TRANSFORM
Drug Policy Foundation

JUSTA

Como regular a Cannabis

Um guia prático

3ª EDIÇÃO
ATUALIZADO E EXPANDIDO

JUSTA

TRANSFORM
Drug Policy Foundation

Como regular a Cannabis

Um guia prático

TERCEIRA EDIÇÃO
ATUALIZADA E AMPLIADA

Transform Drug Policy Foundation
Colocando as drogas sob controle

A Transform é uma instituição independente sem fins lucrativos sediada no Reino Unido que pensa um mundo onde a política de drogas promova a saúde, proteja os vulneráveis e coloque a segurança em primeiro lugar.

Para alcançar esse objetivo, educamos o público e os formuladores de políticas públicas a respeito de políticas de drogas mais eficazes; desenvolvemos e promovemos alternativas viáveis à proibição; damos voz àqueles diretamente afetados por políticas de drogas equivocadas; e apoiamos formuladores de políticas e profissionais na busca por mudanças positivas.

Nosso atual sistema de proibição das drogas é um fracasso para todos. É por isso que acreditamos que as drogas ilegais devem ser legalmente reguladas através de um sistema de licenciamento baseado em avaliação dos riscos.

Além do nosso objetivo de longo prazo, trabalhamos ativamente para apoiar mudanças pragmáticas nas políticas de drogas que podem salvar vidas hoje. Estas incluem a descriminalização e esquemas de diversão, centros de prevenção de overdose e verificação de segurança de drogas.

Os danos causados pela política de drogas impactam pessoas em toda a sociedade. Por meio da nossa campanha Anyone's Child, oferecemos oportunidades para que pessoas cujas vidas foram afetadas pelo fracasso da política de drogas sejam ouvidas.

Para obter mais informações:
www.transformdrugs.org **@transformdrugs**
www.anyoneschild.org **@anyoneschild**

TRANSFORM
Drug Policy Foundation

A Transform Drug Policy Foundation
é uma instituição beneficente
registrada no Reino Unido (n.º 1100518)
e uma empresa limitada (n.º 4862177)

Plataforma JUSTA

Por uma política de drogas JUSTA no Brasil

O JUSTA é uma instituição de pesquisa e incidência que atua no campo da economia política da justiça e trabalha pela criação de ferramentas jurídicas e políticas que possam apoiar a reforma das políticas de drogas, a partir de um novo paradigma, que não o da guerra.

Saúde, justiça, economia, segurança, vínculos afetivos e encarceramento são apenas algumas das áreas transversalmente atravessadas pela política de drogas proibicionista, forjada, especialmente no Brasil e na América Latina, por vieses raciais, de gênero e socioeconômicos indissociáveis de seus tão evidentes quanto devastadores efeitos.

Repensar o Brasil de forma séria, honesta e comprometida com um futuro mais digno e justo passa, necessariamente, por repensar o proibicionismo.

O JUSTA tem trabalhado para propor diálogos e convida à construção de novos consensos, comprometidos com a efetiva proteção às diferentes dimensões dos direitos humanos.

É pensando nisso que temos realizado a publicações de obras como a L*ei de Drogas Interpretada na perspectiva da Liberdade*, de nosso diretor Cristiano Maronna, um guia jurídico que propõe uma abordagem interdisciplinar da legislação nacional, baseada em evidências científicas e que assegure a saúde, os direitos humanos e a redução de danos para os usuários, e o *Guia para Incidência Internacional*, publicado em parceria com a Plataforma Brasileira de Política de Drogas, que busca ampliar o conhecimento e estimular a incidência no sistema internacional de controle de drogas da ONU.

Trabalhamos também com a produção de séries audiovisuais, que promovem a aproximação entre a saúde e a justiça, unindo saberes e propondo novos paradigmas para a aplicação da lei de drogas, ancorados em evidências científicas, como na série *DR.DR - Uma conversa entre a saúde e a justiça* ou debatem *Justiça e guerra às drogas*, por meio de animações, realizadas em parceria.

A publicação em português de *Como regular a cannabis: um guia prático* é uma iniciativa do JUSTA que pretende estabelecer: novos diálogos, ancorados em evidências.

Há basicamente dois grandes desafios em jogo: a captura corporativa do processo regulatório e a ausência de centralidade da pauta de justiça social e reparação histórica.

Interessa ao JUSTA propor contribuições que contemplem ações econômicas e tributárias afirmativas, tratem de sustentabilidade e desenvolvimento alternativo, de reforma agrária e agricultura familiar, de desencarceramento em massa, memória e verdade, entre outras iniciativas voltadas à redução das desigualdades.

Esperamos que os formuladores de políticas públicas brasileiros levem em conta as melhores evidências a respeito da regulação da cannabis ao redor do mundo para tomar decisões que permitam um avanço com mais acesso a direitos para todos. Uma regulação eficaz, que promova a saúde e a segurança e proteja os vulneráveis.

Este Guia Prático a respeito da regulação da cannabis em português representa uma importante ferramenta para qualificar o debate e pavimentar o caminho para a construção de uma política de drogas JUSTA no Brasil. Sua versão brasileira foi coordenada por Cristiano Maronna, produzida por Luciana Zaffalon, contou com revisão técnica de Luís Fernando Tófoli, tradução de Maria Clara Connolly, colaboração de Taciana Santos de Souza e Renato Filev e apoio de Iuri Rapoport.

Para saber mais:

www.justa.org.br

Plataforma-Justaorgbr

@JustaOrgBr

JUSTA

Conteúdo

Prefácio 15

Introdução 17

Seção 1
Fundamentos 21

- Conjuntura política 21
- Objetivos e princípios da regulação eficaz da cannabis 26
- Como sabemos que uma regulação se adequa ao seu propósito? 28
- Um espectro de opções de políticas disponíveis 34
- Regulação legal dos mercados de cannabis: mitos e verdades 37
- Resumo dos modelos de regulação da cannabis 39
- Aprendendo com os sucessos e fracassos da regulação do álcool e do tabaco 50
- Alcançando o equilíbrio exato 53
- Seguindo em frente, dado o que sabemos e o que não sabemos 60
- Conclusões e recomendações 61

Seção 2

O detalhamento prático da regulação 67

a Produção 67
- Resumo 67
- Licenciamento 72
- O 'Modelo de Mercado Regulado' de Borland 77
- Controle de qualidade 78
- Sustentabilidade ambiental 83
- Segurança 84
- Limites de produção 88
- Produção em menor escala 90
- Clubes sociais espanhóis de cannabis 90
- Cultivo doméstico 95
- O comércio global de cannabis e o desenvolvimento internacional 101

b Preço 109
- Resumo 109
- Controles de preços 111
- Impacto do preço da cannabis legal no mercado ilegal 117
- Preço da cannabis no Canadá nos mercados legal e ilegal 118
- Efeitos de deslocamento de mudanças relativas nos preços 122

c Tributação 125
- Resumo 125
- Alternativas Tributárias 127
- Alocação da receita fiscal 137

d Preparações (e formas de consumo) 139
- Resumo 139
- Preparações 141
- Formas de consumo 144
- Inovação 153
- Recomendações 154
- Como regular os sistemas eletrônicos de dispensação de cannabis 163
- Elementos de um regime regulatório adequado 162
- Padrões para líquidos/óleos 164
- Normas para dispositivos de vaporização 166

e Força/Potência 168
- Resumo 168
- Recomendações 174
- Estabelecendo uma unidade padronizada de THC 176

f Embalagem 184
- Resumo 184
- Embalagens à prova de crianças 185
- Embalagens que não permitam adulteração 188
- Informações na embalagem e design 188
- Informações de embalagem 193

g Fornecedores 195
- Resumo 195
- Promoção do acesso ao mercado 197
- Determinando o impacto desproporcional 200
- Políticas de licenciamento equitativas 204
- Eliminação das barreiras regulatórias 208
- Assistência financeira 210
- Formação e assistência técnica 212
- Critérios para fornecedores 213
- Treinamento socialmente responsável para prestação de serviços 214
- Plataformas de venda online 217

h Consumidores 219
- Resumo 219
- Restringindo a idade de compra 221
- Evitando a venda à menores dos limites de idade 223
- As limitações dos controles de idade 225
- Racionamento das vendas 226
- Licenças de compra/regimes de adesão 228
- Locais permitidos para uso 232

i Pontos de venda 236
- Resumo 236
- Localização e concentração dos pontos de venda 237
- Aparência e sinalização 240
- Horário de funcionamento 243
- Venda de outras drogas 244
- Responsabilidade pela supervisão da regulação 244

j Publicidade 247
- Resumo 247
- Lições da regulação da publicidade do tabaco 250
- Lições da regulação da publicidade do álcool 252
- Artigo 13.º da Convenção-Quadro para Controle do tabaco — um modelo para a cannabiss 253
- Barreiras legais ou políticas aos controles de publicidade 253
- Regulação atual de publicidade, promoção e patrocínio de cannabis (PPPC) em todo o mundo 255

k Instituições reguladoras dos mercados da cannabis 259
- Resumo 259
- Internacional 260
- Governo nacional 262
- Prefeituras e governos municipais 264

Seção 3

Principais Desafios 267

a Registro de antecedentes criminais 267
- Resumo 267
- Exclusão 270
- Sigilo de antecedentes 272
- Indultos 274
- Exclusão 'automática' de registros 277
- Conclusão 283

b Captura corporativa 285
- Resumo 285
- A transição do mercado terapêutico 289
- Experiências do Canadá 291
- Lições para outras jurisdições 299

c Condução de veículo automotor prejudicada pela cannabis 301
- Resumo 301
- Uso combinado de álcool e cannabis 305
- Definir e testar comprometimento 306
- Testes de drogas — fluidos diferentes, resultados diferentes 313
- Condução sob influência da cannabis e oposição à reforma 316
- Recomendações 317

d A interação de sistemas regulatórios para o uso terapêutico e não terapêutico da cannabis 323

e Canabinoides sintéticos 328
- Resumo 328
- Perfil de risco 330
- Prevalência de uso 330
- Resposta regulatória 331

f ‘Turismo canábico’ 334
- Resumo 334
- Apreensões de cannabis do Colorado fora do estado, por tipo 340

g Cannabis e as convenções de drogas das Nações Unidas 343
- Resumo 343
- Introdução 347
- Histórico dos controles internacionais da cannabis 348
- Lições e caminhos a seguir 354
- Caminhos para mudanças 361
- Implementação da regulação da cannabis em situações de não conformidade do tratado 375
- Evitar ou negar questões de não conformidade 375
- “Não conformidade respeitosa” 378
- Discussão e recomendações 381

Agradecimentos 386

Prefácio

As reformas das leis sobre cannabis, incluindo medidas para regular o mercado para uso adulto não medicinal, estão acontecendo em todos os continentes e o ritmo da mudança está acelerando. Em apenas uma década desde que as reformas começaram a se desenrolar nas Américas – Colorado e Washington nos Estados Unidos e o Uruguai na América do Sul logo depois – a regulamentação da cannabis deixou de ser um conjunto de propostas teóricas de ativistas para se tornar a realidade política dominante em todo o mundo.

Mas enquanto o consenso proibicionista global agora desmorona sob o crescente escrutínio de suas falhas manifestas como paradigma político, um novo debate inevitavelmente surge sobre como substituí-lo. Se vamos legalizar e regulamentar a cannabis, como podemos garantir que o façamos de maneira responsável – implementando políticas que atendam às necessidades de diferentes comunidades e grupos de interesse? Este é o debate que o livro procura informar.

Todos nós podemos concordar com princípios e objetivos políticos amplos; a necessidade de proteger e melhorar a saúde pública – particularmente para os mais vulneráveis; reduzir o crime e a insegurança; proteger os direitos humanos; construir sociedades mais justas e igualitárias; proteger nosso meio ambiente; e garantir o desenvolvimento sustentável. Mas também está claro que diferentes localidades têm diferentes contextos políticos e sociais nos quais a reforma ocorrerá e, dentro disso, diferentes grupos terão diferentes prioridades que podem frequentemente entrar em conflito com outros.

A guerra global contra as drogas pode, em grande medida, ser vista como um projeto colonial desenvolvido por e no interesse do Norte Global. É o Sul Global que carregou o maior fardo de seu fracasso - e em nenhum lugar isso é mais evidente do que na América Latina, onde grande parte da guerra foi travada e tantas de suas vítimas caíram. Portanto, é vital que a reforma não replique essas falhas em novas formas; que grupos exploradores do crime organizado não sejam simplesmente substituídos por grupos exploradores com interesses corporativos transnacionais. Os contornos de quaisquer novas estruturas de mercado devem ser moldados pelas necessidades e valores das comunidades, e não impostos por grupos hegemônicos globais responsáveis pela ruinosa guerra às drogas.

Esperamos que esta edição em português deste livro possa ajudar a qualificar o debate no Brasil. Originalmente um projeto conjunto entre ONGs do Reino Unido e do México, ele também conta com especialistas de todo o mundo (e foi traduzido para espanhol, alemão, tcheco e indonésio – com outros em andamento). Agora em sua terceira edição, ele incorpora lições de experiências emergentes com reformas legais da cannabis em todo o mundo – muitas das quais a equipe de redação esteve diretamente envolvida. Ele busca informar o debate em andamento no Brasil, sem ser prescritivo; para fornecer uma base para o debate à medida que a reforma passa de uma possibilidade para uma inevitabilidade.

Cristiano Maronna
Advogado e Diretor do Justa

Steve Rolles
Analista Senior de Políticas, Transform Drug Policy Foundation

Introdução

Esta é a terceira edição do guia sobre como regular os mercados legais para o uso não terapêutico de cannabis. Ele foi escrito pensando em formuladores de políticas, nos defensores das reformas e nas comunidades afetadas em todo o mundo que estão assistindo a regulação legal da cannabis passar das margens políticas para o foco de atenção. A questão já não é apenas "A cannabis deveria continuar a ser proibida?" ou "Como funcionará a regulação na prática?", mas "O que podemos aprender com os esforços de legalização empreendidos até o momento?".

A Transform publicou *Como regular a cannabis: um guia prático* pela primeira vez em 2013, pouco depois do Colorado e de Washington terem aprovado iniciativas estatais para legalizar a cannabis e um pouco antes do início das vendas autorizadas. Desde então, o cenário mudou drasticamente. Além de um número cada vez maior de iniciativas estaduais para legalizar a cannabis nos EUA, contando agora com mais de 20 estados, temos visto movimentos de regulação no Uruguai, no Canadá e no México, assim como em Luxemburgo, Suíça, Alemanha, Israel, África do Sul e em jurisdições de todo o Caribe. A Transform está presente desde o início, trabalhando ao lado de sua organização parceira México Unido Contra la Delincuencia e como consultora do Governo do Uruguai para seu modelo proposto de regulação da cannabis. Além disso, a Transform desde então tem sido convidada por outras jurisdições para oferecer nossa experiência no desenvolvimento de novos marcos políticos para a cannabis.

A regulamentação da cannabis não é mais hipotética, e o desafio não é mais para provar que existem estruturas viáveis; a regulação já foi implementada de muitas maneiras diferentes com diferentes impactos. Em vez disso, o desafio agora é traçar as melhores práticas, aprender lições com as primeiras experiências e defender a otimização dos modelos regulatórios para garantir que eles protejam melhor o público, reduzam os danos e promovam a justiça social. A reforma está acelerando, estamos nos aproximando rapidamente de meio bilhão de pessoas que vivem em jurisdições que regularam a cannabis. As lições emergentes desses novos mercados legais foram incorporadas ao longo desta terceira edição atualizada e expandida, incluindo novas seções detalhadas sobre programas de equidade social, exclusão de antecedentes criminais e como mitigar os riscos da captura corporativa.

As primeiras experiências de legalização da cannabis trouxeram para primeiro plano questões de justiça social e racial. Nos EUA, incipientes esquemas de equidade social têm procurado promover o acesso ao mercado para comunidades afetadas desproporcionalmente pela guerra às drogas — variando graus de sucesso — enquanto esquemas de exclusão de antecedentes criminais têm recebido atenção crescente. Nesta nova edição, ambas as áreas recebem atenção detalhada (na seção 2G: Vendedores; e capítulo 3A: Registros de antecedentes criminais) comparando abordagens em diferentes jurisdições e extraindo as melhores práticas para aqueles que procuram regular a maconha daqui para frente.

Uma questão premente relacionada que requer atenção específica é a captura corporativa (agora discutida em um capítulo dedicado, seção 3B). Sem ação positiva desde o início, existe um risco real de que os benefícios da legalização da cannabis não serão captados pelos mais prejudicados pela proibição e, de fato, muitos das perigosas dinâmicas de mercado que vimos historicamente com o tabaco e o álcool serão recriadas. No entanto, isso não precisa acontecer. Este guia explica claramente as armadilhas a evitar, e as medidas a serem tomadas, para construir uma estrutura regulatória que realmente funcione para promover saúde pública e justiça social.

A Transform, trabalhando com parceiros internacionais, produziu este guia para ajudar aqueles que estão engajados com a política de cannabis a enfrentarem os principais desafios práticos envolvidos no desenvolvimento e implementação de uma abordagem regulatória eficaz que opere por um mundo onde a política de drogas promova a saúde, proteja os vulneráveis e coloque a segurança em primeiro lugar.

- A seção 1 fornece as **bases conceituais** para uma abordagem regulatória responsável.
- A seção 2 aborda **os detalhes de como regular** os vários aspectos de um mercado de cannabis, incluindo os principais desafios e recomendações gerais de melhores práticas.
- A seção 3 concentra-se em **questões específicas relacionadas à cannabis** que são paralelas a questões mais amplas de regulação do mercado, em nível nacional e internacional.

Seção 1

Fundamentos

Conjuntura política

O debate em torno da legalização e regulação da cannabis tem se prolongado desde que a droga foi inicialmente proibida. Finalmente, porém, esse debate se aproxima do fim. O apoio à abordagem punitiva e proibicionista rapidamente se retrai, enquanto globalmente, o apoio a uma reforma pragmática ultrapassa um ponto crítico na opinião política e pública dominantes. Desde que este livro foi publicado pela primeira vez em 2013, o Uruguai, Canadá, México e 21 estados dos EUA trabalharam para regular legalmente a cannabis — com novos desdobramentos iminentes em todos os continentes. À medida que o mundo analisa a reforma das leis de drogas, este livro oferece orientações importantes sobre como regular a cannabis de forma a proteger a saúde pública e promover justiça social.

A cannabis é a droga ilícita mais consumida no mundo. O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) estima, provavelmente de forma conservadora, que 209 milhões de pessoas fazem uso dela em todo o mundo, a cada ano.[1] Avalia-se que são gastos entre 40 e 120 bilhões de euros com a droga no varejo.[2] Há anos, isso tem gerado um lucrativo fluxo de renda não tributada

1 Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (2022) World Drug Report 2022. Global Overview: drug demand, drug supply. https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_2.pdf.

2 Kilmer, B. and Pacula, R. (2009) Estimating the size of the global drug market: A demand-side approach, RAND Corporation. www.rand.org/pubs/technical_reports/TR711.html.

para os fornecedores não regulados e grupos do crime organizado no mercado ilegal. À medida que os mercados domésticos são regulados, parte dessa receita se redireciona para governos, além de produtores e fornecedores licenciados.

Há quase um século atrás, a cannabis, juntamente com outras drogas, foi classificada como um "mal", uma ameaça a ser combatida numa guerra vencível que erradicaria completamente o uso não médico dessas drogas. A experiência dos últimos 50 anos demonstra que as políticas proibicionistas não atingiram, nem podem alcançar, seus objetivos declarados.[3] O que é pior, como o próprio UNODC reconhece, tais políticas geram uma série de "consequências não intencionais" que são desastrosas.[4] Dado que tais consequências estão bem documentadas, elas já não podem mais ser consideradas "não intencionais" — são simplesmente as inevitáveis consequências negativas da proibição. Na verdade, a própria análise do UNODC demonstra que é o sistema de controle de drogas que é responsável pela maioria dos danos relacionados às drogas — inclusive pela criação de oportunidades financeiras que permitem aos grupos do crime organizado transnacional competir por poder com os Estados em todo o mundo.

No entanto, em vez de se concentrar em reduzir os danos aos indivíduos e à sociedade, a luta contra as duas "ameaças" percebidas — das drogas em si e daqueles que as fornecem — em muitos casos se tornou o fim em si. Isso tem sido acompanhado por uma retórica referenciada e justificada amplamente em si mesma que dificulta a avaliação, revisão e debate relevantes, enquanto coloca quem defende mudanças como sendo, de alguma forma, "pró drogas". Como resultado, vemos um ambiente de políticas públicas que ignora rotineiramente o pensamento científico crítico e as normas de política social e de saúde.

3 Werb, D. et al. (2013) The temporal relationship between drug supply indicators: an audit of international government surveillance systems, BMJ Open. www.bmjopen.bmj.com/content/3/9/e003077.full.

4 Ver: UNODC (2008) 2008 World Drug Report, p.212. www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf; Rolles, S. et al. (2012) The Alternative World Drug Report, Count the Costs initiative. https://transformdrugs.org/product/the-alternative-world-drug-report-2nd-edition/; Reuter, P. (2009) The unintended consequences of drug policies, RAND Europe, prepared for the European Commission. www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2009/RAND_TR706.pdf.

Centenas de avaliações independentes e objetivas, produzidas por comitês governamentais, acadêmicos e organizações não governamentais de todo o mundo, vêm relatando a extensão desse fracasso ao longo de várias décadas.[5]

Não é o objetivo deste guia explorar essa crítica, embora ela esteja inevitavelmente entremeada em grande parte da análise, uma vez que muitos dos atuais riscos e danos associados aos mercados de cannabis e à cannabis em si são direta ou indiretamente causados pela proibição. Para além dos danos associados à criminalização em massa de pessoas que usam cannabis e dos pequenos varejistas nos mercados de cannabis, a falta de regulação de mercado do modelo proibicionista maximiza os riscos associados ao consumo de cannabis e, por omissão, abdica do controle do mercado a empresários não regulados e grupos do crime organizado.

Este guia se baseia na premissa de que a proibição não apenas falhou, mas também que, pelo menos para a cannabis, esta posição está se tornando rapidamente um consenso. Como resultado, o debate já passou do ponto de perguntar se a proibição é uma boa ideia ou se ela pode ser ajustada e modificada de forma a funcionar. A realidade é que a política e a legislação sobre cannabis estão atualmente sendo ativamente reconsideradas dentro do debate público, midiático e político em grande parte do mundo, e diversas reformas efetivas já estão em curso. Quase universalmente, estas reformas se afastam dos modelos de combate da "guerra às drogas" e se aproximam de abordagens menos punitivas para pessoas que usam cannabis, dando maior ênfase nas intervenções de saúde pública, justiça social

5 Alguns exemplos incluem: International Drug Policy Consortium (IDPC) (2018) Taking stock: A decade of drug policy — A civil society shadow report. idpc.net/publications/2018/10/taking-stock-a-decade-of-drug-policy-a-civil-society-shadow-report; Reuter, P. and Trautmann, F. (eds) (2009) A Report on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007, European Commission. www.tni.org/files/publication-downloads/global-illicit-markets-short.pdf; United Nations Development Programme (2015) Addressing the Development Dimensions of Drug Policy. www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy.html; UN system coordination Task Team on the Implementation of the UN System Common Position on drug-related matters (2019) What we have learned over the last ten years: A summary of knowledge acquired and produced by the UN system on drug-related matters. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/2019/Contributions/UN_Entities/What_we_have_learned_over_the_last_ten_years_-_14_March_2019_-_w_signature.pdf; Transform Drug Policy Foundation (2016) The Alternative World Drug Report, 2nd edition. transformdrugs.org/wp-content/uploads/2018/10/AWDR-2nd-edition.pdf; See also the work of The Global Commission On Drug Policy. Relatórios disponíveis em: www.globalcommissionondrugs.org/reports.

e direitos humanos, e agora avaliam de forma séria a regulação legal da produção e oferta da cannabis.

Juntamente com o Canadá, Uruguai, México e os 21 estados dos EUA que legalizaram o uso não-terapêutico da cannabis na última década, várias outras jurisdições também estão em processo de regular a venda legal, incluindo Luxemburgo, Israel, África do Sul, Alemanha e jurisdições em todo o Caribe. Trinta e sete estados dos EUA implementaram alguma forma de regulação legal do uso terapêutico da cannabis, enquanto a legislação proposta ao nível federal poderia descriminalizar completamente a cannabis, removendo as barreiras para regulações estaduais mais completas.[6] Este cenário faz parte de um movimento mais amplo de reforma progressiva da cannabis que vem ocorrendo nos últimos anos, que inclui a remoção de penas criminais por posse pessoal de cannabis no plano nacional em 25 países ao redor do mundo, com várias jurisdições tolerando canais informais de fornecimento através de clubes sociais de cannabis e cultivo doméstico (ver Seção 2A).[7] Várias iniciativas municipais e estaduais também vêm sendo desenvolvidas, incluindo fornecimento tolerado em Copenhague e mais de 20 municípios na Holanda, entre outros.[8]

É evidente que o cenário está evoluindo rapidamente, e formuladores de políticas públicas terão de acompanhar e incorporar as lições que já foram aprendidas. É vital que a nova regulação aprenda com os sucessos e fracassos nos EUA, Canadá, Uruguai, México e outros lugares, e a sociedade civil tem um papel importante para desempenhar, identificando e destacando boas práticas à medida que essas são desenvolvidas. Reformas mais amplas também estão sendo discutidas no cenário internacional, à medida que outras nações,

6 US Congress, 116th Congress (2019-2020) H.R.3884 — MORE Act of 2020. https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3884

7 Talking Drugs, Release, International Drug Policy Consortium and Accountability International (2020) Drug Decriminalization Across the World. https://www.talkingdrugs.org/drug-decriminalisation

8 Blickman, T. (2020) Cannabis policy reform in Europe, Transnational Institute. https://www.tni.org/en/briefing/cannabis-policy-reform-europe; Stanners, P., (2013) Life after cannabis prohibition: The city announces its ambitions, Copenhagen Post, 15th March. https://cphpost.dk/?p=9247; de Graaf, P. (2013) Burgemeesters werken aan manifest voor legalisering wietteelt, Volkskrant.nl. https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/burgemeesters-werken-aan-manifest-voor-legalisering-wietteelt~bead80d9/

particularmente na América Latina, buscam abordagens alternativas à simples proibição de todas as drogas. Durante uma declaração conjunta na Assembleia Geral da ONU de 2012, os presidentes da Guatemala, Colômbia e México instaram formalmente a ONU a revisar o atual sistema de controle de drogas e "analisar todas as opções disponíveis, incluindo medidas regulatórias ou de mercado". Como resultado desses apelos, a ONU realizou uma Sessão Especial da Assembleia Geral em abril de 2016 para revisar as respostas ao "problema mundial das drogas". O Secretário-Geral das Nações Unidas apoiou este processo, exortando os Estados-Membros a: "usarem esta oportunidade para realizar um debate amplo e aberto considerando todas as opções."[9] Embora este evento não tenha, em última análise, encontrado uma solução única para que o sistema internacional de controle de drogas acolhesse os crescentes apelos dos estados membros por reformas, a regulação foi defendida na Assembleia Geral por nove estados membros, e a questão dominou grande parte das múltiplas discussões paralelas que ocorreram.

Esta mudança no topo da política também se refletiu no inovador relatório de 2013 da Organização dos Estados Americanos, que recomendou a descriminalização da posse e uso de drogas para consumo pessoal, e observou, sobre a questão da legalização da cannabis, que "mais cedo ou mais tarde, decisões nesta área precisarão ser tomadas".[10] Substancialmente, o relatório mapeou uma rota concreta e plausível através da qual a regulação da cannabis poderia ser explorada nos níveis nacionais e na ONU[11] (ver Convenções sobre Cannabis e drogas da ONU, Seção 3G).

Em 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomendou a remoção da cannabis do Anexo 4 da convenção sobre drogas de 1961. Embora esta medida, por si só, não afete o controle internacional da cannabis para fins não terapêuticos, ela serve para afirmar as propriedades medicinais cada vez mais reconhecidas da cannabis.

---

9 Nações Unidas (2013), comentários do Secretário-Geral em evento especial no Dia Internacional contra o Abuso de Drogas e Tráfico Ilícito Nova York, 26 de junho. www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6935.

10 Organização dos Estados Americanos (2013) The Drug Problem in the Americas, p.104. www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf

11 Ver nota de rodapé acima

No entanto, a percepção da situação política da cannabis ao nível internacional era tão volátil, e o quadro internacional que obriga o seu controle tão vulnerável, que a Comissão de Drogas Narcóticas (CND) das Nações Unidas votou duas vezes para adiar a votação sobre o reescalonamento, atrasando o inevitável.[12] Claramente, temia-se que mesmo esse movimento pequeno e simbólico pudesse causar abalos incontroláveis à já enfraquecida estrutura do controle internacional de drogas. Em dezembro de 2020, a votação finalmente progrediu, e a CND votou para remover a cannabis do Anexo 4 (para maior detalhamento sobre as convenções da ONU, consulte a Seção 3G).[13]

Este guia é necessário, não apenas porque o debate sobre a legalização e a regulação passou das margens para a corrente política dominante, mas porque agora ele já passa da teoria para a realidade. Por sua vez, as realidades da regulação da cannabis, na prática, fornecem uma base de evidências instrutivas com as quais devemos aprender. Elas oferecem orientações vitais e boas práticas sobre como a cannabis pode ser regulamentada de forma mais eficaz, além de mostrar em quais instâncias o desenvolvimento das políticas pode falhar. Nós, enquanto formuladores de políticas, cidadãos interessados ou defensores das reformas, temos a responsabilidade de garantir que a regulação seja feita da forma correta e atinja os objetivos que todos almejamos.

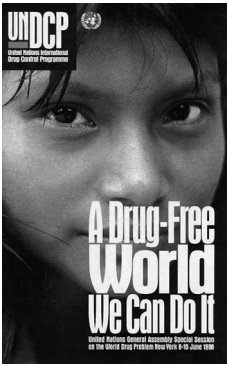
Objetivos e princípios da regulação eficaz da cannabis

Princípios e objetivos claros são essenciais tanto para o desenvolvimento de políticas como para a avaliação dos seus impactos, a fim de facilitar um processo de contínuo aperfeiçoamento. No entanto, frequentemente ambos estão ausentes, tanto na política da cannabis como na política de drogas mais ampla, substituídos por objetivos

12 Fordham, A, In the heartbeat before global lockdown: Business as usual in Vienna drugs debate, International Drug Policy Consortium, 06/04/2020.
https://idpc.net/blog/2020/04/in-the-heartbeat-before-global-lockdown-business-as-usual-in-vienna-drugs-debate

13 IDPC et al (2020) UN green lights medicinal cannabis but fails to challenge colonial legacy of its prohibition.
https://idpc.net/media/press-releases/2020/12/un-green-lights-medicinal-cannabis-but-fails-to-challenge-colonial-legacy-of-its-prohibition?

vagos como “passar a mensagem certa” ou perdidos no populismo simplista de “reprimir duramente as drogas”: “Drogas são más – por isso devem ser combatidas”. A política de regulação deve ser diferente; deve estar enraizada em objetivos fundamentais que permitam a avaliação do desempenho. Quando o Canadá regulou legalmente a cannabis em 2018, o governo federal definiu seus principais objetivos com a regulação desde o início: proteger as crianças, promover a saúde pública e reduzir a criminalidade. Houve críticas ao governo pela não incorporação de alguns princípios – a justiça social sendo uma das principais – mas, no entanto, definir claramente suas intenções políticas permitiu que o governo canadense avaliasse as medidas de forma mais eficaz.



