

**MERCADO BRASILEIRO DE CANNABIS: O EQUÍVOCO DO
PROIBICIONISMO**

BRAZILIAN CANNABIS MARKET: THE MISTAKE OF PROHIBITIONISM

Alex BENEVIDES¹

Fundação Getúlio Vargas (FGV-Rio)

Resumo

O presente artigo expõe, através de breve pesquisa de cunho exploratório, a falha regulatória do modelo proibicionista adotado no Brasil para fazer frente à circulação da Cannabis. O estudo utiliza dados de relatórios nacionais e estrangeiros para demonstrar a solidez e o crescimento exponencial do mercado em tela, examina a visão doutrinária pertinente para criticar a aplicação pura do método denominado comando e controle e apresenta soluções alternativas encontradas no direito norte-americano. Por fim, conclui-se a resenha defendendo que a inércia do regulador brasileiro diante da necessidade de aprimoramento do sistema gera distorções inconvenientes na economia e na administração da justiça.

Palavras-Chave: CANNABIS; REGULAÇÃO; COMANDO E CONTROLE; PROIBICIONISMO.

Abstract

This article exposes, through brief exploratory research, the regulatory failure of the prohibitionist model adopted in Brazil to combat the circulation of Cannabis. The study uses data from national and foreign reports to demonstrate the solidity and exponential growth of the market in question, examines the relevant doctrinal vision to criticize the pure application of command and control and presents alternative solutions found in North American law. Finally, the review concludes by arguing that the inertia of the Brazilian regulator in the face of the need to improve the system generates inconvenient distortions in the economy and in the administration of justice.

Keywords: CANNABIS; REGULATION; COMMAND AND CONTROL; PROHIBITIONISM.

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Regulação da Fundação Getúlio Vargas; graduado em Direito pela UNIGRANRIO; e-mail: alexbene@outlook.com.br.

1 - INTRODUÇÃO

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal do Brasil (STF) iniciou o julgamento sobre a descriminalização do porte de maconha para consumo próprio. Apesar de não ter se encerrado, devido ao pedido de vista do Ministro André Mendonça, a sessão alcançou maioria dos votos para segregar, através da fixação da quantidade apreendida, o usuário do traficante². Algumas semanas depois, a Corte decidiu pela aplicação do regime inicial aberto para cumprimento de pena por “tráfico privilegiado”³.

Independentemente das raízes ideológicas que permeiam nossa filosofia, há de se reconhecer que este é um importante passo para repensar a política de guerra às drogas. Seja porque o Tribunal Constitucional, mesmo que em função do ativismo, tenha reconhecido uma nova dinâmica de aplicação da Lei 11.343/2006 - Lei de Drogas, não só suprindo uma lacuna deixada pelo regulador como também impondo um cenário de descriminalização. Seja para acompanhar as economias mais avançadas que, em outros cantos do globo, enfrentam a questão de outras formas.

² Notícia acessada em 20/10/2023 e disponível no Portal do STF, através do link: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512815&ori=1#:~:text=Na%20sess%C3%A3o%20desta%20quinta%2Dfeira,inconstitucionalidade%20%C3%A0s%20apreens%C3%B5es%20de%20maconha.>

³ O reconhecimento do tráfico privilegiado implica pequena quantidade de drogas, bons antecedentes e ausência de envolvimento com facção criminosa. Essa decisão resultou na edição da Súmula Vinculante: “É impositiva a fixação do regime aberto e a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos quando reconhecida a figura do tráfico privilegiado (art. 33, § 4º, da Lei 11.343/2006) e ausentes vetores negativos na primeira fase da dosimetria (art. 59 do CP), observados os requisitos do art. 33, § 2º, alínea c, e do art. 44, ambos do Código Penal”

Sempre que o assunto surge, diversas são as percepções observadas, dependendo do grupo social abrangido. Embora o tempo tenha reduzido o tabu sobre a discussão, as características culturais e jurídicas de cada local ainda exercem grande influência sobre a visão das pessoas acerca da Cannabis.

A Cannabis é uma erva angiospérmica, gênero do qual fazem parte as espécies Sativa (popularmente conhecida como “maconha”), Indica e Ruderalis. As espécies possuem suas próprias peculiaridades e inúmeras são as subespécies, havendo usos distintos para cada uma delas, que pode variar desde a recreação à terapia. Um exemplo nítido dessa ampla variedade é o cânhamo, planta de cannabis cultivada para uso industrial, da qual derivam compostos utilizados na fabricação de cerveja, sabão, óleo, cimento, carro, combustível, entre outros produtos.

Entretanto, no Brasil torna-se custoso aproveitar qualquer benesse fruto dessa planta, uma vez que estamos sob a égide da regulação por comando e controle, fundamentada em teorias proibicionistas.

Mas nem sempre foi assim. Os estudiosos do assunto vão mencionar quatro ciclos temporais que marcaram a trajetória da maconha no Brasil: o estímulo econômico, advindo da coroa portuguesa, ao cultivo e uso terapêutico até o início do século XX; as pesquisas “pseudocientíficas” movidas por ideais eugênicos e racistas no início do século XX; a criminalização internacional, marcada pela Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961; e o ciclo contemporâneo, pautado por

argumentos econômicos e medicinais, quando o processo de regulação e transformação da droga em *commodity* ganham força.⁴

Apesar de tudo, hoje, o comércio da Cannabis é ilegal no Brasil, seja para fins industriais, terapêuticos ou recreativos. Isso não significa, todavia, que o mercado não exista.

