

BRUNA SALGADO CHAVES

**POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS NA AMÉRICA  
LATINA: ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS  
ADOTADAS NA COLÔMBIA, URUGUAI E BRASIL**

Ribeirão Preto, SP

2015



**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO**

**BRUNA SALGADO CHAVES**

**POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS NA AMÉRICA LATINA:  
ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS ADOTADAS NA  
COLÔMBIA, URUGUAI E BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Faculdade de Direito de  
Ribeirão Preto da Universidade de São  
Paulo como requisito parcial para  
obtenção de título de bacharel em  
Direito.

Ribeirão Preto, SP

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Chaves, Bruna Salgado

A política criminal de drogas na América Latina: análise comparativa das políticas adotadas na Colômbia, Uruguai e Brasil. Ribeirão Preto, 2014.

89 p. ; 30 cm

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP.

Orientador: Saad-Diniz, Eduardo.

1. Drogas 1. 2. Política criminal 2. 3. Colômbia 3. 4. Uruguai 4. 5. Política de drogas brasileira 5. 6. Controle social.

Nome: Bruna Salgado Chaves. A política criminal de drogas na América Latina: Análise comparativa das políticas adotadas na Colômbia, Uruguai e Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr.(a) \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof.(a) Dr.(a) \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Mestre: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Ribeirão Preto, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.



## RESUMO

A política criminal de drogas adotada no Brasil, em suas expressões repressivas e opções quanto à seletividade de substâncias restritas, remonta às origens do proibicionismo e aos esforços empreendidos, reconhecidamente pelos Estados Unidos (EUA), à expansão de tal política. Analisa-se, assim, as manifestações de tal ingerência norte-americana em países latino-americanos que, pela regionalidade, apresentam aspectos econômicos e sociais semelhantes aos brasileiros e que, entretanto, adotam mecanismos de enfrentamento do consumo problemático e de tráfico de drogas dicotômicos. A análise descritiva das políticas criminais e manifestações do tratamento legislativo dado às drogas, na Colômbia e no Uruguai, visam à compreensão do cenário brasileiro e, ainda, à definição de suas tendências e possibilidades de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** drogas, política criminal, Colômbia, Uruguai, política de drogas brasileira, controle social.



## ABSTRACT

The criminal drug policy adopted in Brazil in its repressive expressions and the selectivity of restricted substances dates back to the origins of the prohibition and efforts made especially by the United States (US) for the expansion of such policy. The paper analyzes these manifestations of such US interference in Latin American countries, the regionality that presents similar economic and social aspects to Brazilian's and that, however adopted dichotomous mechanisms of drug abuse problem and illicit traffic. The descriptive analyses the criminal and political manifestations of the legislative and political mechanisms on drugs, in Colombia and in Uruguay, about to understand the Brazilian political situation and, further, establish it's trends and possibilities of development

**Key words:** drugs, criminal politics, Colombia, Uruguai, brazilian drug policy, social control.



## AGRADECIMENTO

Destilar a participação de cada um que me contribuiu, construiu e fortaleceu no desenvolvimento desse trabalho é tarefa árdua e carrega todo o significado desse período. Cada palavra de apoio, cada discussão e cada presença tecem as pesquisas e reflexões que preenchem essas páginas.

Começo por agradecer a Deus, meu fundamento, por todo o processo construtivo desse trabalho, especialmente pelas suas dificuldades, que me proporcionaram experiências únicas de autoconhecimento e reflexão.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Eduardo Saad-Diniz, agradeço por toda a paciência, pela presença dedicada e atenciosa, e por cada crítica e incentivo que determinaram minha formação.

À família que escolhi em Ribeirão Preto, agradeço pela eternidade de cada momento, por significar cada sorriso e pelo crescimento em cada dificuldade. Mais que a formação acadêmica, a amizade de Bárbara, Beatriz, Priscila e Marina é o presente que se eterniza para além da graduação.

Aos meus colegas de estágio e às companheiras de handebol, agradeço pela colaboração, apoio e pela compreensão de minhas ausências.

Às gratas surpresas que a construção desse trabalho me reservou, atribuo suas melhores manifestações. À Giovana, pelo entusiasmo que me representou na pesquisa, e pelo aprendizado do carinho e dedicação nos momentos mais improváveis; à Natália, pela poesia e construção em cada momento, em sua infinitude; à Juliana, pela inspiração da alegria e da determinação em todas as suas expressões; à Inara, pela dedicação maternal e pelo carinho e orientação especialmente nos momentos de desilusão.

Por fim, mas principalmente, agradeço ao meu pai, à minha mãe e à minha irmã por revestirem os momentos de dificuldade das maiores lembranças de confiança, companheirismo e amor incondicional.



*"Dizia: 'Os erros das mulheres, dos filhos, dos criados, dos fracos, dos indigentes e dos ignorantes são os erros dos maridos, dos pais, dos amos, dos fortes, dos ricos e dos sábios'. E dizia mais: 'Aos ignorantes, ensinem o máximo de coisas que puderem; a sociedade é culpada por não ministrar a instrução gratuita; ela é responsável pelas trevas que produz. Uma alma cheia de sombras é onde o pecado acontece. A culpa não é de quem pecou, mas de quem fez a sombra'."*

*Victor Hugo, "Os miseráveis"*



# **SUMÁRIO**

Introdução	9
1 O PROIBICIONISMO DO ESTADOS UNIDOS E A EXPANSÃO INTERNACIONAL DA POLÍTICA “WAR ON DRUGS”	13
1.1 Desenvolvimento do proibicionismo nos Estados Unidos	24
1.2 A política “war on drugs” e as tratativas internacionais	28
2 POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS NA COLÔMBIA	33
2.1 Política de drogas colombiana	26
2.2 Expressões sociais e políticas da guerra às drogas na Colômbia	41
3 POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS NO URUGUAI	46
3.1 Principais efeitos da regulamentação da maconha no Uruguai	55
4 POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS NO BRASIL	61
4.1 Política criminal de drogas de 2006 e suas expressões jurídicas e sociais	73
Considerações finais	78
Referências	84



## INTRODUÇÃO

Uma investigação comprometida acerca do tratamento político criminal que se dá às drogas deve partir de um resgate histórico desse objeto. A própria origem do termo “droga” é incerta, mas acredita-se que provém do holandês antigo *droog*, que se refere a folhas secas, o que faz sentido visto que os tratamentos medicinais, antigamente, eram fundamentalmente provenientes de vegetais<sup>1</sup>. Atualmente, a Organização Mundial da Saúde define “droga” como qualquer entidade química ou mistura de entidades (outras que não aquelas necessárias para a manutenção da saúde, como por exemplo, água e oxigênio), que alteram a função biológica e possivelmente a sua estrutura, e ainda capaz de modificar a função dos organismos vivos, resultando em mudanças fisiológicas ou de comportamento.

Não é arriscado afirmar, entretanto, que os significados da palavra vão além do que se estabelece em dicionários ou definições oficiais. Sua concepção, assim, passa por construções advindas de valorações morais, subjetivas, no que se estabelece a necessidade de se resgatar a evolução científica e social do que hoje se considera drogas ilícitas, a fim de compreender o tratamento – especialmente o controle penal – que se lhe é dispensado, e estabelecer uma análise crítica de sua pertinência.

Rosa Del Olmo reconhece a necessidade de ressignificação social das drogas, através de uma investigação multifacetada: “os aspectos linguísticos, culturais econômicos, sociopolíticos, históricos, etc., configuraram um saber que precisa ser incorporado ao delineamento de uma intervenção global sobre drogas alternativa, o que implica, antes de mais nada, redefinir o que se entende por droga, e ao mesmo tempo iniciar a desconstrução das políticas atuais e a avaliação dos tratados internacionais vigentes que ninguém se atreve a questionar (...)<sup>2</sup>”.

Para além da valoração moral e do controle social, aqui entendido como o “conjunto de mecanismos e sanções sociais que pretendem submeter o indivíduo aos modelos e normas comunitários”<sup>3</sup>, pretende-se a investigação, mais especificamente, do controle penal sobre a droga, enquanto mecanismo institucional de controle, exercido

<sup>1</sup> SILVEIRA, Dartiú Xavier; MOREIRA, Fernanda Gonçalves. Reflexões preliminares sobre a questão das substâncias psicoativas. In: Panorama atual de drogas e dependência. São Paulo, Atheneu, 2006.

<sup>2</sup> OLMO, Rosa del. A legislação no contexto das intervenções globais sobre drogas. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 12, p. 65-80, 2. Sem 2002, p. 75.

<sup>3</sup> SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 60

por meio formal, através de normas que descrevem e precedem o delito. É preciso refletir que os delitos relacionados à produção, comercialização e consumo de determinadas substâncias foram, pois, criados a partir de uma atividade normativa; o crime e os criminosos se originaram da norma, e é essencial que se dispa da concepção da criminologia tradicional de uma sociedade harmoniosa, e de que a lei representa a incorporação dos interesses gerais.

Nesse sentido, busca-se a origem histórica dos preceitos proibicionistas e repressivos que hoje se estabelecem no sistema normativo brasileiro a fim de identificar seus fundamentos e as razões que levaram à seletividade de substâncias identificadas como nocivas e, portanto, de necessária restrição legislativa.

Registros mais bem documentados da adoção de medidas e políticas proibicionistas remontam às primeiras concreções da chamada guerra do ópio, de motivações religiosas, morais e econômicas segundo as quais, por escolha política, o Estado controla o consumo de substâncias com a determinação de sua ilicitude. O modelo proibicionista ganha contornos mundiais em uma série de convenções e tratados promovidos pelas Organização das Nações Unidas (ONU) a partir da década de 1960. Até então, os Estados Unidos (EUA) destacavam-se no combate ao consumo e à difusão de substâncias psicotrópicas, graças à lei de Harrison, de 1914, que estabelecia pena a distribuidores que fornecessem drogas para usos não médicos, e da lei seca, em 1919, como resultado de manifestações de cunho moralista. Com suporte dessas convenções, mais especificamente da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988, consagrou-se a política “*war on drugs*” como política de controle do consumo e da difusão de drogas. Subjacente a ela estava a constatação de que esse objetivo supostamente não havia sido atingido porque a resposta punitiva era fraca e havia lacunas nas legislações nacionais. Essa política visou elaborar e concretizar medidas proibitivas à custa de repressão severa em âmbito mundial. Para isso, foi preciso estabelecer uma linha comum de atuação entre os países e harmonização legislativa referente ao consumo e à difusão.<sup>4</sup>

Assim, no primeiro capítulo se analisa o assentamento da questão das drogas como questão de discussão necessária no plano internacional e de tratamento político-legislativo repressivo internamente. Nesse contexto, procura-se reconhecer os fatores

---

<sup>4</sup> SICA, Leonardo. Funções manifestas e latentes da política da War on Drugs. In: REALE JÚNIOR, Miguel (Coord.). **Drogas**: aspectos penais e criminológicos. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 9–24.

determinantes às direções empreendidas pelas tratativas internacionais sobre drogas, bem como pela influência exercida pela expressividade proibicionista assentada nos Estados Unidos (EUA) na formulação de tais convenções.

Prossegue-se com a investigação acerca da ingerência externa da política repressiva estadunidense, com enfoque na Colômbia, no segundo capítulo. A análise se dá na perspectiva de identificação das origens do conflito armado que envolve o enfrentamento do narcotráfico na Colômbia, e, diante de sua vulnerabilidade econômica em relação aos Estados Unidos e proximidades sociais em relação ao Brasil pelo regionalismo latino-americano, pretende-se observar a responsabilidade da ingerência externa nos modos de condução interna da política de combate ao comércio ilícito de drogas.

No terceiro capítulo, a análise comparativa recai sobre a política de drogas adotada no Uruguai, também pelos aspectos regionalistas sociais e econômicos semelhantes aos do Brasil, e pelo pioneirismo daquele país em implementar, no ano de 2014, mecanismo de regulação estatal dos procedimentos de cultivo, produção, comércio e consumo de *cannabis*, tendo em perspectiva o desenvolvimento de suas disposições político-legislativas no enfrentamento do uso problemático e do tráfico de drogas.

Com isso, passa-se à análise evolutiva do tratamento dado às drogas no Brasil, a fim de identificar suas tendências legislativas, fundamentos e contextos. Diante disso, busca-se a reflexão a respeito do modelo político-legislativo implementado atualmente no Brasil, tendo em perspectiva o quanto apurado das políticas da Colômbia e do Uruguai, a fim de identificar os fatores externos determinantes em tal adoção e, ainda, perceber os aspectos manifestos nos países latino-americanos estudados em suas sociedades, e suas pertinências e correspondências no modelo brasileiro institucionalizado pela Lei nº 11.343/2006.

Diante de tais aspectos, busca-se uma sistematização dos principais pontos representativos dos modos de enfrentamento do consumo abusivo e do tráfico ilícito de drogas na Colômbia e no Uruguai, tendo por perspectiva todo o desenvolvimento e expansão internacional do proibicionismo a partir dos Estados Unidos, com o objetivo de determinar as influências à opção político-legislativa relacionada às drogas adotada pelo Brasil, bem como suas tendências e perspectivas de desenvolvimento.



## 2 O PROIBICIONISMO DO ESTADOS UNIDOS E A EXPANSÃO INTERNACIONAL DA POLÍTICA “WAR ON DRUGS”

Neste estudo, a abordagem da política criminal de drogas com que se convive mundialmente — fundada, sobretudo, na repressão de sua produção, seu comércio, sua distribuição e seu consumo — parte de documentos que historicamente estabeleceram e deram força ao modelo proibicionista. Tal análise se expressa, em parte, na perspectiva interna dos Estados Unidos (EUA), cuja conjuntura política e econômica determinou decisivamente a abordagem internacional dada à questão.

A análise do proibicionismo — técnica legislativa marcada pela imposição de sanções a uma complexidade de atividades associadas com drogas ilícitas — requer, primeiramente, definir as substâncias sobre as quais ele recai. Dada a dinâmica do conceito de drogas em relação ao tempo, à cultura e ao grupo social que se toma por parâmetro, a tarefa se mostra desafiadora. Na linguagem comum, leiga, da sociedade hoje já convivente com as restrições legais ao cultivo, à produção, ao comércio, ao fornecimento e ao consumo (e atividades afins) de determinadas substâncias, o vocábulo droga traz a ideia geral de substância psicoativa de uso ilícito. O critério para definição do que deve ser proibido é representado, assim, pela própria proibição.

Com efeito, Escohotado aponta a dificuldade de julgar a inviabilidade de algumas substâncias para o consumo indiscriminadamente:

Da Antigüedad nos vem um conceito — exposto de maneira exemplar pelo termo grego *phármakon* — que indica remédio e veneno. Não uma coisa ou outra, mas ambas, inseparavelmente. Cura e ameaça se complementam recíprocamente nessa orden de coisas [...] A frontera entre o prejuízo e o beneficio não existe na droga, ms em seu uso por parte do usuario. [...] A despeito disso, a cruzada farmacológica prescinde dessa ambivalencia esencial, distinguiendo medicamentos válidos, venenos, e artigos alimenticios ou passatempo, como as bebidas alcoólicas, o café e o tabaco.<sup>5</sup> (tradução nossa).

---

<sup>5</sup> Texto original: “De la Antigüedad nos llega un concepto — ejemplarmente expuesto por el griego *phármakon* — que indica remedio y veneno. No una cosa o otra, sino las dos inseparablemente. Cura y amenaza se solicitan recíprocamente en este orden de cosas. [...] La frontera entre el perjuicio y el beneficio no existe en la droga, sino en su uso por parte del viviente. [...] Por contrapartida, caracteriza a la cruzada farmacológica prescindir de esta ambivalencia esencial, distinguiendo medicamentos válidos, venenos del espíritu y artículos de alimentación o pasatiempo como las bebidas alcohólicas, el café y el tabaco”. ESCOHOTADO, Antonio. **Historia general de las drogas**. 5. ed. Madrid: Espasa-Calpe, 2002, p. 20–1.

Reconhecida tal complexidade — descrita na definição de droga estabelecida no *Lexicon of alcohol and drug terms*, da Organização Mundial da Saúde, em 1994<sup>6</sup> —, busca-se a fundamentação ao tratamento díspar entre substâncias aptas a produzir efeitos psicoativos com a proscrição absoluta de algumas paralelamente à ampla aceitação social e legal do consumo de outras. Mesmo ao se conceber o termo drogas pela generalidade de substâncias proscritas segundo restrições legais ao cultivo, à produção, ao comércio, ao fornecimento, ao consumo e a atividades afins, é necessário observar o contexto histórico considerado para tal conceituação. Isso porque a opção legislativa e os fundamentos da repressão se desenvolvem dinamicamente. Representam respostas a conjunturas sociais e políticas constituídas diferentemente quanto ao tempo e lugar.

A compreensão do proibicionismo requer uma análise da conjuntura social e política dos momentos em que se expressa de maneira paradigmática; assim como pede um esclarecimento de sua determinação que vá além dos objetivos e fundamentos declarados quando de sua imposição. Neste trabalho, o vocabulário compreende substâncias específicas constantes dos anexos das convenções internacionais (Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961; Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971; e Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988); isto é, substâncias sujeitas ao controle internacional e que representam a ordem dos opiáceos, dos canabináceos, dos estimulantes como cocaína e anfetaminas, além de barbitúricos e substâncias psicodélicas.

A compreensão restritiva em relação a algumas substâncias — restrição representada pelo proibicionismo — foi inaugurada com o ópio, extraído da papoula,

---

<sup>6</sup> A definição de droga no catálogo publicado pela OMS em 1994 é assim descrita: “Termo de uso variado. Na medicina, se refere a qualquer substância com potencial para prevenir ou curar doença ou melhorar o bem-estar físico ou mental, e, na farmacologia, se refere a qualquer agente químico que altere os processos bioquímicos ou fisiológicos dos tecidos ou organismos. Consequentemente, uma droga é uma substância que é, ou poderia ser, listada em uma farmacopeia. Comumente, o termo se refere com frequência, especificamente, a drogas psicoativas, e ainda mais especificamente a drogas ilícitas, das quais existe uso não-médico além do uso médico. Concepção profissional (por exemplo, álcool e outras drogas) normalmente buscam defender que cafeína, tabaco, álcool e outras substâncias em seu uso não-médico também são drogas no sentido de que proporcionam ao menos de maneira mínima, efeitos psicoativos” (tradução nossa). OMS, *Lexicon of alcohol and drug terms*, 1994, Disponível em: <[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/39461/1/9241544686\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/39461/1/9241544686_eng.pdf)>. Acesso em: 11 de agosto de 2015, p. 34.

que é nome popular da *Papaver somniferum*, planta das muitas espécies da família das papaveráceas e cuja evidência de cultivo mais antiga data de cinco mil anos atrás; isto é, remonta aos sumérios, que a descreviam como “planta da alegria”.<sup>7</sup> Suas propriedades medicinais logo foram reconhecidas e empregadas pelas civilizações. Como descreve Silva, “A *cannabis* e o ópio começaram a ser utilizados como medicamentos e em rituais religiosos na Índia e no Egito há pelo menos 4 mil anos, sendo Tebas famosa, nos tempos faraônicos, por seus campos de papoula”.<sup>8</sup> As propriedades farmacológicas foram descritas por estudiosos gregos e romanos nos dois primeiros séculos depois de Cristo; e, embora desde então se reconheçam sua toxicidade e potencialidade letal, não se descrevem fenômenos relativos ao uso nem ao desenvolvimento de tolerância, tampouco à necessidade de doses cada vez maiores para alcançar efeitos parecidos.<sup>9</sup>

A despeito de tal compreensão e da difusão do consumo de ópio já na Antiguidade,

[...] foram os árabes da Idade Média os primeiros a identificar seu elevado potencial mercantil: valor relativamente elevado, volume compacto, prazo de validade longo. Paralelamente à expansão de seus domínios, organizaram a produção e o comércio daquela droga.<sup>10</sup>

Com a expansão comercial desse produto e sua difusão em meio a civilizações e culturas diversas, a evolução do consumo de ópio o impôs como fator fundamental a ser considerado pela lógica da saúde pública.

Até meados do século XIX, o ópio e outras drogas, provenientes de plantas não refinadas, eram geralmente consumidas por via oral. Ingerir folhas ou infusões oferecia uma certa margem de segurança, pois a baixa concentração dos componentes biologicamente ativos dificultava fisicamente a possibilidade de superdose. Essa situação logo se modificou com a difusão do hábito do fumo do ópio, derivado do tabagismo ocidental (emulado, por sua vez, das tribos indígenas norte-americanas).<sup>11</sup>

Com efeito, o ópio é alçado à condição de problema de saúde pública. Como tal, vai demandar medidas de contenção após a expansão comercial, o desenvolvimento dos

---

<sup>7</sup> DUARTE, Danilo Freire. Uma breve história do ópio e dos opióides. **Revista Brasileira de Anestesiologia**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, jan./fev. 2005, p. 135.

<sup>8</sup> SILVA, Luiza Lopes. **A questão das drogas nas relações internacionais**: uma perspectiva brasileira. Brasília: FUNAG, 2013, p. 55.

<sup>9</sup> ESCOHOTADO, 2002, p. 177.

<sup>10</sup> SILVA, 2013, p. 57.

<sup>11</sup> SILVA, 2013, p. 59.

meios de uso e o desconhecimento sobre o grau de dependência que o uso poderia provocar. Tais fatores determinaram a expansão do consumo. Nos Estados e no Reino Unido do início do século XIX, quem usava essencialmente eram intelectuais e senhoras de classe média com fins recreativos. Cabe dizer que suas propriedades compunham grande parte de remédios então comercializados nas boticas. A partir de meados do século XIX, a difusão do consumo entre chineses radicados na Califórnia, EUA, atraídos pela corrida do ouro, e entre ex-campões do Reino Unido — mão de obra demandada pela Revolução Industrial — deu uma medida mais séria do problema social que era o consumo de ópio. Não por acaso, um movimento de saúde pública recém-surgido mobilizou seus membros.<sup>12</sup> Igualmente, surge uma política médica que se mostrará intrinsecamente relacionada com o proibicionismo — objeto deste estudo.

Dada a formação do proletariado, em especial na Grã-Bretanha, Foucault<sup>13</sup> descreveu o desenvolvimento de uma medicina da força de trabalho que ele identifica como política de controle social.

O controle da sociedade sobre os indivíduos não se opera simplesmente pela consciência ou pela ideologia, mas começa no corpo, com o corpo. Foi no biológico, no somático, no corporal que, antes de tudo, investiu a sociedade capitalista. O corpo é uma realidade biopolítica. A medicina é uma estratégia biopolítica.<sup>14</sup>

A medicina assume, então, papel de legitimador da imposição de restrições fundada na incontestabilidade de sua cientificidade. Ela funciona como instrumento do Estado para manter a ordem social e a mão de obra — necessárias à continuidade de sua configuração econômica. Nisso se faz notar a estigmatização social — a marginalização —, que passará a fundamentar as restrições às drogas com a legitimidade médico-científica na operacionalidade de uma política de controle das classes pobres e proletárias.

A discussão sobre a imposição de tais restrições em nível internacional teve início no século XVII, com a política comercial estabelecida entre civilizações europeias e civilizações asiáticas — em especial, após a abertura do porto de Cantão, em 1685, na China, onde marinheiros europeus introduziram o hábito de fumar

---

<sup>12</sup> SILVA, 2013, p. 61–3.

<sup>13</sup> FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 80.

<sup>14</sup> FOUCAULT, 1979, p. 80.

tabaco.<sup>15</sup> A popularização consumidora dessa substância passou a representar uma questão de saúde pública que foi enfrentada com a proibição do uso. A medida, porém, abriu espaço para que o mesmo fenômeno ocorresse com o ópio, que demandou importações pesadas do ópio indiano comercializado pela Companhia das Índias. Mais que saúde pública, usar álcool, ópio e tabaco na China comprometia sua balança comercial. Ante o endividamento, a adoção de restrições ao consumo refletia a tentativa de proteção de uma economia de padrões antigos. Assim, mais que as bases científicas, médicas e sociais, são as bases econômicas do proibicionismo que mais pedem reflexão. “A meta era, antes de tudo, proteger e aumentar o *Tesouro* de um país que os Imperadores consideravam propriedade sua”<sup>16</sup> (tradução nossa).

É de se notar, ainda, que as restrições impunham-se ao uso popular recreativo das substâncias controladas, enquanto o comércio para o uso medicinal continuava aberto.<sup>17</sup> Além disso, as medidas adotadas na China contrariavam os interesses comerciais europeus, em particular da Grã-Bretanha, que obtinha lucros expressivos com o comércio da droga. Esse conflito de interesses levou à eclosão das guerras do ópio, empreendidas por esses países entre 1839 e 1842, depois entre 1856 e 1858. O ápice da guerra foi a derrota da China, então forçada abrir seus portos ao comércio internacional.<sup>18</sup> De tal modo, o lucro com a exportação de ópio indiano<sup>19</sup> a partir de então chegou a representar um sétimo das rendas da Coroa britânica.

