

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**FERNANDA GOMES CARVALHO**

**O ENFRAQUECIMENTO DO REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE DE  
DROGAS ILÍCITAS: UMA PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA**

**Porto Alegre**

**2019**

**FERNANDA GOMES CARVALHO**

**O ENFRAQUECIMENTO DO REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE DE  
DROGAS ILÍCITAS: UMA PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi

**Porto Alegre**

**2019**

### CIP - Catalogação na Publicação

Carvalho, Fernanda Gomes  
O ENFRAQUECIMENTO DO REGIME INTERNACIONAL DE  
CONTROLE DE DROGAS ILÍCITAS: UMA PERSPECTIVA  
LATINO-AMERICANA / Fernanda Gomes Carvalho. -- 2019.  
85 f.  
Orientador: Eduardo Ernesto Filippi.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Relações  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Regimes Internacionais. 2. América Latina. 3.  
Políticas de Drogas. I. Filippi, Eduardo Ernesto,  
orient. II. Título.

**FERNANDA GOMES CARVALHO**

**O ENFRAQUECIMENTO DO REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE DE  
DROGAS ILÍCITAS: UMA PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro  
UFRGS

---

Prof. Dr. Leonardo Granato  
UFRGS

À minha mãe, por sempre ter apoiado os meus sonhos

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao Estado Brasileiro pela existência de universidades públicas de qualidade que proporcionem o ensino gratuito e oportunidades de ascensão à todas as classes através do conhecimento. Porém, tendo em vista a conjuntura atual vivida pelo país, agradeço ainda mais os setores da sociedade que ainda acreditam na importância e no papel exercido pelas universidades públicas brasileiras. A Universidade Federal do Rio Grande do Sul, assim como tantas outras, está formando cientistas e profissionais qualificados que, ao gerarem conhecimento e criarem projetos próprios aqui dentro do Brasil, estão nos tornando cada vez mais independentes e soberanos do nosso próprio futuro como nação.

Agradeço, também, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ao Banco Santander e à Universidad de Alicante pela oportunidade de estudar fora do país proporcionada à mim através de uma bolsa de mobilidade acadêmica internacional. O período que passei na cidade de Alicante foi uma das melhores experiências que tive até hoje e nada disso teria sido possível sem o programa de mobilidade conduzido por essas três entidades.

Sou grata à Faculdade de Ciências Econômicas e ao curso de Relações Internacionais, incluindo todos os seus funcionários e professores que fizeram parte desses cinco anos de caminhada dentro da universidade. Espero conseguir retribuir à sociedade todo o conhecimento transferido à mim através do trabalho de vocês. E, deixo um agradecimento especial ao meu orientador, o Professor Dr. Eduardo Ernesto Filippi, que foi paciente, me deu ótimos conselhos e sempre esteve disposto a dialogar e me ajudar durante essa jornada de orientação.

Agradeço aos meus familiares que sempre me apoiaram durante a vida acadêmica, mas agradeço, principalmente, à minha mãe Valéres - à quem eu dedico este trabalho - e à minha tia Cláudia, que sempre acreditou no meu potencial e me ajudou a entrar e permanecer na universidade.

Por último, sou grata aos meus amigos mais próximos, com os quais compartilhei meu amor pela universidade, minhas conquistas e, também, os momentos de tristeza e cansaço mental.

“Há, porém, um demônio perverso e pretensioso,  
que se ocupa em obscurecer aos nossos olhos  
estas verdades singelas. Inspirados por ele, os  
homens se vêem diversos do que são e criam  
novas preferências e repugnâncias. É raro que  
sejam das boas”  
(HOLANDA, 1995, p. 188).

## RESUMO

O presente estudo objetiva analisar o enfraquecimento do regime internacional de controle de drogas ilícitas a partir de uma perspectiva crítica latino-americana, verificando se está ou não ocorrendo um processo de transformação de paradigma no regime. O abuso de drogas e o sistema produtivo criminoso associado a ele possuem um grande potencial destrutivo que alcança as esferas da segurança, da saúde, dos direitos humanos e das políticas nacional e internacional. Estudar a maneira como o combate às drogas é conduzido, portanto, é de suma importância tanto para a sociedade quanto para a academia. A estruturação do trabalho partiu de três objetivos principais: primeiramente, definir o que são regimes e qual a sua relevância no sistema internacional para, em seguida, explicar de que maneira ocorreu o processo de formação do regime em questão, sendo abordadas a construção e a consolidação de seus princípios, normas e mecanismos de ação, bem como os principais atores envolvidos e seus objetivos; em segundo lugar, avaliar a sua efetividade, a partir de uma análise sobre as tendências de oferta e demanda de drogas no âmbito do continente americano e da identificação das externalidades negativas geradas pelo regime na região e; por último, concluída a sua ineficácia, avaliar em que medida a ineficiência do regime está causando um movimento de quebra de paradigma e qual o papel da América Latina nesse processo. A pesquisa concluiu que o consenso do regime foi efetivamente rompido, porém ainda é muito cedo para prever que ocorrerá a quebra total com relação ao paradigma atual. As estruturas do regime só irão ruir, de fato, quando os atores mais poderosos que mantêm o regime resolverem apoiar o movimento reformista ou quando o regime tiver sido tão abandonado que entrará em decomposição. Todavia, chegou-se também à conclusão de que o movimento reformista iniciado e protagonizado pela América Latina está ganhando cada vez mais espaço e realizando reformas concretas tanto no âmbito da política interna quanto da externa.

**Palavras-chave:** Drogas Ilícitas. Regimes Internacionais. América Latina. Controle de Drogas Ilícitas.

## RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo analizar el debilitamiento del régimen internacional de control de drogas ilícitas desde una perspectiva crítica de América Latina, verificando si existe o no un proceso de transformación de paradigma. El abuso de drogas y su sistema de producción criminal asociado tienen un gran potencial destructivo que llega a las esferas de la seguridad, la salud, los derechos humanos y la política nacional e internacional. Estudiar la forma en que se lleva a cabo el combate contra las drogas, por lo tanto, es de suma importancia para la sociedad y para la academia. La estructuración del trabajo parte de tres objetivos principales: en primer lugar, definir qué son los regímenes y cuál es su relevancia en el sistema internacional, y luego explicar cómo ocurrió el proceso de formación del régimen en cuestión, teniendo en cuenta la construcción y consolidación de sus principios, normas y mecanismos de acción, así como los principales actores involucrados y sus objetivos; en segundo lugar, evaluar su efectividad, con base en un análisis de las tendencias de oferta y demanda de drogas en las Américas y la identificación de externalidades negativas generadas por el régimen en la región; finalmente, una vez concluida su ineficacia, analizar en qué medida la ineficiencia del régimen está causando un movimiento de ruptura de paradigma y cuál es el papel de América Latina en este proceso. La investigación concluyó que el consenso del régimen se partió efectivamente, sin embargo es todavía temprano para predecir que ocurrirá la ruptura total con el paradigma actual. De hecho, las estructuras del régimen solo colapsarán cuando los actores más poderosos que las sostienen decidan apoyar el movimiento de reforma o cuando el régimen esté tan abandonado que decaerá. Sin embargo, también se concluyó que el movimiento reformista iniciado y liderado por América Latina está ganando cada vez más espacio y haciendo reformas concretas en la política interna y externa.

**Palabras clave:** Drogas Ilícitas. Regímenes Internacionales. Latinoamérica. Control de Drogas Ilícitas.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Níveis de apreensão de cocaína e cannabis no continente americano de 2007 a 2017.....	38
GRÁFICO 2 – Níveis de apreensão de heroína e morfina e estimulantes de tipo anfetamínico (ETA), excluindo o ecstasy, no continente americano de 2007 a 2017.....	39
GRÁFICO 3 – Cultivo de coca no continente americano de 2006 a 2016.....	40
GRÁFICO 4 – Cultivo de papoula no continente americano de 2006 a 2015.....	41
GRÁFICO 5 – Mortes envolvendo heroína nos Estados Unidos de 2006 a 2016.....	48
GRÁFICO 6 – Mortes envolvendo cocaína nos Estados Unidos de 2006 a 2016.....	49
GRÁFICO 7 - Variação entre da população geral, população carcerária e população encarcerada por crimes de drogas em nove países da América Latina.....	51

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 – Prevalência do uso de drogas entre a população de 15 a 64 anos dos Estados Unidos.....	42
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANVISA	– Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAPSad	– Centro de Atenção Psicossocial e outras Drogas
CDB	– Cannabidiol
CICAD	– Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CND	– United Nations Commission on Narcotic Drugs
DEA	– Drug Enforcement Administration
ETA	– Estimulantes de tipo anfetamínico
EUA	– Estados Unidos da América
FARC	– Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
INCB	– International Narcotics Control Board
IRCCA	– Instituto de Regulação e Controle da Cannabis
OEA	– Organização dos Estados Americanos
ONU	– Organização das Nações Unidas
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
THC	– $\Delta$ 9-tetrahidrocannabinol
UNGASS	– United Nations Assembly's Special Session
UNODC	– United Nations Office on Drugs and Crime
WACD	– West Africa Commission on Drugs
WHO	– World Health Organization

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>O REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS ILÍCITAS</b> .....	18
2.1	MARCO TEÓRICO.....	18
2.2	FORMAÇÃO DO REGIME.....	20
2.3	O REGIME NA ATUALIDADE: PRINCÍPIOS, NORMAS E MECANISMOS DE AÇÃO.....	33
<b>3</b>	<b>RESULTADOS DO REGIME</b> .....	37
3.1	BALANÇO SOBRE A EFETIVIDADE DO REGIME EM NÚMEROS.....	37
3.2	MAIS PROBLEMAS DO QUE SOLUÇÕES: AS PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS DO REGIME.....	46
<b>4</b>	<b>A MUDANÇA DE PARADIGMA</b> .....	53
4.1	O PROTAGONISMO LATINO-AMERICANO NO NOVO DEBATE.....	53
4.2	SINAIS DE MUDANÇA NA POLÍTICA INTERNA DO CONTINENTE AMERICANO.....	59
4.2.1	Bolívia.....	59
4.2.2	Colômbia.....	60
4.2.3	Uruguai.....	61
4.2.4	Brasil.....	62
4.2.5	Argentina.....	63
4.2.6	México.....	64
4.2.7	Estados Unidos.....	65
4.3	UM CAMINHO ALTERNATIVO: A COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA.....	66
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	70
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	73

APÊNDICE A – Legislações estaduais atuais sobre a cannabis nos EUA (2019)...82

## 1 INTRODUÇÃO

A seguinte pesquisa objetiva analisar o atual regime internacional de controle de drogas ilícitas<sup>1</sup>, a partir de uma visão crítica sobre os seus princípios, normas e, principalmente, sua efetividade. A partir da perspectiva teórica sobre regimes internacionais desenvolvida por Keohane e Nye, na obra *Power and Interdependence* (2011), por Keohane em *The Demand for International Regimes* (1982) e por Oran Young em *Regimes Dynamics: the rise and fall of international regimes* (1986), será exposto o esgotamento do regime internacional de controle de drogas ilícitas, fundamentado na Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 (e seu subsequente protocolo de 1971), na Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e na Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e substâncias Psicotrópicas de 1988, bem como o surgimento do novo debate sobre o tema, que tem a América Latina como epicentro das discussões tanto no âmbito acadêmico quanto governamental.

A questão das drogas é um dos grandes desafios enfrentados pela América Latina na atualidade, assim como em várias outras partes do mundo. E, para combatê-la, foi desenvolvido, a partir de uma história de um pouco mais de um século, um regime Internacional de “Guerra às Drogas” - o qual se baseia na busca por um mundo livre de drogas. A normatização moderna do regime é fundamentada na Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 (e seu subsequente protocolo de 1971), na Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e na Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e substâncias Psicotrópicas de 1988. Essas convenções, bem como a doutrina estadunidense de Guerra às Drogas, iniciada durante a Guerra Fria, estabeleceram como princípio condutor uma política de tolerância zero, em uma verdadeira guerra contra traficantes, produtores e usuários (CARVALHO, 2013).

Contudo, “Os imensos recursos gastos na erradicação da produção, repressão de traficantes e criminalização dos usuários não foram capazes de reduzir a oferta nem de reduzir o consumo de drogas” (COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2011, p. 2). O combate altamente repressivo, tanto de criminosos quanto de usuários, gerou muito mais consequências negativas do que positivas e, ainda mais, não conseguiu reduzir os níveis de consumo pretendidos.

Primeiramente, as operações e medidas repressivas, no que tange ao desmantelamento de grandes cartéis e rotas de tráfico, se por um lado eliminavam a produção em um local

---

<sup>1</sup> Segundo a World Health Organization (1994), drogas ilícitas são substâncias psicoativas cuja produção, venda ou consumo estão proibidos.

específico, por outro faziam com que ela apenas migrasse de lugar. Além disso, o tratamento do tema a partir de uma abordagem de repressão total fez com que usuários fossem tratados como criminosos, inibindo o acesso dos mesmos às políticas de saúde, gerando uma crise de overdoses, contaminação do vírus da AIDS e a total marginalização de pessoas que não têm acesso a tratamentos de desintoxicação e o suporte para o retorno à vida em sociedade. Ainda sobre a repressão de usuários, esse regime trouxe consigo o encarceramento massivo desse grupo social, provocando a superlotação de presídios<sup>2</sup>, composta principalmente por pobres e negros - o que mostra mais uma face do problema: o racismo e as inúmeras execuções extrajudiciais. Em uma tentativa desesperada de produzir números de apreensão, as forças policiais matam diariamente a população negra - normalmente alegando autodefesa ou tentativa de fuga de suspeitos (CARVALHO, 2013; COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2011; TELLES et al, 2019).

O resultado de toda essa dinâmica, portanto, é desastroso. E o que impera, na atualidade, é a necessidade de se encontrar alternativas à esse modelo. A regulamentação do mercado de substâncias mais leves como a cannabis<sup>3</sup>, a descriminalização de usuários e o tratamento do problema a partir de uma perspectiva de saúde pública são algumas das vias já seguidas por muitos países. Nesse processo, a América Latina tem sido um importante ator, como afirma Ilona Szabó de Carvalho - cientista política especialista em segurança pública e política de drogas: “a América Latina está no epicentro do debate sobre a política global de drogas. Em apenas alguns anos, um tabu de décadas que impediu o surgimento de um novo pensamento sobre maneiras de lidar com a produção, o comércio e o consumo de narcóticos estão sendo destruídos” (CARVALHO, 2013, p. 1, tradução própria). Desse modo, movimentações concretas tanto no âmbito da política interna dos países latino-americanos quanto da externa estão sendo realizadas em prol da reforma das políticas de drogas. Esse movimento, em suma, procura justamente quebrar o paradigma do regime atual, a partir da substituição das “estratégias de combate às drogas impostas por visões ideológicas e conveniência política por estratégias apoiadas em conhecimento científico, saúde, segurança e direitos humanos, adotando também critérios adequados para sua avaliação” (COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2011, p. 3).

---

<sup>2</sup> A superlotação de presídios é entendida como uma “situação onde o número de internos de um centro penitenciário excede a sua capacidade” (HERNÁNDEZ & CORREA, 2017, tradução própria).

<sup>3</sup> “Por "cannabis" entendemos as sumidades, floridas ou com frutas, da planta do Cannabis (exceto sementes e folhas não aderidas ao topo), das quais a resina não foi extraída, seja qual for o nome com o qual foi designada” (CONVENCIÓN..., 1961, p. 1, tradução própria).

A partir dessa problemática, o questionamento que conduzirá este trabalho será o de se o regime internacional de controle de drogas ilícitas está ruindo e qual o papel da América Latina nesse processo de mudança de paradigma. A partir desse problema, verificarei a hipótese de que o atual regime internacional sobre a matéria não atingiu o seu objetivo primário de “um mundo sem drogas”<sup>4</sup> - ao contrário, resultou em uma série de problemas que indicam uma crise de paradigma. A consequência disso foi o progressivo descontentamento dos Estados e o nascimento de um intenso debate - protagonizado pela América Latina - sobre alternativas para o tratamento do problema, que sinalizam claramente uma tentativa de quebra de paradigma e de transformação do atual regime.

O objetivo deste trabalho é estudar a dinâmica de mudança de regime, verificando se está ocorrendo um processo de transformação no regime internacional de controle de drogas a partir da análise dos esforços conduzidos pelos países latino-americanos para questionar e transformar o paradigma por ele estabelecido. Como objetivo específico, será traçado um panorama sobre o surgimento do regime atual de controle de drogas, seus fundamentos e, principalmente, sua efetividade. Ainda, como objetivo específico, considerando a possível crise atual do regime, será analisado de que forma tem se dado uma mudança de paradigma como consequência de sua ineficiência e qual o papel da América Latina nisso. Para isso, será dada especial atenção para a ação do movimento reformista latino-americano no âmbito internacional conduzida nos últimos anos.

O objetivo seguinte é a ilustração das mudanças concretas que estão ocorrendo no continente americano. Para isso, primeiramente serão expostas as conquistas atingidas pelo movimento reformista na dimensão da política interna, a partir da seguinte amostra de países: Bolívia, Colômbia, Uruguai, Brasil, Argentina, México e Estados Unidos. A partir da análise dessas conquistas, poderá ser efetivamente dimensionada a real extensão do processo de mudança do regime. Por último, para que possam ser melhor compreendidos os princípios basilares do novo paradigma reformista, será feita uma análise do manifesto lançado em 2009 pela Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia - *Drogas e Democracia: Rumo a Uma Mudança de Paradigma* - que unificou os princípios que serviram, posteriormente, de alicerce para o movimento.

O método utilizado para a elaboração deste trabalho consistirá em análise bibliográfica para a parte teórica. Serão utilizados como instrumental de análise os trabalhos de Stephen D. Krasner, de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye e de Oran Young, a fim de entender: a) o que

---

<sup>4</sup> Objetivo principal e slogan do atual regime internacional de controle de drogas ilícitas.

são regimes internacionais e qual a importância deles no sistema internacional; b) o que leva um regime a se modificar ou ser substituído por um novo; c) quais variáveis devem ser observadas para se constatar a mudança de regime. Utilizarei, também, revisão bibliográfica de literatura sobre a temática e, principalmente, sobre o debate latino-americano sobre o regime internacional de controle de drogas ilícitas.

Além disso, será utilizada a pesquisa e análise documental das convenções e tratados que compõem o alicerce do atual regime<sup>5</sup>, bem como análise de dados estatísticos - fornecidos pela United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) e pela Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) - sobre as tendências de oferta e demanda mundiais de drogas - para que a real efetividade do atual regime de controle de drogas ilícitas possa ser compreendida.

Por último, para que o processo de mudança de paradigma possa ser melhor ilustrado, serão realizadas exposições sobre a politização conduzida pela América Latina na esfera internacional, bem como as mudanças registradas na política interna dos países, e uma análise sobre os princípios basilares que guiam o movimento reformista. Para isso, serão utilizadas informações derivadas de fontes primárias - como leis e discursos oficiais -, de agências de pesquisa, como o Instituto Igarapé, o Transnational Institute e o NORML Foundation, e das duas Comissões Internacionais criadas pelo movimento reformista: a Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia e a Comissão Global de Políticas sobre Drogas.

Por fim, a existência deste trabalho é justificada a partir da observação de que a questão das drogas é um dos principais problemas enfrentados pelos países no sistema internacional e, em especial, pela América Latina. Corrupção, lavagem de dinheiro, terrorismo e todos os demais crimes associados ao tráfico de drogas tem a capacidade de provocar inúmeras convulsões sociais que ameaçam internamente as estruturas dos Estados. Ao mesmo tempo, por se tratar de um problema que ultrapassa fronteiras, é essencial que a luta contra ele tenha caráter transnacional, através da cooperação e de um regime sólido e eficiente. Entender, portanto, de que forma se deu a formação do regime atual de controle de drogas ilícitas, analisando seus resultados e falhas, bem como explorar alternativas mais eficientes para a resolução do problema, é de suma importância para o campo das Relações Internacionais.

Além da contribuição acadêmica para o debate nas Relações Internacionais, este trabalho se justifica na esfera social, pois o atual de regime está minado por princípios e valores

---

<sup>5</sup> Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 (e seu subsequente protocolo de 1971), na Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e na Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e substâncias Psicotrópicas de 1988.

fundamentados em visões preconceituosas, moralistas e ideológicas. Vivemos em uma sociedade em que o assunto é tratado como um tabu e em que usuários são considerados criminosos. O resultado disso são inúmeras mortes por overdose causadas por falta de informação, superlotação de presídios devido às prisões de usuários com pequenas quantidades e a marginalização, principalmente de pessoas pobres e negras, enquanto a raiz do problema não é combatida.

O trabalho será estruturado a partir de três grandes capítulos. Na primeira parte será exposto o marco teórico, com o desenvolvimento dos conceitos-chave sobre regimes internacionais, para que possa ser melhor compreendido o seu papel no sistema internacional, bem como os fatores que geram uma mudança no e de regime. Para isso, serão fundamentais os trabalhos desenvolvidos por Stephen D. Krasner, Robert O. Keohane e Joseph S. Nye e Oran Young. Em seguida, é discutido o histórico de formação do atual regime internacional de controle de drogas ilícitas, sendo abordados o processo de internacionalização das drogas como uma problemática de alcance mundial, os principais atores envolvidos na constituição do regime e o seu processo de consolidação. Por fim, conclui-se a seção com uma análise sobre o regime na atualidade, expondo seus princípios, normas e mecanismos de ação.

Na segunda parte, será analisada a efetividade do atual regime, a partir de um balanço sobre as tendências de oferta e demanda de drogas, além das principais consequências causadas pelo mesmo. O objetivo será medir a capacidade do regime em atingir a sua principal meta de um mundo sem drogas, bem como identificar os danos colaterais causados pelo mesmo durante essa busca.

Na última parte, uma vez analisada a ineficácia do atual regime, o foco será entender o processo de quebra de paradigma em si e o papel da América Latina como protagonista nesse debate. Primeiramente, será exposta a evolução do processo de politização do movimento reformista nos últimos anos, dentro da esfera internacional, para que possa ser julgada a dimensão do protagonismo latino-americano e a extensão do processo de mudança de paradigma. Logo após, serão identificados quais são os sinais de rompimento com o regime no âmbito da política interna do continente americano, a partir de uma amostragem selecionada de países. E, por último, a seção será encerrada com uma análise sobre os princípios que guiam esse novo paradigma reformista, a partir do manifesto *Drogas e Democracia: Rumo a Uma Mudança de Paradigma*, publicado em 2009 pela Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia, que passou a servir como base para o debate dos últimos anos.

## 2 O REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS ILÍCITAS

Este capítulo aborda, primeiramente, os principais fundamentos teóricos a partir dos quais a presente pesquisa se sustenta. Entender o que são regimes internacionais e sua relevância no Sistema Internacional, bem como os fatores explicativos sobre uma possível transição - no ou de um regime para o outro - é de suma importância para o desenvolvimento de todo o trabalho. Uma vez concluída essa primeira exposição, será tratado de que forma ocorreu o processo histórico de formação do regime internacional de controle de drogas ilícitas, sendo explicitados de que forma as drogas se tornaram uma questão problemática de nível global, os principais atores envolvidos na constituição do regime e o seu processo de formação. Finalmente, caberá uma análise detalhada sobre o regime na atualidade, suas normas, princípios e mecanismos de ação.

### 2.1 MARCO TEÓRICO

Dado que o presente trabalho foca na compreensão do funcionamento de um regime Internacional, se faz necessária, primeiramente, a compreensão de três questões chave: a) o que são regimes internacionais e qual a importância deles no sistema internacional; b) o que leva um regime a se modificar ou ser substituído por um novo; c) quais variáveis devem ser observadas para que a mudança de regime seja constatada.

Com relação à primeira, Krasner trabalha o conceito de regimes internacionais definindo-os como “princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais” (KRASNER, 2012, p. 94). Já Keohane e Nye definem regimes internacionais em um contexto de interdependência, no qual as relações no sistema internacional ocorreriam dentro e seriam afetadas por uma rede de regras, normas e procedimentos que regulamentam o comportamento dos atores internacionais (KEOHANE & NYE, 2011, p. 16). Partindo da ideia de que as definições de ambos autores são complementares e não conflitantes, as utilizarei para uma melhor compreensão do que são regimes e para explicar, especificamente, as bases do atual regime internacional de controle de drogas ilícitas.

Uma vez definido o que são regimes internacionais, a importância dos mesmos é entendida a partir do que Keohane e Nye chamam de interdependência:

[...]Dependência significa um estado determinado em que se é significativamente afetado por forças externas. Interdependência, mais simplesmente definida, significa

dependência mútua. A interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre atores em diferentes países (KEOHANE & NYE, 2011, p. 8, tradução própria).

