrial, medicinal, and even recreational use of cannabis. This plant, which, for almost a hundred years, was internationally identified as one of the most dangerous drugs in the world, has become a lucrative and legal commodity, as well as a medicine with multiple uses. The American continent concentrates the largest number of these initiatives. Brazil, however, going against the grain of this process, refuses to advance in the regulation of this plant, keeping it illegal and feeding all the sociopolitical ills arising therefrom. This is an increasingly unjustifiable position from the point of view of the common good.

Keywords: *Cannabis*; Marijuana; Brazil; Drug Policy; Americas.

1. Introdução

Termos clareza sobre a nossa posição social e a assumirmos criticamente é a melhor maneira de sermos prudentes nas nossas escolhas e calibrarmos nossas percepções, evitando preconceitos e avaliações enviesadas. As ciências sociais chamam isso de reflexividade, uma estratégia que serve ao processo de produção de conhecimento sobre o "outro", melhorando a precisão, a adequação, a representatividade e a relevância das informações que compõem as evidências e as conclusões de um estudo (LEANDER, 2008). Ao mesmo tempo em que ajuda a compreender o objeto referente, tal estratégia também ajuda o observador a conhecer a si mesmo, investigando sua condição no mundo e os dilemas decorrentes que impactam a forma como apreende e confere significados ao que o cerca. A reflexividade vale para o pesquisador enquanto produtor de conhecimento, mas também poderia valer para o Estado/sociedade enquanto produtor de políticas que impactam a coletividade.

Esse texto se dispõe, assim, a fazer um livre exercício de reflexividade ao situar o Brasil no contexto internacional de rápido avanço das flexibilizações às restrições ao uso industrial, medicinal e mesmo recreativo da *cannabis*. Para tanto, o artigo está dividido em quatro partes, além desta introdução. Na primeira, há a explicação sobre o processo da regulação da *cannabis* em si, identificando termos e situando o debate. A segunda parte traz uma contextualização das diversas experiências internacionais que veem a *cannabis* como uma mercadoria, um remédio ou uma fonte de prazer. Na terceira parte, situamos o tratamento atual dado à *cannabis* no Brasil. Concluímos o texto, chamando a atenção para o quão injustificável é o atraso brasileiro na regulação da *cannabis*, especialmente para fins medicinais.

2. As variadas faces da regulação de uma planta historicamente proscrita

A *cannabis* foi identificada nos anos 1960 como uma das drogas

mais perigosas do mundo, cuja produção precisava ser restringida ao máximo e o consumo impedido a qualquer custo. Contra ela foi feita uma guerra, cuja violência foi direcionada para os mais pobres e vulneráveis. Nos últimos 10 anos, no entanto, ela tem se tornado uma *commodity* lucrativa e legal em diversos países e unidades federativas, bem como um remédio com múltiplos usos. Países poderosos economicamente, como o Canadá, membro do G7, o grupo de países mais ricos do mundo, e países do Sul Global, como o Uruguai, legalizaram e criaram uma regulação com muitas normas para definir o acesso a essa planta.

Tal transformação radical se deve a variados fatores, como o avanço do conhecimento científico e médico sobre a *cannabis* desde os anos 1960 e, principalmente a partir dos anos 1990, com a descoberta do sistema endocanabinoide, o fortalecimento dos movimentos da sociedade civil pelo acesso à *cannabis* medicinal, a expansão e a normalização do consumo da *cannabis* por todo o mundo ao longo das últimas décadas, a incapacidade da "guerra às drogas" de diminuir o consumo das substâncias psicoativas consideradas proibidas, ao mesmo tempo em que provocou enorme aumento da violência social em diversos países e, por fim, os interesses capitalistas que identificaram a *cannabis* como grande fonte de lucro (PEREIRA, 2022a, p. 187).

Mas o que significa "regulação"? Certamente algo muito distante das abordagens unidimensionais que dominam o debate público sobre políticas de drogas e perguntam: é melhor proibir ou liberar as drogas? Discuti esse aspecto com maior profundidade em outro texto elaborado junto com **Maurício Fiore** (FIORE; PEREIRA, 2021).