A fim de reduzir as importações e a pressão do comércio ocidental, a China legalizou o cultivo de papoula. Ao fim do século XIX, as importações do ópio indiano decresciam, mas o consumo chinês prosseguia. Paralelamente, populações de civilizações ocidentais que exploravam o comércio do ópio aderiram ao consumo

---

<sup>15</sup> SILVA, 2013, p. 65.

<sup>16</sup> Texto original: “La meta era ante todo proteger y aumentar el *Tesoro* de un país que los emperadores consideraban propiedad privada suya”. ESCOHOTADO, 2002, p. 402–4.

<sup>17</sup> RODRIGUES, 2006, p. 34.

<sup>18</sup> A conclusão da primeira guerra do ópio ocorreu com o tratado de Nanquim, de 1842. Determinou-se a abertura de cinco portos chineses ao comércio inglês, bem como a licitude do mercado e a importação de ópio. A Convenção de Pequim de 1960, por sua vez, acompanhou o fim da segunda guerra e determinou a abertura de novos portos e do rio Yangtze para o comércio estrangeiro, onde ficou acessível o interior do país.

<sup>19</sup> A exploração da produção e do comércio do ópio era mantida pela companhia britânica das Índias Orientais, que detinha o monopólio sobre o mercado da região então colonizada pela Grã-Bretanha. A denominação de Índias Orientais não representava a delimitação geográfica que hoje compreendemos. Trata-se, assim, da região a leste do cabo da Boa Esperança e a oeste do continente americano. Cf. GUIMARÃES, Andrea Bastos da Silva. **A companhia das Índias Orientais e a conquista britânica na Índia: terra, tributo, comércio e moeda, 1765–1835.** 2010. 204f. Tese (Doutorado em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 45.

recreativo, facilitado pela ausência de restrições de mercado.<sup>20</sup> Essa difusão logo impôs a necessidade de regulação; e logo foram publicadas regras farmacológicas, dada a constatação da nocividade do abuso, em especial a capacidade dessa droga induzir ao vício. Toma-se como referência legislativa o marco do documento “*Poison and pharmacy act*”, publicado em 1868, na Grã-Bretanha, que limitava a venda de fármacos opiáceos a determinados profissionais.

Na difusão do consumo entre camadas mais pobres das sociedades ocidentais, verificou-se o cerne da admissão de que o uso preocupava a segurança e saúde públicas. Institucionalizavam-se preconceitos étnicos, especialmente nos Estados Unidos.

As próprias campanhas humanitárias e bem-intencionadas da época tinham com frequência o efeito de estimular a xenofobia contra imigrantes chineses (principais consumidores de ópio cru) e reforçar ainda mais o racismo contra os recém-libertos afrodescendentes (relatório publicado nos EUA em 1910 afirmava que os “negros do sul” consumiam cocaína, colocando em risco as mulheres brancas — presumivelmente por fornicação).<sup>21</sup>

No âmbito internacional, um acordo firmado entre Grã-Bretanha e China estabeleceu um controle da oferta com restrições ao comércio e à produção. A Grã-Bretanha se comprometia a reduzir as exportações de ópio indiano em 10% ao ano, enquanto a China devia reduzir sua produção na mesma proporção. Em 1909, houve o cessar das exportações de ópio à China.<sup>22</sup> O maior impacto desse acordo, entretanto, deu-se pelo estabelecimento de uma concepção internacional de providências adequadas para tratar do comércio e do uso de drogas. Como assevera McAllister,

O “sucesso” do *Ten Year Agreement* também definiu os rumos das negociações que se seguiriam ao concentrar as atenções no controle da oferta. O método mais direto para a resolução da questão das drogas parecia ser a eliminação dos excessos disponíveis ao uso abusivo. Consequentemente, discussões sobre as causas da dependência, a relação entre oferta e demanda e se os métodos de controle formais à atividade ilegal teriam recebido menor atenção<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> SILVA, 2013, p. 67–8.

<sup>21</sup> SILVA, 2013, p. 70.

<sup>22</sup> SILVA, 2013, p. 73.

<sup>23</sup> Texto original: “The ‘success’ of the Ten Year Agreement also set the tone for later negotiations by focusing attention on the control of supply. The most direct method for ending the drug problem appeared to be elimination of excess quantities available for abuse. Consequently, questions about what caused addiction, the relationship between supply and demand, and whether formal controls fostered illegal activity received little attention”. McALLISTER, William B. **Drug diplomacy in the twentieth century**. Londres: Routledge, 2000, p. 26.

A perspectiva regulatória que se colocava, pois, não se aprofundava em questões que, desde então, já demandavam atenção. O controle da oferta não suprimiu o consumo, além de criar tensões internas com a efetivação violenta das medidas de repressão da produção do ópio. Mas esse fracasso não proporcionou a discussão sobre as causas do uso e os reflexos sociais negativos das restrições.<sup>24</sup>

Em paralelo, os EUA percebiam vantagens com a imposição da limitação comercial ao ópio como meio de enfraquecer o mercado europeu na Ásia e, assim, fortalecer o seu. Para tanto, valia-se do discurso moral — reforçado internamente — e da saúde pública — representada pela dependência química, que já preocupava outras nações.<sup>25</sup> Assim, já no contexto internacional, era inevitável a discussão sobre o tratamento a ser dispensado à produção, ao comércio e ao consumo de ópio; e os EUA assumiriam a liderança<sup>26</sup> na organização de uma conferência internacional — a Conferência de Xangai, em 1909. Formou-se uma comissão de 13 potências<sup>27</sup> com a finalidade de analisar as repercussões internacionais do problema do ópio na China e fazer um levantamento da situação global.<sup>28</sup> A partir disso, o conflito de interesses entre os países participantes tornou impraticável qualquer consenso, visto que a perspectiva pelo controle rígido internacional manifestada pelos EUA e pela China confrontava diretamente a economia das potências coloniais, que exploravam a produção e o comércio em suas colônias, bem como de países com indústrias farmacêuticas desenvolvidas sem interesse na limitação às drogas manufaturadas.<sup>29</sup>

Com tantas divergências, essa conferência não se concluiu numa convenção. Apenas foram discutidas recomendações. Não houve estabelecimento de acordos que demandassem ratificação dos países participantes. Assim, foi reconhecida a responsabilidade de cada país pela restrição das exportações a nações onde o comércio e o consumo eram restritos. Em razão da crescente dependência da morfina, os governos foram chamados à urgência de medidas para controlar sua produção e manufatura.

---

<sup>24</sup> McALLISTER, 2000, p. 26.

<sup>25</sup> McALLISTER, 2000, p. 27.

<sup>26</sup> BENTHAM, Mandy. **The politics of drug control**. Londres: Macmillan Press, 1998, p. 75.

<sup>27</sup> EUA, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Japão, Holanda, Portugal, Rússia, China, Sião (Tailândia), Pérsia (Irã), Itália, Áustria-Hungria e Turquia.

<sup>28</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES/UNODC. **2008 world drug report** [relatório anual do escritório das Nações Unidas sobre drogas e crimes], 2008. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_eng\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2015.

<sup>29</sup> SILVA, 2013, p. 77.

Contribui para a difusão do consumo dessa substância sua descoberta e individualização como princípio ativo do ópio na segunda metade do século XIX — descoberta valiosa à propulsão das indústrias farmacêuticas e difusão de seu uso em uma gama ampla de medicamentos e substâncias.<sup>30</sup> Como se depreende de relatório resultante da comissão, também já se demonstrava a tendência ao desenvolvimento do mercado ilícito, oportunizado pelas restrições ao comércio do ópio. Foi então recomendada aos governos a adoção de medidas preventivas do contrabando dessa droga, de seus alcaloides, seus derivados e suas manufaturas.<sup>31</sup> Mas se negligenciou uma discussão comprometida acerca dos reflexos negativos proporcionados pela repressão e das alternativas pertinentes.

Apesar da ausência de consenso e assunção de responsabilidade internacional pelos participantes, cabe reconhecer que a Conferência de Xangai representou um marco no controle internacional de drogas ao impor a produção, o comércio e o consumo como objetos de preocupação global. Institui, assim, o reconhecimento do perigo da dependência química e o levantamento de dados internacionais e internos de cada nação a respeito das atividades comerciais e sanitárias relacionadas com o ópio. E, embora não tenham obtido êxito na imposição de seus anseios pela rígida limitação internacional, os EUA cobraram da China, pelo seu auxílio na repressão da produção e consumo de ópio, concessões em acordos tarifários<sup>32</sup> na expressão dos interesses econômicos que concretizava com o proibicionismo.

Nesse cenário, em 1911 realizou-se a Conferência de Haia, com estabelecimento de uma convenção em janeiro de 1912 para tratar do controle da produção de ópio e da proibição de seu uso para fins não medicinais. Estabelecia-se a definição química e objetiva da substância bruta, do ópio preparado, da morfina, da cocaína e dos derivados, além de heroína. Restringia-se a produção, comercialização, distribuição e o consumo com usos medicinais e científicos. Também os países participantes assumiam a responsabilidade de controlar a exportação a nações onde a importação das substâncias então reguladas fosse proibida ou restrita. Recomendava-se aos contratantes a adoção de tratamento penal a quem fosse pego com aquelas drogas. As determinações não eram

---

<sup>30</sup> UNODC, 2008, p. 184.

<sup>31</sup> UNODC, 2008, p. 185.

<sup>32</sup> SILVA, 2013, p. 78.

previstas com cronogramas ou meios mais concretos de garantir sua efetividade;<sup>33</sup> mas, em seu conjunto, já começavam a expressar a inclinação à criminalização.

A análise mais atenciosa do contexto de surgimento da regulação de drogas em nível internacional permite constatar a política e as perspectivas de repressão e proibição que ganhavam contornos e se desenvolveram de maneira mais concreta e operacionalizada nas convenções seguintes. Além de cristalizarem a orientação repressiva das discussões, as tratativas internacionais passariam, então, a compreender um espectro cada vez maior de substâncias entendidas como objeto de regulação legal.

Paralelamente — e preocupados com a perda de influência nas discussões internacionais pela deficiência de normas internas que representassem o ímpeto proibicionista que se buscava impor na Conferência de Haia<sup>34</sup> —, os EUA institucionalizaram tal discurso através da aprovação do documento “*Harrison Narcotic Act*”, em 1914, que estabelecia medidas de regulação e taxação sobre a produção e o comércio de drogas até então constantes do rol de substâncias controladas pela convenção vigente. Com efeito, Rodrigues constata que a consolidação do discurso moralista no Congresso e nas demais esferas políticas não traduzia um apelo popular por tal operacionalidade; antes, representava “[...] um bom uso estratégico de partidos e movimentos proibicionistas do vazio participativo da primeira década do século XX”.<sup>35</sup> Para tanto, corrobora o levantamento de Lasch demonstrativo da queda porcentual da participação popular nas eleições, em especial a partir de 1912.<sup>36</sup> A edição da “Lei Harrison” apresenta, como plano de fundo, os movimentos puritanos — componentes fundamentais do ambiente político da época — e a percepção do Estado quanto a um ambiente propício à intervenção no corpo social mediante o controle das drogas. Tal panorama acaba por determinar, também, as tratativas internacionais dali em diante.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> SILVA, 2013, p. 81.

<sup>34</sup> UNODC, 2008, p. 195

<sup>35</sup> RODRIGUES, Thiago. **Política e drogas nas Américas**. São Paulo: EDUC: FAPESP, 2004, p. 51.

<sup>36</sup> No texto de Lasch se lê: “Não é por acaso que o jornalismo floresceu pelo período de 1830 a 900, quando a participação política encontrava-se me alta. Dentre os eleitores, 80% regularmente iam às urnas nas eleições presidenciais. A partir de 1900 esse percentual diminuiu drasticamente (para 65% em 1904 e 59% em 1912), e continuou a declinar de maneira mais ou menos constante ao longo do século XX” (tradução nossa). Texto original: “It is no accident that the journalism of this kind flourished during the period from 1830 to 1900, when participation in politics was at its height. Of the eligible voters, 80 percent typically went to the polls in presidential elections. After 1900 the percentage declined sharply (to 65 percent in 1904 and 59 percent in 1912), and it has continued to decline more or less steadily throughout the twentieth century”. LASCH, Christopher. **The revolt of the elites and the betrayal of democracy**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 1995, p. 163–4.

<sup>37</sup> RODRIGUES, 2004, p. 51.

Em 1925, a Convenção Internacional sobre Ópio, realizada em Genebra, expandiu a lista de substâncias com restrições de uso, manipulação e produção, de modo a incluir a maconha. Essa convenção ocorreu sob a égide da Liga das Nações, formada após a Primeira Guerra Mundial e da qual os EUA não participavam. Seu primeiro capítulo relaciona a definição das substâncias sobre as quais recai a lei e prossegue recomendando o estabelecimento de um sistema de certificados de exportação/importação de tais elementos. Seu art. 19 dispõe sobre a criação do primeiro órgão consultivo internacional amplo sobre drogas:<sup>38</sup> o conselho Permanent Central Board, a ser composto por oito membros com atribuições pela observação do mercado mundial das substâncias então proscritas, bem como pela articulação das normas correspondentes. Em seu art. 21, a convenção dispunha dos países signatários que concordavam em submeter ao conselho (*board*) estatísticas anuais sobre a produção, o consumo e o fabrico de drogas.

O conflito de interesses entre as nações consumidoras e produtoras — estas, com exceção da China, sem resistentes à possibilidade de redução de cultivos — fez com que se abalasse a efetividade das recomendações da convenção de 1925.<sup>39</sup> Mesmo com a criação de um órgão permanente e o avanço que, em tese, representaria no tratamento internacional dado às drogas, seu modo de operação ficava limitado por se condicionar à submissão voluntária, pelos países signatários, das informações necessárias à regulação que se propunha; e sem nenhuma perspectiva de sanção.

Sem que suas sugestões por controles mais rígidos de produção e com perspectivas à erradicação fossem acatadas, os EUA se retiraram das negociações e não assinaram o acordo; o que não os impediu de se manterem ativos no plano internacional em seus esforços pela expansão dos mecanismos proibicionistas.<sup>40</sup> Assim, na primeira Convenção de Genebra de 1931, houve resoluções mais severas quanto a limitar o comércio e a fabricação legal (para finalidades médicas e científicas) da lista de substâncias reguladas — não alterada desde a convenção anterior.<sup>41</sup> As propostas dos EUA eram pela eliminação do excesso de oferta disponível ao tráfico mediante o controle do mercado, que se restringiria a quantidades declaradas pelos países como

---

<sup>38</sup> RODRIGUES, 2004, p. 55.

<sup>39</sup> SILVA, 2013, p. 85.

<sup>40</sup> RODRIGUES, 2004, p. 58.

<sup>41</sup> RODRIGUES, 2006, p. 39.

necessárias às suas consecuções médicas e científicas.<sup>42</sup> Permanecia uma regulação fundada no controle da oferta. O 2º artigo da convenção, que recomendou a providência de informações ao Permanent Central Board para controle do comércio internacional de drogas, ganhou contornos mais concretos na conferência de poderes punitivos a esse conselho (os excessos de produção e manufatura, de acordo com as quantidades restritivas que então eram impostas, seriam deduzidos das quantidades aplicáveis no ano seguinte — artigo 6º), que calcularia, com base em tais dados, os limites de manufatura e comércio para cada país signatário. Além disso, o artigo 15 da convenção dispôs sobre a criação, por cada país signatário, de órgão de administração especial para aplicar suas condições, regular, supervisionar e controlar o comércio de drogas e organizar campanhas em combate ao consumo, encorajando ainda a adoção de medidas para prevenir tal quadro e reprimir o tráfico. Desse modo, ainda não se previa o estabelecimento de sanções legais aos infratores de suas medidas, mas já se estruturaram as bases e os incentivos a ações nacionais para reforçar a aparelhagem de combate.

Entretanto, o estabelecimento das medidas — a rigor, mais restritivas — e a previsão de mecanismos a fim de garantir tais limitações à produção e ao comércio das drogas descritas na convenção foram mitigados com as disposições para imunizar os países signatários das práticas de suas colônias (artigo 26). Nisso se pode identificar ainda o acolhimento dos interesses dos países produtores. Nessa conjuntura — analisa Silva analisa —, a acepção do controle da “dieta farmacológica” como incumbência estatal passa a se expandir; e, mesmo que se questione a efetividade dos dispositivos das convenções até então firmadas, já se reconhece o início da conversão do ímpeto proibicionista dos EUA como questão de tratamento interno, mas de proporções e iniciativas mundiais.<sup>43</sup>

Em 1936, também em Genebra, outra convenção tratou da supressão do tráfico ilícito; mas essa ação entrou em vigor em 1939. À frente da delegação dos EUA, estava Harry Anslinger, também responsável pela liderança das negociações na Convenção de Genebra de 1931. Suas propostas preconizavam a criminalização de todas as atividades: cultivo, produção, manufatura e distribuição de ópio e cocaína (e seus derivados), assim como de *cannabis*. Muitos países não concordaram com as medidas, interessando-se

---

<sup>42</sup> McALLISTER, 2000, p. 87.

<sup>43</sup> SILVA, 2013, p. 87-8.

pelo combate apenas à atividade de tráfico ilícito.<sup>44</sup> Essas prescrições foram verbalizadas, sobretudo, no artigo 2º da convenção de 1936; nele, recomenda-se aos países signatários a adoção de reprimendas restritivas de liberdade no tratamento de ações relacionadas com tráfico de drogas. Tais disposições — e o compromisso pela facilitação da extradição por crimes de tráfico<sup>45</sup> — representaram uma mudança de perspectiva significativa no combate ao tráfico ilícito com a prescrição de sanções legais e mecanismos de punição, ainda que se vislumbre sua ineficácia pela falta de adesão (menos de doze ratificações em quatro décadas), em especial dos EUA, uma vez que suas propostas mais radicais não foram contempladas.<sup>46</sup>

### 1.1 Desenvolvimento do proibicionismo nos Estados Unidos

Nos anos 30, os EUA tiveram de enfrentar uma crise severa que se seguiu à quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929. Tal evento deixou milhões de desempregados, o que potencializou a perspectiva racista e xenofóbica — já historicamente constituída — após a atribuição de responsabilidade das taxas elevadas de desemprego aos imigrantes negros e latino-americanos que ocupavam as vagas de trabalho aceitando remuneração menor.<sup>47</sup> Diante desse cenário, a política que se desenvolve pode ser compreendida como institucionalização do preconceito com a marginalização — e posterior criminalização — de grupos étnicos representada pela associação entre determinadas drogas consideradas perigosas com certos grupos sociais tidos como indesejáveis. Relacionava-se o consumo de ópio com os imigrantes chineses; o de maconha, com os imigrantes mexicanos; a de cocaína, com negros.<sup>48</sup> Efetivam-se a perspectiva histórica de marginalização dos grupos tidos como inferiores intelectualmente e a ameaça à identidade e cultura estadunidenses.<sup>49</sup>

Na esfera federal, tal associação levou à edição do “*Marijuana tax act*”, que criminalizou a produção, distribuição e posse de *cannabis*. Rodrigues apresenta sua simbologia nestes termos:

<sup>44</sup> RODRIGUES, 2004, p. 58.

<sup>45</sup> BOITEUX, 2006, p. 39.

<sup>46</sup> McALLISTER, 2000, p. 123.

<sup>47</sup> RODRIGUES, 2004.

<sup>48</sup> KARAM, Maria Lúcia. Direitos humanos, laço social e drogas: por uma política solidária com o sofrimento humano. In: CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Drogas, direitos humanos e laço social**. Brasília, 2013, p. 43–4.

<sup>49</sup> TELLES, Edward E. Os mexicanos e a nação americana: resposta ao professor Huntington. **Tempo Social** — revista de sociologia da USP, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 167–84, nov. 2006, p. 12.

Na prática, o Ato de 1937 consagrava não só a institucionalização da relação racista embutida no uso dessa erva, como abria um novo flanco para a Proibição, já que a lei foi aprovada por unanimidade na esfera legislativa, a despeito de alguns protestos isolados que denunciavam o exagero na ligação do uso da *cannabis* com crimes graves.<sup>50</sup>

A garantia de efetividade do “*Harrison Act*”, de 1914, fora delegada ao órgão *Federal Bureau of Narcotics* (criado em 1930 sob a liderança de Harry J. Anslinger), relacionado com o departamento de justiça, em 1919. Em 1920, foi editada a Lei Seca, extinta em 1933, diante de seus efeitos colaterais representados pela injustiça, hipocrisia e corrupção desenfreada, assim como pelo reconhecimento de que a medida restritiva não obstou a continuação do consumo — agora na clandestinidade.<sup>51</sup> Em 1938, a “Lei Harrison”, de 1914, ganha contornos mais concretos ao se editar o Food, *Drug and Cosmetic Act*, que relega àquele órgão a competência para definir, “cientificamente”, o rol de substâncias a se considerar para tratamento médico legítimo. Assim, às medidas criminais no arsenal de guerra às drogas somam-se medidas médicas e sanitárias; noutros termos, é atribuído à medicina um papel intervencionista: o de, paralelamente ao saneamento e à proporção da limpeza e da higiene, regular substâncias psicoativas e exercer influência na legitimação do mercado e consumo de drogas sintéticas, tais como anfetaminas e barbitúricos.<sup>52</sup> Portanto, como se pode deduzir, a consolidação do modelo proibicionista tal como indicado pelos EUA foi possível após o conflito motivado pela descolonização de muitos países, a criação das Nações Unidas, em 1945, e a vinculação da questão ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC). Dava-se mais legitimidade à regulação com a sugestão da abordagem com bases médicas e com o estímulo à adesão dos países.<sup>53</sup>

Também nesse momento surge um foco de ameaça à segurança nacional dos EUA: o comunismo; logo, o combate à difusão dessa ideologia estrutura as justificativas e os mecanismos conforme a expansão de sua influência política e econômica pelo ocidente. Com o fim da Segunda Grande Guerra, o modo de atuação dos EUA ante o da União Soviética (URSS) e seu modelo econômico foi definido à luz da “teoria da contenção”, delineada no “*Long telegram*” enviado por George Kennan, em 1946, ao

<sup>50</sup> RODRIGUES, 2004, p. 62.

<sup>51</sup> SILVA, 2013, p. 95–7.

<sup>52</sup> RODRIGUES, 2004, p. 64–7.

<sup>53</sup> SILVA, p. 2013, p. 105.

então presidente Franklin D. Roosevelt. No texto se estabelece a perspectiva diplomática combativa que se devia instituir em relação à URSS como questão de segurança nacional,<sup>54</sup> uma vez considerados seu ímpeto expansionista e a consequente necessidade de defesa do modelo econômico-social ocidental.<sup>55</sup> A partir daí, defende-se a contenção dos efeitos negativos expressidos pela expansão comunista intentada pela URSS mediante uma política externa intervencionista — justificada pela defesa da segurança nacional — e institucionalizada na doutrina Truman, alusiva ao presidente Harry Truman. Em discurso dirigido ao Congresso em 12 de março de 1947, ele ressaltou a necessidade de colocar suprimentos militares e econômicos em função de tal missão.<sup>56</sup> A concepção da responsabilidade dos EUA no enfrentamento do comunismo, a restrição de liberdade e a verdadeira demonização atribuída a esse sistema político e econômico restam claros nestes trechos do discurso:

No presente momento da história mundial basicamente todas as nações devem escolher entre modos alternativos de vida. A escolha, com frequência, não é livre. Um modo de vida baseia-se pela vontade da maioria, e distingue-se por instituições livres, governos representativos, eleições livres, garantias de liberdade individual, liberdade de expressão e de religião, e liberdade na expressão política. O segundo modo de vida baseia-se pela vontade de uma minoria, imposta à força à maioria. Repousa na disseminação do medo e da opressão, no controle da imprensa e do rádio, eleições fixas e na supressão das liberdades individuais. [...] As sementes dos regimes totalitários são alimentadas pela miséria e ambição. Elas se espalham e crescem sobre o solo cruel da pobreza e dos conflitos. [...] As pessoas livres do mundo buscam em nós apoio para a manutenção de sua liberdade. Se falharmos em nossa liderança, podemos colocar em risco a paz mundial — e podemos decisivamente arriscar o bem-estar de nossa própria Nação. Grandes responsabilidades têm sido colocada sobre nós com a evolução rápida dos eventos<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> CAIRO, Heriberto. A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 53, maio/ago. 2008, p. 229.

<sup>55</sup> BACON, Leanne M. J. **George. F. Kennan's strategy of containment:** an assessment of Kennan's coherence and consistency. 2010. 192 f. Dissertação de Mestrado — University of Birmingham, Inglaterra, p. 24.

<sup>56</sup> TRUMAN, Harry S. Recommendation for assistance to Greece and Turkey. 80<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> session, House of Representatives, document n. 171, march 12, 1947. Disponível em: <[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/doctrine/large/documents/pdfs/5-9.pdf](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/doctrine/large/documents/pdfs/5-9.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2015.