Em um mundo caracterizado pela interdependência, segundo os autores, essas relações seriam afetadas diretamente pelos regimes internacionais. “Na política mundial, as regras e os procedimentos não são nem tão completos nem tão bem executados como nos sistemas políticos nacionais bem ordenados, e as instituições não são nem tão poderosas nem tão autônomas” (KEOHANE & NYE, 2011, p. 17, tradução própria). Assim, os regimes teriam o papel de criar um ambiente composto por normas, princípios e regras que alinhem as expectativas dos atores, ao imporem padrões de comportamento aos mesmos. Os atores, portanto, não teriam autonomia total de ação dentro da política mundial.

Ainda sobre a importância dos regimes, mesmo que não haja uma forte integração global, considera-se que eles “têm efeitos importantes sobre relacionamentos interdependentes que envolvem alguns países, ou envolvem muitos países sobre um assunto específico” (KEOHANE & NYE, 2011, p. 17, tradução própria). Os regimes, mesmo que sejam em grande medida afetados pela estrutura do sistema internacional, são de suma importância para o processo diário de tomada de decisão e de barganha entre e dentro dos Estados.

Entendida a importância dos regimes segundo o marco teórico desenvolvido pelos autores, compreende-se a real extensão do regime internacional de controle de drogas ilícitas no que tange à condução de políticas tanto internas quanto externas de tratamento ao problema. Não obstante, como será desenvolvido ao longo deste trabalho, tal regime tem se demonstrado ineficaz. E, tal ineficácia tem o potencial de causar uma transformação interna do regime ou, até mesmo, da sua substituição por um novo. Como é afirmado pelos autores: “um regime internacional que está se tornando ineficaz ou não está servindo a questões importantes pode causar crescente politização, à medida que governos insatisfeitos pressionam por mudanças” (KEOHANE & NYE, 2011, p. 27, tradução própria). Essas mudanças, por sua vez, podem se dar de maneira rápida ou gradual.

A presente dinâmica é tratada, também, por Keohane em outra obra - *The Demand for International Regimes* (1982) - na qual ele desenvolve o argumento de que “as regras dos regimes internacionais são frequentemente alteradas, distorcidas ou quebradas para atender às exigências do momento” (KEOHANE, 1982, p. 331, tradução própria). Um regime internacional, portanto, não é completamente independente e auto executável. Uma vez que ele deixe de atender aos interesses de seus membros, é esperado que as regras deixem de ser respeitadas. Em resumo, os atores escolhem quais regimes comprar, a partir de uma análise racional de custos e benefícios.

Mas quais variáveis devem ser observadas para que seja constatado o questionamento de um regime? Oran Young desenvolve uma categorização composta por três tipos de fatores que devem ser observados para que se possa verificar alterações significativas: contradições internas, modificações na estrutura de poder e forças exógenas. Com relação às contradições internas, o autor argumenta que a sua identificação é necessária pois elas podem gerar uma série de falhas internas no funcionamento do regime e, em última instância, gerar conflitos irreconciliáveis que podem causar a sua erosão. As modificações na estrutura de poder, por seu turno, possuem maior relevância em ordens impostas<sup>6</sup>, porque uma parte substancial do regime é mantido pelo ator dominante - uma vez que esse ator se enfraquece e ocorre uma mudança na balança de poder, o regime pode ser facilmente enfraquecido. Por último, as forças exógenas constituem o último fator de relevância a ser considerado quando mudanças de regimes são analisadas. “Desenvolvimentos sociais externos<sup>7</sup> a um regime específico (tratados como uma entre muitas instituições sociais) podem levar a alterações no comportamento humano que minam os elementos essenciais do regime” (YOUNG, 1986, p. 110, tradução própria).

Segundo o autor, esses fatores não agem, necessariamente, de forma isolada em um regime específico, sendo que algum pode adquirir mais relevância do que outro dependendo da perspectiva adotada para a análise do regime (YOUNG, 1986, p. 106-113). O que deve ser analisado, portanto, em cada caso específico, é em qual grau essa dinâmica representará apenas uma readequação do regime ou uma mudança efetiva de paradigma. A partir dessa perspectiva, portanto, buscarei entender a dinâmica do regime internacional de controle de drogas ilícitas.

## 2.2 FORMAÇÃO DO REGIME

A formação do regime internacional de controle de drogas ilícitas, embora tenha vivido seu processo mais importante de institucionalização e consolidação durante a segunda metade do século XX, está diretamente atrelado ao processo de internacionalização do problema das drogas e à ascensão dos Estados Unidos como protagonista no Sistema Internacional - uma vez que esse país representou o fio condutor do processo de institucionalização do regime desde os primórdios de sua concepção.

---

<sup>6</sup> Ordens impostas são deliberadamente estabelecidas pelos atores dominantes em seu benefício. Nelas são criadas arranjos institucionais e mecanismos que, inicialmente, possuem um grande componente de coerção para que os atores com menos poder se submetam à ordem imposta. Contudo, com o tempo tal ordem passa a ser aceita e seus princípios incorporados (YOUNG, 1986).

<sup>7</sup> Exemplos são mudanças de valores ou o desenvolvimento de novas tecnologias.

Desde os tempos mais remotos, grandes civilizações usavam variados tipos de drogas naturais para rituais religiosos, fabricação de fármacos e venenos e, até mesmo, para fins recreativos (ESCOHOTADO, 1998). A exemplo disso temos o ópio<sup>8</sup> - uma das primeiras drogas a serem descobertas, com menções à planta feitas pelos Sumérios, entre 5000 e 6000 a.C. - e a cannabis, cuja origem também se encontra na Ásia. Ambas as drogas, como mencionado por Silva (2013), eram enormemente difundidas para os fins descritos tanto no Egito quanto na Índia, há cerca de mais de quatro mil anos. Cabe mencionar, ainda, que no caso da América pré-colombiana, “a coca, originária dos Andes, desempenhava um papel central na vida das comunidades do Altiplano no Peru e na Bolívia” (SILVA, 2013, p. 56). Observa-se, então, que essas substâncias eram amplamente difundidas entre diversas camadas sociais, não sendo tratadas como um problema ou um tabu. Ao contrário, foram centrais para a formação de muitas civilizações, bem como de suas identidades culturais (MCALLISTER, 2000).

O tratamento da questão das drogas a partir de uma ótica problemática e, mais ainda, de preocupação a nível internacional, portanto, é algo muito recente na história mundial. Assim como afirma Silva (2013, p. 64-65), “somente a partir do século XVII a questão dos entorpecentes entrou na esfera das relações internacionais, com a utilização do comércio do ópio pelas potências europeias, como instrumento de sua política mercantil na Ásia”. O consumo do ópio e seus derivados, a partir desse momento, é ressignificado em um processo complexo de sua valorização como mercadoria para as potências europeias e suas indústrias farmacêuticas nascentes (SILVA, 2013).

Os séculos seguintes, XVIII e XIX, “serão os tempos áureos do ópio e seus derivados. Durante o século XVIII a comercialização agressiva do mesmo teve início, nas mãos da Grã-Bretanha, desde a Índia e da Pérsia em direção à Ásia e Europa” (CARDINALE, 2018, p. 99, tradução própria). A consequência imediata foi a disparada do consumo de ópio que, por sua vez, aumentou a demanda pelo produto. Assim, um ciclo problemático foi gerado, culminando em uma crise social generalizada, principalmente na China, com uma porcentagem cada vez maior da população dependente da droga (SILVA, 2013).

A estratégia chinesa para a contenção do problema, que consistiu em medidas proibitivas - tanto no âmbito interno do consumo quanto de importação - foi duramente frustrada: o ópio era uma mercadoria de grande valor internacional e era de interesse direto das grandes potências europeias a manutenção de seus mercados consumidores. Para garantir seus interesses comerciais e estratégicos, utilizando-se de seu poderio militar, a Grã-Bretanha então

---

<sup>8</sup> “Por ‘ópio’ entende-se o suco coagulado da papoula do ópio” (CONVENCIÓN..., 1961, p. 2, tradução própria).

força a abertura do mercado chinês pela via da guerra<sup>9</sup> e frustra as medidas chinesas. O Império Chinês “necessitava, portanto, que o ópio deixasse de ser percebido como mero produto comercial, passando a ser considerado uma ameaça social, política e de saúde pública” (SILVA, 2013, p. 63). Dessa forma, o governo redirecionou seus protestos para o ambiente internacional, tornando-se um dos principais advogados do proibicionismo nessa fase de gestação do regime.

Todavia, os protestos chineses “permaneceriam ignorados, até que uma combinação de fatores domésticos e estratégicos levasse os governos ocidentais – em particular, o norte-americano e, em menor medida, o britânico – a reavaliar seus interesses na questão” (SILVA, 2013, p. 68). A grande expansão dos mercados, dos meios de comunicações e de transporte, processo associado ao desenvolvimento capitalista, possibilitou o aumento do consumo a níveis jamais visto, bem como o acesso a todo um novo leque de mercadorias “exóticas” de regiões longínquas - inclusive drogas. “Nesse sentido, as drogas como mercadorias legais produzidas pelas indústrias químicas e farmacêuticas em expansão chegaram a estar disponíveis em qualquer lugar do mundo com um regime de venda livre” (CARDINALE, 2018, p. 102, tradução própria). Assim, a questão do ópio deixa de ser um problema isolado e passa a atingir progressivamente o mundo ocidental, que é forçado a repensar sua estratégia com relação à questão.

O segundo fator que influenciou esse movimento de reavaliação de interesses foi o papel assumido por essas substâncias no estabelecimento da indústria farmacêutica, ao longo do século XIX. Segundo Cardinale (2018, p. 103, tradução própria),

A indústria farmacêutica suplantou a antiga ‘farmacologia artesanal’, substituindo os produtos naturais por substâncias químicas, que poderiam ser produzidas em quantidades enormes e com baixo custo, e construindo uma rede capilar de distribuição de fármacos.

A partir do desenvolvimento de uma lucrativa indústria farmacológica foram descobertas e sintetizadas inúmeras outras substâncias como, por exemplo, a morfina<sup>10</sup>, a cafeína<sup>11</sup>, a heroína<sup>12</sup> e o alcaloide da coca<sup>13</sup> - drogas cujo o emprego farmacológico não tardou

---

<sup>9</sup> Primeira, Segunda e Terceira Guerra do Ópio.

<sup>10</sup> A morfina é um opiáceo e foi o primeiro grande fármaco do século XIX, exercendo papel chave como sedativo hospitalar durante a Guerra Franco-Prussiana (1870) e a Guerra Civil Americana (1861-1865). Segundo Cardinale (2018), essas guerras geraram milhares de dependentes da substância - doença conhecida como *army disease*.

<sup>11</sup> “Xantina que possui propriedades estimulantes leves do sistema nervoso central, vasodilatadoras e diuréticas (WHO, 1994, p. 22, tradução própria).

<sup>12</sup> Lançada pela empresa Bayer, em conjunto com a aspirina - ambos na condição de analgésico -, em 1898 (CARDINALE, 2018).

<sup>13</sup> O emprego farmacológico da coca começou em 1868, sendo utilizada como anestésico e indicada para auxiliar no tratamento de problemas como o alcoolismo e o vício em morfina (CARDINALE, 2018).

a ser exportado em massa para todo o mundo. Contudo, além do desenvolvimento de um mercado lucrativo de drogas, as pesquisas científicas também forneceram informações importantes quanto à sua periculosidade para a população. As novas drogas, principalmente os opiáceos sintetizados em laboratório (morfina e heroína), teriam graves efeitos para a saúde, dentre eles a dependência<sup>14</sup> (CARDINALE, 2018; MCALLISTER, 2000).

A classe médico-farmacêutica, então, possuía um duplo interesse: a constituição de um regime que lhe assegurasse o “monopólio sobre o receituário de drogas” (SILVA, 2013, p. 69) ao mesmo tempo em que marginalizasse o consumo popular das substâncias. Como argumentado por Rodrigues (2012, p. 10), “ganhava força o argumento de que psicoativos como o ópio e a morfina alimentavam um problema de saúde pública que precisava ser enfrentado pela via do rigoroso controle dessas substâncias”. Havia, deste modo, uma preocupação real com a questão de saúde pública, mas havia, mais ainda, um forte interesse em garantir os interesses comerciais da indústria nascente (CARDINALE, 2018; RODRIGUES, 2012; SILVA, 2013).

O último fator a ser considerado, porém o mais relevante na gestação do regime, é a ascensão dos Estados Unidos como protagonista no sistema internacional, conjuntamente ao seu papel de maior interessado na institucionalização do regime proibicionista. No início do Século XX,

A ascensão progressiva dos Estados Unidos marcou, em face do fenômeno das drogas, a luta contra a livre circulação de substâncias psicoativas, capaz de se impor definitivamente vis a vis à sua capacidade de moldar a ordem hegemônica, baseada em um conjunto de propostas proibicionistas e na criação de instituições internacionais que o apoiam (CARDINALE, 2018, p. 97, tradução própria).

Os EUA foi, portanto, o ator que exerceu o papel mais relevante no que tange ao esforço de articulação internacional em favor do regime proibicionista. Mais ainda, esse processo esteve intimamente atrelado ao seu interesse de estabelecer uma ordem mundial que lhe fosse favorável.

Mas quais eram efetivamente os interesses específicos dos EUA na questão? Primeiro, com a vitória dos EUA sobre a Espanha na Guerra de 1898, os estadunidenses passaram a controlar as Filipinas. Paralelamente, havia a questão comercial de que o consumo do ópio diminuiria a demanda dos chineses por outros produtos importados, prejudicando, dessa forma, as exportações estadunidenses (MCALLISTER, 2000, p. 27). Assim, para assegurar seus

---

<sup>14</sup> Quando se trata de substâncias químicas, a dependência é um estado em que o usuário de álcool ou outras drogas necessita utilizá-las constantemente, seja para sentir-se melhor ou para escapar de sua realidade ou, até mesmo, para controlar sintomas físicos típicos de uma crise de abstinência (WHO, 1994).

interesses estratégicos na região “o Governo norte-americano passou a ter interesses substantivos no controle do comércio do ópio no Oriente” (SILVA, 2013, p. 71). Primeiramente, foram feitos esforços para a realização de um levantamento sobre o consumo da substância e

A conclusão do levantamento foi a de que constituía possivelmente um dos problemas mais graves na Ásia e que sua solução seria o controle da produção (na Índia, China, Birmânia, Pérsia e Turquia) e do comércio internacional (SILVA, 2013, p. 72).

A partir de então, foram iniciadas uma série de medidas de restrição ao consumo, produção e venda da substância, exceto para usos medicinais.

O segundo ponto que deve ser levado em consideração é o fortalecimento de uma tendência chamada por Cardinale (2018) de reação puritana. Com a expansão do consumo de drogas para as camadas menos favorecidas da sociedade, cada substância passou a ser associada a determinados grupos, com base em preconceitos de raça, classe e nacionalidade. “Esse vínculo, de corte xenófobo e racista, aconteceu com a maconha, identificada com hispânicos, o ópio com chineses, a cocaína com negros, o álcool com irlandeses e italianos” (RODRIGUES, 2012, p. 10). A reação puritana, portanto, nada mais era que um movimento que buscava uma “vida saudável sustentada nas virtudes da sobriedade, opositora ao crescimento migratório dentro do próprio país, que associava o vício às distintas culturas de imigrantes e promoviam uma volta aos princípios bíblicos cristianistas” (CARDINALE, 2018, p. 104, tradução própria). Advogada dos princípios e valores da sociedade tradicional estadunidense, a reação puritana foi, portanto, uma fonte de pressão pública em favor da criminalização das drogas.

Deste modo, como menciona Escohotado (1998), a ala proibicionista dos Estados Unidos se fortalece nessa atmosfera e logo começam a ser aprovados, em grande parte dos Estados, inúmeros projetos de viés proibicionistas. Já em 1906 é adotada uma lei Federal, a *Pure Food and Drug Act*, que, segundo Young (1989), inaugurou a regulamentação federal dos EUA sobre drogas e alimentos. A lei, além de pôr fim aos remédios de patentes, acabou com a prática secular de adulteração da composição de todo tipo de alimento, bebidas e medicamentos, contribuindo para diminuir inclusive envenenamentos. A consequência imediata dessa guinada conservadora, conjuntamente ao avanço científico na área farmacológica e ao desenvolvimento de substâncias mais leves<sup>15</sup> foi, portanto, a redução significativa da disponibilidade e do uso do ópio no território estadunidense (ESCOHOTADO, 1998; SILVA, 2013; YOUNG, 1989).

Os EUA, então, possuíam interesses estratégicos e uma base de apoio doméstico sólida e articulada em favor de uma postura política proibicionista para as drogas. Esses fatores,

---

<sup>15</sup> Exemplo é a aspirina, lançada em 1899 (SILVA, 2013).

aliados à noção perspicaz de que “o controle do comércio de opiáceos seria um meio de erodir a primazia europeia sobre o comércio geral com a China” (SILVA, 2013, p. 75), fizeram com que Washington assumisse o papel de condutor da formação do regime internacional de controle de drogas ilícitas. Para isso, segundo Rodrigues (2012, p. 7), “houve articulação e encadeamento entre a aprovação de leis domésticas cada vez mais restritivas à produção e uso de certos psicoativos e iniciativas diplomáticas, estimuladas pelos Estados Unidos”. Os EUA, então, organizaram a primeira Conferência sobre drogas de nível mundial.

A Conferência de Xangai de 1909 foi o resultado dos esforços estadunidenses em levar o assunto para a esfera internacional, fazer um balanço das consequências do problema chinês e discutir as possíveis repercussões da questão das drogas para o resto do globo, já em um contexto de crescente interdependência (SILVA, 2013). A sensação era de relativa confiança, causada pelo sucesso dos EUA com as medidas proibicionistas adotadas nas Filipinas e pelo acordo assinado entre Índia e China sobre a matéria, o *Ten Year Agreement*<sup>16</sup>, às vésperas da Conferência. Contudo, o choque de interesses entre dois grupos distintos era latente: China e EUA, de um lado, advogando pela instituição de um regime proibicionista e, do lado oposto, as antigas potências europeias (França, Grã-Bretanha, Holanda e Portugal), ainda tentando salvaguardar seus interesses comerciais (CARDINALE, 2018; GONÇALVES, 2016). O resultado foi semanas de sessões que se transformaram em apenas algumas recomendações que versavam, por exemplo, sobre a supressão gradual do ópio fumado e a necessidade dos países não exportarem ópio àqueles que já haviam proibido sua importação (ESCOHOTADO, 1998).

A conferência, portanto, não conseguiu criar um documento que efetivamente firmasse um compromisso internacional vinculante. Como menciona Cardinale (2018, p. 104, tradução própria), “as nove resoluções finais, que não implicavam nenhuma obrigação e se limitavam a meras recomendações, constituíram o primeiro texto de direito sobre a droga de alcance internacional”. Contudo, é importante ressaltar que a convenção foi um importante marco no que tange à institucionalização do regime, pois levou o assunto à esfera internacional e obteve, “pela primeira vez, o reconhecimento da existência de um problema de âmbito mundial e do

---

<sup>16</sup> Pelo acordo, a China “se comprometeria em reduzir drasticamente os cultivos da Papoula de Ópio se a Índia (isto é, Grã-Bretanha) se comprometesse a não exportar mais ópio” (ESCOHOTADO, 1998, p. 464, tradução própria). Inicialmente, o acordo foi relativamente bem-sucedido, as áreas de cultivo de ópio foram reduzidas e a Índia parecia comprometida com a redução do comércio. Contudo, com a desintegração da autoridade chinesa causada revolução que tirou a Dinastia Manchu do poder, em 1911, o Estado foi incapaz de coordenar esse tipo de política e, “sob essas condições, a cruzada contra o ópio evaporou” (MCALLISTER, 2000, p. 25, tradução própria).

perigo da dependência química” (SILVA, 2013, p. 79). Estava estabelecido, assim, o princípio de tratar a droga como um problema mundial.

A cruzada contra as drogas, entretanto, estava apenas começando. Já em 1912 toma forma a segunda conferência internacional sobre a matéria, a Conferência de Haia. Os conteúdos da convenção, segundo Cardinale (2018, p. 106, tradução própria),

se dividiram em três: 1) referente ao ópio cru, se decidem restrições ao comércio internacional e regulamentações sobre a sua produção e distribuição; 2) com relação ao ópio processado para fumar, acordaram suprimir gradualmente a sua fabricação, distribuição e comércio; 3) referente ao ópio medicinal, como a morfina e seus preparados, foram previstos regulamentos farmacêuticos de produção, venda e uso.

Analisando as medidas adotadas pelo documento, observa-se a constituição de mais um princípio importante do regime: o combate pelo lado da oferta. Todas elas focam em táticas de redução de plantações, regulamentação da produção e restrições comerciais, ao mesmo tempo em que a questão da prevenção e redução da demanda é quase inexistente no debate. O tratado significou, portanto, a consolidação do tratamento repressivo para a questão das drogas. (SILVA, 2013).

Embora os EUA tivessem priorizado a necessidade de produzir um documento devidamente vinculativo e ratificado por todos, apenas a Holanda, Noruega, Honduras e os próprios estadunidenses colocaram em prática as obrigações do documento (ESCOHOTADO, 1998). Todavia, ele foi um passo importante para a incorporação da noção de que o mundo todo deveria agir articuladamente para erradicar o problema das drogas. Ainda mais, ele “marcou o início de um verdadeiro internacionalismo na questão, refletindo a crescente conscientização de que outras nações além da China haviam sido ‘contaminadas’ pelo consumo do ópio” (SILVA, 2013, p. 80).

A partir desse ponto, os esforços diplomáticos para a institucionalização do regime ganharam força. Principalmente após as duas Guerras Mundiais<sup>17</sup>, sucederam-se inúmeras reuniões e documentos sobre a matéria: “primeiro, foram as reuniões e documentos produzidos pelo Comitê sobre o Ópio (Opium Board)<sup>18</sup>, nos anos 1920 e 1930, ainda sob a Liga das Nações, incorporados pela ONU após 1945” (RODRIGUES, 2012, p. 15). A seguir, tiveram início os processos de padronização e institucionalização final do regime, bem como a formação dos

---

<sup>17</sup> Durante o período de guerra o consumo de drogas chegou a níveis alarmantes, principalmente entre soldados. Muitos voltaram do combate viciados, representando um grave problema de saúde pública, além dos níveis de violência nos centros urbanos envolvendo o uso de entorpecentes (MCALLISTER, 2000).

<sup>18</sup> Órgão semi-permanente de controle e supervisão das políticas sobre drogas, diretamente vinculado à Liga das Nações. Sua criação foi um marco importante, pois sistematizou uma estrutura internacional capaz de alinhar as expectativas de comportamento dos atores internacionais. Além disso, muitas nações passaram a dar mais atenção à questão e estar mais dispostas a adotar o regime (MCALLISTER, 2000).

mecanismos oficiais de controle e vigilância, no âmbito da ONU, culminando com as três convenções que formam a atual base normativa<sup>19</sup>:

A primeira dessas convenções foi a Convenção de 1961: ela teve a função de simplificar e universalizar os princípios e normas do regime, além de criar conceitos e eliminar brechas nas obrigações que causavam diversas limitações em seu funcionamento (CONVENCIÓN..., 1961; SILVA, 2013). Com essa finalidade, então, o documento consolidou o viés repressivo através da criminalização tanto de traficantes quanto de usuários; conceituou diversos termos e substâncias; criou a International Narcotics Control Body (INCB)<sup>20</sup> e expandiu o leque de medidas repressivas, mirando, principalmente, os países produtores, consolidando o princípio do combate pelo lado da oferta (CONVENCIÓN...,1961; MCALLISTER, 2000; RODRIGUES, 2012).

A Convenção, apesar de ter se tornado o marco fundante moderno do regime, “se provou tão incapaz quanto seus predecessores de criar soluções permanentes” (MCALLISTER, 2000, p. 206, tradução própria). A explosão do consumo de drogas no mundo não foi contida. Ao contrário, as medidas proibitivas incentivaram a expansão de um mercado ilícito: o leque de consumidores foi expandido das camadas mais pobres para os jovens brancos de classe média, ao mesmo tempo em que o narcotráfico se tornava uma atividade cada vez mais problemática e lucrativa. Os anos 1960, portanto, testemunharam eventos importantes e expuseram a ineficiência do regime em formação.

A década de 1960 é marcada pela contestação aos valores tradicionais e ao *American Way of Life*. A era conhecida pelo movimento da contracultura foi um período de grande mobilização política por parte de minorias negras, pacifistas e todo tipo de movimento rebelde que visasse desafiar a ordem vigente. E, é nesse contexto que as drogas atingiram um novo significado, ao serem utilizadas em meio aos protestos e em ambientes públicos, elas viraram um dos símbolos do movimento (OLMO, 1990; CARDINALE, 2018).