Com isso em mente, o legislador edita a Lei de Drogas garantindo um tratamento diferenciado para usuários e traficantes, sem, contudo, margear objetivamente essa distinção, papel recentemente assumido pelo STF. Até então, essa distinção ficava ao arbítrio dos policiais (VERÍSSIMO, 2010), agentes cuja vida é exposta no combate ao crime, ou seja, grandes são as probabilidades do desenvolvimento de tendências preconceituosas pela natureza da profissão.

Essas e outras questões não são novas e já foram muito discutidas em diversos artigos, livros, documentários e outras produções intelectuais. O propósito deste *paper* é expor a falha regulatória do método proibicionista adotado no Brasil, eis que além de não atingir sua principal razão de ser, ainda cria e alimenta situações que poderiam ser mitigadas se outra fosse a política.

Para construção do raciocínio, na primeira parte do desenvolvimento do artigo serão apresentados dados que corroboram a solidez e o crescimento exponencial do mercado de cannabis no Brasil e no Mundo, acompanhados das críticas pertinentes

⁴ FRAGA, Paulo; ROSA, Lilia; REZENDE, Daniela. De maconha a cannabis: entre política, história e moralidades. Juiz de Fora: Editora UFJF/Aldeia, 2023. Páginas 151 e 152.

ao modelo regulatório atual. E, em seguida, identificar-se-ão algumas alternativas regulatórias aplicadas em mais de vinte estados norte-americanos como soluções e complementos à regulação clássica. Ao final, conclui-se pela necessidade de aprimoramento do sistema vigente, demonstrando-se que as imperfeições alimentadas pela regulação atual podem ser mitigadas.

2 - A FALHA REGULATÓRIA DO MÉTODO PROIBICIONISTA

O modelo regulatório adotado no Brasil em resposta ao uso e comércio de Cannabis é aquele conhecido como comando e controle (doravante denominado C&C), segundo o qual a força da lei é utilizada para proibir determinadas condutas, demandar certas ações ou estabelecer condições para o funcionamento de algum setor.⁵ Na prática, considerando os quatro componentes principais da regulação⁶, o Estado, ente “regulador”, expede um “comando” determinando ao “alvo” que se abstenha de praticar determinadas condutas e estabelece um padrão de “consequências” para o descumprimento do programado. O respectivo comando e suas consequências estão positivados na Lei de Drogas, todavia décadas de experiência nos mostram que, além de não alcançar sua finalidade, a política

⁵ BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Introduction & Fundamentals. In: Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice. 2a ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, Página 106.

⁶ COGLIANESE, Cary. Regulation’s Four Core Components. The Regulatory Review, Sep 17, 2012. Disponível em: <https://www.theregreview.org/2012/09/17/regulations-four-core-components/>. Consultado: 21/12/2023

proibicionista gera distorções inconvenientes que alimentam as falhas de mercado, conforme será demonstrado.

2.1 - O mercado implacável

O método proibicionista, no que tange ao mercado em tela, divide-se em duas principais metas: gerar mudanças negativas sobre a curva de demanda e positivas sobre a curva de oferta.⁷ Isto ocorreria, em tese, pois submeter um mercado à ilegalidade faz com que os atores envolvidos incorram em custos reduzindo a oferta e aumentando os preços. Pressupõe-se que o intuito do legislador era reduzir o consumo da substância, contudo a tática tem se revelado ineficaz.

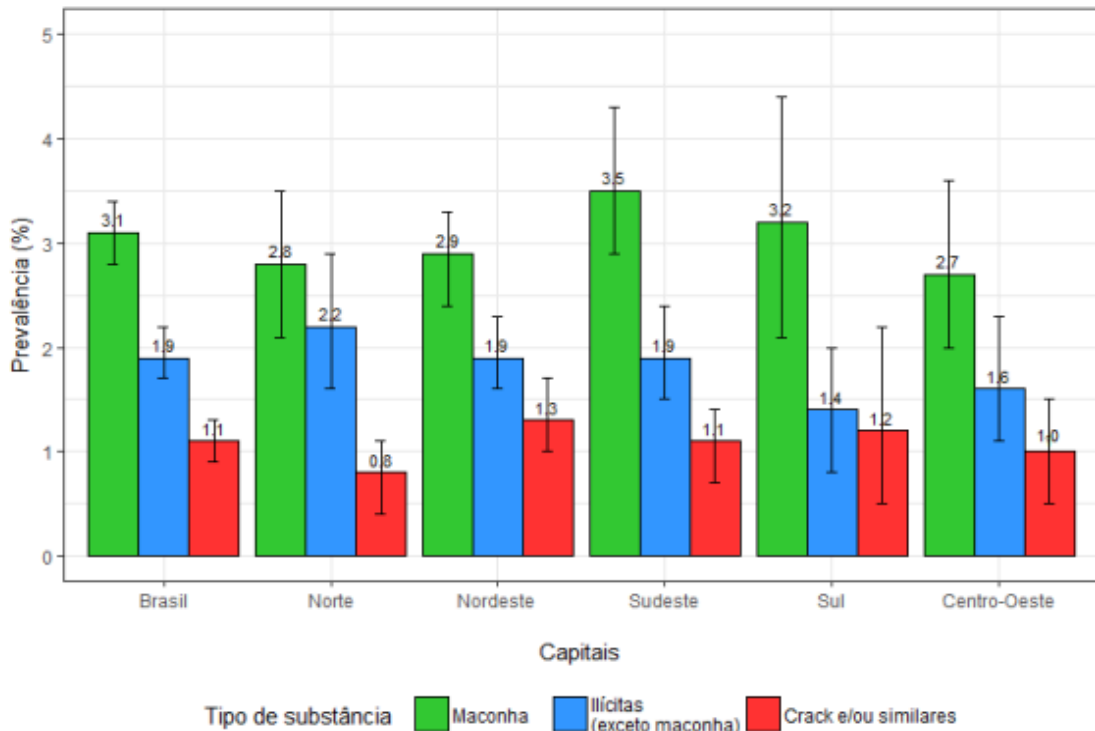
De acordo com os achados do *III Levantamento Nacional Sobre o Uso de Drogas Pela População Brasileira - LNUD*⁸, a prevalência da maconha é “moderadamente elevada na população geral”, sendo “superior à de uso do conjunto das demais drogas ilícitas nas capitais de todas as regiões do país”.