<sup>57</sup> Texto original: "At the present moment in world history nearly every nation must choose between alternative ways of life. The choice is too often not a free one. One way of life is based upon the will of the majority, and is distinguished by free institutions, representative government, free elections, guarantees of individual liberty, freedom of speech and religion, and freedom from political oppression. The second way of life is based upon the will of a minority forcibly imposed upon the majority. It relies upon terror and oppression, a controlled press and radio, fixed elections, and the suppression of personal freedoms. [...] The seeds of totalitarian regimes are nurtured by misery and want. They spread and grow in the evil soil of poverty and strife. [...] The free peoples of the world look to us for support in maintaining their freedoms. If we falter in our leadership, we may endanger the peace of the world — and

O discurso anticomunista passaria a fundamentar a ingerência dos EUA na América Latina. Para Rodrigues, esse discurso busca se “[...] apoiar na instalação de governos ditoriais de direita assistidos por Washington, aproveitando e aprofundando as relações estabelecidas entre as agências de segurança norte-americanas e as forças policiais e armadas dos países latino-americanos”.<sup>58</sup>

Esse cenário de instituição do medo proporcionou a instituição, também, de medidas cada vez mais severas no combate às drogas.<sup>59</sup> Com a publicação do “*Boggs Act*”, em 1951, pela primeira vez houve tratamento equânime jurídico-penal a narcóticos e maconha, aplicando-se a mesma severidade nas penas às atividades relacionadas com a importação, exportação, aquisição, venda, guarda ou com o transporte ilegais de quaisquer dessas substâncias. O debate jurídico após a edição dessa norma questionava o engessamento do poder judiciário ao prescrever penas rígidas e restringir direitos como a liberdade condicional a reincidentes. Mas o alarde de Anslinger quanto a uma conspiração comunista pela introdução de toneladas de heroína nos EUA conquistou a simpatia da opinião pública pela intransigência que propunha, superando tais discussões.<sup>60</sup>

A rigidez legislativa ganha reforço ainda em 1956, com a aprovação do “*Narcotics Control Act*”, que estabelece penas ainda mais severas a condutas amplas como vender, trocar, dar ou transferir qualquer narcótico ou maconha, ou meramente pretender fazê-lo, além de introduzir a aplicabilidade da pena de morte a qualquer pessoa acima de 18 anos de idade que fornecesse heroína a menor de idade.<sup>61</sup> Também conferiu ao Estado maiores poderes de intervenção através da polícia e do judiciário, obstando a suspensão da execução da sentença e a liberdade condicional a quem incorresse nas penas então previstas.<sup>62</sup> A aplicabilidade e assunção social das medidas legislativas de intolerância ao consumo e tráfico de narcóticos e de maconha não se desenvolveu por si. Fundamentou-

---

we shall surely endanger the welfare of our own Nation. Great responsibilities have been placed upon us by the swift movement of events”.

<sup>58</sup> RODRIGUES, 2004, p. 69.

<sup>59</sup> COLE, David. The new McCarthyism: repeating history in the war on terror. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, vol. 38, 2003. Disponível em: <<http://www.umass.edu/legal/Benavides/Fall2005/397G/Readings%20Legal%20397%20G/12%20David%20Cole.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2015, p. 29.

<sup>60</sup> RODRIGUES, 2004, p. 71.

<sup>61</sup> BOITEUX, 2006, p. 52.

<sup>62</sup> RODRIGUES, 2004, p. 72.

se em manipulação e alienação da população pela disseminação do medo e do óbice a qualquer possibilidade de esclarecimento ou conscientização a respeito das substâncias que se proscrevia.<sup>63</sup> Nesse panorama de instituição do terror, o proibicionismo ganha força com a restrição de informações e a redução da política educacional, além de ser potencializado pela política de ingerência externa que se exercia.

## 1.2 A política “war on drugs” e as tratativas internacionais

A partir da década de 50, instituiu-se internacionalmente — agora no âmbito da ONU — um debate sobre a elaboração de uma convenção única que abrangesse o problema das drogas ante a diversidade contida nos seis tratados vigentes. Assim, os dispositivos foram reunidos na Convenção Única de 1961, ainda em vigor, que manteve os meios de atuação previstos nas tratativas anteriores (concentrados na limitação da oferta em detrimento de uma discussão a respeito das implicações do consumo), tais como a submissão de estimativas das necessidades e estatísticas sobre drogas e a classificação das substâncias a ser reguladas em **quatro listas** de controle a fim de restringir o uso a fins médicos e científicos. Também foi suprimida sua disponibilidade ao tráfico ilícito e uso desvirtuado das funções então institucionalizadas.<sup>64</sup> Igualmente, condensou as funções do Comitê Central Permanente<sup>65</sup> e do *Drug Supervisory Board*<sup>66</sup> em uma única agência, a *International Narcotic Control Board*, com atribuições mais concretas de fiscalização do cumprimento dos termos entre os países signatários. Agora, havia prerrogativas para requerer quaisquer esclarecimentos ou dados que se considerassem como importantes à análise da situação de cada membro. Também se condenava o cultivo de plantas que proporcionassem substâncias da produção de drogas entorpecentes ou psicotrópicas. O objetivo era eliminar o cultivo de ópio, coca e

---

<sup>63</sup> Luciana Boiteux de Figueiredo Rodrigues descreve estratégias como “[...] campanhas exagerando os efeitos das drogas, divulgadas pelos meios de comunicação, impondo medo aos consumidores; a redução da política educacional de informação sobre drogas nas escolas, e a imposição de censura nos filmes”, evidenciando a manobra estatal de controle social a partir da desinformação, legitimando assim as medidas repressivas que então impunha. Cf. RODRIGUES, 2006, p. 52–3.

<sup>64</sup> SILVA, 2013, p. 108.

<sup>65</sup> Criado pela Conferência de Genebra sobre Drogas de 1925, o Comitê Central Permanente tem funções de coordenação das normas e da vigilância do mercado mundial de drogas; mas se valia da análise dos boletins de exportação e importação, o que sugere a fragilidade de sua efetividade.

<sup>66</sup> O Drug Supervisory Board é órgão criado pelo tratado de 1931, então independente da Liga das Nações Unidas e mantido independente com o advento da ONU com a função de tornar públicos desrespeitos aos acordos entre os países signatários.

*cannabis*.<sup>67</sup> Nesse ponto — analisa Rodrigues —, se a inclusão do uso simples da folha de coca e do consumo não médico da *cannabis* dentre as proibições expressas ainda deixava de limitar o processamento e comércio de substâncias psicotrópicas, também deixava clara a função de rejeição e marginalização de culturas milenares de tribos nativas de países menos desenvolvidos com a proteção aos empreendimentos farmacêuticos dos países plenamente desenvolvidos.<sup>68</sup>

Entretanto, o endurecimento legislativo, tanto internacional como interno, não foi capaz de reduzir o consumo das substâncias ilícitas nos EUA. Ao contrário, em especial a partir da segunda metade da década de 60, verificou-se um aumento expressivo nesse consumo, caracterizado por movimentos de contracultura, pacifista e de liberação social, em verdadeira contraposição à ordem moral e social. Sobretudo o uso de substâncias psicodélicas como o LSD ganhava projeções em grupos intelectuais como forma de ruptura com a ordem estabelecida tendo em vista a nova experiência espiritual e artística.<sup>69</sup>

Com base no perigo que apresentava o consumo de drogas à manutenção da ordem moral e social, a instituição do medo fundamentou a discussão, tanto interna nos Estados Unidos como externa, sobre a expansão do regime proibicionista a fim de incluir substâncias psicodélicas. Ela ganha contornos de verdadeira guerra ao consumo com o reconhecimento das drogas como “inimigas nº 1 da América” — diria o presidente Nixon em discursos a partir de 1971. Institucionaliza-se, então, a política “war on drugs”, ou guerra às drogas.<sup>70</sup> Paralelamente, no país, o aparelho estatal de combate às drogas foi sendo lapidado; em 1973, órgãos federais como o *Bureau of Narcotic and Dangerous Drugs*, o *Office of Drug Abuse Law Enforcement* e o *Office of National Narcotic Intelligence* foram extintos em favor de um único órgão: *Drug Enforcement Administration* (DEA), vinculada ao departamento de justiça. O DEA, a partir de então, presta-se à implementação das leis repressivas em vigor e a definir os planos de intervenção do país fora de suas fronteiras no combate às drogas.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> JELSMA, Martin. The development of international drug control: lessons learned and strategic challenges for the future. In: MEETING OF THE COMMISSION ON DRUG POLICIES, 1<sup>st</sup>, January 2011, Geneva. Disponível em: <[http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Com\\_Martin\\_Jelsma.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Com_Martin_Jelsma.pdf)>. Acesso em: 10 de setembro de 2015.

<sup>68</sup> RODRIGUES, 2004, p. 76.

<sup>69</sup> BOITEUX, 2006, p. 53.

<sup>70</sup> SILVA, 2013, p. 121.

<sup>71</sup> RODRIGUES, 2004, p. 79.

No plano internacional, essa expansão repressiva às drogas psicotrópicas já encontrava terreno propício à sua formalização. Em 1972, emendou-se a Convenção Única de 1961 com a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, com a instituição de classificação mais extensa das drogas reguladas. Dessa vez incluíam-se substâncias estimulantes (anfetaminas), sedativas (barbitúricos) e alucinógenas (LSD e similares). Drogas reguladas — cocaína, maconha e heroína — continuavam sob tratamento de narcóticos. Diante da inobservância da capacidade de criar dependência das novas substâncias reguladas, a classificação médica utilizada à legitimação de sua restrição consistia na sua capacidade de alterar o estado da mente, representativa de sua denominação como psicotrópicas.<sup>72</sup>

Nesse sentido, cabe notar a atuação do *Expert Committee on Drug Dependence*<sup>73</sup> ao elaborar, em 1963, uma definição pouco precisa — portanto, convencionalmente abrangente — de dependência química e psicológica num empenho claro de convalidar a regulação estabelecida segundo critérios científicos que, por sua objetividade, fundamentariam mais as medidas que se tomavam.<sup>74</sup> Assim, embora as drogas visionárias (LSD e similares) fossem efetivamente algumas das menos nocivas à saúde, eram classificadas como as mais perigosas com base nesse procedimento de legitimação científica da repressão; e não se permitiu nenhuma expressão contrária. Estabeleceu-se, assim, a proscrição de boa parte de substâncias de uso lícito incorporado desde os anos 30, potencializando seu comércio ilícito.<sup>75</sup>

Essa definição científica — a regulação em bases médicas das substâncias controladas — fundamentou, paralelamente, a difusão do modelo repressivo no combate à produção, ao comércio e ao uso de drogas de nocividade e riscos agora indubitáveis. A perspectiva proibicionista no âmbito internacional atinge seu ápice na Convenção de Viena de 1988, responsável pela consagração da política “*war on drugs*” do EUA como política mundial de controle do uso e da difusão de drogas ilícitas, visto que atribuía o

---

<sup>72</sup> SILVA, 2013, p. 125–7.

<sup>73</sup> Comitê criado em 1947 e composto por oito membros e vinculado à Organização Mundial de Saúde. Tem funções de recomendar medidas a ser adotadas nacional e internacionalmente no combate ao abuso de drogas com base na constatação científica de seus riscos e na necessidade de medidas regulatórias.

<sup>74</sup> RODRIGUES, 2004, p. 82.

<sup>75</sup> SILVA, 2013, p. 126.

fracasso das convenções anteriores à resposta punitiva fraca destas e a lacunas em legislações nacionais.<sup>76</sup>

A característica principal da Convenção de 1988 reside no enfoque repressivo dado às atividades proibidas relacionadas com drogas proscritas. É perceptível, ainda, a preocupação constante com a obtenção de um consenso entre os governos que se traduza no estabelecimento de preceitos que procuram rotular o problema das drogas como problema mundial uniforme. Dessa característica decorre o traço do interesse manifesto de harmonização legislativa, em que se observa a tipificação do crime de tráfico de entorpecentes com o emprego de fórmulas vagas e abertas, termos imprecisos e amplos. Além da construção irracional extensiva dos tipos penais, acabou-se por erigir uma nova disciplina jurídica com a inversão da máxima do *in dubio pro reo* para *in dubio pro societate*, com o tratamento idêntico dado a partícipes e autores; com o esvaziamento dos bens jurídicos tutelados; com limitações maiores à defesa dos acusados; com a pressão sobre os juízes quando absolvem.<sup>77</sup> Essa técnica legislativa se traduz na amplitude da norma penal a se subsumir, permitindo a punição de um número maior de pessoas e a aplicação de penas semelhantes às do tráfico para condutas diversas e distantes do comércio ilícito.

São abundantes na Convenção de 1988 os exemplos de medidas a ser adotadas que incentivam um Estado de exceção: como quando se requer das partes da convenção que cedam documentos bancários, financeiros ou comerciais sem a possibilidade de invocar o sigilo bancário para se recusar a tanto; como quando se consideram apenas circunstâncias fáticas a fim de determinar o dolo nas infrações; como quando se incentiva o uso do poder legal discricionário relativo a procedimento criminal contra um indivíduo de forma a potencializar a eficácia das medidas de detenção e repressão relativas às infrações dispostas naquela Convenção; enfim, como quando autoriza a consideração de uma série ampla de circunstâncias e atividades a fim de agravar o tratamento e a pena dos infratores, a exemplo da participação do agente em quaisquer outras atividades criminosas organizadas internacionais ou do uso da violência ou de armas.

---

<sup>76</sup> SICA, 2005, p. 9–24.

<sup>77</sup> ZAFFARONI, Eugenio R. La legislación “anti-droga” latino-americana: sus componentes de derecho penal autoritário. In: FASCÍCULO de Ciências Penais: drogas — abordagem interdisciplinar. Porto Alegre, vol. 3, 1990, p. 16–25.

Todo esse esforço globalizante acaba por instituir, com suposta fundamentação científica, uma visão reducionista que institui uma classificação de drogas entre lícitas e ilícitas segundo a proscrição indiscriminada destas; ou seja, uma visão que obsta qualquer possibilidade de criar uma política séria que se oriente pelas características mesmas de cada substância proibida em favor de uma verdadeira cultura moralista sem compromisso efetivo com os problemas de saúde pública que essas substâncias podem representar.<sup>78</sup> Em verdade, ante o controle e a repressão por interesses políticos, essa questão originalmente sanitária passou a afetar as estruturas administrativas da sociedade para, enfim, tornar-se ameaça às soberanias dos Estados. O proibicionismo instituiu o tráfico ilícito de entorpecentes e proporcionou a organização dessa atividade criminosa, estabelecendo o problema dentro dos sistemas de justiças sem que a preocupação originária de enfrentamento de uma questão de saúde pública, através de leis penais, fosse atendida.

---

<sup>78</sup> SICA, 2005, p. 22.

## 2 POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS NA COLÔMBIA

O combate às drogas na Colômbia levou, reconhecidamente, a um conflito interno de proporções intangíveis. O investimento no tratamento militar da questão, a luta pelo desmantelamento dos grandes cartéis de narcotraficantes e, em paralelo, a resistência armada dos grupos guerrilheiros e paramilitares, associados ao terrorismo, resultaram num prejuízo social, político e econômico cuja reconstrução impõe-se como desafio permanente ao governo. A compreensão dessa devastação — de trama impulsionada pela economia e política de combate relativo às drogas — passa pela configuração política historicamente estabelecida no país, a saber: a ausência de unidade, a diversidade ideológica e cultural e os conflitos. Desde o período colonial, a diversidade geográfica, social, política, econômica e regional impôs uma dificuldade estatal em garantir soberania e exercer o monopólio do uso da força, mediando seus conflitos sociais. Assim, a história do país é marcada pelo surgimento de conflitos, em especial nos anos 1960, auge da Guerra Fria, com o estabelecimento de grupos guerrilheiros de esquerda e organizações paramilitares de direita, em constante combate entre si e com o Estado.<sup>79</sup>

Compreender a ocupação violenta da terra, instrumento representativo de poder e riqueza na Colômbia, é fundamental para esclarecimentos sobre o conflito que se impõe. Com uma economia sustentada nas atividades de agricultura, pecuária e extrativismo, o domínio da terra sempre foi o paradigma de acúmulo de bens, recursos e influência. Durante o período colonial, esse controle foi exercido pelos espanhóis a partir da expulsão das comunidades indígenas de porções estratégicas e produtivas. Após a independência, consolidaram-se, pela violência, os latifúndios nessas regiões — estrutura que se manteve ainda sem grandes alterações. Nos anos 70, muitos latifúndios começaram a ser adquiridos por narcotraficantes, paralelamente ao domínio e à ocupação de terras, oportunizados pela ausência do Estado; também por grupos paramilitares e guerrilheiros.

Historicamente, as bases políticas da Colômbia se representam pelo bipartidarismo liberal e conservador, em constante conflito entre si, nos quais se envolviam também parcelas populares em revoltas sangrentas que marcaram a história

---

<sup>79</sup> SANTOS, Marcelo. **O conflito colombiano e o plano Colômbia**. Boa Vista: ed. UFRR, 2011, p. 16.

do país. A economia vivenciara um período de prosperidade entre o início do século XX e os anos 40, com exportações de café e investimento dos Estados Unidos (EUA) nos setores extrativistas de petróleo e mineração; porém, não foi acompanhada de melhorias nas condições de vida e no poder aquisitivo dos setores populares. Tal situação levou à ruptura de parcelas desses segmentos com partidos tradicionais e a formação de grupos armados de esquerda no fim daquela década.<sup>80</sup> Em 1946, uma cisão no Partido Liberal facilitou a eleição do conservador Mariano Ospina Perez, abrindo um ciclo de conflitos denominado “*La violencia famosa*”, que deixou entre 200 mil 400 mil mortos. O conflito se encerra com a formação da Frente Nacional, em 1958, resultante de um acordo entre os partidos liberal e Conservador que garantia a alternância de ambos no governo e a paridade representativa no Legislativo.<sup>81</sup>

Essa nova configuração política, entretanto, não acolhia setores da nova classe média urbana, intelectuais, sindicatos, camponeses e grupos de esquerda — estes últimos identificados como subversivos em seu alinhamento na política dos EUA no contexto da Guerra Fria. Surgem os primeiros movimentos guerrilheiros de esquerda: as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC), o *Ejército de Liberación Nacional* (ELN), o *Movimiento 19 de abril* (M-19), o *Partido Revolucionario de los Trabajadores* (PRT) e outros. Por outro lado, em 1965 o decreto legislativo 3.398, depois adotado como legislação permanente pela lei 48, a partir de seu artigo 3º e seus desdobramentos, autorizava a utilização de civis para o empreendimento das atividades de segurança nacional; daí a aparição de vários grupos paramilitares de direita com o apoio de latifundiários e narcotraficantes. Esse dispositivo foi revogado em 1989, com o Decreto nº 1.194, que criminalizou a atividade de financiamento de grupos paramilitares. Porém, pelo decreto 356, de fevereiro de 1994, passa a ser permitida a qualquer um com autorização do Ministério da Defesa a promoção de sua própria segurança. Com isso, as atividades paramilitares se intensificaram e se centralizaram com a formação das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), com direção única, em 1996.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> SANTOS, 2011, p. 22.

<sup>81</sup> SANTOS, 2011, p. 22–3.

<sup>82</sup> DARIO, Diego Monteiro. A legitimidade da Política de Segurança Democrática e a Doutrina de Segurança Nacional da Colômbia. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 32, n. 2, jul./dez. 2010, p. 623–28.

Por essa condição social regionalista e fragmentada, bem como pela precariedade da autoridade do Estado central colombiano, Pécault<sup>83</sup> analisa que historicamente “[...] o civilismo prevaleceu a ponto de relegar os militares a funções de segundo plano”. A expressão dos grupos paramilitares no contexto da confluência entre os demais atores representados pelas guerrilhas e pelos grupos narcotraficantes que se fortaleciam encontrava pouca resistência institucional do Estado. León Valencia<sup>84</sup> também constata que os diferentes tipos de violência então reconhecidos na Colômbia (delinquentes comuns, narcotráfico e as guerrilhas e grupos paramilitares, de motivação política) podiam ser individualizados, apresentando dinâmicas separadas.

Contudo, a partir do decênio de 90, começaram a se articular e se confundir.

Assim, as guerrilhas, especialmente as FARC, passaram a cobrar impostos dos camponeses, a controlar diretamente plantações e a processar a folha de coca. Os narcotraficantes puseram-se a criar grupos paramilitares para defender o seu negócio ilegal, juntando-se com os pecuaristas e outros empresários que se voltavam para essas práticas. Uns e outros, guerrilheiros e paramilitares, começaram também a subordinar-se a atividades de delinqüência comum. [...] A associação de narcotraficantes com guerrilheiros ou paramilitares apossou-se do maior espaço criminoso, embora subsistissem pequenos cartéis, dotados de uma certa autonomia.<sup>85</sup>

A articulação dos atores do conflito na Colômbia potencializou sua violência e a instabilidade do Estado, atraindo cada vez mais a atenção e interferência direta dos EUA, concretizada sob a expansão e o alinhamento de sua política de combate às drogas. Como instrumento dessa dominação externa e expressão da confusão entre os atores do conflito na Colômbia, a concepção da relação entre guerrilhas de esquerda com o tráfico de drogas como “narcoterrorismo”<sup>86</sup> serviu de justificativa ao estímulo,

---

<sup>83</sup> PÉCAULT, Daniel. Lógicas econômicas, militares e políticas na “guerra” colombiana. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). **Paz e terrorismo**: textos do Seminário Desafios para a política de segurança internacional. Missões de paz da ONU, Europa e América. São Paulo: Hucitec, 2004, p. 243.

<sup>84</sup> VALENCIA, León. Drogas, conflito e os EUA: a Colômbia no início do século. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, dez. 2005, p. 130.

<sup>85</sup> VALENCIA, 2005, p. 131.

<sup>86</sup> A tese das narcoguerrilhas aparece institucionalizada pela *National Security Decision Directive 221*, editada em 1986 pelo então presidente dos EUA Ronald Reagan, como ilustra a seguinte sustentação: “Alguns grupos insurgentes financiam suas atividades com a taxação de atividades relacionadas às drogas, provendo proteção a criminosos traficantes locais, ou cultivando suas próprias plantações de drogas. O acesso ao dinheiro proveniente dos narcóticos pode ter um impacto maior sobre a capacidade das forças insurgentes. Alguns grupos terroristas têm sido relacionados ao tráfico de drogas, especialmente para financiar suas atividades. Os lucros de uma única remessa de entopecentes poderia prover um pequeno grupo terrorista com capital operacional substancial” (tradução nossa). Texto original: “Some insurgent groups finance their activities through taxing drug activities, providing

nesse país, de medidas repressivas e leis de exceção. Isso reforçou a violência do conflito sem que se apresentasse nenhuma interferência significativa na oferta de drogas, em especial a cocaína.<sup>87</sup>

## 2.1 Política de drogas colombiana

O tratamento dado pelo Estado colombiano ao problema das drogas mostra-se indissociável das ações e interferências dos EUA, especialmente a partir da Guerra Fria. A discussão e o empreendimento de esforços no tratamento estatal dado às drogas na América Latina tardaram a se concretizar ante as mobilizações internacionais que já se expressavam desde o início do século XX. Nas primeiras iniciativas voltadas à supressão do ópio — logo, expansiva a outras drogas —, os países latino-americanos e caribenhos permaneceram relativamente alheios. A inexpressividade de sua produção e do consumo das substâncias sobre as quais se discutia não demandava maiores esforços de suas políticas externas nem atraía atenção e pressão internacionais por um maior engajamento. E ainda que se possa observar um posicionamento tímido de resistência à construção de um regime guiado pela restrição da oferta — em especial por México, Peru e pela Bolívia, que então exploravam a produção de coca e *cannabis* —, essa atuação marginal dos países latino-americanos nesse período inicial de debate internacional sobre drogas se coloca sem grandes repercussões internacionais enquanto se impunham outras questões prioritárias — conflitos mundiais e Guerra Fria, por exemplo.<sup>88</sup>

Na Colômbia, o tratamento jurídico-legislativo dado às drogas teve início com a reforma do Código Penal, em 1936, quando as convenções internacionais em vigor viam os opiáceos, a cocaína e os derivados como substâncias que demandavam regulação. Assim, cinco artigos incriminavam a fabricação, distribuição e posse com intuito de revenda, dentro do circuito médico, do que então se compreendia como narcóticos. Profissionais da saúde detentores do monopólio de aquisição e ministração legais das

---

protection to local criminal traffickers, or growing their own drug crops. Access to money available from narcotics can have a major impact on the capability of the insurgent forces. Some terrorist groups have been linked to drug smuggling primarily to finance their activities. The profits from even one consignment of narcotics could provide small terrorist cells with substantial operating capital". NARCOTICS and national security. **National Security Decision Directive/NSDD**, Washington, DC., The White House, 221, 8 abr. 1986, p. 2. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm>>. Acesso em: 23 set. 2015.

<sup>87</sup> RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 34, n. 1, p. 9–41, junho de 2012, p. 19–21.