O resultado foi um boom do consumo de vários tipos de droga entre diversos estratos da sociedade: as drogas deixaram de ser um elemento associado à delinquência e marginalidade para serem utilizadas por jovens de classe média e alta. A cannabis, que antes era associada aos imigrantes mexicanos, se populariza principalmente entre membros do movimento hippie -

---

<sup>19</sup> Segundo Carvalho (2013), o núcleo normativo moderno do Regime Internacional de Controle de drogas Ilícitas é composto pelas três principais convenções que regulam o assunto: a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 (e seu subsequente protocolo de 1971), a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e substâncias Psicotrópicas de 1988.

<sup>20</sup> “Foi criada a partir da fusão do Permanent Central Opium Board e do Drug Supervisory Body” (SILVA, 2013, p. 109).

devido aos seus efeitos relaxantes e ao hábito de se fumar em grupos, a droga trazia consigo um espírito de comunidade, abraçado pelos hippies (OLMO, 1990). O LSD, por seu turno, foi fundamentalmente associado à intelectualidade e à academia. A substância era utilizada por artistas e acadêmicos, sob o argumento de que a droga melhoraria a criatividade, a produtividade intelectual, além de ser um “instrumento para a descoberta de ‘novas fontes de energia interior’ que contribuíssem para combater a inércia social e psicológica” (SILVA, 2013, p. 111). Os anos 1960, portanto, testemunharam o alastramento do consumo de drogas por toda a sociedade, a níveis nunca antes vistos.

A consequência disso, portanto, foi o aumento do número de dependentes, bem como os níveis de violência associados ao tráfico, provocando uma forte reação pública, principalmente dos setores mais conservadores da sociedade (OLMO, 1990). Diante das circunstâncias, além das medidas internas levadas a cabo pelo governo dos EUA<sup>21</sup> ao longo dos anos 1960, o passo seguinte para a institucionalização do regime foi dado: foram aprovados o Convênio sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e o Protocolo de modificação da Convenção de 1961.

Os dois instrumentos normativos complementaram a Convenção de 1961, ao expandir o leque de substâncias proibidas - incluindo as anfetaminas<sup>22</sup>, os barbitúricos<sup>23</sup>, o LSD e outros alucinógenos -, além de criar “um sistema de relatórios, licenças e controles para ampla gama de drogas, elencando-as em quatro listas (schedules) de acordo com seu risco potencial e padrões de abuso” (SILVA, 2013, p. 127). Outro ponto importante desses documentos foi o de que eles reforçaram a preocupação em combater substâncias que alteravam a percepção da realidade e “expandiam a consciência”. Segundo Escohotado (1998, p. 675-676, tradução própria), “das quatro listas, a I é composta pelas drogas usadas pelos representantes da contracultura<sup>24</sup>”. Se antes o discurso focava no argumento da dependência, agora se tornava clara a tentativa de deter a onda de rebeldia e questionamento dos padrões vivida ao longo dos anos 1960 e as drogas associadas a ela (CONVENIO..., 1971).

---

<sup>21</sup> São exemplos: o Narcotic Addict Rehabilitation Act de 1966, através do qual os usuários de drogas poderiam optar pelo tratamento em instituições médicas, ao invés de prisão; e a proibição do LSD, em 1968 (CARDINALE, 2018; OLMO, 1990).

<sup>22</sup> “Tipo de amina simpaticomimética com uma potente atividade estimulante sobre o sistema nervoso central” (WHO, 1994, p. 18, tradução própria). O ecstasy é um dos exemplos de drogas populares da classe das anfetaminas.

<sup>23</sup> Os barbitúricos são depressores do sistema nervoso central, sendo utilizados como “antiepiléticos, anestésicos, sedativos e hipnóticos e, com menor frequência, como ansiolíticos” (WHO, 1994, p. 19, tradução própria).

<sup>24</sup> “DET, DMHP, DMT, LSD, mescalina, psilocina, psilocibina, para hexilo, STP e THC” (ESCOHOTADO, 1998, p. 675, tradução própria).

No início dos anos 1970, contudo, outro tipo de droga gera uma crise social generalizada: a heroína. Segundo o *White Paper on Drug Abuse* de 1975, o uso da substância começa a se tornar epidêmico em 1965 e, no início dos anos 1970, já havia chegado às cidades pequenas do interior dos EUA (USA, 1975). A epidemia trouxe consigo uma crise de saúde pública, devido ao número de overdoses, contaminação do vírus da AIDS e Hepatite<sup>25</sup>, além de um aumento exacerbado nos níveis de criminalidade - devido ao seu grande potencial aditivo e ao alto custo da droga, que faziam com que os dependentes estivessem dispostos a qualquer coisa para consegui-la. Além disso, o uso intensivo da substância por combatentes durante a Guerra do Vietnã, que voltaram para suas casas em 1975, agravou ainda mais o problema (OLMO, 1990; USA, 1975). Dessa forma, um novo inimigo interno havia sido estabelecido e a postura de reação do governo foi a declaração de Guerra às Drogas, feita pelo presidente Nixon - em 1971 - e, com ela, uma nova ofensiva tanto no âmbito interno quanto externo (CARPENTER, 2003).

Com relação ao âmbito interno, ocorreram importantes avanços, sendo, provavelmente, o mais importante deles a criação da Drug Enforcement Administration (DEA) em 1973,

ligada ao Departamento de Justiça, que fundiria vários escritórios federais criados anteriormente para converter-se no organismo responsável pela coordenação e implementação das funções de informação e investigação relacionadas com a repressão às drogas ilícitas (OLMO, 1990, p. 43).

O DEA se torna, por conseguinte, a superagência que unifica todo o aparato institucional dos EUA com relação à luta contra as drogas. A ele seria atribuído, a partir de sua criação, a responsabilidade de coordenar os esforços sobre a matéria, tanto no âmbito interno quanto nas relações internacionais (SACCO, 2014).

Com relação à ação dos EUA no âmbito da política externa, os esforços concentraram-se em combater as plantações de cannabis do México<sup>26</sup> e o ópio plantado na Turquia, que chegava nos EUA através da Conexão Francesa (Turquia-França-Paraguai)<sup>27</sup> (CARDINALE, 2018; SILVA, 2013).

As ofensivas deram resultado e desabasteceram momentaneamente o mercado estadunidense. Contudo, mais uma vez a estratégia de combate pelo lado da oferta se mostraria apenas um remédio temporário para o problema. Uma vez que a demanda não diminuiu com o

---

<sup>25</sup> É comum o compartilhamento de seringas entre usuários de heroína injetável (RODRIGUES, 2003).

<sup>26</sup> “Em 1969, os EUA iniciaram a ‘Operação Interceptação’, fechando por vinte dias parte da fronteira sul, com o objetivo de pressionar o governo mexicano a incrementar as medidas contra a produção e o tráfico de cannabis” (SILVA, 2013, p. 120).

<sup>27</sup> “Nos anos sessenta, o Paraguai envolveu-se na Conexão Francesa, tornando-se o centro sul-americano do contrabando e entreposto de heroína vinda da Europa para o mercado norte-americano” (SILVA, 2013, p. 122).

desabastecimento, o que ocorreu foi o encarecimento dos preços das drogas e, por conseguinte, o estímulo à entrada de novos produtores (MCALLISTER, 2000). De um lado, o México começa sua produção de ópio; de outro, a Região Andina se torna cada vez mais relevante pela produção de cocaína (CARDINALE, 2018). Assim, a partir da segunda metade dos anos 1970, a América Latina começa a desempenhar um papel crescente na questão das drogas, a partir da sua condição de região produtora.

Com o aumento da popularidade da cocaína na década de 1980, a questão das drogas torna-se um grave problema de segurança na América Latina (CRUZ, 2017; SACCO, 2014). Com a produção de cannabis e, principalmente, de cocaína, o continente se transforma em um dos principais produtores de drogas do mundo<sup>28</sup> - além de consumidor<sup>29</sup>, pela primeira vez, em escalas alarmantes (SILVA, 2013). Assim, da mesma forma que a heroína foi um problema de mais de uma década, a cocaína é declarada um inimigo ainda mais problemático e, com isso, a uma nova fase do regime é inaugurada.

Pelo lado estadunidense, uma vez que a maioria das drogas consumidas no país nos anos 1980 vinham da América Latina, uma nova Guerra às Drogas toma forma, desta vez promovida pelo presidente Reagan e focada no combate à produção de cocaína (CARPENTER, 2003; OLMO, 1990).

A fim de estabelecer as principais diretrizes a serem seguidas por toda a diplomacia e aparato militar estadunidense, então, Reagan edita o *National Security Decision Directive number 221 (NSDD)*. O documento estabeleceu o narcotráfico como uma ameaça internacional que tinha o poder de corromper social e politicamente os países produtores, de trânsito e consumidores. A ação para combatê-lo deveria ocorrer, pois, através de um esforço militarizado e conjunto. Para isso, os EUA deveriam “ajudar” os governos desses países a desenvolverem programas eficientes para o controle do problema (USA, 1986).

Estava estabelecida, desse modo, a militarização do regime. E, para que esses objetivos pudessem ser implementados,

Washington concentrou-se em treinar, equipar e assessorar forças antinarcóticos indígenas (unidades policiais ou militares), facilitou a criação de organizações

---

<sup>28</sup> A Colômbia inaugura a produção de cocaína logo após sua indústria de cannabis ter sido desmontada pelos esforços estadunidenses. Os cartéis colombianos se tornam, em pouco tempo, altamente organizados e responsáveis por um comércio multimilionário capaz corromper boa parte da sociedade colombiana e contaminar vários outros países latino-americanos, seja como países produtores, consumidores ou como entrepostos de trânsito - como o Peru e a Bolívia, que logo seguem o mesmo processo (SILVA, 2013).

<sup>29</sup> O maior responsável por esse aumento do consumo de drogas na América Latina foi a criação de uma versão mais barata da cocaína: o crack e o basuco, que eram feitos a partir dos excedentes da pasta da coca, misturados ao fumo, e eram “ainda mais danosos à saúde que a cocaína e causadores de dependência” (SILVA, 2013, p. 133).

paramilitares de erradicação de drogas especiais nos países produtores de drogas onde tais unidades ainda não existiam e injetou subsídios financeiros para apoiar os esforços antidrogas quando os recursos locais eram insuficientes. O objetivo geral era encorajar, persuadir, subornar ou coagir os governos estrangeiros a aderir à guerra contra as drogas liderada pelos EUA (CARPENTER, 2003, p. 21, tradução própria)

As relações dos EUA com os vizinhos latino-americanos, por seu turno, foram profundamente desgastadas com a nova Guerra às Drogas. A maioria das ações estadunidenses foram impostas aos países latino-americanos através de um sistema de estímulos e sanções que interferiu consideravelmente na autonomia desses países. Foram ignorados seus problemas internos e especificidades em prol de uma política hemisférica que os obrigava a tomar medidas que os prejudicavam fortemente como, por exemplo, o extermínio indiscriminado de plantações e a proibição de práticas milenares envolvendo a folha da coca (RODRIGUES, 2012; SILVA, 2013).

A América Latina então, tenta reagir através da via diplomática, realizando esforços conjuntos para articular uma via alternativa à militarização. Primeiramente, os governos latino-americanos entendiam que o problema das drogas deveria ser combatido através do desenvolvimento econômico. A pobreza fazia com que as pessoas se engajassem em atividades ilícitas pois o narcotráfico era extremamente lucrativo e representava, muitas vezes, a única saída para o sustento de milhares de pessoas. Além disso, havia o fato de que o regime atribuía responsabilidades desproporcionais, na medida em que focava majoritariamente nos países produtores. Os líderes latino-americanos, desse modo, “defendiam a ideia de que se havia produção era porque havia consumo” (CRUZ, 2017, p. 644). A luta contra o problema das drogas, portanto, deveria dar atenção também à questão da demanda (CARPENTER, 2003; CRUZ, 2017).

Os líderes dos países da Colômbia, Venezuela, Bolívia, Brasil, Equador, Peru e Argentina, principalmente, pressionaram, então, o próprio EUA e a ONU para a realização de uma nova conferência internacional sobre o problema. Os esforços deram resultado e em 1988 é realizada a última das convenções que compõem a base normativa do regime: a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e substâncias Psicotrópicas de 1988 (CRUZ, 2017).

A Convenção de 1988, já em seu preâmbulo, explicita o reconhecimento do tráfico internacional como um crime de grande potencial destrutivo devido aos seus lucros enormes e sua capacidade de corromper a sociedade. Mais ainda, ela traz, pela primeira vez na normativa internacional, uma preocupação mais séria com relação à necessidade do combate também pelo

lado da demanda<sup>30</sup> (CONVENCIÓN..., 1988). Para isso, seria dada mais atenção - ao menos oficialmente - ao desenvolvimento de programas educacionais, de reabilitação e de prevenção.

Contudo, ainda que alguns sinais de mudança tivessem sido atingidos, a Convenção nada mais fez do que finalizar a institucionalização do regime proibicionista, priorizando a militarização proposta pelos EUA. Dessa forma, ela:

listou ampla gama de medidas práticas a serem adotadas pelas autoridades de aplicação da lei: sanções adequadas para crimes relacionados ao narcotráfico; identificação, bloqueio e confisco de produtos e bens do narcotráfico; tipificação nas legislações nacionais de crimes conexos, especialmente lavagem de dinheiro; assistência mútua legal, incluindo extradição; cooperação entre órgãos de aplicação da lei, inclusive para treinamento; cooperação internacional e assistência para Estados de trânsito; controle de substâncias precursoras, materiais e equipamentos utilizados na produção de drogas (SILVA, 2013, p. 249).

Em resumo, embora os países latino-americanos tenham se articulado diplomaticamente para pressionar por uma via alternativa de tratamento ao problema, mais uma vez a visão estadunidense foi priorizada. A convenção foi rapidamente aceita no âmbito internacional e levou menos de dois anos para entrar em vigor, consolidando finalmente o regime de repressão total ao narcotráfico (CARDINALE, 2018; MCALLISTER, 2000; SILVA, 2013).

Desse modo, identifica-se na história da formação do regime internacional de controle de drogas ilícitas uma série de componentes que interferiram diretamente na maneira como foram desenvolvidos os seus princípios, normas e mecanismos institucionais de ação. Os principais desses componentes são: a) a internacionalização das drogas como mercadoria, associado ao processo de formação capitalista; b) os interesses das grandes companhias farmacêuticas; c) ascensão dos EUA como hegemonia mundial e a sua capacidade de modificar o *status quo* sobre a questão, conforme suas necessidades; d) a militância de grupos religiosos e moralistas que contribuíram para que o regime desenvolvesse um viés moralista e ideológico. Com uma história de um pouco mais de um século, portanto, a problematização da questão das drogas e a consequente criação do regime sobre a matéria foi marcada por um jogo de interesses complexo e que nem sempre priorizaram a real resolução de todas as mazelas causadas pelas drogas.

---

<sup>30</sup> Deve ser observado, contudo, “que a referência à adoção de medidas para a redução da demanda ilícita foi incluída no projeto de Convenção por iniciativa do México, com o apoio unânime das delegações dos países latino-americanos, sendo, para isso, preciso vencer-se a nítida resistência dos parceiros desenvolvidos” (SILVA, 2013, p. 250).

### 2.3 O REGIME NA ATUALIDADE: PRINCÍPIOS, NORMAS E MECANISMOS DE AÇÃO

Após um longo processo de formação e consolidação, o regime internacional de controle de drogas ilícitas encontra-se, atualmente, extremamente institucionalizado e assimilado pelo discurso oficial da maioria dos seus membros. Ele possui princípios bem definidos e amplamente aceitos, além de normas formais e um aparato centralizado de fiscalização e de tomada de decisões (CARVALHO, 2013).

Primeiramente, com relação aos princípios que fundamentam o regime, são identificados como os de maior importância: a) as drogas são tratadas como um problema mundial cujo combate deve ser responsabilidade de todos os governos; b) há um grande componente moral e ideológico permeando a formulação das políticas e diretrizes com relação à questão; c) O proibicionismo e a criminalização de todas as atividades ligadas ao uso de drogas; d) o combate pelo lado da oferta a partir de estratégias militarizadas.

O primeiro princípio consiste em tratar as drogas como uma ameaça de alcance mundial, que ultrapassa fronteiras e, a partir disso, admitir a necessidade do estabelecimento de uma política articulada entre os governos para que o problema possa ser enfrentado com sucesso. A cadeia de produção de drogas, no mercado ilícito, é extremamente fragmentada<sup>31</sup>, podendo ultrapassar inúmeras fronteiras até chegar aos consumidores finais (BERGMAN, 2018; SILVA, 2013). Seu caráter transnacional, portanto, exige que os esforços para combatê-la se deem, também, de maneira transnacional, envolvendo todos os atores da sociedade, além dos governos estatais. O regime precisa, então, “ter o poder de mobilizar efetivamente muitos atores em departamentos governamentais, organizações não-governamentais, setor privado, organizações profissionais de saúde e de consumo e organizações regionais e internacionais” (INCB, 2012, p. 7, tradução própria).

O segundo princípio, por seu turno, refere-se ao grande componente moral e ideológico presente no regime desde a sua concepção. Ele é responsável por transformar o uso de drogas em uma ameaça aos valores tradicionais da sociedade, marginalizando seus usuários e transformando o assunto em uma espécie de tabu (CARPENTER, 2003; MCALLISTER, 2000). Exemplo disso é a utilização de argumentos morais, muitas vezes sem embasamento científico, para justificar a proibição de diversas substâncias que podem ser até menos prejudiciais que

---

<sup>31</sup> Segundo Bergman (2018), a estrutura produtiva se divide entre seis tipos de atores: 1) cultivadores e agricultores; 2) produtores e transportadores; 3) traficantes; 4) atacadistas; 5) distribuidores; 6) vendedores de rua.

algumas legalizadas - como o tabaco<sup>32</sup> e o álcool<sup>33</sup> (COMISSÃO MUNDIAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS, 2019). O moralismo funciona, então, como o discurso social e político que mantém a credibilidade do regime e serve de justificativa para o tratamento repressivo e impositivo do mesmo (GOLÇALVES, 2016).

O proibicionismo e a criminalização de todas as atividades ligadas ao uso de drogas também compõem um princípio importantíssimo, estando diretamente ligado ao caráter repressivo do regime e sendo, ainda, reforçado pelo princípio anterior. Segundo Ambos, Maralino & Fuchs (2017), ele parte do pressuposto de que as drogas são uma doença para a sociedade e de que seu consumo deve ser extinto. Não há tolerância para os usuários, pois eles são desmoralizados e culpados pelo aumento na criminalidade para manter seu vício, não importando se são realmente dependentes ou apenas usuários recreativos (CARPENTER, 2003). Estabelece-se, assim, uma lógica de proibição total que implica uma série de “esforços que se concentram em criminalizar, perseguir e castigar” (AMBOS; MARALINO; FUCHS, 2017, p. 60, tradução própria) indiscriminadamente qualquer atividade ligada ao uso de drogas.

O último princípio, por fim, relaciona-se diretamente com a forma com que essa busca pela erradicação total do uso de drogas é conduzida. O combate pelo lado da oferta, em resumo, é fundamentado pela seguinte premissa: ao ser cortado o suprimento de drogas, seu consumo inevitavelmente se extinguiria. Dessa forma, o proibicionismo é acompanhado por políticas altamente repressivas e militarizadas com a finalidade de desmontar toda a cadeia produtiva dessas substâncias, em detrimento de uma abordagem centrada na redução da demanda. Exemplo dessas políticas são a erradicação de plantações, a interdição de navios, a militarização e a criminalização (INCB, 2012; PIAGGIO & VIDWANS, 2019).

Esses princípios foram progressivamente incorporados e reforçados conforme as principais convenções internacionais aconteciam e solidificavam as bases normativas do regime. Na atualidade, essa base é composta pela Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 (e seu subsequente protocolo de 1971), a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e substâncias Psicotrópicas de 1988. Os tratados resultantes dessas convenções foram essenciais pois codificaram os princípios já expostos, servindo como o alicerce para a criação das políticas de drogas da

---

<sup>32</sup> O tabaco e os novos produtos feitos à base de nicotina são altamente aditivos e matam grande parte de seus usuários (CICAD, 2019a).

<sup>33</sup> O consumo de bebidas alcoólicas está associado como causa de centenas de enfermidades, além de problemas sociais (como a violência, o estupro, todo tipo de abuso e a delinquência). Segundo a CICAD (2019a, p. 8, tradução própria), “a última informação disponível a nível internacional indica que o álcool esteve relacionado com mais de 300.000 mortes nas Américas; sendo que em 80.000 delas o consumo de álcool foi determinante”.

maioria dos países signatários, além de institucionalizar os principais órgãos internacionais de fiscalização e controle<sup>34</sup>. Hoje, segundo a INCB (2012), são signatários das três convenções aproximadamente 95% dos Estados, o que demonstra a amplitude da difusão do regime.

Mas de que forma esses princípios e normas efetivamente são aplicados para que o regime permaneça em funcionamento? Há uma coordenação entre diversos órgãos que realizam atividades de controle, fiscalização e pesquisa, tanto no âmbito da ONU quanto do governo estadunidense, além de um sistema de certificação que mistura incentivos e coerções para fazer com que os Estados sigam as diretrizes do regime e do próprio governo dos EUA.

No âmbito da ONU, dessa forma, encontramos três mecanismos importantes e de papéis complementares e articulados entre si: a United Nations Office Drugs and Crime (UNODC), a International Narcotics Control Board (INCB) e a United Nations Commission on Narcotic Drugs (CND).

A UNODC foi criada em 1997, possui sede em Viena e diversos escritórios ao redor do mundo. Seus três pilares de atuação envolvem: atividades de pesquisa e análise, destinadas a manter um banco de dados eficiente e atualizado sobre níveis de consumo, delinquência e eficácia das políticas que estão sendo implementadas<sup>35</sup>; a elaboração e execução de projetos de cooperação técnica, com a finalidade de difundir o conhecimento adquirido e capacitar os Estados membros na luta contra as drogas; e o trabalho normativo de garantir a ratificação e incorporação dos tratados internacionais nas legislações internas dos países membros (UNODC, 2007).

A CND, por seu turno, foi estabelecida em 1946 para ajudar na supervisão do processo de implementação dos tratados internacionais sobre a matéria. Seu mandato foi expandido em 1991 pela Assembleia Geral da ONU, se tornando o órgão dirigente da UNODC. A CND realiza reuniões regularmente para regular questões orçamentárias, administrativas e estabelecer metas e recomendações sobre o programa de drogas da ONU (UNODC, 2019c).

A INCB foi criada a partir da Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, sendo resultado da fusão de dois outros órgãos previamente estabelecidos, o Drug Supervisory Body e o Permanent Central Opium Board. Ela é o principal órgão de fiscalização do regime, sendo responsável por garantir a implementação dos tratados pelos Estados signatários e identificar possíveis falhas no sistema de controle do regime. Ainda, cabe à INCB assegurar que não haja acumulação excessiva de drogas em nenhum país e, ao mesmo tempo, regular a sua

---

<sup>34</sup> International Narcotics Control Board (INCB) e a United Nations Commission on Narcotic Drugs (CND).

<sup>35</sup> Exemplo é o World Drug Report, relatório anual publicado pela UNODC que faz um balanço global sobre a situação das drogas no mundo (UNODC, 2007).

disponibilidade para o atendimento de necessidades médicas e científicas. Conjuntamente às atividades de fiscalização e controle, a INCB mantém diálogo ativo com os governos, garantindo um alinhamento entre as políticas nacionais e internacionais e, também, promovendo programas de treinamento, principalmente em países em desenvolvimento, como os da América Latina (INCB, 2019; PIAGGIO & VIDWANS, 2019; SILVA, 2013).

Já no âmbito dos esforços diretos mantidos pelos EUA são importantes o Processo de Certificação e os trabalhos conduzidos pelo DEA. O Processo de Certificação consiste em uma mistura de coerção e assistência por parte dos EUA sobre os demais países para garantir a sua cooperação com o regime (AYLING, 2005; SILVA, 2013). É publicado, anualmente, um relatório consolidado escrito pelo presidente dos EUA, através do qual são estabelecidos, em uma *Major List*, os principais países produtores e de trânsito de drogas<sup>36</sup>. Além disso, são previstas uma série de sanções para os países que, segundo esse relatório, falharam em cumprir com suas obrigações perante os acordos internacionais e as medidas especificadas pela própria lei estadunidense. Para os países que são considerados empenhados com a luta contra as drogas pelos EUA, ainda, são prometidas assistências financeiras e militares (RODRIGUES, 2012; USA, 2017).

O DEA, por seu turno, em coordenação com os demais órgãos federais estadunidenses, funciona como o principal mecanismo de ação dos EUA tanto no âmbito interno do país quanto no externo. Sua criação unificou o aparato federal dos EUA de combate às drogas em torno de um único órgão que hoje conta com mais de 239 escritórios domésticos e 93 fora do país, distribuídos entre todos os continentes. Esses escritórios são responsáveis por conduzir as atividades de fiscalização, investigação e execução das diretrizes estadunidenses, inclusive as relacionadas ao processo de certificação (DEA, 2019; SACCO, 2014; SILVA, 2013).