Quando falamos em "regulação da *cannabis*", referimo-nos a regras estabelecidas usualmente pelo Estado para ordenar a forma pela qual as pessoas passam a ter acesso a essa planta com seus efeitos psicoativos. Essas regras também estabelecem os interditos, ou seja, aquilo que configura infrações a esse ordenamento. Assim, para haver regulação a *cannabis* não pode ser proibida. Ela precisa ser legalizada,

ou seja, ser retirada do âmbito da ilegalidade. Em outros termos, ela precisa deixar de ser uma droga proscrita. Legalizar, assim, não significa um “tudo pode”. Na verdade, o que pode dependerá das regras da regulação, sejam elas mais ou menos restritivas. Tais regras devem dar conta de organizar todo esse novo mercado legal, da mesma forma que é feito com outras drogas, como o tabaco, o álcool e a infinidade de medicamentos com efeitos psicoativos, cada uma com suas regras próprias. No caso da *cannabis* e de outros mercados psicoativos, as regras versam sobre quem pode produzi-la, onde ela pode ser produzida, quem pode consumi-la, de que forma, que tipo de produto será autorizado para consumo, com quais características psicoativas, quais serão as penalidades para quem descumprir as regras e mais uma infinidade de aspectos próprios de um mercado legal e regulado (ver CALKINS *et al.*, 2016; KILMER, 2019).

Cada local que regulou a *cannabis* definiu regras próprias que refletiram os contextos sócio-históricos e culturais nas quais foram criadas, mas também uma série de embates políticos entre atores interessados nesse processo, seja da sociedade civil, como organizações não governamentais e corporações, seja do governo, do Estado e mesmo atores estrangeiros. Assim, vale notar que esse não é um processo pacífico.

3. O “outro”: o avanço das experiências de regulação pelo mundo

Atualmente, o contexto internacional da regulação da *cannabis* é extremamente variado. Um conjunto de países e unidades federativas regulou a *cannabis* para todos os fins, inclusive o recreativo. Ou seja, nesses lugares as pessoas podem consumir *cannabis* por prazer, da mesma forma que o fazem com o álcool e o tabaco.

Entre os locais que promoveram a regulação integral desse mercado estão Uruguai, Canadá, Malta, vinte e três estados dos Estados Unidos (cuja lógica federativa confere autonomia aos estados para definirem legislações próprias, distintas de legislação Federal, que continua criminalizando a *cannabis*), além de Washington, D.C. No Uruguai, o Estado controla toda a cadeia produtiva, da produção à venda ao consumidor final. No Canadá, há variação entre as províncias; o Estado normalmente controla a venda no atacado, mas empresas são permitidas. Nos estados estadunidenses, há grande variação, mas predomina a orientação pró-lucro, na qual as corporações têm papel central. Em Malta, somente entidades sem fins lucrativos têm autorização para a comercialização de *cannabis*. Em praticamente todos esses casos, o cultivo individual para consumo próprio é permitido.

Outros países têm experimentos diversos. Na Holanda, a venda e o consumo de *cannabis* em pequenas quantidades em *coffee shops* são permitidos e existe um projeto-piloto em andamento que autoriza o cultivo em algumas cidades do país para abastecer o mercado legal. O cultivo para uso individual também é permitido. Na África do Sul, o consumo, o cultivo e a posse de *cannabis* são permitidos, mas não a comercialização. O México também permite o consumo recreativo, mas ainda não há uma lei que regule o mercado. A Espanha tem uma legislação ambígua na qual a posse, o consumo e o cultivo são tolerados, mas não o comércio, o que resultou, naquele contexto, na criação de grandes clubes canábicos sem fins lucrativos. A República Checa também permite o consumo, a posse e o cultivo, mas não a comercialização. Em todos esses casos, há idade mínima para se envolver com a *cannabis*, normalmente acima dos 18 ou 21 anos. Nos países com legislações mais avançadas, há uma série de dispositivos de controle que visam proteger o consumidor, as crianças e os adolescentes, bem como a própria saúde pública.

Ainda que os estudos sobre as decorrências da regulação da *cannabis* para fins recreativos estejam em andamento e haja muito a ser compreendido, em nenhum deles a catástrofe anunciada pelos proibicionistas se instaurou. Isso não significa dizer que o consumo de *cannabis* pela população seja inofensivo. Há e haverá problemas decorrentes desse consumo, como há para quaisquer drogas legais. No entanto, é inegável que a regulação propicia um maior controle do Estado e da própria sociedade sobre essa produção e esse consumo, coisa inviável em mercados ilegais, fora, portanto, da autoridade estatal. Inclusive, porque as regras estabelecidas sempre podem ser alteradas para se alcançar objetivos relevantes, como a proteção à saúde (ver FISCHER *et al.*, 2017).

Ademais, tal escolha pela regulação tende a diminuir os problemas decorrentes da existência de grandes mercados ilegais.