<sup>88</sup> SILVA, 2013, p. 90–92.

substâncias reguladas que excedessem os limites de tais concessões seriam punidos. Por outro lado, o uso não médico remanesceia sem medidas repressivas declaradas.<sup>89</sup> Nos anos seguintes, o desenvolvimento da regulação das drogas se expressou de maneira irregular e controversa; decretos editados em 1964, 1970 e 1972 representaram, pois, uma confusão do tratamento penal dado às atividades de cultivo, fabricação e distribuição das substâncias estupefacientes — conceito então já ampliado para compreender também a *cannabis* e, com a Convenção de Genebra em 1972, as substâncias psicotrópicas.

O texto de 1964 classificava como delitos as práticas [de cultivar, fabricar ou distribuir substâncias estupefacientes] acima descritas; já o de 1970 transformava tais ações em *contravenções*, o que, na prática penal, significava uma mudança significativa quanto à economia das sanções legais. Ao serem considerados contravenções, os crimes relacionados às drogas foram rebaixados na hierarquia jurídica colombiana, indicando uma nova abordagem que os considerava menos lesivos aos bens jurídicos (saúde e segurança públicas e individuais) que a lei busca proteger. [...] Contudo, este quadro se mantém até 1972, quando um novo decreto restabelece a interpretação anterior, reclassificando como delitos as práticas previstas em lei. (RODRIGUES, 2004, p. 120).

Representativo da mínima ação direta do Estado pelo controle das atividades de produção, tráfico e consumo de drogas ilegais, esse cenário muda com a reação político-normativa dos EUA ao movimento de contracultura, que ganhou corpo nos anos 60. A Colômbia então explorava o cultivo de *cannabis* a fim de acompanhar a demanda que se impunha paralelamente à expansão do cultivo e fornecimento de psicoativos, sobretudo heroína e cocaína, em outros países latino-americanos, dos quais México e Bolívia de destacavam.<sup>90</sup> Em 1971 — cabe reiterar —, o presidente Nixon instituía nos EUA a política “*war on drugs*” (guerra às drogas) e a necessidade de cooperação internacional no combate a que instigava, fundando uma política intervencionista fundamentada na concepção de países produtores, de trânsito e consumidores de drogas; nela, o controle da oferta, manifestado pela ingerência externa, constituía-se questão de segurança nacional dos EUA.

A relativa inércia estatal colombiana no enfrentamento direto da questão das drogas é levada à transformação com a ratificação, em 1973, da Convenção Única de 1961 — com a inclusão das substâncias psicotrópicas determinada pela Convenção de Genebra de 1972 — e a uniformização dos dispositivos internos sobre a matéria, com o

---

<sup>89</sup> RODRIGUES, 2004, p. 119.

<sup>90</sup> SILVA, 2013, p. 115.

decreto 1.188, de 1974.<sup>91</sup> A nova norma aplicava a conceituação e discriminação de estupefacientes proporcionada pela ONU, pela OMS e pelo Ministério da Saúde (artigo 4º); também estabelecia a diferenciação entre usuário e traficante, isentando de pena o portador de quantidade mínima de alguma das substâncias reguladas com fim de consumo pessoal (artigo 31).

Noutra expressão da política médica de controle social através da regulação das drogas, a lei determina, em seu artigo 40, a imposição de tratamento (de internação ou ambulatorial) ao consumidor em que se constatar, por perícia médica, a situação de dependência química. Também definia a necessidade de veicular campanhas educativas sobre substâncias permitidas — álcool e tabaco —, regulamentando suas propagandas com o estabelecimento de limitações etárias e obrigando os fabricantes a discriminá-las a nocividade à saúde desses produtos (capítulos II e III).

A conduta de cultivo de plantas que possam proporcionar qualquer substância controlada é tipificada como crime (capítulo IV), além de se adotar a técnica descriptiva extensa de condutas criminalizadas, composta de numerosas ações delitivas (artigo 38). Zaffaroni identifica essa técnica, alheia à modalidade legislativa latino-americana, à qual basta tipificar o delito e a previsão da tentativa e participação com fórmulas genéricas, como de aplicabilidade prejudicada. Em última instância, pretende-se alcançar e punir a todos que estabeleçam relação com um tóxico proibido em vez de traduzir uma preocupação com a delimitação precisa das condutas tipificadas. A partir disso, nos delitos referentes a tóxicos, a tentativa, a participação e a preparação são puníveis como tipicidades principais.<sup>92</sup>

Com esse decreto, o Estado passa a ter maior possibilidade de intervenção na sociedade e condutas individuais; até então o desenvolvimento legislativo progredia dissociadamente das efetivas condições executivas de suas disposições.<sup>93</sup> A possibilidade de atuação estatal instrumentaliza-se com a estruturação do Conselho Nacional de Estupefacientes, relacionado com o Ministério da Justiça — à semelhança

---

<sup>91</sup> RODRIGUES, 2004, p. 120.

<sup>92</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La legislación anti-droga latinoamericana: sus componentes de derecho penal autoritario. In: VITERI, Juan Pablo Morales; PALADINES, Jorge Vicente (ed.). **Entre el control social y los derechos humanos:** los retos de la política y la legislación de drogas. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, p. 36–7.

<sup>93</sup> RODRIGUES, 2004, p. 121.

da Drug Enforcement Administration dos Estados Unidos — e cuja função essencial era implementar as disposições da lei então editada (capítulo IX).

A Colômbia não era produtora tradicional de coca. Esse cultivo foi explorado no fim dos anos 70, em substituição à produção de *cannabis* combatida com as primeiras expressões da ingerência dos EUA. A nova empreitada mostrava-se mais lucrativa ante a redução de volume dos carregamentos, o *status* que o consumo de cocaína representava e as singularidades do país que proporcionavam facilidades à atividade de produção e tráfico de drogas: enfraquecimento do domínio estatal sobre extensas áreas, cultura de violência estabelecida com o conflito colombiano e tolerância social quanto às atividades de contrabando.<sup>94</sup>

Nesse contexto, ao fim da década de 70, a expressividade e organização do comércio colombiano de cocaína no mercado estadunidense atraíram a atenção de seu expansionismo proibicionista. O governo Jimmy Carter (1976–80) inicia uma pressão sobre as autoridades colombianas pela eliminação dos cultivos ilegais, perseguição e extradição dos narcotraficantes; essa última recomendação foi formalizada em acordo bilateral entre os países, que vigorou a partir de 1982. O governo seguinte — de Reagan (1981–8) — retomou a concepção de combate às drogas como questão de segurança nacional; daí que passa atuar em várias frentes: criou um mecanismo unilateral de avaliação dos empreendimentos repressivos de determinados países, discriminados em uma lista (*a major list*) de acordo com seu envolvimento no narcotráfico — processo de certificação com previsão de sanções ou cortes de investimentos e programas de assistências; e aumentou significativamente o orçamento dos organismos federais envolvidos na efetivação das políticas de combate às drogas. No âmbito legislativo, e esforçando-se o Congresso pela implementação de medidas repressivas, foi editada a Lei Antidrogas de 1986, que prescreveu sanções severas e restrições processuais pesadas, além de dispor sobre a atividade de lavagem de dinheiro e a desapropriação de bens e ativos oriundos do narcotráfico.

No plano internacional, o combate às drogas se impôs como questão de debate entre os países latino-americanos, agora forçados a um posicionamento e a um plano de ação em contraposição à atuação marginal a que se dispunham até então, com a

---

<sup>94</sup> SILVA, 2013, p. 129–31.

iniciação às Conferências Interamericanas sobre Drogas, em 1986.<sup>95</sup> Na América Latina, o processo de certificação teve mais efetividade pela sua ameaça à sua implementação — a descertificação implicaria sanções econômicas e estancamento de investimentos e assistência — do que pela sua concretização em si. Representa, portanto, forte instrumento político e econômico de coerção internacional ao alinhamento na política repressivo-proibicionista.

No contexto colombiano, também a associação das “narcoguerrilhas” — então concebidas como grupos terroristas — demanda do governo a implementação de mecanismos mais severos de combate ao narcotráfico, cuja lucratividade, cujo poder e cuja organização se expressavam, em seu auge, já em meados dos anos 80. Reconhece-se nessa relação entre guerrilhas, grupos paramilitares e narcotráfico o ponto de convergência dos interesses estatais colombianos e a política externa ostentada pelos EUA, pelo que se incorporam suas diretrizes, legislativamente, a partir do estatuto nacional de estupeficientes (Lei 30 de 1986), ainda em vigor. Em inovação, a legislação traz a tipificação do uso de drogas apenas como contravenção penal, enquanto o tráfico se mantém entendido como delito, além de considerar o critério objetivo da quantidade para a diferenciação entre tais categorias (artigo 2º, alínea “j”). Além do tráfico e consumo, são diretamente criminalizadas a conduta de cultivo de plantas de onde provierem substâncias psicoativas — conduta penalmente equiparada à do traficante —, a corrupção de agentes estatais e a incitação ao uso (capítulo V), mantendo-se a técnica extensiva de condutas representativas do tipo.

Cabe notar a consideração da quantidade de droga, também, na imposição da pena. De tal modo, uma vez em posse de quantidade representativa de tráfico, o montante pode servir à determinação de uma pena mais branda ao infrator, se dentro dos limites previstos na norma. Então, a pena imposta aos camponeses produtores de plantas precursoras de substâncias estupeficientes era maior que a determinada aos traficantes, deixando clara a função de controle social dessas medidas e punindo-se excessivamente numerosa parcela da população que buscava nas vantagens financeiras — ainda incomparáveis às dos traficantes — desse cultivo um complemento a fim de garantir sua mínima subsistência. Rodrigues assim interpreta tal manobra:

---

<sup>95</sup> SILVA, 2013, p. 134–6.

Estava em jogo não só o controle sobre frações importantes do território nacional, regiões rurais com pouca ou nenhuma presença soberana estatal, como também a gestão tipicamente governamental de uma parcela da população alheia ao centro de autoridade estatal, pois pertencente a circuitos de poder pouco disciplinados ou em aberta confrontação com o Estado.<sup>96</sup>

Ainda, mantinha-se a submissão obrigatória a tratamento psiquiátrico caso, por meio de perícia médica, se constatasse a situação de dependência toxicológica do usuário, colocando à mercê do saber médico a liberdade individual do cidadão.

## 2.2 Expressões sociais e políticas da guerra às drogas na Colômbia

Paralelamente às inovações legislativas constituídas nos anos 80 na Colômbia, a política de enfrentamento das drogas tem expressões singulares devido à confluência de atores envolvidos no conflito. Com apoio financeiro e militar dos EUA, o presidente Belisario Betancur (1982–6) deu início a um combate frontal que resultou na captura ou morte de todos os principais líderes de cartéis narcotraficantes e na apreensão do complexo industrial de beneficiamento de cocaína pertencente ao cartel de Medellín pela operação de interdição de laboratórios e erradicação química maciça dos cultivos de *cannabis* a partir de 1984. Por outro lado, tais ações nada influenciaram o tráfico mundial de cocaína, interferindo nos preços em atacado por apenas cinco semanas.<sup>97</sup>

A mencionada fragilidade institucional da polícia e da forças armadas colombianas na concretização dessa política combativa encontrou represália violenta. Ante a iminência de rediscussão do tratado de extradição, suspenso pela Suprema Corte, em 1987, no fim da década membros da guerrilha M-19 invadiram o prédio da Corte, onde assassinaram em especial doze dos juízes mais inclinados à sua aprovação; ao mesmo tempo, grupos narcotraficantes deram início a uma onda de violência em razão da política de extradição que levou ao assassinato de três candidatos à presidência nas eleições de 1990, dentre os quais o favorito Luís Carlos Galán.<sup>98</sup> Nos governos seguintes — Virgilio Barco (1986–90) e César Gaviria (1990–4) —, os Estados Unidos encontraram na Colômbia uma aliada na adoção das medidas expressivas de seu ímpeto combativo às drogas.

---

<sup>96</sup> RODRIGUES, 2004, p. 124.

<sup>97</sup> SILVA, 2013, p. 191.

<sup>98</sup> PÉCAULT, 2004, p. 249.

O governo dos EUA — então nas mãos de George Bush (1988–92) — reforça a militarização do combate ao narcotráfico na Colômbia a partir de 1989 com a *National Security Directive* n. 18. Inaugurava-se a “estratégia andina”, requisitando ao Congresso recursos para assistência militar e expansão do apoio do departamento de defesa nos esforços antidrogas à Colômbia, ao Peru e à Bolívia. Embora tal estratégia se apresentasse como suporte econômico aos países supramencionados para que deixassem de exercer a atividade de produção de drogas, todo o seu financiamento tomou a forma de assistência militar com amplitude para que os recursos pudessem ser utilizados no combate às guerrilhas.<sup>99</sup>

As críticas ao viés militarizado da assistência estadunidense levaram à Cúpula Andina Antidrogas em Cartagena, em fevereiro de 1990. Ali, Bush tranquiliza os países andinos quanto ao viés colaborativo de seu programa, resultando na legitimação da estratégia pela cúpula na ausência de alternativas viáveis ao combate às drogas. A partir de então, o enfrentamento se assume como “cocainizado”, “andeanizado” e militarizado. A região andina torna-se foco da ingerência dos EUA, expressada numa estratégia de envolvimento militar e repressão.

Contudo, o fracasso da “estratégia andina” em suas pretensões de controle do consumo interno de drogas via erradicação da oferta foi reconhecido pelo próprio governo estadunidense, já na gestão de Bill Clinton (1992–2000), dada a análise encomendada por sua administração com conclusões pela manutenção da disponibilidade de substâncias ilegais nos Estados Unidos.<sup>100</sup> Em meados dos anos 90, os esforços pelo combate à produção de coca no Peru e na Bolívia, proporcionalmente, levaram ao aumento dos cultivos na Colômbia, que passou a ser a maior produtora mundial nas áreas cultivadas controladas pelas FARC e pelas AUC, que agora se envolviam na produção e intermediação da venda de folhas de coca.<sup>101</sup>

Nessa configuração, percebe-se a confusão dos atores do conflito colombiano e do aparelho estatal, em especial pela corrupção. Impõem-se indícios de financiamento da campanha eleitoral de Ernesto Samper (1994–8) pelo narcotráfico; com isso, ele sofre forte pressão política e econômica estadunidense — em sua gestão, a Colômbia

---

<sup>99</sup> RODRIGUES, 2012, p. 22.

<sup>100</sup> TICKNER, Arlene B. La “guerra contra las drogas”: las relaciones Colombia–Estados Unidos durante la administración Pastrana. In: ÁLVARES, Jairo E. **Plan Colombia**: ensayos críticos. Universidad de Colombia, 2001.

<sup>101</sup> SILVA, 2013, p. 192–3.

experimenta a descertificação. Orientada por fundamentos puramente políticos, a pressão explicita seu viés de dominação pura determinada pela ameaça.<sup>102</sup> O país foi novamente certificado em 1998, dada a necessidade de manutenção dos pacotes de assistência para o prosseguimento das estratégias de combate às drogas, que desde 1992 contavam também com a reativação do tratado bilateral de extradição.

Todos os esforços e investimentos no combate armado às narcoguerrilhas e a supressão da produção de cocaína não bastaram para impedir que a Colômbia se expressasse, no fim do século XX, como maior produtor mundial; não por acaso, fornecedor de 80% do mercado nos EUA. Retirados do *World drug report* produzido pelo UNODC em 2008<sup>103</sup>, os gráficos a seguir demonstram a expressividade da Colômbia nesse período não apenas na produção da cocaína para o comércio, mas também como a maior área destinada ao cultivo da folha de coca.

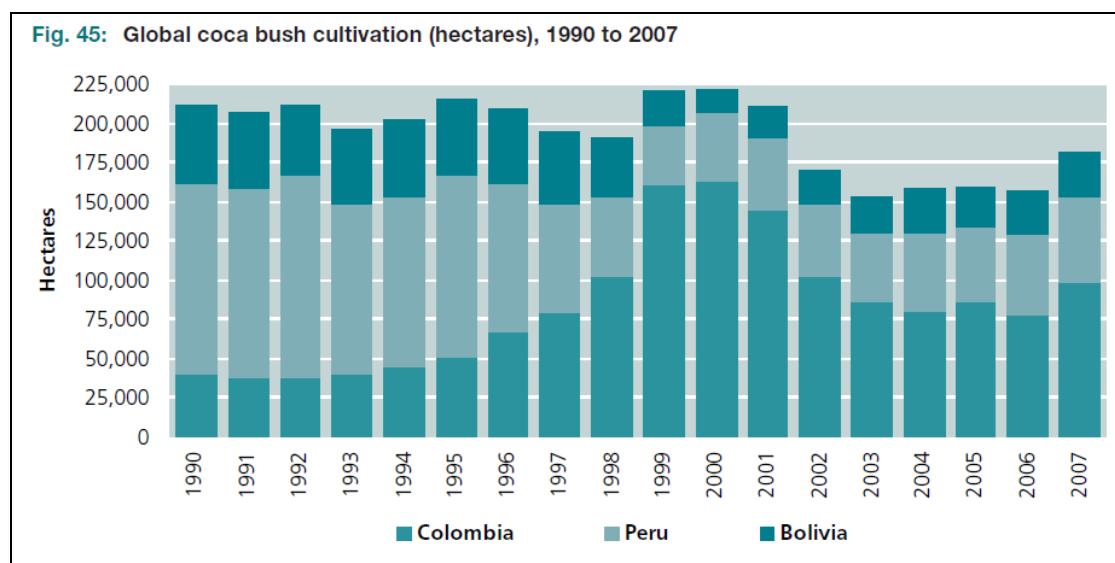


GRÁFICO 1. Cultivo global da folha de coca medido em hectares — 1990–2007

Fonte: UNODC, 2008

<sup>102</sup> PÉCAULT, 2004, p. 196.

<sup>103</sup> UNODC, Op. cit., 2008, p. 72-3.

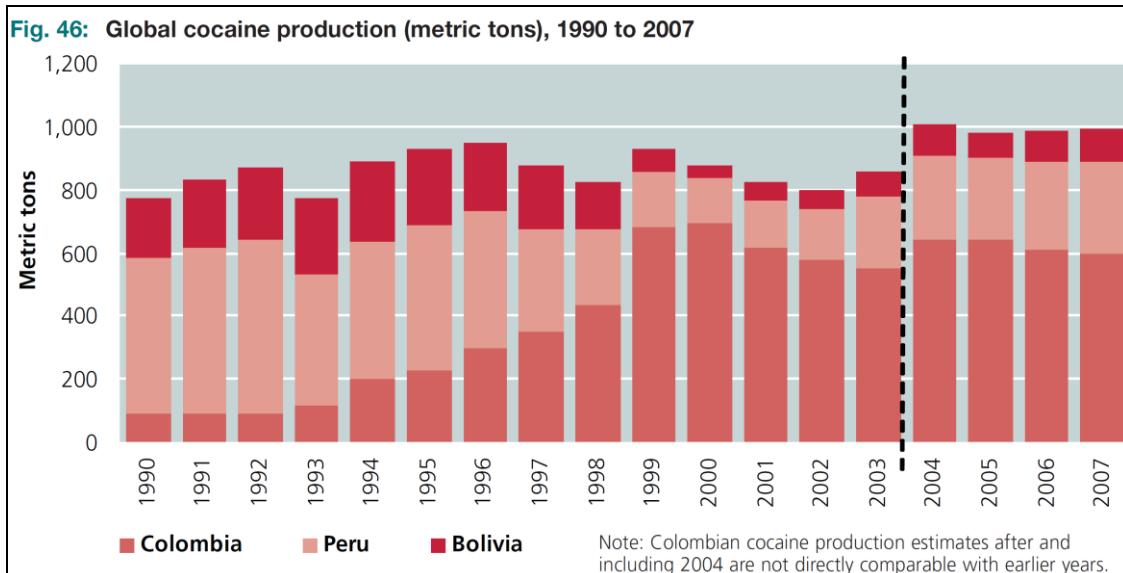


GRÁFICO 1. Produção global de cocaína medida em toneladas — 1990–2007

Fonte: UNODC em 2008

O fracasso escancarado dos esforços até então empreendidos na contenção da produção de cocaína — agora desenvolvida em territórios controlados pelas FARC e por grupos paramilitares (AUC) — fez potencializar a dimensão bélica do enfrentamento. A partir da concepção de ameaça representada pelo crescimento das produções de droga, em especial nos países andinos, e ante a manutenção dos níveis de consumo nos EUA, legitima-se o programa de ingerência mediante o argumento de defesa de segurança nacional. Em 1998, são destinados mais US\$ 690 milhões para interdição e erradicação das drogas. O orçamento foi determinado pelo Ato de Eliminação de Drogas do Hemisfério Ocidental, que colocava em perspectiva a eliminação, em três anos, de 80% do tráfico de drogas ilícitas provenientes da América Latina aos Estados Unidos.<sup>104</sup>

A demonização da droga e a centralização da política externa dos EUA em seu entorno expressam seu auge com o “plano Colômbia”, implementado em 2000, na gestão de Andres Pastrana (1998–2002) sob o rótulo de desenvolvimentista. Do orçamento do programa, 80% consistiam de assistência militar ante os 20% de auxílio econômico-social. Potencializava-se, assim, a repressão militar ao conflito social armado na Colômbia; e uma das medidas adotadas foi a aspersão química aérea pela

<sup>104</sup> TICKNER, Op. cit., p. 275.

erradicação da produção, mas com resultados apenas pelo deslocamento do cultivo para áreas da região sul controladas pela guerrilha e cercadas de mata densa.<sup>105</sup>

A evolução do programa, contemplado no confronto direto com as narcoguerrilhas, representou o agravamento das condições sociais, de desemprego, de desigualdade, da violência e da dívida externa colombianas. A despeito de todos os esforços nesse combate, na primeira década do século XXI a Colômbia ainda representava a maior produção mundial de droga, um dos mercados centrais para precursores químicos e local de lavagem de dinheiro.<sup>106</sup> A estratégia de fumigação apenas fortaleceu a base social de apoio das FARC, oportunizada pela indignação popular maciça diante da inviabilização dos campos de cultivo. Paralelamente, as atividades paramilitares se intensificaram na medida em que se consolidava o viés bélico do conflito.<sup>107</sup>

Mesmo que se desprenda da absoluta insignificância das investidas contra a produção e o tráfico de drogas a partir da Colômbia, também se fracassa na tentativa de desestruturar guerrilhas e grupos paramilitares, promovendo-se, ao revés, uma pulverização ainda maior dos grupos. A produção do narcotráfico, sua demonização e sua associação ao terrorismo, impondo-o como tema central de discussões e medidas internacionais, mantêm-no em um “estado de violência” marcado pela confluência de atores, estatais e privados transterritoriais, que revoluciona a concepção e limitação territorial, temporal e mesmo a oposição entre forças e ideologias facilmente discriminadas no que concebemos por guerra e conflito armado.<sup>108</sup> Enfraquecem-se a expressividade e soberania estatal colombiana, cujas políticas e cujos meios de ação se confundem com as perspectivas e medidas próprias estadunidenses, às quais se pode atribuir, sem injustiças, a responsabilidade pela dimensão catastrófica de sua operacionalização na Colômbia.

---

<sup>105</sup> SILVA, 2013, p. 196.

<sup>106</sup> SILVA, 2013, p. 196.

<sup>107</sup> TICKNER, Op. cit., p. 182.

<sup>108</sup> GROS, Frédéric. **Estado de violência**: ensaio sobre o fim da guerra. Tradução de José Augusto da Silva. Aparecida: Ideas & Letras, 2009.

### 3 POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS NO URUGUAI

O tratamento legislativo dado às drogas no Uruguai segue a lei 14.294, de 1974, modificada pela lei 17.016, de 1998, e pela lei 19.172, de 2013. O marco legislativo nesse sistema que hoje intriga com suas medidas revolucionárias na regulação do mercado de maconha nasce no mesmo período que o marco do sistema normativo de combate às drogas de uma das sociedades latino-americanas que mais enfrentam os efeitos sociais, econômicos e de segurança do narcotráfico: a Colômbia. A política adotada pelo Uruguai mostra-se paradigmática no contexto latino-americano pela proximidade de seus aspectos sociais e econômicos, mais do que os geográficos, com os dos demais países. Uma vez demonstrados os esforços dos Estados Unidos (EUA) pelo proibicionismo alinhado no continente, a perspectiva uruguaia — divergente de tais recomendações e guiada pela redução de danos, pela descriminalização do consumo e, revolucionariamente, pela regulação estatal de todo o processo de produção, comércio e consumo de *cannabis* — é de análise obrigatória numa reflexão acerca da imposição dos pressupostos proibicionistas na América Latina e da possibilidade de modelos alternativos mesmo em confronto com tais pressões externas. Eis por que a política do Uruguai é colocada em perspectiva neste estudo; permite uma comparação com a política colombiana pela disparidade de suas disposições e seus reflexos sociais em contraste com semelhanças econômicas e sociais relativas. A partir disso, e reconhecendo a participação do Brasil em tais semelhanças regionais, prossegue-se a análise do conjunto de medidas possível e mais adequado ao país.