Figura 1 - Prevalência de consumidores de 12 a 65 anos de substâncias ilícitas nas capitais brasileiras, por tipo de substância, segundo as macrorregiões - Brasil, 2015⁹

⁷ MIRON, Jeffrey A., ZWIEBEL, Jeffrey. “Alcohol Consumption During Prohibition.” *The American Economic Review*, vol. 81, no. 2, 1991, pp. 242-47. JSTOR, Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2006862>. Consultado em: 22/12/2023.

⁸ Relatório de pesquisa elaborado pela Fundação Oswaldo Cruz (Org.). *III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ICICT, 2017. 528 p. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/34614>. Consultado em: 22/12/2023.

⁹ Para consultar relatório completo, ver nota 5.

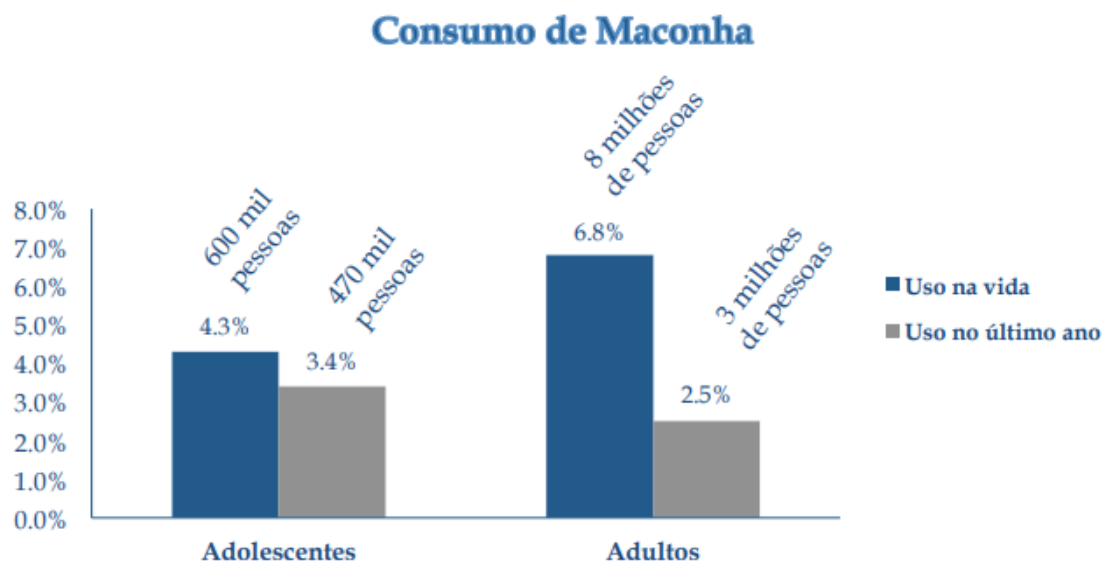


Esses dados de 2015 revelam um crescimento se comparado aos números apresentados pelo *II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas - LENAD*¹⁰ - em 2012 (confira Figura 2 abaixo). Também é possível observar o aumento de 1 ponto percentual entre 2006 e 2012, segundo amostra do relatório supramencionado que compara dados com a versão anterior da pesquisa.¹¹

¹⁰ Relatório conduzido pela Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP, através do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas do Álcool e Outras Drogas. *II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD) – 2012*. Ronaldo Laranjeira (Supervisão) [et al.], São Paulo: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas de Álcool e Outras Drogas (INPAD), UNIFESP. 2014. Disponível em: <https://inpad.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Lenad-II-Relat%C3%B3rio.pdf>. Consultado em: 22/12/2023.

¹¹ Amostra disponível em: <https://febract.org.br/portal/wp-content/uploads/2020/04/LENAD-II-Maconha.pdf>. Consultado em: 22/12/2023.

Figura 2 - Consumo na vida e no último ano de maconha entre adultos e adolescentes, 2012.



As estatísticas supramencionadas estão em consonância com os achados do World Drug Report 2023¹², que apontam como tendência o aumento no número de consumidores.

Logo, o mercado existe e vai continuar existindo, razão pela qual a cultura proibicionista tem se demonstrado ineficaz em seu principal propósito.

Conforme a comunidade científica amplia o conhecimento sobre os benefícios do uso da planta em diversas áreas, a procura pela cannabis cresce. Esse aumento na demanda torna mais custoso o processo de *enforcement*, dificultando a execução do controle sobre o cumprimento do comando normativo e alimentando a discórdia

¹² Relatório disponível para consulta no sítio eletrônico do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html>. Consultado em: 22/12/2023.

entre o aplicador da norma e parte da população. Essa dificuldade está diretamente conectada ao sistema C&C, tendo em vista que a regra utilizada nesse sistema, usualmente, tem efeitos de aplicação incertos, falhando em controlar condutas que deveriam ser controladas e constringendo atividades que não deveriam ser restritas.¹³

Reconhecido esse ponto, questiona-se: quais são as consequências da criminalização do comércio da cannabis?