Cartaz da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1988 sobre o Problema Mundial da Droga: “Um mundo livre de drogas: nós podemos conseguir”

Historicamente, quando objetivos foram definidos, muitas vezes estes refletiram as ideologias ou ambições políticas dos proibicionistas, o que significa estarem excessivamente focados em prender e punir pessoas que usam ou vendem drogas, ou em reduzir ou até mesmo eliminar o uso (muitas vezes referenciando especificamente a meta de gerar um “mundo livre de drogas”) – o principal objetivo em relação ao qual todos os outros historicamente se tornaram subservientes.[14]

A questão moral também é bem marcada nos debates sobre política de drogas. A compreensão simplista sobre o uso de drogas ilícitas como fundamentalmente imoral, ou mesmo “como representação do ‘mal’”, fornece justificativa suficiente para que muitos imponham uma resposta punitivista. Entendemos que há uma diferença fundamental entre julgamentos morais sobre conduta privada individual e a relação entre a política moral e o ato de legislar.[15] Em última análise, o nosso objetivo é apresentar e explorar uma série de políticas e medidas que minimizem os potenciais danos e maximizem potenciais benefícios associados à cannabis, tanto em âmbito pessoal como social. A

14 Para discussão, veja: Rolles, S. The rise and fall of the “drug free world” narrative, in: Bewley-Taylor, D.R. and Tinasti, K. (eds) (2020) Research Handbook on International Drug Policy, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

15 Ver nota de rodapé acima.

Transform se refere a essa abordagem pragmática como a 'ética da eficácia'.[16]

Para alguns, a regulação legal da cannabis pode parecer radical. Mas as evidências legais e históricas demonstram que a proibição é, de fato, a política radical. A regulação legal da produção, fornecimento e uso de drogas está muito mais alinhada com as formas atualmente aceitas de gestão de riscos sociais e de saúde em quase todas as outras esferas da vida. Portanto, longe de ser radical, este guia simplesmente propõe que ampliemos os princípios estabelecidos de gestão de riscos a uma área onde raramente foram aplicados. Os princípios gerais de uma regulação eficaz descritos na caixa abaixo são adaptados daqueles usados pelo governo da Nova Zelândia, mas são semelhantes aos usados pela maioria dos governos, e são um bom ponto de partida para a discussão.

Como sabemos que uma regulação se adequa ao seu propósito?[17]

Proporcionalidade

O ônus das regras e da sua aplicação deverão ser proporcionais aos benefícios esperados. Outra forma de descrever este princípio é a priorização de um marco regulatório baseado na avaliação de risco, na relação custo-benefício e na tomada de decisões baseadas em risco pelas entidades reguladoras. Isso inclui a efetividade do regime e que qualquer mudança tenha que demonstrar benefícios que superem os custos da disrupção.

Segurança regulatória

O sistema regulatório deve ser previsível para proporcionar segurança às entidades reguladas, assim como ser coerente com outras políticas (neste caso, por exemplo, a legislação que regula álcool e tabaco). No entanto, pode existir tensão entre segurança regulatória e flexibilidade.

Flexibilidade

As entidades reguladas devem ter a possibilidade de adotar abordagens inovadoras e de menor custo para cumprir as obrigações legais. Um regime regulatório é flexível se a abordagem regulatória subjacente for baseada em princípios ou em desempenho, e se vigorarem políticas e procedimentos que garantam que a sua

16 Rolles, S. (2009) After the War on Drugs: Blueprint for Regulation, Transform. www.tdpf.org.uk.

17 Adaptado de: Governo da Nova Zelândia (2012) The Best Practice Regulation Model: Principles and Assessments, p.9. https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2012-08/bpregmodel-jul12.pdf.

administração seja flexível e, sempre que possível, sejam implementadas medidas não regulatórias, incluindo a autorregulação.

Durabilidade

O princípio da durabilidade está estreitamente associado à flexibilidade; o sistema regulatório deve ter a capacidade de evoluir para responder a novas informações e à evolução das circunstâncias. A flexibilidade e a durabilidade podem ser duas faces da mesma moeda; um regime flexível tem maior probabilidade de durar, desde que estejam reunidas as condições para que o regime regulatório "aprenda". Alguns indicadores de durabilidade são: a existência de um sistema de comentários para avaliar como o quadro jurídico/político está funcionando na prática; decisões devem ser reavaliadas regularmente e sempre que surgirem novas informações; e um regime regulatório atualizado com mudanças tecnológicas e inovação externa.

Transparência e Prestação de Contas

Reflete-se no princípio de que o desenvolvimento e a aplicação das regras devem ser transparentes. Essencialmente, os reguladores devem ser capazes de justificar decisões e estar sujeitos ao escrutínio público. Este princípio inclui igualmente a não discriminação, a previsão de recursos jurídicos e uma base jurídica sólida para a tomada de decisões.

Reguladores Capazes

Prevê-se que o regulador tenha os recursos humanos e os sistemas necessários para operar um regime regulatório eficiente e eficaz. Um indicador-chave é que as avaliações de capacidade ocorram em intervalos regulares e deverão estar sujeitas a sistemas de comentários ou revisão independente.

Ponderação Adequada dos Objetivos Econômicos

Os objetivos econômicos devem adequadamente ponderados em relação a outros objetivos especificados. Os outros objetivos podem estar relacionados com a saúde, a segurança ou a proteção do meio ambiente, ou com a proteção dos consumidores e investidores. Os objetivos econômicos incluem impactos sobre a concorrência, a inovação, as exportações, os custos das regras de conformidade e a abertura ao comércio e investimento.

A Transform propõe os seguintes sete objetivos principais para a política da cannabis:

- Proteção e cuidado com a saúde pública.
- Promoção de justiça social e equidade.
- Redução da criminalidade relacionada às drogas.
- Promoção da segurança e do desenvolvimento sustentável.

- Proteção dos jovens e pessoas vulneráveis.
- Respeito e defesa dos direitos humanos.
- Garantia de uma boa relação preço-qualidade.

Cada um desses objetivos principais tem subobjetivos, muitos dos quais são explorados detalhadamente por este guia. Para que sejam úteis na elaboração de políticas e avaliação de impacto, os objetivos precisam estar associados a indicadores de desempenho que tenham sentido e sejam mensuráveis. Sendo assim, as linhas de base devem ser estabelecidas antes dos mercados regulados abrirem, de forma a garantir que os sucessos e os fracassos sejam mensurados de forma precisa.[18]

Os sete objetivos principais não estão apresentados em nenhuma ordem em particular, e sua classificação depende das necessidades e prioridades de cada jurisdição específica — por exemplo, reduzir o impacto da agricultura ilegal da cannabis em áreas ambientalmente sensíveis ou reduzir as disparidades raciais nos efeitos da justiça criminal. Em todos os casos, os objetivos terão de ser equilibrados com cuidado e priorizados com prudência sempre que entrarem um conflito.

Como discutido mais adiante neste capítulo ("Alcançando o equilíbrio exato"), determinar o equilíbrio de prioridades conflitantes é um fator importante na definição dos limites precisos de qualquer marco regulatório. Isso reforça a importância de se garantir que um grupo diverso de partes interessadas das áreas prioritárias descritas, incluindo pessoas que usam cannabis e outras comunidades afetadas, esteja envolvido na tomada de decisões desde o início.[19] Além disso, qualquer jurisdição que estabelecer um novo marco para a regulação da cannabis inevitavelmente trabalhará dentro de um conjunto de restrições específicas à sua região. E será necessário:

18 Ver, por exemplo, medidas tomadas no Canadá: Statistics Canada (2018) Cannabis Stats Hub. https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-610-x/13-610-x2018001-eng.htm

19 Rogeberg, O. et al (2018) A new approach to formulating and appraising drug policy: A multi-criterion decision analysis applied to alcohol and cannabis regulation, Int J Drug Policy 56, pp144-152. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29459211/

- Atender às especificidades do processo que levaram à implementação. Por exemplo, as autoridades que implementaram os modelos de Washington e Colorado estavam vinculadas à redação das iniciativas eleitorais que definiram seus mandatos, enquanto no Canadá as autoridades estavam vinculadas a promessas feitas pelo governo eleito.

- Negociar o ambiente político e jurídico local, bem como o marco global do direito internacional. Por exemplo, a cannabis nos EUA permanece ilegal em nível federal, o que define restrições aos reguladores estaduais – como resultado disso, não é possível a produção ou o varejo estatal, porque isso demandaria que funcionários públicos violassem a lei federal. Na Espanha, o modelo de clubes sociais de cannabis teve de evoluir dentro dos limites da política de descriminalização interna (exigindo produção e fornecimento sem fins lucrativos) e evitando a violação dos compromissos do Tratado da ONU que proíbem o fornecimento licenciado formalmente.

- Gerenciar as preocupações e demandas das comunidades locais. É provável que a venda da cannabis continue a ser um tema polêmico, com diferentes níveis de apoio dentro das comunidades, mesmo quando a maioria dos residentes é a favor. Nos estados dos EUA onde a regulação da cannabis foi aprovada pelo voto popular, muitos municípios individuais ainda decidiram proibir o varejo em suas jurisdições.[20] Os governos devem garantir que as preocupações das comunidades locais sejam levadas em conta, mas não permitir que isso prejudique os objetivos da regulação.

- Garantir o enquadramento em ampla gama de leis e regulamentos existentes para outras drogas ou produtos e atividades de risco, como aqueles que regulam venenos, segurança alimentar, medicamentos ou direção de veículo automotor. Também deve haver enquadramento em leis e regulamentos mais amplos que são relevantes para a indústria, incluindo normas e diretrizes que impeçam a exploração da mão de obra no ambiente de trabalho.

---

20 Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/

- Adequar-se às normas culturais e políticas. Por exemplo, nos EUA, há maior hostilidade em relação à intervenção do governo nos mercados do que em muitos outros países, enquanto em muitos outros há hostilidade em relação a corporações que dominam o mercado em detrimento das pequenas e médias empresas locais.

- Ser economicamente viável. Caso a implementação dos requisitos regulares for onerosa demais, o modelo será insustentável.

- Ser politicamente viável. Por exemplo, a necessidade de atenuar a hostilidade pública, dos opositores políticos e dos países vizinhos moldou o desenvolvimento do modelo regulatório do Uruguai, mais restritivo e de controle estatal.

É importante que fique claro que a regulação legal não é uma "bala de prata" ou uma panaceia para o "problema da droga". Não eliminará o consumo problemático ou nocivo de cannabis, nem eliminará totalmente o mercado ilegal. A proibição não pode produzir um mundo livre de drogas; os modelos regulatórios não podem produzir um mundo livre de danos. Regular legalmente procura reduzir ou eliminar os danos criados ou exacerbados especificamente pela proibição e pelos mercados ilegais que dela resultam. Por conseguinte, é útil distinguir entre os objetivos da reforma da política de drogas (essencialmente reduzir ou eliminar os danos relacionados à proibição: em primeiro lugar, a criminalização das pessoas que consomem drogas e os danos decorrentes do comércio não regulado[21]) e os objetivos mais vastos de uma política de drogas eficaz após a proibição (os sete objetivos acima descritos).

As abordagens à política de cannabis pós-proibição serão fundamentalmente semelhantes às do álcool, tabaco e outras drogas. Do ponto de vista da saúde pública, os objetivos da política e as ferramentas regulatórias para alcançar esses objetivos são quase idênticos. No entanto, fora disso, áreas que exigirão muito mais foco para a política de cannabis do que para o tabaco ou álcool são a promoção da

21 Para uma análise detalhada dos danos relacionados a políticas, consulte as publicações da iniciativa 'Count the Costs': https://transformdrugs.org/publications

justiça social e a proteção dos direitos humanos. A política do álcool e do tabaco não tem sido empregada na história recente como um instrumento para a opressão de grupos minoritários da forma que a política da cannabis vem sendo usada. A política do álcool e tabaco também não facilitou a criminalização de comunidades inteiras ou o fenômeno do encarceramento em massa. A reforma da política da cannabis não pode partir de uma tábula rasa: deve-se reconhecer os danos devastadores e discriminatórios que foram experimentados, principalmente, por comunidades negras, minorias étnicas, indígenas e aquelas que foram social e economicamente marginalizadas. Os novos mercados da cannabis não devem recriar e consolidar as mesmas desigualdades que foram experimentadas no regime da proibição. A política da cannabis deve procurar reparar os danos históricos sofridos durante a proibição e garantir um acesso equitativo a quaisquer benefícios decorrentes de novos mercados no futuro.

Além disso, será cada vez mais importante ver a cannabis no quadro mais amplo da elaboração de políticas de drogas, e não isolada ou, de alguma forma, como um "caso especial". A cannabis, o tabaco e o álcool são todas drogas empregadas pelas pessoas de forma pessoal e recreativa e comportam graus de risco individualizados. O processo que está em curso para o estabelecimento de modelos de regulação eficazes para os mercados de cannabis é naturalmente espelhado pelo processo de melhoria dos modelos de regulação para o álcool e o tabaco – e, claro, é sólido e lógico advogar por ambos (ver "um espectro de opções de políticas disponíveis" abaixo). À medida em que o debate sobre a reforma da política de drogas evolui para além da cannabis, ele irá naturalmente abranger outras drogas, incluindo psicodélicos, estimulantes e sedativos.[22]

Para enfrentar de forma significativa os desafios mais vastos dos usos problemáticos da cannabis e de outras drogas é necessário melhorar a educação, a prevenção, o tratamento e a recuperação na saúde pública, bem como tomar medidas contra a pobreza,

22 Rolles, S., Slade, H. e Nicholls, J. (2020) How to regulate stimulants: a practical guide, Transform Drug Policy Foundation. https://transformdrugs.org/product/how-to-regulate-stimulants-a-practical-guide/

desigualdade, exclusão social e discriminação. Mas, ao implementar modelos regulatórios baseados em objetivos e princípios políticos claros e abrangentes, ao remover obstáculos políticos e institucionais, e ao liberar recursos para intervenções sociais e de saúde pública baseadas em evidências, a regulação e legalização podem potencialmente criar um ambiente mais propício para que a política de drogas alcance melhores resultados a longo prazo.[23] Portanto, a reforma pode não apenas reduzir os danos da proibição, mas também criar oportunidades e benefícios.

Este guia se concentra especificamente na dimensão da política de regulação do mercado da cannabis. Embora existam implicações e sobreposições claras com a prevenção, a educação e o tratamento, estes importantes domínios políticos não serão abordados em pormenor.

Um espectro de opções de políticas disponíveis

Como este gráfico e a tabela abaixo demonstram, há um espectro de marcos jurídicos/políticos disponíveis para regular a produção, o fornecimento e o uso de cannabis.[24] Em um extremo estão os mercados ilegais criados pela proibição absoluta, passando por modelos de proibição menos punitivos, modelos de oferta parcialmente/de fato/quase legais, modelos de mercados legalmente regulados com vários níveis de restrição, e os mercados legalmente/comercialmente livres no outro extremo.

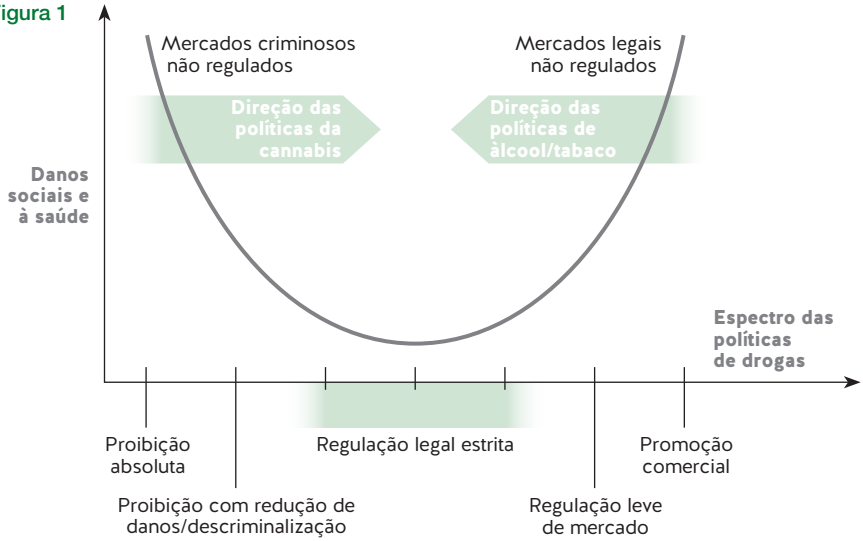
A questão é: que tipo de modelo de regulação melhor alcançará os objetivos políticos de uma jurisdição específica?

Em ambos os extremos deste espectro existem mercados que são efetivamente não regulados. Os modelos defendidos nesta

23 Ver: Rolles, S. et al (2014) Ending the War on Drugs: How to Win the Global Drug Policy Debate, Transform Drug Policy Foundation/MUCD.
https://transformdrugs.org/publications/ending-the-war-on-drugs-how-to-win-the-global-drug-policy-debate

24 Adaptado de um conceito original de John Marks: Marks, J. (1987) The Paradox of Prohibition, Mersey Drugs Journal 1.

Figura 1



publicação baseiam-se na proposição de que ambas as opções estão associadas a custos sociais e de saúde inaceitavelmente altos, porque não há como conter a motivação lucrativa dos atores que controlam os mercados. Entre esses extremos, existe uma gama de opções de regulação legal de diferentes aspectos do mercado, de maneiras que se possa minimizar os danos potenciais associados ao uso e aos mercados de cannabis, maximizando os potenciais benefícios.

Dada a realidade da contínua e alta demanda por cannabis e a resiliência da oferta ilegal em atender a essa demanda, os modelos de mercados regulados encontrados na parte central do espectro terão melhores condições de alcançar os objetivos que todos almejamos. Contrário à ideia de que reformar é "liberar", regular o mercado das drogas é uma posição pragmática que envolve a introdução de controle governamental rigoroso num mercado onde atualmente há pouco ou nenhum controle.

É interessante notar que muitos dos governos que resistem fortemente à legalização e regulação da cannabis estão, no entanto, se movendo em direção ao centro deste gráfico – em particular,

adotando abordagens menos punitivas em relação aos usuários da cannabis, e enfatizando intervenções de saúde pública e alternativas baseadas no tratamento ao invés do encarceramento. Essa abordagem de "proibição mais suave " foi proeminente na retórica do governo dos EUA no início da década de 2010, alegando representar um "caminho intermediário" entre os "extremos" da "legalização" e da "guerra às drogas". Embora esta linha de argumentação se baseie na deturpação da posição reformista com numerosos argumentos falaciosos, o fato de haver ao menos um movimento retórico em direção ao centro pode ser visto como uma mudança positiva e que, de fato, no caso dos EUA, foi seguida por 15 estados que legalizaram o uso não-terapêutico da cannabis entre os anos de 2013-2020, com grande probabilidade que outros venham a fazer o mesmo.

Essa disputa sobre quem ocupa o meio-termo pragmático entre os defensores da "proibição mais suave" e os defensores da regulação pragmática provavelmente permanecerá uma característica definidora do debate nos próximos anos. A realidade é que essa disputa indica que a maioria das pessoas no debate estão, de fato, mais próximas do centro, e umas das outras, do que as caricaturas polarizadas no debate midiático sugerem. Os objetivos da regulação propostos neste livro, por exemplo, provavelmente teriam grande consenso, como princípios, em todo o espectro de pontos de vista. Esperamos que este guia possa ser um instrumento útil para trazer alguns que estão do lado proibicionista ao debate, perguntando: "Caso avancemos para a regulação, como você acha que ela deva funcionar?"[25] Já assistimos ao engajamento de tipo 'não se, mas como' na resposta do governo federal dos EUA às iniciativas de regulação dos estados. O "Memorando Cole", emitido pelo Procurador-Geral Adjunto a todos os procuradores dos EUA em 2013, descreveu oito áreas prioritárias para a aplicação da lei federal, incluindo a prevenção da venda a menores e a prevenção do uso de cannabis em propriedades federais.[26] O memorando serviu efetivamente como uma estrutura

25 O engajamento e debate de forma construtiva com adversários são explorados na publicação Transform/MUCD 's 2014: Ending the War on Drugs: How to Win the Global Drug Policy Debate, disponível em https://transformdrugs.org/publications/ending-the-war-on-drugs-how-to-win-the-global-drug-policy-debate.

26 Cole, J. M. (2013) Memorandum for all United States Attorneys, US Department of Justice, Office of the Deputy Attorney General. www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf.

tácita para a regulação dos estados; desde que os estados permaneçam dentro desses parâmetros, teoricamente, ações federais não serão tomadas. A onda de esforços de regulação ao nível estadual que ocorreu subsequentemente foi seguida de esforços federais genuínos para descriminalizar e reposicionar a cannabis (eliminando barreiras legais à legalização estadual), através da Lei MORE apoiada pela Vice-Presidente Kamala Harris.[27] A Lei não só procura permitir explicitamente que a regulação ocorra ao nível estadual, como também procura eliminar as condenações históricas e reforçar a equidade social nos mercados locais — demonstrando que a questão de fato se tornou como regulamos — e quais os objetivos que almejamos — e não se devemos regular.

Regulação legal dos mercados de cannabis: mitos e verdades

Historicamente, o debate sobre drogas tem se caracterizado pelo uso impreciso ou incoerente de termos importantes, conduzindo inevitavelmente a mal-entendidos e mitos sobre o que é proposto, na realidade, pelos defensores da reforma da política de drogas. Para se ter uma noção clara de como os mercados da cannabis poderiam ser regulados, é necessário esclarecer terminologias comumente usadas para descrever as opções da reforma.

Em grande parte do debate sobre a política de drogas, o termo "descriminalização" é utilizado de forma intercambiável com "legalização" ou "regulação legal". No entanto, esses termos têm significados bastante distintos. Embora não seja um termo jurídico formal, a descriminalização é geralmente entendida como a remoção de sanções penais para certas infrações — geralmente a posse de pequenas quantidades para uso pessoal de drogas atualmente ilícitas, embora às vezes incluindo o cultivo em pequena escala para

27 US Congress, 116th Congress (2019-2020) H.R.3884 — MORE Act of 2020. https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3884

uso pessoal ou por cooperativas sem fins lucrativos.[28] No entanto, sanções civis ou administrativas, como multas ou diagnósticos de tratamento, muitas vezes permanecem. O limiar para essas sanções, bem como a sua natureza, varia nas jurisdições que aplicam modelos de descriminalização. A descriminalização também pode ser implementada formalmente, através de legislação ou decisões judiciais (de jure) ou de forma menos formal, através da prática policial ou do Ministério Público se abstendo de prender ou acusar indivíduos por atividades que permanecem sendo infrações de acordo com a lei, mas são toleradas na prática (de facto).

Portanto, no caso da descriminalização, a mera posse de drogas muitas vezes permanece uma infração punível, embora não resulte em registro criminal. A produção comercial e a oferta continuam, em geral, sendo consideradas infrações, o que significa que a demanda por cannabis continua a ser suprida pelo mercado ilegal. A descriminalização é um exemplo das "alternativas ao encarceramento", um termo mais amplo com o qual a descriminalização é por vezes confundida. As alternativas ao encarceramento podem incluir cenários em que as pessoas são fichadas criminalmente por uma determinada infração, mesmo que não sejam encarceradas. Outro exemplo de uma 'alternativa ao encarceramento' são medidas que ocorrem antes ou depois de uma detenção, incluindo os 'tribunais de drogas' (drug courts) e, no Brasil, as audiências de custódia e as audiências preliminares no âmbito dos Juizados Especiais Criminais. Os tribunais de drogas mantêm frequentemente uma ameaça coercitiva de criminalização ou de encarceramento, quer para incentivar a participação, quer por violação das condições do programa, e, como tal, também não devem ser confundidos com "descriminalização" — mesmo que a evasão de um registro criminal seja um resultado possível.

Por outro lado, qualquer forma de legalização e regulação implica necessariamente a remoção de todos os tipos de sanções — penais ou administrativas — para a produção, fornecimento e posse que

28 Nos EUA, o termo às vezes é usado de forma mais específica para dizer que uma pessoa não será presa por certa ofensa — porém, ainda é considerada uma infração criminal ou contravenção (essa condição descreve os estados do EUA conhecidos como 'decrim states').

ocorra dentro dos parâmetros do marco regulatório. As atividades que ocorrem fora de qualquer marco regulatório, como a venda a menores, ainda estão sujeitas a sanções (embora a natureza da sanção possa variar), a fim de incentivar o cumprimento do marco regulatório. A regulação jurídica também pode ser de facto: na Holanda, por exemplo, possuir e fornecer cannabis em varejo ainda é proibido por lei, mas é legal de fato, uma vez que é tolerado dentro do marco de licenciamento dos "coffee shops" de cannabis do país.

Por último, embora estejam intrinsecamente relacionadas, é útil distinguir entre os termos 'regulação jurídica' e 'legalização'. A legalização é meramente o processo, de, essencialmente, legalizar algo ilegal. A regulação legal, por outro lado, é o ponto final deste processo, referindo-se ao desenvolvimento de um sistema de regras que regem o produto ou atividades relacionadas à sua produção, fornecimento e uso. Essas regras são necessárias para implementar os principais objetivos da política de drogas descritos no início desta seção. Consequentemente, pedir apenas a legalização da cannabis por si só poderia ser compreensivelmente confundido com uma proposta a favor do tipo de mercado comercial não regulado que a Transform e a maioria dos defensores da reforma da política de drogas não apoiam. 'Mercados de cannabis legalmente regulados' ou 'legalização e regulação' são termos descritivos e mais úteis.

Resumo dos modelos de regulação da cannabis

Esta seção resume os modelos disponíveis para regular a cannabis, muitos dos quais já vigoram em diferentes partes do mundo. Alguns pontos devem ser observados:

- É possível combinar estes modelos de políticas. Por exemplo, Uruguai, Canadá e alguns estados dos EUA têm disposições paralelas para o cultivo pessoal, e o Uruguai também permite clubes sociais de cannabis, além de produção e venda legal licenciada.

- Estes modelos são ordenados dos mais aos menos restritivos.

- Cada modelo mantém considerável variação no detalhamento da política e como ela é ou pode ser implementada e aplicada em diferentes jurisdições.

- Esses modelos referem-se principalmente ao varejo de cannabis por meio de lojas físicas. A venda online é uma possibilidade adicional que deve ser considerada pela regulação (cumprindo um papel vital para tornar o mercado legal acessível para quem não pode acessar lojas próximas), e os mesmos princípios descritos abaixo também se aplicam ao varejo online.

1 Proibição de toda a produção, oferta e uso

As penas por violar as proibições podem variar drasticamente, desde multas, advertências e sanções formais até processos criminais e encarceramento e, em casos extremos, a aplicação da pena de morte.

Exemplos

Este tem sido o sistema padrão para a maior parte do mundo durante mais de 50 anos.

Prós

- Argumenta-se que o uso é reduzido ou contido por meio de uma combinação do efeito de dissuasão e da disponibilidade restrita. Há, no entanto, pouca evidência para apoiar qualquer uma dessas alegações.[29]

Contras

- O policiamento (incluindo revistas, detenções e prisões) é desproporcionalmente focado em pessoas negras e minorias étnicas.
- A proibição contínua, diante da demanda alta ou crescente, incorre em custos financeiros substanciais em todo o sistema de justiça criminal (SJC), incluindo prisões superlotadas.
- Facilitação da criminalização em massa e punição de pessoas vulneráveis, em vez de apoiá-las.
- O governo perde qualquer capacidade de regular aspectos vitais do mercado e de gerar receita tributária.
- O mercado é controlado por atores não regulados e normalmente grupos do crime organizado.
- Milhões consomem produtos não regulados de segurança e qualidade dúbias.

29 Murkin, G. (2016) Will drug use rise? Exploring a key concern about decriminalizing or regulating drugs, Transform Drug Policy Foundation.
https://transformdrugs.org/publications/will-drug-use-rise-exploring-a-key-concern-about-decriminalising-or-regulating-drugs

2 Produção e fornecimento legais apenas para uso terapêutico

A cannabis pode ser produzida e fornecida legalmente, mas apenas para uso terapêutico. A produção e o fornecimento de cannabis para fins não terapêuticos continua a ser proibida. Os produtos disponíveis variam de cannabis in natura a preparações e extratos de cannabis. Para mais informações sobre a regulação da cannabis terapêutica, consulte a Seção 3D.

Exemplos

38 Estados dos EUA[30], Reino Unido, República Checa, Alemanha, Chile e outros.

Prós

- Permite que os pacientes tenham acesso a potenciais benefícios terapêuticos de produtos extraídos da cannabis ou da própria cannabis.
- Facilita a pesquisa sobre usos terapêuticos que poderia ser mais difícil em outras circunstâncias.

Contras

- Os mesmos que o modelo 1 acima.
- Potencial para confusão e tensões entre sistemas regulatórios terapêuticos e não terapêuticos, especialmente enquanto a proibição do uso mais amplo não terapêutico vigorar.

A regulação inadequada dos modelos terapêuticos pode:

- Potencialmente criar um canal de fornecimento para uso não terapêutico.
- Gerar pareceres médicos de baixa qualidade para pacientes e controle de qualidade deficiente dos produtos de cannabis terapêutico.

30 As atualizações sobre o número de estados que legalizaram a cannabis para uso terapêutico estão disponíveis aqui: medicalmarijuana.procon.org/view.resource.php?resourceID=000881.

3 Proibição da produção e fornecimento — com descriminalização da posse para uso pessoal

Mantém a proibição da produção e do fornecimento, mas elimina as sanções penais por posse de pequenas quantidades para uso pessoal. Os limites para posse pessoal variam, assim como o nível de sanções não penais aplicadas (geralmente incluem confisco, mas podem incluir adicionalmente multas, testagens obrigatórias de tratamento ou outras sanções). A política pode ser de facto ou de jure (ver 'Regulação legal dos mercados de cannabis: mitos e verdades', acima).

Exemplos

Cerca de 25 países ao redor do mundo – um mapa mundi da descriminalização foi elaborado por um grupo de organizações que trabalham na reforma da política de drogas e pode ser visualizado online.[31]

Prós

- Reduz os custos em todo o SJC (Sistema de Justiça Criminal).
- Remove o estigma da criminalidade dos usuários de cannabis.
- Pode facilitar as intervenções de saúde pública, redirecionando recursos do SJC e removendo uma barreira que impede as pessoas com uso problemático de procurar ajuda.