Dentre as transformações no sistema de regulação/proibição das drogas, no Uruguai destaca-se o pioneirismo mundial na regulação do comércio de maconha com a pretensão de possibilitar, desse modo, o controle de qualidade, a imposição de limites de quantidade aos usuários, a promoção da informação e a conscientização quanto aos efeitos, à restrição do uso em locais públicos, à proibição da direção sob o efeito da substância, dentre outras medidas. O que move essa análise é a intrigante evolução de um sistema que surge num contexto mundial de acirramento da repressão à produção, ao comércio e ao consumo de estupefacientes com pressão especial aos países latino-americanos para que, internamente, fizessem repercutir as discussões proibicionistas e

implementassem administrações executivas para concretizá-las. Ainda se reconhece na América Latina um ambiente vulnerável política e economicamente, em especial à política externa dos EUA, contexto em que ainda foi possível, no Uruguai, o desenvolvimento social de um debate que culminou em uma medida diametralmente oposta à que se tinha em perspectiva no plano internacional.

É de se notar que a expressão legislativa principal do combate às drogas no Uruguai também se seguiu à ratificação da Convenção Única de 1961 no país, em 11 de julho de 1974; contexto este da declaração de guerra às drogas pelo governo Richard Nixon, em 1971, e de seus esforços expansionistas orientados pela concepção de interferência em países produtores como questão de segurança nacional. Com isso, percebe-se o viés proibicionista da lei em atenção aos preceitos daquela convenção que, quando ratificada pelo país, já contava com o acréscimo de psicotrópicos à lista de substâncias controladas proporcionado pela Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971.

A lei 14.294, de 1974, alude às listas I e II da convenção de 1961<sup>109</sup> e à lista I da convenção de 1972<sup>110</sup> para estabelecer o monopólio estatal pela importação e exportação das substâncias listadas nos termos estabelecidos pelo Ministerio de Salud Pública (artigo 1º). A norma proíbe a plantação e o cultivo de planta da qual se extraiam substâncias reguladas, com exceção da atividade que se der com fins científicos (artigo 2º), condicionada à autorização do Ministerio de Salud Pública. Adota-se a política médica de regulação social ao se restringir, em absoluto, o consumo, a utilização, o comércio e a produção das substâncias contidas nas listas I e II da convenção de 1961 e nas listas II, III e IV da convenção de 1972 ao uso exclusivamente médico e científico

---

<sup>109</sup> A Convenção Única sobre Estupefacientes de 1961 classifica as substâncias em quatro listas de controle, conforme seus usos médicos ou científicos, de modo que matérias-primas e preparados simples como heroína e cocaína foram incluídas nas listas sujeitas a restrições mais severas (I e IV), enquanto outros narcóticos receberam tratamento mais leniente, figurando nas listas II e III (SILVA, 2013, p. 108).

<sup>110</sup> A Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1972 estabelece uma classificação de substâncias em quatro listas, conforme seu risco potencial e padrões de abuso: “I – nenhum (todas com perfil psicodélico); II – poucos; III – vários; e IV – muitos. Nas categorias II, III e IV encontravam-se os estimulantes, sedativos e narcóticos. Obter os fármacos incluídos na lista I exigiria, a partir de então, trâmites insuperáveis até para os mais ilustres toxicólogos e terapeutas, ao passo que os demais poderiam ser fabricados ou vendidos com receita médica. A produção daqueles das listas II e III (correspondendo às drogas mais abusadas à época: barbitúricos, alguns hipnóticos, estimulantes e aminas — anfetaminas, metanfetaminas, dexanfetaminas) ficou ainda sujeita à fiscalização internacional (correspondendo às drogas mais abusadas à época: barbitúricos, alguns hipnóticos, aminas e estimulantes — anfetaminas, metanfetaminas, dexanfetaminas)” (SILVA, 2013, p. 127).

(artigo 5º). Ainda se determina a criação da *Comisión Nacional de la Lucha contra las Toxicomanías*, com função de preparação e execução de planos de prevenção e tratamento de toxicomanias, em especial a articulação com a *Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas do Ministerio del Interior*, com o *Ministerio de Educación y Cultura*. A *Comisión* vincula-se ao *Ministerio de Salud Pública* e incorpora a função de veicular campanhas educativas, voltadas ao âmbito escolar em especial e executar medidas profiláticas relacionadas com as substâncias controladas.

A assunção da necessidade de regulação interna e colaboração com a política internacional é institucionalizada com a delegação, ao *Ministerio del Interior*, da função de cooperar para a eficácia de uma ação solidária internacional no combate à delinquência vinculada à toxicomania. Para tanto, o aparato estatal foi incrementado com a criação da *Comisión Honoraria de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas* e a *Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas* com funções de concretização das disposições pelo controle e pela repressão de importação, exportação, produção, fabricação, tráfico, comercialização ou consumo ilegal de substâncias reguladas pela lei.

Em seu capítulo IV, a lei descreve, com a técnica legislativa de amplitude e extensão de descrição dos tipos criminais, as condutas relacionadas com produção, fabricação, comércio e distribuição de drogas, com a imposição de severas penas. Também se coloca no juízo médico a legitimidade para impor medidas de segurança tendo em vista o tratamento daquele em que se constatar dependência química. À semelhança da lei sobre drogas editada no mesmo ano na Colômbia, embora se despenda tratamento diferenciado ao traficante e ao usuário, num reconhecimento de tal disparidade não se estabelecem critérios objetivos para diferenciar a posse para o consumo da posse considerada como destinada ao tráfico.

Cabe ressaltar a edição das normas do Uruguai e da Colômbia no mesmo contexto político internacional — o da política expansionista da guerra às drogas no princípio da década de 70 — e suas disposições afins quanto à criminalização de atividades relacionadas com a produção, a fabricação, o comércio e a distribuição de drogas. Até mesmo a projeção de penas é semelhante nas leis dos dois países em perspectiva. Entretanto, desde então se notam esforços mais diretos do Uruguai no tratamento da questão, sobretudo pelo viés da saúde pública, operacionalizando o

Estado com a criação de órgão vinculado ao *Ministerio de Salud Publica* e articulado com setores da educação e proteção a menores para o esclarecimento e a conscientização a respeito do uso problemático das drogas e para a disponibilidade de tratamento e acompanhamento de saúde adequado aos usuários.

Paralelamente, a lei colombiana 1.188, também de 1974, embora projete a necessidade de veicular campanhas educativas, faz isso de maneira genérica, além de impor restrição às campanhas de conscientização, exigindo conteúdos de informação científicamente válida. Nessa oportunidade, cabe a crítica à fundamentação das medidas que então se impunham com base na questionável legitimidade científica e sua demonização das drogas como fonte das mazelas e dos distúrbios sociais, em especial a partir do movimento da contracultura, na década de 60. Também, ao dispor sobre as incumbências pela garantia de tratamento de saúde adequado e prevenção do uso de drogas, a lei coloca tais questões como de incumbência geral do *Ministerio de Salud Pública*. Portanto, não prima pela sua verdadeira operacionalidade.

Mais de duas décadas depois, a lei uruguaya 14.294, de 1974, foi modificada pela lei 17.016, de 1998, que deu mais expressividade ao combate à lavagem de dinheiro. Aqui, reconhece-se uma mudança de paradigma na política criminal de drogas: uma visão integrada em que se deixa de atribuir à questão unicamente uma política médica guiada pela proteção à saúde pública para se incluir a ordem econômica do Estado como bem jurídico a ser tutelado pela norma reguladora de drogas.<sup>111</sup> Além disso, alteram-se as penas cominadas nas condutas típicas descritas no capítulo IV da lei anterior, reduzindo a pena mínima, ainda que se estenda a previsão de pena máxima. Assim, as sanções variam entre 12 meses e 20 meses de prisão, no mínimo, e de 4 anos a 18 anos no máximo.

De tal modo, a mudança em relação à pena-base já possibilita um processamento de prisão e a outorga do benefício de liberdade provisória. A modificação traz, em inovação, a descrição e punição de condutas relacionadas com a economia do tráfico, os bens, os produtos e os instrumentos que procedam de qualquer delito tipificado no capítulo IV. Permite-se, ainda, ao magistrado, que resolva, de ofício e em qualquer

---

<sup>111</sup> GARIBOTTO, Giorgina. Cárceres y drogas en Uruguay. In: WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA); TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI). *Sistemas sobrecargados*. Leyes de drogas y cárceres em América Latina. Dezembro de 2010. Disponível em: <[http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas\\_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-resumen%20uruguay-web.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-resumen%20uruguay-web.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2015.

momento, pelo incauto sequestro, embargo preventivo ou qualquer outra medida cautelar a fim de assegurar ou preservar a disponibilidade dos bens relativos aos delitos descritos na lei para seu eventual confisco.

À descrição do tipo geral, a lei de 1998 acrescenta os precursores químicos que considera como substâncias que se podem usar na produção, fabricação e preparação de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas incorporáveis em sua estrutura molecular ao produto final; assim como acrescenta produtos químicos que se podem utilizar nessas mesmas atividades sem que se integrem à estrutura do estupefaciente (inclusão do art. 69 na lei 14.294 pelo art. 5º da lei 17.016 de 1998). Ao definir tais produtos, estabelece a obrigatoriedade de registro de quem os produza, fabrique, prepare, importe, exporte, distribua, use, detenha, mantenha em depósito, armazene, ofereça em venda ou negociem.

Por ocasião dos debates que deram origem a essa lei de 1998, já em 1995 o então deputado Luis Gallo ressaltou, ante a *Cámara de Diputados*, a necessidade de dar à questão tratamento orientado por um programa educativo e preventivo ante a constatação de que o proibicionismo implicava uma estigmatização que, por sua vez, marginalizava o usuário e inviabilizava seu tratamento e sua recuperação.<sup>112</sup> Ocorre que, à semelhança da legislação brasileira hoje vigente, o sistema legislativo uruguai, ainda que diferencie o tratamento dispensado a usuário e traficante, não estabelece critérios objetivos para diferenciá-los. Disso resulta um encarceramento com penas consideráveis de usuários cuja identificação remanesce no poder de análise concreta do magistrado.<sup>113</sup>

Tal configuração, entretanto, representava um problema social no Uruguai. Isso porque o cultivo individual era uma prática popular no país.<sup>114</sup> Nesse sentido, uma vez fortalecido o movimento social, em especial os grupos *Movimiento por la Liberación del Cannabis*, *Asociación de Estudios del Cannabis* e *Movida Cannábica Florida*, o debate pela legalização das drogas de tráfico ilícito no Uruguai ganha espaço nos setores de governo no mandato do presidente Jorge Batlle (2000–5). Reconhecendo os

---

<sup>112</sup> GARAT, Guillermo. **El camino:** cómo se reguló el *cannabis* en Uruguay según sus actores políticos y sociales. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2015, p. 11–3.

<sup>113</sup> GARIBOTTO, 2015, p. 3.

<sup>114</sup> PETTIT-SHIEBER, Brian. El “Amanecer Verde”: la legalización de la marihuana en Uruguay en el contexto del movimiento regional contra la prohibición. **Independent Study Project Collection**, 2012. Disponible em: <[http://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2427&context=isp\\_collection](http://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2427&context=isp_collection)>. Acesso em: 27 set. 2015.

prejuízos democráticos do narcotráfico e o fracasso da guerra às drogas, ele incumbiu a Junta Nacional de Drogas de planejar e concretizar iniciativas de redução de riscos e danos com usuários de drogas, prescindindo da estigmatização.

As propostas de Batlle encontravam respaldo na Suprema Corte de Justiça, assumindo-se a necessidade de regular “drogas brandas como a *marihuana*” — diria o ministro Gervasio Guillot<sup>115</sup> — como um primeiro passo do combate à corrupção gerada pela proibição.<sup>116</sup> A partir de então, a Junta Nacional de Drogas se articulou com organizações da sociedade civil para elaborar e executar medidas de redução de riscos como a distribuição de seringas para uso de cocaína injetável no centro de Montevidéu. Com isso, se esperava evitar o contágio por hepatites e doenças sexualmente transmissíveis. No plano educativo, a edição de guias buscou munir os usuários com informações sobre riscos e formas de tratamento disponíveis. Além disso, houve a organização de centros de tratamento à toxicomania, pela primeira vez em dez anos; isto é, desde a criação desses espaços, sobretudo, por grupos religiosos e ainda sob a égide do discurso proibicionista estigmatizante.<sup>117</sup> A escassez de recursos conteve o avanço de tais medidas. Mas a experiência mobilizou setores de jovens e estudantes na articulação de movimentos e discussões ante a contradição de não criminalizar o consumo de drogas e, portanto, admiti-lo, porém mantendo os modos de obtenção das drogas no âmbito do mercado ilícito. Ressaltavam-se proclames pelo fim do estigma que recai sobre os usuários.

Em 2006, já na gestão presidencial de Tabaré Vásques (2005–10), o consumo de *cannabis* se apresentava abertamente em locais públicos, e a pressão dos movimentos de jovens se intensificava. Criou-se um espaço para avaliar a assistência a usuários problemáticos; e daí foi possível a inauguração de espaços especializados no abuso de drogas com abordagem psicossocial e lineamentos científicos, tais como *El Jagüel*, na cidade de Maldonado, e *Casa Abierta*, em Artigas.<sup>118</sup> Também o governo uruguaiu buscou promover o debate no pano internacional. Na oportunidade das deliberações da Comissão de Estupefacientes da ONU em março de 2008, defendeu, com o apoio da

<sup>115</sup> Declarações do ministro da Suprema Corte de Justiça uruguai, Gervasio Guillot, à radio El Espectador, 810 AM, no programa *Em perspectiva*, em 3 de setembro de 2001, Montevidéu.

<sup>116</sup> GARAT, Guillermo. Implicancias de la regulación del cannabis en Uruguay. *Análisis*, nº 6, 2013, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, p. 5. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10763.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2015.

<sup>117</sup> GARAT, 2015, p. 15–7.

<sup>118</sup> GARAT, 2015, p. 27.

Argentina, Bolívia, Suíça e União Europeia, medidas protetivas dos direitos humanos estabelecidas pela ONU em contraposição ao modelo proibicionista e restritivo.<sup>119</sup>

Em 2010, inaugurou-se a *Comisión Especial sobre Adicciones, Consecuencias e Impacto en la Sociedad Uruguaya*, que concluiu, em 2011, pela necessidade de uma perspectiva de redução de danos produzidos pelo uso problemático de drogas em geral — legais e ilegais — partindo do Estado e orientada pelo respeito aos direitos humanos, pelo realismo, pela solidariedade, pela eficácia, pela eficiência e pela integralidade. Não se aborda mais o simples uso de drogas como abusividade patológica, de modo generalizado; mas se reconhece no uso problemático questão a ser tratada de maneira multidisciplinar pelo Estado. As propostas da *Comisión* pressupunham a necessidade de reformulação do arcabouço legislativo regulatório dos estupefacientes, uma vez que se firmaram mediante o paradigma da guerra às drogas — considerado ineficaz. Recomendava-se o estabelecimento de quantidade máxima a se considerar como posse para consumo pessoal e a imposição de penas diferenciadas em relação a substâncias, quantidades e contextos em que se apurasse os delitos.<sup>120</sup>

Em junho de 2012, o governo uruguai apresentou uma série de medidas concebidas como “*Estrategia por la vida y convivência*” fundadas na abordagem da insegurança pública pela promoção da convivência e garantia dos direitos humanos em lugar da política construída sobre o temor. Dentre as recomendações relacionadas com drogas, propunha-se a criação de um grupo multidisciplinar para dar atenção a usuários problemáticos de pasta base de cocaína e a regulação do mercado de *cannabis*. A proposta ganhou contornos mais concretos com a apresentação, em agosto, de projeto de lei correspondente, com fundamentos históricos e políticos concretos. O documento reconhece o desenvolvimento da violência e seus fatores históricos no Uruguai, especialmente o fracasso da guerra às drogas na desarticulação financeira e política do narcotráfico, bem como da atribuição de monopólio do mercado às atividades ilícitas justamente a partir do proibicionismo. Daí que se estabeleceu a necessidade de mudar a

---

<sup>119</sup> GARAT, 2013, p. 5.

<sup>120</sup> COMISIÓN DE ESPECIAL SOBRE ADICCIONES, CONSECUENCIAS E IMPACTO EN LA SOCIEDADE URUGUAYA. **Reunião de 9 de dezembro de 2010.** Versão taquigráfica da Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/Distribuidos/ListarDistribuido.asp?URL=/distribuidos/contido/camara/D20101209-1006-0385.htm&TIPO=CON>>. Acesso em 27 de setembro de 2015.

perspectiva no tratamento político-legislativo dado às drogas.<sup>121</sup> O projeto de lei pela regulação da maconha foi apresentado em 2012, pelo governo uruguai, para ser votado a partir de agosto de 2013 e ter aprovação até dezembro desse ano.

Em seu primeiro artigo, a lei 19.172, de 2013, deixa clara a política de redução de danos e riscos do uso de *cannabis* com base na promoção da informação, educação e prevenção acerca de seus efeitos prejudiciais. Para tanto, estabelece o controle estatal na regulação de todas as atividades relacionadas com cultivo, plantação, importação, exportação, produção, aquisição, armazenamento, comercialização e distribuição da *cannabis* e seus derivados. Para operacionalizar tal regulação, a norma cria o *Instituto de Regulación y Control del Cannabis* (IRCCA), que se vincula ao poder executivo uruguai através do Ministerio de Salud Publica. Em suas disposições gerais, a norma institucionaliza os pressupostos políticos, econômicos e sociais da regulamentação da maconha. Sua expressão como garantia da liberdade individual, saúde de qualidade, segurança e melhores condições de vida se formaliza no artigo 3º da lei. Prossegue-se explicitando a medida de proteção da sociedade, que precisa entrar em contato com o narcotráfico para atender ao consumo; a partir disso também se intenta desestruturar o mercado ilícito. Longe de se incitar o uso com a regulamentação, a medida apenas proporciona a veiculação de campanhas educativas, o controle de qualidade do bem de consumo da sociedade e a promoção de tratamento adequado de seu uso abusivo, prescindindo-se da estigmatização.

A lei insere modificações na norma ainda vigente sobre a regulação de drogas — o decreto-lei 14.294, de 1974 — para estabelecer a especialidade do cultivo de *cannabis* condicionado à autorização do IRCCA, assim como sua industrialização e seu comércio. Estabelece a diferenciação entre “*cannabis* psicoativa” — fruto da planta fêmea do gênero *cannabis* com quantidade igual ou superior a 1% de tetrahidrocannabinol (THC) — e “*cannabis* de uso não psicoativo (*cañamo*)” — definida pelo limite máximo de 1% de THC. Também se considera a quantidade de até seis plantas de *cannabis* de efeito psicoativo ou o produto de até 480 gramas de sua colheita como cultivo doméstico para consumo pessoal e descriminaliza tal atividade.

A modificação inserida ao artigo 3º do decreto-lei 14.294, ainda, dispõe sobre os clubes de sócios para cultivo e colheita de plantas de *cannabis* de efeito psicoativo,

---

<sup>121</sup> URUGUAY. Ministerio del Interior. **Estrategia por la vida y la convivencia**, 2012. Disponível em: <<https://www.minterior.gub.uy/images/stories/convivencia.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2015.

também regularizando tal atividade e submetendo-a ao controle do IRCCA, que limita o número de sócios e a produtividade. Também de acordo com tal modificação, a aquisição de *cannabis* para uso pessoal fica condicionada ao registro correspondente pelo consumidor, em que seria estabelecida uma cota de 40 gramas mensais a quem se prestar ao consumo não medicinal. Sobre a *cannabis*, as atividades tipificadas no capítulo IV do decreto-lei 14.294, de 1974, são descriminalizadas com a alteração legislativa promovida pela lei 19.172, nos termos expressos da regulação que propõe, também, com base na modificação do artigo 3º daquela norma.

A política de redução de danos e riscos que fundamenta a edição da lei 19.172 é operacionalizada ao se determinar, como incumbência da Junta Nacional de Drogas, o estabelecimento de dispositivos de informação, assessoramento, diagnóstico, derivação, atenção, reabilitação, tratamento e inserção de usuários abusivos de drogas. Nesse mesmo sentido, a norma determina a inclusão de políticas educativas para prevenir toxicomanias na grade curricular primária, na educação secundária e no ensino técnico-profissional em forma da disciplina *Prevención del Uso Problemático de Drogas*. Os termos de tal operacionalização ficaram a cargo da *Administración Nacional de Educación Pública*. Ao mesmo tempo, proíbe-se a veiculação de qualquer programa publicitário que incentive ou promova o uso de *cannabis* psicoativa.

Após a regularização da *cannabis*, a lei 19.172, de 2013, passa a ser capaz de restringir seu uso em espaços públicos da mesma maneira que se fazia com o tabaco. Também estabelece limite etário ao consumo, restrito a maiores de 18 anos; além de proibir a condução de veículo automotor sob o efeito de *cannabis* psicoativa a partir de dada concentração — a ser determinada — de THC no organismo, estabelecendo aos infratores de tal resolução as mesmas penalidades atribuídas a condutores sob efeito de álcool (artigo 46, inciso segundo da lei 18.191, de 2007).

Enfim, para avaliar e monitorar as expressões da inovação que se apresentam pela regulamentação da maconha, a norma de 2013 cria uma *Unidad Especializada en Evaluación y Monitoreo* no âmbito do *Ministerio de Salud Pública* para monitorar as políticas que então se implementam com a incumbência de apresentar, anualmente, informes a ser considerados pelos órgãos responsáveis pela operacionalidade da lei 19.172.

### 3.1 Principais efeitos da regulamentação da maconha no Uruguai

Os fundamentos e a operacionalidade das medidas anunciadas recentemente pelo Uruguai são revolucionários ao criticar uma política que se preste à segurança pública orientada pela imposição do medo e, para além de tal consciência, implementar *de fato* medidas alternativas que preconizem a promoção da convivência e combatam a estigmatização do usuário a fim de lhe proporcionar o tratamento de saúde mais coerente com seu problema.<sup>122</sup> Nesse ponto, cabem as observações de Zaffaroni sobre a imposição da guerra como expressão de um direito penal autoritário em detrimento do direito penal liberal de garantias. A esse sistema se ajustam os discursos e os inimigos, à medida que se mostrem convenientes para legitimar o controle social e a negligência quanto a liberdades e a dignidade pessoais.<sup>123</sup> Como o mecanismo adotado no Uruguai é recente, isso dificulta uma constatação significativa de seus efeitos concretos. Sua expressão mais evidente ainda não são indicadores sociais e econômicos, mas sim a imposição de um debate crítico no âmbito internacional sobre a guerra às drogas que se assume hoje.

Como membro da Comissão de Estupeficientes da ONU, o Uruguai apresentou, na 51<sup>a</sup> sessão (10 a 14 de março de 2008), a resolução L. 16, em que, à luz de preceitos dos direitos humanos, com referências aos documentos da própria ONU (Declaração Universal de Direitos Humanos, Carta das Nações Unidas e atas de assembleias), apela para que as medidas no combate às drogas se concretizassem primando pelo respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; sua recomendação mais concreta era a abolição da previsão de pena de morte em casos de delitos relativos a drogas.<sup>124</sup> Nas sessões seguintes (53<sup>a</sup>, em 2010, e 54<sup>a</sup>, em 2011), o Uruguai manteve a sustentação pela adoção de políticas no âmbito internacional de prevenção e tratamento, paralelamente às medidas de redução da oferta. Para tanto, parte da análise histórica da situação que o consumo e tráfico de drogas representa no país para concluir que é inadmissível uma política mundial antidrogas fundada na imposição de metas desproporcionais de

---

<sup>122</sup> URUGUAY, 2015.

<sup>123</sup> ZAFFARONI, 1990, p. 34–5.

<sup>124</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão de Estupeficientes. **Aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas**: otras cuestiones dimanantes de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Resolução E/CN. 7/2008/L. 16, 51º período de sessões, Viena, 10 a 14 de março de 2008. Disponível em: <[http://druglawreform.info/images/stories/Resolucion\\_DDHH\\_CND\\_Uruguay\\_Borrador.pdf](http://druglawreform.info/images/stories/Resolucion_DDHH_CND_Uruguay_Borrador.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2015.

controle da oferta e por um modelo criminal repressivo. Apresenta as medidas legislativas e executivas que adotou pela promoção da ênfase à promoção de saúde e prevenção, incluída a redução de danos, bem como o uso racional da força policial na repressão à lavagem de dinheiro e ao crime organizado. Impõe como paradigma a responsabilidade compartilhada entre o Estado e a sociedade na atenção aos direitos humanos dos usuários e à proporcionalidade da política criminal; e dá o ultimato pela falência do modelo proibicionista.<sup>125</sup> Eis o que se lê no texto original:

O enfoque de guerra contra as drogas revela-se atestado de fracasso. É ineficiente. A trágica realidade da Região Latino-americana mostra naõ apenas a ineficácia como seus danos às sociedades. Os custos estão aí. Os benefícios não. Há que se fazer uma revisão. Há que se concentrar no uso da força equilibrado com políticas ativas de redução da demanda. Investir em prevenção e educação para promover as mudanças culturais que restituam uma cidadania solidária e construtiva (tradução nossa)<sup>126</sup>.