Observa-se, então, que o regime internacional de controle de drogas ilícitas, na atualidade, encontra-se bem difundido e aceito pelos seus membros. Sua manutenção parte de uma mistura de princípios universalmente aceitos, mecanismos institucionais bem estabelecidos de nível mundial - a partir da ONU - e um esforço direto do principal membro condutor do regime: os Estados Unidos. O fato de o regime estar amplamente consolidado e difundido, contudo, não possui uma relação direta com a sua efetividade real. A mesma será detalhadamente avaliada no próximo capítulo, a partir de um balanço sobre as tendências de

---

<sup>36</sup> Segundo o relatório escrito pelo atual presidente Donald Trump, em 2018, foram adicionados à *Major List* os seguintes países: Afeganistão, Bahamas, Belize, Bolívia, Birmânia, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Índia, Jamaica, Laos, México, Nicarágua, Paquistão, Panamá, Peru e Venezuela (USA, 2018).

oferta e demanda no continente americano e da exposição das principais consequências adversas causadas pelo regime.

### **3 RESULTADOS DO REGIME**

A partir do momento em que o combate pelo lado da oferta foi escolhido como fio condutor do regime, inevitavelmente a responsabilidade do problema foi distribuída de maneira desproporcional. Segundo a INCB (2012), ao longo das últimas décadas ocorreu a evolução de uma linha de demarcação separando os países produtores dos consumidores. Levando em consideração que as políticas do regime são fundamentalmente conduzidas por ações de combate pelo lado da oferta, a consequência é a de que o maior fardo proibitivo recai sobre os países produtores, em sua maioria pobres e subdesenvolvidos. Em outras palavras, os principais centros consumidores, com destaque para a Europa e EUA, forçam a luta contra as drogas para além de suas fronteiras, enquanto falham em reconhecer que são necessárias medidas que reduzam a demanda no seu próprio território (PIAGGIO & VIDWANS, 2019).

Um dos exemplos mais evidentes dessa dinâmica são as relações entre os EUA (país consumidor) e a América Latina (majoritariamente produtor e rota de trânsito). A partir dos anos 1980, a América Latina se tornou um dos principais polos de produção de drogas e, segundo a Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia (2009, p. 7) a região, além de ser “a maior exportadora mundial de cocaína e maconha, converteu-se em crescente produtora de ópio e heroína e se inicia na produção de drogas sintéticas”. Dessa forma, tem-se que a região se transformou no palco central da Guerra às Drogas promovida pelo regime e pelo próprio EUA na atualidade.

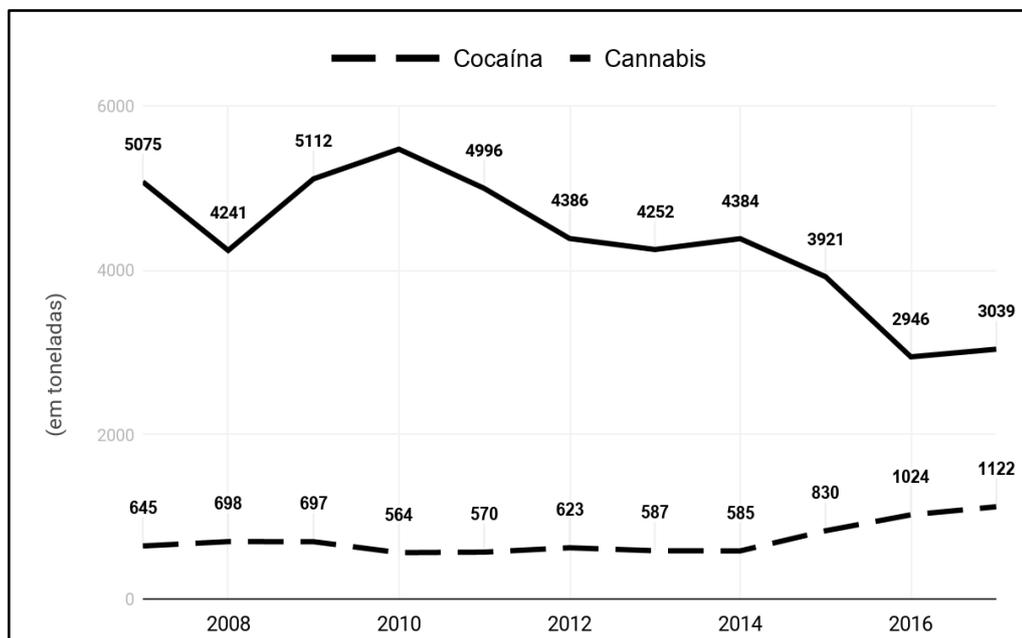
Portanto, entendido o protagonismo exercido pelo continente americano para o regime, neste capítulo o objetivo será avaliar, especificamente nessa região, a eficácia dos anos de luta contra as drogas conduzidos pelo regime e, além disso, os efeitos colaterais causados pelo mesmo.

#### **3.1 BALANÇO SOBRE A EFETIVIDADE DO REGIME EM NÚMEROS**

O regime internacional de controle de drogas ilícitas gasta, todos os anos, bilhões de dólares para manter suas pesquisas, fiscalizações e operações de desmonte da oferta em funcionamento. Ao analisar somente o orçamento federal dos EUA para o controle de drogas dos últimos anos, verifica-se que o mesmo quase dobrou no período de 2007 até 2015, indo de

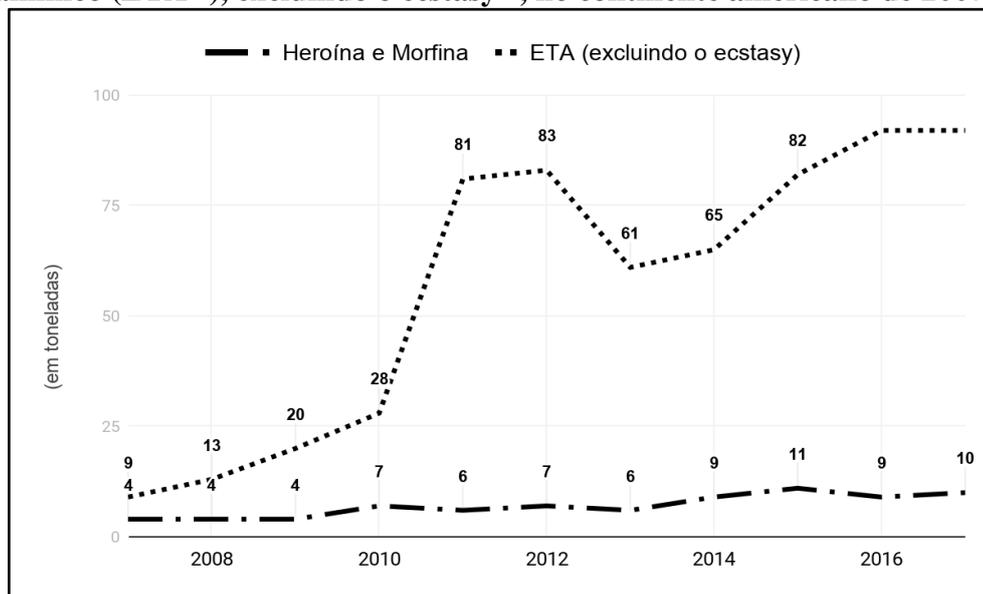
quase US\$ 14 bilhões para US\$ 26 bilhões em 2015 (BJS, 2019; DRUG POLICY ALLIANCE, 2015). Segundo a Drug Policy Alliance (2015), contudo, esses bilhões de dólares são direcionados, majoritariamente, à políticas de redução da oferta, como destruição de plantações, interdições em fronteiras e interferências militares de alcance hemisférico. Os EUA, ainda, são um dos maiores mantenedores do fundo que sustenta as atividades da UNODC (UNODC, 2018a).

**GRÁFICO 1 – Níveis de apreensão de cocaína e cannabis no continente americano de 2007 a 2017**



Fonte: Elaboração própria com base em UNODC (2019b)

**GRÁFICO 2 – Níveis de apreensão de heroína e morfina e estimulantes de tipo anfetamínico (ETA<sup>37</sup>), excluindo o ecstasy<sup>38</sup>, no continente americano de 2007 a 2017**



Fonte: Elaboração própria com base em UNODC (2019b)

Com relação ao continente americano, ao analisar o Gráfico 1 e o Gráfico 2, identifica-se que os níveis de apreensão estão aumentando em três das quatro substâncias analisadas, para o período de 2007 a 2017. Com relação à cocaína, foram apreendidas 645 toneladas da droga em 2007, quantidade que quase dobrou depois de dez anos, chegando a 1.122 toneladas para 2017. A maior parte dessas apreensões foram realizadas no maior país produtor da atualidade (Colômbia, com 44% das apreensões) e pelo maior consumidor da droga (os EUA, com 20% das apreensões).

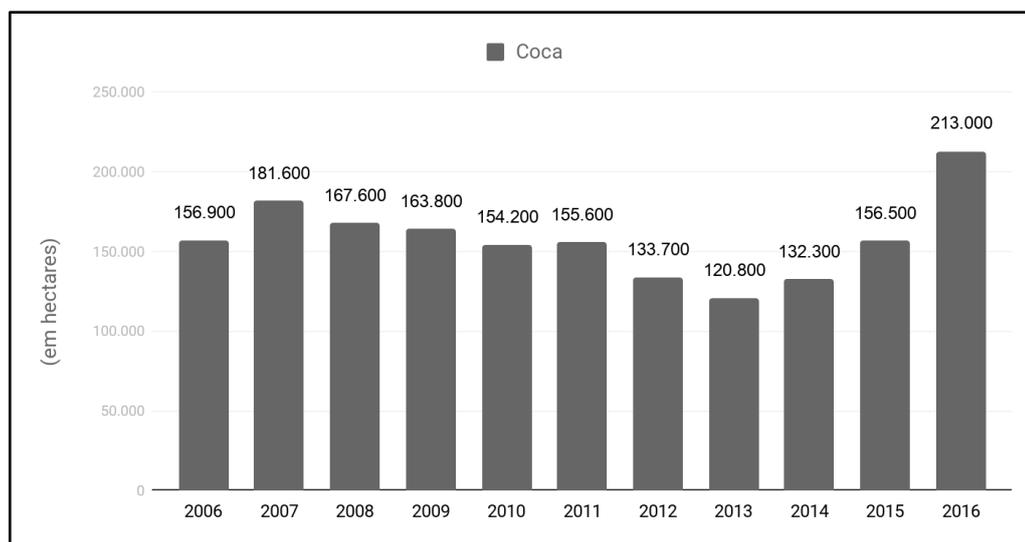
As apreensões de heroína e morfina, por seu turno, cresceram de 4 toneladas para 10 no mesmo período, sendo que 85% dessa quantidade foi apreendida, também, nos EUA. Já as apreensões de ETA (excluindo o ecstasy) tiveram o maior salto dentre as drogas analisadas, indo de 9 para 92 toneladas em um intervalo de dez anos e sendo apreendidas majoritariamente no México (25%) e nos EUA (73%). As apreensões de cannabis, todavia, seguem a tendência contrária. Em 2010 foram apreendidas 5.075 toneladas em 2007 - número que caiu para quase a metade, chegando a 3.039 toneladas em 2017. A maior parcela das apreensões foi feita no Paraguai (35%) e nos EUA (22%).

<sup>37</sup> Os estimulantes de tipo anfetamínico (ETA) são drogas sintéticas que atuam no sistema nervoso central, estimulando ou incrementando a atividade neural. Estão entre os ETA o ecstasy, a anfetamina e a metanfetamina (CICAD, 2019a; WHO, 1994).

<sup>38</sup> As substâncias tipo ecstasy incluem o MDMA, o MDA e o MDA, embora seja mais comumente encontrada na versão MDMA. O ecstasy possui efeito estimulante assim como as demais substâncias anfetamínicas, porém se diferencia por ser, também, alucinógeno (WHO, 1994).

O crescimento do nível de apreensões, contudo, vem acompanhado de um aumento na oferta de drogas. O Gráfico 3 e o Gráfico 4 exemplificam essa tendência ao dimensionar a evolução da área de cultivo do arbusto de coca e da papoula no continente americano:

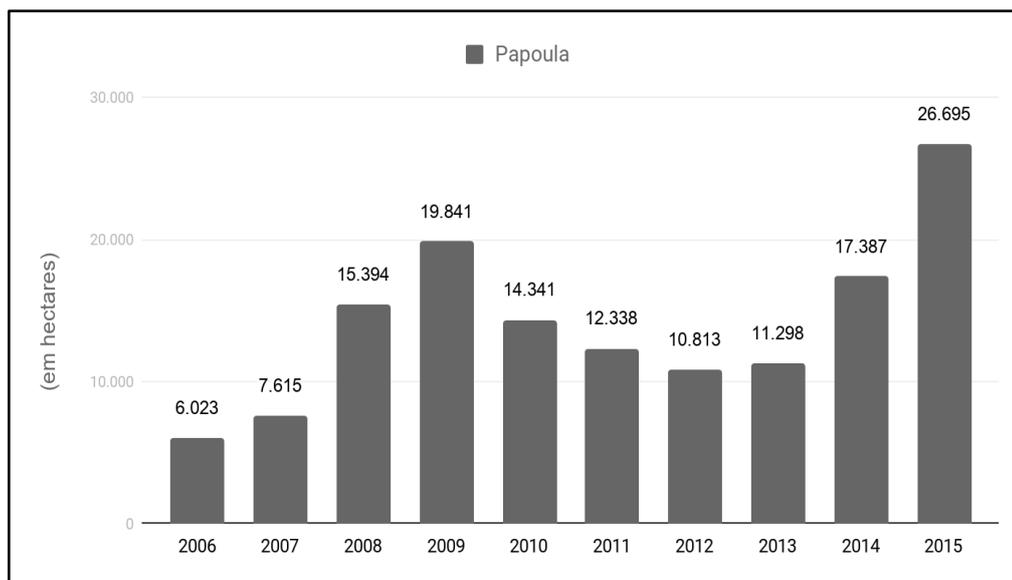
**GRÁFICO 3 – Cultivo de coca no continente americano de 2006 a 2016**



Fonte: Elaboração própria com base em UNODC (2018b)

A Colômbia é o maior produtor de cocaína do mundo na atualidade. Em conjunto com a Bolívia e o Peru, os três países são responsáveis por abastecer o mercado mundial de drogas, cultivando centenas de milhares de hectares de coca na região andina. Como pode ser observado no Gráfico 1, em 2006 foram registradas uma área de cultivo da planta de 156,900 ha. Esse número, todavia, registrou um crescimento de 34,54% em um período de dez anos, chegando a 213,000 ha em 2016.

Esse crescimento, contudo, não ocorreu de forma linear. Segundo a UNODC (2019f), no período de 2000 a 2013 foram intensificados os esforços de combate à oferta na Colômbia, “com a implementação de uma ampla gama de intervenções, incluindo a pulverização aérea, a erradicação manual e, principalmente após 2007, o desenvolvimento alternativo” (UNODC, 2019f, p. 44, tradução própria). O ano de 2013 foi, de fato, o período em que a menor área de cultivo foi registrada, com o valor de 120,800 ha. Essa vitória, entretanto, foi apenas momentânea, uma vez que a área voltou a crescer a partir do ano seguinte, chegando a 213,00 ha no ano de 2016.

**GRÁFICO 4 – Cultivo de papoula no continente americano de 2006 a 2015**

Fonte: Elaboração própria com base em UNODC (2018b)

A disponibilidade dos opiáceos no mundo, por sua vez, encontra-se em níveis nunca antes vistos e os maiores responsáveis pelo abastecimento desse mercado são o Afeganistão, o Myanmar e o México<sup>39</sup> (UNODC, 2019e; UNODC, 2019f). No continente americano, desse modo, as plantações de papoula encontram-se centralizadas no México - país que está adquirindo um papel cada vez maior na produção de heroína dentro da região - e, adicionalmente, na Colômbia, responsável por quantidades bem menos expressivas.

A análise do Gráfico 4 possibilita verificar um padrão de evolução semelhante ao do gráfico anterior. Inicialmente, no ano de 2006, a dimensão do território plantado era de 6,023 ha, valor que cresce por três anos consecutivos, chegando a 19,841 ha em 2009. Nos quatro anos seguintes, a tendência foi revertida, chegando a 10,813 ha em 2013 - mesmo período de maior baixa na extensão das plantações de coca. Em 2015, contudo, são registrados os valores mais altos do período 2006-2015, sendo contabilizados um total de 26,695 ha plantados. Embora a UNODC (2019f) afirme que está ocorrendo um declínio na produção mundial de opiáceos, o que se verifica no continente americano é a tendência contrária.

Uma análise conjunta de ambos os gráficos permite, ainda, concluir que esses intervalos de quedas no cultivo são seguidos por uma elevação que, após alguns anos, ultrapassa os níveis de produção anteriores, indicando que os bilhões de dólares investidos em operações de combate à oferta estão resultando apenas em vitórias temporárias. O regime está conseguindo,

<sup>39</sup> Estimativas apontam que os três países foram responsáveis, em 2018, por 96% de toda a produção mundial de opiáceos, aproximadamente (UNODC, 2019f).

no máximo, desmontar operações localizadas, que apenas se deslocam e, em pouco tempo, passam a funcionar novamente, abastecendo o mercado de ilícitos inclusive mais eficientemente do que antes.

Com relação à cannabis, por último, ocorre um padrão de cultivo um pouco diferenciado com relação às outras espécies de plantas analisadas. Enquanto a coca e a papoula são espécies cujo cultivo encontram-se concentrados em regiões específicas, a cannabis é cultivada em todas as regiões do mundo, sendo cada vez mais expressivo o cultivo da planta em casa, para consumo próprio (UNODC, 2019d). Segundo a UNODC (2019f, p. 43, tradução própria), “no período 2010-2017, o cultivo de cannabis foi reportado, direta ou indiretamente, à UNODC por 159 países localizados em todas as regiões, cobrindo 97% da população global”.

Esse aumento no cultivo das três substâncias, ainda, vem acompanhado por uma demanda cada vez mais elevada. A priorização do combate pelo lado da oferta delegou a elaboração de políticas que diminuíssem a demanda para o segundo plano. Assim, ano após ano são registrados números cada vez mais elevados de usuários de drogas entre todas as faixa etárias em várias partes do continente americano.

A Tabela 1 demonstra a prevalência do uso de quatro classes de substâncias ilícitas - cannabis, cocaína, opioides<sup>40</sup> e ETA (excluindo o ecstasy) - no principal país demandante de toda a produção do continente americano:

**TABELA 1 – Prevalência do uso de drogas entre a população de 15 a 64 anos dos Estados Unidos**

(continua)				
Ano/substância	Cannabis	Cocaína	Opioides	ETA (excluindo o ecstasy)
	(1)	(1)	(1)	(1)
2010	-	2,2	6,22	1,8
2011	14	1,9	-	1,55
2012	14,8	2,3	-	1,9
2013	15,4	2,15	5,4	1,9

<sup>40</sup> Os opioides incluem os análogos sintéticos dos opiáceos naturais produzidos a partir da papoula (WHO, 1994).

(conclusão)				
Ano/substância	Cannabis	Cocaína	Opioides	ETA (excluindo o ecstasy) <sup>7</sup>
	(1)	(1)	(1)	(1)
2014	16,2	2,1	-	1,7
2015	16,2	2,3	6,13	2,9
2016	17	2,4	5,75	2,95
2017	18,4	2,7	5,41	3,1

Fonte: Elaboração própria com base em UNODC (2019b)

(1) Parcela da população em valores percentuais (%)

Observando as variações da tabela, constata-se que a prevalência do uso de drogas entre a população em geral dos EUA aumentou na última década. A maior variação foi com relação à cannabis: inicialmente, em 2011, 14% da população utilizava a substância, número que chegou a 18,4% em 2017, registrando um aumento de 4,4%. Em seguida, os ETA (excluindo o ecstasy) registraram a segunda maior variação, partindo de 1,8% em 2010 e chegando a 3,1% em 2017.

A prevalência do consumo de cocaína pela população estadunidense registrou variações menores para o período: em 2010, cerca de 2,2% da população consumia cocaína. Esse número, sete anos depois, também variou positivamente, alcançando 2,7% da população. Por último, quanto ao consumo de opioides, o comportamento apresentado intercala períodos de elevações e quedas: em 2010, 6,22% da população consumia a substância - maior taxa da década. Três anos depois o país registrou a maior baixa para o período 2010-2017, chegando a 5,4%, porém em 2015 o número já voltou a alcançar a casa dos 6,13%. Em 2017 foi constatada uma nova baixa, sendo registrada uma taxa de consumo de 4,41%, quase encostado na taxa de 2013. Os opioides, ainda, foram a única classe de drogas que registraram uma baixa ao serem comparados o primeiro e o último ano avaliados. Contudo, o padrão de evolução dos dados demonstra que essas baixas estão sendo apenas momentâneas: o consumo de opioides e as suas consequências desastrosas<sup>41</sup> constituem, atualmente, o maior problema de drogas vivido pelos EUA (DEA, 2018; UNODC, 2019a).

<sup>41</sup> Os opioides são altamente aditivos e possuem um nível de periculosidade alarmante para o usuário - podendo facilmente levá-lo à morte. Além disso, o consumo dessas substâncias é responsável por aumentos significativos nos níveis de criminalidade, uma vez que a dependência faz com que os usuários estejam dispostos a qualquer coisa para conseguir a droga (CICAD, 2019a; DEA, 2018; UNODC, 2019b).

Com relação ao restante do continente, o consumo de drogas ilícitas manifesta diferentes níveis conforme o tipo de substância e a região analisada. A cannabis - droga mais consumida do hemisfério - teve o seu consumo aumentado significativamente em todas as regiões. Na América do Sul destacam-se: a) o Chile, que em 2008 contava com uma prevalência de 6,7% e que mais que dobrou depois de oito anos, chegando a 15,1% em 2016; b) a Argentina, que teve um índice de 3,7% em 2008 e encerrou 2017 com 8,13% de sua população consumindo a substância; c) o Uruguai, que foi de 5,6% em 2016 a 9,3% em 2014. Na América Central destaca-se o crescimento do consumo na Costa Rica, onde 1,02% de sua população consumia a substância em 2006 e 5,18% em 2015. E, por último, no Caribe, a Jamaica é o país em que o consumo de cannabis teve a maior prevalência, contando com 18% da população para o ano de 2016 (CICAD, 2019a; UNODC, 2019b).

Cabe observar, além disso, que os padrões de consumo da substância também estão se alterando, com faixas etárias cada vez menores se tornando usuárias. Segundo a CICAD (2019, p. 70, tradução própria), “o grupo etário de 12 a 17 anos é o segundo com o maior consumo na maioria dos países”. A cannabis é uma droga cuja percepção de periculosidade por parte da população está decaindo significativamente e, em consequência disso, a tendência de consumo se torna cada vez maior e mais difundida entre diferentes camadas da população (CICAD, 2019a).

O consumo de cocaína, por seu turno, é, de fato, definitivamente maior na América do Norte. Como mencionado anteriormente, os EUA são os maiores consumidores dessa substância, mas o Canadá também vem registrando níveis crescentes de consumo. Em 2010, 0,82% da população canadense consumia cocaína, porém em 2015 a taxa já havia alcançado o valor de 1,47%, abaixo apenas 0,83% da taxa de consumo dos EUA para o mesmo ano.

No restante do continente, também, constata-se um aumento no consumo na Argentina, indo de 1% (2008) para 1,67% (2017); no Brasil, iniciando o ano de 2005 com 0,70% da população consumindo a substância e encerrando o ano de 2016 com 1%; e no México, partindo de 0,40% no período inicial (2005) e chegando a 0,80% em 2016. O crescimento do consumo nesses países contudo, é bem menos significante em comparação ao registrado nos EUA e no Canadá, países categoricamente tratados como majoritariamente consumidores pelo regime.

Os ETA, embora não sejam ainda significativamente consumidos no continente, são alvo de uma crescente preocupação com relação à expansão de sua produção, principalmente na América do Norte e Central. Segundo a CICAD (2019a), há indícios de expansão da presença da droga nessas regiões que podem refletir-se em uma elevação futura nos níveis de consumo de diversas populações. Contudo, ainda é difícil dimensionar esse consumo pois, com exceção

da América do Norte, há uma quantidade muito escassa de dados que possibilitem uma análise precisa.