2.2 - Pior do que está, não fica

A principal externalidade negativa gerada é o aumento da violência, fator que cresce exponencialmente à medida que os players, ora traficantes e usuários, sentem a necessidade de esquivar-se da justiça.¹⁴ Isso, contraditoriamente, é uma das maiores causas da violência do setor, tendo em vista que os confrontos armados com a polícia ocasionam não só as mortes dos confrontantes, como também de terceiros que nada tem a ver com a esfera. Estudos apontam que o plantio da cannabis não mostra números expressivos de violência, enquanto seu comércio informal, no meio urbano, apresenta altos índices de outros crimes associados, como o homicídio e o aliciamento de menores.¹⁵ Isso mostra que a existência da planta por si, não é a causa da violência, e, sim, a sua transformação em mercadoria ilegal. Como estamos falando

¹³ BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Op. cit., p. 110.

¹⁴ NASCIMENTO, Philippe. Uma Análise Econômica do Modelo Proibicionista de Regulação das Drogas. Trabalho de Conclusão de Curso, orientadora: Michele Romanello - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Florianópolis, 2022. 42p.

¹⁵ SILVA, F. J. D. Narcotráfico e homicídios no meio rural: um estudo apenas introdutório. In: RIBEIRO, A. M. M., IULIAELI, J. A. S. (Orgs.). Narcotráfico e Violência no Campo. 1. ed. Rio de Janeiro: Koinonia e DP &A, 2000.

sobre um mercado ilegal, isso significa dizer que não há proteção legal aos fornecedores, tampouco aos consumidores. Apesar disso, a demanda pelo produto, seja para fins recreativos ou terapêuticos, continua a crescer. Logo, o mercado informal precisa criar aparatos para se manter e se desenvolver, recorrendo ao uso da violência para, por exemplo, disputar territórios. Além da disputa territorial, associa-se a violência também à expansão de lucros do fornecedor, uma vez que os custos para esquivar-se da justiça são altos.

Em um mercado formal, submetido à legislação concorrencial, haveria leis regulando a competição e impedindo a cartelização, o que, naturalmente, não ocorre em um mercado ilegal. A alta dos preços e o lucro exacerbado que derivam da existência dos cartéis favorece a corrupção dos agentes da lei, uma vez que o traficante dispõe de uma margem econômica maior para propor o aviltamento da justiça.¹⁶ Ressalta-se que, temendo por suas vidas e conhecendo os riscos, os agentes, policiais e bandidos, mesmo que de forma não admirável, tendem a barganhar para evitar a luta. A aproximação entre o operador da lei e o seu alvo, associada à técnica C&C, cria o risco da captura¹⁷, aqui considerada análoga à corrupção, cujos efeitos podem abarcar diversos escalões da justiça, como policiais, juízes e políticos.

O fornecedor de cannabis acaba por alocar os recursos no combate ao Estado, em vez de empregá-los na melhoria do produto ou na capacitação técnica dos

¹⁶ BOETTKE, Peter; COYNE, Christopher; HALL, Abigail. Keep off the grass: The economics of prohibition and US drug policy. *Oregon Law Review*, v. 91, p. 1069, 2013.

¹⁷ BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Op. cit.*, p. 107.

agentes.¹⁸ Mas a ineficiência alocativa também está presente no lado da justiça, dado que ao definir o orçamento, as autoridades alocam recursos em atividades de repressão ao mercado da droga fazendo com que menos tempo e capital sejam dedicados a crimes que causam maiores danos à sociedade. Para ilustrar o ponto, cite-se a política proibicionista conhecida como Lei Seca nos Estados Unidos que, em seu primeiro ano, gerou um aumento de 11,4% nas despesas orçamentárias com um consequente crescimento de 41% nas prisões por embriaguez e desordem, 82% em prisões por condução embriagada, enquanto crimes com vítimas como roubos e homicídios registraram apenas 9% e 13% respectivamente.¹⁹ No Brasil: 28% da população carcerária é condenada ou está sendo processada por crimes relacionados à Lei de Drogas, sendo que 67,7% dos presos por porte de cannabis foram flagrados com menos de 100 gramas, enquanto 14% deles com menos de 10 gramas; 62,17% desses presos exerciam atividade remunerada, 94,3% não integravam organizações criminosas e 97% não estava armado na ocasião do flagrante.²⁰ Os dados levantam três considerações.

Em primeiro lugar, ao prender usuários e microtraficantes, na maior parte dos casos jovens de 18 a 29 anos, junto com homicidas, assaltantes e torturadores, cria-se

¹⁸ SKAPERDAS, Stergios. The political economy of organized crime: providing protection when the state does not. *Economics of governance*, v. 2, n. 3, p. 173-202, 2001.

¹⁹ THORNTON, Mark. Alcohol Prohibition was a Failure. CATO Institute - Policy Analysis, 1991. Página 6.

²⁰ Dados do Departamento de Inquéritos Policiais e Corregedoria da Polícia Judiciária e do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP). Fonte: <https://lp.soudapaz.org/onde-mora-a-impunidade23>

uma verdadeira janela de oportunidade para o mal. A convivência com criminosos de delitos mais pesados, o isolamento do resto da sociedade e as condições precárias expõe esses *players* ao arbítrio das “universidades do crime”, como batizam os especialistas. Em um segundo momento, considera-se que o tempo dedicado “nadando contra a maré” do mercado de cannabis impede que o agente da lei opere na sociedade com eficácia. Vide, por exemplo, que 65% dos homicídios no Brasil não são solucionados e apenas 11% da população carcerária está lá por que atentou contra a vida de outrem, ou seja, crimes que produzem maior comoção social não encontram a justiça. O que nos leva ao terceiro ponto, o orçamento limitado. As estatísticas apresentadas no parágrafo anterior são bem claras: dotamos uma parte significativa do orçamento a um combate ineficiente, o que aumenta os custos, não só do sistema penitenciário, como dos órgãos persecutórios, além de contribuir para o afogamento dos tribunais. Esse dinheiro faz falta em outras áreas mais sensíveis, como a saúde e a educação, bem como na especialização dos agentes para lidar com crimes mais danosos. A conjuntura atual impõe gastos excessivos para o Estado, custeados universalmente pelos contribuintes, o que poderia ser mitigado ao transformar a cannabis em uma commodity, possibilitando à administração trabalhar com alíquotas sobre a circulação da mercadoria e sobre o serviço fornecido por espaços personalizados, o que já ocorre em economias mais avançadas.