Contras

- Não trata dos danos associados à produção e fornecimento ilegal e pode potencialmente facilitar algumas formas de criminalidade relacionada ao mercado.
- Caso inadequadamente implementado, pode levar a mais pessoas entrando em contato com o SJC (particularmente onde orçamentos de policiamento estão ligados à receita proveniente das multas).
- Sanções não penais ainda podem ser prejudiciais e desproporcionais.
- O não pagamento de multas pode levar a sanções penais, particularmente para populações de baixa renda, potencialmente exacerbando as disparidades raciais ou outras formas de discriminação na aplicação da lei e policiamento.
- Como o policiamento ainda busca combater a produção e o fornecimento, frequentemente ainda é desproporcionalmente focado em pessoas negras e grupos étnicos minoritários.[32]

31 Talking Drugs, Release, International Drug Policy Consortium and Accountability International (2020) Drug Decriminalisation Across the World. https://www.talkingdrugs.org/drug-decriminalisation

32 ACLU (2020) A Tale of Two Countries: Racially Targeted Arrests in the Era of Marijuana Reform. https://www.aclu.org/report/tale-two-countries-racially-targeted-arrests-era-marijuana-reform

4 Proibição de produção e fornecimento — com descriminalização da posse para uso pessoal e algumas vendas varejistas

Igual ao modelo 3, porém com descriminalização adicional e um modelo de licenciamento para o varejo e/ou locais específicos de venda e consumo. O fornecimento aos pontos de venda de varejo continua ilegal.

Exemplos

- Modelo holandês dos "coffee shops".[33]
- Alguns modelos informais específicos de cidades europeias, Austrália e Ásia Oriental.

Prós

- Reduz as vendas no mercado ilegal e problemas decorrentes.
- Permite alguma regulação de estabelecimentos e fornecedores.
- Permite alguma regulação dos produtos.
- Gera receita tributária a partir de lucros, ganhos trabalhistas e lucros corporativos (embora não do imposto sobre a venda de produtos).
- Separa os consumidores de cannabis do mercado ilegal de drogas de mais alto risco.

Contras

- O "problema da porta dos fundos" — a produção e fornecimento aos coffee shops holandeses vem do mercado ilegal. Há permanência da criminalidade associada a este mercado.
- Incapacidade de tributar produtos que permanecem nominalmente ilegais.
- Inconsistências entre a lei e as práticas ou objetivos da política.

33 De acordo com um novo plano, um número limitado de coffee shops em 10 municípios holandeses poderão vender cannabis cultivada legalmente por produtores licenciados pelo governo holandês. Como parte dos planos, os produtores licenciados serão responsáveis pela distribuição de cannabis aos coffee shops. Consulte a Seção 2A sobre produção.

5 Proibição de produção e fornecimento — com descriminalização do cultivo pessoal em pequena escala e potencial para clubes sociais de cannabis

Amplia a descriminalização da posse pessoal para tolerar o cultivo pessoal de um pequeno número de plantas para uso pessoal. Este modelo levou em alguns lugares a cooperativas de cannabis baseadas em afiliações ou "clubes sociais de cannabis" (CSCs), por meio dos quais grupos de pessoas que usam cannabis delegam seu "subsídio" a um produtor que passa a fornecer aos membros do grupo, dentro de um marco cooperativo autorregulado sem fins lucrativos (consulte "Clubes sociais de cannabis da Espanha" na Seção 2A: produção).

Exemplos

- O cultivo pessoal é tolerado ou permitido, entre outros lugares, na Bélgica, Espanha, Holanda e Suíça.
- O cultivo pessoal e os clubes sociais de cannabis são tolerados em algumas regiões da Espanha e em menor escala na Bélgica e na Suíça.

Prós

- Reduz o comércio ilegal e os danos associados.
- Elimina a necessidade de alguns indivíduos interagirem com o mercado ilegal.
- Pode ser útil durante um período de transição para uma regulação legal mais ampla enquanto mercados de varejo estão sendo desenvolvidos, permitindo acesso limitado ao fornecimento legal de cannabis.

Contras

- CSCs informais dentro de um modelo de descriminalização carecem de base legal ou um marco regulatório pautado em legislação que garanta melhores práticas.
- À medida que o modelo CSC se expande, manter a autorregulação eficaz e a natureza sem fins lucrativos se torna difícil sem maiores controles formais.
- Potenciais receitas fiscais provenientes da venda no varejo podem ser perdidas com o cultivo doméstico.
- Restringe o acesso àqueles com instalações de cultivo ou redes sociais específicas e acesso a CSCs, criando potencial discriminação contra certas populações marginalizadas.

6 Produção e fornecimento legal regulado — sob inteiro monopólio estatal

A produção e o fornecimento são legalizados e regulados, sendo que apenas agências governamentais estão autorizadas a produzir ou fornecer cannabis, e comerciantes independentes são proibidos de entrar no mercado legal.

Exemplos

- Monopólios estatais do álcool, como o monopólio do governo russo sobre a vodca que durou até 1992.
- O governo chinês mantém um monopólio virtual sobre a produção/varejo de tabaco.
- A maioria dos exemplos restantes de tabaco e álcool envolvem um monopólio estatal sobre uma parcela do mercado — ver abaixo.

Prós

- Permite a regulação rigorosa de estabelecimentos, fornecedores e produtos, garantindo que o mercado opere de acordo com os objetivos legislativos.
- A eliminação do mercado lucrativo poderá permitir um foco maior na saúde pública.
- Todas as receitas e lucros são revertidas para o orçamento estatal.

Contras

- Lucros gerados pelos monopólios estatais têm o potencial de distorcer as prioridades políticas do governo.
- Potencial para distorções do mercado e consequências negativas se os modelos forem excessivamente restritivos ou não atenderem adequadamente à demanda (em termos de preço, disponibilidade, qualidade ou variedade de produtos disponíveis).
- Requer fiscalização de vendas não licenciadas que ocorram fora do monopólio.
- Pode resultar em uma transição mais lenta dos consumidores para o mercado legalizado de cannabis devido à falta de concorrência.
- Não fornece espaço para grupos desproporcionalmente afetados pela proibição empreenderem no setor.

7 Produção e fornecimento legal regulado — permitindo o envolvimento limitado de atores privados

Mercado legal e regulado, com o monopólio estatal sobre certos elementos do mercado – mais provavelmente o varejo – mas permitindo o envolvimento de atores privados (comerciantes, empresas sociais ou iniciativas sem fins lucrativos) em outras áreas (por exemplo, a produção).

Exemplos

- Vários exemplos nos modelos de controle de álcool e tabaco.[34]
- Modelo uruguaio de regulação legal da cannabis (onde uma agência governamental é o único comprador de produtores licenciados e o único fornecedor para farmácias licenciadas).
- Quebec, Nova Escócia, Territórios do Noroeste e Ilha do Príncipe Eduardo no Canadá (o braço varejista controlado pelo governo de Nova Brunswick está abrindo licitação no momento da redação).[35]
- 'Modelo de Mercado Regulado' de Borland (consulte a Seção 2A: produção para uma discussão aprofundada).

Prós

- A atividade comercial e a concorrência em partes do mercado podem impulsionar a inovação, eficiências, melhorias no padrão dos produtos.
- Permite que o governo mantenha o controle direto sobre aspectos do mercado para garantir que eles operem de acordo com os objetivos regulatórios.[36]
- Gera receita tributária.

Contras

- Para elementos de monopólio, consulte os problemas descritos no modelo 6.
- Risco de comercialização excessiva, bem como lobby da indústria, em casos em que a concorrência é permitida.

34 Exemplos: «Systembolaget» na Suécia, «Alko» na Finlândia, «Vínbúð» na Islândia, «Vinmonopolet» na Noruega, «SAQ» no Quebec, no Canadá, e o «LCBO» em Ontário, no Canadá.

35 Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform. https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/

36 Ver: Room R. and Cisneros Örnberg, J (2019) Government monopoly as an instrument for public health and welfare: lessons for cannabis from experience with alcohol monopolies, Int J Drug Policy 74, pp223–8; Her, M., et al. (1999) Privatizing alcohol sales and alcohol consumption: evidence and implications, Addiction 94, pp1125–39; Babor T. et al. (2010) Alcohol: No Ordinary Commodity Research and Public Policy, 2nd edn, Oxford University Press.

8 Produção e fornecimento legal e regulado — produtores e/ou fornecedores licenciados

Modelo de mercado comercial regulado comparável a muitos já existentes para álcool e tabaco. O detalhamento da estrutura de licenciamento e regulação pode variar amplamente em termos de controles sobre produtos, fornecedores, pontos de venda, marketing e acesso aos mercados. As iniciativas licenciadas ainda podem ser organizações sem fins lucrativos ou empresas sociais, como no modelo 7, enquanto cooperativas e clubes sociais de cannabis também podem ser autorizados a operar em paralelo.

Exemplos

- Vários regimes de controle de álcool e tabaco.
- Modelos de regulação da cannabis na maioria dos estados americanos que legalizaram, bem como em várias províncias canadenses, incluindo Manitoba, Ontário e Terra Nova e Labrador.

Prós

- A concorrência pode elevar os padrões de mercado, a inovação e a eficiência e incentivar os consumidores a acessarem mais rapidamente o mercado formal.
- Mantém a capacidade do governo de intervir em aspectos-chave do mercado e reduz o risco comercialização excessiva.
- O controle de preços ainda pode ser implementado diretamente através de preços mínimos e indiretamente através de regimes variados de tributação.
- Permite o desenvolvimento de esquemas de equidade social destinados a promover o acesso da indústria às comunidades afetadas desproporcionalmente pelo policiamento em regimes de proibição.

Contras

- Risco de comercialização excessiva (e aumento do uso ou danos à saúde) se a regulação das vendas no varejo e marketing for inadequada.
- Sem regulação adequada, risco de captura de mercado por um pequeno grupo de iniciativas corporativas, desfavorável aos objetivos de equidade social.
- No caso desse controle corporativo, os envolvidos podem obter amplo poder de lobby para pressionar por emendas com fins lucrativos e regulação contrárias aos objetivos de saúde pública.

9 Mercado comercial em grande parte não regulado

Mercado legal amplamente desregulado, ou "modelo de supermercado", em que os produtos estão sujeitos a normas comerciais insuficientes e controles de produtos semelhantes aos que existem para alimentos ou bebidas. Os fornecedores poderão se autorregular.

Exemplos

- Regulação de produtos cafeinados.

Prós

- Custos regulatórios mínimos.
- Interferência mínima do governo com as liberdades comerciais.
- A concorrência provavelmente reduz preços para os consumidores.

Contras

- Depende excessivamente da autorregulação dos fornecedores, e a experiência dos mercados não regulados de álcool e tabaco sugere que as entidades com fins lucrativos provavelmente não atuarão no melhor interesse da saúde e bem-estar público.
- Aumento do risco da comercialização excessiva e alta probabilidade de captura corporativa, em detrimento de empresas menores.
- A queda dos preços e a comercialização não regulamentada podem levar a um aumento ou irresponsabilidade do uso e danos à saúde.

Aprendendo com os sucessos e fracassos da regulação do álcool e do tabaco

O álcool e o tabaco são as drogas mais utilizadas, e na maioria das jurisdições a produção, venda e consumo são legalizados.[37] Eles estão sujeitos a diversas abordagens políticas em todo o mundo, desde proibições absolutas, passando por diferentes modelos de regulação, até mercados livres não regulados. Como resultado, fornecem lições inestimáveis para o desenvolvimento de modelos eficazes de regulação da cannabis – um tema recorrente ao longo deste guia.

Embora existam semelhanças importantes, também existem diferenças marcantes entre álcool, tabaco e cannabis – incluindo seus efeitos, riscos, formas de uso e evidências que apoiem as intervenções políticas atuais e propostas – diferenças relevantes ao se tentar transferir lições entre as experiências com as formulações de políticas para estas drogas.

Uma distinção importante entre a reforma da regulação relativa ao álcool e ao tabaco e as tentativas de regular as drogas atualmente ilícitas é o fato de que o desenvolvimento de tais políticas parte de pontos muito diferentes.

Uma questão recorrente na literatura sobre a política de álcool e tabaco é o conflito entre a política de saúde pública e as indústrias de álcool e tabaco como entidades comercialmente motivadas. Isto suscita preocupações quanto às políticas e a reforma da legislação canábica. Os produtores e fornecedores comerciais de álcool e tabaco são empresários com fins lucrativos que veem os seus respectivos mercados de uma perspectiva comercial e não do ponto de vista da saúde pública, principalmente porque eles raramente são responsabilizados pelos custos secundários do uso problemático.[38] Naturalmente, sua motivação primária – e seu dever legal confiado em muitos países – é gerar os lucros mais elevados possíveis. Este

37 Além de, talvez, a cafeína.

38 O Acordo 1998 Tobacco Master Settlement nos EUA é um exemplo disso.

resultado é obtido maximizando o consumo, tanto em termos populacionais gerais como per capita, e incentivando a iniciação de novos usuários. A maior parte do consumo destes produtos está ligada a um uso problemático ou dependência, o que significa que o objetivo de maximizar o consumo entra em conflito direto com a ideia de promover a saúde pública. As questões de saúde pública só se tornam uma preocupação quando ameaçam afetar as vendas e, invariavelmente, são secundárias às metas de maximização do lucro.

Ambas indústrias se esforçam por conceder aos reguladores o menor controle possível do mercado. A situação do tabaco mudou significativamente em alguns países, porém com o álcool mudou muito menos. Assim, no que se refere ao álcool e ao tabaco, formuladores de políticas públicas tentam "inverter" os marcos regulatórios adequados ou ideais em mercados comerciais já bem estabelecidos e culturalmente incorporados, contra a resistência de lobbys comerciais bem-organizados e de larga escala.

Em contraste, para a maioria das jurisdições, a cannabis oferece uma tábula rasa; uma oportunidade de aprender com erros passados e substituir mercados ilegais não regulados por modelos regulatórios que são construídos com base em princípios de saúde pública e bem-estar desde o início, sem a presença de uma indústria comercial de larga escala que resista a reformas ou distorça prioridades. Existem exceções: mais evidentemente as jurisdições com mercados de uso terapêutico de cannabis mais estabelecidos, onde os atores do mercado por vezes acolheram a regulação como necessária para sua sobrevivência, mas em outras ocasiões se opuseram a ela sempre que seus interesses comerciais foram ameaçados. Por um lado, os mercados terapêuticos estabelecidos podem ser vistos como benéficos; oferecem um grupo de empresas experientes com recursos e conhecimentos suficientes para expandir tranquilamente para a venda para o uso não terapêutico. Muitos estados dos EUA procuraram priorizar as empresas médicas existentes no processo de licenciar o fornecimento para o mercado não terapêutico por esse motivo. No entanto, isso também cria barreiras à participação de atores novos e diversos no mercado e limita o acesso de empresas menores — representantes mais prováveis das

comunidades locais quando comparados a operadores maiores que já atuam na esfera médica.

Outro fator que complica a tal "tábula rasa" para a regulação é o fato de que, no Canadá, em particular, muitas empresas já lucraram imensamente com os mercados incipientes de cannabis não terapêutica. Atualmente, existem vários produtores operando nos cinco continentes que buscam expandir-se para mercados terapêuticos e não terapêuticos onde quer que estes surjam. Esta é uma realidade que os reguladores de novos mercados precisam enfrentar. Caso pretendam priorizar os pequenos produtores ou produtores nacionais, medidas terão de ser tomadas desde o início, uma vez que, de outro modo, os grandes produtores estabelecidos dispõem dos meios financeiros para rapidamente afirmar o domínio sobre os novos mercados.[39] Este é um desafio particular para países de baixa e média renda — historicamente mais suscetíveis a atores corporativos predatórios de larga escala provenientes do Norte Global. Um desafio potencial relacionado ao futuro é o nível de investimento de grandes empresas de álcool e tabaco em mercados incipientes de cannabis (ver Seção 3B: Captura corporativa).

Na Figura 1 (no início deste capítulo, em 'Um espectro de opções políticas disponíveis'), as recentes reformas da regulação do álcool e do tabaco significam afastar-se do mercado mais comercial do fim do espectro (à direita do eixo x) e se aproximar dos modelos regulatórios ideais mais ao centro. Portanto, é inteiramente coerente trabalhar para uma regulação melhorada ou reforçada do álcool e do tabaco, bem como a legalização e regulação responsável da cannabis (e/ou de outras drogas atualmente ilícitas). Trata-se de aplicar os mesmos princípios de saúde pública e redução de danos baseados em evidências a todas as drogas e desenvolver o nível de regulação mais adequado para cada uma delas. Esta convergência das abordagens regulatórios entre cannabis, álcool e tabaco já está em curso e será, sem dúvida, um tema definidor do discurso sobre a política de drogas nos próximos anos.

39 Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform. https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market

Alcançando o equilíbrio exato

Um tema importante que surge desta discussão são as prioridades conflitantes que muitas vezes surgem à medida que decisões são tomadas para desenvolver e implementar um modelo de regulação da cannabis em um determinado local. Estas devem ser cuidadosamente gerenciadas, com prioridades e suas metas previamente acordadas pelas partes interessadas, monitoradas e avaliadas proativamente de forma a garantir que o equilíbrio correto seja alcançado em todas as fases. Caso contrário, se faz necessária uma resposta adequada, utilizando os instrumentos regulatórios disponíveis.

1 Interesses comerciais versus saúde pública

Um desafio fundamental na regulação de drogas é gerenciar os objetivos muitas vezes conflitantes do comércio e da saúde pública. As entidades comerciais buscam naturalmente aumentar os lucros e, assim, tenderão à promoção da utilização dos produtos com margens de lucro mais elevadas. Isso está em desacordo com os objetivos de saúde pública, que incentivam ações que busquem minimizar os danos potenciais e, portanto, tenderão à moderação ou redução do uso ou a incentivar o uso de produtos mais seguros, de formas mais seguras. Dependendo da forma como o mercado estiver estruturado, formuladores de políticas deverão gerir a participação das entidades comerciais de forma que possam contribuir com investimento, inovação e eficiência, evitando ou moderando simultaneamente os custos potenciais — na maior parte dos casos, em termos de efeitos negativos para a saúde pública, o ambiente ou outras áreas.

Esta tensão terá de ser resolvida durante a formulação de qualquer modelo de regulação da cannabis, com o grau de intervenção geral do governo no mercado, bem como questões específicas como licenciamento, estipulação de preços e tributação, todas questões que exigem negociação e acordos.

2 Mercados regulados versus mercados ilegais residuais

Se um modelo regulatório for muito restritivo – por exemplo, se os preços forem muito altos-, os controles serão excessivamente onerosos, ou os produtos não estarão disponíveis, e a demanda não será adequadamente atendida por meio de canais legais. Como resultado, as oportunidades para um mercado paralelo ilegal permanecerão com todos os seus riscos inerentes. Por outro lado, se o modelo não for suficientemente restritivo, dando lugar a um mercado comercial sem restrições, isso criará riscos e limitará severamente as oportunidades de mitigá-los. Outros fatores que influenciam o espaço do mercado ilegal residual incluem mercados quase legais de longa data e a inacessibilidade de lojas físicas (ou de vendas online). Na Califórnia, as proibições municipais generalizadas da venda de cannabis a varejo (abrangendo 76% dos municípios), bem como os grandes mercados ilegais e quase legais existentes decorrentes de um mercado terapêutico de quase vinte anos têm sido apontados como razões para a persistência de um grande mercado ilegal.[40]

"Capturar o mercado" tem sido um tema de regulação no Canadá e nos EUA, e uma fonte de muito interesse da mídia. Incentivar os consumidores a migrarem de fornecedores ilegais para fontes legais é claramente um elemento vital da regulação, mas não é o seu único objetivo, e as medidas para capturar espaço do mercado ilegal devem ser equilibradas com outros objetivos, incluindo a promoção da saúde pública. A preocupação com as percentagens de captação do mercado correm o risco de simplificar excessivamente um processo mais amplo e pode levar vários anos até que os comportamentos dos consumidores mudem, à medida que os marcos regulares emergentes são implementados e novas normas culturais e equilíbrios de mercado são estabelecidos.

Esta busca cuidadosa pelo equilíbrio já foi destacada com as experiências canadenses de regulação. Após um ano, estimou-se que

40 Ver: McGreevy, P (2019) California now has the biggest legal marijuana market in the world. Its black market is even bigger. LA Times 15th August.
https://www.latimes.com/california/story/2019-08-14/californias-biggest-legal-marijuana-market;
Halperin, A. (2019) Can legal weed ever beat the black market?, The Guardian 18th March.
https://www.theguardian.com/society/2019/mar/17/legal-weed-black-market-california-gavin-newsom

cerca de um terço da demanda do mercado estava sendo atendida por fontes legais (variando significativamente entre as províncias) – um número que atraiu críticas em alguns setores, mas foi reconhecido como um progresso estável por outros.[41] Os fatores considerados inibidores do progresso do mercado legal incluíam redes de abastecimento ilegais e quase legais bem estabelecidas, uma falta de disponibilidade da venda varejista em algumas províncias, bem como queixas sobre a qualidade de muitos novos produtos lícitos de cannabis. Um problema particularmente significativo foi o preço: os dados da pesquisa indicaram que, no final de 2019, as fontes licenciadas estavam cobrando 80% mais em média do que os vendedores não licenciados.[42]

É evidente que preços excessivamente elevados não levarão os consumidores a migrarem para fontes legais, podendo inclusive a alta dos preços empurrá-los para o outro lado. Se a cannabis legal tivesse sido significativamente mais barata desde o início no Canadá, é provável que o mercado ilegal fosse mais afetado, porém a definição inicial de preços muito baixos poderia acarretar outros riscos, como o aumento do uso e consumo geral. Tais tendências foram experimentadas anteriormente com a política do tabaco, onde evidências mostram que o aumento dos preços pode ajudar a reduzir o uso, particularmente entre os jovens, mas, ao mesmo tempo, incentivar a evasão às regulações por meio do contrabando e da falsificação (embora esse risco tenha sido frequentemente exagerado pela indústria do tabaco). Também é evidente que, no caso do Canadá, a captura de mercado ainda caminha na direção certa – embora mais lenta do que alguns gostariam. O planejamento cuidadoso, associado ao monitoramento eficaz do mercado e do comportamento, pode garantir que todos os riscos sejam mitigados e um equilíbrio adequado entre as prioridades conflitantes seja alcançado.

41 Ver: Armstrong, M. (2020) Legal cannabis market shares during Canada 's first year of recreational legalisation, Int J Drug Policy 88. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0955395920303662?via%3Dihub

42 Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform. https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/

3 Garantir a proporcionalidade com os controles de tabaco e álcool versus garantir que a política seja baseada em evidências

Existe o potencial, ou mesmo a probabilidade, de que os modelos de regulação da cannabis sejam substancialmente mais restritivos do que os que existem atualmente para o álcool e, em muitos lugares, para o tabaco. Isso já pode ser observado com modelos regulatórios nos EUA, Canadá e Uruguai. Em parte, está ligado ao desejo de garantir que novos modelos sejam politicamente aceitáveis; a mudança cultural da cannabis de uma substância proibida para um produto disponível em lojas locais é algo que frequentemente deixa legisladores excessivamente cautelosos. Essa cautela tem se refletido, por exemplo, no modelo uruguaio, onde os consumidores devem ser cadastrados para comprar cannabis de uma farmácia.

É vital que os controles regulares sejam aplicados proporcionalmente e baseados em dados concretos, independente das políticas que atendem. Este nem sempre foi o caso com novos controles da cannabis. Os movimentos para aumentar a idade mínima de acesso a cannabis no Quebec para 21 anos (sendo 18 para o álcool e o tabaco) parecem projetados para fazer uma declaração política em vez de se basear em qualquer evidência específica – e podem resultar no risco de incentivo ao uso do álcool e tabaco entre os mais jovens. Do mesmo modo, o fato das sanções por penalidades relacionadas à cannabis e por infrações regulatórias serem significativamente mais rigorosas do que por comportamentos equivalentes ligados ao álcool parece ser mais motivado por considerações políticas do que evidências. No entanto, muitas das regulações impostas aos atores do mercado de cannabis no Canadá (por exemplo, em relação às embalagens) estão baseadas em uma abordagem de saúde pública da qual a política de álcool e tabaco poderia se beneficiar. É evidente que também se trata de um esforço por equilíbrio, mas o simples fato de controles em determinadas áreas serem comparativamente mais rigorosos do que no caso do álcool e do tabaco não significa necessariamente que sejam desproporcionais: em contrapartida, é possível que os controles para o álcool e tabaco sejam, de fato, inadequados.

Poder-se-ia achar que isso é de alguma forma "injusto", especialmente devido aos danos à saúde causados pelas três drogas. Porém, é mais interessante entender a regulação emergente da cannabis como uma oportunidade para demonstrar as melhores práticas no controle de drogas. Caso uma abordagem de regulação da cannabis baseada em evidências e guiada pela saúde pública se mostrar eficaz, ela poderá ter um efeito positivo, informando e acelerando melhorias no controle do álcool e do tabaco, bem como criando precedentes úteis para outras drogas que provavelmente virão a ser reguladas no futuro.

4 Novas iniciativas comerciais versus comunidades afetadas

Os avanços em direção a legalização da cannabis na América do Norte destacaram a importância crítica e as oportunidades para a promoção da equidade social em um ambiente regulado. Alguns Estados dos EUA, por exemplo, buscam alcançar este objetivo de forma proativa através de uma série de medidas, incluindo a eliminação dos antecedentes criminais relativas a infrações passadas relacionadas à cannabis; a garantia de que os impostos aplicados ao licenciamento sejam definidos para reduzir as barreiras à entrada no novo mercado; a limitação das licenças por empresa, de modo a evitar monopólios; e a concessão de prioridade nos pedidos de licença a pessoas de comunidades mais pobres e minoritárias e a comunidades mais afetadas pelo policiamento relacionado às drogas. Sem controle, os mercados de commodities inevitavelmente tendem ao domínio dos grandes operadores comerciais. Isso já está ocorrendo em mercados incipientes da cannabis no Canadá, onde empresas menores estão sendo marginalizadas pelo domínio de vários grandes produtores licenciados pelo governo federal.

É importante que a reforma das leis da cannabis não se distancie de suas raízes de confronto ao uso da política de drogas como meio de opressão racial. A história da proibição — décadas de criminalização e exclusão econômica de comunidades marginalizadas — não pode ser esquecida e deve ser remediada. O princípio de que a dinâmica natural do mercado não pode ficar sem restrições também é

fundamental neste contexto. Em vez disso, o sistema regulatório deve promover ativamente a justiça social e garantir que as comunidades historicamente afetadas façam parte do processo de desenvolvimento de políticas e consigam participar do mercado. Um bom exemplo disso é a legislação em Massachusetts, que exige que a Comissão de Controle de Cannabis garanta a participação significativa de grupos que tenham sido desproporcionalmente afetados.[43]

É mais fácil falar do que fazer, como indicam os esforços bem-intencionados, mas desanimadores, em muitos estados dos EUA. Em 2020, programas de equidade social eram previstos em quase todos os estados que legalizaram a cannabis, mas a indústria permanece, em sua vasta maioria, branca.[44] Isso destaca que a regulação não será uma "bala de prata" para a justiça social, e esforços proativos serão necessários para incorporar princípios de equidade na regulação desde o início, enquanto compromisso e continuidade de recursos serão necessários para mantê-los.

5 Diferentes concepções de liberdade e autonomia

Qualquer regulação implica um certo grau de restrição à liberdade individual. A menos que o objetivo seja um mercado vale-tudo, a questão não é saber se devemos regular, mas onde devem ser traçadas as linhas de intervenção justificáveis. Trata-se de um problema político fundamental, que não pode ser ignorado. A posição liberal clássica é que o Estado não deve intervir em comportamentos privados até que, e a menos que, eles comprovadamente prejudiquem outras pessoas. A posição da "saúde pública" é que um certo grau de maior restrição se justifica para proteger os cidadãos dos riscos de saúde ou das pressões indesejadas da influência comercial. Nos extremos de ambos os lados está a falta de cumprimento de deveres do governo (e a entrega do controle a entidades motivadas exclusivamente pelo lucro) ou a intrusão inaceitável de um estado

43 Ver: Commonwealth of Massachusetts (2017) Acts 2017, Chapter 55: An Act to ensure safe access to marijuana. https://malegislature.gov/laws/sessionlaws/acts/2017/chapter55

44 Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/;
Yzola, A. (2020) The legal cannabis industry is exploding, but overwhelmingly run by white owners, Insider 17 August. https://www.insider.com/how-big-weed-became-rich-white-business-2019-12

paternalista (incluindo guardiões autonomeados da saúde pública) em aspectos da vida privada sobre os quais não deveriam legislar.

Evidentemente, não há resposta "certa" para esta pergunta. Há entre quem pleiteia a reforma da cannabis pessoas motivadas principalmente pela proteção dos direitos individuais, outras motivadas pela perspectiva do potencial comercial e outras cujo foco é a promoção da saúde pública. A Transform, embora reconheça a validade de argumentos mais libertários, vê a política de drogas através da lente da saúde pública e, portanto, inevitavelmente, enfatiza soluções políticas nas quais a proteção da saúde pública seja priorizada acima da liberdade pessoal ou comercial.

Regular a cannabis é uma questão de equilibrar prioridades, ver o que funciona, ser flexível e fazer escolhas responsáveis e informadas com base em uma avaliação racional e contínua de custos e benefícios. No entanto, para reiterar, a história do controle do tabaco e do álcool sugere que, inicialmente, seja mais sábio errar sendo excessivamente restritivo e, potencialmente, reverter alguns controles mais tarde, caso justificado, em vez de enfrentar uma luta para apertar a regulação inadequada depois de ela já ter sido implementada e incorporada. O efeito "caixa de Pandora" dita que a dinâmica do mercado se estabelece rapidamente, e uma vez que os mercados estejam em funcionamento, se torna mais difícil reformular uma política. Isso deve-se, em parte, ao fato de que, uma vez que comércios sejam licenciados e pontos de venda abertos, as partes interessadas buscarão moldar a regulação de acordo com os seus interesses, inevitavelmente afetando a formulação das políticas regulares ao longo do tempo.

No entanto, é igualmente importante que as propostas de regulação 'em branco' sejam cuidadosamente utilizadas, garantindo que os principais objetivos almejados com a regulação e debatidos no início do presente capítulo, sejam identificados, priorizados e efetivamente planejados desde o início. Esses objetivos fundamentais não serão facilmente implementados retroativamente quando um mercado já estiver em funcionamento. Por exemplo, no estado de Washington, as tentativas de diversificar a indústria e facilitar

a participação de comunidades afetadas no mercado da cannabis foram drasticamente prejudicadas pelo fato de que o estado não aceita novos pedidos de licenciamento de fornecedores ou produtores. Se a equidade social tivesse sido priorizada na regulação inicial, isso não teria sido um problema.

Seguindo em frente, dado o que sabemos e o que não sabemos

Embora existam lições vitais a serem extraídas das experiências com o controle do álcool e do tabaco, bem como das evidências que aumentam rapidamente sobre as inovações da política da cannabis em todo o mundo, ainda há muito que não sabemos sobre como regular a cannabis. A proposta de se partir completamente do zero e desenvolver um modelo regulatório totalmente funcional para a maioria das jurisdições é altamente incomum na política social e quase única na política de drogas. É precisamente por esta razão que tanta atenção internacional (e ceticismo) tem sido dirigida aos esforços regulatórios pioneiros no Canadá, nos EUA e no Uruguai. Qualquer inovação política tem um grau de imprevisibilidade intrínseca e acarretará riscos. Mas, baseado no que já sabemos, temos condições razoáveis de antecipar e mitigar quase todos os riscos relacionados à regulação da cannabis. Ao desenvolver qualquer política pública, o progresso deve envolver experimentação informada, avaliação e a disposição para ser flexível e responder de forma inteligente a sucessos e fracassos.