O consumo de opioides, por fim, representa o maior nível de periculosidade dentre todas as substâncias analisadas. Segundo a UNODC (2019a), 66% das mortes no mundo envolvendo abuso de drogas foram causadas por opioides em 2017. Seu consumo no continente americano, contudo, está majoritariamente localizado nos Estados Unidos - cujos níveis foram descritos com detalhe na Tabela 1 - e no Canadá, que registrou 6.965 mortes causadas por opiáceos entre 2016 e 2017 (CICAD, 2019a).

Concluindo o balanço sobre a efetividade do regime, finalmente, foram realizadas uma série de constatações. Primeiramente, o orçamento para o combate às drogas está aumentando: os bilhões de dólares gastos tanto pela UNODC quanto pelos EUA estão assumindo quantias cada vez maiores, ano após ano. Em segundo lugar, esses bilhões de dólares são direcionados majoritariamente à políticas de combate pelo lado da oferta que estão conquistando apenas vitórias momentâneas: ao observar a dimensão territorial do plantio da coca e da papoula no continente americano ao longo dos anos, conclui-se que ela está seguindo uma trajetória ascendente, embora sofra diminuições em certos períodos (resultantes de vitórias pontuais de operações de diminuição de oferta) mas que logo são revertidas. E, por último, soma-se o crescimento da demanda: a análise dos níveis de consumo populacionais de quatro das principais categorias de substâncias - cannabis, cocaína, opioides e ETA (excluindo o ecstasy) - em diversos países do continente americano demonstrou que o consumo está tomando proporções cada vez maiores em quase todos eles.

O regime internacional de controle de drogas ilícitas, em resumo, não está nem perto de atingir o seu objetivo principal de um mundo sem drogas. Além de não conseguir diminuir significativamente a oferta de drogas, está negligenciando a priorização da elaboração de políticas que reduzam a demanda. O resultado, por conseguinte, é a elevação dos níveis de consumo a patamares inéditos durante toda a história do regime, além de uma série de consequências negativas para os atores membros do regime, que serão retratadas na seção seguinte.

### 3.2 MAIS PROBLEMAS DO QUE SOLUÇÕES: AS PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS DO REGIME

Conforme a análise do capítulo anterior, mesmo se considerarmos apenas o objetivo principal do regime - alcançar um mundo livre de drogas -, sem contabilizar os custos sociais, políticos e humanitários associados à essa luta, já é possível ter uma ideia de seu fracasso. Contudo, esses custos existem e estão adquirindo uma dimensão cada vez mais problemática. De um lado, os países produtores, sendo alvo de todo tipo de intervenções que geram consequências desastrosas para a sua população e governo. E, do outro, os países consumidores que, ao delegar para o segundo plano as políticas de redução de demanda, estão externalizando à luta para além de suas fronteiras e sofrendo com a expansão do número de dependentes, de mortos por overdose e de criminalidade associados ao uso de drogas.

Primeiramente, tem-se que justamente o princípio basilar do regime - a luta pelo lado da oferta - é, também, o grande responsável pela sua ineficiência. O raciocínio por trás da escolha dessa estratégia é o de presumir que o investimento em políticas de diminuição da quantidade de drogas disponíveis no mercado se refletiria em um aumento de preços e, conseqüentemente, na redução de demanda. Dessa forma “menos usuários em potencial estariam dispostos ou poderiam comprar as substâncias, diminuindo os níveis de consumo e, portanto, reduzindo o vício e o abuso” (PIAGGIO & WIDWANS, 2019, p. 7, tradução própria).

Contudo, essa previsão não se justifica na prática. A demanda por drogas, principalmente pelas de maior potencial aditivo, é inelástica<sup>42</sup> e, devido a isso, a consequência gerada por um aumento de preços é a atração de novos produtores para o mercado e o deslocamento das operações para países ou regiões vizinhas, o chamado *efeito balão* (CARVALHO, 2013; COOTER & ULEN, 2011). Assim,

Quando as autoridades de um país aplicam maior pressão à indústria de drogas, por meio da erradicação das colheitas, por exemplo, isso leva a uma maior concorrência e violência em outras partes da cadeia de produção, ou pode levar os cartéis a mudarem as operações para outro país mais amigável (PIAGGIO & WIDWANS, 2019, p. 6, tradução própria).

Os anos de combate intenso ao narcotráfico promovidos pelos EUA dentro do território colombiano, a partir do Plano Colômbia<sup>43</sup>, são um exemplo claro dessa dinâmica. O país gastou

---

<sup>42</sup> Ou seja, um aumento nos níveis de preços dessas substâncias não se reflete na diminuição da propensão dos consumidores a comprá-las ou, pelo menos, não de maneira significativa (COOTER & ULEN, 2011).

<sup>43</sup> O plano Colômbia foi um acordo de cooperação assinado entre os Estados Unidos e a Colômbia, em 1999, com o intuito de financiar uma campanha agressiva contra o narcotráfico no país. A maior parte do dinheiro fornecido pelos EUA foram direcionados ao treinamento de forças militares no país, compra de equipamentos

bilhões de dólares nas últimas décadas e realizou esforços militares gigantescos para combater os grandes cartéis de drogas colombianos, conseguindo reduzir os níveis de violência e de produção momentaneamente. Contudo, a consequência imediata dessa ofensiva foi o deslocamento da violência para o México, “que se converteu, de maneira acelerada, em outro epicentro da atividade violenta dos grupos criminosos do narcotráfico” (COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009, p. 9). Os grandes cartéis mexicanos, assim, suplantaram o papel exercido pelos colombianos como os maiores introdutores de drogas em território estadunidense.

Essa estratégia militarizada e agressiva, em resumo, é incapaz de reduzir permanentemente a oferta mundial de drogas. Os bilhões de dólares gastos ano após ano conseguem apenas fazer com que as atividades dos cartéis e os níveis gerais de produção diminuam em uma região específica (geralmente de maneira momentânea), enquanto essas atividades se deslocam geograficamente e a oferta de drogas se recupera rapidamente (COMISSÃO MUNDIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2011).

Outra fonte geradora de graves problemas por parte do regime também está relacionada com o combate pelo lado da oferta e com a abordagem repressiva que acompanha esse princípio. Primeiramente, por assumir que a demanda automaticamente se extinguiria quando a oferta de drogas ficasse mais cara e escassa, o foco pelo lado da oferta delega a formulação de políticas que poderiam reduzir a demanda e tratar dependentes para uma condição de quase inexistência. Em segundo lugar, os usuários são majoritariamente tratados como criminosos pelo regime, uma vez que ele é extremamente intolerante com relação a qualquer atividade envolvendo o mercado de substâncias ilícitas. Dessa forma, os usuários são estigmatizados socialmente e a eles são negados os tratamentos adequados que poderiam prevenir a transmissão de doenças por seringas (HIV/AIDS principalmente); ajudar os dependentes a superarem a adição e reinseri-los na sociedade; e evitar uma série de mortes causadas direta ou indiretamente pelo abuso de drogas (COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2019).

A primeira dessas consequências - a falta de cuidado com o risco de transmissão de HIV/AIDS entre usuários de drogas injetáveis - criou uma pandemia global da doença. Segundo a Comissão Mundial de Políticas sobre Drogas (2012), o regime repressivo é o grande catalisador dessa crise, na medida em que ele: a) obriga os usuários, com medo de acabarem

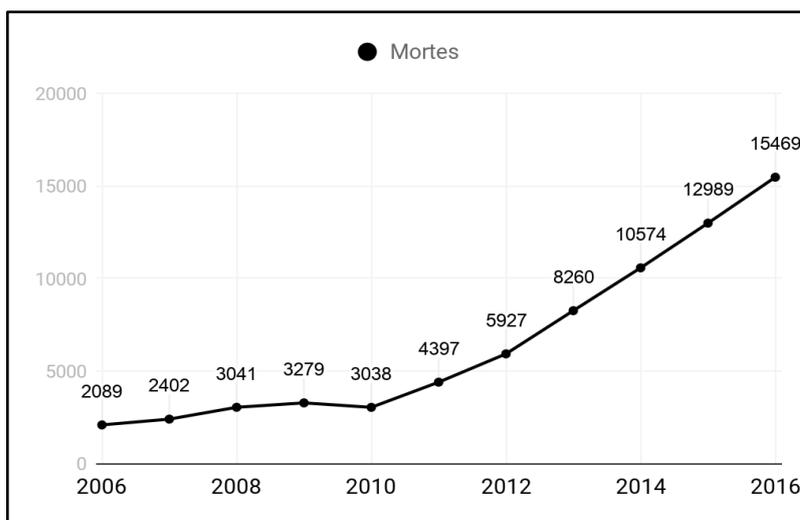
---

militares e realização de operações de erradicação de plantações, neutralização de líderes de cartéis e apreensões de carregamentos de substâncias ilícitas (PIAGGIO & WIDWANS, 2019; SILVA, 2013).

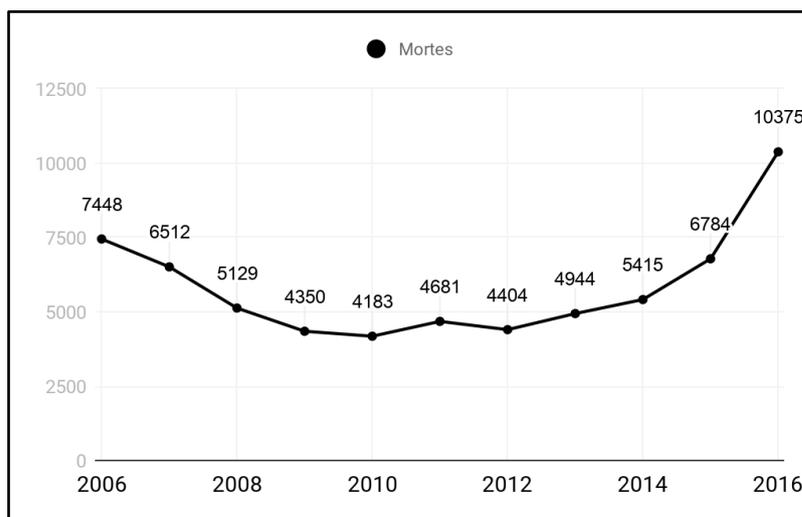
sendo presos, a permanecerem em ambientes marginalizados onde há um grande risco de contraírem o vírus da AIDS a partir do compartilhamento de seringas infectadas e relações sexuais; b) inibe o acesso dessas pessoas a tratamentos baseados na reposição de opioides que poderiam evitar que elas procurassem as substâncias em locais perigosos e utilizassem seringas contaminadas; c) não investe em políticas de prevenção nem, ao menos, nas prisões - locais onde comprovadamente grande parte dos detentos se torna usuário de drogas (COMISSÃO MUNDIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2012).

Essa falta de priorização de políticas públicas que tratem dignamente os usuários, ainda, condenou-os à marginalização e ao esquecimento, uma vez que a maior preocupação do regime é a de condenar o uso e criminalizar todas as pessoas envolvidas com a atividade. O medo da punição e a falta de locais adequados de tratamento reabilitatório faz com que a grande maioria dos dependentes não consiga se libertar da adição e reinserir-se na sociedade, tendo como fim uma morte causada por doenças transmissíveis, overdose ou, até mesmo, o suicídio.

**GRÁFICO 5 – Mortes envolvendo heroína nos Estados Unidos de 2006 a 2016**



Fonte: Gráfico de elaboração própria com base em DEA (2018).

**GRÁFICO 6 – Mortes envolvendo cocaína nos Estados Unidos de 2006 a 2016**

Fonte: Gráfico de elaboração própria com base em DEA (2018).

O Gráfico 5 e o Gráfico 6 ilustram bem essa realidade ao realizarem um balanço sobre o número de mortes nos EUA envolvendo dois tipos de substâncias com níveis elevados de adição e periculosidade: a cocaína e a heroína. Uma perspectiva pessimista é facilmente derivada da análise desses gráficos, pois em um intervalo de dez anos (2006 a 2016) as mortes envolvendo ambas as substâncias demonstraram um aumento alarmante. Primeiramente, com relação às mortes envolvendo o uso de cocaína, verifica-se que, em 2010, foi registrado o valor de 7.448. E, embora tenha apresentado um leve declínio no período de 2006 a 2010 (anos de maior ofensiva estadunidense em território colombiano), a quantidade de mortos voltou rapidamente a crescer e alcançou o número de 10.375 em 2016.

O caso da heroína, por seu lado, é ainda mais problemático. O uso de heroína é uma verdadeira epidemia nos EUA e os casos de mortes envolvendo a substância são uma prova disso. O número de mortos que em 2006 era de 2.089 - mais baixo que o número de mortos por cocaína para o mesmo ano -, cresceu quase que ininterruptamente nos últimos dez anos, chegando a 15.469 em 2016.

A dimensão do problema da demanda, dessa forma, é facilmente mensurada, sendo impossível negar os efeitos colaterais que a negligência com os usuários e dependentes está causando. Contudo, o regime insiste em permanecer utilizando as mesmas estratégias notadamente ineficazes, enquanto a redução da demanda continua sendo um dos maiores fracassos do regime proibicionista (CARVALHO, 2013).

O número de problemas causados pelo regime, não obstante, não encerra por aqui. A repressividade e a criminalização dos usuários também causa, em sua busca exagerada pela

geração de números de apreensões e prisões, uma série de violações de direitos humanos envolvendo o encarceramento massivo de usuários e execuções extrajudiciais por parte das autoridades policiais que visam, principalmente, pobres e negros de regiões menos favorecidas (CARVALHO, 2013; MPV, 2017; TELLES et al, 2019).

Segundo Carvalho (2013), há uma relação direta entre o nível de repressividade das políticas de drogas e a superlotação de presídios e violações de direitos humanos.

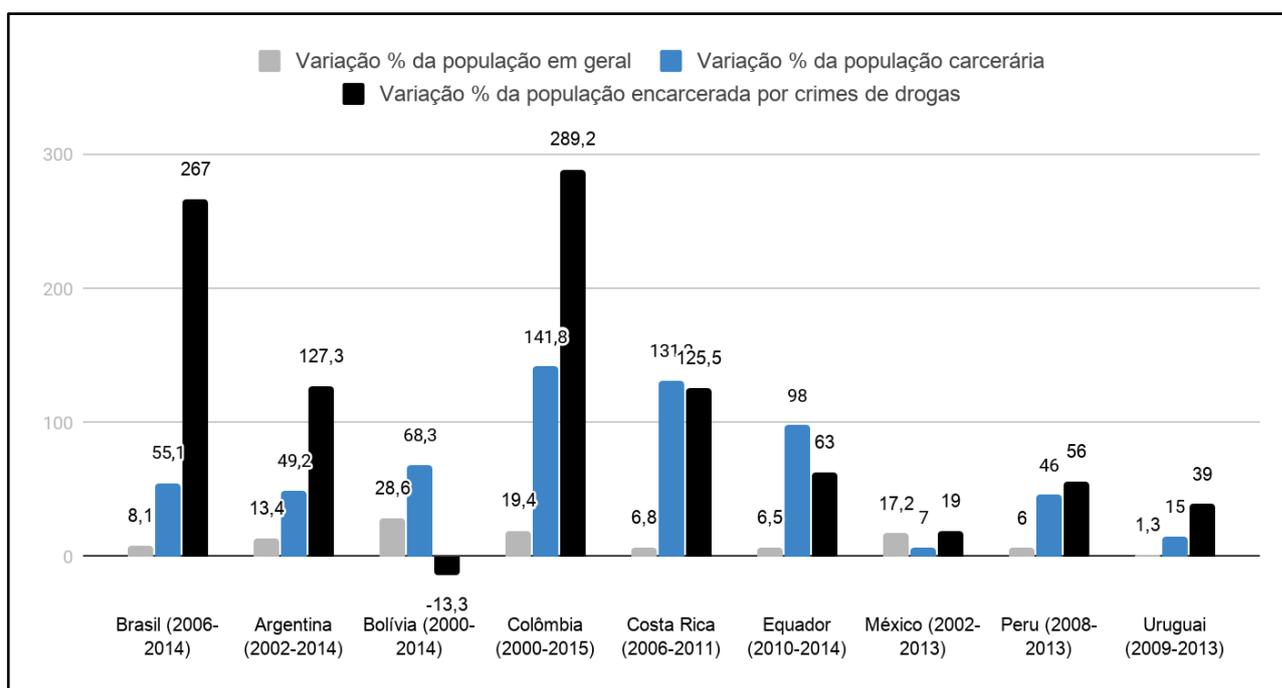
Um estudo sobre as relações entre legislação sobre drogas e populações carcerárias na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, México, Peru e Uruguai concluiu que a aplicação de leis severas para crimes relacionados às drogas resultou em um aumento maciço de casos judiciais, prisões superlotadas e o sofrimento de dezenas de milhares de pessoas por (muitas vezes pela primeira vez) delitos de drogas em pequena escala e posse simples (CARVALHO, 2013, p. 3, tradução própria).

Na maioria das regiões analisadas, ainda, essa repressão é especificamente direcionada a grupos marginalizados da sociedade. No Brasil, por exemplo, “a política da Guerra às Drogas afeta desproporcionalmente as regiões periféricas dos centros urbanos” (TELLES et al, 2019, p. 1). As favelas do Rio de Janeiro são um exemplo claro disso, uma vez que nesses locais são realizadas incursões policiais e militares massivas e extremamente violentas contra traficantes de drogas, as quais os moradores comuns ficam expostos. Isso, somado ao preconceito com as camadas mais pobres da sociedade e ao racismo, faz com que negros e pobres se tornem facilmente suspeitos e alvos de execuções extrajudiciais (HRW, 2018; TELLES et al, 2019).

O resultado são casos cada vez mais comuns de mortes por agentes estatais, em sua maioria de adolescentes negros, como constatado por Nitahara (2018), que analisou o aumento do número de mortes de crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro. Segundo ela, das 365 crianças mortas em 2017, 28% foram vítimas de ações de agentes estatais e, desses 28%, 79% eram negras ou pardas e 97% meninos (NITAHARA, 2018). E, ainda, há o agravamento de que esses casos não chegam nem a serem julgados, pois são frequentemente registrados como atos de legítima defesa pelos oficiais de segurança (CARVALHO, 2013).

Esse abuso de poder sobre as camadas mais marginalizadas da sociedade possui, também, uma outra face: as prisões em massa e a consequente superlotação de presídios. Segundo Hernández & Correa (2017, p. 29, tradução própria), “os países do continente americano têm um nível médio de superlotação de 48%, superior em 26 pontos à média mundial”. Esses números, ainda, estão seguindo uma trajetória ascendente ao longo dos últimos anos, sendo que a maioria desses encarceramentos são causados por crimes envolvendo drogas (CARVALHO, 2013; HERNÁNDEZ & CORREA, 2017; JELSMA, 2010).

**GRÁFICO 7 - Variação entre a população geral, população carcerária e população encarcerada por crimes de drogas em nove países da América Latina**



Fonte: Hernández & Correa (2017, p. 71, tradução própria).

Essa grave realidade é ilustrada pelo Gráfico 7, que compara as variações entre a população geral, a população carcerária e a população encarcerada por crimes de drogas em diversos países da América Latina. Dos países analisados, todos registraram uma elevação de sua população carcerária e apenas o México registrou um crescimento populacional proporcionalmente maior (17,2%) que o crescimento da sua população carcerária (7%). Com relação à variação da população presa por crimes envolvendo drogas, por seu turno, apenas a Bolívia registrou uma variação negativa (-13,3%), enquanto todos os outros oito países registraram variações positivas, com a Colômbia em primeiro lugar (289,2%), o Brasil em segundo (267%) e a Argentina em terceiro (127,3%).

O resultado da superlotação é uma condição de vida cada vez mais precária para os detentos, pois as prisões não são capazes de garantir as suas necessidades mínimas nem de reabilitá-los propriamente para a vida em sociedade após o cumprimento da pena. Prisões superpopulosas elevam, ainda, os riscos de transmissão de HIV/AIDS, de uso de drogas, estupros e mortes por overdose, suicídio e homicídio (HERNÁNDEZ & CORREA, 2017).

A manutenção do regime de controle de drogas ilícitas, em suma, possui custos sociais descomunais que são constantemente ignorados e subestimados. A ligação entre o proibicionismo e violações sistemáticas de direitos humanos não pode ser escondida ou negada pelos advogados do regime, que enxergam como exitosas as operações que conseguem

aparentemente reduzir a oferta de drogas mas que, na realidade, estão apenas mascarando temporariamente o seu fracasso, enquanto geram consequências gravíssimas para os atores membros do regime (COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009; COMISSÃO MUNDIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2012; PIAGGIO & WIDWANS, 2019).

Enfim, uma vez expostos os problemas do regime, a principal pergunta é: onde estão localizadas as principais contradições que geram essa série de falhas? O próprio combate pelo lado da oferta e a negligência com as políticas de redução da demanda são os grandes responsáveis por causar tanto a incapacidade do regime em reduzir a oferta mundial de drogas quanto os problemas sociais descritos ao longo da seção. Após mais de um século de tentativas frustradas e estratégias ineficientes desenvolvidas para que o objetivo utópico de um mundo livre de drogas possa ser atingido, suas contradições estão gerando falhas irreconciliáveis que significam o fracasso total do regime.

## 4 A MUDANÇA DE PARADIGMA

Uma vez constatado o fracasso do regime internacional de controle de drogas ilícitas, é necessário analisar o quanto essas falhas constituem sinais, de fato, de uma quebra de paradigma, e qual o papel da América Latina nesse processo. Desse modo, primeiramente será analisado o processo de quebra de paradigma proposto pelo movimento reformista que nasceu no seio da América Latina. O objetivo dessa primeira subseção será avaliar a dimensão e a força desse movimento, bem como as perspectivas futuras sobre uma possível transição do regime para um novo paradigma.

Em seguida, uma vez analisadas essas questões, o foco será entender de que forma o movimento reformista está agindo no âmbito político interno no continente americano. Para isso, serão analisadas as últimas evoluções em uma série de países selecionados: Bolívia, Colômbia, Uruguai, Brasil, Argentina, México e Estados Unidos.

E, finalizando o capítulo, serão expostas as diretrizes basilares do movimento reformista, unificadas na forma do manifesto *Drogas e Democracia: rumo a Uma Mudança de Paradigma*, lançado pela Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia em 2009. O documento, cujo lançamento recebeu ampla atenção internacional, foi o gatilho do novo debate e fundamentou o paradigma reformista defendido pelo movimento latino-americano, que expandiu e aplicou os princípios posteriormente.

### 4.1 O PROTAGONISMO LATINO-AMERICANO NO NOVO DEBATE

Foi constatado no capítulo anterior que o regime internacional de controle de drogas ilícitas não está atendendo as necessidades de seus membros, nem cumprindo com as suas próprias metas de redução definitiva da oferta mundial de drogas. Uma vez que os regimes não são auto executáveis ou completamente independentes, essa ineficiência pode causar um movimento de quebra de regras por alguns atores e uma politização em prol da substituição do regime antigo por um novo (KEOHANE, 1982; KEOHANE & NYE, 2011).

Com relação ao regime atual, esse processo de questionamento e de quebra de paradigma tem ganhado força nos últimos anos, principalmente na América Latina, onde está surgindo um movimento que pretende romper o tabu, apontando os fracassos do regime e dimensionando as consequências geradas pela implementação de suas políticas na região (YOUNGERS, 2013). Contudo, é importante ressaltar que o objetivo desse movimento não implica apenas

condenar em bloco as políticas que custaram enormes recursos econômicos e o sacrifício de incontáveis vidas humanas na luta contra o tráfico de drogas. Tampouco implica desconhecer a necessidade de combater os cartéis e traficantes. Significa, isso sim, que devemos reconhecer a insuficiência dos resultados e, sem desqualificar em bloco os esforços feitos, abrir o debate sobre estratégias alternativas, com a participação de setores da sociedade que se mantiveram à margem do problema por considerar que sua solução cabe às autoridades (COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009, p. 8).

Assim, outro ponto de considerável relevância para o movimento é a elaboração de alternativas de reformas das políticas de drogas que saiam do escopo limitado de possibilidades do regime proibicionista. O movimento reformista, em síntese, “está motivado não por uma visão ideológica, mas por políticas inteligentes que privilegiem a prevenção, a redução de danos e o tratamento, e se concentrem na redução da violência associada à produção, ao tráfico e ao abuso de drogas” (CARVALHO, 2013, p. 5, tradução própria).

Embora esse processo de quebra de paradigma tenha ganhado força principalmente na última década, os primeiros sinais podem ser verificados ainda nos anos 1990 e 2000, através dos esforços conduzidos pelos países latino-americanos no âmbito da CICAD<sup>44</sup>. O fórum multilateral, ainda que tenha tido sua criação estimulada, em grande parte, pelo interesse estadunidense em levar os países latino-americanos a aderir à Guerra às Drogas, se tornou um espaço de discussão e de introdução de novas ideias de interesse latino-americano que, apenas mais tarde, seriam postas em prática. De acordo com Silva (2013, p. 233), a CICAD,

deu maior ênfase à necessidade de respeito aos direitos humanos na aplicação das políticas sobre drogas. Reconheceu serem a pobreza e a marginalização elementos de vulnerabilidade conducentes ao uso e o tráfico de drogas, sendo necessário, portanto, o desenvolvimento de políticas de inclusão social. Incluiu a questão de gênero e encorajou a participação da comunidade científica, da classe política e da sociedade na formulação de políticas. Reconheceu a dependência de drogas como uma doença crônica e recorrente com determinantes biológicos, psicológicos e sociais, a ser tratada como questão de saúde pública.