O número de localidades que promoveu alguma forma de regulação da *cannabis* para fins medicinais é ainda muito maior, dadas as cada vez mais claras evidências da eficácia dos componentes dessa planta para o tratamento de diversos tipos de problemas relacionados à dor, glaucoma, náusea, depressão, esclerose múltipla, epilepsia, neuralgia, entre outras (PERTWEE, 2014).

Diversos estados estadunidenses têm programas de acesso médico à *cannabis*. Eles já somam trinta e oito. A maior parte dos Estados latino-americanos também os têm, como Argentina, Colômbia, Paraguai, Uruguai, Costa Rica e Panamá, Jamaica, Porto Rico, São Vicente e Granadinas e mesmo o Brasil, este último de forma bem limitada, como veremos no próximo tópico (PEREIRA, 2022b). Na Europa, há muitos países que autorizam o uso medicinal de *cannabis* com diferentes regras, dentre os quais estão Grécia, Alemanha, Itália, França e Reino Unido. O próprio parlamento europeu adotou uma resolução em 2019 sobre tal uso, demandando dos países uma definição legal sobre o uso medicinal, investimento em pesquisa e que medicamentos à base de *cannabis* sejam cobertos por seguros de saúde (PARLAMENTO..., 2019). Israel, Austrália, Nova Zelândia, Tailândia, Malawi, Zâmbia, Zimbábue, Lesoto, Gana, Ruanda e Marrocos são outros países ao redor do mundo que também têm regras de acesso à *cannabis* para fins medicinais. Vários desses países e outros, inclusive com abordagens extremamente proibicionistas em relação às drogas, como a China, também permitem o uso industrial de *cannabis* com baixos níveis de THC, para a fabricação de produtos têxteis, papel, óleos, resinas, materiais de construção, combustíveis etc.

Por fim, existe um grande grupo de países que já descriminalizou *de jure* ou *de facto* o porte de pequenas quantidades de *cannabis* para uso pessoal. O relatório “*A quiet revolution: drug decriminalisation across the globe*” informa que em torno de 25 países já haviam feito esse movimento de descriminalização até 2016, vários deles incluindo outras drogas para além da *cannabis*, como Portugal, que descriminalizou a posse para consumo pessoal de todas as drogas (EASTWOOD; FOX; ROSMARIN, 2016). É de se supor que nos últimos anos esse número tenha se multiplicado significativamente.

A perspectiva para os próximos anos é de contínua expansão das diferentes formas de regulação da *cannabis* para diversos fins. Um dos casos mais esperados é o da Alemanha, que já garante o acesso medicinal, mas tem a previsão de até o final de 2023 autorizar o uso recreativo, o porte de pequenas quantidades, o cultivo doméstico e a criação de clubes canábicos.

4. O Brasil e a manutenção da sua condição proibicionista

Nesse contexto de avanços internacionais rápidos e revolucionários em relação à regulação da *cannabis*, onde se encontra o Brasil? Como defendi em recente texto publicado com Thiago Rodrigues (RODRIGUES; PEREIRA, 2022), o País tem um avanço extremamente conservador na pauta da *cannabis*, marcado por valores proibicionistas e por uma herança escravocrata. A política de drogas, incluso a da *cannabis*, é utilizada para a contenção das insatisfações com a gritante desigualdade socioeconômica pela via do Direito Penal e da violência de Estado praticada pela polícia e por outros órgãos de aplicação da lei.

Aqui, crimes relacionados à *cannabis* são considerados hediondos pela Lei de Drogas de 2006, comparável a estupro e assassinato, prevendo uma sentença de cinco a quinze anos de prisão. O porte para consumo de pequenas quantidades continua sendo crime, ainda que sem a pena de prisão. Como não há diferenciação clara na lei sobre quem é consumidor e quem é traficante, essa decisão passa pela avaliação subjetiva do juiz ao analisar o contexto em que o crime foi praticado e as características do acusado. Dada a seletividade penal racista e classista do nosso sistema de justiça, no entanto, o resultado desse contexto é a prisão de jovens negros pobres das periferias das grandes cidades.