A exposição do consumidor ao comércio ilícito também retira deste o direito à informação, pois não há regulamentação exigindo da firma, por exemplo, a transparência através de rótulos ou campanhas informativas. Assim, perpetua-se a

disparidade de conhecimento entre o vendedor e o comprador, expondo o último ao ensejo de adquirir produtos que não adquiriria se outro fosse o caso, o que leva à seleção adversa, permitindo que diferentes categorias sejam vendidas pelo mesmo valor e incentivando o fornecedor a oferecer produtos de baixa qualidade.

Outro aspecto relevante do comércio ilegal é a deturpação da substância vendida. O fornecedor tende a misturar as drogas, não só para reduzir os custos e render a produção, como também para adulterar o conteúdo adicionando substâncias aditivas e estimular a dependência química nos seus clientes, como relatam Miron e Swiebel em seu estudo sobre a Lei Seca Norte-Americana. Porém, nesse mercado informal, o consumidor não tem a quem recorrer, uma vez que registrar uma reclamação seria a confissão de um crime, além do estigma social negativo sobre o uso recreativo.

Portanto, além de não cumprir com sua principal finalidade, a política de comando e controle utilizada no Brasil para reduzir o consumo da droga cria e alimenta inconveniências em um mercado robusto e mal regulado. Em um cenário ideal, a proibição da circulação da cannabis não geraria externalidades piores do que aquela que objetiva combater, todavia, conforme acima demonstrado, esse não é o caso.

3 - EXISTEM ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS AO MODELO PROIBICIONISTA?

Até aqui focou-se em apresentar ao leitor o problema regulatório existente e a latente necessidade de alterar a estratégia regulatória, contudo é preciso ter em mente que a regulação clássica lida com problemas genuínos de um mercado não regulado e não pode ser abandonada sem que se considere as alternativas.²¹

Dessa forma, nesta parte da pesquisa far-se-á uma breve exposição de um ordenamento jurídico estrangeiro com dois propósitos. Primeiramente, a observação do direito exógeno é uma forma de melhor compreender as opções para o direito nacional. Além disso, visa-se também iluminar o ponto aqui defendido no sentido de transmitir ao leitor a ideia de que, em que pese a existência da falha regulatória no que tange à circulação da cannabis, existem alternativas consideráveis que melhor abordam os problemas desse mercado.

Apesar do remoto ciclo de estímulo econômico ao cultivo de cânhamo pela Coroa Portuguesa nos séculos XVIII e XIX, entende-se que a comparação não é válida, tendo em vista que o acesso à informação da época era muito mais limitado e a cultura era outra, isto é, anterior ao processo mundial de criminalização.²² Portanto, optou-se por utilizar como objeto a abordagem norte-americana que se assemelha ao

²¹ BREYER, Stephen G. Regulation and its reform. Cambridge: Harvard University Press. 1982, pág. 156.

²² Ver ciclos de atenção à cannabis em nota 4 na introdução.

Brasil em dois aspectos: sistema e forma de governo. Isto, pois o processo regulatório, apesar de suas peculiaridades regionais, pode ser melhor analisado e compreendido.

Em adição ao fato de serem governos contemporâneos, os Estados Unidos apresentam o modelo de república presidencialista acompanhado de um poder legislativo bicameral, semelhante ao Brasil. Partimos, portanto, da hipótese que a comparação do processo regulatório possui uma proximidade especial que melhor ilustra a abordagem do problema. E é por isso que optou-se por não direcionar o foco da pesquisa para outros países que regulam o mercado de cannabis através de outros métodos que não o proibicionismo, como a Holanda, a Espanha, a África do Sul, o Canadá, entre outros.

É, contudo, importante manter em mente que economias mais avançadas tendem a ser um exemplo para os países em desenvolvimento e, hoje, diversos países aproveitam melhor esse mercado do que o nosso. Nesse contexto, parafraseamos a diretora-executiva da empresa HempMeds, Caroline Heinz, para mencionar que o Brasil segue fazendo o que faz de melhor: investir no atraso.²³

3.1 - O exemplo do Tio Sam

²³ Caroline Heinz é CEO da primeira empresa a conseguir autorização da ANVISA para comercializar legalmente produtos terapêuticos derivados da cannabis no Brasil, em 2014. Em sua fala, ela se refere ao frequente adiamento do poder público em abordar a lacuna regulatória existente. Entrevista disponível em: <https://neofeed.com.br/blog/home/cannabis-como-a-burocracia-impede-o-surgimento-de-um-mercado-bilionario-no-brasil/>. Consultado em: 24/12/2023.