Como discutido, o risco mais óbvio é o da comercialização excessiva e da degradação da saúde pública por meio de atividades comerciais com fins lucrativos. Essa observação inspirou o nosso pensamento neste guia e, como os capítulos subsequentes demonstrarão, influenciou fortemente a nossa abordagem. Acreditamos que a política de drogas deve servir aos interesses da saúde pública e do bem-estar, e não dos negócios. Caso ambos possam se complementar — e é inteiramente possível que sim — então tudo bem. Porém, se formuladores de políticas públicas puderem tirar uma lição deste guia, esta deve ser que o poder de decisão regulatório central deve permanecer com as autoridades de saúde pública, e não com os

empresários ou suas entidades de classe. O histórico de autorregulação por parte das empresas é, na melhor das hipóteses, irregular, mesmo no caso de produtos comuns. E as drogas, mesmo drogas de risco relativamente menor, como a cannabis, não são produtos comuns. Os desafios únicos que as drogas apresentam justificam um nível diferente e maior de intervenção governamental – particularmente dada a novidade dos mercados legais de cannabis nesta fase inicial e a nossa relativa falta de experiência em observar o seu funcionamento e impactos. Tal como o efeito 'caixa de Pandora' acima mencionado, é muito mais fácil flexibilizar uma regulação após cuidadosa avaliação do que impor novas restrições que possam criar fricção com as iniciativas empresariais e consumidores.

Não há soluções perfeitas; será necessário negociar e chegar a acordos, e nenhuma parte interessada terá tudo o que deseja. Sempre haverá desafios a enfrentar, sobretudo à medida que o ambiente político muda com o tempo. Trata-se, no entanto, também de uma oportunidade única de estabelecer padrões para um novo paradigma de política de drogas à medida que emergimos das falhas práticas e ideológicas da era proibicionista.

Conclusões e recomendações

- Há um equilíbrio a ser alcançado entre a urgência de implementar reformas e os riscos de seguir rápido demais. Os avanços de qualquer jurisdição dependerão da natureza do mercado existente, dos quadros políticos e do ambiente social e político. Os pioneiros enfrentarão, sem dúvida, desafios diferentes daqueles que implementarem as mudanças depois. Não há uma abordagem que caiba para todos e não há "bala de prata".

- A regulação da cannabis não deve ser realizada de forma isolada da história da proibição – em particular seus impactos desproporcionais nas comunidades negras e minorias étnicas, bem como em outros grupos marginalizados. Isso significa procurar remediar danos causados pela política anterior de cannabis e fornecer acesso equitativo aos benefícios no futuro. Duas maneiras principais pelas

quais isso pode ser alcançado são através da eliminação de antecedentes criminais passados (que deve ser feito automaticamente, e não depender de petição individual das pessoas afetadas — ver Seção 3A) e do desenvolvimento de programas de equidade social, para facilitar o acesso ao mercado para comunidades e indivíduos mais afetados (ver Seção 2G), ou reinvestir dividendos da indústria em comunidades afetadas de outras maneiras.

- As autoridades relevantes devem estabelecer uma comissão independente de especialistas locais e internacionais e pessoas com experiência empírica para identificar questões-chave e fazer recomendações amplas sobre a reforma da política de cannabis e quaisquer novos modelos regulatórios. O conhecimento especializado deve ser multidisciplinar, e incluir campos como saúde pública, política de drogas, direito internacional e nacional, produção e regulação legal da cannabis, agricultura, ciências ambientais, e monitoramento e avaliação. A participação direta de pessoas com experiência empírica — com o uso da cannabis, dos mercados de cannabis (legal e ilegal) e da segurança pública relacionada à cannabis, deve ser obrigatória. Este grupo de peritos pode então evoluir para uma força tarefa específica para supervisionar e formular recomendações sobre os pormenores da política pública e sua aplicação.

- As principais prioridades da regulação, delineadas nos princípios no início deste capítulo, também devem ser cuidadosamente equilibradas. Especialmente quando os objetivos entram em conflito. Por exemplo, embora incentivar os consumidores a comprar a partir de fontes legais, diminuindo assim o mercado ilegal, seja uma prioridade da regulação, não deve ser feito a qualquer custo. Justifica-se uma transição mais lenta ao mercado legalizado se a alternativa for comprometer outros objetivos fundamentais — por exemplo, limitar a proteção da saúde pública. Este equilíbrio só pode ser alcançado com sucesso se combinado com a avaliação proativa dos resultados do mercado em relação aos principais objetivos.

- Devem ser estabelecidos indicadores de desempenho significativos e mensuráveis para todos os aspectos do mercado e do seu funcionamento. O acompanhamento e a avaliação do impacto devem

ser adequadamente dotados de recursos e integrados aos marcos regulatórios desde o início. Impactos mais amplos — como mudanças na prevalência ou padrões de consumo de cannabis (particularmente uso problemático/e uso de maior risco entre jovens), criminalidade ilegal relacionada ao mercado, despesas e receitas — também devem ser avaliados continuamente, com a coleta e avaliação de dados começando antes da abertura dos mercados de varejo, a fim de estabelecer linhas de base para avaliar os resultados.[45] O monitoramento deve ocorrer de forma a garantir que as políticas, e, em particular, quaisquer mudanças políticas, sejam sujeitas a uma revisão regular e que exista flexibilidade e disposição para adaptar as abordagens à luz dos dados emergentes.

- Deve haver capacidade institucional adequada para garantir que os marcos regulatórios sejam cumpridos, uma vez estabelecidos. Isso exigirá pessoal treinado e experiente, gestão e supervisão e orçamentos suficientes para as agências reguladoras. Dada a variedade das áreas que a regulação da cannabis abordará, ou uma agência existente precisará ser ampliada para coordenar entre todos os departamentos governamentais relevantes, ou um novo órgão guarda-chuva precisará ser criado. Os departamentos governamentais sob os quais as agências se organizam dependerão, em grande medida, de como o sistema específico de governança é estruturado.

- Há uma série de reformas que podem ser empreendidas dentro dos parâmetros do direito internacional existente, incluindo a descriminalização da posse e uso pessoal com provisões para clubes sociais e autocultivo de cannabis (consulte a Seção 2A: produção). Essas medidas podem ser aplicadas com relativa facilidade e, mesmo que os seus impactos positivos sejam mais modestos, elas demonstram uma vontade política de abraçar as reformas, não implicam encargos regulares significativos e são apoiadas por uma base de dados útil e crescente. A relativa facilidade de implementação também significa que eles fornecem um meio útil para

45 Um bom exemplo disso seria a Pesquisa Nacional de Cannabis estabelecida pela Statistics Canada como parte dos esforços canadenses de regulação, embora tal fonte de dados possa claramente ser complementada por outras iniciativas de pesquisa.

as jurisdições facilitarem a transição para modelos regulados de produção e varejo mais ambiciosos, enquanto as estruturas de licenciamento e regulação ainda estão sendo desenvolvidas.

- Quando uma jurisdição está disposta ou é capaz de negociar com os obstáculos existentes no direito internacional, que atualmente proíbem a regulação legal da venda de cannabis para fins não terapêuticos (ver Seção 3G), a prioridade no início deve ser atender à demanda de adultos como ela existe atualmente. Isso significa um mercado legal que espelhe o mercado ilegal existente em termos de variedade de produtos, preço e disponibilidade. Quaisquer grandes desvios deste modelo provavelmente terão impactos imprevisíveis e potencialmente negativos. Mudanças no mercado, por qualquer motivo, devem ser introduzidas de forma incremental e avaliadas de perto.

- Como ponto de partida, deve-se exagerar pelo lado da cautela com modelos mais restritivos e um nível mais alto de controle governamental, para então avançar, baseado em cuidadosa avaliação, com o objetivo de mudar para modelos menos restritivos ou intervencionistas, uma vez que novas normas e controles sociais em torno dos mercados legais de cannabis tenham sido estabelecidos. Do ponto de vista pragmático e político, isso é preferível ao cenário inverso onde se faz necessário introduzir retroativamente controles mais restritivos devido à regulação inadequada.

- Para jurisdições onde não existe um mercado de cannabis ilegal mais sofisticado, não há urgência em introduzir um extenso menu de produtos e serviços de cannabis no início. Em vez disso, deve-se fazer a opção prática pelo varejo de uma variedade relativamente limitada de produtos de qualidade controlada que espelhem aproximadamente o mercado ilegal atualmente em operação. Mais uma vez, uma abordagem de cautela deve ser adotada: um mercado mais diverso, que pode potencialmente incluir concentrados, comestíveis e locais de consumo in loco pode ser desenvolvido uma vez que o mercado de varejo principal tenha se estabelecido e sido avaliado. Um exemplo disso é a abordagem canadense aos comestíveis, que não estavam disponíveis para o comércio até um ano após a

abertura dos mercados de varejo de cannabis in natura. Os comestíveis são fáceis de preparar em casa, e o cultivo pessoal e clubes sociais de cannabis podem atender a essa demanda mais especializada nesse meio tempo.

- As restrições devem se concentrar no varejo final, com o objetivo principal de atender à demanda de forma a não incentivar o uso, mas sem ser restritivo demais a ponto de criar oportunidades para o comércio paralelo não licenciado. Os pontos de venda devem ser funcionais, porém amistosos; as farmácias podem ser um modelo útil. Os locais de consumo in loco precisam fornecer um ambiente acolhedor e agradável, mas controles e restrições ainda podem se concentrar na sinalização externa e na aparência, e no ponto de venda dentro do local.

- Sempre que for política e juridicamente viável, a proibição do marketing, publicidade, branding e patrocínio da cannabis deve ser o ponto de partida de qualquer regime regulatório e deve ser complementada por medidas de prevenção e educação destinadas a conter potenciais aumentos no consumo de maior risco. Sempre que uma proibição global não for viável, as restrições a essas atividades devem ser as mais rigorosas possível.

- Um controle governamental mais intensivo — ou mesmo controle governamental direto — quando viável, pode ser necessário — ao nível do varejo — para eliminar ou restringir incentivos comerciais que aumentem ou iniciem o uso de cannabis, ou o uso de preparos mais arriscados. Limitar a escala de empresas individuais pode evitar que surjam interesses comerciais excessivamente poderosos com a capacidade de distorcer as prioridades políticas. Em lugar disso, o regulamento deve limitar estritamente as licenças disponíveis por cada requerente e combiná-las com medidas de equidade social para aumentar a participação das comunidades afetadas no mercado.

- Movimentos para uma regulação mais eficaz da cannabis devem fazer parte de um processo mais amplo de reforma das abordagens existentes para outras drogas — tanto lícitas quanto ilícitas.

É provável que isso leve a maior regulação dos mercados de álcool e tabaco, à medida que surgirem consensos (e evidências) sobre o que constitui a regulação ideal das drogas. A lógica para regular a cannabis também precisará ser aplicada a algumas outras drogas atualmente ilícitas no futuro, e este debate mais amplo não deve ser evitado.

Seção 2

O detalhamento prático da regulação

a Produção

Desafios

- Garantir a qualidade dos produtos através de testagem adequada e avaliação e supervisão dos processos de produção.
- Garantir a segurança dos processos de produção para evitar que produtos sejam desviados para os mercados ilegais não regulados.
- Gerir a atividade comercial e os vínculos entre os produtores e toda a cadeia de abastecimento.
- Prevenir o surgimento de monopólios ou oligopólios corporativos, impedindo a captura corporativa e permitindo que produtores menores acessem o mercado.

Análise

- Existe uma grande variedade de modelos de produção legais e quase-legais, operando em várias escalas, dos quais boas práticas podem ser extraídas.
- Os riscos associados à comercialização excessiva são uma preocupação ao nível da produção. Portanto, os produtores devem ser sujeitos a controles de marketing abrangentes.

- Limitar a produção pode ajudar a minimizar o risco de desvios para o mercado ilegal (embora, caso os limites estipulados forem muito estritos, podem acabar incentivando a produção não licenciada para satisfazer a demanda). Quando os limites de produção são aplicados individualmente aos produtores, também têm a função de impedir o surgimento de monopólios ou grandes entidades comerciais com forte poder de lobby.
- Assegurar a disponibilidade de licenças de quantidades de produção mais baixas evita que as pequenas empresas sejam excluídas do mercado, o que pode ser combinado com programas de equidade social que promovam a participação no mercado de comunidades desproporcionalmente afetadas.
- O cultivo doméstico para uso pessoal é difícil de regular, mas experiências sugerem que os desafios são relativamente pequenos. A maioria dos consumidores optará pela conveniência dos pontos de venda legais, uma vez estabelecidos.
- A legalização cria oportunidades e incentivos para a inovação de produtos, cujo desenvolvimento pode trazer benefícios e riscos — o que justifica uma regulação cautelosa e proativa.
- Regular o cultivo doméstico deve ter como objetivo prevenir, na medida do possível, vendas não licenciadas com fins lucrativos e impedir o acesso de menores ao cultivo.
- Clubes sociais de cannabis representam um modelo legal de produção e abastecimento em pequena escala, de facto ou de jure, cuja operação tem demonstrado ser, em grande parte, não-problemática.
- Os clubes sociais de cannabis oferecem boas práticas que podem guiar o desenvolvimento de futuros modelos regulares e, uma vez que não parecem violar os compromissos do Tratado da ONU, podem ser um modelo transitório útil que formuladores de políticas podem implementar enquanto desenvolvem sistemas legais de produção mais formais. No entanto, tais clubes poderiam igualmente operar simultaneamente aos sistemas de produção formais pós-legalização (como no Uruguai).
- Sem medidas regulares positivas, os produtores nacionais de cannabis existentes que já operam em mercados ilegais ou quase legais serão excluídos dos mercados recém regulados. Isso pode representar uma perda de experiência útil, incentivar a

continuidade da produção e venda não licenciada e desencorajar os consumidores de migrarem para os mercados legalmente regulados.

- Em países como o Reino Unido, a produção de cannabis em mercados ilegais está frequentemente associada ao tráfico e exploração de pessoas.[1] Num mercado regulado, as margens de lucro e a oportunidade para essa atividade diminuem drasticamente, e a exploração poderia ser combatida como em outras indústrias legalizadas: através da repressão penal e aplicação de normas trabalhistas rigorosas.
- A expansão do cultivo nacional em jurisdições que legalizarem e regularem impactará as tradicionais regiões produtoras no exterior e suas economias. Além de reduções na criminalidade e corrupção, isso ocasionará inevitavelmente reduções na renda e oportunidades econômicas para algumas populações já marginalizadas.
- Várias empresas já estão licenciadas para produzir cannabis em diversos continentes, principalmente para mercados terapêuticos. Essas corporações estão bem-posicionadas para expandir para os mercados em desenvolvimento e já detêm significativo poder de lobby nacional e internacional. Esse poder de lobby pode potencialmente influenciar prioridades políticas relacionadas a mercados emergentes, comércio internacional e como eles são regulados.

Recomendações

- Assegurar o controle da qualidade e a segurança dos sistemas de produção através de medidas que já vigoram nos mercados da cannabis terapêutica e não terapêutica de vários países.
- Prevenir a exploração na cadeia de produção, o que pode ser abordado em parte por meio das normas de trabalho existentes e dos mecanismos de monitoramento que já regulamentam outras indústrias legais.
- Implementar sistemas de rastreamento que monitorem a cannabis 'da semente à venda' para identificar desvios. Esta necessidade pode

1 Consulte: Anyone 's Child and Transform Drug Policy Foundation (2020) Reforming Drug Policies to Reduce the Trafficking and Exploitation of Vulnerable People. https://anyoneschild.org/trafficking-and-exploitation-briefing/

diminuir à medida que o mercado se assentar. Cuidados devem ser tomados para garantir que quaisquer sistemas de rastreamento da semente à venda não criem barreiras indevidas à entrada de atores menores no mercado.

- A produção de empresas privadas com fins lucrativos é melhor administrada quando estas produzem a droga em pontos de pontos de venda separados, estritamente regulados e que não pertençam aos produtores (o que pode incluir lojas varejistas sem fins lucrativos ou de gestão estatal).
- A regulação deve priorizar a segurança do consumidor, garantindo uma abordagem cautelosa para novos produtos e seu desenvolvimento (incluindo novos líquidos, concentrados, comestíveis ou bebidas infundidas com cannabis), situações em que os perfis de risco são relativamente menos conhecidos.
- O acesso a licenças de produção de exigência mais baixa deve ser incentivado para evitar monopólios ou oligopólios corporativos e garantir que produtores menores acessem o mercado.
- Clubes sociais canábicos em pequena escala sem fins lucrativos que combinem produção e fornecimento devem ser considerados como alternativa à produção e venda a varejo em maior escala.
- O cultivo doméstico de cannabis para consumo pessoal deve estar sujeito a restrições de idade e limites de produção, embora os desafios inerentes associados à regulação do cultivo doméstico signifiquem que essas exigências atuarão principalmente como uma influência moderadora, e não como controle rigoroso.
- Normas a favor do cultivo doméstico e clubes sociais de cannabis podem servir como rotas de acesso legais úteis, enquanto marcos mais amplos de produção e varejo são estabelecidos e o mercado ainda não está “a todo vapor”.
- A regulação deve incorporar produtores nacionais de cannabis já existentes, inclusive facilitando seu acesso a programas de equidade social.
- A regulação deve ser considerada sob a ótica do desenvolvimento internacional: os impactos do desenvolvimento das reformas da cannabis nas regiões produtoras tradicionais não podem ser ignorados e práticas de produção ambientalmente sustentáveis devem ser incentivadas através da regulação.

Já existe um número significativo de empresas bem estabelecidas que produzem drogas à base de plantas, incluindo uma extensa produção de cannabis para uso terapêutico e, mais recentemente, uso não terapêutico, que está em conformidade com os marcos jurídicos regionais, nacionais e globais. Esses modelos funcionais sugerem que a produção de cannabis para uso não terapêutico exigirá principalmente a expansão e adaptação dos controles regulatórios existentes, ao invés da criação de controles inteiramente novos. O desenvolvimento da produção não terapêutica licenciada em larga escala no Canadá, por exemplo, mostra que isso pode ser alcançado e é um exemplo que outras jurisdições poderão seguir.

Embora a gestão da produção de cannabis pareça relativamente simples, continuam a existir preocupações fundamentais que devem ser consideradas para garantir que uma regulação é eficaz. Tal como acontece com a produção de medicamentos farmacêuticos, os principais objetivos devem ser garantir a qualidade e a segurança da cannabis produzida e garantir a segurança dos sistemas de produção, a fim de evitar desvios para mercados ilegais. A regulação existente da cannabis para uso terapêutico e não terapêutico oferece uma série de exemplos de como esses objetivos podem ser alcançados, todos com diferentes graus de envolvimento do governo e de sucesso.

Como observado anteriormente, em uma determinada jurisdição podem existir ressalvas sobre quais marcos regulatórios podem ser implementados, em termos do que é aceitável social, cultural, econômica e politicamente. Por exemplo, nos EUA, as tensões contínuas entre as iniciativas de legalização da cannabis ao nível estadual e a proibição ao nível federal fizeram com que não fosse possível estabelecer um modelo de produção (ou varejo) estatal, pois teria efetivamente demandado que funcionários públicos violassem a lei federal.

Licenciamento

A forma como a produção de cannabis é licenciada e os mecanismos pelos quais a produção se vincula ao fornecimento são elementos fundamentais de qualquer marco regulatório. Dependendo do sistema de licenciamento estabelecido, a produção pode se dar de forma altamente restrita, a um único ou pequeno número de empresas ou agências, ou essencialmente estar aberta a qualquer participante que preencha certos critérios.

Embora a existência de um modelo regulatório funcional para a produção de cannabis terapêutica facilite, em alguns aspectos, a transição para a produção não terapêutica, reguladores devem estar cientes de que é provável que a simples tentativa de duplicar ou ampliar a produção do mercado terapêutico acabe sendo excludente — favorecendo os atores estabelecidos e criando barreiras à entrada no mercado, particularmente para pequenas empresas. Podendo, por sua vez, contrariar os objetivos regulatórios abrangentes de combater o surgimento de monopólios corporativos e promover um novo setor do mercado que seja diverso e equitativo.

O processo implementado no Colorado exigia inicialmente que qualquer cannabis vendida para uso não terapêutico tivesse que ser cultivada de acordo com o modelo de produção de cannabis terapêutico já estabelecido no estado. Portanto, durante o primeiro ano do novo sistema regulatório, as licenças de produção só eram concedidas àqueles capazes de também fornecer a droga no varejo. Esta chamada 'integração vertical' significa que os vendedores e os produtores são da mesma empresa. Conforme o modelo de cannabis terapêutica do estado, os estabelecimentos eram obrigados a produzir pelo menos 70% do que vendiam e proibidos de vender mais de 30% do que produziam para outros estabelecimentos.

A ligação entre a produção e o fornecimento foi justificada com base em minimizar o número de transações na cadeia de fornecimento, simplificando a supervisão regular e facilitando o rastreio da cannabis da 'semente à venda', reduzindo assim o risco de que fosse desviado para mercados ilegais. Na realidade, o modelo ainda requer

o rastreio de transferências entre produtores e varejistas, mesmo que ambos sejam da mesma empresa.

A integração vertical permite a atividade comercial privada, mas também (pelo menos em teoria) impõe certos limites à concorrência e à comercialização, favorecendo empresas maiores e mais bem estabelecidas que dispõem dos recursos substanciais necessários para gerir tanto a produção como a oferta.[2]

No entanto, em marcos regulatórios como o do Colorado, em que o Estado atua como regulador da empresa privada ao invés de ser de participante do mercado, a obrigatoriedade da integração vertical da produção e do fornecimento podem ser excessivamente restritiva e ter consequências negativas a longo prazo. Ao dar preferência a economias de escala, uma política de integração vertical corre o risco de criar uma indústria dominada por iniciativas corporativas de grande escala com mais poder de marketing e lobby. Embora a existência de uma indústria influente que possa, com competência, justificar uma regulação eficaz seja uma coisa potencialmente boa, o lobby da indústria não deveria atingir uma escala capaz de distorcer o processo de formulação de políticas a favor dos interesses da indústria, obstruindo ou enfraquecendo controles regulatórios, como tem sido testemunhado historicamente com as indústrias do álcool e do tabaco.

Ilustrando este ponto, uma das principais forças motrizes por trás da necessidade de integração vertical no Colorado foi a indústria de cannabis terapêutica que já existia no estado. A lógica por trás disso era que, depois de estar sujeitos à regra 70/30 por vários anos, e já ter investido nos espaços de cultivo e equipamentos necessários para estabelecer operações combinadas de produção e venda, os pontos de venda de cannabis terapêutica que buscavam entrar no mercado não terapêutico não queriam enfrentar a concorrência de novos participantes que não estivessem sujeitos a estes requisitos. No entanto, estender a regra 70/30 desta forma não nivelou as regras do jogo. Na verdade, criou uma grande barreira para novos

2 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p47.

operadores, em especial as pequenas empresas, dando às empresas de cannabis terapêutica que já existiam uma vantagem crucial para se estabelecerem no mercado.

Em contraste direto com o Colorado, as leis de licenciamento em Washington foram estabelecidas com a intenção expressa de evitar um mercado concentrado dominado por poucos e grandes atores. O Estado implementou três níveis de licenciamento: produção, beneficiamento e varejo. Qualquer pessoa ou empresa não pode deter mais de três licenças de produção e beneficiamento e os produtores ou beneficiadores não podem deter quaisquer licenças de venda final. Licenciados com múltiplas instalações também não estariam autorizados a possuir mais de 33% de suas licenças em um determinado município.[3] Os modelos contrastantes de Washington e do Colorado forneceram lições valiosas para os estados reguladores subsequentes, e é notável que, em 2014, o requisito de 70/30 no Colorado foi abandonado e a integração vertical tornou-se uma opção. A partir de 2020, a integração vertical foi permitida no Alasca, Illinois, Maine, Michigan, Nevada e Oregon, mas proibida na Califórnia (até 2023) e no estado de Washington.[4]

Também na Holanda, o licenciamento limitado e a separação da produção e do fornecimento são características da regulação da cannabis terapêutica. Uma empresa privada, a Bedrocan BV, é atualmente a única produtora licenciada de cannabis,[5] enquanto o Office for Medicinal Cannabis (Escritório de Cannabis terapêutica), do governo nacional, é o único comprador e detém o monopólio do fornecimento, distribuindo a cannabis através de farmácias registradas.

A legislação do Uruguai também exigia uma separação semelhante da produção e do fornecimento no âmbito do seu marco regulatório

3 Washington State Liquor and Cannabis Board (2015) Frequently Asked Questions about the Marijuana Rules. https://lcb.wa.gov/mj2015/faqs-rules

4 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p47.

5 Esta é apenas a situação atual; não há limite específico para os produtores e já houve um segundo produtor. Em 2019, foi relatado que a produção seria expandida para outros países, com os produtores canadenses prestando atenção a isso: Pascual, A. (2019) Netherlands to expand cannabis production, potentially creating competition for Bedrocan, Marijuana Business Daily 24th April. https://mjbizdaily.com/netherlands-to-expand-cannabis-production-potentially-jeopardizing-bedrocans-monopoly/

para o uso de cannabis não terapêutica. Inicialmente, foram concedidas licenças de produção a duas empresas privadas que, em seguida, vendiam a cannabis ao governo como único comprador a um preço fixo, que depois a revendia através das farmácias designadas. Embora pretendesse refletir uma abordagem mais cautelosa, este modelo de produção limitado gerou problemas de subfornecimento, uma vez que, após a abertura dos mercados legais, o pequeno número de farmácias licenciadas para vender cannabis ficou sem cannabis supostamente em questão de horas. Uma das razões apontadas para isso foi o fracasso inicial de um dos produtores licenciados em cumprir as normas de teste de produtos estabelecidas pelo órgão regulador do Uruguai (IRCCA, Instituto de Regulación y Control del Cannabis).[6]

Qualquer que seja o potencial leque de produtores de cannabis permitido por um determinado sistema regulatório, a concessão de licenças de produção deve, obviamente, ser realizada de acordo com os requisitos básicos dos procedimentos habituais de licenciamento utilizados para outras indústrias. Isso normalmente envolve, entre outras coisas, inspeções de saúde e segurança das instalações comerciais, conformidade com todas as leis e regulamentos ambientais relevantes e verificações dos antecedentes criminais e de crédito dos possíveis licenciados.

No que diz respeito aos controles de antecedentes criminais, é vital que os procedimentos não conduzam à exclusão geral das pessoas punidas por leis anteriores que reprimiam a cannabis. Uma maneira importante de lidar com isso será através da implementação de processos de exclusão do registro de antecedentes criminais (consulte a Seção 3A sobre a exclusão de antecedentes criminais), que eliminaria permanentemente os históricos de antecedentes para crimes relevantes ligados à cannabis. Quando, em vez disso, são utilizados sistemas menos abrangentes de perdão de antecedentes criminais, como o sigilo de antecedentes, é vital que estes, no entanto, evitem eficazmente o estigma e a discriminação contínua

6 Queirolo, R., Uruguay: the first country to legalize cannabis, in: Decorte, T., Lenton, S. and Wilkins, C. (eds) (2020) Legalizing Cannabis: Experiences, Lessons and Scenarios. Routledge.

que criam barreiras de acesso à indústria. A regulação deve procurar incorporar e adaptar partes dos mercados existentes, sempre que possível, não sendo aceitável erradicá-las.

O licenciamento tem um papel importante na determinação da forma e do funcionamento do mercado. Registros criminais criam obstáculos para indivíduos acessarem o mercado de trabalho. No entanto, existem outras barreiras estruturais que, deixadas sem resposta regulatória, podem gerar a exclusão do acesso a licenças de produção de cannabis às comunidades mais afetadas pela repressão penal em regimes de proibição. Assim como a implementação de medidas de exclusão de antecedentes criminais, as autoridades reguladoras devem buscar promover a equidade social por meio do

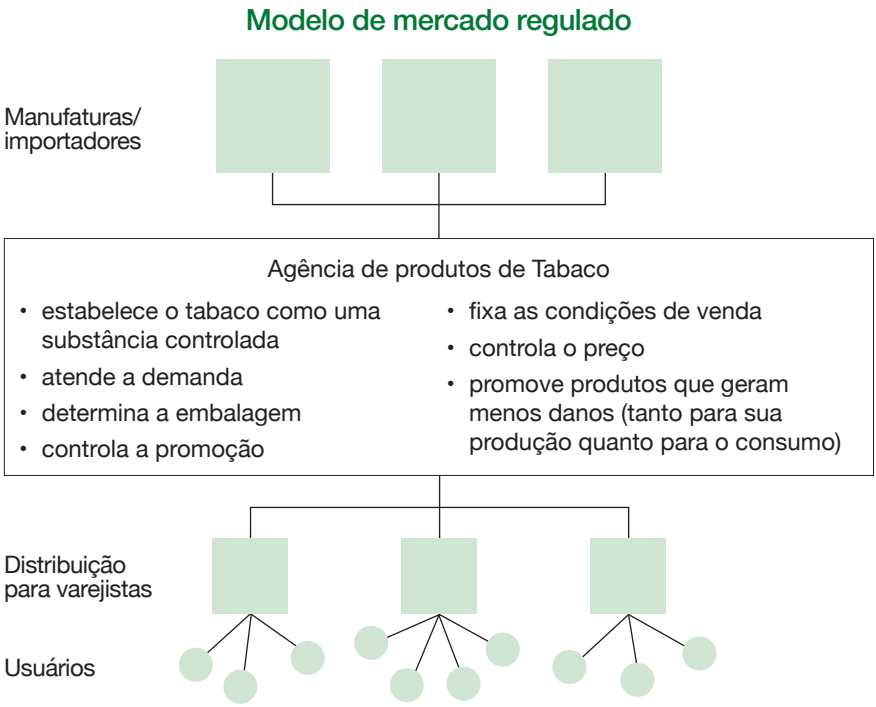


Figura 2

Adaptado de: Borland, R. (2003) A strategy for controlling the marketing of tobacco products: a regulated market model, Tobacco Control, Vol.12, núm. 4, pp.374-382.

processo de licenciamento. Facilitar tais objetivos na fase de candidatura da licença pode incluir: a exigência de que os candidatos apresentem 'planos de equidade social' como no Michigan; pontuar a diversidade de negócios como parte da avaliação como no Nevada; ou pontuar candidatos como sendo candidatos de equidade social, como no Illinois.[7] Reguladores também devem procurar remover ou reduzir ainda mais as barreiras de licenciamento (inclusive oferecendo isenções ou reduções fiscais) para essas comunidades, como medida de promoção de acesso. O desenvolvimento de "programas de equidade social", e as medidas mais amplas que podem ser tomadas para promover que comunidades desproporcionalmente afetadas acessem a indústria são discutidas em maior detalhe mais adiante neste livro. (consulte a Seção 2G: Fornecedores).

O 'Modelo de Mercado Regulado' de Borland

O debate sobre às falhas históricas com a saúde pública da política do tabaco gerou propostas para um novo modelo regulatório que também podem potencialmente ser aplicadas à cannabis ou outras drogas. Em 2003, o Professor Ron Borland propôs o que ele chama de Modelo de Mercado Regulado (ver **Figura 2**), que é construído com base no pressuposto de que o tabaco fumado não é um produto de consumo comum.