Pesquisa recente demonstrou que aproximadamente 60% dos processos judiciais no Brasil no primeiro semestre de 2019 envolveram a apreensão pequenas quantidades de *cannabis*, até 150 gramas, sendo

que a média foi de 85 gramas (SOARES *et al.*, 2023). Outra pesquisa sobre as ocorrências policiais no estado de São Paulo entre 2015 e 2017 relacionadas ao tráfico de maconha mostrou que elas envolviam pessoas portando menos de 40 gramas da planta (MENA, 2018). Finalmente, um levantamento de dados de sentenças de primeiro grau para o crime de tráfico de drogas julgados na cidade de São Paulo em 2017 identificou que pessoas negras são processadas por tráfico com uma quantidade inferior de drogas em relação às pessoas brancas. Tal discrepância é mais alta quando a droga é a maconha, atingindo uma proporção de 3,5 vezes. Ou seja, na mediana, uma pessoa branca só é processada quando é flagrada com 3,5 vezes mais quantidade de maconha do que uma pessoa negra (DOMENICI; BARCELOS, 2019). Isso mostra a constância no tratamento da proibição da maconha sob um viés racista, resultado da nossa herança escravocrata. De acordo com **Oliveira e Ribeiro** (2018), o crescimento regular do número de mortes de jovens negros no País, justificado como combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado, bem como o aumento do encarceramento em massa de homens e mulheres negras desde a Lei de Drogas de 2006 indicam a enorme violência institucional, direta, indireta e cultural, contra a população negra, seja historicamente ou contemporaneamente.

Enquanto isso, o julgamento sobre a descriminalização do porte de *cannabis* para uso pessoal está parado no Supremo Tribunal Federal desde 2015, ainda que já conte com três votos favoráveis entre os onze ministros. Também desde 2015, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Brasil tem emitido diretrizes que autorizam o uso medicinal de *cannabis* no País, possibilitando a importação, o registro de produtos e a venda em farmácias. A falta de uma legislação mais ampla e clara, no entanto, impede o cultivo de *cannabis* para fins medicinais, o regulamentação das associações de pacientes, que hoje somam mais de 80 em todo o Brasil, a manipulação por farmácias vivas e farmácias magistrais, a obrigatoriedade dos planos de saúde e o próprio Sistema Único de Saúde responderem à demanda desse medicamento, o cultivo individual para fins medicinais, o uso da planta *in natura* e não só de compostos, como óleos e outros produtos, e uma orientação mais ampla que preveja políticas de reparação e justiça social relacionada à evolução desse mercado. Além disso, incrivelmente, ainda há relatos de pessoas sofrendo processos e sendo presas por cultivarem *cannabis* para tratar suas condições médicas e de seus familiares, no mais das vezes filhos e filhas.

O projeto de Lei 399/2015, que traz algumas dessas inovações mencionadas para a regulação do uso medicinal da *cannabis* está parado na Câmara dos Deputados desde 2015, sem perspectivas

de votação no curto prazo, expressando o caráter conservador do legislativo brasileiro. Esse mesmo projeto de lei também se propõe a regulamentar o uso industrial da *cannabis* no Brasil, o que possibilitaria a criação de toda uma nova cadeia de produção articulada a outros ramos mercantis já consolidados.

Enquanto os poderes estatais seguem na letargia, reticentes de encararem um tema que historicamente tem enormes resistências na sociedade brasileira por uma mentalidade forjada durante décadas de “guerra às drogas”, tudo o que há de regulamentação da *cannabis* no Brasil é resultado da pressão feita por indivíduos, grupos e movimentos sociais articulados em torno dessa pauta.

5. Conclusões

O proibicionismo que vigorou por décadas no mundo transformou o debate atual sobre política de drogas em uma versão extrema do tudo ou nada. Ou se é totalmente contra as drogas e a favor de proibi-las ou se é totalmente a favor das drogas e contra proibi-las. Essa dicotomia é contraproducente e cria uma barreira para a reflexão necessária sobre um tema complexo e que tem impactos na segurança e na saúde das pessoas. Temos que nos reapropriar das suas nuances para pensar a política de drogas, entendendo que as possibilidades de regulação e controle de substâncias psicoativas são imensas e demandam pesquisa, escuta, propostas e avaliação constante. Olhar para como outros países estão lidando com esse tema é fundamental para repensarmos a forma como nós lidamos e projetar novas formas de se lidar com ele, levando em conta nossa história e nossas características. É importante que o Estado/sociedade, no sentido de uma coletividade política, faça esse exercício de reflexividade. No caso da *cannabis*, muitos países americanos já estão seguindo esse caminho, região que tem se tornado um espaço fundamental de experimentações na busca por alternativas mais sensatas no tratamento dessa planta, seja para o seu uso medicinal, industrial ou recreativo.