A evolução do processo regulatório nos Estados Unidos (EUA) é marcada por oscilações, que perpassam a declaração de guerra às drogas do presidente Richard Nixon em 1971 e momentos de desregulação total em determinados estados resultados de movimentos populares. Em 1972, a comissão nacional intitulada *Marijuana and Drug Abuse* entregou ao Congresso e à opinião pública um relatório contendo estudos que recomendavam por unanimidade a descriminalização do uso pessoal da cannabis. Todavia, o presidente Nixon, ignorando completamente o relatório, rejeitou as recomendações. Ainda assim, nos anos subsequentes mais de dez estados aprovaram a descriminalização.²⁴

Obviamente, o caso não é tão simples. A desregulação de um entorpecente, assim como o álcool e o tabaco, culmina em brechas que afetam diversos setores da sociedade. Naturalmente, movimentos contrários surgem para equilibrar essa balança, como o *National Families in Action*.²⁵

Nas décadas seguintes, conforme a proliferação dos estudos sobre os múltiplos usos da planta, diversos estados regulamentaram o uso terapêutico.²⁶ Alguns estados optaram por manter a descriminalização, enquanto outros aderiram a essa opção com

²⁴ DRUG POLICY ALLIANCE . A brief history of the drug war. New York, abr. 2014. Disponível em: <<http://www.drugpolicy.org/issues/brief-history-drug-war>>. Consultado em: 24/12/2023.

²⁵ DAVIS, Joshua Clark. The business of getting high: head shops, countercultural capitalism, and the marijuana legalization movement. *The sixties*, New York, v. 8, n. 1, 26 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17541328.2015.1058480>>. Consultado em: 24/12/2023.

²⁶ WINTER, Paul. A brief history of Marijuana legalization. *Marijuana*, New York, 22 jul.2016. Disponível em: <<https://www.marijuana.com/news/2016/07/a-brief-history-ofmarijuana-legalization/>>. Consultado em: 24/12/2023.

o passar do tempo. Já no século XXI, dados mostram que nesses estados os gastos com os setores judiciário e penitenciário relacionados ao consumo de cannabis foram drasticamente reduzidos.²⁷

Nos EUA, as decisões relacionadas ao assunto são descentralizadas, isto pois, a 10ª emenda da Constituição do país garante que os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição nem proibidos por ela aos estados, são reservados aos Estados ou ao povo.²⁸ Isto justifica as múltiplas abordagens regulatórias existentes nos EUA. Embora o ato federal de controle²⁹ das substâncias que proíbe a circulação da maconha continue em vigor, o governo federal anunciou em 2013 que não interferiria na autonomia estadual para regulação do setor, mas monitoraria com base em oito critérios: proibição de venda a menores; prevenção da receita da venda à organizações criminosas e cartéis; proibição da difusão entre estados; prevenção da venda da cannabis como pretexto para comércio de outras drogas ilícitas; proibição do uso de violência e armas de fogo na distribuição e cultivo da planta; proibição de dirigir sob o efeito da cannabis; proibição do cultivo de cannabis em terras públicas; e proibição da posse e uso de cannabis em territórios de propriedade federal.³⁰

²⁷ Documento So Far, So Good disponível por Drug Policy Alliance em: <https://idpc.net/publications/2016/10/so-far-so-good>. Consultado em: 24/12/2023.

²⁸ Tenth Amendment: “The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.” Disponível em: <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-10/>. Consultado em: 24/12/2023.

²⁹ “Controlled Substances Act”, aprovado pelo presidente Nixon em 1970 durante o 91º Congresso dos Estados Unidos Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Acts

³⁰ COLE, J. M. Memorandum for all United States Attorneys: guidance regarding Marijuana enforcement. Washington: Department of Justice, novembro, 2013. Páginas 1 e 2. Disponível em: <https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>. Consultado em: 24/12/2023.

Os critérios supramencionados nos mostram como é possível utilizar meios distintos da regulação clássica, embasada por teorias proibicionistas que falham em abranger o quadro todo. Isto, pois diferente da vagueza usual do sistema C&C, tais critérios buscam preencher as lacunas reconhecidas pelo regulador. São, portanto, comandos para posterior monitoramento, coadunados com as especificidades inerentes à complexidade do setor regulado. Observe-se que, ao estabelecer a proibição de venda a menores e do uso de armas de fogo, o agente regulador reconhece a existência do mercado e a maior facilidade do *enforcement* quando retira-o da informalidade. Ao permitir que empresas comercializem legalmente a cannabis, o Estado passa a ter maior controle sobre a receita do produto, dificultando o estabelecimento de organizações criminosas no setor.

Para entender melhor a dinâmica norte-americana, foram pesquisadas as regulações de 25 Estados³¹, sendo 16 delas provenientes de iniciativa do eleitorado e 9 de processos legislativos sob o crivo da representação popular. As regulações estudadas datam do período de 2012 a 2022, sendo Colorado e Washington os pioneiros. Um fator congruente foi a restrição de vendas que observou a idade mínima de 21 anos em todos os entes. 12 estados limitam o consumidor à posse de 28,5 gramas, enquanto os outros variam a limitação, alcançando o patamar de até 228 gramas permitidos em casa em Oregon. 24 estados permitem o cultivo doméstico, cujos limites variam em pequenas quantidades, sendo que no Missouri e em Northern

³¹ Alaska, Arizona, California, Colorado, Connecticut, District of Columbia, Guam, Illinois, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nevada, New Jersey, New Mexico, New York, Northern Mariana Islands, Oregon, Rhode Island, South Dakota, Vermont, Virginia e Washington.

Mariana Islands exige-se um registro prévio. Apenas em New Jersey, o plantio doméstico é proibido por lei. A maioria dos estados permite o compartilhamento da planta entre pessoas físicas, enquanto praticamente todos limitam a quantidade de compras no varejo. Com exceção do District of Columbia, os demais estados exigem licença para produção e comércio da planta, enquanto Michigan delega a competência para limitar a distribuição aos municípios. Quanto à propaganda, a regulação varia de estado para estado, sendo certo afirmar que a maioria exige que haja evidência que o público é maior de 21 anos e que o anúncio não gere efeitos negativos sobre o consumo. Alguns entes, como New Jersey, permitem a propaganda relacionada à cannabis apenas entre determinados horários. Em 22 estados é proibido o consumo em locais públicos ou onde fumar tabaco for proibido. Os entes vão divergir ainda quanto à regulação da quantidade de concentração de THC³² em alimentos e outros produtos, bem como quanto a possibilidade de consumo no local de venda.