Mesmo quando usado conforme indicado, o tabaco é altamente viciante e significativamente prejudicial à saúde pessoal. Disto resulta que qualquer marketing comercial que vise aumentar o consumo de tabaco e, consequentemente, a rentabilidade, conduzirá inevitavelmente a aumentos inaceitáveis dos efeitos nocivos para a saúde.

Em resposta a isso, o modelo proposto restringe o acesso legal aos adultos, mas elimina quaisquer incentivos aos esforços motivados pelo lucro para aumentar o consumo. De acordo com o modelo, não haveria espaço para as empresas de tabaco criarem produtos ainda mais viciantes, ou empregarem técnicas de marketing ou outras técnicas para promover o uso do tabaco entre os consumidores existentes ou novos. Uma entidade reguladora, a Agência dos Produtos do Tabaco (APT), seria estabelecida e funcionaria como ponte entre os fabricantes e os varejistas.

A APT assumiria o controle total sobre o produto, gerenciando os tipos de produtos disponíveis, sua produção, embalagem e qualquer potencial atividade de marketing. A interação comercial competitiva ainda ocorreria no ponto de produção e no

7 Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/

ponto de fornecimento. Os produtores de tabaco competiriam para fornecer à APT matérias-primas, enquanto os varejistas lucrariam com a venda de produtos de tabaco dentro de um marco de fornecimento licenciado.

Ao eliminar a oportunidade de empresas privadas maximizarem o consumo de tabaco e, por conseguinte, os lucros, a APT estaria, então, em condições de defender os objetivos de saúde pública, gerindo e, eventualmente, reduzindo o consumo (ver **Figura 2**). O sistema legal de regulação da cannabis do Uruguai baseia-se essencialmente neste Modelo de Mercado Regulado. Ele tem o benefício de manter a concorrência comercial nos estágios de produção e varejo, mas coloca uma agência governamental responsável pelo controle de elementos-chave do mercado de cannabis.

Controle de qualidade

Testes de qualidade e segurança protegem os consumidores dos riscos à saúde associados à cannabis adulterada ou contaminada e dos riscos de consumir cannabis de fonte desconhecida ou não confiável. Devem, portanto, ser um pré-requisito para o licenciamento de produtores.

Nos EUA, a indústria de cannabis terapêutica historicamente se autorregula quando se trata de controle de qualidade e questões de segurança do consumidor, o que gera resultados mistos. Devido ao conflito em curso entre as leis federais e estaduais que regem a cannabis terapêutica, nenhuma autoridade central, como a Food and Drug Administration ou o Departmento de Agricultura, foi encarregada de garantir a realização de testes de cannabis. Muitos dos estados que primeiro legalizaram a cannabis terapêutica não deram seguimento imediato à legislação que exige testes para níveis de pesticidas, bolores, bactérias ou outros microrganismos que podem ser prejudiciais à saúde. A ausência de uma autoridade central também significou que, mesmo quando foram estabelecidas demandas de testagem, estas foram inconsistentes entre os estados — muitos estados não exigem testes específicos para metais pesados, por exemplo.[8]

8 Leafly (2020) Cannabis testing regulations: A state-by-state guide. www.leafly.com/news/industry/leaflys-state-by-state-guide-to-cannabis-testing-regulations

Apesar disso, o rápido crescimento dos mercados de cannabis terapêutica nos Estados que legalizaram permitiu o desenvolvimento de um nível de concorrência, o que significa que os fornecedores cujos produtos não cumpriam os padrões de qualidade eram susceptíveis de perder clientes para outros concorrentes que ofereciam produtos melhores. Uma representativa comunidade online de usuários de cannabis terapêutica também desempenhou um papel no incentivo ao controle de qualidade, com sites como leafly.com e WeedMaps.com, permitindo que os consumidores postassem avaliações dos pontos de venda e destacassem casos de más práticas.

Reguladores que estão desenvolvendo os mercados de cannabis não terapêutica nos EUA têm tornado a testagem uma parte mais central do comércio. A regulação em Washington, por exemplo, obriga todos os produtores e beneficiadores de cannabis licenciados a enviar amostras representativas de seus produtos à base de cannabis a um laboratório de testes terceirizado independente e credenciado pelo estado, de acordo com um cronograma determinado pelo conselho estadual de controle de bebidas alcoólicas. Se essas amostras não atenderem aos padrões adotados pelo conselho, todo o lote do qual a amostra foi retirada deve ser destruído. Em Denver, foi relatado que mais de 28.000 produtos foram recolhidos em 2017 devido aos níveis de pesticidas registrados.[9] Semelhantes requisitos de testagem foram subsequentemente adotados em outros estados reguladores: Massachusetts, por exemplo, também proíbe a venda de quaisquer derivados de cannabis ou cannabis que não tenham sido testados independentemente e em cumprimento com detalhados requisitos de testagem.[10] Todos os Estados dos EUA devem agora regular a produção da cannabis não terapêutica, exigindo que os produtores tomem pelo menos algumas medidas para a realização de testes, a fim de estabelecer a potência (concentração de THC) dos produtos, que deve ser claramente divulgada na embalagem.[11]

9 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p47.

10 Ver: Commonwealth of Massachusetts (2017) 935 CMR (Adult Use of Marijuana) 500.160: Testing of Marijuana and Marijuana Products. https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2019/11/Fall_2019_Adult_Regs_500.pdf

11 Ver: Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation, p17. https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2020/06/Altered-States-Digital-2020.pdf

A importância de adequadamente testar produtos foi trazida à tona em 2019, após um número significativo de lesões pulmonares relacionadas aos vaporizadores nos EUA, incluindo mortes. Muitas das lesões foram sofridas após o uso de vaporizadores de cannabis, embora, notavelmente, estes tenham sido quase inteiramente adquiridos de fontes não reguladas. O produto químico que causou as lesões, o acetato de vitamina E, às vezes adicionado a líquidos de vaporizadores como espessante, não foi especificamente testado na maioria dos estados. No entanto, os requisitos gerais de potência e controle de qualidade amplamente adotados nos mercados regulados significaram que a grande maioria das lesões por acetato de vitamina E foram causadas por fontes não reguladas.[12] Posteriormente, também foi descoberto que os estados que permitiam na época vendas reguladas de cannabis não terapêutica tendiam a registrar níveis mais baixos de lesões pulmonares – a exceção é Massachusetts, que adotou uma proibição de vaporizadores de cannabis em resposta à crise, criando um padrão para produtos não regulados mais propensos a causar lesões. Massachusetts reabriu vendas em 2020, após aplicar requisitos específicos de testagem.[13] Em contraste, no Michigan, as vendas de vaporizadores de cannabis foram temporariamente interrompidas para permitir que testes fossem feitos, retirando do mercado apenas os produtos que não cumpriam novos requisitos que limitavam os níveis de acetato de vitamina E.[14]

Obviamente, qualquer exigência de testagem impõe custos aos produtores. Diferentes laboratórios nos EUA cobram taxas distintas por seus serviços. No entanto, o preço médio para os testes de segurança e potência necessários é de várias centenas de dólares por amostra, refletindo os altos custos operacionais dos próprios

12 Leafly (2020) Cannabis testing regulations: A state-by-state guide.
www.leafly.com/news/industry/leaflys-state-by-state-guide-to-cannabis-testing-regulations

13 Jaeger, K. (2020) Most Legal Marijuana States Had Fewer Vaping-Related Lung Injuries, Study Finds, Marijuana Moment 26th August.
https://www.marijuanamoment.net/most-legal-marijuana-states-had-fewer-vaping-related-lung-injuries-study-finds/;
Bartlett, J. (2020) State plans to release quarantined vapes for resale, Boston Business Journal 3rd August.
https://www.bizjournals.com/boston/news/2020/08/03/ma-to-release-quarantined-vapes.html

14 Medical Xpress (2019) Michigan halts sale of marijuana vape products, orders tests, 22nd November.
https://medicalxpress.com/news/2019-11-michigan-halts-sale-marijuana-vape.html;
Strachan, J. (2020) Michigan Recalls Vape Cartridges Over Vitamin E Acetate, Patch 7th February.
https://patch.com/michigan/detroit/michigan-recalls-vape-cartridges-over-vitamin-e-acetate

laboratórios. Um estudo californiano de 2020 estimou o custo médio de testes por amostra em US$ 273 para laboratórios maiores, em comparação com US$ 537 para laboratórios médios e US$ 778 para laboratórios pequenos. Ele identificou que um 'componente importante' dos custos globais dos testes são as perdas sofridas com a destruição da cannabis que não atinge os padrões estabelecidos, com taxas de reprovação mais elevadas, resultando em custos por amostra marcadamente mais elevados. Essa variabilidade de custo por amostra, por sua vez, é significativamente maior para laboratórios menores – destacando ainda mais as barreiras de entrada enfrentadas por pequenas empresas que queiram entrar na indústria.[15] Isto é algo que os reguladores devem procurar subsidiar (como acontece com outras áreas de mercado) através de medidas proativas para aumentar o acesso ao mercado, promover a equidade e prevenir o monopólio de corporações (embora, devido à dinâmica especializada da testagem, as barreiras de entrada provavelmente sejam maiores do que simplesmente de natureza financeira). Exemplos de medidas de equidade social proativas são discutidos em maior detalhe mais adiante no livro no que diz respeito aos fornecedores, mas muitos dos mesmos princípios gerais se aplicam: o custo de acesso ao mercado pode ser reduzido por meio de reduções nas taxas das licença; os altos custos iniciais para a criação de uma empresa podem ser reduzidos por meio de esquemas de empréstimo comercial sem juros; e o monopólio do mercado pode ser evitado através da limitação das licenças disponíveis por requerente.

Embora os custos de testagem, que são repassados aos produtores, possam parecer altos, eles são compensados pelos lucros que os produtores obtêm com a cannabis cultivada (embora, correspondentemente, custos de testagem mais altos levem a preços de varejo mais altos para o consumidor). O estudo californiano discutido acima estimou que, no geral, a testagem de cannabis custa 136 dólares por quilo de flor de cannabis seca, cerca de 10% do preço de venda em atacado de cannabis no mercado regulado do estado.[16] Também é provável que os custos dos testes diminuam à medida que

15 Valdes-Donoso, P. et al. (2020) Costs of cannabis testing compliance: Assessing mandatory testing in the California cannabis market, PLoS One, Vol. 15(4). https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7179872/

16 Ver nota de rodapé acima

a produção legal se expanda, o mercado amadureça e as tecnologias de teste evoluam.

Os procedimentos e estruturas de testagem também se aperfeiçoam, à medida que a regulação da cannabis não terapêutica se torna mais comum. Os Regulamentos Canadenses da Cannabis adotados em 2018 fornecem requisitos detalhados para a testagem de cannabis e produtos derivados, proibindo a venda quando tais requisitos não forem atendidos. Eles exigem que uma amostra representativa de cada lote de produto ou lote de cannabis seja testado por um laboratório terceirizado licenciado para testagem de acordo com os Regulamentos da Cannabis. A regulação fornece limites detalhados para ingredientes ativos de pesticidas que são revisados periodicamente e se vinculam mais amplamente aos limites máximos já estabelecidos para contaminantes químicos ou microbianos na Lei de Alimentos e Medicamentos, e limites de resíduos de pesticidas estabelecidos na Lei de Produtos de Controle de Pragas. Tanto produtores quanto testadores são obrigados a manter registros de testes em lote por pelo menos dois anos e, para garantir a conformidade com o sistema de testes, a Regulação autoriza inspetores a revisarem procedimentos operacionais, certificados de análises de teste e registros dos lotes.[17]

Fora da América do Norte, a Holanda é um forte exemplo de regulação de qualidade e segurança, com a produção de cannabis terapêutica conduzida de acordo com os critérios europeus de boas práticas agrícolas garantindo que a qualidade e potência sejam consistentes. Como parte desse processo, um laboratório independente também testa a cannabis quanto ao nível de umidade, substâncias indesejadas, como metais pesados, pesticidas ou microrganismos, e para estabelecer os níveis de princípios ativos.

Tais exemplos existentes em todo o mundo oferecem uma diretriz útil quanto ao nível de testagem a ser exigido por qualquer sistema de regulação legal da cannabis. Tal como no Canadá, será necessário

17 Government of Canada (2019) Mandatory cannabis testing for pesticide active ingredients — Requirements. www.canada.ca/en/public-health/services/publications/drugs-health-products/cannabis-testing-pesticide-requirements.html#4; Cannabis Regulations, Part 6. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Regulations/SOR-2018-144/page-15.html#docCont

estabelecer requisitos adicionais para o controle da qualidade (incluindo a vinculação a uma legislação mais ampla em matéria de segurança e alimentos) em relação aos produtos de cannabis comestíveis, refletindo o fato de serem produtos alimentares ou bebidas com riscos e características específicas.

Sustentabilidade ambiental

Todas as indústrias devem ser reguladas de forma a garantir a sua sustentabilidade. Controlar o uso de pesticidas na produção é um elemento importante para garantir a sustentabilidade ambiental dos mercados de cannabis. Embora seja importante proteger os cultivos de pragas e insetos, nas últimas décadas uma abordagem integrada para o manejo de pragas se desenvolveu, que pressupõem o manejo, em vez da eliminação de pragas, e incentiva o uso de controles naturais de pragas como princípios fundamentais da regulação. Seddon e Floodgate argumentam que uma abordagem "localmente adaptada e contextualmente sintonizada" é uma parte importante de tal abordagem integrada, desenvolvida por meio de contínua avaliação e adaptação.[18] Existem também outras questões fundamentais relacionadas à sustentabilidade da produção de cannabis, nomeadamente no que se refere à regulação do consumo de água e do uso da terra, bem como a pegada energética. A cannabis é um cultivo comparativamente "sedenta" e a produção pode afetar fortemente os recursos hídricos – uma questão de importância crescente em meio a mudanças climáticas e à crescente escassez de água. Da mesma forma, a produção de cannabis pode demandar muita energia elétrica, dependendo dos métodos de cultivo empregados.[19]

Seddon e Floodgate fornecem análises detalhadas sobre esses pontos na *Regulação da Cannabis*, reconhecendo que há uma infinidade de lições das indústrias agrícolas existentes que podem ser aplicadas à produção de cannabis. Eles observam que a sustentabilidade

18 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p47.

19 Para uma discussão detalhada dessas questões, ver: Seddon, T. and Floodgate, W. (2020), citado acima.

das operações de produção depende do clima da região em questão, sendo necessária maior irrigação nas regiões mais secas, bem como se a produção é realizada em ambiente fechado ou aberto. Embora a evolução da tecnologia de cultivo em ambiente fechado tenha possibilitado a produção de cannabis em climas historicamente inadequados, ele também envolve iluminação de alta intensidade, desumidificadores, aquecedores ou refrigeradores de ambiente, aquecedores de água, bem como ventilação e ar-condicionado. No Colorado, o desrespeito generalizado pela sustentabilidade – incluindo a dependência de sistemas de climatização e luzes de alta potência – levou a estimativas de que a produção de cannabis no estado emite mais carbono do que suas minas de carvão.[20] É provável que a produção ilegal não regulamentada respeite ainda menos o meio ambiente.[21] Regular o cultivo interno sustentável em ambiente fechado é, portanto, um desafio importante e pode, por sua vez, exigir o incentivo ao cultivo ao ar livre sempre que possível, o uso de fontes de energia renováveis para gerar eletricidade, bem como o fornecimento mais sustentável de materiais em geral.[22] A produção sustentável poderia também ser incentivada através da oferta de taxas de licenciamento mais baixas para o cultivo ao ar livre, sempre que possível, ou cobrando mais por licenças de cultivo em ambiente fechado, que demanda o uso de materiais menos sustentáveis.

Segurança

Alguns produtores de cannabis tentarão inevitavelmente aumentar os lucros desviando parte do seu inventário para o mercado ilegal paralelo com vendas não tributadas, vendendo a preços mais baixos que os do mercado legal.

Sistemas de produção seguros e devidamente monitorados podem ajudar a minimizar o risco dessa atividade, devendo, portanto,

20 Summers, H.M. et al (2021) The greenhouse gas emissions of indoor cannabis production in the United States, Nature Sustainability. https://doi.org/10.1038/s41893-021-00691-w

21 Charles, K. (2021) Colorado 's legal cannabis farms emit more carbon than its coal mines, New Scientist 8th March. https://www.newscientist.com/article/2270366-colorados-legal-cannabis-farms-emit-more-carbon-than-its-coal-mines/#ixzz6pAVq1fCg

22 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p47.

constituir uma condição de licenciamento para os produtores de cannabis, com sanções claras para as violações. O alto valor de peso unitário da cannabis também pode torná-la um alvo de roubo, exigindo mais medidas de segurança. Embora garantir a segurança exija o que são essencialmente controles regulatórios de senso comum, a extensão dos riscos enfrentados e quais medidas são financeiramente viáveis irá variar entre as jurisdições. Também é verdade que a necessidade de controles de segurança rigorosos pode diminuir ao longo do tempo, conforme a dimensão e o âmbito do mercado ilegal são reduzidos, embora isso exija uma avaliação constante para medir a necessidade (e a eficácia) das restrições.

Por exemplo, de acordo com os requisitos gerais descritos nos Regulamentos Canadenses da Cannabis, os cultivadores e beneficiadores devem ter um Chefe de Segurança, responsável por garantir a conformidade com as medidas de segurança descritas nos Regulamentos.[23] Os requisitos para medidas de segurança física descritos nos regulamentos incluem (entre outras coisas):

- Restrições no desenho das instalações (deve impedir o acesso não autorizado);
- Requisitos para dispositivos de gravação visual e sistemas de alarme para proteger o perímetro;
- Um sistema no local de manutenção de registros de intrusões detectadas.[24]

Da mesma forma, requisitos rigorosos se aplicam a parte interna das instalações – incluindo: barreiras físicas entre áreas operacionais e de armazenamento; manter um registro de cada indivíduo que entra ou sai de uma área de armazenamento; e um requisito para que dispositivos de gravação em áreas operacionais e de armazenamento funcionem em todos os momentos.[25] É questionável se tais medidas são economicamente efetivas ou necessárias na prática. No entanto, esta é uma demonstração importante do princípio da

23 Canadian Cannabis Regulations, s38(1). https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Regulations/SOR-2018-144/index.html

24 Canadian Cannabis Regulations, s62(1), 63(1), 64-65, 66(3).

25 Canadian Cannabis Regulations, s68(2), 69, 71(1).

precaução na prática: num novo mercado em desenvolvimento – especialmente para uma droga que ainda tem um mercado ilegal lucrativo – é prudente exagerar na cautela desde o início. Controles sempre podem ser reduzidos em um estágio posterior, à medida que o mercado ilegal diminui e o risco de desvio é correspondentemente reduzido.

Os requisitos para que a produção seja conduzida em ambientes fechados podem ser instituídos em alguns locais, mas serão excessivamente restritivos na maioria, e terão impactos na sustentabilidade, conforme discutido acima. Roubar, transportar, secar e processar qualquer número significativo de plantas de cannabis será menos atraente do que almejar o produto final processado. Mais importante, não há nenhuma razão óbvia para que áreas de cultivo ao ar livre, ou outras instalações móveis, como estufas ou politúneis não possam ser adequadamente protegidas e monitoradas de forma a evitar desvios. Por exemplo, a regulação da cannabis não terapêutica em Washington permite instalações de cultivo ao ar livre, desde que estejam devidamente cercadas e tenham sistemas locais de vigilância. Desde então, foram adotados requisitos semelhantes em outros estados dos EUA: a Califórnia, por exemplo, oferece uma série de licenças, que dependem se o cultivo ocorre ao ar livre ou em ambientes fechados (e da escala do cultivo). Em Massachusetts, requisitos adicionais de segurança são aplicados ao cultivo ao ar livre, incluindo a demanda por fechaduras de nível comercial e um sistema de alarme de segurança que seja continuamente monitorado e capaz de fornecer alertas aos funcionários designados sobre disparos de alarmes em até cinco minutos.[26]

No que diz respeito ao monitoramento, o Colorado produziu um conjunto abrangente de regulamentos que exigem vigilância por vídeo de áreas onde ocorram a produção/cultivo, pesagem, embalagem e preparação para o transporte. Tais requisitos se tornaram comuns na regulação; a regulação canadense exige que 'cada área de operação e área de armazenamento deve ser monitorada em

26 Commonwealth of Massachusetts (2019) 935 CMR Adult Use of Marijuana 500.110: Security Requirements for Marijuana Establishments, s(6).

todos os momentos por câmeras de forma a detectar conduta ilícita'. Uma exceção são as áreas de cultivo, que demandam que apenas pontos de entrada e saída sejam monitorados.[27] A regulação em Massachusetts exige especificamente que as câmeras sejam posicionadas de forma a "permitir a captura e identificação clara e certa de qualquer pessoa que entra ou saia do Estabelecimento ou área de Maconha".[28]

Adicionando outro nível de supervisão, os produtores (e varejistas) no Colorado também devem usar um programa de rastreamento de inventário online criado pelo estado para registrar a jornada que a cannabis segue da colheita à venda. O programa emprega tecnologia de identificação por radiofrequência (RFID), comumente usada por muitas empresas comerciais para rastrear seus produtos e gerenciar seus estoques. Esta medida de segurança mais sofisticada complementa requisitos mais prosaicos, como padrões mínimos para fechaduras de portas e alarmes. Desde então, sistemas semelhantes foram adotados em muitos estados dos EUA para posteriormente regular a produção da cannabis não terapêutica, com dois grandes fornecedores de software, METRC e BioTrackTHC, dominando o campo.[29]

Sob qualquer sistema de regulação legal da cannabis, o nível geral de segurança exigido será determinado pela extensão de quaisquer problemas que surjam, mas exagerar na cautela no início e revisar a situação uma vez que os mercados de cannabis tenham se estabelecido parece ser o caminho mais sensato.

27 Canadian Cannabis Regulations, s70(1)-(2)

28 Commonwealth of Massachusetts (2019) 935 CMR Adult Use of Marijuana 500.110: Security Requirements for Marijuana Establishments, s(5)-(6).

29 McVey, E. (2018) Chart: Dominant player emerging for state cannabis seed-to-sale tracking contracts, Marijuana Business Daily 10th September. https://mjbizdaily.com/chart-dominant-player-emerging-for-state-cannabis-seed-to-sale-tracking-contracts/;

Limites de produção

Em Washington, há um limite estadual para a quantidade de espaço que pode ser usado para a produção de cannabis.30 O limite é fixado em 2 milhões de pés quadrados (equivalente aproximadamente a 186 mil m^2 ou 18,6 hectares), e os futuros produtores devem solicitar licenças com base no tamanho planejado para sua operação de produção. Existem três níveis de produção para os quais as licenças podem ser concedidas:

- Nível 1: Inferior a 2.000 pés quadrados (< 185,9 m^2)
- Nível 2: 2.000 a 10.000 pés quadrados (185,9 – 929 m^2)
- Nível 3: 10.000 a 30.000 pés quadrados[31] (929 – 2.787,1 m^2)

Consequentemente, as licenças de produção disponíveis são limitadas, o que significa que o Estado raramente aceita novos pedidos de licenciamento de produtores. A decisão de limitar a produção desta forma foi tomada com uma série de objetivos em mente. Em primeiro lugar, a intenção era minimizar o risco do Governo Federal dos EUA se opor à criação do novo sistema regular. O Departamento de Justiça dos EUA havia deixado claro que o tamanho de uma operação seria um fator significativo na decisão de aplicar a lei federal. No entanto, há também uma série de outros benefícios pretendidos:

- Reduzir o incentivo financeiro e oportunidades para o desvio de cannabis para venda em mercados ilegais fora do estado;
- Restringir potencialmente os níveis de consumo de pessoas que fazem uso problemático;[32]

30 Washington State Liquor and Cannabis Board (2012) Board approves filing of proposed rules to implement Initiative 502. https://lcb.wa.gov/printpdf/5654

31 Washington State Liquor and Cannabis Board, Producer License Descriptions and Fees. https://lcb.wa.gov/mjlicense/producer_license_descriptions_fees

32 A ideia por trás desse efeito potencial é que, evitando o excesso de produção (e uma consequente queda nos preços), os limites de produção restringirão o poder de consumo — e, portanto, os níveis de consumo — de pessoas com uso pesado ou dependentes, que normalmente são mais sensíveis aos preços. Para mais, ver Kleiman, M. A. R. (2013) Alternative Bases for Limiting Cannabis Production, BOTEC Analysis, UCLA. www.liq.wa.gov/publications/Marijuana/ BOTEC%20reports/5e_Alternative_Bases_for_Limiting_Production-Final.pdf.

- Limitar o poder de marketing e o poder político dos grandes produtores.

Embora todos esses sejam objetivos louváveis, e limitar a produção possa ser um meio eficaz de alcançá-los pelo menos até certo ponto, como sempre, há o potencial de resultados indesejados. Se a produção legal for restrita ao ponto que a demanda não seja atendida, surgirão oportunidades lucrativas para produtores não licenciados, frustrando um dos principais objetivos da política (isso poderia ser um problema específico dos modelos dos Estados Unidos caso residentes de estados vizinhos comprem de forma substancial, atrapalhando o fornecimento legal de cannabis). Além disso, embora os limites de produção ajudem a impedir a concentração de poder entre um pequeno grupo de empresas, eles também garantem que a produção seja difusa e variável, o que pode significar um aumento da carga regulatória — o que, ironicamente, pode criar maiores barreiras para produtores menores acessarem o mercado. Finalmente, limites de produção baseadas no tamanho das operações de cultivo podem, na ausência de limites de potência, levar os produtores a priorizar o cultivo de cannabis de alta potência (e, portanto, alto valor), uma vez que tentam maximizar os lucros que podem ser obtidos a partir de seu espaço de produção disponível (para mais informações sobre potência, consulte a Seção 2E). Na Jamaica, a substituição de variedades indígenas de cannabis por raças importadas do norte foi registrada (embora em cultivo não licenciado) em resposta aos desejos de plantio e beneficiamento mais rápidos — muitas vezes em detrimento da qualidade do produto.[33] Um sistema de quotas de produção baseado em THC, embora mais onerosa, pode ser uma abordagem regulatória mais eficaz para limitar a produção do que uma baseada na área cultivada.[34] Tal como acontece com a maioria dos aspectos da regulação da cannabis, será necessário encontrar um equilíbrio entre os resultados positivos e negativos ao projetar limites de produção, e

33 Klein, A. and Hanson, V. (2020) Ganja Licensing in Jamaica Learning lessons and setting standards, UWI and ICCR (Interdisciplinary Centre for Cannabis Research).
http://iccresearch.org/sites/default/files/Ganja%%20i 20Licensingn%20Jamaica%20-%20April2020.pdf

34 Para mais informações sobre como tal sistema poderia funcionar, veja Kleiman, MAR, citado acima.

o sistema deve incluir tanto a avaliação contínua quanto a capacidade de mudar à medida que novas evidências surgem.

Produção em menor escala

Realizada na ausência de sistemas formais de licenciamento, a produção de cannabis em menor escala ocorre em vários países, incluindo Índia, Vietnã e Camboja, onde a cannabis é cultivada como qualquer outro produto in natura de preço médio. Esses mercados há muito estabelecidos, geralmente baseados no uso tradicional de cannabis de baixa potência, parecem existir, em grande parte, sem maiores problemas, seja em um espaço de política quase legal (como com 'bhang' em alguns estados indianos) ou tolerado, sujeito a pouco policiamento.

Também na Espanha, os consumidores de cannabis utilizaram uma zona cinzenta nas leis de drogas do país, criando os chamados 'clubes sociais da cannabis' (CSC).[35] Os clubes são entidades relativamente autônomas e autorreguladas, operando historicamente sem fins lucrativos para produzir cannabis para membros registrados do clube.

Clubes sociais espanhóis de cannabis[36]

- Os clubes aproveitam a lei de descriminalização espanhola que tolera o cultivo limitado de plantas de cannabis para uso pessoal. Os membros do clube alocam seu subsídio pessoal ao clube sob esta política de tolerância, que então cultiva a alocação conjunta de plantas e fornece para os membros do clube.
- Atualmente, os clubes operam sob um código de prática voluntário estabelecido pela Coalizão Europeia para Políticas Justas e Eficazes de Droga (em inglês, ENCOD).[37] Embora várias centenas de clubes do país estejam em conformidade com o código, ele não tem status legal — e o cumprimento de suas disposições e espírito não é universal.
- Os clubes são administrados sem fins lucrativos, e a receita é reinvestida na administração do próprio clube. No entanto, foram expressas preocupações

35 Marks, A. (2015) The Legal Landscape for Cannabis Social Clubs in Spain, Transnational Institute. https://www.tni.org/files/publication-downloads/the_legal_landscape_for_cannabis_social_clubs_in_spain_0.pdf

36 Murkin, G. (2016) Cannabis social clubs in Spain: legalisation without commercialisation, Transform Drug Policy Foundation. https://transformdrugs.org/blog/cannabis-social-clubs-in-spain-legalisation-without-commercialisation

37 ENCOD (2011) Code of Conduct for European Cannabis Social Clubs. https://encod.org/?s=code+of+conduct.

com o surgimento de alguns clubes mais novos que parecem estar se afastando do etos original sem fins lucrativos.[38]

- Tal como acontece com todas as outras associações e organizações na Espanha, os clubes sociais de cannabis são legalmente obrigados a ser inscritos num registro local, estando os membros fundadores sujeitos a verificações de antecedentes.
- A adesão é concedida apenas mediante convite de um membro prévio que possa garantir que o indivíduo que pretende aderir já usa cannabis (o objetivo é fornecer aos usuários existentes em vez de iniciar novos usuários).
- A quantidade de cannabis a ser cultivada é calculada com base no número de membros esperados e nos níveis previstos de consumo.
- O cultivo é supervisionado por voluntários suficientemente experientes ou funcionários pagos.
- Em alguns clubes, os membros "patrocinam" uma planta específica de cannabis, da qual serão abastecidas.
- A distribuição é realizada nas instalações do clube, onde os membros são encorajados a consumir dentro de áreas designadas. Isso ocorre de forma a promover o uso planejado e minimizar o risco de um membro revender a sua quota de cannabis no mercado ilegal ou desviá-la para um não membro.
- A quantidade pessoal máxima diária de, em média, 3 gramas por pessoa é definida como forma de incentivar níveis responsáveis de uso e limitar a quantidade de cannabis que pode ser usada para o consumo fora do local (e possivelmente desviada para revenda).
- Os clubes pagam aluguel, impostos, taxas de previdência social dos funcionários, imposto de renda corporativo e, em alguns casos, IVA (a 18%) sobre produtos de cannabis vendidos.

A cidade holandesa de Utrecht, e vários outros municípios, procuraram experimentar o modelo de produção dos clubes[39] para resolver o chamado "problema da porta dos fundos" na Holanda, segundo o qual as vendas varejistas de cannabis para uso não terapêutico são efetivamente permitidas (a droga pode sair pela porta da frente dos coffee shops), mas a produção e o cultivo (ou seja, a cadeia de abastecimento que chega pela porta dos fundos) permanecem proibidos.