Nesse sentido, a resolução proposta por Uruguai, Argentina, Canadá, Chile, Filipinas, Guatemala e Nova Zelândia na 54<sup>a</sup> Sessão da Comissão de Estupefacientes clamava pela maior participação da sociedade civil na formulação de políticas de fiscalização de drogas e redução da demanda mediante consultas. Ressaltava as questões relacionadas com prevenção baseadas na comunidade, tais como os serviços de saúde e recuperação, proteção das populações vulneráveis e o acesso, para fins médicos, a substâncias sujeitas à fiscalização internacional.<sup>127</sup>

No âmbito da América Latina, o Uruguai também empreendeu esforços por discutir, na pauta da Cúpula das Américas celebrada em Cartagena (Colômbia) em abril

---

<sup>125</sup> URUGUAY. Junta Nacional de Drogas. **Discurso em el segmento de alto nivel**, 52º Período de Sesiones de Comision de Estupefacientes de Naciones Unidas. Viena, 11 de março de 2009. Disponível em: <[http://druglawreform.info/images/stories/Uruguay\\_declaration\\_HLS.pdf](http://druglawreform.info/images/stories/Uruguay_declaration_HLS.pdf)>. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

<sup>126</sup> Texto original: “El denominado enfoque de guerra contra las drogas muestra su acta de fracasso. Es ineficiente. La trágica realidad de la Región Latinoamericana muestra no solo la ineficacia sino los daños asociados contra las poblaciones. Los costos están allí. Los beneficios no. Hay que hacer uma revisión de ello. Hay que focalizar el uso de la fuerza y equilibrar com políticas activas de reducción de la demanda. Invertir em prevención y educación para los cambios culturales que restituyan uma ciudadanía solidaria y constructiva”.

<sup>127</sup> URUGUAY. Comissão de Estupefacientes. **Aplicación de la declaración política y el plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas**. Resolução E/CN.7/2011/L.6/Rev. 2, Viena, 21 a 25 de março de 2011. Disponível em: <[http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/54\\_onu\\_resol.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/54_onu_resol.pdf)>. Acesso em 30 de setembro de 2015.

de 2012,<sup>128</sup> a necessidade de transformar a perspectiva do tratamento dado às drogas, em especial pela sua diferenciação e individualização entre si e pelo enfoque no desmantelamento do narcotráfico mediante mecanismos de repressão à lavagem de dinheiro. Também se realizou reunião paradigmática com a Colômbia em abril de 2013 — o denominado I *Encuentro de Trabajo em Matéria de Drogas*, com a discussão de compromissos bilaterais de colaboração pela construção de medidas eficazes de enfrentamento da problemática da delinquência relativa às drogas, com intercâmbio de experiências e sistemáticas.<sup>129</sup>

A abordagem adotada e defendida pelo Uruguai, entretanto, encontra dificuldades de aceitação na comunidade internacional. Após o anúncio da intenção de regular o mercado de *cannabis* pelo governo uruguai, a Junta Internacional de Fiscalização de Estupeficientes (JIFE, vinculada à ONU), expressou, em 19 de novembro de 2013, sua preocupação com a concretização de tal projeto. Considera-o como grave violação à Convenção Única de 1961 de Estupeficientes. Nessa oportunidade, o presidente da JIFE, o holandês Raymond Yans, argumentou que a restrição do uso de *cannabis* se devia aos seus potenciais efeitos de dependência, pelo que se preocupava com os efeitos da regularização de tal consumo à saúde pública do Uruguai, para além da violação que o projeto representaria às convenções internacionais em vigor.<sup>130</sup>

A manifestação de Yans demonstra as raízes morais e intervencionistas do modelo proibicionista ao rejeitar uma opção legítima de um Estado soberano e democrático com fundamentos tendenciosos sustentados apenas pela construção histórica do modelo repressivo e sem respaldo científico, em especial quanto à capacidade de condução à dependência química pela *cannabis*. Também o diretor executivo da United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Yuri Fedotov, ante a aprovação do programa uruguai de regulação do cultivo, da produção e do comércio

---

<sup>128</sup> URUGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Memorando:** cumbre de las Américas y política internacional de drogas. Março de 2012

<sup>129</sup> Ata disponível em: <[http://druglawreform.info/images/stories/ACTA-uruguay\\_colombia.pdf](http://druglawreform.info/images/stories/ACTA-uruguay_colombia.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2015.

<sup>130</sup> UNITED NATIONS INFORMATION SERVICE. **Comunicado UNIS/NAR/1186.** Viena, 19 de novembro de 2013. Disponível em: <[http://druglawreform.info/images/stories/INCB-press\\_release\\_191113s.pdf](http://druglawreform.info/images/stories/INCB-press_release_191113s.pdf)>. Acesso em 30 set. 2015.

de *cannabis*, reprovou a adoção de tal manobra, unilateralmente, antes que se colocasse o tema em pauta na Assembleia Geral da ONU prevista para 2016.<sup>131</sup>

O posicionamento dos representantes de organismos internacionais demonstra o entendimento de necessidade de cooperação uniforme em um único sentido entre os países para enfrentar o problema da delinquência, da violência e da saúde pública relacionado com as drogas. Mas suas preocupantes fundamentações vagas e sem indicativo social e científico da inviabilidade da mudança de paradigma ante os prejuízos à saúde pública e a situação de consumo pela dependência química são mitigadas pelos crescentes esforços no estabelecimento de uma discussão segundo prismas complementares de enfrentamento da questão, sobretudo pelo Uruguai. Apesar de subsistirem raízes profundas do proibicionismo fundado na implementação pura e simples do terror a fim de fundamentar uma intervenção restritiva, o fortalecimento de movimentos internacionais para discutir medidas de redução de danos e metas proporcionais já impõem a consideração de uma mudança de paradigmas no plano internacional.

Dentro da perspectiva social interna do Uruguai, a medida se justifica pelos índices carcerários da delinquência vinculada às drogas e pelo combate ao narcotráfico com o reconhecimento de que a atividade ilícita que representa é viabilizada justamente pela ilegalidade do comércio de estupefacientes. Nesse ponto, ressalta-se a crítica à desriminalização do consumo, dissociada de mecanismos que se voltem ao comércio das substâncias cujo consumo não é repreendido. Nessa configuração, o usuário se vê obrigado a recorrer ao comércio ilegal, que, por si, não apresenta regulação para controle de qualidade, de preços, de acessibilidade ou de concorrência. De tal modo — e já vulnerável pela estigmatização que se lhe recai e pelas implicações de saúde pública caso seja dependente químico —, o usuário fica à mercê do tráfico ilícito: de seus procedimentos obscuros e de sua violência.

Sobre a situação carcerária do Uruguai, consigna-se que não há estimativas anuais da composição de sua população em cárcere, daí não ser possível estabelecer uma evolução da população referente à delinquência relacionada com drogas para

---

<sup>131</sup> JELSMA, Martin. La JIFE contra Uruguay: el arte de la diplomacia. In: REFORMA a las leyes de drogas en América Latina. 17 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://druglawreform.info/es/weblog/item/5215-la-jife-contra-uruguay-el-arte-de-la-diplomacia>>. Acesso: 30 set. 2015.

comparar políticas públicas historicamente implementadas. Entretanto, é possível reconhecer que, em 2009, 11% da população carcerária tinha vínculos com delitos associados com drogas. Embora esse indicativo pareça brando ante a predominância de delitos patrimoniais, constata-se que a maior porcentagem de procedimentos policiais entre 2006 e 2009 lidou com a apuração de delitos envolvendo quantidades inferiores a dez gramas, de substâncias em geral com cultivo, produção e comércio proibidos — incluída a *cannabis*, que à época não era legalizada. Mais especificamente — pois, foram realizados 681 procedimentos policiais (43,3% do total) para apurar delitos envolvendo quantidade inferior a dez gramas de *cannabis* — e considerando-se que a porcentagem de processamentos sem prisão nesse período é muito baixa, a medida pela sua legalização compreende-se nesse intuito.<sup>132</sup>

Embora haja essas expressões, cabe crítica à obscuridade técnica contida na legislação sobre drogas no Uruguai: a não criminalização do consumo não pressupõe a imposição de critérios objetivos para discernir a condição de tráfico da condição de uso. Com isso, os dados apresentados<sup>133</sup> demonstram uma desproporcionalidade na alocação de recursos policiais e judiciários para enfrentar o problema gerado pelas drogas com enfoque em delitos que se colocam na obscuridade entre uso e tráfico; e, ainda que se reconheça a atividade de traficância nessas situações, verifica-se que o esforço na repressão da atividade de comércio ilícito concentra-se nos delinquentes com menor representatividade. Assim, a medida de descriminalização do usuário remanesce inócuia porque ainda subsistem mecanismos para viabilizar a punição de portadores de quantidades mínimas de drogas, atribuíveis à exclusividade do consumo pessoal; trata-se de uma expressão despropositada do proibicionismo voltado a indivíduos pouco representativos no problema do narcotráfico, cujo enfrentamento é colocado como objetivo principal.

Tal questão, entretanto, não é exclusiva do Uruguai; e pode ser percebida mesmo no Brasil. Restam, assim, as lições do debate politizado e articulado no tratamento dado às drogas no Uruguai: o enfoque da conscientização e educação social; o tratamento individualizado dado às substâncias reguladas; revolucionariamente, a regulação do cultivo, da produção e do comércio de *cannabis* a fim de desestruturar o narcotráfico. Com o tempo, as expressões mais concretas dessas medidas tendem a ser percebidas

---

<sup>132</sup> GARIBOTTO, 2015, p. 4.

<sup>133</sup> Dados apresentados por GARIBOTTO, 2015.

com mais nitidez e clareza; mas a imposição desse debate num cenário internacional já enraizado nos fundamentos proibicionistas representa em si avanço significativo.

## 4 A POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS NO BRASIL

Compreendidos os fundamentos históricos do proibicionismo que se expressa no plano internacional e suas repercussões em países dicotômicos no contexto da América Latina, a análise do panorama brasileiro no que tange às drogas dispõe de mais elementos para que se estabeleça de maneira crítica e permita, ao final, conclusões por possibilidades e transformações na política de drogas nacional. Assim, começa-se pela evolução política e legislativa, destacando-se suas tendências e seus fundamentos para que, então, seja possível avaliar a conjuntura político-legislativa atual e suas possibilidades de evolução e alteração.

Assim como na Colômbia e no Uruguai, no Brasil as determinações legislativas sobre drogas tiveram maior expressão com as Convenções das Nações Unidas, que ratificou, a partir dos anos 1970, o compromisso de repressão ao tráfico e controle da oferta de estupefacientes em expressão submissa à política de ingerência dos Estados Unidos.<sup>134</sup> No Brasil, o monopólio exercido pela classe médica para ditar as políticas e medidas de saúde pública, no tocante às drogas, é que levou à adoção das medidas de repressão do consumo, compreendido por esse grupo como causa do atraso social do país e ameaça à ordem pública. Assim, em contraposição à formação do modelo repressivo nos Estados Unidos, não se verifica aqui uma pressão de grupos sociais específicos políticos, religiosos ou de juristas pelo proibicionismo, mas sim da classe médica.<sup>135</sup>

As primeiras expressões legislativas em relação a substâncias estupefacientes colocam-se nas ordenações filipinas (1603), que, em seu título LXXXIX, livro V, proíbem a posse de “rosalgar” e ópio para venda, ressalvados os casos com autorização expressa — como o dos boticários —, sob pena de perda da fazenda e degradação para a África. O seguinte corpo normativo, representado pelo Código Criminal do Império, de 1830, não esboçava sequer uma tipificação de condutas envolvendo entorpecentes. A transformação política representada pela instituição da República em lugar do império não alterou a manutenção das oligarquias nem a exclusão social das camadas mais pobres, mais drasticamente, dos ex-escravos. Nessa configuração, a criminalidade era

---

<sup>134</sup> RODRIGUES, 2004, p. 94.

<sup>135</sup> RODRIGUES, 2006, p. 135.

expressiva e crescente,<sup>136</sup> e o Código Penal republicano de 1890, de conotação repressiva aos delitos patrimoniais e cometidos com violência à pessoa, pouco dispunha sobre substâncias estupefacientes; limitava-se a tipificar a exposição à venda ou ministração de “substâncias venenosas” sem autorização, ou seja, a manter o monopólio dos “boticários” para tanto (art. 159).

Essas disposições esparsas pouco aludiam a uma política ou intenção normativa bem delimitada ou com objetivos fundamentados. É possível observar, à semelhança da política adotada no século XVIII na Inglaterra, a acepção médica das medidas impostas ante o condicionamento de validade das condutas à adequação e regulação pelos usos médicos e científicos. Desde então, a medicina serve de instrumento ao Estado, à medida que o corpo do cidadão passa a ser objeto de intervenção e vigilância estatais para manutenção da força de trabalho e do controle social do proletariado.<sup>137</sup> Esse conceito, de intervenção do Estado para a promoção de saúde das classes trabalhadoras e manutenção da ordem social foi evoluindo para a legitimidade e função do Estado de zelar da população — de sua saúde e segurança — também calcado em fundamentos médico-científicos pela legitimação de medidas intervencionistas como as mais adequadas a tanto.<sup>138</sup>

A viabilidade da intervenção nesses termos começa a se delinear na subscrição do Brasil à Conferência Internacional do Ópio de 1912. Na sua adesão sancionada pelo decreto 2.861 de 1914, assume-se o “[...] abuso crescente do ópio, da morfina e seus derivados, bem como da cocaína”, como constava do decreto 11.481, de 1915. Diploma este que urgia pela observância da Convenção de 1912 a que se aderiu. Nasce com essa concepção a construção de um modelo chamado por Nilo Batista de “sanitarista”, que passa a orientar as demais adoções de regulamentação do uso e comércio de drogas.<sup>139</sup> Em 1921, o Decreto nº 4.244 alterou o Código Penal de 1890, de modo a incluir a menção expressa ao ópio, à cocaína e a seus derivados como de propriedades entorpecentes ao tipificar as condutas de venda, exposição à venda ou ministração sem autorização correspondente.

---

<sup>136</sup> RODRIGUES, 2006, p. 135.

<sup>137</sup> FOUCAULT, 1979, p. 81.

<sup>138</sup> RODRIGUES, 2004, p. 94–5.

<sup>139</sup> BATISTA, Nilo. Política criminal com derramamento de sangue. **Discursos Sediciosos**, ano 3, n. 5–6, 1º–2º sem. 1998, p. 79.

Nota-se a partir desse diploma a intensificação do controle social e moral sobre o álcool, de tal modo que se introduz a conceituação de embriaguez escandalosa e habitual, características, justamente, de uma valoração moral do comportamento do ebrio com a tipificação de tais situações e prescrição de penas diferenciadas entre ambas as situações. Também se previa a internação compulsória de quem se encontrasse em abuso de “[...] substância venenosa que tiver qualidade de entorpecente, para evitar a prática de atos criminosos ou a completa perdição moral” (art. 6º). Em si, essa determinação carrega a denotação da política sanitária e a concepção, em meio a categoria médica, de usuário como indício de atraso social e decadência moral. Tais alterações — cabe notar — impõe-se no mesmo período em que, nos Estados Unidos (EUA), vigorava a lei seca (1919–33).

Na gestão de Getulio Vargas, durante o Governo Provisório (1930–4), sentiu-se a necessidade de reforma penal ante a inexpressividade das medidas até então editadas pela repressão às drogas.<sup>140</sup> O decreto 20.930/32 descreve expressamente o rol de substâncias então tidas como entorpecentes (ópio, cocaína, *cannabis* e outras) tipificando as várias ações relacionadas com a venda e indução ao uso, com a técnica legislativa extensiva quanto aos verbos descritivos das condutas criminalizadas<sup>141</sup> e com a imposição de pena de um ano a cinco anos de prisão. Esse diploma legal tipificava, ainda, a posse de entorpecente sem autorização correspondente ou a detenção de quantidade superior à prevista em receita médica com imposição de pena de três meses a nove meses de prisão. Convém ressaltar que o tratamento diferenciado dado ao tráfico e ao porte para consumo pessoal — ainda que punível com pena privativa de liberdade — corrobora a conotação de que tais delitos lesam a determinação de inafiançabilidade do tráfico e da importação irregular de estupefacientes.

As medidas de coibição então adotadas denotam a pressão e influência da classe médica pela incorporação de medidas higienistas no que Nilo Batista chama de sistema médico-policial. Compreendia-se o usuário como doente que a lei submetia à internação facultativa ou obrigatória, a pedido do interessado ou de sua família, sem previsão de tratamento domiciliar ou ambulatorial (art. 28 do decreto 891, de 1938). A internação que então se previa era sujeita ao parecer médico de “cura” para que se entendesse pela

---

<sup>140</sup> RODRIGUES, 2006, p. 137.

<sup>141</sup> ZAFFARONI, 1990, p. 36.

sua conclusão; com isso, relega-se aos médicos a legitimidade para intervir nas liberdades pessoais e nos direitos do usuário submetido a seus cuidados.<sup>142</sup>

Nova alteração na legislação penal se deu em 1932, com a Consolidação das Leis Penais (CLP). Com seu advento, mantinha-se a tipificação da posse de substância tóxica de natureza analgésica ou entorpecente sem autorização ou prescrição médica e de seu comércio ilegal, bem como a previsão da substituição da pena de prisão pela internação em estabelecimento hospitalar, caso restasse declarada, por laudo médico, a situação de toxicomania do infrator. Equiparava-se a tentativa ao crime consumado, e a reincidência ensejava a aplicação das penas em dobro.

Nos dois anos seguintes, o Brasil ratificou a 2<sup>a</sup> Convenção sobre Ópio, de 1925 (decreto 22.950/33), e a 1<sup>a</sup> Convenção de Genebra, de 1931 (decreto 113/34). No ano de 1934, foi promulgada a Constituição Federal, com garantia de princípios e direitos fundamentais; mas, com o golpe de Estado de 1937, iniciou-se a fase ditatorial de Vargas — de censura, ausência de liberdades individuais, fechamento do Congresso e outorga de uma constituição. Marca-se, com isso, a influência internacional não apenas na legislação penal adotada na época, mas também — e em especial — na formação de uma concepção político-legislativa que ditaria as disposições a ser seguidas, com expressões percebidas até os dias atuais.<sup>143</sup> Nilo Batista identifica na expressão inicial desse movimento legislativo uma “[...] concepção sanitária de controle do tráfico, de um tráfico que se alimenta do desvio da droga de seu fluxo autorizado”.<sup>144</sup>

No ano de 1938, a edição do decreto-lei 891 mostra-se paradigmática em suas expressões repressivas, sistematizando internamente os dispositivos internacionais que se abraçaram com as convenções. Estabeleceram-se disposições mais severas, com aumento do intervalo de pena (1–5 anos de prisão). Determinou-se a condição de posse ilícita, de receita fictícia e de prestação de local (condutas criminalizadas desde os arts. 26, 27 e 28 do decreto 20/1930), bem como a proibição do tratamento do toxicômano em seu domicílio: uma vez estabelecido o uso de drogas como doença de notificação compulsória (dispositivo incluído pelo art. 44 do decreto 20.930 de 1932), ele tinha de

---

<sup>142</sup> BATISTA, 2006, p.81.

<sup>143</sup> CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da lei 11.343/06. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 62.

<sup>144</sup> BATISTA, 2006, p. 81.

se sujeitar à internação, obrigatória ou facultativa — esta a seu requerimento. Nos casos de internação, o fim do tratamento condicionava-se à atestação médica de cura.

Em 1940, foi editado o Código Penal, com tipificação ampla das atividades de importar, exportar, vender, expor à venda, fornecer (ainda que a título gratuito), transportar, trazer consigo, ter em depósito, ministrar, guardar ou entregar a consumo substância entorpecente sem autorização legal ou regulamentar (art. 281). Cabe a observação de que, em 1964, a lei 4.451 incluiu a atividade de “plantar” dentre essas condutas. A pena então prevista não divergia da imposta nos dispositivos legislativos editados até então (um a cinco anos de prisão); na oportunidade, foi desriminalizado o porte de drogas para consumo pessoal. O código não descrevia as substâncias entorpecentes que restringia; antes, adotou a técnica da norma penal em branco com resultados pela possibilidade extensiva de suas disposições. Ainda se usa essa técnica no tratamento dado aos entorpecentes com o propósito declarado de adequação à inventividade dos narcotraficantes; mas com a efetividade de se atribuir, às autoridades, o poder para intervir na sistemática legislativa sobre drogas, mas prescindindo do processo legislativo.<sup>145</sup>

Com a imposição do regime de governo militar, em 1964, o Brasil assistiu a um incremento do controle penal fundamentado na ideologia da segurança nacional e do combate a subversivos oponentes. Legitimavam-se as prisões políticas, tortura, censura, violência policial e supressão de direitos humanos e garantias individuais.<sup>146</sup> A partir de então, Nilo Batista comprehende a transição entre o modelo sanitário e o modelo bélico de política criminal para drogas no país<sup>147</sup>, sendo também em 1964 promulgada, a Convenção Única de Estupefacentes de 1961 (Decreto nº 54.216/64). Adotam-se as listas de substâncias reguladas estabelecidas pela Convenção de 1961, o que amplia o rol até então compreendido pelo Brasil. Ainda: a lei 4.451/66 incluía o cultivo de plantas com possibilidade de dispor de substâncias estupefacentes e, antecipando-se à Convenção sobre Psicotrópicos de 1971, o decreto-lei 159/67 estendeu a proibição legal às anfetaminas e aos alucinógenos.

Poucos dias após ser promulgado o Ato Institucional nº 5, em 1968, editou-se o decreto-lei 385, que, em expressão severa e repressiva, equiparava o consumidor ao

---

<sup>145</sup> RODRIGUES, 2006, p. 141.

<sup>146</sup> SILVA, 2013, p. 345.

<sup>147</sup> BATISTA, 2006, p. 84.

tradicante ao cominar-lhes as mesmas penas (um ano a cinco anos de prisão), estendendo ainda os verbos descritivos do tipo para incluir as condutas de “preparar” e “produzir”. A equiparação do usuário ao traficante, então, representava distorção drástica da política criminal sustentada pelos preceitos médicos de até então; estes fundamentavam a necessidade de dar tratamento aos toxicômanos, em lugar de punição com pena de prisão. Fortalecia-se, entretanto, um ímpeto repressor fundado na contenção do tráfico como forma de repressão ao consumo.

No contexto mundial, o período aqui tratado compreende o movimento de contracultura, com crescimento do consumo de drogas entre pessoas mais novas e intelectuais como meio de expressão cultural e até religiosa. Nessa conjuntura, e à semelhança das medidas adotadas nos EUA, o conservadorismo institucionalizado pelo regime militar buscava lidar com a questão repressiva e violentamente em defesa da ordem moral e social.

Em 1971, com a lei 5.726, a previsão legislativa sobre drogas ganha contornos mais amplos com a variedade de verbos descritivos da conduta e a generalidade das substâncias reguladas, então compreendidas como “[...] substância entorpecente ou que determine dependência”. A pena máxima foi estendida para seis anos, determinada concomitantemente à imposição de multa pesada. Embora tenha mantido a mesma pena às condutas representativas de tráfico e de consumo, essa lei previa a medida de segurança ao infrator viciado, condição determinada segundo perícia médica e admitindo-se ainda a redução da pena caso se constatasse prejuízo à capacidade de discernimento do infrator no momento do delito. A norma relacionava os delitos ligados aos tóxicos como ameaça à segurança nacional, rótulo então carregado pelos subversivos opositores do regime.<sup>148</sup>

Em 1976, já no contexto de abertura política, foi editada a lei 6.368. Esse diploma legal revogou o artigo 281 do Código Penal em vigor, que até então concentrava as descrições do delito de tráfico, e passou a regular a questão por meio de lei especial. Concebe-se o comércio ilegal e o consumo de drogas como perigo abstrato à saúde pública, em alinhamento reconhecido internacionalmente na política de drogas nos moldes dos EUA. Ao se colocar em meio a preceitos de prevenção do tráfico e uso indevido de drogas, a Lei de Tóxicos impõe uma série de deveres e restrições aos

---

<sup>148</sup> RODRIGUES, 2004, p. 149–52.

sujeitos. Legitima o discurso médico ao conceber o tratamento obrigatório como pena ao usuário, ainda que não esteja vinculado com nenhuma delinquência. No mesmo sentido, com a concepção do usuário em si e genericamente como doente e com necessidades de tratamento específico através de seu isolamento da sociedade, a lei reconhece a inimputabilidade ligada ao uso com imposição de medida de segurança nos casos em que for constatada.