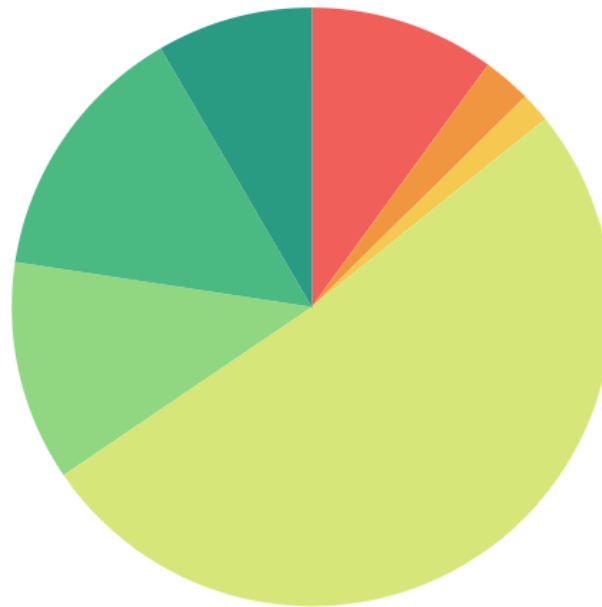
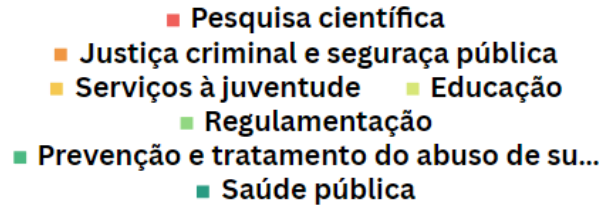
No que tange à tributação, 23 dos estados pesquisados tributam a venda da cannabis, enquanto em Maryland carece de regulação tributária e em Columbia não é permitida a venda, apenas o cultivo doméstico. Fato interessante é que em Oregon utilizou-se uma tática de progressividade temporal, não aplicando o imposto nos primeiros meses. Conjuga-se aqui o entendimento de que essa tática intenciona aumentar a curva da demanda para captar o público, no sentido de que este não mais

³² O Tetrahydrocannabinol é a substância psicoativa encontrada majoritariamente na Cannabis Sativa, responsável pelas modificações da atividade cerebral.

procure o produto através de vendedores ilegais. Mas não somente isso, a tributação aqui compreendida pode ser utilizada como financiadora de políticas públicas, como ocorre no Colorado (observe a figura 3 abaixo), onde o governo investe a arrecadação dos impostos sobre o comércio de cannabis em: Educação (51,3%); Prevenção e tratamento do abuso de substâncias psicoativas (14,2%); Regulamentação (11,9%); Pesquisa científica (10%); Saúde pública (8,4%); Justiça criminal e segurança pública (2,6%); e Serviços à juventude (1,6%).

Figura 3 - Investimentos do governo do Estado do Colorado com a arrecadação de impostos da cannabis para fins medicinais e recreativos³³

³³ Gráfico de elaboração própria utilizando dados levantados pela pesquisa: REIS, Eline Matos. A trajetória legal da cannabis na Espanha, no Uruguai e nos Estados Unidos: uma análise da regulamentação da maconha à luz da corrente ecossocialista. Dissertação (Mestrado em Economia), Orientador: Prof. Dr. Daniel Lemos Jeziorny – Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, 2017.



Finalmente, observou-se ainda que 16 dos 25 estados estabeleceram uma autoridade reguladora própria para o setor, o que é compreensível devido à expertise necessária ao processo regulatório do mercado em tela. Nos demais estados, essa autoridade varia entre Departamentos da Agricultura, de Bebidas Alcoólicas e Conselhos de Equidade Social.

A experiência norte-americana nos mostra que é possível dispensar um tratamento diferenciado ao setor, distinto da regulação proibicionista pura e simplesmente. Pode-se dizer que é uma solução moderna, cujos efeitos práticos ainda são difíceis de serem mensurados devido à recência da política adotada. Contudo,

essa postura do regulador norte-americano fez reduzir crimes associados, como roubos e homicídios, segundo estudo publicado no *The Economic Journal*.³⁴

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, chega-se à conclusão de que o mercado de cannabis é sólido e cresce exponencialmente, contudo existem falhas que podem ser corrigidas ou mitigadas. A adoção do modelo regulatório proibicionista não alcança essas falhas, em vez disso transfere e dissemina o problema entre a saúde pública e a segurança pública, gerando distorções significativas na sociedade.

Existem diversas nações que apresentam modelos regulatórios distintos do nosso, cada uma delas lidando com a questão conforme as peculiaridades locais demandam. Não pode o regulador brasileiro importar um modelo sem realizar estudos sistemáticos do impacto comportamental e econômico que as novas políticas causariam. Deve, porém, utilizar como subsídio para a discussão os exemplos exógenos, especialmente aqueles cujo sistema regulatório possua semelhanças. No Brasil, a competência para legislar sobre o assunto é federal, mas tendo em vista que essa regra não é imutável e considerando a desigualdade econômica e cultural em um país grande com regiões tão diversificadas, parece mais apropriado a delegação de

³⁴ GAVRILOVA, E.; KAMADA, T.; ZOUTMAN, F. Is Legal Pot Crippling Mexican Drug Trafficking Organisations? The Effect of Medical Marijuana Laws on US Crime. *Econ J* (2017). <https://doi.org/10.1111/eoj.12521>

competência para os governos locais adaptarem a melhor forma de lidar com as questões relacionadas ao mercado de cannabis, como fizeram os EUA.