Desse modo, ela foi pioneira ao promover projetos que priorizassem o combate do problema das drogas através da capacitação técnico-científica e da criação de políticas de redução de demanda. Foram projetos realizados pela CICAD, por exemplo: a criação de um mestrado sobre dependência; a inclusão de temas relacionados ao abuso e à dependência no currículo do curso de enfermagem de quinze universidades latino-americanas; a distribuição de bolsas de estudos em cursos relacionados ao tema; a criação do projeto Escolas de Saúde Pública, que visa capacitar profissionais para trabalhar com a redução de demanda; a realização

---

<sup>44</sup> A CICAD é um órgão consultivo sobre a questão das drogas, criado em 1986, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ela serve como fórum de discussão entre os membros da OEA para que sejam encontradas soluções para o problema das drogas, além de realizar estudos científicos sobre o tema e promover projetos de capacitação e cooperação técnica entre os membros (CICAD, 2019b; SILVA, 2013).

de estudos que auxiliassem a busca pela elaboração de penas alternativas ao encarceramento; a elaboração da estratégia de redução de demanda caribenha; a criação de uma rede de ONGS ibero-americanas, em parceria com o governo espanhol, dedicadas a oferecer programas de capacitação em temas relacionados à redução de demanda para os seus integrantes; a criação de um Observatório Interamericano sobre Drogas, para promover o levantamento de dados atualizados sobre o tema; e o auxílio na criação de observatórios similares e padronizados em 21 países (SILVA, 2013).

Esses primeiros esforços podem ter sido um dos principais catalisadores do processo de quebra de paradigma conduzido e protagonizado pela América Latina anos depois. Tal processo, por seu turno, ganhou destaque a partir da união de 17 líderes latino-americanos para a criação da Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia, em 2008. A Comissão, composta atualmente por 15 membros<sup>45</sup> e liderada por três ex-presidentes - Fernando Henrique Cardoso (Brasil), César Gaviria (Colômbia) e Ernesto Zedillo (México) -, lançou o manifesto *Drogas e democracia: rumo a uma mudança de paradigma*, em 2009, expondo a ineficiência do regime e propondo novos princípios que deveriam conduzi-lo a uma mudança de paradigma (CARVALHO, 2013; COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009; GARRIDO, 2013).

O manifesto atraiu grande visibilidade internacional e tornou-se um gatilho para que o movimento reformista ganhasse força no âmbito internacional. A consequência disso nada mais foi que a expansão do mandato da Comissão em 2011, com a criação da Comissão Mundial de Política sobre Drogas, sob a liderança também de Fernando Henrique Cardoso<sup>46</sup>. A expansão do mandato absorveu para o debate líderes e intelectuais de várias partes do mundo, contando com 27 membros na atualidade<sup>47</sup> e com relatórios científicos publicados nas mais diversas

---

<sup>45</sup> São eles: o matemático, filósofo e político colombiano Antanas Mockus; Diego García-Sayán, ex ministro da Justiça e Relações Exteriores do Peru e atualmente juiz na Corte Interamericana de Direitos Humanos; o intelectual mexicano Enrique Krauze; o jornalista e escritor colombiano Enrique Santos Calderón; o general brasileiro Alberto Cardoso; João Roberto Marinho, empresário brasileiro vice-presidente do Grupo Globo; Mario Vargas Llosa, escritor, jornalista e político peruano vencedor do Prêmio Nobel de Literatura; Moisés Naím, ex-ministro do Comércio e Indústria da Venezuela e diretor executivo do Banco Mundial; a juíza do Tribunal Oral Criminal argentino, Patricia Marcela Llerena; Paulo Coelho, letrista e romancista brasileiro; Sergio Ramírez, intelectual e ex vice-presidente da Nicarágua; a costarriquenha Sonia Picado Sotela, expert na área de direitos humanos, ocupando altos cargos no Instituto Interamericano de Direitos Humanos e; os três ex-presidentes fundadores já citados (COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2019).

<sup>46</sup> Fernando Henrique Cardoso ocupou a presidência da Comissão até 2016, sendo sucedido pela ex-presidente da Suíça, Ruth Dreifuss (COMISSÃO MUNDIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2019c).

<sup>47</sup> São eles: Louíse Arbour, ex-alto comissária da ONU para direitos humanos; Pável Bem, político tcheco, ex-prefeito de Praga e membro da Comissão Nacional de Drogas da República Tcheca; Richard Branson, fundador do Virgin Group; Maria Livanos Cattai, secretária geral da Câmara Internacional de Comércio de 1996 a 2005; a ex-primeira Ministra da Nova Zelândia, Helen Clark; o antigo vice-primeiro Ministro do Reino Unido,

áreas, com o objetivo de “ajudar governos, organizações internacionais, regionais e locais e jornalistas a entender melhor o sistema de controle de drogas e motivar maneiras humanas e eficazes de reduzir os danos causados por drogas e proibição” (COMISSÃO MUNDIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2019d, online, tradução própria).

A Comissão Mundial, ainda, expandiu seu mandato recentemente, dando origem, em 2014, à Comissão de Combate às Drogas na África Ocidental (WACD, na sigla em inglês) presidida pelo ex-presidente da Nigéria e também membro da Comissão Mundial Olusegun Obasanjo. A WACD conta, hoje, com 11 membros<sup>48</sup> e possui o mesmo espírito reformista das Comissões previamente formadas, ao buscar caminhos alternativos para as políticas de drogas, levando em consideração as particularidades de sua região (WACD, 2019).

A liderança latino-americana, também, não tardou em levar o assunto para as principais conferências internacionais do continente e do mundo. Durante a VI Cúpula das Américas em 2012, os então presidentes da Colômbia e da Guatemala, Juan Manuel Santos e Otto Pérez Molina, respectivamente, trouxeram a questão das drogas para o centro do debate na Cúpula (GARRIDO, 2013). O resultado foi a criação de um mandato para a realização de um estudo completo sobre o regime de controle de drogas ilícitas com a finalidade de analisar seus resultados e propor abordagens alternativas, conforme constatado ao analisar-se o discurso do presidente colombiano após o encerramento do evento:

---

Nicholas Clegg; Mohamed ElBaradei, ganhador do Nobel da Paz (2005) e diretor geral emérito da Agência Internacional de Energia Atômica; Geoff Gallop, patrono da City Health International; o ex-presidente da Colômbia César Gaviria; Anand Grover, ex-relator especial da das Nações Unidas sobre o direito à saúde; Michel Kazatchkine, ex-diretor executivo do Fundo Global de Combate à Aids, Tuberculose e Malária; o ex-presidente da Polônia Aleksander Kwaśniewski; o ex-presidente do Chile Ricardo Lagos; Kgalema Motlanthe, ex-presidente da África do Sul; Olusegun Obasanjo, ex-presidente da Nigéria; George Papandreou, ex-primeiro ministro da Grécia; José Ramos-Horta, ex-presidente do Timor-Leste e vencedor do Nobel da Paz (1996); Jorge Sampaio, ex-presidente de Portugal; Juan Manuel Santos, ex-presidente da Colômbia e vencedor do Nobel da Paz (2016); George Shultz, ex-secretário de Estado dos EUA; Javier Solana, ex-alto representante da Política Externa e de Segurança Comum da União Européia (UE); Cassam Uteem, ex-presidente das Maurícias; Paul Volcker, ex-presidente da Reserva Federal dos EUA; Ernesto Zedillo, ex-presidente do México e; os já citados e também membros da Comissão Latino Americana, Fernando Henrique Cardoso, Ruth Dreifuss e Mauro Vargas Llosa (COMISSÃO MUNDIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2019b).

<sup>48</sup> São eles: Pedro Pires, ex-presidente do Cabo Verde que participou das lutas de independência das colônias portuguesas na África; Dr. Idrissa Ba, especialista em adição e membro da Associação Senegalesa de Redução de Riscos Infecciosos para Usuários de Drogas e Ponto Focal para Usuários de Drogas Injetáveis no Conselho Nacional Senegalês de Combate ao HIV / AIDS (CNLS); o Juíz e acadêmico de Serra Leoa, Resolu Bankole Thompson; o Dr. Alpha Abdoulaye Diallo, presidente de Guinean Africa Youth Network; Dr. Mary Chinery-Hesse, que trabalhou nas Nações Unidas como Coordenadora Residente e Representante Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), servindo em Nova York, Serra Leoa, Tanzânia, Seychelles e Uganda; o diplomata, político, professor, economista e escritor Edem Kodjo; Christine Kafando, fundadora da Associação Espoir pour Demain em Burkina Faso; Adeolu Ogunrombi, acadêmico nas áreas de política de drogas, redução de danos e jovens, além de ser coordenador do Projeto YouthRISE Nigeria and Western Africa Countries; Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, professor adjunto do Instituto de Pós-Graduação em Estudos Internacionais e de Desenvolvimento e Chefe do Programa de Desenvolvimento Regional do Centro de Política de Segurança de Genebra; Oumou Sangaré, cantora e defensora dos direitos das mulheres e; o já mencionado presidente Olusegun Obasanjo (WACD, 2019).

Nós, os mandatários do Hemisfério, iniciamos uma valiosa discussão sobre o problema mundial das drogas. Concordamos quanto à necessidade de analisar os resultados da atual política nas Américas e de explorar novos enfoques para fortalecer esta luta e ser mais efetivos. Demos um mandato à OEA para tal fim (COLÔMBIA...,2012).

A pressão por mudanças, ainda, esteve presente no âmbito Ibero-americano, através da XXII Cúpula Ibero-americana de Cádiz que, segundo Garrido (2013, p. 34, tradução própria), “apoiou as práticas culturais como a mastigação da folha de coca no Peru e na Bolívia”.

Momento importante para o processo de quebra de paradigma, contudo, deu-se no âmbito das Nações Unidas, com a bem-sucedida tentativa dos governos colombiano, guatemalteco e mexicano em levar o tema da reforma para a Assembleia Geral da ONU (UNGA) em 2012. Durante a Assembleia, os presidentes expuseram a necessidade de mudanças no regime - empenho que resultou em uma convocatória para a promoção de uma Sessão Especial da Assembleia das Nações Unidas específica sobre o tema das drogas (UNGASS, na sigla em inglês), que foi realizada no ano de 2016 (OEA, 2013; YOUNGERS, 2013).

O clima às vésperas da UNGASS era de bastante confiança com relação à possibilidade de se atingirem reformas concretas no regime. Como constatado por Jelsma (2017, p. 2, tradução própria), “sessões Especiais têm como objetivo atrair a atenção mundial para questões específicas, criar impulso político e reunir amplo apoio a certas mudanças na maneira como a comunidade internacional aborda um problema global”. Para essa Sessão, não só os líderes do movimento - tratado por Jelsma (2017) como *rebelião latino-americana* - estavam com essa expectativa, como também uma série de estadistas e entusiastas de outras partes do mundo.

Dessa forma, a terceira Sessão Especial da ONU dedicada ao tema das drogas<sup>49</sup> teve início na cidade de Nova York, dos dias 19 a 21 de abril de 2016. O duro processo de negociação, todavia, rapidamente reverteu o clima de otimismo, uma vez que os defensores do regime já estavam realizando negociações e alinhamentos prévios entre si em Viena (sede da UNODC), onde uma série de países latino-americanos e africanos não possuem missão permanente e as portas fechadas também não permitiam a participação da sociedade civil (BEWLEY-TAYLOR & JELSMAN, 2016). Enquanto os reformistas tentavam propor um debate sério que culminasse em políticas que fossem além do proposto pelo regime, os EUA já havia angariado suporte prévio para bloquear as negociações por parte “do G7, muitos países

---

<sup>49</sup> A primeira foi a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Abuso de Drogas, em 1990, e a segunda foi a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das Drogas, em 1998 (JELSMAN, 2017).

asiáticos, do Oriente Médio e da África, bem como da burocracia de controle de drogas da ONU” (BEWLEY-TAYLOR & JELSMA, 2016, p. 6, tradução própria).

Dessa forma, o documento final resultante da UNGASS manteve-se dentro dos limites das três grandes convenções internacionais, reforçando o compromisso do regime com a luta contra as drogas, mas não sendo capaz de sequer considerar pensar fora do escopo das convenções. O documento, que já é iniciado sinalizando a manutenção do status quo a partir da frase “reafirmamos nosso compromisso com as metas e os objetivos dos três tratados de fiscalização internacional de drogas” (UNODC, 2016, p. 1, tradução própria) apenas comprovou a dificuldade do regime em reconhecer oficialmente o seu fracasso (BEWLEY-TAYLOR & JELSMA, 2016; UNODC, 2016).

Apesar do desapontamento generalizado por parte de vários líderes estatais e da própria burocracia da ONU<sup>50</sup>, alguns avanços importantes foram conquistados. Primeiramente, o entendimento do fracasso do regime foi atingido por diversos países e pela ala mais progressista da ONU; em segundo lugar, a visibilidade mundial dada à causa reformista pela UNGASS reavivou ainda mais o debate, que não conseguiu uma vitória conclusiva na sua tentativa ambiciosa de mudar a arquitetura do regime, mas que segue em trajetória de expansão, provocando questionamentos e fissuras cada vez maiores. Para poder encarar esse tipo de avanço de forma positiva, entretanto, é necessário ter em mente que o caminho a ser percorrido para que reformas concretas sejam atingidas é longo e demasiado complexo (YOUNGERS, 2013).

A partir dessa perspectiva, autores como Jelsma (2017) e Bewley-Taylor (2012) encaram os acontecimentos descritos acima como fortes sinais de que o consenso do regime foi irreparavelmente rompido. Contudo, não há como assumir como uma verdade absoluta que o movimento reformista conseguirá substituir o regime por um sistema de princípios totalmente novo nos próximos anos.

Uma mudança de regime só ocorrerá quando todos, ou pelo menos os membros mais poderosos e atores interessados de dentro do aparato, concordarem que há necessidade de mudança ou quando os níveis de desinteresse geral permitirem que um regime defina sem qualquer notificação formal de descontinuação (BEWLEY-TAYLOR, 2012, p. 303, tradução própria).

Embora possa ser seguramente concluído que o regime está ruindo e que a América Latina possui papel central como catalisador do processo de questionamento às suas estruturas, as barreiras impostas ao processo mudança ainda são significativas. A maioria dos defensores

---

<sup>50</sup> Ao final das negociações, o Alto Comissário de Direitos Humanos da ONU, Zeid Ra'ad Al-Husseini, fez uma declaração afirmando a sua “intensa frustração” com o rumo tomado pela Assembleia (AL-HUSSEIN, 2016).

do regime, embora tenham consciência de seu fracasso, preferem arcar com as consequências de mantê-lo do que correr o risco de iniciar reformas que poderão piorar a situação ou, ainda, levar o já frágil regime a um colapso total (BEWLEY-TAYLOR, 2012; BEWLEY-TAYLOR & JELSMA, 2016).

Os Estados que estão tentando conduzir esse processo de reforma, por seu turno, uma vez que encontram-se enormemente limitados pelos tratados e pela capacidade de subjugação que os defensores do regime possuem - relação nitidamente clara entre os países latino-americanos e os EUA - devem manter um diálogo constante com a sociedade civil e entidades não governamentais para que as mesmas possam levar esse movimento a diante. O movimento reformista, mesmo que oficialmente tenha voz e legitimidade para instituir novos princípios, normas e mecanismos a partir da atuação dos líderes estatais, partiu primariamente da própria sociedade civil (BEWLEY-TAYLOR, 2012).

## 4.2 SINAIS DE MUDANÇA NA POLÍTICA INTERNA DO CONTINENTE AMERICANO

O movimento reformista, além de atuar ativamente na esfera internacional, está trabalhando duro para conseguir alterar o consenso dominante também no âmbito interno de diversos países do continente. Essa luta é árdua e sofre incontáveis barreiras por parte do regime, sejam elas ameaças concretas advindas dos mecanismos de controle do regime ou contestações políticas através de reações de alas mais conservadoras da sociedade. Não obstante, é possível notar uma série de mudanças graduais em direção a uma política de drogas mais justa e eficaz. Desse modo, essa seção busca ilustrar uma parte dessas mudanças em alguns países selecionados: Bolívia, Colômbia, Uruguai, Brasil, Argentina, México e, por fim, dentro de alguns Estados do próprio Estados Unidos.

### 4.2.1 Bolívia

A Bolívia é um dos países latino-americanos que têm enfrentado o regime de frente. Em 2006 o país deu início a um processo de nacionalização da política de drogas - com o lema *coca si, cocaína no* - a partir do qual foram estabelecidos dois planos principais de ação: “A Estratégia de Luta contra o Narcotráfico e Revalorização da Folha de Coca (2007-2010), e a Nova Estratégia de Política Contra o Narcotráfico e Redução de Cultivos Excedentes de Coca (2011-2015)” (ACHÁ, 2014, p. 51, tradução própria). Os planos trouxeram uma abordagem de saúde pública para a elaboração das políticas, - prezando pela prevenção, reabilitação e

reinserção de usuários na sociedade - bem como a valorização da folha de coca para uso tradicional (ACHÁ, 2014; CARVALHO, 2013).

Esse processo culminou com a reforma da lei de drogas do país, a partir da instituição, em 2017, da *Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas n° 913* e a *Ley General de Coca n° 077*. Atualmente, a posse de pequenas quantidades de substâncias para consumo próprio não sofre pena de prisão mas ainda é considerada crime e, embora o governo defenda o uso da folha de coca, está aumentando cada vez mais seus esforços na luta contra a produção de cocaína (BOLÍVIA, 2017; CARVALHO, 2013; INSTITUTO IGARAPÉ, 2019a).

O governo boliviano, ainda, desafiou diretamente o regime sendo o primeiro país a denunciar a Convenção de 1961 e propor uma mudança em um de seus artigos em 2009. A Convenção previa a abolição do hábito da mastigação da folha de coca em um período de 25 anos, ofendendo diretamente os direitos de indígenas. A resposta dos EUA e dos demais defensores do regime foi a de que a integridade da Convenção deveria ser defendida e, portanto, a proposta foi rejeitada. A Bolívia, então, retirou-se da Convenção e somente retornou um ano depois, quando conseguiu com que a sua proposta fosse aceita (CARVALHO, 2013; JELSMA, 2017). Esse episódio causou um grande tensionamento com os EUA, que já estava latente desde a expulsão do DEA e do Embaixador estadunidense Philip Goldberg por Evo Morales, em 2008 (MOLINA, 2015).

#### **4.2.2 Colômbia**

A Colômbia possui uma longa e violenta história com a produção e tráfico de drogas, principalmente a Cocaína. Cartéis de drogas, grupos paramilitares e guerrilhas financiaram-se através do cultivo, produção e venda enquanto provocavam profunda desestabilização e contaminação das estruturas políticas do país. A questão das drogas, portanto, sempre esteve no centro de quase todas as mazelas vividas no território, que foi um dos mais atingidos pela interferência militar estadunidense (PIAGGIO & VIDWANS, 2019).

Os traumas vividos por décadas pela Colômbia como palco da Guerra às Drogas, assim sendo, fizeram com que o país chegasse cedo ao entendimento de que uma abordagem alternativa era necessária na luta contra as drogas. Dessa forma, em 1986, com a promulgação da *Ley n° 30* que regulamenta o Estatuto Nacional sobre Narcóticos já é possível verificar avanços nesse sentido. A lei não considera crime a posse de quantidades pequenas de drogas para uso pessoal - medida que quase foi revogada em 2009, mas que vem sendo defendida e

reafirmada diversas vezes pela Corte Constitucional colombiana nos últimos anos (CARVALHO, 2013; COLÔMBIA, 1986; INSTITUTO IGARAPÉ, 2019a).

Avanços importantes, também, foram conquistados durante o mandato do presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) - um dos principais líderes políticos do movimento reformista latino-americano. Em 2015, o presidente promulgou o *Decreto 2467* que regulamentou a produção da cannabis para fins medicinais e, em 2016, o presidente foi premiado com o Nobel de Paz pelo acordo de paz conduzido entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC)<sup>51</sup> durante o seu mandato (INSTITUTO IGARAPÉ, 2019a; MANETTO, 2019).

Recentemente, também foram criados centros especializados de saúde pública voltados para o tratamento e a prevenção do uso de drogas. Exemplo foram os *Centros de Atención Médica para Adictos en las Drogas* criados para reabilitar dependentes de drogas. Além disso, diversas ONGs focadas em estratégias de redução de danos atuam no país (CARVALHO, 2013; INSTITUTO IGARAPÉ).

#### 4.2.3 Uruguai

O Uruguai está promovendo, também, um processo de nacionalização da sua política de drogas, priorizando o bem-estar e uma abordagem de saúde pública para tratar da questão. O ex-ministro da Defesa Eleuterio Fernández Huidobro, em entrevista concedida ao The Independent declarou que “acreditamos que a proibição de certas drogas está criando mais problemas na sociedade que a drogas em si” (TEGEL, 2012, online, tradução própria). O governo uruguaio, dessa forma, a partir da *Ley n° 19.172*, regulou a produção e distribuição da cannabis em seu território. A lei despenalizou o uso da substância para consumo próprio e colocou sob o controle do Estado a sua produção e distribuição - enfraquecendo o poder dos traficantes. Atualmente, os uruguaios<sup>52</sup> podem comprar a substância a partir do Instituto de

---

<sup>51</sup> As FARC são um movimento político marxista que atua por táticas de guerrilha, surgido nos anos 1960 na Colômbia, no contexto da Guerra Fria. As FARC, além de diversas outras guerrilhas colombianas, passaram a envolver-se com o tráfico de drogas para financiar suas atividades nos anos 1990 - a partir de pequenas taxações aos produtores e traficantes e oferecendo serviços de proteção. A partir de 1999, contudo, as FARC estabeleceram-se como produtores, após ganhar grandes extensões de terra do governo colombiano em negociações de paz. Desse modo, a presença do movimento no tráfico expandiu-se, estabelecendo contato com cartéis de dentro e fora da Colômbia. Quando a Colômbia se tornou o maior produtor de cocaína do mundo, o choque entre as FARC, as forças militares estatais e estadunidense e os demais grupos guerrilheiros levaram o país a níveis de violência e corrupção alarmantes (PIAGGIO & VIDWANS, 2019).

<sup>52</sup> Podem comprar cannabis todos os cidadãos uruguaios - natural, naturalizado ou com residência permanente -, capazes e maiores de 18 anos (IRCCA, 2019a).

Regulação e Controle da Cannabis (IRCCA), registrando-se como comprador ou cultivador para uso próprio pelas agências dos Correios Uruguaio (INSTITUTO IGARAPÉ, 2019a, IRCCA, 2019a).

O Uruguai, ainda, possui uma rede de tratamento e reabilitação para usuários de drogas. A Rede Nacional de Tratamento e Atenção oferece uma série de serviços médico e sociais baseados na abordagem de redução de riscos, que objetivam prevenir, tratar e reinserir socialmente dependentes de drogas. Segundo o IRCCA, a Rede procura tratar do problema das drogas como uma questão pertinente à toda a sociedade, abrindo “um processo de reflexão, formação e implementação de ações para fortalecer a participação da cidade e integrar programas de intervenção em amplos centros socioeducativos, coordenados a nível local e nacional” (IRCCA, 2019b, online, tradução própria).

#### 4.2.4 Brasil

O Brasil está avançando concretamente com relação ao uso da cannabis para fins medicinais. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) disponibiliza, desde 2015, um procedimento para a importação de produtos com base cannabidiol (CDB)<sup>53</sup> e o  $\Delta^9$ -tetrahidrocannabinol (THC)<sup>54</sup>. Além disso, está sendo amplamente discutido no Senado Federal brasileiro um projeto de lei que regulamente o uso medicinal da cannabis e o cultivo da planta controlado pelo Estado<sup>55</sup> (INSTITUTO IGARAPÉ, 2019a; MELO, 2019).

Com relação ao tratamento de usuários de drogas, o Brasil conta com Centros de Atenção Psicossocial e outras drogas (CAPSad), que fazem parte de um programa que adota a redução de danos como estratégia para tratar usuários e dependentes. O governo brasileiro, contudo, deixou de priorizar esse tipo de tratamento nos últimos anos e, mais ainda, em 2019, após a aprovação da Lei nº 13.840 que alterou as leis anteriores que dispunham sobre o Sistema Nacional sobre Drogas. A lei incorporou as Comunidades Terapêuticas no sistema como acolhedoras de dependentes de drogas e fornecedoras de tratamento de reabilitação (BRASIL, 2019; INSTITUTO IGARAPÉ, 2019a; SENADO..., 2019).