Assim, torna-se cada vez mais injustificável a manutenção da política violenta, racista e classista em relação à *cannabis* que vigora no Brasil e que mantém essa planta na ilegalidade, alimentando todos os males sociopolíticos daí advindos. Essa condição, que supõe defender relevantes bens jurídicos, na verdade violenta diariamente o bem comum, que deve investir no respeito às liberdades individuais e no direito à saúde, à vida e à segurança, pilares do bom funcionamento de uma comunidade politicamente justa. Tais preceitos não só estão previstos na constituição brasileira, como também nas principais convenções internacionais de proteção dos Direitos Humanos.

Referências

CALKINS, Jonathan Paul; HAWKEN, Angela; KILMER, Beau; KLEIMAN, Mark. *Marijuana legalization: What everyone needs to know?* 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

DOMENICI, Thiago; BARCELOS, Iuri. Negros são mais condenados por tráfico e com menos drogas em São Paulo. *Pública*. 6 maio 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/05/negros-sao-mais-condenados-por-trafego-e-com-menos-drogas-em-sao-paulo/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

EASTWOOD, Niamh; FOX, Edward; ROSMARIN, Ari. *A quiet revolution: Drug decriminalisation policies in practice across the globe*. Release: Drugs, The Law and Human Rights - March 2016. Londres: Release Publication, 2016. Disponível em: <https://www.release.org.uk/publications/drug-decriminalisation-2016>. Acesso em: 12 jul. 2023.

FIORE, Maurício; PEREIRA, Paulo José dos Reis. The politics of evaluating *cannabis* regulation in Uruguay. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 40, n. 1, p. 103-124, 2021. <https://doi.org/10.25091/s01013300202100010005>

FISCHER, Benedikt; RUSSELL, Cayley; SABIONI, Pamela; VAN DEN BRINK, Wim; LE FOLL, Bernard; HALL, Wayne; REHM, Jürgen; ROOM, Robin. Lower-risk cannabis use guidelines: A comprehensive update of evidence and recommendations. *American Journal of Public Health*, v. 107, n. 8, p. 1193-1340, 2017. <https://ajph.aphapublications.org/doi/abs/10.2105/AJPH.2017.303818>

KILMER, Beau. How will cannabis legalization affect health, safety, and social equity outcomes? It largely depends on the 14 Ps. *American Journal of Drug and Alcohol Abuse*, v. 45, n. 6, p. 664-672, 2019. <https://doi.org/10.1080/00952990.2019.1611841>

LEANDER, Anna. Thinking tools. In: KLOTZ, A.; PRAKASH, D. (Orgs.). *Qualitative methods in international relations: A pluralist guide*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2008. p. 11-27.

MENA, Fernanda. Em SP, metade dos casos de tráfico de maconha equivale a até 2 bom-

bons. *Instituto Sou da Paz*. 27 maio 2018. Disponível em: <https://soudapaz.org/noticias/em-sp-metade-dos-casos-de-trafego-de-maconha-equivale-a-ate-2-bombons/>. Acesso em: 12 jul. 2023.

OLIVEIRA, Nathália; RIBEIRO, Eduardo. O massacre negro brasileiro na guerra às drogas. *SUR*, v. 15, n. 28, p. 35-43, 2018. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2019/05/sur-28-portugues-nathalia-oliveira-e-eduardo-ribeiro.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2023.

PARLAMENTO Europeu apela a um melhor acesso à canábis para fins terapêuticos. *Atualidade: Parlamento Europeu*. 13 fev. 2019. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20190207IPR25221/parlamento-europeu-apela-a-um-melhor-acesso-a-canabis-para-fins-terapeuticos>. Acesso em: 12 jul. 2023.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. *Cannabis Global Co.: consenso fissurado Um estudo de relações internacionais sobre o nexo entre drogas e capitalismo*. 2022a. 241 f. (Livre-docência) - Relações Internacionais, PUC-SP, São Paulo. 2022a.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. Corporate capture of the Latin American medical cannabis market. TNI. 31 out. 2022b. Disponível em: tmi.org/en/publication/corporate-capture-of-the-latin-american-medical-cannabis-market. Acesso em: 12 jul. 2023.

PERTWEE, Roger G. *Handbook of cannabis*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

RODRIGUES, Thiago; PEREIRA, Paulo José dos Reis. De 'erva do diabo' a panaceia? Biopolíticas da *cannabis* no Brasil. *Cadernos de Campo (São Paulo - 1991)*, v. 31, n. 1, e198075, 2022. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v31i1pe198075>

SOARES, Milena Karla *et al.* *Crítérios objetivos no processamento criminal por tráfico de drogas: natureza e quantidade de drogas apreendidas nos processos dos tribunais estaduais de justiça comum*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023.

Autor convidado