Os ritos previstos na Lei de Tóxicos visavam a uma celeridade maior dos procedimentos com a consequente redução de garantias. Isso se representa pela proibição do apelo em liberdade em casos de condenação (art. 35). Manteve-se a previsão de pena de prisão ao usuário; mas se estendem as penas cominadas ao tráfico — agora compreendidas entre três anos e quinze anos de reclusão — e sem alterações em sua discriminação. A descrição inclui dezoito verbos no tipo sem associação a nenhuma elemento subjetivo, como finalidade de lucro. Também se admite a concepção da gravidade do delito a todo tipo de situações e condutas. A norma atribui a mesma consideração de crime consumado aos meros atos preparatórios e criminaliza o cultivo de plantas usadas para preparar entorpecentes. Outras condutas descritas de maneira ampla são equiparadas ao tráfico: instigação, induzimento ou auxílio ao uso de entorpecentes e qualquer tipo de contribuição ao incentivo ou à difusão do uso ou tráfico de drogas. A insegurança jurídica que aqui se representa obsta mesmo qualquer esforço à política de redução de danos, mais expressiva nos programas de distribuição de seringas limpas aos usuários de drogas injetáveis.<sup>149</sup> Também se tipifica a associação ao tráfico como crime autônomo, compreendendo a mera associação eventual de duas pessoas com determinação de pena compreendida entre três anos e dez anos. Embora imponha a criminalização do usuário, a Lei de Tóxicos estabelece tratamento distinto ao tráfico com a imposição de penas diferenciadas.

Ainda em 1977, promulga-se no Brasil a Convenção sobre Drogas Psicotrópicas, de 1971 (decreto 79.383). A política antidrogas dos EUA exerceu influência nas medidas adotadas aqui, em especial a partir dos anos 70, com a institucionalização da “war on drugs” pelo presidente Richard Nixon e a atribuição de responsabilidade pela contenção do cultivo e da oferta aos países latino-americanos. Isso ainda legitimava a

---

<sup>149</sup> RIBEIRO, Maurides de Melo. **Drogas e redução de danos**: análise crítica no âmbito das ciências criminais. 2012. 135f. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, p. 38–41.

interferência em suas políticas pró-segurança nacional estadunidense.<sup>150</sup> Embora o Brasil não apresente expressividade no cultivo e produção de drogas, ocupa posição estratégica em relação à Colômbia, Peru e Bolívia, o que o torna alvo de pressões e políticas intervencionistas dos EUA. Por tais esforços, na América Latina assumia-se — como aliada da segurança nacional — a ideologia da defesa social que legitimava a necessidade de proteger a sociedade de bem dos criminosos decadentes e maus personificados nos traficantes. Foi tal essa ingerência, que no fim daquela década o direito penal se consolidava como meio-chave de controlar drogas.<sup>151</sup>

Outro marco legislativo que transformou o tratamento criminal dado às drogas foi a definição, na Constituição Federal de 1988, de crime hediondo no mesmo capítulo dedicado à descrição dos direitos e das garantias fundamentais do cidadão. Assim, a lei 8.072/90 incluiu o tráfico de entorpecentes no rol de delitos hediondos, restringindo garantias processuais e aumentando suas penas. Seguiu-se uma onda de criminalização e endurecimento penal com previsão de mais delitos e legitimação de restrição a garantias a liberdades individuais, como se representa pela Lei dos Crimes Hediondos. Tais medidas seguiam um discurso de “lei e ordem” numa “ideologia da segurança urbana”<sup>152</sup> e identificação do traficante como inimigo. Com isso, movimenta-se amplamente o Exército e a polícia na “guerra às drogas”; o resultados se traduz em aumento da população prisional e sofisticação e fortalecimento da indústria do crime. Uma política assim serve apenas à economia das prisões e aos lucros políticos e econômicos dos detentores do poder, responsáveis diretos pela elaboração de leis repressivas.<sup>153</sup>

Nessa atuação, o direito penal abandona sua característica instrumental — proteção de bens jurídicos — para assumir funções simbólicas, promocionais com medidas intervencionistas e preventivas, imposição de medo e ilusão de garantia de tranquilidade social pelo aumento da esfera do controle punitivo.<sup>154</sup> Além disso, nessa ideologia de segurança urbana, implementa-se o controle social das classes mais baixas

---

<sup>150</sup> CARVALHO, Salo de. Política de guerra às drogas na América Latina: entre o direito penal do inimigo e o estado de exceção permanente. *Revista Crítica Jurídica*, n. 25, jan./dez. 2006, p. 253–67.

<sup>151</sup> RODRIGUES, 2006, p. 153.

<sup>152</sup> ZAFFARONI, Eugênio Raul; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1997, p. 363.

<sup>153</sup> RODRIGUES, 2006, p. 155.

<sup>154</sup> TORON, Alberto Zacharias. **Crimes hediondos**: o mito da repressão penal: um estudo sobre o recente percurso da legislação brasileira e as teorias da pena. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 154.

mediante o aumento do número de presos e a atribuição, à força intimidatória da lei penal, do efeito de redução da criminalidade.

Em 1991, o Brasil adere ao diploma internacional mais recente sobre controle internacional de drogas: a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, de 1988 (decreto 154, de 1991). Consolida a relação entre o problema das drogas e a organização de traficantes com recomendações que viriam a se expressar em leis especiais, no Brasil, que se prestassem ao combate às organizações de traficantes, à lavagem de dinheiro e à cooperação internacional. A política de drogas passa, assim, a representar o combate ao crime organizado do tráfico. Como expressão do endurecimento penal, a Lei dos Crimes Hediondos, ao incluir o tráfico ilícito de entorpecentes em seu rol, implementava a obrigatoriedade da prisão cautelar, a proibição da fiança, da liberdade provisória, da graça, da anistia e do indulto, além de vetar o direito de recurso em liberdade e a progressão de regime. Com isso, observou-se impacto no aumento populacional nas prisões, além de se estender a permanência prisional dos detentos.<sup>155</sup> Uma vez rotulado formalmente como traficante no registro de ocorrência ou na denúncia — mesmo os réus primários com bons antecedentes —, o acusado seria preso e, nessa condição, responderia ao processo.

O cenário parecia mudar a partir de 1995 com a edição da Lei dos Juizados Especiais (lei 9.099/95) e a criação de institutos despenalizadores, destinados a delitos de potencial lesivo menor, e mecanismos como a transação penal (apenas para delitos em que não se previa pena de prisão, com possibilidade de substituição por pena de multa e restritiva de direitos) e o *sursis*, para crimes com pena mínima de até um ano. A disposição do *sursis* alcançava o usuário apenado entre seis meses e dois anos de detenção, mas sem a disponibilidade de qualquer mecanismo que se relacionasse com sua condição de dependente químico. E, embora tenha reduzido o estigma da reincidência, a alteração legislativa não se comprometia com a realidade concreta da situação do usuário, na medida em que impunha controle judicial sobre seu comportamento sem proporcionar mecanismos para seu efetivo tratamento.

---

<sup>155</sup> BOITEUX, Luciana. Tráfico de drogas e Constituição: um estudo sobre a atuação da justiça criminal do Rio de Janeiro e de Brasília no crime de tráfico de drogas. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 11, n. 94, p. 1–29, jun./set. 2009.

Em 1998, a edição da lei 9.714 incluiu a possibilidade de aplicar medidas alternativas aos crimes praticados sem violência ou grave ameaça à pessoa com pena de até quatro anos e para os delitos culposos num reconhecimento da eficácia e viabilidade das penas alternativas à prisão. Alterou, assim, os dispositivos da “Parte geral” do Código Penal de 1984 referentes às penas restritivas de direitos, criando duas formas de penas alternativas e ampliando a possibilidade de substituição da pena de prisão. Na realidade, a medida se estendeu aos pequenos traficantes, de alta representatividade no contingente carcerário, uma vez que sua aplicação nesses julgamentos foi restringida pela jurisprudência, que a considerou incompatível com a lei de crimes hediondos. Apenas a partir de 2005 a Suprema Corte passou a admitir a substituição da pena privativa de liberdade nos delitos de tráfico por sanções alternativas tomando-se por paradigma a decisão do ministro Cezar Peluso, datada de 27 de setembro de 2005.<sup>156</sup>

Mesmo que se note um movimento despenalizador, em especial com a introdução do *sursis* — pelo que praticamente se deixou de aplicar penas aos usuários —, ainda era possível levá-los em flagrante com possibilidade de pagamento de fiança para que respondessem ao processos em liberdade; a suspensão só poderia ser oferecida após a denúncia — o que em si já representa constrangimento excessivo. A despenalização do uso foi instituída com a lei 10.259, de 2001, que criou os juizados especiais federais, ampliando o rol de delitos que se lhe subsumiam para os com pena máxima de até dois anos. Desde então, a jurisprudência entendeu pela extensão de sua aplicação aos delitos da esfera estadual,<sup>157</sup> alcançando o delito de uso de drogas.

A despenalização do uso nesses moldes se deu de maneira accidental e sem a promoção de uma discussão sobre sua necessidade e suas implicações. Isso apenas contribuiu para o distanciamento entre usuário e traficante, de maneira a manter, sobre estes, a repressão e a fatalidade das prisões superlotadas, servindo ao controle social através das políticas de drogas.<sup>158</sup> Em 2000, através do decreto 3.936, deu-se efetividade e estrutura ao Sistema Nacional de Antidrogas (SISNAD), órgão relacionado diretamente com a Presidência da República cuja criação estava prevista na Lei de Tóxicos, de 1976. Compõe esse sistema o Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), de

---

<sup>156</sup> RODRIGUES, 2006, p. 158–9.

<sup>157</sup> GOMES, Luiz Flávio. **Juizados criminais federais:** seus reflexos nos juizados estaduais e outros estudos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

<sup>158</sup> RODRIGUES, 2004, p. 157–60.

estrutura burocrática determinada na lei 10.683 de 2003. A delimitação da política e das medidas antidrogas é feita, pois, pela Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), em articulação com a Polícia Federal, e, então, aprovada pelo CONAD. Tal estruturação é claramente inspirada no sistema político-repressivo implementado nos EUA, com expressões militares escancaradas ao se vincular a concretização das políticas com agências de controle e a polícia.<sup>159</sup> Instituiu-se a política nacional antidrogas com o decreto 4.345, em 2002, que legitima suas medidas orientado pela ideia de prevenção, tratamento e repressão mediante um discurso apelativo que associa o problema das drogas com uma ameaça à estabilidade social e aos valores políticos, sociais e culturais do Estado (introdução do anexo ao decreto de 2002).

Nesse sentido, Luciana Rodrigues analisa que “[...] essa visão obtusa, além de falsa, reforça a manutenção do *status quo*, pois ao atribuir a culpa aos usuários, absolve o sistema, seguindo a linha do medo e da intimidação do direito penal simbólico”.<sup>160</sup> Não apenas as medidas legislativas, como também os programas que deveriam se voltar à conscientização e educação em relação às drogas se baseavam na instituição do medo, proporcionando, ao revés, maior obscuridade e estigmatização de seu uso. O foco principal da política institucionalizada em 2002 repousava na redução da demanda, embora seu discurso enaltecesse políticas de prevenção e redução de danos. Para tanto, implementa a municipalização das atividades, numa expressão da responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade, com cooperação mútua baseada na compreensão social da gravidade do problema que as drogas representam. A municipalização, assim, permitiria uma vinculação mais forte e sólida dos programas de tratamento e de conscientização ao partirem de instâncias mais próximas das comunidades.

Entre seus princípios, o PNAD elenca a construção de uma sociedade livre do uso de drogas ilícitas e do uso indevido de drogas lícitas (item 2.1). Por si só, isso põe em xeque a efetividade de programas de redução de danos que preconizam a proteção e prevenção de expressões prejudiciais do uso e dependência de drogas sem exigir abstinência. Mais: o programa segue por buscar a conscientização do usuário de drogas ilícitas quanto à sua nocividade como “[...] financiador do tráfico e do crime organizado” (item 2.4), no que se legitima a criminalização do uso e, além disso, a

---

<sup>159</sup> RODRIGUES, 2006, p. 168.

<sup>160</sup> RODRIGUES, 2006, p. 169.

responsabilização do usuário — e não do sistema — pelo desenvolvimento do narcotráfico.

Ainda em 2002, aprovou-se a nova Lei de Tóxicos (n. 10.409), após onze anos de tramitação e ainda tendo 83% de seu texto vetado pela presidência. Originalmente, o projeto da lei (n. 105/1996), de autoria do senador Ricardo Sérgio, despenalizava o usuário com a prescrição de sanções educativas cumuladas com pena de 30 a 60 dias-multa; mas o texto final mantinha a imposição do processo penal e todas as suas consequências para o usuário. Os dispositivos sobre as condutas tipificadas e sua punição cabível retiveram-se no veto presidencial; remanesceram as medidas ligadas à recomendação de programas de prevenção (com enfoque na proibição e repressão ao cultivo e produção de drogas) e educação (sem diretrizes e mecanismos bem definidos, senão pela vaga recomendação de articulação entre os poderes e instituições públicas ou privadas para a promoção de campanhas e ações preventivas), bem como as disposições sobre o procedimento penal e a instrução relativos à apuração dos delitos sobre tóxicos.

A lei de 2002 foi bastante criticada — em especial sua técnica e inviabilidade após veto tão significativo. Mas trazia dispositivos promissores para a despenalização, de fato, do usuário ao prescrever sanções distintas da prisão sem prever limites máximos ou mínimos à aplicação. Também mantinha a imprecisão da distinção entre usuário e traficante, sem a determinação de limites quantitativos para tanto. Uma das sanções que então se previam ao usuário representava-se pela obrigatoriedade de tratamento em regime ambulatorial ou por internação, fator colocado também como condição à concessão de *sursis*.<sup>161</sup> Tais disposições, ainda que vetadas, já expressam a denotação estigmatizadora do uso, concebido em si como patologia, e pouco comprometida com a promoção efetiva da saúde do dependente químico.

Quanto ao procedimento penal, a Lei de Tóxicos de 2002 ampliava as garantias do acusado, permitindo que apresentasse resposta à acusação antes do oferecimento da denúncia. Contudo, autorizava a infiltração policial em quadrilhas (art. 33) e acesso a uma amplitude de dados pessoais dos acusados mediante autorização judicial (art. 34), em expressão abusiva da invasão da espera privada e individual dos cidadãos submetidos à investigação e a procedimentos penais.

---

<sup>161</sup> RODRIGUES, 2006, p. 172.

#### 4.1 Política criminal de drogas de 2006 e suas expressões jurídicas e sociais

Reposado sobre as tipificações desenvolvidas pela lei 6.368/76 e sobre procedimentos delimitados pela Lei de Tóxicos de 2002, o regime sobre drogas foi uniformizado com a lei 11.343, de 2006, com a sistematização do tratamento dado à questão dos tóxicos, e o decreto 5.912, de 2006, que institui as políticas públicas sobre drogas. A nova Lei de Drogas institui o Sistema Nacional de Política Públicas sobre Drogas, dispondo sobre suas finalidades, seus princípios e seus objetivos; mas não apresenta novidades relevantes quanto à reprodução das diretrizes repressivas voltadas à erradicação da oferta e recomendações pela prevenção do uso indevido. Mesmo suas disposições de prevenção — delineadas no art. 18 — preconizam a promoção e o fortalecimento dos fatores de proteção social; mas não se nota indícios de promoção do desenvolvimento de uma discussão e conscientização comprometida com os efeitos e as implicações do uso de drogas na consecução de um mecanismo eficaz de prevenção, educação e combate à estigmatização. Apesar disso, reconhece no inciso VI de seu art. 19 não apenas a abstinência, mas também o “retardamento do uso” e a redução de riscos como resultados desejáveis das atividades de natureza preventiva, colocando, também, a redução de riscos como objetivo de mecanismos voltados à atenção e reinserção social de usuários ou dependentes de drogas (art. 20). A mera diferenciação determinada pelo conectivo “e”, em referência a usuários e dependentes mostra uma tímida superação da concepção patológica do uso.

Outra expressão em direção a uma política de drogas que preconize a promoção da saúde pública reside na despenalização — agora institucionalizada de vez — do usuário, porém se mantendo sua criminalização pela capitulação do artigo 28. A despeito disso, vale lembrar o dissenso representado por essa tipificação, sobretudo em relação às legislações dos demais países da América Latina aqui apresentados (Colômbia e Uruguai já deixavam de criminalizar seus usuários). A despenalização, embora represente tratamento diferenciado e mais brando em relação ao traficante, mantém sobre o usuário os efeitos deletérios do processo penal, ainda que lhe seja aplicado o procedimento previsto na lei 9.099/95 (art. 48), com anotação em folha de antecedentes criminais e perpetuando um resquício da ideologia quanto à sua atribuição de responsabilidade pelo desenvolvimento do tráfico.

A conotação repressiva da lei se coloca com o endurecimento das penas previstas ao tráfico, agora entre cinco e quinze anos de reclusão, bem como a imposição de pagamento de dias-multa (art. 33). Também a institucionalização e o alinhamento nos ditames internacionais do combate ao tráfico se expressam pela disposição do inciso I do art. 40, com previsão de aumento da pena caso se depreenda, pela natureza, a procedência da substância e, pela transnacionalidade do delito, as circunstâncias do fato. Sobre essa expressão severa em relação ao delito de tráfico, Luciana Boiteux analisa que, a despeito da extensividade de condutas tipificadas no tipo do artigo 33, não há tipos penais intermediários ou com aumentos graduais; nem sequer se exige o propósito de comércio ou fim de lucro, abrindo espaço para entendimentos injustos e desproporcionais.<sup>162</sup>

Ainda em suas manifestações repressivas e severas, a Lei de Drogas de 2006 mantém a tipificação, independente, do delito de associação ao tráfico de maneira reiterada ou não por, no mínimo, duas pessoas com previsão de pena de três anos a dez anos. As possibilidades de ampliação do poder punitivo são potencializadas com a disposição do artigo 42, que estabelece a consideração da natureza e quantidade da substância, a personalidade e a conduta do agente para considerar as circunstâncias judiciais na fixação da pena-base. Ao fazê-lo, deixa de estabelecer critérios quantitativos e objetivos para considerar a quantidade e natureza da substância apta a autorizar o agravamento de sua situação, pelo que passa a ser possível o aumento da reprimenda pela fundamentação genérica da quantidade da droga em quaisquer termos em que se expresse. Além disso, o artigo 44, em atenção à Lei dos Crimes Hediondos — cujo rol inclui o delito de tráfico de entorpecentes —, veda as garantias de *sursis*, graça, indulto, anistia, liberdade provisória e conversão de penas em restritivas de direitos a esses delitos. Mas admite a progressão de regime nos lapsos diferenciados que a Lei dos Crimes Hediondos dispõe. A lei ainda mantém a possibilidade de determinação a tratamento médico nos casos em que se constate, por perícia, a situação de dependência química do delinquente; em suas disposições sobre o procedimento penal aplicável na apuração dos delitos de tóxicos, mantém a possibilidade de infiltração, por agentes de polícia, em tarefas de investigação; e aí se lê uma conotação

---

<sup>162</sup> BOITEUX, Luciana. Drogas e cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: LEMOS, Clécio et al. **Drogas**: uma nova perspectiva. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p. 83–103.

de seus pressupostos repressivo-militares e de ingerência pessoal, além da restrição da possibilidade de apelação em liberdade nos casos de condenação pelos arts. 33, *caput* e parágrafo 2º, e 34 a 37 da lei, a não ser que se reconheçam, na sentença, a primariedade e os bons antecedentes do apelante.

A cooperação internacional se mantém institucionalizada no título V da lei 11.343, que permite o intercâmbio não apenas de dados e informações, mas também de inteligência e informação policiais sobre produção e tráfico de drogas, operacionalizando-se as possibilidades de ingerência internacional, em especial ao se considerar o Brasil um país de posição estratégica para o trânsito de entorpecentes na rota dos tráficos.

Reconhece-se, entretanto, inovação significativa na Lei de Drogas de 2006 com a possibilidade de redução da pena em até dois terços, desde que o acusado seja primário, ostente bons antecedentes e não integre organização criminosa, a fim de se estabelecer uma diferenciação entre os traficantes de pequeno, médio e grande porte. A despeito disso, levantamento e análise de sentenças condenatórias de primeiro grau pelo crime de tráfico na cidade do Rio de Janeiro e nas varas especializadas do Distrito Federal<sup>163</sup> demonstram que a maioria (66,4%) dos processos e das condenações tem réu único, e a pena cominada à maioria (58,05%) das condenações era de cinco anos ou mais.<sup>164</sup> Também a discricionariedade atribuída aos juízes para a aplicação do redutor previsto no parágrafo 4º do artigo 33 da Lei de Drogas permitiu, no período compreendido pela pesquisa aqui descrita, que o privilégio não fosse reconhecido em 40% dos casos meramente pela presunção de integração a atividade criminosa a partir da valoração de culpabilidade do agente pelo juiz, numa aplicação social e economicamente seletiva da norma.<sup>165</sup>

Nesse mesmo sentido, cabe a análise das implicações sociais de manutenção da criminalização do usuário de drogas, ainda que despenalizado, no contexto de discricionariedade de sua discriminação em relação ao traficante ante a insubsistência de critérios objetivos para tanto. Nessa expressão legislativa, identifica-se um estigma que se contrapõe ao próprio bem jurídico da saúde pública que se busca tutelar e põe em

---

<sup>163</sup> BOITEUX, Luciana et al. **Tráfico de drogas e Constituição**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

<sup>164</sup> BOITEUX, 2014, p. 91.

<sup>165</sup> BOITEUX, 2014, p. 91.

xeque a efetivação de políticas de promoção de saúde e reinserção social do usuário, previstas no decreto 5.912/2006, que dispõe sobre as políticas públicas sobre drogas.

No contexto da concepção do uso como patologia e ameaça à segurança e saúde públicas, a manutenção do revestimento penal sobre a situação do usuário partiria da noção de prevenção social, mediante a qual a mera ameaça das expressões criminais serviria à contenção da conduta.<sup>166</sup>

Tal concepção, entretanto, marginaliza o usuário, pretenso sujeito de políticas de promoção de saúde, programas educativos e de reinserção social; também cria mais riscos à sua própria integridade física e mental.<sup>167</sup> A questionabilidade da manutenção do preceito criminalizador da posse de drogas para consumo próprio expressa-se no que Cristiano Maronna identifica como antagonismo entre “[...] a destinação pessoal do consumo e a proteção jurídica à saúde pública: se o consumo é pessoal, afeta a saúde individual. Não há alteridade, apenas autolesão, o que inviabiliza a atuação do Direito Penal”,<sup>168</sup> questão que fundamenta o trâmite do recurso extraordinário 635.659, com a discussão acerca da constitucionalidade do art. 28 da Lei de Drogas, justamente pela intromissão do direito penal no âmbito da vida íntima e privada do usuário, esferas tuteladas pelo art. 5º, inciso X da Constituição Federal.

Acrescente-se que o tratamento penal diferenciado entre usuários e traficantes desacompanhado de critérios objetivos que lhe legitimem deixa, à discricionariedade da polícia, mais que à do sistema judiciário, a consideração dos elementos indicativos de tais condições, numa potencialidade de seletividade penal. Vale dizer que a legislação em vigor na Colômbia desde 1986 não apenas descriminaliza o uso de drogas, como também determina critérios objetivos orientados por peso e quantidade para que se determine diferenciação entre usuário e traficante. Mais: o critério objetivo é utilizado para autorizar a redução da pena caso a conduta esteja, por esses parâmetros, subsumida ao tipo do tráfico dentro dos limites quantitativos legais.

---

<sup>166</sup> RODRIGUES, Thiago. Drogas, proibição e abolição das penas. In: PASSETTI, Edson (Org.). **Curso livre de abolicionismo penal**. 2. Rio de Janeiro: Revan, 2004, janeiro de 2012, p. 132..

<sup>167</sup> KARAM, Maria Lúcia. Legislação brasileira sobre drogas: História recente — a criminalização da diferença. In: ACSELRAD, Gilberta (Org.). **Avessos do prazer**: drogas, aids e direitos humanos. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005, p. 155–64, p. 158.

<sup>168</sup> MARONNA, Cristiano Avila. Drogas e consumo pessoal: a ilegitimidade da intervenção penal. **Boletim IBCCRIM**, edição especial “Drogas”. Disponível em: <[https://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/4739-Drogas-e-consumo-pessoal-a-ilegitimidade-da-intervencao-penal](https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4739-Drogas-e-consumo-pessoal-a-ilegitimidade-da-intervencao-penal)>. Acesso em: 1º out. 2015.

Embora se reconheça a necessidade de políticas públicas de educação e conscientização da população num sentido preventivo, de promoção de saúde e de reinserção social do dependente químico, desde o incremento da “guerra às drogas” no país, sobretudo a partir da década de 70, a política criminal que se apresenta acaba por manter os preceitos militaristas e estigmatizadores do proibicionismo. A efetividade de políticas de redução de danos, nesse contexto, resta prejudicada, na medida em que não se permite a promoção de uma discussão desvinculada dos preceitos repressivos e morais que ainda revestem a questão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise reconstrutiva do proibicionismo, desde suas primeiras expressões no plano internacional, se presta à definição dos fatores determinantes das proscrições, bem como das medidas repressivas e sua pertinência. É dizer, buscou-se a retrospectiva a fim de reconhecer os elementos políticos e sociais que determinaram a seletividade de substâncias proscritas, bem como a opção político-legislativa repressiva mundialmente estruturada quanto às atividades de cultivo, produção, comércio, distribuição e tráfico de drogas.