Esta pequena pesquisa não tem a pretensão ousada de esgotar o tema, oportunidade que pode ser melhor aproveitada em uma coletânea mais completa, onde podem ser melhor analisados os sistemas estrangeiros, as políticas de aproveitamento de mercado, responsabilização dos envolvidos, entre outros assuntos pertinentes.

Opta-se, pois, por apresentar ao leitor que é possível e extremamente necessário aprimorar o modelo atual, solucionando ou mitigando as falhas do mercado que jaz mal regulado. Afinal, o Guardião Constitucional, cujas decisões emanam orientações para tribunais de todo o país, está a um passo de decidir descriminalizar o porte de pequenas quantidades de cannabis para uso próprio. Se o Estado permite o uso, mas impede o empresário de produzir e distribuir a substância, onde o usuário vai realizar suas compras?

REFERÊNCIAS

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Introduction & Fundamentals. In: Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice. 2a ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BOETTKE, Peter; COYNE, Christopher; HALL, Abigail. Keep off the grass: The economics of prohibition and US drug policy. Oregon Law Review, v. 91, p. 1069, 2013.

BREYER, Stephen G. Regulation and its reform. Cambridge: Harvard University Press. 1982, pág. 156-188.

COGLIANESE, Cary. Regulation's Four Core Components. The Regulatory Review, Sep 17, 2012. Disponível em: <https://www.theregreview.org/2012/09/17/regulations-four-core-components/>

COLE, J. M. Memorandum for all United States Attorneys: guidance regarding Marijuana enforcement. Washington: Department of Justice, novembro, 2013. Páginas 1 e 2. Disponível em: <<https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>>.

DAVIS, Joshua Clark. The business of getting high: head shops, countercultural capitalism, and the marijuana legalization movement. The sixties, New York, v. 8, n. 1, 26 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17541328.2015.1058480>>.

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. World Drug Report. UNODC, 2023. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html>

FRAGA, Paulo; ROSA, Lilia; REZENDE, Daniela. De maconha a cannabis: entre política, história e moralidades. Juiz de Fora: Editora UFJF/Aldeia, 2023.

GAVRILOVA, E.; KAMADA, T.; ZOUTMAN, F. Is Legal Pot Crippling Mexican Drug Trafficking Organisations? The Effect of Medical Marijuana Laws on US Crime. Econ J (2017). <https://doi.org/10.1111/eoj.12521>

GERBER; Konstantin; CHAIBEN, Mauro Machado. A competência legislativa plena dos estados no cultivo da cannabis medicinal. CONJUR, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-03/opiniao-competencia-legislativa-estados-cultivo-cannabis/>

KEOHANE, Nathaniel. REVESZ, Richard. STAVINS, Robert. The choice of regulatory instruments in environmental policy. In: Harvard Environmental Law Review, vol. 22, 1998.

KOLIEB, J. When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond. Monash University Law Review, p. 136-162, 2015.

MIRANDA, Flávio Henrique Furtado de. Legalização e Regulamentação da Maconha: Um breve estudo da importância desse debate para o Brasil. Senado Federal: Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília, 2015.

MIRON, Jeffrey A., ZWIEBEL, Jeffrey. “Alcohol Consumption During Prohibition.” The American Economic Review, vol. 81, no. 2, 1991, pp. 242–47. JSTOR, Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2006862>.

NASCIMENTO, Philippe. Uma Análise Econômica do Modelo Proibicionista de Regulação das Drogas. Trabalho de Conclusão de Curso, orientadora: Michele Romanello - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Florianópolis, 2022. 42p.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. O AVANÇO INTERNACIONAL DA REGULAÇÃO DA CANNABIS E O INJUSTIFICÁVEL ATRASO BRASILEIRO. BOLETIM IBCCRIM - ANO 31 - N.º 369 - AGOSTO DE 2023 - ISSN 1676-3661

RIVAS, Caio. Cientistas afirmam que maconha não é "porta de entrada" para outras drogas. Acesso em: 10/10/2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/cientistas-afirmam-que-maconha-nao-e-porta-de-entrada-para-outras-drogas/378415269>

SANTOS, Marina Jacob Lopes da Silva; VASCONCELOS, Beto. Breve histórico da recente regulamentação da Cannabis para fins medicinais e científicos no Brasil. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/6/871B2BA84D0C8B_Brevehistoricodarecenteregulam.pdf

SILVA, F. J. D. Narcotráfico e homicídios no meio rural: um estudo apenas introdutório. In: RIBEIRO, A. M. M., IULIAELI, J. A. S. (Orgs.). Narcotráfico e Violência no Campo. 1. ed. Rio de Janeiro: Koinonia e DP &A, 2000.

SINCLAIR, Darren. Self-Regulation versus Command and Control - Beyond False Dichotomies, Law & Pol'y, 529, 1997.

SKAPERDAS, Stergios. The political economy of organized crime: providing protection when the state does not. Economics of governance, v. 2, n. 3, p. 173–202, 2001.

THORNTON, Mark. Alcohol Prohibition was a Failure. CATO Institute - Policy Analysis, 1991.

WILSON, Molly J. Walker. A Behavioral Critique of Command-and-Control Environmental Regulation, Fordham Envtl. L., Rev. 223, 2005.

WINTER, Paul. A brief history of Marijuana legalization. Marijuana, New York, 22 jul. 2016. Disponível em:
<<https://www.marijuana.com/news/2016/07/a-brief-history-ofmarijuana-legalization/>>.