---

<sup>53</sup> O CDB é um dos cannabinoides encontrados na planta de Cannabis e tem grande potencial farmacológico no tratamento de diversas doenças como, por exemplo, a Epilepsia (WHO, 2018).

<sup>54</sup> O THC é um dos cannabinoides mais ativos encontrados na planta de Cannabis, sendo o seu principal psicoativo (WHO, 1994).

<sup>55</sup> Cabe observar, ainda, que algumas famílias já estão ganhando na justiça o direito de cultivar a planta em casa para o uso medicinal (INSTITUTO IGARAPÉ, 2019a).

O problema, contudo, são as séries de denúncias realizadas contra essas clínicas, através das quais elas são acusadas de aplicar tratamentos abusivos aos internados, como a medicação excessiva, o trabalho forçado, o uso de celas solitárias e torturas. Essas clínicas são entidades privadas, em sua maioria controladas por igrejas e sem fiscalização adequada. E, a partir do sancionamento da nova lei, as clínicas passaram a receber uma série de estímulos para a expansão de seu funcionamento, como a dedução de até 30% do imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas que fizerem doações à essas clínicas (LEVY, 2019; LEVY & FERRAZ, 2019; SENADO...,2019).

Apesar disso, a lei brasileira não aplica pena de prisão para o consumo pessoal de drogas e prevê penas diferentes para os crimes envolvendo a produção e venda de substâncias ilícitas. Réus primários que não estiverem envolvidos com o crime organizado e não tiverem feito uso da violência, conforme determinação do Supremo Tribunal Federal, são enquadrados como *Tráfico Privilegiado*, podendo receber penas alternativas, indulto e perdão (INSTITUTO IGARAPÉ, 2019a).

Cabe ainda mencionar, fora do escopo da atuação do Estado, as atividades conduzidas pelo Instituto Igarapé, uma organização não governamental dirigida por Ilona Szabó de Carvalho que realiza uma série de pesquisas e eventos sobre os temas de “(i) política sobre drogas nacional e global; (ii) segurança cidadã; (iii) consolidação da paz; (iv) cidades seguras; e (v) segurança cibernética” (INSTITUTO IGARAPÉ, 2019b, online). A atuação do instituto está presente em mais de 20 países além do Brasil e é um dos principais fóruns de discussão do movimento reformista por parte da sociedade civil, sendo ganhador de 4 prêmios, dentre eles a Ordem do Mérito de Segurança Pública (INSTITUTO IGARAPÉ, 2019b).

#### 4.2.5 Argentina

Em 2009 a Suprema Corte Argentina declarou como inconstitucional a penalização pelo consumo de drogas. O movimento recebeu apoio e em 2016 a *Ley n° 23.737* de 1989 que rege o Estatuto Nacional Argentino sobre Drogas foi alterada, suspendendo a punição de prisão pelo consumo de drogas. A lei de drogas, ainda, não proíbe o hábito da mastigação da folha de coca (ARGENTINA, 1989; CARVALHO, 2013).

Um ano depois da promulgação da lei, ainda, foi aprovada por unanimidade no Senado a *Ley n° 27.350* de 2017, que regulamenta o uso de cannabis para fins medicinais e pesquisa científica. A lei reconheceu nacionalmente o potencial medicinal da planta e criou o Programa Nacional para o Estudo e Investigação sobre o Uso Medicinal da Planta Cannabis, seus

Derivados e Tratamentos não Convencionais. Além disso, o programa também objetiva capacitar profissionais da saúde sobre o uso da cannabis medicinal, promover medidas de conscientização e de prevenção do uso de drogas para população argentina e “garantir o livre acesso ao óleo de cânhamo e outros derivados da cannabis a qualquer pessoa que ingresse no programa, nas condições estabelecidas pelos regulamentos” (ARGENTINA, 2017, online, tradução própria).

#### 4.2.6 México

O México é historicamente o principal trampolim de todas as drogas que entram nos Estados Unidos, sendo caracterizado como um país de trânsito. Por isso, desde que os grandes cartéis colombianos de Medellín e Cáli foram desmantelados nos anos 1990, o país é o berço dos maiores cartéis de drogas da América - Sinaloa, o Cartel do Golfo e os Zetas. Isso causou uma série de problemas crônicos no país, como o aumento da violência e a corrupção e enfraquecimento das instituições democráticas, bem como a militarização do conflito e a grande interferência estadunidense associada a ela (PIAGGIO & VIDWANS, 2019).

O governo mexicano, entretanto, tem introduzido progressivamente leis mais flexíveis sobre a matéria que estão desafiando o status quo. Em 2009 foi tomada a primeira medida nesse sentido, com a promulgação da *Ley de Narcomundo* - que complementou a legislação sobre drogas de 1984 -, acabando com o tratamento do consumo pessoal como delito e estabelecendo a quantidade exata limite para cada tipo de droga<sup>56</sup> (CARVALHO, 2013; MÉXICO, 1984).

Em seguida, foi aberto o debate sobre uma redefinição das políticas sobre a cannabis, culminando com a aprovação, em 2017, de alterações na *Ley General de Salud*, que eliminaram a proibição e a utilização medicinal da cannabis. A partir de então, os cidadãos mexicanos poderiam comprar remédios derivados da cannabis em farmácias autorizadas e com receita médica. A planta de cannabis, também, foi eliminada da lista de “vegetais proibidos”, sendo permitida a sua “semeadura, cultivo, colheita, preparação, aquisição, posse, comércio, transporte, suprimento, emprego e uso ‘para fins médicos e científicos’, nos termos e condições da autorização emitida pelo Executivo” (MÉXICO, 1984; MÉXICO..., 2017, online, tradução própria).

---

<sup>56</sup> As quantidades estabelecidas pela lei para cada substância são: 2 gramas para o ópio, 0.5 gramas para a cocaína, 5 gramas para a cannabis, 0.05 gramas para a heroína e a morfina, 0,4 gramas para MDMA e Metanfetamina e 0.5 gramas para a cocaína (MÉXICO, 1984).

Cabe ressaltar, ainda, que o México possui um amplo aparato para oferecer tratamento para dependentes de drogas. Além dos serviços públicos oferecidos pelo país, diversas ONGs e instituições religiosas atuam no país oferecendo serviços de prevenção, desintoxicação e reinserção de ex-dependentes na sociedade (INSTITUTO IGARAPÉ, 2019a).

#### 4.2.7 Estados Unidos

Embora o governo federal dos EUA proíba expressamente a produção e o consumo de drogas ilícitas e seja o maior patrocinador do regime internacional de controle de drogas ilícitas, seus próprios estados estão adotando leis mais progressistas com relação a matéria - colidindo expressamente com o viés proibicionista do regime. Com relação ao uso da cannabis para fins médicos, atualmente 47 dos 50 Estados possuem algum tipo de lei regularizando a investigação, produção e utilização tanto da planta da cannabis quanto do CBD<sup>57</sup> (NORML FOUNDATION, 2019d). Em Oklahoma, por exemplo a cannabis é reconhecida como um medicamento eficiente para uma série de problemas.

Isso inclui alívio da dor, náusea, espasticidade, glaucoma e distúrbios do movimento. A cannabis também é um poderoso estimulante do apetite e pesquisas emergentes sugerem que as suas propriedades medicinais podem proteger o corpo contra alguns tipos de tumores malignos e são neuro protetoras (NORML FOUNDATION, 2019c, online, tradução própria).

A respeito da descriminalização e da legalização do uso da substância, verifica-se que a adesão dos estados à políticas mais progressistas também é bastante significativa. 50% dos estados já adotaram leis descriminalizantes da posse para uso pessoal<sup>58</sup> e 20% legalizaram o uso recreativo da substância<sup>59</sup>. Os Estados Unidos, ainda, movimentam uma importante indústria de cânhamo<sup>60</sup> industrial, tendo a pesquisa e a produção de diversos artigos com base

---

<sup>57</sup> Para mais informações sobre as políticas de drogas dos 50 Estados dos EUA, verificar o apêndice A deste trabalho.

<sup>58</sup> No Estado do Novo México, por exemplo, a posse de até 14 gramas de cannabis para uso pessoal foi descriminalizada a partir da New Mexico Senate Bill 323-2019, que entrou em vigor em julho de 2019 (NORML FOUNDATION, 2019b).

<sup>59</sup> Além dos 10 Estados que legalizaram o uso recreativo da cannabis, a própria Capital dos EUA, Washington D.C., também adotou lei regulatória sobre a questão, através da qual “adultos com idade igual ou superior a 21 anos podem possuir até 56 gramas e cultivar não mais que seis plantas (com três ou menos maduras ao mesmo tempo) em sua residência principal, sem penalidade. Também é permitido transferir sem pagamento (mas não vender) até 26 gramas de maconha para outra pessoa com 21 anos de idade ou mais” (NORML FOUNDATION, 2019a, online, tradução própria).

<sup>60</sup> O cânhamo é uma variação da cannabis sativa que possui concentrações muito baixas de THC e que é usado na produção de tecido, papel, plástico e diversos outros produtos (NORML FOUNDATION, 2019b).

na planta sido regulamentada na quase totalidade dos Estados (INSTITUTO IGARAPÉ, 2019a; NORML FOUNDATION, 2019d).

Por fim, destaca-se o grande comprometimento de diversas ONGs com o desenvolvimento de tratamentos focado na redução de demanda de substâncias ilícitas. Programas desenvolvidos por essas entidades e que atuam na prevenção, tratamento e reabilitação de usuários são cada vez mais abundantes no país. Eles recebem o apoio dos estados e ajudam, também, a realizar pesquisas e monitorações sobre a matéria, que auxiliam na implementação e desenvolvimento de programas de redução de demanda (CICAD, 2014).

#### 4.3 UM CAMINHO ALTERNATIVO: A COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA

Conforme argumentado anteriormente, a Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia desempenhou papel chave como desencadeadora de um amplo debate que culminou no processo político em prol da quebra de paradigma do regime proibicionista. Além de incitar o continente a empenhar-se na luta contra as décadas de políticas ineficientes, a Comissão foi também importante por unificar, pela primeira vez, uma lista de princípios que deveriam servir de base à abordagem reformista (CARVALHO, 2013). Através do manifesto *Drogas e Democracia: Rumo a Uma Mudança de Paradigma*, publicado em 2009, a Comissão propôs um novo paradigma composto por três diretrizes principais e algumas recomendações derivadas dessas diretrizes (COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009).

Essas recomendações, por sua vez, serviram como base para os demais manifestos publicados pelas Comissões derivadas da latino-americana e, também, das políticas internas desenvolvidas e implantadas nas esferas domésticas dos países reformistas (COMISSÃO MUNDIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2014; GARRIDO, 2013). Desse modo, para que possam ser melhor compreendidos os princípios norteadores do movimento reformista latino-americano e tendo em vista a importância do presente manifesto, essa subseção dedica-se a fazer uma breve apresentação das diretrizes e recomendações expostas pela Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia, no ano de 2009.

O primeiro dos princípios refere-se à necessidade de se tratar a questão das drogas a partir de uma abordagem de saúde pública. Enxergar os usuários de drogas como pacientes ao invés de criminosos pode trazê-los para perto do sistema de saúde, reduzir riscos associados ao uso de drogas sem cuidado e informação, tratar suas possíveis dependências e reabilitá-los de

volta à sociedade. A abordagem de saúde pública, na prática, implicaria uma série de reformas das políticas de drogas atuais, incluindo investimentos públicos baseados em evidências científicas para buscar a criação de novos tratamentos, a disponibilidade de substâncias controladas para o tratamento de doenças e o desenvolvimento de programas de reinserção social de ex-dependentes. Dessa forma, os usuários não seriam estigmatizados e poderiam se afastar do abuso de drogas, bem como ter acesso a remédios feitos com base nessas substâncias proibidas atualmente, como no caso do CBD (COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009).

Ainda falando sobre redução do consumo, chega-se no segundo princípio recomendado pela Comissão: a priorização do combate pelo lado da demanda. Completamente oposta à abordagem do regime atual, o combate pelo lado da demanda busca reduzir o consumo de drogas a partir da tríade prevenção, tratamento e redução de danos. Nessa abordagem são buscadas mudanças no comportamento e na cultura da sociedade por meio de campanhas “baseadas em uma linguagem clara e argumentos consistentes com a experiência das pessoas a que se destinam” (COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009, p. 12). Dessa forma, ao reduzir-se a demanda por drogas, os preços das mesmas cairiam e isso levaria à diminuição de sua produção.

Outra estratégia que poderia enfraquecer o tráfico de drogas seria a discussão séria quanto à descriminalização ou, em alguns casos, a legalização do consumo da cannabis. A substância é, sem dúvidas, a mais difundida no continente americano e amplamente consumida ao redor do mundo inteiro (UNODC, 2019b). E, embora o seu consumo tenha impactos negativos à saúde, esses são similares ou até menores que os causados por drogas legalizadas como o tabaco e o álcool (CICAD, 2019a). Desse modo, a regulamentação da produção, venda e consumo da substância poderia trazer benefícios à sociedade como: a) a diminuição do número de prisões de usuários pegos com pequenas quantidades; b) a criação de uma nova fonte de renda para o Estado baseada no controle da produção e na taxa que levaria ao; c) enfraquecimento do crime organizado, que perderia o monopólio da mercadoria e; d) o desenvolvimento de pesquisas científicas sobre o potencial médico da cannabis (CARVALHO, 2013; COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009; COMISSÃO MUNDIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2014).

O terceiro e último princípio recomendado pelo manifesto, finalmente, envolveria uma reorientação da repressividade em direção ao crime organizado. O atual regime acaba focando demais na repressão de usuários com pequenas quantidades de drogas, pois busca indiscriminadamente a geração de números de apreensões e prisões. Enquanto milhões de

usuários são encarcerados todos os anos, os grandes esquemas de produção e tráfico de drogas continuam com o seu funcionamento intacto, caracterizando um ciclo ineficiente e gerador de uma série de externalidades negativas (CARVALHO, 2013; HERNÁNDEZ & CORREA, 2017).

Assim, a Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia (2009) deriva dessa reorientação duas ações principais: o redirecionamento das operações policiais e militares para o desmonte de operações criminosas grandes e mais violentas e a mudança de estratégia de ação com relação à diminuição das plantações de coca e papoula destinados à produção de substâncias ilícitas.

Com relação à primeira ação, deve-se prezar pela aplicação de respostas proporcionais aos crimes cometidos, não impondo as mesmas punições a usuários, pequenos traficantes de rua e grandes chefes do crime organizado. Estudos cuidadosos sobre penas alternativas para os crimes mais leves devem ser realizados, e os recursos destinados às medidas mais opressivas devem ser direcionados à investigações e operações que visem destruir grandes operações de produção e distribuição de drogas. É importante, também, dar atenção especial às regiões marginalizadas, através da elaboração de políticas públicas que levem melhores condições de vida à essas populações, para que não precisem buscar o tráfico como alternativa para a sua sobrevivência (COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009; COMISSÃO MUNDIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2014).

No que tange à diminuição das plantações ilegais de coca e papoula, o regime atual age principalmente através da erradicação das plantas, utilizando-se amplamente de venenos e queimadas, causando sérios danos à natureza e a economia local (SILVA, 2013). Contrariamente à abordagem atual do regime, então, a proposta da Comissão engloba a adoção de uma série de políticas públicas alternativas que possibilitem que as famílias que retiram o seu sustento dessas plantações possam engajar-se em novas atividades.

Deve-se falar não somente de cultivos alternativos, como também de desenvolvimento social de fontes de trabalho alternativo, de educação democrática e de busca de soluções em um contexto participativo. Simultaneamente, é preciso considerar os usos lícitos de plantas como a coca, nos países onde existe longa tradição sobre seu uso ancestral anterior ao fenômeno de sua utilização como insumo para a fabricação de droga, promovendo medidas para que a produção se ajuste estritamente a esse tipo de consumo (COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009, p. 13).

Os três princípios expostos pela Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia - o tratamento da questão a partir da abordagem de saúde pública, o foco no combate pelo lado da demanda e a recondução da repressividade para o crime organizado -, em

suma, tornaram-se o pilar sobre o qual o movimento reformista desenvolveu sua luta pela mudança de paradigma. O debate, contudo, ainda é muito recente e as tentativas de implementação desses princípios devem ser cuidadosamente analisadas para que a sua efetividade possa ser dimensionada propriamente.

Não há garantia de que essa abordagem será efetiva em todo o mundo e, por isso, as especificidades de cada local devem ser consideradas quando formuladas políticas de drogas. A única certeza é a de que o regime, da forma como funciona hoje, é inefetivo. É essencial, portanto, que estudos científicos sobre a questão nos mais variados campos de atuação sejam realizados para que esse novo paradigma seja construído conjuntamente à sociedade civil e não apenas imposto mundialmente como o anterior.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho conduziu uma análise crítica sobre o enfraquecimento do regime internacional de controle de drogas ilícitas a partir de uma perspectiva latino-americana. Para isso, o mesmo procurou responder duas questões principais: a) o regime está ruindo? b) qual o papel da América Latina nesse processo de mudança de paradigma?

Para que ambas as questões pudessem ser devidamente respondidas, primeiramente foi explicado o que são regimes internacionais e qual a sua importância no sistema internacional, para que a influência e os impactos do regime internacional de controle de drogas ilícitas pudessem ser compreendidos. Foi enfatizada a importância dos regimes para o processo diário de tomada de decisão e para o alinhamento de expectativa entre os atores. Além disso, também foram identificadas quais são as suas fragilidades, uma vez que os regimes não são auto executáveis e podem ser substituídos por outro quando deixam de ser eficientes ou de atender às necessidades de seus membros.

Em seguida, para que o regime possa ser entendido da maneira como ele atua no presente, foi realizada uma exposição sobre o processo histórico de sua construção. Para isso foram identificados uma série de componentes que interferiram diretamente na construção do regime: a) a internacionalização das drogas como mercadoria, associado ao processo de formação capitalista; b) os interesses das grandes companhias farmacêuticas; c) ascensão dos EUA como hegemonia mundial e a sua capacidade de modificar o *status quo* sobre a questão, conforme suas necessidades; d) a militância de grupos religiosos e moralistas que contribuíram para que o regime desenvolvesse um viés moralista e ideológico.

A conclusão alcançada ao longo dessa seção foi a de que a interação entre esses componentes, com destaque para o papel dos Estados Unidos em sua constituição, formou o regime como ele é hoje, sendo extremamente repressivo, moralista e militarizado e funcionando como um dos instrumentos utilizado pelos EUA para realizar a manutenção de sua hegemonia. O regime internacional de controle de drogas ilícitas, embora oficialmente objetive alcançar um mundo livre de drogas, funciona, em grande parte, como uma extensão da vontade do seu principal mantenedor, e isso se reflete desde o marco normativo do regime até os mecanismos de ação - como através do processo de certificação e das ações do DEA, por exemplo (CARDINALE, 2018; RODRIGUES, 2012; SILVA, 2013).

Após finalizado o processo de construção e consolidação do regime, para que pudesse ser verificada a sua eficácia, se fez necessária uma avaliação sobre sua efetividade no combate ao problema das drogas. A partir de um balanço sobre as tendências de oferta e demanda de

drogas no continente americano, verificou-se que os gatos com operações de combate pelo lado da oferta estão aumentando, bem como os níveis de apreensões. Contudo, a oferta geral de drogas mantém-se em ritmo de crescimento, sofrendo apenas quedas momentâneas resultantes de operações específicas. E, para piorar a situação, os níveis de consumo e de mortes relacionadas ao uso de drogas também estão aumentando. O regime internacional de controle de drogas ilícitas, em síntese, não está conseguindo diminuir a oferta de drogas mais que temporariamente e de forma localizada (CARVALHO, 2013; CICAD, 2019a; COMISSÃO MUNDIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2012; DEA, 2018; UNODC, 2019a).

Foi constatado, também, através de uma análise sobre os impactos gerados pelo regime sobre os seus membros, no âmbito da América Latina, que o mesmo, além de estar mais longe do que nunca de atingir o seu objetivo primordial de um mundo sem drogas, está causando uma série de externalidades negativas tanto nos países consumidores quanto nos produtores. O proibicionismo estigmatizou os usuários e os empurrou para situações de risco, causando epidemias de doenças transmissíveis e violações sistemáticas de direitos humanos gerando mortes por overdose, superlotação de presídios e execuções extrajudiciais (CARVALHO, 2013; HERNÁNDEZ & CORREA, 2017). Essas externalidades negativas, em conjunto com a incapacidade do regime em diminuir a oferta e o consumo de drogas sinalizam, portanto, o fracasso total do regime.

Desse modo, o descontentamento dos membros do regime mais atingidos por esses problemas resultou em um movimento de politização em prol da quebra do paradigma atual. Esse movimento, liderado pela América Latina, possui como marco relevante a criação da Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia e o manifesto publicado por ela em 2009, que unificou os princípios norteadores do movimento reformista em três grandes diretrizes: a) o tratamento da questão a partir da abordagem de saúde pública; b) o foco no combate pelo lado da demanda e; c) a recondução da repressividade para o crime organizado (COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009). Esses princípios foram expandidos e melhor desenvolvidos conjuntamente à expansão do movimento reformista para novas Comissões aos moldes da latino-americana e para os principais fóruns internacionais, como as Cúpulas Latino Americanas e a UNGA.

Atualmente, conforme diversos acadêmicos e líderes do movimento afirmam, é inegável o fato de o regime ter sido irreparavelmente rompido. Todavia, o presente estudo constatou que ainda é necessário percorrer um longo caminho para que o regime possa ser efetivamente derrubado. Embora ele seja indubitavelmente ineficiente, ele só será substituído por novo no momento em que os atores mais poderosos do sistema internacional resolvam finalmente apoiar

essa mudança ou quando ele tiver sido tão abandonado pelos seus membros que entrará em decomposição (YOUNGERS, 2013; BEWLEY-TAYLOR, 2012). Isto posto, ainda é muito cedo para que previsões concretas quanto ao rumo que esse processo irá tomar no longo prazo sejam feitas.

O movimento reformista latino-americano, contudo, está trabalhando vigorosamente e mantendo um diálogo constante com a sociedade civil para conseguir desenvolver e aplicar políticas de drogas mais humanizadas e que deem a devida atenção à medidas de prevenção, tratamento, redução de riscos e reabilitação. A prova disso são as inúmeras reformas políticas que estão sendo progressivamente adotadas não só no continente americano, mas, também, em diversas outras partes do mundo (COMISSÃO MUNDIAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS, 2014). Muitos países estão reconhecendo o papel cannabis para o tratamento de doenças, descriminalizando a posse de pequenas quantidades de substâncias para consumo próprio e investindo em políticas públicas que foquem na redução da demanda e dos riscos associados ao uso de drogas (INSTITUTO IGARAPÉ, 2019a).

E, finalmente, é importante observar que os próximos anos se caracterizam como um período chave para o futuro do movimento reformista. Primeiramente, as políticas que estão sendo implantadas nos últimos anos devem ser cuidadosamente monitoradas, para que sejam avaliadas as taxas de sucesso e novas políticas possam ser formuladas a partir de análises científicas sobre o que funcionou ou não nas experiências anteriores.

Além disso, em 2019 expirou a *Political Declaration and Plan of Action* de 2009, declaração através da qual foram estabelecidas uma série de metas a serem cumpridas nos dez anos seguintes à promulgação do documento, como “a ‘eliminação ou redução significativa e mensurável’ o cultivo e a produção ilícitos de drogas, assim como a demanda ilícita e os riscos sociais e de saúde associados às drogas” (JELSMA, 2017, p. 2, tradução própria). Tendo em vista que nenhuma dessas metas foram significativamente logradas e que um balanço com relação a isso deve ser realizado, o momento é propício para que a pauta da reforma do regime seja reforçada no âmbito da ONU, assim como ocorreu durante a UNGASS 2016.