Com isso, foi possível compreender nos esforços de controle da demanda, expressos já desde as primeiras regulações sobre substâncias narcóticas (rememora-se a conotação do *Ten Year Agreement*, firmado entre a Grã-Bretanha e a China e calcado no controle repressivo dos cultivos de ópio) o estabelecimento do paradigma de contenção da oferta enquanto medida central de promoção de políticas sobre drogas. Desde então, deixou-se de promover discussões acerca das relações entre oferta e demanda de drogas, bem como os aspectos da dependência química, fatores essenciais à formulação de medidas de prevenção e redução dos danos e riscos do uso abusivo de substâncias estupefacientes, para a cristalização de uma concepção maniqueísta em relação às drogas, fundamentando-se sua proscrição absoluta.

Observou-se que os principais esforços pela admissão, no plano internacional, das políticas repressivas, foram empenhados especialmente pelos Estados Unidos, em atenção aos movimentos moralistas e puritanos que, em conveniência aos seus interesses econômicos e diplomáticos, se firmavam em seu cenário político no final do século XIX. A partir dessa concepção, estabeleceu-se a questão das drogas como cerne de enfrentamento em prol da segurança nacional, fundamentada na classificação dos países enquanto produtores, de trânsito, e consumidores, legitimando-se a ingerência externa aos países tido como produtores, como aspecto fundamental de proteção das nações concebidas como vítimas do tráfico de drogas.

A análise das políticas adotadas na Colômbia e no Uruguai, para então se compreender a opção político-legislativa brasileira, tem lugar na percepção das pressões internacionais como decisivas nas expressões internas em relação às drogas em países que, pela regionalidade, apresentam aspectos sociais e econômicos semelhantes.

Este estudo permitiu, entretanto, compreender o distanciamento político da Colômbia pela sua concepção histórica marcada por regionalismos, enfraquecimento do poder central, e domínio da propriedade. Tais aspectos, aliados à dificuldade de o Estado exercer sua soberania de maneira contemplativa de todas as suas composições sociais, ideológicas e culturais, proporcionaram nesse país o desenvolvimento conflitos civis e a formação de guerrilhas armadas, com ideologias políticas, e de grupos paramilitares. E, mesmo não sendo produtora habitual de ópio e coca, foi justamente a expressão repressiva da ingerência norte-americana nos demais países latino-americanos que se desenvolveu a produção, para além das atividades de tráfico, de drogas na Colômbia. É interessante notar que o mesmo fenômeno se verifica atualmente com o fortalecimento dos cartéis de narcotraficantes no México, com o desmantelamento dos grandes cartéis colombianos no final do século XX.

Assim, não apenas a opção legislativa destinada a dar tratamento penal ao combate às drogas na Colômbia, mas a militarização desse combate, especialmente a partir da associação das guerrilhas armadas e grupos paramilitares ao narcotráfico, culminando na concepção de um narcoterrorismo que legitimava e demandava a intervenção norte-americana por investimentos e provimento de ajuda técnica no incremento das forças armadas colombianas, que passaram a adotar o papel central das políticas de drogas na Colômbia.

Paralelamente, ainda que estivesse sujeita ao mesmo cenário internacional no que se refere às Convenções sobre drogas firmadas a partir dos anos 60, embora de maneira menos impositiva que se deu na Colômbia, também o Uruguai assumiu o discurso repressivo e adotou, a partir da década de 70, incrementos penais à sua política de drogas. O aspecto central de seu desenvolvimento, entretanto, fundamentava-se na promoção de saúde e reinserção social ao usuário problemático de drogas, bem como na adoção de políticas educativas e de conscientização para a prevenção do uso abusivo de drogas, não apenas por prescrições legislativas genéricas, mas operacionalizadas com atribuições ao Ministério da Saúde Pública e determinações pela articulação com outros setores da sociedade para a concretização dessas medidas.

Ao se admitir o enfoque penal e repressivo apenas em complemento às políticas de redução de danos e riscos, bem como de prevenção e promoção da saúde, a

discussão destas tem mais lugar e expressividade, vez que não se esbarra na construção cultural estigmatizadora que surge com a criminalização.

A investigação da instituição das políticas nesses países, como expressão também da severidade de que se revestem as discussões internacionais sobre drogas especialmente a partir da década de 70, permite observar, primeiramente, que a seletividade das substâncias proscritas repousa exclusivamente em aspectos sociais, como instrumento de marginalização de grupos indesejáveis, economicamente frágeis e socialmente repelidos. Assim, a associação da maconha aos imigrantes mexicanos, da cocaína aos negros e do ópio aos imigrantes chineses, especialmente na sociedade norte-americana no século XIX, fundamentou a adoção de medidas criminalizadoras como modo de controle social. Partia-se, para tanto, de argumento médico-científico que se identifica como política médica de manutenção da operacionalidade do sistema econômico pelo tratamento ao seu grupo sustentador, o proletariado. Tal concepção desenvolve-se com a identificação da ameaça à segurança nacional pelo narcotráfico, sua economia, e pelos danos abstratos do consumo enquanto promovedor do tráfico e disseminador de hábitos abjetos.

O que se percebe, pois, é a adoção de uma política repressiva fundamentada em argumentos de conveniência dinâmica, adaptáveis ao contexto social e econômico, que se presta ao controle social a partir de restrições às liberdades pessoais, não apenas dos indivíduos e sociedades, mas também de nações. Tal política permite a intervenção notadamente norte-americana nas diretrizes político-legislativas dos países latino-americanos a partir de esforços pelo alinhamento de suas medidas antidrogas, com investimentos expressivos em alguns casos, como se estudou relativamente à Colômbia.

Tal mecanismo, além de servir de restrição às garantias e liberdades individuais, retroalimenta o sistema repressivo ao estigmatizar as substâncias proscritas e conceber seu uso, em geral, como patologia, pelo que qualquer política pretensa à prevenção de riscos e redução de danos resta inócuia. Ao se conceber o uso de drogas como patologia em si – pelo que se legitima o argumento médico como capaz de determinar restrições à liberdade do indivíduo pela determinação ao seu tratamento compulsório – e como fator preponderante para o desenvolvimento do tráfico, visto que impõe a demanda, as medidas de prevenção resumem-se à disseminação alienada e

obscura do terror, e impede a promoção de qualquer investigação e esclarecimento a respeito das expressões das drogas que se proíbe.

Verificam-se dois desdobramentos a partir dessa situação: a desconsideração quanto à capacidade de autodeterminação e discernimento dos cidadãos e a divisão maniqueísta das drogas enquanto lícitas e ilícitas, pelo que se ignora as peculiaridades de cada uma e se confere o mesmo tratamento a substâncias de efeitos e aspectos quase que dicotômicos. A negligência quanto à capacidade de autodeterminação dos cidadãos representa-se por uma política de prevenção calcada basicamente na desinformação e sensacionalismo quanto aos efeitos negativos – ou não – do uso sobre os aspectos físicos e psíquicos, pessoais do indivíduo, e sociais.

Tais aspectos, no Brasil, demonstram-se institucionalizados pela Lei de Drogas de 2006. A criminalização do usuário, apesar de despenalizada, legitima a restrição às suas expressões privadas e individuais, com o fundamento verdadeiramente cultural e alienado a respeito do perigo abstrato que o consumo representaria à saúde e segurança públicas. A concepção pela alienação e fundamentação cultural repousa sobre a construção histórica do modelo repressivo e seletividade das substâncias proscritas, bem como pelo advento, recente, de discussões sobre políticas alternativas de enfrentamento das expressões negativas do consumo e comércio de drogas, que prescindem da perspectiva da abstinência e da estigmatização proporcionada pelo revestimento penal do tratamento dado ao usuário como cerne da eficácia das medidas de prevenção e redução de danos.

Vale dizer, com isso, que o revestimento penal relativamente ao usuário prejudica o desenvolvimento de medidas de prevenção e redução de danos, bem como de promoção de saúde aos usuários problemáticos de drogas na medida em que os rotula e marginaliza, como expressões inescapáveis da criminalização. A despeito de se reconhecer, nas diretrizes de políticas públicas de drogas, a necessidade de promoção de saúde e de medidas alternativas ao encarceramento e sanção penal ao usuário de drogas, mantém-se sua acepção social de criminoso. A insustentabilidade de tal medida fundamenta-se também por aspectos puramente jurídicos, ao se reconhecer a desproporcionalidade da restrição às liberdades pessoais e à privacidade e intimidade dos cidadãos em proteção à segurança pública a partir do perigo de dano abstrato representado pelo consumo de drogas.

Também, e a despeito do tratamento legislativo diferenciado dado ao portador de drogas para consumo próprio e ao traficante, no ordenamento jurídico brasileiro, tal mecanismo apenas potencializa a instrumentalização político-legislativa como meios de controle e marginalização social. Depreende-se, dos dados apurados no trabalho, e dentro de seu espaço amostral compreendido entre 2006 e 2009, que a maioria das condenações relativamente aos delitos de tráfico recaíam sobre indivíduos detidos sozinhos, e em posse de quantidade pouco expressiva de substâncias entorpecentes. A discricionariedade atribuída à distinção entre usuário e traficante, assim, remanesce questão de absoluta insegurança jurídica, vez que relega à atuação policial e do Judiciário a identificação de elementos demonstrativos de qualquer dessas situações, com expressões significativamente prejudiciais à liberdade e garantias fundamentais do indivíduo caso se entenda pela atividade de traficância.

A partir dessa concepção, as análises comparativas em relação à Colômbia e ao Uruguai mostram-se construtivas ao desenvolvimento de uma política nacional comprometida com a promoção da convivência social, saúde, educação e prevenção do uso problemático de drogas como medida imprescindível também à eficácia de políticas de redução de danos e riscos.

Assim, apesar do viés militarizado do combate às drogas na Colômbia, sua concepção jurídico-legislativa mostra-se progressista com a consideração do porte de drogas para consumo próprio como contravenção penal e, ainda, com a imposição de critérios objetivos à distinção entre essa atividade e a de tráfico ilícito. Mais ainda, a legislação permite que a quantidade de substância apreendida, dentro dos limites mínimos e já na categoria de atividade de comércio ilícito, autorize a redução da pena eventualmente imposta. Ao revés, verifica-se no sistema jurídico-legislativo brasileiro a ampla discricionariedade tanto da autoridade policial como da judiciária à configuração da atividade de tráfico, fator que também permite a valoração negativa das circunstâncias do crime pela quantidade de droga, também sem qualquer parâmetro objetivo.

A opção revolucionária adotada no Uruguai pela regulamentação dos processos de cultivo, produção e comércio de *cannabis* como mecanismo de desmantelamento do narcotráfico e promoção de saúde, controle de qualidade e restrição administrativa do consumo de maconha, demonstra especialmente o comprometimento quanto às

pesquisas e discussões a respeito da questão das drogas, abandonando-se sua concepção maniqueísta e absoluta entre licitude e ilicitude. Com isso, permite-se o tratamento diferenciado em relação às peculiaridades das substâncias, bem como a proporção de conscientização e educação social quanto aos efeitos dos usos e abusos de drogas, além de se demonstrar o respeito à capacidade de discernimento e autodeterminação do indivíduo, limitando-se a proporcionar meios de recuperação e desenvolvimento da saúde em suas expressões de liberdade em sua vida privada.

Reconhecendo-se a influência internacional sobre a opção político-legislativa sobre drogas no Brasil, e diferentemente dos contextos verificados na Colômbia e no Uruguai, aqui a expressão médico-sanitarista legitimou a concepção repressiva do consumo e comércio de drogas, especialmente por se conceber o uso, em si, e de maneira genérica, como patologia execrável. Tal conceito se desenvolveu a uma expressão repressivo-militar do combate ao consumo e tráfico de drogas, que já demonstra suas impotências relativamente às suas pretensões de combate ao narcotráfico e promoção de saúde e tratamento aos usuários.

A abordagem desse trabalho permitiu identificar, na estigmatização que reveste o tratamento penal atribuído ao usuário de drogas, fator preponderante de óbice à eficácia de políticas alternativas de redução de danos e riscos, na medida em que impõe uma valoração social negativa e serve à marginalização seletiva. Para tanto, corroboram a ausência de elementos objetivos para a distinção entre o usuário e o traficante, bem como de parâmetros para se considerar a valoração negativa das circunstâncias do crime pela quantidade de droga. O desenvolvimento e transformação desse cenário, ao menos no contexto internacional, tende a admitir discussões pela priorização de medidas alternativas às criminais no tratamento dado ao usuário de drogas, e suas primeiras manifestações no Brasil representam-se pela discussão a respeito da constitucionalidade do art. 28 da Lei nº 11.343/06. A insustentabilidade do modelo proibicionista e repressivo, entretanto, impõem a inevitabilidade da mudança de perspectiva política no que tange o enfrentamento do tráfico e consumo abusivo de drogas, ao menos a longo prazo.



## REFERÊNCIAS

- BACON, Leanne M. J. **George. F. Kennan's strategy of containment: an assessment of Kennan's coherence and consistency.** 2010. 192 f. Dissertação. University of Birmingham, Inglaterra.
- BATISTA, Nilo. Política criminal com derramamento de sangue. **Discursos Sediciosos**, ano 3, n. 5–6, 1º–2º sem. 1998.
- BOITEUX, Luciana. Tráfico de drogas e Constituição: um estudo sobre a atuação da justiça criminal do Rio de Janeiro e de Brasília no crime de tráfico de drogas. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 11, n. 94, p. 1–29, jun./set. 2009.
- BOITEUX, Luciana et al. **Tráfico de drogas e Constituição**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.
- BOITEUX, Luciana. Drogas e cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: LEMOS, Clécio et al. **Drogas: uma nova perspectiva**. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p. 83–103.
- BENTHAM, Mandy. **The politics of drug control**. Londres: Macmillian Press, 1998.
- CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da lei 11.343/06. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CARVALHO, Salo de. Política de guerra às drogas na América Latina: entre o direito penal do inimigo e o estado de exceção permanente. **Revista Crítica Jurídica**, n. 25, jan./dez. 2006, p. 253–67.
- CAIRO, Heriberto. A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia. **Caderno CRH**, Salvador, vol. 21, n. 53, maio/ago. 2008, p. 219–37.
- COLE, David. The new McCarthyism: repeating history in the war on terror. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, vol. 38, 2003. Disponível em: <<http://www.umass.edu/legal/Benavides/Fall2005/397G/Readings%20Legal%20397%20G/12%20David%20Cole.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2015.
- COMISIÓN DE ESPECIAL SOBRE ADICCIONES, CONSECUENCIAS E IMPACTO EN LA SOCIEDADE URUGUAYA. **Reunião de 9 de dezembro de 2010**. Versão taquigráfica da Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/Distribuidos/ListarDistribuido.asp?URL=/distribuidos/contenido/camara/D20101209-1006-0385.htm&TIPO=CON>>. Acesso em 27 de setembro de 2015.
- DARIO, Diego Monteiro. A legitimidade da política de segurança democrática e a doutrina de segurança nacional da Colômbia. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 607–41, jul./dez. 2010.
- DUARTE, Danilo Freire. Uma breve história do ópio e dos opióides. **Revista Brasileira de Anestesiologia**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, jan./fev. 2005, p. 135–46.

ESCOHOTADO, Antonio. **Historia general de las drogas**. 5. ed. Madrid: Espasa-Calpe, 2002, p. 20–1.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

GARAT, Guillermo. **El camino**: cómo se reguló el *cannabis* en Uruguay según sus actores políticos y sociales. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

GARAT, Guillermo. Implicancias de la regulación del cannabis em Uruguay. **Análisis**, nº 6, 2013, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, p. 5. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10763.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2015.

GARIBOTTO, Giorgina. Cárcel y drogas en Uruguay. In: WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA); TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI). Sistemas sobrecargados. **Leyes de drogas y cárceles en América Latina**. Dezembro de 2010. Disponível em: <[http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas\\_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-resumen%20uruguay-web.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-resumen%20uruguay-web.pdf)>. Acesso em: 27 set. 2015.

GOMES, Luiz Flávio. **Juizados criminais federais**: seus reflexos nos juizados estaduais e outros estudos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GROS, Frédéric. **Estado de violência**: ensaio sobre o fim da guerra. Tradução de José Augusto da Silva. Aparecida: Ideias & Letras, 2009.

GUIMARÃES, Andrea Bastos da Silva. **A companhia das Índias Orientais e a conquista britânica na Índia**: terra, tributo, comércio e moeda, 1765–1835. 2010. 204f. Tese (Doutorado em Economia) — Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

JELSMA, Martin. The development of international drug control: lessons learned and strategic challenges for the future. In: MEETING OF THE COMMISSION ON DRUG POLICIES, 1<sup>st</sup>, January 2011, Geneva. Disponível em: <[http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Com\\_Martin\\_Jelsma.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Com_Martin_Jelsma.pdf)>. Acesso em: 10 de setembro de 2015.

JELSMA, Martin. La JIFE contra Uruguay: el arte de la diplomacia. In: REFORMA a las leyes de drogas en América Latina. 17 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://druglawreform.info/es/weblog/item/5215-la-jife-contra-uruguay-el-arte-de-la-diplomacia>>. Acesso: 30 set. 2015.

KARAM, Maria Lúcia. Legislação brasileira sobre drogas: História recente — a criminalização da diferença. In: ACSELRAD, Gilberta (Org.). **Avessos do prazer**: drogas, aids e direitos humanos. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005, p. 155–64.

KARAM, Maria Lúcia. Direitos humanos, laço social e drogas: por uma política solidária com o sofrimento humano. In: CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Drogas, direitos humanos e laço social**. Brasília, 2013, p. 33–52.

LASCH, Christopher. **The revolt of the elites and the betrayal of democracy**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 1995, p. 163–4.

McALLISTER, William B. **Drug diplomacy in the twentieth century**. Londres: Routledge, 2000.

MARONNA, Cristiano Avila. Drogas e consumo pessoal: a ilegitimidade da intervenção penal. **Boletim IBCCRIM**, edição especial “Drogas”. Disponível em: <[https://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/4739-Drogas-e-consumo-pessoal-a-ilegitimidade-da-intervencao-penal](https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4739-Drogas-e-consumo-pessoal-a-ilegitimidade-da-intervencao-penal)>. Acesso em: 1º out. 2015.

NARCOTICS and national security. **National Security Decision Directive/NSDD**, Washington, D. C., The White House, 221, 8 April 1986, p. 2. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm>>. Acesso em: 23 set. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS/ONU. Comissão de estupefacientes. **Aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas**: otras cuestiones dimanantes de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Resolução E/CN.7/2008/L.16, 51º período de sessões, Viena, 10 a 14 de março de 2008. Disponível em: <[http://druglawreform.info/images/stories/Resolucion\\_DDHH\\_CND\\_Uruguay\\_Borrador.pdf](http://druglawreform.info/images/stories/Resolucion_DDHH_CND_Uruguay_Borrador.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2015.

PÉCAULT, Daniel. Lógicas econômicas, militares e políticas na “guerra” colombiana. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). **Paz e terrorismo**: textos do Seminário Desafios para a política de segurança internacional. Missões de paz da ONU, Europa e América. São Paulo: Hucitec, 2004.

PETTIT-SHIEBER, Brian. El “Amanecer Verde”: la legalización de la marihuana en Uruguay en el contexto del movimiento regional contra la prohibición. **Independent Study Project Collection**, 2012. Disponível em: <[http://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2427&context=isp\\_collection](http://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2427&context=isp_collection)>. Acesso em: 27 set. 2015.

PETTIT-SHIEBER, Brian. El “Amanecer Verde”: la legalización de la marihuana em Uruguay en el contexto del movimiento regional contra la prohibición. **Independent Study Project Collection**, 2012. Disponível em: <[http://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2427&context=isp\\_collection](http://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2427&context=isp_collection)>. Acesso em: 27 set. 2015.

RIBEIRO, Maurides de Melo. **Drogas e redução de danos**: análise crítica no âmbito das ciências criminais. 2012. 135f. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, p. 38–41.

RODRIGUES, Thiago. **Política e drogas nas Américas**. São Paulo: EDUC: FAPESP, 2004.

RODRIGUES, Luciana B. F. **Controle penal sobre as drogas ilícitas**: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade. 2006. 273f. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 34, n. 1, p. 9–41, jun. 2012.

RODRIGUES, Thiago. Drogas, proibição e abolição das penas. In: PASSETTI, Edson (Org.). **Curso livre de abolicionismo penal**. 2. Rio de Janeiro: Revan, 2004, janeiro de 2012, p. 131–52.

SANTOS, Marcelo. **O conflito colombiano e o Plano Colômbia**. Boa Vista: ed. UFRR, 2011.

SICA, Leonardo. Funções manifestas e latentes da política da “*war on drugs*”. In: REALE JÚNIOR, Miguel (Coord.). **Drogas**: aspectos penais e criminológicos. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 9–24.

SILVA, Luiza Lopes. **A questão das drogas nas relações internacionais**: uma perspectiva brasileira. Brasília: FUNAG, 2013.

TELLES, Edward E. Os mexicanos e a nação americana: resposta ao professor Huntington. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 167–84, nov. 2006.

TICKNER, Arlene B. La “guerra contra las drogas”: las relaciones Colombia–Estados Unidos durante la administración Pastrana. In: ÁLVARES, Jairo E. **Plan Colombia**: ensayos críticos. Universidad de Colombia, 2001.

TORON, Alberto Zacharias. **Crimes hediondos**: o mito da repressão penal: um estudo sobre o recente percurso da legislação brasileira e as teorias da pena. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

TRUMAN, Harry S. Recomendation for assistance to Greece and Turkey. 80<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> session, House of Representatives, document n. 171, march 12, 1947.

Disponível em:

<[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/doctrine/large/documents/pdfs/5-9.pdf](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/doctrine/large/documents/pdfs/5-9.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2015.

UNITED NATIONS INFORMATION SERVICE. **Comunicado UNIS/NAR/1186**.

Viena, 19 de novembro de 2013. Disponível em:

<[http://druglawreform.info/images/stories/INCB-press\\_release\\_191113s.pdf](http://druglawreform.info/images/stories/INCB-press_release_191113s.pdf)>. Acesso em 30 set. 2015.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES/UNODC. **2008 world drug report** [relatório anual do escritório das Nações Unidas sobre drogas e crimes], 2008.

Disponível em:

<[http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_eng\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf)>.

Acesso em: 13 set. 2015.

URUGUAY. Comisión Especial sobre Adicciones, Consecuencias e Impacto en la Sociedad Uruguaya. **Reunião de 9 de dezembro de 2010**. Versão taquigráfica da disponível em:

<<http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/Distribuidos/ListarDistribuido.asp?URL=/distribuidos/contenido/camara/D20101209-1006-0385.htm&TIPO=CON>>. Acesso em: 27 set. 2015.

URUGUAY. Comissão de Estupefacientes. **Aplicación de la declaración política y el plan de acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas**. Resolução E/CN.7/2011/L.6/Rev. 2, Viena, 21 a 25 de março de 2011. Disponível em:

<[http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/54\\_onu\\_resol.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/54_onu_resol.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2015.

URUGUAY. Junta Nacional de Drogas. **Discurso en el segmento de alto nivel, 52º Periodo de Sesiones de Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas**. Viena, 11 de março de 2009. Disponível em: <[http://druglawreform.info/images/stories/Uruguay\\_declaration\\_HLS.pdf](http://druglawreform.info/images/stories/Uruguay_declaration_HLS.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2015.

URUGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Memorando: Cumbre de las Américas y Política Internacional de Drogas**. Março de 2012.

URUGUAY. Ministerio del Interior. **Estrategia por la vida y la convivencia**, 2012. Disponível em: <<https://www.minterior.gub.uy/images/stories/convivencia.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2015.

URUGUAY. Ministerio del Interior. **Estrategia por la vida y la convivencia**, 2012. Disponível em: <<https://www.minterior.gub.uy/images/stories/convivencia.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2015.

VALENCIA, León. Drogas, conflito e os EUA: a Colômbia no início do século. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, dez. 2005, p. 129–51.

ZAFFARONI, Eugenio R. La legislación “anti-droga” latino-americana: sus componentes de derecho penal autoritário. **Fascículo de Ciências Penais: drogas — abordagem interdisciplinar**, Porto Alegre, v. 3, 1990, p. 16–25.

ZAFFARONI, Eugênio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1997.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La legislación anti-droga latinoamericana: sus componentes de derecho penal autoritario. In: VITERI, Juan Pablo Morales; PALADINES, Jorge Vicente (ed.). **Entre el control social y los derechos humanos: los retos de la política y la legislación de drogas**. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.