38 Barriuso Alonso, M. (2012) Between collective organisation and commercialisation: The cannabis social clubs at the cross-roads. www.druglawreform.info/en/weblog/item/3775-between- collective-organisation-and-commercialisation; Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p132; Burgen, S. (2020) Spain becomes cannabis hub as criminals fill tourism void, The Guardian 11th October. https://www.theguardian.com/society/2020/oct/11/spain-becomes-cannabis-hub-as-criminals-fill-tourism-void

39 Bennett-Smith, M. (2013) First Cannabis Cultivation Club Reportedly Forms in Dutch City of Utrecht, The Huffington Post, 12th September. www.huffingtonpost.com/2013/09/11/cannabis-cultivation-club-utrecht_n_3909025.html

O governo local solicitou isenção da lei de drogas da Holanda, o que permitiria estabelecer uma associação fechada, composta por 100 pessoas que desejassem produzir a droga para consumo pessoal, embora, infelizmente, a proposta nunca foi aprovada. A proposta do clube de Utrecht destinava-se a complementar em vez de substituir os coffee shops; destinava-se especificamente a eliminar a criminalidade na cadeia de fornecimento e a evitar os potenciais riscos para a saúde postos pela cannabis produzida sem qualquer controle de qualidade.[40] O fracasso da proposta em se concretizar sugere, em parte, que o estabelecimento de CSCs em ambientes com pontos de acesso legal já em funcionamento pode ser mais difícil de alcançar. É improvável que este tipo de proposta seja repetido, já que está em curso uma nova tentativa de resolver o "problema da porta dos fundos", com um número limitado de cafés em 10 municípios selecionados a vender cannabis cultivada legalmente por produtores licenciados pelo governo holandês. Como parte do plano, os produtores licenciados serão responsáveis pela distribuição de cannabis aos cafés, o que significa que tanto a cadeia de fornecimento quanto o varejo de cannabis, pelo menos em locais específicos, usarão a "porta da frente".[41]

Um estudo de 2020 identificou CSCs informais em 13 países europeus, com a abertura de clubes intensificando-se na década de 2010.[42] Embora a natureza amplamente autorreguladora dos CSCs signifique que há variações na forma como eles são administrados, os princípios gerais nos quais a maioria delas se baseia sugerem que esse modelo pode ser uma opção pragmática de curto a médio prazo para os formuladores de políticas que buscam fazer a transição para mercados de cannabis legalmente regulados. Os CSCs têm a vantagem de não serem proibidos pelo sistema de tratados de drogas da ONU,[43] pois são essencialmente uma extensão da descriminalização

40 Rolles, S., Cannabis policy in the Netherlands: moving forwards not backward, p.165 in Transform Drug Policy Foundation (2016), The Alternative World Drug Report: 2nd Edition. https://transformdrugs.org/product/the-alternative-world-drug-report-2nd-edition/

41 Government of the Netherlands (Undated), Controlled cannabis supply chain experiment. https://www.government.nl/topics/drugs/controlled-cannabis-supply-chain-experiment

42 Pardal, M. and Decorte, T. et al (2020) Mapping Cannabis Social Clubs in Europe, European Journal of Criminology. https://doi.org/10.1177%2F1477370820941392.

43 O UNODC e o Conselho Internacional de Controle de Narcóticos ainda não declararam nada ao contrário.

da posse/cultivo pessoal. Eles podem, portanto, potencialmente ser implementados antes que mercados comerciais mais formais sejam estabelecidos em países que, embora relutantes em não cumprir seus compromissos com o tratado, também não querem esperar que o tratado seja reformado para explorar suas próprias opções de reforma política (para mais detalhes, consulte o capítulo sobre Cannabis e as convenções de drogas da ONU, Seção 3G).

Dado que os clubes, pelo menos na sua forma atual, são geridos sem fins lucrativos e estão vinculadas à limites de produção definidos de acordo com o número de membros que admitem, eles não têm qualquer incentivo para aumentar o consumo ou iniciar novos usuários da mesma forma que vendedores comerciais ou varejistas têm. Além disso, a política de associação relativamente fechada de muitos CSCs significa que, embora os usuários de cannabis existentes tenham acesso seguro à droga, a iniciação de novos usuários é restrita. Embora o acesso restrito seja uma característica potencialmente positiva do modelo dos clubes em alguns aspectos, é necessário tomar cuidado para garantir que isso não leve a uma discriminação injusta em termos de acesso para não residentes ou para aqueles que não fazem parte das redes sociais locais.

O modelo de produção e fornecimento dos clubes poderia ser regulado de maneira mais formal de acordo com os códigos de conduta informais descritos acima, e muitos CSCs estão agora exigindo esse aumento da regulação. O problema é que o status quase legal dos clubes os exclui da fiscalização efetiva do governo. Claramente isso não seria mais um problema se os clubes fossem totalmente reconhecidos por lei, como aconteceu agora com os CSCs no Uruguai. Na Espanha, os governos locais e municipais avançaram no sentido de incluir aspectos específicos (por exemplo, higiene, horário de funcionamento) no âmbito da regulação, mas continua a existir uma tensão permanente entre os CSCs e os governos nacionais.[44] Bewley-Taylor e colaboradores observam que as interpretações ambíguas da posição jurídica dos CSCs significam que, na prática, as

44 Veja: CND Blog (2020) Side event: Social Norms and Rituals, Individual and Collective Self-Regulation Strategies in Cannabis Use — What Research and Alternative Practices Can Tell to Cannabis Policy Reform. http://cndblog.org/2020/03/social-norms-and-rituals-individual-and-collective-self-regulation-strategies-in-cannabis-use-what-research-and-alternative-practices-can-tell-to-cannabis-policy-reform/

incursões policiais e as ações judiciais continuam a ocorrer – muitas vezes resultando em decisões judiciais que reafirmam a legalidade do modelo e determinações de que a cannabis apreendida seja devolvida.[45]

Pesquisas no Uruguai sugerem que um ponto a favor dos clubes é a percepção sobre a melhor qualidade do produto, em parte devido aos membros desenvolverem relações diretas de confiança com os produtores. Igualmente, no entanto, tem havido uma tendência crescente dos clubes se afastarem dos modelos de cooperativas sociais para o status de "quase-lojas".[46] Em geral, o modelo dos clubes tem um potencial óbvio, tanto como sistema transitório de produção e fornecimento legal que poderia operar dentro de um quadro proibicionista, quanto como um sistema alternativo de produção e fornecimento legal de jure que poderia ser executado em paralelo com modelos de varejo mais convencionais. Os clubes também podem servir como uma importante fonte de acesso legal durante períodos de transição, antes que os mercados de cannabis estejam em funcionamento. Se regulados de forma que garanta a manutenção de uma verdadeira abordagem sem fins lucrativos, os CSCs podem ajudar a moderar os riscos de excesso de comercialização e potencialmente atender à demanda por alguns produtos de cannabis especializados (que podem não estar disponíveis nos pontos de venda) em um ambiente controlado.

45 Bewley-Taylor, D., Blickman, T. e Jelsma, M. (2014) The Rise and Decline of Cannabis Prohibition, GDPO e TNI, Capítulo 3, p10. https://www.tni.org/files/download/rise_and_decline_ch3.pdf

46 Pardal, M. et al (2019) Uruguayan Cannabis Social Clubs: From activism to dispensaries? International Journal of Drug Policy 73 pp49–57. https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2019.06.022

Cultivo doméstico

O cultivo em pequena escala de cannabis para uso pessoal não terapêutico tem sido tolerado em várias jurisdições como parte das políticas de descriminalização da cannabis, com relativamente poucos problemas emergentes. As provisões para o cultivo doméstico também foram especificamente incluídas nos modelos regulatórios para o uso não terapêutico da cannabis que foram estabelecidos no Canadá, Uruguai e Estados Unidos. Tais disposições podem também servir como uma parte útil da transição para a oferta do mercado regulado, especialmente enquanto a regulação para um mercado varejista ainda está sendo desenvolvida. No estado americano de Michigan, por exemplo, a posse e o cultivo doméstico de cannabis foram legalizados no final de 2018, permitindo que os indivíduos possuíssem até 2,5 onças (70,9 g), cultivassem até 12 plantas e mantivessem até 10 onças (283 g) de cannabis em suas propriedades. No entanto, o estado só começou a aceitar pedidos de licenças para venda a varejo a partir de 1 de novembro de 2019, com as vendas começando em um pequeno número de lojas em 1 de dezembro de 2019. Da mesma forma, no estado norte-americano do Maine, a Lei de Legalização da Maconha entrou em vigor em 2016 para autorizar o cultivo pessoal de até três plantas maduras e a posse pessoal de até 2,5 onças (70,9 g) de cannabis.[47] No entanto, os pedidos de licença para cultivadores comerciais, fabricantes e varejistas não abriram até dezembro de 2019 e os atrasos devido à COVID-19 significaram que os planos iniciais para as vendas no varejo começarem em junho de 2020 foram adiados para o final do ano.[48]

O marco regulatório estabelecido pelo governo federal canadense permite que moradores cultivem até quatro plantas por domicílio, mas que províncias e territórios imponham mais restrições a esse limite. No entanto, um movimento do governo provincial de Quebec usando essa flexibilidade para proibir o cultivo pessoal foi declarado inconstitucional em uma corte de Quebec, pois foi considerado uma

47 Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. http://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/

48 Sambides Jr., N. (2020) After 4-Year Delay, Maine Retail Pot Sales To Begin In October, Bangor Daily News/Maine Public 14th August. https://www.mainepublic.org/post/after-4-year-delay-maine-retail-pot-sales-begin-october

infração a jurisdição do governo federal.[49] A província canadense de Manitoba, que da mesma forma interpretou essa flexibilidade como permitindo a interdição total do cultivo doméstico, ainda opera atualmente em proibição, mas enfrenta seu próprio desafio judicial após o julgamento de Quebec.[50]

Faz pouco sentido prático ou legal tentar operar uma proibição completa do cultivo doméstico para uso pessoal, uma vez que a posse para uso pessoal já seja legal e outras fontes de fornecimento legais tenham sido estabelecidas. Além de não ter muita serventia prática, seria quase impossível de fiscalizar. No entanto, há boa justificativa para o estabelecimento de um marco jurídico com parâmetros dentro dos quais esse cultivo doméstico deva ser conduzido. O objetivo desse marco seria limitar a produção para uso pessoal, especificamente para impedir a produção comercial não licenciada e as vendas com fins lucrativos, e impedir que menores de idade tenham acesso à cannabis. Esses objetivos foram refletidos em uma série de regulamentos provinciais no Canadá, que incorporam o limite existente de quatro plantas estabelecidas ao nível federal e descrevem outros controles adicionais. Por exemplo, em Nova Brunswick e na Ilha do Príncipe Eduardo, se as plantas forem cultivadas ao ar livre (por exemplo, em um jardim), elas devem ser "cercadas por um recinto trancado com uma altura de pelo menos 1,52 m", enquanto os regulamentos na Ilha do Príncipe Eduardo e na Colúmbia Britânica esclarecem ainda que as plantas não devem ser visíveis de nenhum espaço público. Em Nova Brunswick, se o cultivo for feito dentro de casa, as plantas também devem estar em um espaço separado e trancado. A Ilha do Príncipe Eduardo simplesmente exige que as plantas sejam mantidas em um espaço "inacessível" a qualquer pessoa com menos de 19 anos de idade ou àqueles sem convite para a propriedade.[51] Continua a ser um ponto de debate e tais regulamentos são necessários ou proporcionais aos riscos que eles buscam sanar. Alguns têm sido criticados como uma postura

49 The Canadian Press (2019) Judge strikes down Quebec law forbidding home cultivation of cannabis, Global News 3rd September. https://globalnews.ca/news/5852022/judge-strikes-quebec-law-cannabis/

50 Frew, F. (2020) Manitoba man taking province, attorney general to court over ban on growing pot at home, CBC 27th August. https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/manitoba-cannabis-ban-home-court-1.5703157

51 Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation, p34. https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/

política excessivamente reguladora, enquanto outros argumentam que são um exercício razoável do princípio da precaução, dada a novidade do modelo político. Certamente, as especificidades de tais regras devem ser cuidadosamente consideradas e sujeitas a revisão e a possíveis mudanças para abordagens mais rigorosas ou mais flexíveis, conforme apropriado. Limites a escala do cultivo doméstico, seja na forma de um número máximo de plantas de cannabis permitidas, ou uma área de cultivo, já foram adotados (mesmo que informalmente) na maioria das jurisdições que permitem essa atividade e são uma medida prudente que deve ser implementada sempre que o cultivo doméstico for legalizado.

É importante lembrar que, embora a lei possa permitir que os indivíduos cultivem até um certo número de plantas, isso não implica um direito irrestrito de fazê-lo. Por exemplo, a capacidade de cultivo de um indivíduo ainda pode ser limitada por contratos de aluguel. Claramente, o cultivo doméstico também deve ser permitido apenas para aqueles que atendam a maioridade imposta na jurisdição em questão.

É importante, no entanto, sublinhar a dificuldade em fazer cumprir a regulação em matéria de cultivo doméstico. A privacidade do lar é um direito que não pode ser invadido com leviandade em muitos países, e haverá relutância por parte do estado e da polícia em gastar energias significativas em fiscalizar pequenas violações de cultivo doméstico. Uma relutância semelhante pode ser observada na não aplicação de leis que proíbem os alambiques domésticos, ou daquelas que exigem o pagamento de imposto sobre o tabaco cultivado domesticamente em muitos países.

Semelhante à fabricação caseira de cerveja, o cultivo caseiro de cannabis provavelmente se tornará, em grande parte, a atividade de amadores e apreciadores na era pós-proibição. Tal como sugere a experiência da Holanda, se existir uma oferta varejista legal, a maioria dos consumidores optará pela conveniência e a viabilidade oferecidas nesta opção, em vez de se dar ao trabalho de aumentar a sua própria oferta (mesmo que haja um surto inicial de interesse). Neste cenário, é provável que o cultivo doméstico continue a ser

a busca de uma minoria e, como tal, uma questão relativamente marginal para os reguladores e forças de aplicação da lei.

No entanto, mesmo a produção em pequena escala limitada a menos de 10 plantas ainda pode produzir quantidades bastante significativas. Uma única planta cultivada em ambiente fechado pode facilmente produzir 141,7 g (5 onças) e uma única planta ao ar livre, 3 vezes mais. Tais quantidades ainda criam incentivos potenciais para vendas não licenciadas com fins lucrativos, especialmente se os preços de varejo legais permanecerem altos. Licenciar produtores domésticos é uma possibilidade, mas é provável que seja burocrático e amplamente ignorado na ausência de um policiamento rigoroso, o que, como observado, tampouco é uma perspectiva realista. A imposição de uma taxa para uma licença de cultivo doméstico pode ajudar a cobrir os custos da fiscalização e as medidas de fiscalização, mas também incentivaria as pessoas a ignorá-la. Como é o caso das regulações no geral, sua utilidade para moderar comportamentos será nula caso suas exigências forem tão onerosas ou indesejáveis que impeçam que grande maioria dos indivíduos a cumpram.

Uma abordagem mais pragmática envolveria:

- Definir limites claros para a escala de cultivo permitida, seja em termos do número de plantas (um número de cerca de cinco pode ser um ponto de partida para discussão) ou da dimensão da área de cultivo.
- Proibição de vendas com fins lucrativos sem licença (embora seja inevitável algum grau de partilha ou oferta de safras).
- Estabelecer uma idade mínima (a mesma que existe para o acesso ao varejo) para produtores domésticos e, potencialmente, também para o acesso às sementes de cannabis.
- Estabelecer como responsabilidade dos produtores restringir o acesso a menores. Para a cannabis colhida, seria a mesma responsabilidade que a dos fornecedores varejistas legais, mas representa um desafio maior para a cannabis cultivada ao ar livre. Orientações para o cultivo em espaços não facilmente visíveis ou acessíveis às crianças poderiam ser estabelecidas.

- Regular o mercado de sementes, através, potencialmente, do licenciamento de vendas ou vendedores. A regulação pode:
  - Ajudar a desincentivar a produção e o uso de certas cepas de cannabis mais potentes;
  - Exigir que vendedores sejam treinados (para que possam, por exemplo, aconselhar os produtores sobre questões de potência ou risco);
  - Ser utilizado para restringir a venda a menores.
- Permitir a produção doméstica de produtos de cannabis, resinas e outros concentrados, de acordo com as restrições listadas acima.

Na ausência de um modelo de produtor licenciado, a fiscalização de qualquer regulação para o cultivo doméstico seria inevitavelmente reativa. Seria necessária alguma flexibilidade (por exemplo, para lidar com o cultivo de mudas em maior número do que o limite de plantas maduras), com as principais preocupações sendo os controles de idade e a prevenção da produção comercial não licenciada em maior escala. No contexto geral da regulação, a aplicação das leis de cultivo doméstico deve ser de baixa prioridade (refletindo o baixo risco de danos), exceto quando frequentes ocorrências ou alto risco de desvio sejam evidentes, e quaisquer sanções por violações menores devem ser proporcionais (limitadas e fora da esfera criminal).

Como no Canadá, é mais provável que o limite das plantas seja aplicado por residência do que por pessoa. Problemas poderão surgir se várias pessoas optarem por cultivar no mesmo local, por exemplo, em um jardim compartilhado ou espaço interno comum. No entanto, para evitar problemas, contratos de aluguel e arrendamento podem tentar limitar a atividade de cultivo doméstico ou proibir o cultivo em espaços compartilhados. Nesses cenários, orientações podem ser estabelecidas para exigir uma licença cooperativa mais formal para o plantio de cannabis (ver supra) em locais com uma determinada dimensão ou número de plantas.

No momento em que uma provisão para o cultivo doméstico é introduzida, ela também influenciará as decisões em torno do modelo regulatório adotado. Se o cultivo doméstico for introduzido antes de

qualquer produção e oferta de varejo regulamentada (como ocorreu em algumas partes da Europa como elemento de um modelo de descriminalização, e muitos estados dos EUA antes da abertura dos mercados de varejo), é provável que se mostre mais popular do que se os dois modelos forem implementados simultaneamente (como aconteceu no Uruguai e no Colorado). O aumento da popularidade intensificará correspondentemente qualquer carga regulatória e de execução, uma situação potencialmente agravada pelo maior incentivo às vendas secundárias na ausência de alternativas legais de varejo. O modelo "Grow and Give" ("plante e doe") operado no estado americano de Vermont destaca algumas dessas questões; enquanto a venda de cannabis permanece proibida, os indivíduos em Vermont podem cultivar até duas plantas maduras (e quatro mudas) por família, e também podem compartilhar. Em teoria, a oportunidade de compartilhar produtos deve fornecer acesso limitado ao fornecimento legal enquanto a regulação de venda ainda estiver pendente, capaz de satisfazer um pequeno nível de demanda (embora, em Vermont, ainda não haja planos de abrir um mercado de varejo). Por estas razões, as disposições relativas ao cultivo doméstico podem esclarecer que é permitido um grau limitado de partilha (ou seja, sem troca de dinheiro ou outros bens e moedas de troca). No entanto, em Vermont, houve inevitavelmente tentativas de contornar essa limitação, levando o Procurador-Geral do estado a esclarecer que as empresas que cobravam uma "taxa de entrega" para entregar cannabis "gratuita" estavam infringindo a lei.[52] Embora as considerações acima possam indicar a necessidade de uma regulação mais rigorosa enquanto o estabelecimento dos mercados de varejo estiverem pendentes, a natureza relativamente não problemática dos modelos de cultivo domésticos que foram implementados, seja para uso terapêutico ou não terapêutico, sugere que eles levantarão questões relativamente menores.

52 McCullum, A. (2018) Marijuana 'gifting' businesses illegal, says Vermont Attorney General, Burlington Free Press 25th July.
https://eu.burlingtonfree-press.com/story/news/politics/government/2018/07/23/marijuana-delivery-fees-illegalsaysvermont-attorney-general/818276002/

O comércio global de cannabis e o desenvolvimento internacional

Atualmente, as convenções das Nações Unidas (ONU) sobre drogas impedem a exportação regulamentada legalmente para cannabis não terapêutica. Isso é reconhecido nos Regulamentos Canadenses da Cannabis, que permitem apenas a importação e exportação de cannabis para fins terapêuticos e científicos (para aqueles que receberam a licença de importação ou exportação).[53] No entanto, embora as jurisdições que ultrapassaram as obrigações do tratado da ONU e legalizaram a cannabis internamente tenham até agora evitado um comércio internacional mais controverso, a longo prazo esse comércio (e alterações nos tratados internacionais para o permitir) parece ser inevitável.

Nos últimos anos, os produtores de cannabis tornaram-se empresas multinacionais. Existem vários produtores canadenses que operam agora em cinco continentes, atendendo tanto o mercado não terapêutico no Canadá quanto os mercados terapêuticos no Canadá e em outros lugares. A natureza já global da política da cannabis e a existência de operadores multinacionais salientam que as futuras dinâmicas de mercado estão sendo estabelecidas neste momento. Em breve, esses pontos se vincularão e o comércio internacional de cannabis para uso não terapêutico se tornará uma realidade. Isso destaca ainda mais a necessidade urgente de conectar o desenvolvimento sustentável e a equidade social à concepção de políticas de mercados regulados emergentes, tanto ao nível nacional como internacional, e ao mesmo tempo tomar medidas para impedir o monopólio corporativo. Se os reguladores desejarem dar prioridade às empresas locais ou de menor dimensão, medidas proativas terão de ser tomadas para garantir acesso ao mercado. Na ausência de tais medidas proativas, prevalecerão as forças de mercado, que não têm qualquer compaixão pelo desenvolvimento sustentável ou pela equidade social.

53 Ver parte 10, Canadian Cannabis Regulations.

Já existe vasta experiência, tanto boa como má, sobre a regulação do comércio internacional de todos os tipos de produtos, e isso pode fornecer lições sobre o melhor caminho a seguir. O desenvolvimento do comércio internacional de cannabis terapêutica servirá de base para o comércio futuro de cannabis não terapêutica e, dadas as semelhanças dos mercados, é provável que estes últimos reflitam as experiências dos primeiros.

No entanto, atualmente, o protecionismo é uma característica de muitos mercados de cannabis terapêutica, com reguladores que favorecem os produtores locais. Nos EUA, isso se deve ao fato de que a cannabis permanece ilícita em nível federal, o que significa que uma série de mercados internos se desenvolveram nos estados. Na Holanda, como discutido anteriormente nesta seção, existe atualmente um único produtor de cannabis licenciado, e um escritório do governo é o único comprador. No Canadá, os dados do governo indicaram que, em setembro de 2020, o país não havia importado nenhuma cannabis medicinal comercial desde o final de 2018, com apenas quantidades muito pequenas de cannabis seca e óleos de cannabis importados durante este período, e apenas para fins de pesquisa e científicos. Em contraste, as exportações comerciais de cannabis terapêutica do Canadá cresceram drasticamente nos últimos anos — exportando para 19 países em 2019.[54]

A longo prazo, uma área de particular interesse é o potencial de que as regiões de cultivo de cannabis há muito estabelecidas continuem a produzir no contexto de um mercado regulado, dado que a procura de algumas formas de cannabis produzidas tradicionalmente irá, sem dúvida, continuar nos países consumidores. Se a legalização ocorrer tanto nas regiões produtoras como nos mercados de consumo, se as questões do comércio internacional forem resolvidas e se os produtos atingirem os critérios de qualidade estabelecidos, existe a possibilidade de se estabelecer alguma forma de comércio de exportação. No entanto, as tendências atuais sugerem que esses obstáculos não serão fáceis de superar. A legalização da

54 Lamers, M. (2020) Canada hasn't imported any commercial medical cannabis, new data shows, Marijuana Business Daily 1st September.
https://mjbizdaily.com/canada-has-not-imported-any-commercial-medical-cannabis/

produção e exportação de cannabis para uso medicinal tornou-se uma tendência crescente nos últimos anos, vista como uma fonte de receita potencialmente lucrativa para atender à demanda nos mercados de consumo terapêutico.[55] No entanto, na realidade, como já observado, muitos países do Norte Global com mercados terapêuticos em expansão, como o Canadá e a Alemanha, estão alimentando sua própria produção doméstica. A produção emergente na África, por exemplo, pode não ter vantagens suficientes, em termos de clima ou custos de produção mais baixos, para competir com a produção nacional no Norte Global. Apesar da dimensão do mercado em termos de valor, a área cultivada para a cannabis terapêutica continua a ser relativamente pequena em termos agrícolas. E para uma safra de valor líquido muito alto, necessária para atender aos rigorosos padrões exigidos por Boas Práticas Agrícolas e Boas Práticas de Fabricação domésticas ou regionais, a produção doméstica é atraente em termos práticos e econômicos.[56]

Também é verdade que a natureza global dos mercados futuros pode, sem proteção adequada, encorajar as regiões produtoras a alterar os métodos de produção para corresponder à demanda nos lucrativos mercados do Norte Global (por exemplo, começando a produzir produtos de THC mais elevados).[57] Ou seja, em vez que a cannabis produzida tradicionalmente ter seu próprio nicho de mercado, os produtores podem ser incentivados financeiramente a se adaptarem aos métodos tradicionais para atender à demanda lucrativa do consumidor. No entanto, uma ação positiva ao nível internacional pode ajudar a impulsionar e manter estes nichos de mercado de exportação, incentivando ao mesmo tempo as boas práticas ao nível da produção e fomentando a procura de cannabis produzida tradicionalmente.

---

55 Ver, por exemplo: Mumbere, D. (2020) Malawi becomes latest African country to embrace cannabis, Africa News 18th February.
https://www.africanews.com/2020/02/28/african-countries-embrace-cannabis-zambia-south-africa-zimbabwe-lesotho//

56 Para uma discussão sobre os desafios de cumprir as normas regulares para exportar cannabis, ver: Klein, A. and Hanson, V. (2020) Ganja Licensing in Jamaica: Learning lessons and setting standards, UWI and ICCR (Interdisciplinary Centre for Cannabis Research), p21-22.
http://iccresearch.org/sites/default/files/Ganja%20Licensingn%20i%20Jamaica%20-%20April2020.pdf

57 Ver, por exemplo, as mudanças introduzidas em Marrocos para produzir cepas de THC mais elevadas: OEDT (2019) Developments in the European cannabis market, p8.
https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11391/TDAU19001ENN.pdf

Pensando de forma realista, os pequenos produtores não poderão competir com as empresas multinacionais. Algumas formas de protecionismo podem ser necessárias para garantir meios de subsistência, mas esta é também uma oportunidade natural para a aplicação de princípios e estruturas bem estabelecidos de comércio justo.[58] Modelos de comércio justo foram implementados em uma variedade de outras indústrias, buscando abordar "a estrutura exploradora dos mercados de consumo transnacionais".[59] Uma compreensão mais ampla do "comércio justo" envolve preços mínimos garantidos para os produtores para fornecer sustentabilidade econômica e um prêmio pago pelo consumidor que é então investido em projetos de desenvolvimento comunitário, educação e treinamento. Isto funciona a favor de que os objetivos de desenvolvimento sejam alcançados, incluindo: a proteção dos direitos dos trabalhadores; empoderamento das mulheres; proteção das crianças; e gestão ambiental responsável. Assim como o café, a produção de cannabis pode estar sujeita a princípios de comércio justo, e até mesmo algum tipo de protecionismo nos moldes dos sistemas de "Denominação de Origem Protegida" (DOP), "Indicação Geográfica Protegida" (IGP) ou "Especialidade Tradicional Garantida" (ETG) da UE[60] pode ser aplicado a certas formas tradicionais de cannabis. Lições também devem ser aprendidas com as falhas da indústria do café e de outras indústrias que implementaram os princípios do comércio justo; etapas e avaliações proativas são necessárias para garantir que as multinacionais não utilizem simplesmente o comércio justo para fazerem o "fairwashing" de suas marcas e que o sistema forneça benefícios significativos para produtores do Sul Global.[61]

O Grupo de Trabalho Caribenho para um Comércio (Mais) Justo da Cannabis, em seu documento de posicionamento de 2020, propõe 23

58 Ver, por exemplo: World Fair Trade Organization, Fairtrade International et al. (2018) The International Fair Trade Charter. https://docs.wixstatic.com/ugd/291e20_d0760267b37a41328b80e4df127f85cb.pdf

59 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p265; ver também: Jelsma, M., Kay, S. and Bewley-Taylor, D. (2019) Fair(er) Trade Options for the Cannabis Market, TNI. https://www.tni.org/en/publication/fairer-trade-options-for-the-cannabis-market

60 Consulte os detalhes relevantes da UE aqui: http://www.ec.europa.eu/agriculture/quality/.

61 Johannessen, S., & Wilhite, H. (2010) Who Really Benefits from Fairtrade? An Analysis of Value Distribution in Fairtrade Coffee, Globalizations 7(4) pp525–544; Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p266.

princípios orientadores para o estabelecimento de comércio justo entre os atores tradicionais nos mercados legais de cannabis. Estes incluem:

- Atores tradicionais devem ter privilégios e concessões para auxiliar na transição: incluindo o reconhecimento legal dos agricultores tradicionais de cannabis/ganja; acesso a subsídios agrícolas; e reconhecimento de áreas de cultivo tradicional de cannabis.
- O estabelecimento de privilégios e concessões legais aos atores tradicionais deve guiar os reguladores.
- A cannabis deve ser reconhecida como uma planta para o qual a regulação deve facilitar o acesso aos benefícios e subsídios disponíveis nos setores agrícolas.
- O desenvolvimento de um nicho de mercado no comércio global de cannabis, com indicadores geográficos de branding, para apoiar a agenda do comércio justo.
- Vincular os investidores estrangeiros a condições claras que permitam aos agricultores locais competir, incluindo a prestação de formação para ajudar na pesquisa e capacidade de produção.[62]

A produção ilícita tradicional de cannabis em países como México, Índia, Afeganistão, Líbano, Marrocos e Tailândia ainda é uma grande indústria que emprega um número significativo de pessoas. Se a produção interna for favorecida na legalização de outros países, os principais impactos positivos da reforma nas regiões produtoras, tais como reduções na lucratividade do crime, conflitos e instabilidade, precisam ser ponderados de forma comparativa com as reduções de curto a médio prazo no PIB que algumas regiões podem experimentar, bem como a perda de oportunidades econômicas que provavelmente será sentida por algumas populações já marginalizadas. Com efeito, o envolvimento da maioria dos agricultores e dos trabalhadores no comércio ilícito de droga é, em grande parte, impulsionado por necessidade e não por cobiça, e a sua "migração para a ilegalidade" é, principalmente, o resultado da pobreza e das perspectivas de vida limitadas.

62 Fair(er) Trade Working Group (2020) Position Paper — The emerging cannabis industry in the Caribbean and a place for small-scale traditional farmers.
http://iccresearch.org/project-papers/position-paper---emergingcannabisindustry-caribbean-and-place-small-scale

As consequências negativas da reforma não devem ser ignoradas e as medidas contrárias devem, sempre que possível, ser incorporadas por agências nacionais e internacionais durante o desenvolvimento de quaisquer novos sistemas legais para regular a cannabis. Como argumentam Seddon e Floodgate, "O status dos ex-participantes do comércio varejista ilícito de cannabis no Norte Global deve ser entendido como uma questão de justiça transitória. Apoiar e financiar a seus meios de subsistência, dentro ou fora da indústria legal da cannabis, deve ser um compromisso a longo prazo."[63] Serão necessárias intervenções mais convencionais para os produtores de cannabis para os quais o emprego em qualquer comércio legalmente regulado não for prático ou economicamente viável, ou não for desejado. Lições certamente podem ser aprendidas da extensa experiência do chamado "desenvolvimento alternativo" que, embora não tenha cumprido seu objetivo de reduzir a produção ilícita de drogas, demonstrou, quando bem-feito, pelo menos, como os produtores de drogas podem estabelecer meios de subsistência para além do comércio de drogas.