## REFERÊNCIAS

- ACHÁ, Gloria Rose Marie de. Consumo y consumidores de drogas en Bolivia. In: COLETIVO DE ESTUDIOS DROGAS Y DERECHO - CEDD. **En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina**. Cidade do México, 2014. Disponível em: <<http://www.drogasyderecho.org/investigacion/usuarios-de-drogas-y-las-respuestas-estatales-en-america-latina/>>. Acesso em: 6 out. 2019.
- AL-HUSSEIN, Zeid Ra'ad. Declaração feita na Mesa Redonda 3: questões transversais - drogas e direitos humanos, jovens, mulheres, crianças e comunidades, Nova York, abr. 2016. Disponível em: <<http://webtv.un.org/meetings-events/general-assembly/watch/round-table-3-30th-special-session-on-world-drugproblem-general-assembly/4855628109001>>. Acesso em: 4 out. 2019
- AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; FUCHS, Marie-Cristine. **Drogas ilícitas y narcotráfico: nuevos desarrollos en América Latina. Grupo Latinoamericano de Estudios sobre Derecho Penal Internacional**, Bogotá, set. 2017. Disponível em: <[https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=93982d54-be85-7625-7767-9da536bd82a4&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=93982d54-be85-7625-7767-9da536bd82a4&groupId=252038)>. Acesso em: 8 set. 2019.
- ARGENTINA. Congreso de la Nación Argentina. **Lei n° 23.737 de 1989**. Institui o Estatuto Nacional argentino sobre Drogas. Buenos Aires, 1989. disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/138/texact.htm>>. Acesso em: 6 out. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Lei n° 27.350 de 2017**. Regulamenta o uso da cannabis para fins medicinais. Buenos Aires, 2017. disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27350-273801/texto>>. Acesso em: 6 out. 2019.
- AYLING, Julie. Conscription in the war on drugs: recent reforms to the U.S drug certification process. **International Journal of Drug Policy**, Amsterdã, n. 6, v. 16, p. 376-383, dez. 2005. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0955395905001210>>. Acesso em: 9 set. 2019
- BERGMAN, Marcelo. **Illegal drugs, drugs trafficking and violence in Latin America**. Buenos Aires: Springer, 2018.
- BEWLEY-TAYLOR, David. **International drug control: consensus fractured**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- BEWLEY-TAYLOR, David; JELSMA, Martin. **UNGASS 2016: A broken or b-r-o-a-d consensus**. Amsterdã: Transnational Institute, jun. 2016. Disponível em: <[https://www.tni.org/files/publication-downloads/dpb\\_45\\_04072016\\_web.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/dpb_45_04072016_web.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2019.
- BOLÍVIA. Assembleia Legislativa Plurinacional. **Lei n° 913, de 16 de março de 2017**. Institui os mecanismos de luta contra o narcotráfico de substâncias controladas. La Paz, 2017.

Disponível em: <<http://www.diputados.bo/leyes/ley-n%C2%B0-913>>. Acesso em: 5 out. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n° 13.840, de 5 de junho de 2019**. Altera as leis anteriores que dispõem sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e o financiamento das políticas sobre drogas. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13840.htm)>. Acesso em: 7 out. 2019

BUREAU OF JUSTICE STATISTICS - BJS. Drug and crime facts. Drug Control Budget, 2019 Disponível em: <<https://www.bjs.gov/content/dcf/dcb.cfm>>. Acesso em: 15 set. 2019.

CARDINALE, María Eugenia. El narcotráfico en la historia de las relaciones internacionales contemporáneas. **Relaciones Internacionales**, Madrid, n. 37, p. 95-120, Fev. 2018. Disponível em: <<https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/download/8507/9594>>. Acesso em: 10 jul. 2019

CARPENTER, Ted Galen. **Bad neighbor policy**: Washington's Futile War on Drugs in Latin America. New York: Palgrave Macmillan. 2003.

CARVALHO, Ilona Szabó de. **Latin America awakes**: a review of the new drug policy debate. **Norwegian Peacebuilding Resource Centre**, Oslo, Oct. 2013. Disponível em: <[https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/10/latin\\_america\\_awakes\\_NOREF.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/10/latin_america_awakes_NOREF.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

COLÔMBIA. Congreso de Colombia. **Lei n° 20 de 1986**. Institui o Estatuto Nacional de Drogas e dita outras disposições sobre o assunto. Bogotá, 1986. Disponível em: <<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=2774>>. Acesso em: 6 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidente (2010-2018: Juan Manuel Santos Calderón). **Declaração do presidente da república, Juan Manuel Santos Calderón, no encerramento da Sexta Cúpula das Américas**. Cartagena das Índias, 15 abr. 2012. Disponível em: <[http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/statement\\_santos\\_closing\\_pt.pdf](http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/statement_santos_closing_pt.pdf)>. Acesso em: 4 out. 2019

COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS - CICAD. **Estados Unidos de América**: informe de evaluación sobre el control de las drogas. 2014. Disponível em: <[http://www.cicad.oas.org/mem/reports/6/Full\\_Eval/United%20States%20-%20Sixth%20Evaluation%20Round%20-%20ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/mem/reports/6/Full_Eval/United%20States%20-%20Sixth%20Evaluation%20Round%20-%20ESP.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Informe sobre el consumo de drogas en las américas**. 2019a. Disponível em: <<http://www.cicad.oas.org/main/pubs/Informe%20sobre%20el%20consumo%20de%20drogas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%202019.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2019.

\_\_\_\_\_. About CICAD, 2019b. Disponível em: <[http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about\\_ENG.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about_ENG.asp)>. Acesso em: 3 out. 2019

COMISSÃO DE COMBATE ÀS DROGAS NA ÁFRICA OCIDENTAL - WACD. The West Africa Commission on Drugs, 2019. Disponível em: <<http://www.globalcommissionondrugs.org/wacd>>. Acesso em: 4 out. 2019.

COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA. **Drogas e Democracia: rumo a uma mudança de paradigma**, 2009. Disponível em: <[http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/07/drugs-and-democracy\\_book\\_PT.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/07/drugs-and-democracy_book_PT.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2019

\_\_\_\_\_. A Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia. Membros, 2019. Disponível em: <<http://www.globalcommissionondrugs.org/the-latin-american-commission-on-drugs-and-democracy>>. Acesso em: 3 out. 2019

COMISSÃO MUNDIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS. **Classificação de substâncias psicoativas: quando a ciência foi deixada para trás**. Genebra, 2019a. Disponível em: <[http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2019/06/2019Report\\_POR\\_web.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2019/06/2019Report_POR_web.pdf)>. Acesso em: 7 set. 2019

\_\_\_\_\_. Commissioners, 2019b. Disponível em: <<http://www.globalcommissionondrugs.org/about-usmission-and-history/commissioners-page>>. Acesso em: 4 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Guerra às Drogas: relatório da Comissão Mundial de Políticas sobre Drogas**. Genebra, jun. 2011. Disponível em: <[http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP\\_WaronDrugs\\_PT.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP_WaronDrugs_PT.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2019

\_\_\_\_\_. **La guerra contra las drogas y el VIH/SIDA: cómo la criminalización del uso de drogas fomenta la pandemia global**. Genebra, jun. 2012. Disponível em: <[https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCDP\\_HIV-AIDS\\_2012\\_ES.pdf](https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCDP_HIV-AIDS_2012_ES.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2019

\_\_\_\_\_. Mission and History, 2019c. Disponível em: <<http://www.globalcommissionondrugs.org/about-usmission-and-history>>. Acesso em: 3 out. 2019

\_\_\_\_\_. Reports by the Global Commission on Drug Policy, 2019d. Disponível em: <<http://www.globalcommissionondrugs.org/about-usmission-and-history>>. Acesso em: 4 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Sob controle: caminhos para políticas de drogas que funcionam**. Genebra, set. 2014. Disponível em: <[https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP\\_2014\\_taking-control\\_PT.pdf](https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_PT.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2019

CONVENCIÓN de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. 20 dez. 1988. Disponível em: <[https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2019

CONVENCIÓN Única sobre Estupefacientes, Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. 30 mar. 1961.

Disponível em: <[https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2019

CONVENIO sobre Sustancias Sicotrópicas. 21 fev. 1971. Disponível em: <[https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1971\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2019

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and economics**. Boston: Pearson Education, 2011. Disponível em: <<https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=books>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

CRUZ, Giovanni Molano. A view from the south: the global creation of the war on drugs. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 839, n 3, p. 635-656, Set/Dez 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292017000300633&lng=en&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292017000300633&lng=en&tlng=en)>. Acesso em: jul. 2019

DRUG POLICY ALLIANCE. **The federal drug control budget: new rhetoric, same failed drug war**. New York, fev. 2015. Disponível em: <[http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/DPA\\_Fact\\_sheet\\_Drug\\_War\\_Budget\\_Feb2015.pdf](http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/DPA_Fact_sheet_Drug_War_Budget_Feb2015.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2019.

ESCOHOTADO, Antonio. **Historia general de las drogas**. Madrid: Alianza Editorial, 1998. Disponível em: <<https://www.tabiblion.com/liber/Libros/Historia%20General%20de%20Las%20Drogas.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2019

GARRIDO, Ricardo Soberón. Los intentos de reforma de las políticas sobre drogas en América Latina. **Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana**, Quito, v. 13, p. 27-39, jun. 2013. Disponível em: <<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/issue/view/91/174>>. Acesso em: 29 set. 2019.

GONÇALVES, Thiago de Oliveira. **Regime internacional proibicionista e política externa Norte-Americana como determinantes da securitização do problema das drogas no Brasil**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/150307>>. Acesso em: 15 jul. 2019

HERNÁNDEZ, Sergio Chaparro; CORREA, Catalina Pérez. **Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2017. Disponível em: <<http://www.drogasyderecho.org/wp-content/uploads/2017/12/SobredosiscarcelariaypoliticadedrogasenAmericaLatina.compressed.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2019

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26<sup>o</sup> ed. São Paulo: companhia das letras, 1995.

HUMAN RIGHTS WATCH - HRW. **Brazil: police killings at record high in Rio**. New York, 2018. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2018/12/19/brazil-police-killings-record-high-rio>>. Acesso em: 27 set. 2019.

INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS - IRCCA. Adquirentes, 2019a. Disponível em: <<https://www.ircca.gub.uy/adquirentes/>>. Acesso em: 6 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Atención y tratamiento. 2019b. Disponível em: <<https://www.ircca.gub.uy/red-nacional-de-atencion-y-tratamiento/>>. Acesso em: 6 out. 2019.

INSTITUTO IGARAPÉ. Monitor de políticas de drogas nas Américas, 2019a. Disponível em: <<https://politicadedrogas.igarape.org.br/>>. Acesso em: 5 out. 2019

\_\_\_\_\_. Sobre o Igarapé, 2019b. Disponível em: <<https://igarape.org.br/sobre-o-igarape/>>. Acesso em: 6 out. 2019.

INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL BOARD - INCB. **Mandate and Functions**. Disponível em: <<https://www.incb.org/incb/en/about/mandate-functions.html>> Acesso em 09 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Shared responsibility in international drug control. Vienna, 2012. Disponível em: <[https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR\\_2012\\_E\\_Chapter\\_I.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR_2012_E_Chapter_I.pdf)>. Acesso em: 7 set. 2019.

JELSMAN, Martin. The development of international drug control: lessons learned and strategic challenges for the future. **Series on Legislative Reform of Drug Policies**, Amsterdã, n. 10, p. 1-16, Fev. 2010. Disponível em: <[https://www.tni.org/files/The%20Development%20of%20International%20Drug%20Control\\_M.Jelsma2011.pdf](https://www.tni.org/files/The%20Development%20of%20International%20Drug%20Control_M.Jelsma2011.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2019.

\_\_\_\_\_. UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN system-wide coherence on drug policy. **Journal of Drug Policy Analysis**, Amsterdã, p. 1-42, 2017. Disponível em: <<https://www.degruyter.com/view/j/jdpa.2017.10.issue-1/jdpa-2015-0021/jdpa-2015-0021.xml>>. Acesso em: 4 out. 2019.

KEOHANE, Robert Owen. The Demand for International Regimes. **International Organization**, Massachusetts, v. 36, p. 324-355, 2 spring 1982. Disponível em: <<http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/Keohane%201982.pdf>> . Acesso em: 5 abr. 2019.

KEOHANE, Robert Owen; NYE, Joseph Samuel Jr. **Power and Interdependence**. 4th ed. 2011. (Longman Classics in Political Science).

KRASNER, Stephen D. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Entervenientes. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/08.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2019

LEVY, Clarissa. A vida dos internos em comunidades terapêuticas é pular de inferno em inferno. **The Intercept Brasil**, 31 mai. 2019. disponível em: <<https://theintercept.com/2019/05/30/comunidades-terapeuticas-internos/?comments=1#comments>>. Acesso em: 7 out. 2019.

LEVY, Clarissa; FERRAZ, Thaís. “Nem cadeia tem isso”: clínica antidrogas tinha solitária, trabalho forçado e ameaças. Tudo pago pelo governo. **The Intercept Brasil**, 10 mar. 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/03/10/tratamento-drogas-governo/>>. Acesso em: 7 out. 2019.

MACHADO, Maria Rocha et al. Prender a qualquer custo: o tráfico de drogas e a pena de prisão na fundamentação judicial brasileira. **Journal of Illicit Economies and Development**, London: LSE Press, v. 1, p. 1-12, 2019. Disponível em: <<https://jied.lse.ac.uk/article/10.31389/jied.37/>>. Acesso em: 22 set. 2019.

MANETTO, Francesco. Timochenko: “é um punhado de iludidos. Com a luta armada defasada querem ocultar os próprios erros”. *El País*, Bogotá, 15 set. 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/14/internacional/1568486939\\_417329.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/14/internacional/1568486939_417329.html)>. Acesso em: 6 out. 2019.

MAPPING POLICE VIOLENCE - MPV. 2017 police violence report, 2017. Disponível em: <<https://policeviolencereport.org/>>. Acesso em: 27 set. 2019

MCALLISTER, William. **Drug diplomacy in the twentieth century**. Nova Iorque: Routledge, 2000.

MELO, Karine. Senado acata sugestão popular que libera uso medicinal da cannabis: proposta tramitará como projeto de lei na casa. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 29 set. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-11/rio-morte-de-criancas-e-adolescentes-por-intervencao-policial-aumenta>>. Acesso em: 7 out. 2019.

MÉXICO. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión. **Ley General de Salud de 1984**. Regulamenta o direito à proteção da saúde no território mexicano. Ciudad de México, 1984. Disponível em: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142\\_241218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_241218.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2019.

MÉXICO aprueba el uso medicinal de la marihuana: inicialmente el acceso se realizará a través de farmacias habilitadas y solo se venderá con receta médica. **El País**, 29 abr. 2017. Disponível em: <[https://elpais.com/internacional/2017/04/29/mexico/1493419178\\_321134.html](https://elpais.com/internacional/2017/04/29/mexico/1493419178_321134.html)>. Acesso em: 7 out. 2019.

NITAHARA, Akemi. Rio; morte de crianças e adolescentes por intervenção policial aumenta. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 23 nov. 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-11/rio-morte-de-criancas-e-adolescentes-por-intervencao-policial-aumenta>>. Acesso em: 27 set. 2019

MOLINA, Fernando. Evo Morales dá passo para normalizar as relações com os Estados Unidos. **El País**, La Paz, 11 ago; 2015. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/11/internacional/1439314536\\_365720.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/11/internacional/1439314536_365720.html)>. Acesso em: 6 out. 2019.

NORML FOUNDATION. District of Columbia Laws & Penalties, 2019a. Disponível em: <<https://norml.org/laws/item/district-of-columbia-penalties>>. Acesso em: 12 out. 2019.

\_\_\_\_\_. New Mexico Laws & Penalties, 2019b. disponível em: <<https://norml.org/laws/item/new-mexico-penalties-2>>. Acesso em: 12 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Oklahoma Laws & Penalties, 2019c. Disponível em: <<https://norml.org/laws/item/oklahoma-penalties-2>>. Acesso em: 12 out. 2019.

\_\_\_\_\_. State Laws, 2019d. Disponível em: <<https://norml.org/laws>>. Acesso em: 7 out. 2019.

OLMO, Rosa Del. **A face oculta da droga**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1990

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. **O problema das drogas nas américas**. 2013. Disponível em: <[http://www.oas.org/documents/por/press/reporte\\_drogas\\_OEA\\_POR.pdf](http://www.oas.org/documents/por/press/reporte_drogas_OEA_POR.pdf)>. Acesso em: 4 out. 2019

PIAGGIO, Alvaro; VIDWANS, Prachi. **The cost and consequence of the war on drugs**. New York: Humans Rights Foundation Center for Law and Democracy, 2019. disponível em: <[https://hrf.org/wp-content/uploads/2019/05/WoD\\_Online-version-FINAL.pdf](https://hrf.org/wp-content/uploads/2019/05/WoD_Online-version-FINAL.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2019

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização das Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 34, n. 1, p. 9-41, jan/jun 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292012000100001&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292012000100001&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 12 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Política de drogas e a lógica dos danos. **Rev. Verve**, São Paulo, v. 3, p. 257-277, 2003. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/verve/article/viewFile/4947/3495>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

SACCO, Lisa N. **Drug Enforcement in the United States: history, policy, and trends**. Congressional Research Service, Washington D. C. 2014. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/ab4b/1e5f3f159020ad29ab63a3a4bcfa72081abc.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

SENADO aprova projeto que altera política nacional sobre drogas. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 15 mai. 2019. disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/15/senado-aprova-projeto-que-altera-politica-nacional-sobre-drogas>>. Acesso em: 7 out. 2019.

SILVA, Luiza Lopes da. **A questão das drogas nas relações internacionais: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <[http://funag.gov.br/index.php/pt-br/loja/download/1028-Questao\\_das\\_Drogas\\_nas\\_Relacoes\\_Internacionais\\_A.pdf](http://funag.gov.br/index.php/pt-br/loja/download/1028-Questao_das_Drogas_nas_Relacoes_Internacionais_A.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2019

TEGEL, Simeon. Nationalisation: Uruguai's solution to its drug problem. **The Independent**, Londres, 22 jun. 2012. Disponível em: <<https://www.independent.co.uk/news/world/americas/nationalisation-uruguays-solution-to-its-drug-problem-7873537.html>>. Acesso em: 6 out. 2019.

TELLES, Ana Clara et al. 2019. #VidasNasFavelasImportam: juventude periférica, participação política e a construção de alternativas à guerra às drogas. **Journal of Illicit Economies and Development**, London: LSE Press, v. 1, p. 1-12, 2019. Disponível em: <<https://jied.lse.ac.uk/article/10.31389/jied.38/>>. Acesso em: 22 set. 2019

UNITED STATES DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION - DEA. Domestic Divisions, 2019. Disponível em: <<https://www.dea.gov/domestic-divisions>>. Acesso em: 14 set. 2019

\_\_\_\_\_. National drug threat assessment. 2018. Disponível em: <<https://www.dea.gov/sites/default/files/2018-11/DIR-032-18%202018%20NDTA%20final%20low%20resolution.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2019

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **Documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016**. Vienna, 2016. Disponível em: <<https://www.unodc.org/documents/postungass2016//outcome/V1603304-S.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Global overview of drug demand and supply**. Vienna, 2019a. Disponível em: <[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_2\\_DRUG\\_DEMAND.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_2_DRUG_DEMAND.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2019

\_\_\_\_\_. List of Pledges: for the period 01 january to 31 december 2017. May 2018a. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/donors/List\\_of\\_pledges.pdf](https://www.unodc.org/documents/donors/List_of_pledges.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Making the world safer: from crime, drugs and terrorism**. Vienna, 2007. Disponível em: <[https://www.unodc.org/pdf/unodc\\_brochure\\_2007.pdf](https://www.unodc.org/pdf/unodc_brochure_2007.pdf)>. Acesso em: 9 set, 2019

\_\_\_\_\_. Statistics and data. Drug data. 2019b. Disponível em: <<https://dataunodc.un.org/drugs>>. Acesso em: 13 set. 2019

\_\_\_\_\_. **United Nations Commission on Drugs and Crime**. 2019c. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/index.html>>. Acesso em: 9 set. 2019

\_\_\_\_\_. **World drug report 2018: maps and tables**. Vienna, 2018b. Disponível em: <<https://www.unodc.org/wdr2018/en/maps-and-graphs.html>>. Acesso em: 16 set. 2019

\_\_\_\_\_. **World drug report 2019: cannabis and hallucinogens**. Vienna, 2019d. Disponível em: <[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_5\\_CANNABIS\\_HALLUCINOGENS.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_5_CANNABIS_HALLUCINOGENS.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2019

\_\_\_\_\_. **World drug report 2019: executive summary**. Vienna, 2019e. Disponível em: <[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_1\\_EXECUTIVE\\_SUMMARY.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_1_EXECUTIVE_SUMMARY.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2019

\_\_\_\_\_. **World drug report 2019: global overview of drug demand and supply**. Vienna, 2019f. Disponível em:

<[https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19\\_Booklet\\_2\\_DRUG\\_DEMAND.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_2_DRUG_DEMAND.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA-USA. Domestic Council Drug Abuse Task Force. **White paper on drug abuse**. Washington, 1775. Disponível em: <<https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0067/1562951.pdf>>. Acesso em: 26 jul, 2019

\_\_\_\_\_. The Major List Presidential Determination, 2017. Disponível em: <<https://www.state.gov/the-majors-list-presidential-determination/>>. Acesso em: 14 set. 2019

\_\_\_\_\_. White House. National Security Decision Directive Number 221 - Narcotics and National Security. Washington, 1986. Disponível em: <<https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2019

\_\_\_\_\_. White House. Presidential Memorandum for the Secretary of State, 2018. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-secretary-state-12/>>. Acesso em: 14 set. 2019

WORLD HEALTH ORGANIZATION - WHO. **Cannabidiol (CBD): critical view report**. Genebra, 2018. Disponível em: <<https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/CannabidiolCriticalReview.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Glossário de términos de alcohol y drogas**. Madrid, 1994. Disponível em: <[https://www.who.int/substance\\_abuse/terminology/lexicon\\_alcohol\\_drugs\\_spanish.pdf?ua=1](https://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf?ua=1)>. Acesso em: 13 abr. 2019.

YOUNG, Oran R. **Regime dynamics: the rise and fall of international regimes**. In: KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. New York, 1986. p. 93-113.

YOUNG, James Harvey. **Pure food: securing the federal food and drugs act of 1906**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

YOUNGERS, Coletta A. El debate sobre drogas en América Latina. **Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana**, Quito, v. 13, p. 13-25, jun. 2013. Disponível em: <<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/issue/view/91/174>>. Acesso em: 29 set. 2019.

**APÊNDICE A – LEGISLAÇÕES ESTADUAIS ATUAIS SOBRE A CANNABIS NOS  
EUA (2019)**

(continua)

<b>Estado/legislação</b>	<b>Uso recreacional legalizado</b>	<b>Uso descriminalizado</b>	<b>Uso para fins médicos legalizado</b>
<b>Califórnia</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Texas</b>	Não	Não	Sim
<b>Florida</b>	Não	Não	Sim
<b>Havaí</b>	Não	Não	Sim
<b>Pensilvânia</b>	Não	Não	Sim
<b>Nova Jersey</b>	Não	Não	Sim
<b>Arizona</b>	Não	Não	Sim
<b>Massachusetts</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Carolina do Norte</b>	Não	Sim	Sim
<b>Geórgia</b>	Não	Não	Sim
<b>Virgínia</b>	Não	Não	Sim
<b>Michigan</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Ohio</b>	Não	Sim	Sim
<b>Colorado</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Illinois</b>	Não	Sim	Sim
<b>Nova York</b>	Não	Sim	Sim
<b>Alabama</b>	Não	Não	Sim
<b>Alasca</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Washington</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Minnesota</b>	Não	Sim	Sim
<b>Tennessee</b>	Não	Não	Sim
<b>Maryland</b>	Não	Sim	Sim
<b>Oregon</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Missouri</b>	Não	Sim	Sim

(conclusão)

<b>Estado/legislação</b>	<b>Uso recreacional legalizado</b>	<b>Uso descriminalizado</b>	<b>Uso para fins médicos legalizado</b>
<b>Indiana</b>	Não	Não	Sim
<b>Wisconsin</b>	Não	Não	Sim
<b>Carolina do Sul</b>	Não	Não	Sim
<b>Louisiana</b>	Não	Não	Sim
<b>Utah</b>	Não	Não	Sim
<b>Connecticut</b>	Não	Sim	Sim
<b>Maine</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Kentucky</b>	Não	Não	Sim
<b>Nevada</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Montana</b>	Não	Não	Sim
<b>Iowa</b>	Não	Não	Sim
<b>Novo México</b>	Não	Sim	Sim
<b>Oklahoma</b>	Não	Não	Sim
<b>Mississippi</b>	Não	Sim	Sim
<b>Kansas</b>	Não	Não	Sim
<b>Rhode Island</b>	Não	Sim	Sim
<b>Nebraska</b>	Não	Sim	Não
<b>Wyoming</b>	Não	Não	Sim
<b>Arkansas</b>	Não	Não	Sim
<b>Delaware</b>	Não	Sim	Sim
<b>Idaho</b>	Não	Não	Não
<b>Vermont</b>	Sim	Sim	Sim
<b>Dakota do Sul</b>	Não	Não	Não
<b>Nova Hampshire</b>	Não	Sim	Sim
<b>Dakota do Norte</b>	Não	Sim	Sim
<b>Virgíni Ocidental</b>	Não	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria com base em NORML Foundation (2019d)