Na melhor hipótese, os programas de desenvolvimento alternativo tentaram combater os fatores estruturais que levam comunidades a plantar cultivos ilícitos e as ajudaram a fazer a transição para a economia legal. Alguns sucessos locais foram alcançados, mesmo que haja pouco impacto nos controles de fornecimento mais amplos.[64] Os projetos de desenvolvimento alternativos mais eficazes se basearam no apoio cuidadosamente sequenciado e adequadamente financiado de múltiplas agências, a longo prazo, e evitaram a criminalização de produtores de pequena escala. Em vez de exigir a erradicação imediata das plantações de drogas como condição prévia para a participação, eles procuraram envolver as comunidades afetadas na concepção dos programas. No entanto, o debate sobre desenvolvimento alternativo também não reconheceu historicamente a proibição da droga como um dos principais motores

63 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p47.

64 Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) (2016) Rethinking the Approach of Alternative Development: Principles and Standards of Rural Development in Drug Producing Areas, 4th edition, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (giz) GmbH. https://snrd-asia.org/download/sector_programme_rural_development/Rethinking-the-Approach-of-Alternative-Development.pdf

estruturais do subdesenvolvimento regional, muito menos explorou opções de regulação como um caminho a seguir.

A regulação promete proporcionar a contração da produção ilegal de drogas ao longo do tempo, coisa que o desenvolvimento alternativo, a erradicação e a interdição visivelmente não conseguiram alcançar. Por exemplo, os mercados legais emergentes de cannabis nos Estados Unidos provavelmente já estão afetando a escala da produção ilegal do mercado mexicano (enquanto se aguarda a implementação do próprio mercado legal no México).[65] Mas à medida que essa transição continua, os atores no início da cadeia de produção de cannabis precisarão estabelecer meios de subsistência alternativos ou fazer a transição para a produção de cannabis na incipiente economia legalizada. Em ambos os cenários, há as lições aprendidas de décadas de desenvolvimento alternativo: o que funcionou e o que não funcionou podem oferecer orientações úteis. O tempo que a transição para um mercado verdadeiramente global de cannabis pode levar é imprevisível, mas é importante que as questões de desenvolvimento sejam planejadas desde o início.

Dado que os principais países consumidores desempenharam um papel impulsionador no estabelecimento e manutenção da proibição que criou os atuais padrões de produção ilícita, eles também devem ter alguma responsabilidade pelo financiamento das intervenções de desenvolvimento que a transição para os mercados legais exigirá. Assim, uma parte do "dividendo da paz" que chegará com o fim da proibição da cannabis (a poupança do sistema de justiça criminal mais o potencial rendimento fiscal do mercado da cannabis) poderia ser reservada para os esforços de desenvolvimento nas antigas economias regionais produtoras de cannabis. Isso claramente demandará colaboração e coordenação internacional, portanto, provavelmente será dificultado até que sejam feitas revisões no regime de controle de drogas da ONU.

65 Chouvy, P.-A. (2019) Cannabis Cultivation in the World: Heritages, Trends and Challenges, EchoGéo 48, pp1–20, p12.

As consequências da proibição global de drogas para o desenvolvimento sustentável, os impactos de quaisquer mudanças para longe dele e como mitigar quaisquer danos resultantes devem assumir uma proeminência muito maior no debate sobre a reforma da lei sobre cannabis, que historicamente tendeu a se concentrar nas demandas dos países consumidores do Norte Global. É promissor que, nos últimos anos, o papel dos programas de equidade social tenha se destacado – particularmente nos debates em torno da regulação da cannabis nos EUA. No entanto, ao nível internacional, é necessário dar mais atenção ao papel que a regulação desempenha no desenvolvimento sustentável e à forma como a equidade social e a justiça podem ser promovidas fora dos mercados nacionais. Aqui se trata exatamente deste tipo de caso, uma vez que o mercado internacional da cannabis continua a se desenvolver e as empresas multinacionais continuam a especular sobre o espaço do mercado emergente. Como o Consórcio Internacional para a Política de Drogas pede na sua nota de defesa pela regulação responsável da cannabis, precisamos garantir que os desenhos regulatórios "promovam modelos de negócios e políticas comerciais internacionais que pensem sobre a inclusão econômica, o desenvolvimento sustentável e a justiça climática em todas as cadeias de abastecimento locais, regionais e globais".

b Preço

Desafios

- Determinar quais serão os impactos dos mercados regulados nos preços da cannabis e como controlar os preços de forma efetiva.
- Estimar quais serão os impactos prováveis das mudanças dos preços, como os controles de preços afetarão os níveis e padrões de uso e como os mercados legais e ilegais de cannabis serão afetados.
- Usar controles de preços para atingir um equilíbrio entre prioridades muitas vezes conflitantes, que incluem não encorajar o uso de cannabis, reduzir os mercados ilegais de cannabis, deslocar o uso de cannabis de ou para outras drogas e gerar receita com as vendas de cannabis.

Análise

- Existem muitas maneiras pelas quais governos podem influenciar preços: por meio de controles de fixação de preços, controles que estabelecem preços mínimos e/ou máximos, taxação das licenças e outras opções de política fiscal.
- Os controles de preços podem ser estabelecidos, ajustados e monitorados mais facilmente sob um modelo de varejo de monopólio estatal, onde o governo é o único varejista.
- Decisões podem ser baseadas na extensa literatura, mesmo que imperfeita, contemplando estudos sobre álcool e tabaco que examinem os impactos de vários tipos de controles de precificação.
- Controlar preços é uma ferramenta regulatória flexível, que pode responder de forma relativamente rápida a mudanças nas circunstâncias ou evidências emergentes e que também pode ser aplicada a certos produtos ou em certas regiões caso surgirem problemas ou demandas específicas.
- A importância da regulação dos preços para a realização dos objetivos de uma política de drogas eficaz justifica um nível de intervenção governamental mais elevado do que o que pode ser esperado para outros mercados.
- Na ausência de controles de preços, os custos da produção de cannabis provavelmente cairão significativamente ao longo do

tempo em um mercado regulado, e serão mais baixos do que os preços nos mercados ilegais.

- Embora seja provável que uma queda substancial no preço de varejo leve a um aumento no consumo total de cannabis, estimativas confiáveis que avaliem a extensão de tal aumento são problemáticas, pois a elasticidade do preço na demanda por cannabis não está bem estabelecida e deve variar entre diferentes populações e locais.
- Se os preços do mercado legal forem mantidos artificialmente elevados por meio da intervenção estatal, as oportunidades para um comércio ilegal paralelo manter a maior parte do mercado global de cannabis aumentarão, especialmente se os custos de produção baixarem.
- Preços mais altos poderiam também incentivar o cultivo doméstico, ou deslocar o consumo de cannabis para outras drogas, em particular o álcool ou os canabinoides sintéticos.
- Por outro lado, preços mais baixos poderiam deslocar o uso de outras drogas, incluindo o álcool, para a cannabis.
- A regulação diferencial dos preços dos produtos[1] poderia incentivar o uso de produtos mais seguros e desencorajar o uso de produtos de maior risco.
- Os controles diretos de preço têm a desvantagem (em comparação com os indiretos, como os impostos) de colocar dinheiro nas mãos dos fornecedores, potencialmente incentivando-os a vender mais (um problema mitigado pelo varejo de monopólio estatal).

Recomendações

- No início de qualquer novo sistema de regulação legal da cannabis, é sensato e cauteloso usar controles de preços para definir preços de varejo iguais ou próximos daqueles praticados no mercado ilegal. Variações mais significativas provavelmente terão impactos imprevisíveis e potencialmente negativos.
- Experimentar com a regulação de preços será necessário e deverá ser acompanhado de avaliação e acompanhamento rigorosos, bem

1 Diferentes formas de regulação de preços relativos a cada produto.

como da flexibilidade e da disposição para ajustar preços sempre que necessário.

- Os impactos de qualquer regulação de preços devem ser avaliados com base na análise de uma série de variáveis, como: níveis de uso de cannabis entre diferentes populações, padrões de uso (em termos de frequência, produtos consumidos, comportamentos de uso e, especialmente, uso problemático), as dimensões relativas de mercados paralelos legais e ilegais, a extensão de qualquer cultivo doméstico e deslocamento de/para o uso de outras drogas, incluindo o álcool.
- Avaliação de impacto e evidências emergentes devem moldar a evolução dos marcos regulatórios ao longo do tempo, com os órgãos locais determinando a melhor forma de equilibrar prioridades conflitantes.
- Experiências locais com o preço do álcool e do tabaco podem trazer importantes aprendizados e, portanto, devem informar as decisões sobre como precificar a cannabis.

Controles de preços

Ao abrigo de um sistema de regulação legal, os governos poderão influenciar o preço da venda varejista de cannabis, quer impondo custos fixos, como as taxas do licenciamento, quer exigindo-lhes que paguem os custos mais variáveis decorrentes do cumprimento de vários requisitos regulares, como os descritos no presente guia. No entanto, os reguladores também podem intervir mais diretamente no preço da cannabis, através de uma série de medidas bem estabelecidas que frequentemente são adotadas para outros produtos:

- **Fixação direta de preços**: o governo especifica preços fixos (que podem ou não incluir impostos) nos quais determinados produtos devem ser vendidos.

- **Preços mínimos e/ou máximos**: esses controles de preço (que podem ou não incluir impostos e podem ser aplicados por unidade, por peso ou por produto) permitem maior flexibilização e

concorrência no mercado, mas dentro de parâmetros fixos definidos pelo governo. Eles podem ser usados para evitar certas formas de marketing de preço, como promoções ou campanhas de dois pelo preço de um, bem como a lucratividade abusiva.

- **Imposto fixo por unidade**: um imposto que cobra um montante fixo por unidade de um determinado produto, por exemplo, por grama, ou por unidade de THC. Pode ser aplicado ao nível da produção, do comércio varejista ou de ambos. Geralmente, um sistema tributário específico é mais eficaz na regulação da potência do que um modelo ad valorem (veja abaixo), porque pode estabelecer uma relação direta entre a potência de um produto e o imposto cobrado (para mais discussões específicas sobre impostos, consulte a Seção 2C).

- **Imposto ad valorem**: O imposto é calculado como percentagem fixa do preço de venda do produto ao público. Neste caso, dois produtos de potências diferentes podem ser tributados no mesmo nível, desde que o seu preço de venda ao público seja o mesmo.

- **Imposto local**: um imposto aplicado ao nível municipal ou de outra unidade subnacional (município, estado etc.). Pode ajudar a cobrir encargos/custos regulares específicos locais ou dar resposta a demandas e questões locais, mas pode incentivar o desvio de produtos ou o deslocamento geográfico dos mercados. Não precisa ser a uma taxa fixa, e pode ser dada flexibilidade às jurisdições.

- **Preços diferenciais**: qualquer um dos controles de preços acima pode ser aplicado de maneiras diferentes a produtos diferentes ou produtos semelhantes em locais diferentes.

Esses modelos de controle de preços foram todos experimentados em diferentes momentos e em diferentes lugares ao redor do mundo para álcool e tabaco. Portanto, há uma literatura útil, mesmo que imperfeita, dessas fontes, para informar a tomada de decisão inicial.[2] [3] É evidente que intervir sobre os preços é um instrumento

2 Wagenaar, A. C. et al. (2008) Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: a meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies, Addiction 104, pp.179–190.

3 Gallus, S. et al. (2006) Price and cigarette consumption in Europe, Tobacco Control 15, p.114-119.

político particularmente útil, uma vez que, quando um aparato de controle dos preços é criado, ele permite responder de forma relativamente rápida à medida que as circunstâncias evoluem e os problemas surgem. Os controles de preços são altamente flexíveis e podem potencialmente incidir sobre produtos específicos, populações de consumidores, tipos de pontos de venda ou regiões geográficas associadas a questões específicas. A aplicação diferenciada de controles de preços também pode contribuir para um gradiente de incentivo e desincentivo, encorajando o incentivo de comportamentos mais responsáveis e o uso de produtos de menor risco.

Tal como acontece com o álcool e o tabaco, os riscos potenciais associados ao consumo da cannabis a tornam qualitativamente diferente de outros produtos de consumo. Ao fixar os preços da cannabis, justifica-se, portanto, um nível de intervenção governamental superior ao que é aceito para muitos outros produtos. Em um modelo de varejo de monopólio estatal, onde uma agência governamental é o único varejista, o controle sobre os preços pode ser implementado diretamente e os lucros são acumulados pelo estado e não pelos interesses privados. No entanto, em um modelo de varejo com licenças privadas, o conjunto completo de medidas de controle de preços discutidas acima pode ser usado como uma alavanca regulatória bastante útil.

O pressuposto mais simples a ser transferido das experiências com álcool e tabaco é que a precificação das drogas segue as mesmas leis básicas de oferta e demanda que prevalecem para a maioria dos produtos de consumo: essencialmente, à medida que os preços aumentam, o consumo cai e, à medida que os preços caem, o consumo aumenta. No entanto, transferir esta observação básica para uma política está longe de ser simples. As variações de preços impactam subpopulações de consumidores de formas diferentes. Grandes variações na elasticidade-preço da demanda — ou seja, o grau em que a demanda responde às mudanças no preço — têm sido observadas com diferentes grupos de pessoas que usam drogas e com diferentes padrões de uso. Portanto, é necessária cautela ao fazer generalizações ou simplificar demais a influência dos preços nos comportamentos.

A elasticidade-preço da cannabis legal (o grau em que a procura muda com o preço) é relativamente pouco investigada. Uma estimativa de 2010 baseada nos EUA coloca-a provisoriamente em -0,54, o que significa que um decréscimo de 10% no preço levaria a um aumento de 5,4% no consumo, embora uma revisão da literatura de 2014 (com base em jurisdições sem mercados legais e com populações diversas) tenha documentado elasticidades entre -0,2 e -0,4 para o uso nos 30 dias anteriores.[4] [5] Um estudo de 2017 no Estado de Washington analisou os efeitos do aumento de 25% para 37%, no imposto especial sobre o consumo, o que levou a um aumento dos preços de varejo de cerca de 2,3%. Esse foi um dos primeiros estudos a utilizar evidências de um mercado legal não terapêutico, e os autores descobriram que as reformas implicaram em uma elasticidade de preços de curto prazo de -0,43, mas subindo para quase -1 dentro de duas semanas após a mudança.[6]

Tais estimativas são reconhecidas como sendo, em sua natureza, bastante especulativas, uma vez que os cálculos da elasticidade dos preços de um determinado bem ou serviço são tipicamente feitos com o pressuposto de que, embora os preços mudem, todos os outros fatores são mantidos constantes. Controlar esses fatores pode ser um grande desafio. Na realidade, tanto os padrões como a prevalência do consumo de drogas comprovadamente aumentam e diminuem independentemente do preço, e os níveis de consumo da população são influenciados por uma série de variáveis não relacionadas com os preços, incluindo: moda e cultura; qualidade e segurança percebida; atitudes sociais; estigma em torno do uso; disponibilidade geográfica e temporal; bem como disponibilidade e preço de drogas ou atividades alternativas. Estimar a elasticidade-preço é ainda mais complicado, pois legalizar um produto que até aquele momento foi proibido representa claramente uma mudança significativa nas circunstâncias e é provável que tenha impacto em

4 Kilmer, B. et al. (2010) Assessing How Marijuana Legalization in California Could Influence Marijuana Consumption and Public Budgets, RAND Corporation. www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP315.html.

5 Pacula, R. L. e Lundberg, R. (2014), Why Changes in Price Matter When Thinking About Marijuana Policy: A Review of the Literature on the Elasticity of Demand, Public Health Rev. 35(2) pp1–18. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4310503/

6 Hansen, B. et al. (2017), The Taxation of Recreational Marijuana: Evidence from Washington State, NBER Working Paper No. 23632. https://www.nber.org/papers/w23632

outras variáveis ambientais, como uma mudança potencial na disponibilidade, ou a aceitação social do uso de cannabis, o que poderia, independentemente do preço, afetar os níveis de consumo.[7] Da mesma forma, embora os novos mercados legais sejam bastante imaturos, os hábitos de consumo provavelmente ainda estarão em fase de transição e mais propensos à volatilidade.

O preço da cannabis nos mercados ilegais existentes é determinado pela interação entre a oferta e a demanda num mercado em grande parte não regulado. Nos mercados do Norte global, o modelo de produção ilícita de cannabis é cada vez mais caracterizado por um grande número de pequenos e médios produtores nacionais. Essa produção mais localizada e flexível progressivamente deslocou modelos estabelecidos durante as décadas anteriores, que envolviam produção e importação em maior escala de regiões como a América Central, o Norte da África ou partes da Ásia Central e do Sudeste Asiático.

Em comparação com o álcool, o custo da produção legal ou ilegal de cannabis in natura (que requer apenas uma quantidade modesta de processamento) tem uma parcela relativamente baixa na porcentagem do preço final de varejo. Isso significa que as mudanças marginais nos custos de produção podem ser facilmente absorvidas e afetam relativamente pouco os preços de mercado. No entanto, os preços da cannabis no mercado ilegal são tipicamente inflacionados, principalmente como resultado dos riscos e custos envolvidos em evadir o policiamento e a aplicação da lei durante toda a produção, transporte e venda. A exploração abusiva da lucratividade é um fator adicional que leva a preços tão elevados. Fundamentalmente, os empresários do mercado ilegal irão simplesmente manter os preços no nível mais alto possível que os consumidores estejam dispostos a pagar. Como tal, os preços no mercado ilegal podem potencialmente fornecer informações sobre como os preços no mercado legal devem ser estabelecidos.

7 Kilmer, B. et al. (2010) Assessing How Marijuana Legalization in California Could Influence Marijuana Consumption and Public Budgets, RAND Corporation. www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP315.html.

É provável que a elasticidade-preço da demanda por cannabis varie significativamente entre indivíduos e populações:

- O fardo econômico do gasto pessoal de um indivíduo com drogas, em relação à sua renda total, é decisivo para determinar a elasticidade-preço de sua demanda. Se os preços iniciais forem suficientemente baixos e/ou se o uso for moderado ou ocasional, o gasto total provavelmente será baixo e é provável que mesmo uma mudança dramática no preço afetará de forma marginal a demanda. Por outro lado, quando o uso é mais frequente e o gasto total em relação à renda disponível é alto, as mudanças de preço provavelmente impactarão de forma mais significativa os níveis de uso. Este é certamente o caso do álcool e do tabaco.

- Esta suposição pode ser complicada em casos envolvendo dependência, pois a necessidade de um indivíduo manter seu uso pode tornar sua demanda menos elástica do que a de outros consumidores. Além disso, o aumento significativo dos preços acima dos níveis pré-regulatórios pode ter consequências indesejadas para as pessoas com dependência e uso problemático e com baixa disponibilidade de renda. Elas podem, por exemplo, se envolver em atividades criminosas para conseguirem o dinheiro necessário ou reduzirem seus gastos com os alimentos de uma dieta saudável (também às vezes observado com pessoas dependentes de álcool e tabaco).[8]

- A pesquisa sobre os mercados do álcool e tabaco sugere que aqueles com menos renda disponível, em especial os jovens, serão geralmente mais afetados por aumentos de preços que se destinem a moderar os níveis de consumo (em outras palavras, a sua procura é mais elástica em termos de preço). Embora aumentos nos preços possam ter um impacto positivo na redução do uso entre os jovens, eles podem ser vistos como discriminatórios, penalizando efetivamente aqueles com menos renda — ou levando-os ao mercado ilegal, criando um mercado de dois níveis: um para os ricos e outro para os pobres, o que afeta gravemente os objetivos de equidade social.

8 Este é um fenômeno frequentemente testemunhado coobservado em pessoas que usam heroína ou cocaína, mas relativamente rara com pessoas que usam cannabis, álcool ou tabaco, porque o gasto total é comparativamente muito menor. A natureza da dependência da cannabis também é relativamente menos intensa.

- Mudanças no preço da cannabis legal em relação à cannabis ilícita podem levar ao deslocamento entre os dois, com fornecedores no mercado ilegal respondendo diretamente às mudanças de preços no mercado legal para incentivar os consumidores a comprar deles. Da mesma forma, mudanças no preço da cannabis legal em relação a outros produtos ou atividades (obviamente, o consumo de álcool) também podem levar ao deslocamento entre os dois. Estas são questões importantes, mas distintas.

Impacto do preço da cannabis legal no mercado ilegal

O preço da cannabis legal (incluindo as intervenções estatais) naturalmente afetará o tamanho do mercado ilegal paralelo remanescente. Um fator importante será a diferença relativa de preços: em outras palavras, a capacidade do comércio ilegal de reduzir seus preços, igualando-os aos legais e continuar a ser rentável.

Quanto mais próximo o preço de varejo da cannabis legal estiver do custo de trazer cannabis ilegal para o mercado, menor será a oportunidade de lucro para qualquer comércio ilegal paralelo. No entanto, dado que a diferença entre os custos de produção e os preços varejistas atuais é tão desproporcionalmente grande em comparação com os mercados de produtos mais convencionais, mesmo um produto legal mais barato dá chance para que haja reduções de preços. Produtores não licenciados têm uma vantagem de mercado em não terem de incorrer em custos decorrentes do cumprimento dos requisitos regulares e dos controles de qualidade. No entanto, continuarão a ser prejudicados pela necessidade de incorporar o risco de sanções penais aos seus custos e são prejudicados pelas economias de escala e eficiências industriais que estão mais facilmente disponíveis para empresas dentro da formalidade.

Preço da cannabis no Canadá nos mercados legal e ilegal

Fonte: Statistics Canada (2019)[9]

O Canadá, que legalizou e regulou a produção, o fornecimento e o uso de cannabis não terapêutica para adultos em outubro de 2018, fornece um estudo de caso instrutivo em relação aos preços. Apesar de fazer incursões significativas em mercados ilegais, após um ano de regulação legal, ficou claro que a adesão ao mercado legal da cannabis permaneceu mais lenta do que muitos esperavam, e que os preços comparativamente altos dos produtos legais fizeram parte das causas (embora não expliquem o efeito por inteiro).[10] No início de 2020, o preço médio da cannabis no mercado ilegal era menor do que no ano anterior (US$ 5,73 por grama, menos que os US$ 6,44), enquanto os preços médios da cannabis no mercado legal eram ligeiramente mais altos (US$ 10,30, acima de US$ 9,69), o que significa que a diferença era maior do que havia sido logo após a legalização.[11] É difícil chegar a um equilíbrio, é evidente que preços excessivamente elevados não levarão os consumidores a fontes legais e o aumento das diferenças de preços pode mesmo empurrá-los para o outro lado.

Se a cannabis legal tivesse sido significativamente mais barata desde o início no Canadá, é provável que o mercado ilegal tivesse sido mais afetado. Porém, a definição inicial de preços muito baixos poderia acarretar outros riscos, como o aumento do uso e consumo geral. No entanto, é só através da regulação que o Estado tem a capacidade de ajustar os preços e encontrar uma posição em que os resultados ideais possam ser alcançados.

É necessário ser realista em relação a isso. O fornecimento legal não pode substituir totalmente os mercados ilegais, a menos que envolva um fornecimento efetivamente sem regulação a preço de custo ou abaixo dele. Isso implicaria custos inaceitáveis para a saúde pública. Em vez disso, o objetivo deve ser reduzir a dimensão dos mercados ilegais ao longo do tempo, reconhecendo que novos mercados, normas sociais e comportamentos de compra levarão inevitavelmente tempo para se estabelecerem. Uma característica do projeto de lei proposto pelo governo da Nova Zelândia em 2020 para regular a cannabis foi a intenção declarada de reduzir o uso de cannabis ao longo do tempo, com pesquisas encomendadas pelo

9 Statistics Canada (2019) Crowdsourced cannabis prices. https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200123/dq200123c-eng.htm

10 Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation e México Unido Contra la Delincuencia, p.37. https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/

11 Statistics Canada (2019) Crowdsourced cannabis prices. https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200123/dq200123c-eng.htm

Ministério da Justiça tentando modelar como as mudanças graduais de preços podem impulsionar esse resultado.[12] Este é um objetivo louvável, mas visto por muitos como irrealista a curto ou médio prazo. Embora existam evidências internacionais nos mercados de drogas legalmente regulados, por exemplo, o tabaco, sobre o papel das medidas de controle de preços na redução do consumo geral, esses mercados não tiveram grandes níveis de oferta não regulamentada tão recentemente quanto a cannabis (ou, pelo menos, a oferta não regulamentada não excedeu a oferta regulamentada no mesmo grau). Na realidade, se os preços forem aumentados muito rapidamente com o objetivo de reduzir o consumo global, a tendência muito mais provável é que os consumidores voltem às estabelecidas cadeias de abastecimento ilegais. Portanto, esses esforços só devem ser empregados uma vez que o mercado legal estiver suficientemente assentado, fornecendo para a maior parte da demanda, e uma vez que novas normas de consumo forem estabelecidas. Mesmo assim, devem ser feitos gradualmente e sujeitos a avaliação proativa e constante para garantir que outros objetivos regulatórios não estejam sendo prejudicados.

Um mercado ilegal paralelo em alguma escala é inevitável, como ilustrado pela existência contínua de mercados ilegais paralelos para álcool e tabaco. O tamanho desses mercados ilícitos de álcool e tabaco varia significativamente entre as jurisdições, com os controles de preços no mercado legal sendo uma variável-chave. Nos casos em que os impostos sobre os cigarros são elevados, por exemplo, no Reino Unido, onde os impostos representam mais de 70% do preço de venda a varejo, o incentivo às vendas ilegais é significativo.[13] Com efeito, em 2013, estimou-se que 9% do mercado britânico de cigarros e 38% do de tabaco de enrolar são contrabandeados ou falsificados.[14] O mercado ilegal do álcool é geralmente menor do que o do tabaco, refletindo uma série de fatores. Estes incluem margens de lucro

12 New Zealand Government (2020) Summary of the proposed Cannabis Legalization and Control Bill. https://www.referendums.govt.nz/cannabis/summary.html;
Business and Economic Research Limited (BERL) (2019) Evidence to inform a regulated cannabis market. https://www.berl.co.nz/our-mahi/recreational-cannabis-regulation-and-harm-reduction

13 European Commission (2019) Excise Duty Tables: Part III — Manufactured Tobacco, p13. https://circabc.europa.eu/sd/a/243aea0b-5565-4462-b686-dc3ac625e773/III%20Tobacco%20January%202019.pdf

14 Morse, A. (2013) Progress in tackling tobacco smuggling: Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office. www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/06/10120-001-Tobacco-smuggling-Full-report.pdf

mais baixas e menores níveis de tributação no mercado legal do álcool (e, por conseguinte, as oportunidades reduzidas do mercado ilegal conseguir preços mais baixos), o maior valor agregado pela produção e vendas legais (as pessoas parecem estar mais dispostas a fumar cigarros falsificados/contrabandeados do que a beber álcool produzido ilegalmente) e os maiores desafios do transporte e armazenamento de líquidos pesados em comparação com o tabaco.

Isso demonstra que a atratividade relativa dos produtos legais e ilegais vai muito além do preço justo. Por exemplo, em 2019, a Pesquisa Nacional de Cannabis no Canadá descobriu que os consumidores eram mais propensos a valorizar a qualidade do que o preço ao tomarem decisões de compra.[15] Da mesma forma, quando foi solicitado aos consumidores canadenses de cannabis que classificassem os fatores que influenciaram suas decisões de compra em 2020, 26% dos consumidores disseram que o fornecimento seguro era mais importante, enquanto 15% optaram por qualidade – e 29% responderam preço.[16] As decisões de compra envolvem claramente uma série de fatores complexos que podem ser difíceis de interpretar. No entanto, é evidente que a produção e a venda de cannabis legalmente regulamentada podem agregar valor aos consumidores de várias formas, pelas quais eles estarão dispostos a pagar um preço mais alto do que pagam pelo produto produzido e fornecido ilegalmente. Esse valor agregado inclui: evitar o contato com mercados ilegais (e quaisquer danos associados); garantias e consistência na qualidade e segurança do produto (apoiado por informações precisas nas embalagens); a variedade de produtos disponíveis (apoiada por informações precisas sobre as diferenças oferecidas por um fornecedor licenciado); e, no caso de lugares que permitem o consumo de cannabis in loco, um ambiente atraente para o consumo.

Assim, tal como acontece com os preços do tabaco, um desafio fundamental na concepção de controles eficazes dos preços da cannabis consiste em conciliar a necessidade de diminuir o uso,

15 Statistics Canada (2019) National Cannabis Survey, second quarter 2019. http://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190815/dq190815a-eng.htm

16 Government of Canada (2020) Canadian Cannabis Survey 2020: Summary, Figure 13. https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/research-data/canadian-cannabis-survey-2020-summary.html

mantendo os preços relativamente elevados, com a necessidade de desincentivar um comércio ilegal paralelo, mantendo os preços relativamente baixos. À medida que o comércio legal amadurece, o desafio de estabelecer um preço desejável pós-tributação é complicado pelo declínio previsível ao longo do tempo nos preços antes da tributação. Não existe uma solução perfeita e é necessário chegar a um meio-termo entre os objetivos concorrentes, orientado pelas prioridades locais. A diferença desproporcional entre os custos de produção (ilegais ou legais) e os preços de mercado ilegais atuais torna este um desafio ainda maior no caso da cannabis. Por estas razões, é importante proteger contra o desvio de cannabis produzida legalmente e aplicar a regulação de forma eficaz para impedir a produção e venda não regulamentada para fins lucrativos – mantendo assim os custos simultâneos dessa produção e venda relativamente elevados. Destacar o valor agregado da cannabis legalmente regulamentada quando é comprada e/ou consumida em ambientes seguros e controlados pode ser uma medida útil, juntamente com uma educação mais ampla em matéria de saúde pública e redução dos danos.

Neste âmbito a evidência da Holanda é instrutiva. A popularidade dos coffee shops holandeses, que é tamanha que leva muitos usuários de cannabis a viajarem de outros países para visitá-los (veja o capítulo sobre o turismo da cannabis, Seção 3F), significa que elas eliminaram a maior parte do varejo ilegal do mercado local. Os coffee shops atingiram esta quota majoritária do mercado, apesar de manterem os preços a um nível que não é drasticamente diferente dos preços dos mercados ilegais nos países vizinhos. De acordo com o EMCDDA, em 2011, o preço médio por grama de cannabis (resina/plantas) era de: € 9,7/€ 5,9 (importado) ou € 9,3/€ 9,3/€ 8,9 (produzido localmente) na Holanda (via cafés); aproximadamente € 7,5/€ 8 na Bélgica; e € 7,2/€ 8,9[17] na Alemanha. Portanto, os vendedores de cannabis não licenciados na Holanda não foram capazes de baixar os preços a ponto de compensar os outros benefícios que os coffee shops oferecem à maioria dos compradores. É igualmente

17 EMCDDA (2013) Table PPP-1. Price of cannabis products at retail level, 2011. www.emcdda.europa.eu/stats13#display:/stats13/ppptab1a

importante notar que as taxas de consumo de cannabis na Holanda se mantêm semelhantes às dos países vizinhos.

Efeitos de deslocamento de mudanças relativas nos preços

A disponibilidade e os custos de potenciais drogas substitutas, ou atividades recreativas substitutas, também serão um fator na determinação do impacto líquido do preço legal da cannabis após a regulação (incluindo as intervenções governamentais). É razoável supor que ocorrerá pelo menos algum deslocamento do uso de outras drogas para a cannabis (se o preço relativo da cannabis cair), ou da cannabis para outras drogas (se o preço relativo aumentar), porém este é um fenômeno que tem sido pouco pesquisado historicamente.

A área mais óbvia e potencialmente significativa para tal efeito é o deslocamento entre o álcool e a cannabis, pois seus padrões de uso e efeitos são relativamente semelhantes e, de fato, muitas vezes se sobreporem diretamente. Embora tenha havido alguma especulação de que um aumento no uso de cannabis (relacionado a uma queda de preço, algum outro impacto da regulação ou alguma variável totalmente não relacionada) provavelmente levaria a uma queda no uso de álcool, a existência ou extensão de qualquer efeito não está bem estabelecida e é difícil de testar.[18] [19] [20] Há exemplos conflitantes de aumento e queda do consumo de cannabis e álcool ao mesmo tempo e, pelo menos nos EUA, de padrões mais recentes de aumento do consumo de cannabis enquanto o consumo de álcool diminuiu.[21] A redução nas vendas de álcool é relatada no Canadá após a legalização da cannabis, mas, como em cada uma dessas tendências, a correlação não é necessariamente causa, e outros fatores sociais,

18 Cameron, L. e Williams, J. (2001) Cannabis, Alcohol and Cigarettes: Substitutes or Complements? The Economic Record 77, No. 236, pp.19–34.

19 Chaloupka, F. J. and Laixuthai, A. (1997) Do Youths Substitute Alcohol and Marijuana? Some Econometric Evidence, Eastern Economic Journal 23.3, pp.253–276.

20 Pacula, R. L. (1998) Does increasing the beer tax reduce marijuana consumption? Journal of Health Economics 17.5, pp.557–585

21 Johnston, L. D. et al. (2012) Monitoring the Future National Survey Results on Drug Use, 1975-2011: Volume I, Secondary school students, Institute for Social Research, Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan, p.159.

culturais ou de outra natureza podem estar em jogo.[22] As evidências epidemiológicas precisam ser apoiadas em estudos de comportamentos individuais, e há claramente muitas outras variáveis além do preço que influenciam as decisões de usar uma droga em detrimento da outra. O fato de que a cannabis e o álcool são frequentemente consumidos juntos complica ainda mais a situação: eles se 'complementam' ou se 'substituem'? Certamente é necessário ter cautela antes de tirar conclusões precipitadas sobre causalidades simplistas. Há, é claro, também a possibilidade de que as intervenções governamentais que aumentassem os preços da cannabis acima dos níveis atuais do mercado levariam ao deslocamento na direção oposta, com a queda do uso de cannabis e o aumento do uso de álcool. No entanto, se os preços legais no varejo forem muito altos no início (mais altos do que os atuais preços dos mercados ilegais), o resultado mais provável, conforme explorado acima, é que uma proporção significativa da demanda simplesmente continuaria a ser atendida por meio de oferta não licenciada — cuja economia, em termos de lucratividade, ficaria em grande parte inalterada (ou potencialmente até aumentaria).

Duas outras possibilidades de deslocamento também são dignas de nota aqui. Uma é que o aumento dos preços da cannabis pode incentivar o cultivo doméstico. Inevitavelmente, isso estaria sujeito a um menor controle regulatório, mas mesmo o pior cenário dificilmente seria desastroso. Outra possibilidade é que o aumento do preço também possa causar deslocamento para outras drogas que não o álcool. O impacto líquido de qualquer aumento do uso de outras drogas dependeria de seus riscos relativos, mas os candidatos que mais provavelmente absorveriam essa demanda seriam alguns canabinoides sintéticos (consulte a Seção 3E) e outras novas substâncias psicoativas (NPS). Algumas jurisdições já sentiram o deslocamento para os canabinoides sintéticos como resposta à proibição da cannabis, nomeadamente com o "spice", que tem um risco consideravelmente mais elevado do que a cannabis, mas que se tornou mais popular entre as populações vulneráveis e marginalizadas, tendo

22 Cain, P. (2020) Are Canadians drinking less as weed gets easier to buy? It's starting to look that way, Global News 28 February. https://globalnews.ca/news/6574008/drink-less-alcohol-cannabis/

inicialmente entrado no mercado como uma alternativa legal à cannabis, antes de ser subsequentemente sujeita à proibição generalizada.[23] No entanto, seria improvável que as pessoas que usam cannabis se deslocassem em grande escala do mercado legal, dados os diferentes perfis de produtos, a menos que o preço da cannabis no mercado ilegal também experimentasse, ao mesmo tempo, um aumento. Por outro lado, a oferta de cannabis legal poderia deslocar parte do consumo de canabinoides sintéticos, que tem um risco mais elevado, para o consumo de cannabis tradicional in natura ou de outros derivados de cannabis — com preços mais baixos proporcionando, provavelmente, maiores graus de deslocamento.

23 Transform Drug Policy Foundation (2017) Dealing with Spice — Why More Enforcement Won't Help. https://transformdrugs.org/publications/spice-briefing-2-pager-2018

C Tributação

Desafio

- Integrar efetivamente a política fiscal à regulação dos preços, de forma a equilibrar a geração de receita e outros objetivos políticos mais importantes.

Análise

- A política fiscal está intimamente ligada à política de preços.
- Existem vários mecanismos fiscais possíveis: impostos sobre o peso unitário, sobre os princípios ativos, sobre o valor das vendas ou sobre as despesas comerciais.
- A receita fiscal virá não apenas da venda de cannabis, mas também da produção, dos ganhos relacionados à indústria e do imposto de valor agregado (IVA), bem como das receitas de outras fontes, como a taxação de licenças.
- O potencial para a receita fiscal varia significativamente, dependendo da natureza e da dimensão do mercado, e do regime regular ou fiscal adotado — Prever a receita fiscal antes destes serem estabelecidos é difícil.
- Caso os preços sejam mantidos nos níveis atuais do mercado ou próximos, uma carga tributária substancial será necessária para evitar lucros excessivos (a menos que as vendas sejam reguladas por um monopólio estatal), mas impostos mais altos ou não fiscalizados também criam incentivos para o desvio, a evasão fiscal e dão combustível aos mercados ilícitos.
- A receita fiscal também tem o potencial de distorcer as prioridades do governo.

Recomendações

- Um sistema baseado na tributação tanto da produção como das vendas — usando o nível de THC por peso unitário como unidade tributável — é um ponto de partida sensato para produtos cujo conteúdo de THC pode ser medido de forma confiável, mas o detalhe de tais decisões precisariam ser incorporado nas

considerações mais amplas da política de preços e se encaixar nas necessidades dos ambientes políticos locais e dos quadros fiscais existentes.

- Maximizar a receita fiscal não deve ser o motivador da política; a receita tributária deve ser vista mais como um benefício adicional bem-vindo.
- Direcionar a receita fiscal da cannabis para programas sociais de prevenção do uso de drogas é uma proposta politicamente atraente, mas problemática; as intervenções de saúde pública devem ser financiadas de acordo com a necessidade e não depender das vendas. O mesmo se aplica aos programas de equidade social, que devem dispor de um orçamento separado e suficiente, independente da receita fiscal.

As pressões econômicas enfrentadas pelos governos em todo o mundo chamam cada vez mais atenção para os potenciais benefícios fiscais de regular legalmente a cannabis. A lógica é que a mudança poderia não apenas economizar o orçamento do sistema de justiça criminal, mas também fornecer um impulso necessário de receita tributária para os orçamentos regionais e nacionais. De fato, as campanhas para regular legalmente a cannabis em muitos estados dos EUA destacaram explicitamente os potenciais benefícios fiscais de tal movimento.

Como discutido na seção anterior, o imposto também é uma alavanca política importante na implementação do controle de preços. No entanto, existem várias maneiras de tributar os mercados de cannabis, oferecendo diferentes alavancas políticas aos reguladores, com distintos impactos.

Alternativas tributárias

1 Imposto sobre vendas ad valorem, cobrado como percentual fixo do preço de varejo

Prós

- Fácil de entender e administrar.

Contras

- Pode levar ao colapso da receita e a preços pós-impostos muito baixos à medida que o mercado amadurece (na ausência de outras formas de controle de preços que evitem a queda de preços).

2 Imposto de alíquota fixa com base no peso unitário

Prós

- Fácil de administrar.

Contras

- Pode incentivar a venda de variedades mais potentes de um produto (por exemplo, cepas de cannabis com THC mais potente) que são vendidas no varejo a preços mais altos.
- Requer alíquotas diferentes para produtos que não são comparáveis em peso, como concentrados e comestíveis.

3 Imposto de alíquota fixa sobre o teor de THC por peso

Prós

- Evita o incentivo para vender cepas de maior potência.

Contras

- Mais difícil de administrar do ponto de vista técnico.

4 Imposto progressivo que aumenta de acordo com a potência ou outra variável de risco (pode ser de alíquota fixa ou valor agregado)

Prós

- Pode ajudar a desencorajar o uso de variedades mais potentes ou produtos mais perigosos.

Contras

- Mais complexo e mais difícil de administrar do ponto de vista técnico.

5 Taxação de Licenças

Na prática, a taxação de licenças para cobrir pelo menos os custos burocráticos, podendo incluir taxas para solicitação da licença e taxas de renovação

Prós

- Fornece um fluxo inicial de financiamento para os reguladores que não é dependente das vendas.

Contras

- Na ausência de programas de equidade social e outras medidas afirmativas, pode atuar como uma barreira de entrada para pequenas empresas e produtores com capital de investimento modesto.

6 Imposto Local

Imposto municipal ou regional que cobre quaisquer encargos locais associados ao comércio

Prós

- Pode ajudar a cobrir encargos ou custos regulatórios específicos de cada região.
- Pode incentivar as autoridades locais a permitir vendas (o que pode ser um dos pontos contrários).

Contras

- Regimes fiscais diferentes podem incentivar o desvio ou deslocamento geográfico dos mercados.

7 Negar deduções fiscais para despesas de publicidade ou marketing[1]

Prós

- Dirige esforços para aumentar a demanda.
- Até certo ponto, provê condições equitativas para empresas menores que dependem mais da boca a boca do que de campanhas de marketing.

Contras

- Criar um regime de exceções para atividades comerciais inofensivas, como anúncios de horários e endereços de funcionamento, levaria tempo e seria complexo.

1 Oglesby, P. (2015) How Bob Dole got America addicted to marijuana taxes, Brookings. https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2015/12/18/how-bob-dole-got-america-addicted-to-marijuana-taxes/

O “ponto ideal” para a tributação da cannabis

A escala da receita fiscal gerada pelas vendas dependerá de uma série de variáveis:

- O preço dos produtos e as taxas de tributação no novo mercado regulado.
- A dimensão total do mercado e os níveis de consumo de diferentes produtos (que poderão mudar após a proibição).
- A proporção do mercado que é tributável: mercados ilícitos paralelos e cultivo doméstico não são tributados, e as isenções fiscais para a cannabis terapêutica, especialmente caso for usada por “pessoas saudáveis” também reduzirão potencialmente o mercado tributável.[2]
- Evasão fiscal: sob a forma do desvio de matéria prima dos canais de produção lícita antes que sejam tributados para efeitos de vendas ilegais “não contabilizadas”.
- Evasão fiscal: exploração das lacunas legais para reduzir a carga tributária.
- Intensidade da fiscalização da legislação fiscal.

Naturalmente, estas variáveis estão interligadas. Por exemplo, é provável que impostos mais altos aumentem os preços, incentivando a evasão fiscal, o cultivo doméstico e o comércio ilícito paralelo, o que, por sua vez, encolhe o mercado tributável e reduz o lucro tributável potencial. Elas também poderiam reduzir os lucros dos atores privados em diferentes níveis do mercado, desencorajando outros a entrarem no comércio formal. Essas interações potencialmente complexas e a grande variedade de modelos regulatórios e potenciais regimes fiscais significam que previsões sobre a provável receita tributária só podem ser feitas com amplas margens de erro.

Definir as cargas fiscais, como todos os outros elementos da regulação, demanda um equilíbrio cuidadoso e exige acompanhamento e avaliação constante, e os reguladores podem depender de uma

2 Oglesby, P. (2015) Supplemental Thoughts About Revenue from Marijuana in Vermont, Center for New Revenue, Part I.A. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2551029.

variedade das opções fiscais detalhadas acima para afinar esta situação. Como observam Seddon e Floodgate, há atualmente pouca pesquisa sobre o "ponto ideal" da tributação da cannabis,[3] mas é claro que isso varia entre mercados e locais. Um artigo de pesquisa de 2017 estimou que o Estado de Washington, com os impostos mais altos nos EUA (37% de imposto especial sob o consumo, 6,5% de imposto estadual sobre vendas e muitos outros impostos locais sobre vendas) está "perto do pico da curva de Laffer", o ponto após o qual o aumento tributário não aumenta mais a receita fiscal arrecadada (devido às pessoas optarem pelo mercado informal, e a evasão fiscal se tornar mais proeminente).[4] No entanto, a constatação de que o Estado de Washington, com seus impostos muito mais altos do que outros estados, ainda não ter chegado neste ponto sugere que outros estados nos EUA estão no lado esquerdo da curva de Laffer também — o que significa que aumentar os impostos ainda pode causar um aumento geral da receita.

Como discutido anteriormente no livro, os custos da produção de cannabis in natura são muito baixos em comparação com os preços nos mercados ilegais e é de se esperar que, ao longo do tempo e sem a correspondente reação regular, um mercado legal competitivo ocasionaria a redução dos preços. A receita arrecadada pelo governo com a cannabis pode aumentar de forma a absorver a maior parte dos ganhos pós tributação, como acontece com os cigarros na UE, onde se registra que o ganho dos governos supera em muito a do setor privado. Ainda assim, a receita da cannabis não deve ser superestimada e as estimativas de receita não devem ser o principal motivador da reforma. Na realidade, as estimativas da receita potencial fornecida pelos mercados legais de cannabis variaram drasticamente (nos EUA, em nível federal, isso variou de US $ 8,7 bilhões[5] a US $ 28 bilhões,[6] por exemplo), mas uma imagem mais clara não surgirá até que possamos avaliar e comparar os modelos de regulação existentes durante um

3 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p47.

4 Hansen, B. et al. (2017), The Taxation of Recreational Marijuana: Evidence from Washington State, NBER Working Paper No. 23632. https://www.nber.org/papers/w23632

5 Miron, J. A. e Waldock, K. (2010) The budget impact of ending drug prohibition, Cato Institute. www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/DrugProhibitionWP.pdf

6 Ekins, G., Henchman, J., (2016) Marijuana Legalization and Taxes: Federal Revenue Impact, Tax Foundation. http://taxfoundation.org/article/marijuana-legalization-and-taxes-federal-revenue-impact

período mais longo. Levará tempo para os mercados de varejo se adaptarem e as receitas fiscais não alcançarão estabilidade nos anos que sucederem imediatamente à legalização.

Assistimos agora aos primeiros efeitos da legalização da cannabis nas receitas fiscais nos Estados Unidos. O Colorado, o primeiro estado a liberar o comercio regulado de cannabis não terapêutica, relatou quase US $ 1,5 bilhões em receita tributária entre fevereiro de 2014 e agosto de 2020.[7] A receita continua crescendo a cada ano, demonstrando que, mesmo agora, o mercado ainda está se assentando. Apesar das preocupações com o mercado ilícito persistente na Califórnia, o mercado de varejo legal deste estado foi, no entanto, reportado como sendo o maior do mundo, com uma receita tributária estimada de US$ 300 milhões para 2018, superada apenas pelos estimados US$ 319 milhões de Washington.[8] De acordo com o Statistics Canada, nos primeiros seis meses após a legalização da cannabis, o governo federal arrecadou US$ 55 milhões em impostos especiais de consumo e sobre mercadorias, enquanto os governos provinciais arrecadaram US$ 132 milhões.[9]

Embora a receita fiscal potencial de vendas tenha recebido maior atenção dos formuladores de políticas e pesquisadores, a receita fiscal pode ser gerada em diferentes pontos de um mercado de cannabis regulado. Elas podem ser geradas pela tributação ao nível da produção ou atacado, tributação corporativa paga sobre os lucros, tributação das empresas sobre o uso das instalações e tributação de renda paga pelos trabalhadores do comércio lícito de cannabis. Existem distintos modelos já sendo desenvolvidos nas jurisdições que regularam a cannabis, com alguns tributando principalmente a nível da produção e outros não tributando a este nível. No Uruguai, os produtores são

7 Colorado Department of Revenue (Undated) Marijuana Tax Data.
https://cdor.colorado.gov/data-and-reports/marijuana-data/marijuana-tax-reports

8 See: McGreevy, P (2019) California now has the biggest legal marijuana market in the world. |||UNTRANSLATED_CONTENT_START|||Its black market is even bigger, LA Times 15th August.
https://www.latimes.com/california/story/2019-08-14/californias-biggest-legal-marijuana-market;
McCarthy, N. (2019) Which States Made The Most Tax Revenue From Marijuana In 2018? |||UNTRANSLATED_CONTENT_END|||[Infográfico], Forbes 26 de março.
https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2019/03/26/which-states-made-the-most-tax-revenue-from-marijuana-in-2018-infographic/#570924c7085e

9 Government of Canada (Undated), Cannabis duty — Calculate the excise duty on cannabis.
https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/ tax/businesses/topics/excise-duties-levies/collecting-cannabis.html

obrigados a pagar ou um imposto de alíquota fixa sobre o consumo no momento da embalagem, ou um imposto ad valorem no momento da entrega, sendo sempre o de valor mais elevado.[10]

Tributos podem ser aplicados de forma diferente para diferentes produtos de cannabis ou diferentes teores do produto: em Illinois, por exemplo, um imposto sobre vendas de 10% é aplicado à cannabis in natura ou a produtos com menos de 35% de THC como um proxy para flores, um imposto sobre vendas de 25% é aplicado a esses produtos se o seu teor de THC for superior a 35% como um proxy para concentrados, enquanto um imposto de 20% se aplica a todos os produtos infundidos com cannabis, como os comestíveis.[11] No Canadá, a cannabis é tributada tanto a nível federal como provincial – através de impostos tanto a nível da produção como a nível do varejo, respectivamente. Os impostos gerais sobre mercadorias variam de 5% em Alberta a 15% em Nova Brunswick, Nova Escócia e Ilha do Príncipe Eduardo. Os impostos especiais de consumo são cobrados ou a US$ 1 por grama ou 10% do preço de atacado – o que for mais alto – com a possibilidade de ajustes adicionais em certas províncias.[12] Abaixo está incluída uma tabela tributária estadual dos EUA no início de 2020,[13] embora outros estados tenham, desde então, regulado a cannabis e isso poderá ser novamente impactado pela proposta da Lei MORE a nível federal, que implementaria outra carga tributária a ser direcionada parcialmente para a promoção de equidade social.[14]

Claramente, há uma série de estratégias sendo implantadas e é essencial que sejam avaliadas para desenvolver evidências sobre as melhores abordagens no futuro, já que os esquemas fiscais impactarão diferentes níveis da cadeia de fornecimento. No entanto, com a variedade de opções disponíveis, é provável que o "ajuste"

10 Ver: Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p61, 77.

11 Marijuana Policy Project, Overview of the Illinois Cannabis Regulation and Tax Act. https://www.mpp.org/states/illinois/overview-of-the-illinois-cannabis-regulation-and-tax-act/

12 Slade, H. (2020) Capturing the market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD, P28. https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2020/06/Capturing-the-Market-Digital-2020.pdf

13 Veja também: Oglesby, P. (2020) California Marijuana Weight Taxes as of January 2020 — and Alaska, Maine, Colorado and Nevada, Center for New Revenue 19th February. https://newrevenue.org/2020/02/19/california-marijuana-tax-rates-as-of-january-2020/

14 US Congress, H.R.3884 — MORE Act of 2020 (116th Congress, 2019-2020). https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3884/text

das alíquotas fiscais e até mesmo das bases tributáveis continue à medida que as jurisdições visam se adaptar às mudanças dos comportamentos dos consumidores e às tendências do mercado, incluindo as cargas fiscais dos estados vizinhos.

Washington

Imposto sobre vendas ou imposto sobre o consumo

- 37%[15]

Impostos adicionais

- 7–10% de imposto estadual e local adicional sobre vendas[16]

Colorado[17]

Imposto sobre vendas ou imposto sobre o consumo

- 15% para transações fora do marco de integração vertical (ver Seção 2A), aplicadas com base no peso, a depender da parte da planta (5 categorias diferentes).[18]

Impostos adicionais

- Mais 15% de imposto sobre vendas de maconha no varejo estadual e mais 2,9% de imposto estadual sobre vendas

Illinois[19]

Imposto sobre vendas ou imposto sobre o consumo

- 10% para THC <35%
- 25% para THC >35%
- 20% em todos os produtos infundidos com cannabis

Impostos adicionais

- Imposto de cultivo adicional de 7% das receitas brutas aplicadas aos cultivadores
- Municípios e condados podem tributar o comércio adicionalmente em até 3% e 3,75%, respectivamente

15 MRSC (Undated) Marijuana Regulation in Washington State. http://mrsc.org/getdoc/8cd49386-c1bb-46f9-a3c8-2f462dcb576b/Marijuana-Regulation-in-Washington-State.aspx.

16 Priceonomics (Undated) Which States Have the Highest Taxes on Marijuana? https://priceonomics.com/which-states-have-highest-taxes-on-marijuana/.

17 Colorado Department of Revenue (Undated) Marijuana Tax Data. https://cdor.colorado.gov/data-and-reports/marijuana-data/marijuana-tax-reports

18 Colorado Department of Revenue (2020) Average Market Rate for Unprocessed Retail Marijuana: Period Rate: July 1 to September 30, 2020. https://tax.colorado.gov/average-market-rate.

19 Government of Illinois (Undated) Adult Use Cannabis Summary. https://www2.illinois.gov/IISNews/20242-Summary_of_HB_1438__The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf.

Nevada[20]

Imposto sobre vendas ou imposto sobre o consumo

- 15% sobre o preço de atacado (pago pelo cultivador); convertido em peso em todas as transações; 6 categorias de peso
- 10% sobre a venda no varejo

Impostos adicionais

- Impuesto sobre las ventas al por menor al monto local

Oregon[21]

Imposto sobre vendas ou imposto sobre o consumo

- 17%

Impostos adicionais

- Até 3% de impostos locais adicionais

Massachusetts[22]

Imposto sobre vendas ou imposto sobre o consumo

- 10.75%

Impostos adicionais

- Mais, 6,25% de imposto estadual sobre vendas gerais e até 3% de imposto local opcional

Maine

Imposto sobre vendas ou imposto sobre o consumo

- US$ 335 por meio quilo de flor; $94 por meio quilo de aparas (folhas menos potentes/elementos da planta).[23]

Impostos adicionais

- Imposto adicional sobre vendas de 10% sobre vendas por uma instalação de cultivo ou uma loja de varejo ou fabricante de produtos[24]

20 Marijuana in Nevada (Undated) Taxes. http://marijuana.nv.gov/Businesses/Taxes/; Government of Nevada (Undated) Fair Market Value at Wholesale of Marijuana. https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnvgov/Content/Home/Features/Fair%20Market%20Value%20at%20Wholesale%20Summary%20Jan%2020%20(Final%20Draft).pdf

21 Government of Oregon (Undated) Recreational Marijuana — FAQs: Taxes. https://www.oregon.gov/dor/programs/businesses/Pages/marijuana.aspx.

22 Government of Massachusetts (Undated) Learn about Massachusetts tax rates. https://www.mass.gov/service-details/learn-about-massachusetts-tax-rates.

23 Maine Legislature, Title 36: Taxation, Chapter 723: Marijuana Excise Tax. https://legislature.maine.gov/statutes/36/title36sec4923.html

24 Valigra, L. (2019) How the first year of Maine's adult-use marijuana market will likely roll out, WGME 17 June. https://wgme.com/news/marijuana-in-maine/how-the-first-year-of-maines-adult-use-marijuana-market-will-likely-roll-out.

Califórnia[25]

Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- 15% no varejo

Impuestos adicionales

- Impostos de cultivo por onça (28,3 g) de peso seco: US $ 9,65 para flores; US$ 2,87 para folhas ou US$ 1,35 para planta de cannabis
- O governo local também pode cobrar impostos adicionais

Michigan

Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- 10%[26]

Impuestos adicionales

- Mais 6% de imposto estadual sobre vendas.[27]

Alasca

Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- Flor madura: US $ 50 por onça
- Aparas: $ 15 por onça
- Flor anormal/imatura: US$ 25 por onça
- Clones: $ 1 por clone[28]

Vermont

Impuesto sobre la venta o impuesto especial

- 14% imposto sobre a venda a varejo (proposto – atualmente o varejo ainda está indisponível)[29]

Impuestos adicionales

- Mais 6% de imposto estadual sobre vendas (proposto)

A tabela contém dados de até meados de 2020 e não inclui os estados que votaram para legalizar a cannabis no final de 2020 ou posteriormente.

25 California Department of Tax and Fee Administration (Undated) Tax Guide for Cannabis Businesses. https://www.cdtfa.ca.gov/industry/cannabis.htm#Cultivators.

26 Michigan Legislature (2018) Michigan Regulation and Taxation of Marihuana Act. 333.27963, Imposition of excise tax. https://www.legislature.mi.gov/(S(bobk5ccm12k2hrilk33dxiyh))/mileg.aspx?page=getObject&objectName=mcl-333-27963

27 State of Michigan: Department of Treasury (2018, updated 2019) Marihuana Provisioning Center Tax and Sales and Use Tax Treatment of Marihuana. https://www.michigan.gov/documents/treasury/RAB_2018-2_Marihuana_611377_7.pdf

28 Alaska Department of Revenue — Tax Division (Undated) Marijuana Tax: Frequently Asked Questions. http://tax.alaska.gov/programs/programs/help/faq/faq.aspx?60000#section0question0.

29 Marijuana Policy Project (2020) Summary of S. 54, the bill to regulate and tax cannabis in Vermont. https://www.mpp.org/states/vermont/summary-of-s-54-the-bill-to-regulate-and-tax-cannabis-in-vermont/

Dado que quase todas as receitas provenientes do comércio global de cannabis se destinam atualmente a produtores e fornecedores não regulados e grupos do crime organizado, a regulação legal oferece claramente uma oportunidade para os governos arrecadarem o que é atualmente uma receita perdida. O argumento comum, de que as receitas fiscais não cobrirão os custos sociais e de saúde decorrentes do consumo da cannabis não é convincente neste contexto, uma vez que obter alguma receita fiscal é claramente preferível a obter nenhuma.

É importante considerar uma série de outras questões ao definir a combinação tributária certa e qual alíquota aplicar. A cannabis é relativamente compacta em comparação com o álcool e o tabaco, portanto, o contrabando e a evasão fiscal são comparativamente mais fáceis. A tributação na fase de produção poderia ajudar a evitar esse cenário.30 Além disso, se o imposto fosse administrado sob a maconha in natura, a taxa fixa calculada pelo peso criaria um incentivo para produzir cannabis de maior potência, vendida no comércio a preços mais elevados. Cobrar o imposto por potência — simplificando, por conteúdo de THC — evitaria este risco. Para matéria-prima vegetal, um sistema baseado em potência de THC seria mais um fardo administrativo (menos para concentrados homogêneos mais potentes). No entanto, no âmbito de quaisquer sistemas propostos, o peso produzido e vendido e a potência deveriam já estar sujeitos a monitoramento independente de rotina.

Um sistema baseado na tributação da produção e das vendas, com o teor de THC em peso sendo a unidade tributável, é um ponto de partida sensato, mas o detalhe de tais decisões precisaria ser incorporado em considerações mais amplas da política de preços e se encaixar nas demandas dos ambientes políticos locais e dos marcos fiscais existentes. Um monopólio estatal da produção, das vendas ou de ambos simplificaria substancialmente os desafios fiscais e de precificação, e permitiria que as entidades reguladoras utilizassem controles de preços para responder mais rapidamente ao comportamento dos consumidores e às tendências do mercado ilícito.

30 Caulkins et al. (2013) Marijuana legalization — what everyone needs to know, Oxford University Press, p.156.

As experiências com álcool e tabaco demonstram que a geração de receitas fiscais substanciais pode potencialmente distorcer ou impactar negativamente as prioridades da saúde pública. Outras lições políticas da tributação do álcool e do tabaco também não devem ser ignoradas, como a inevitável hostilidade do público a quaisquer aumentos tributários, o poder de lobby das indústrias de produção e fornecimento em larga escala e as dificuldades em intervir em tais indústrias devido ao emprego de um número significativo de potenciais eleitores. A adoção do princípio da precaução numa fase inicial da regulação pode determinar, neste caso, que os impostos sejam mais altos no início, com a ideia de que podem ser reduzidos numa fase posterior, se a avaliação sugerir que tal resultaria em melhores resultados. Isso é preferível do que o inverso: se a avaliação sugerir que um aumento de impostos é necessário para facilitar os objetivos da regulação, a fricção das partes interessadas e dos consumidores pode tornar a implementação um desafio.

Alocação da receita fiscal

Em teoria, a receita fiscal arrecadada pode ser alocada para qualquer setor. No entanto, um ponto a favor da regulação legal (muitas vezes destacada por ativistas dos benefícios fiscais em geral) é que orçamento fiscal arrecadado pode financiar a implementação do marco regulatório, bem como potencialmente apoiar a melhoria da educação sobre drogas e prestação de serviços, ou outros programas sociais. Alguns estados reguladores nos EUA procuraram, portanto, atribuir recursos da receita para esses fins. Em Illinois, 20% do orçamento tributário estadual é direcionado aos Serviços Comunitários para "lidar com o abuso de substâncias, [...] prevenção e problemas de saúde mental" e 2% vão para o Fundo de Tratamento de Drogas para ajudar em sua campanha de educação pública e análise dos impactos da regulação na saúde pública.[31] No Oregon, 20% dos impostos vão diretamente para a Conta de Serviços de Alcoolismo e Drogas da Saúde Mental, que auxilia na prevenção, intervenção

31 Government of Illinois (Undated) Adult Use Cannabis Summary. https://www2.illinois.gov/IISNews/20242-Summary_of_HB_1438__The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf.

e tratamento do abuso de drogas, e mais 5% diretamente para a autoridade de saúde para a prevenção do abuso de álcool e drogas.[32] Enquanto consignar o orçamento tem o potencial de impulsionar fundos importantes e estabelecer um princípio do tipo "quem polui, paga" em relação aos danos relacionados à droga, ela também assume que a responsabilidade pela prestação de serviços é separada da tributação geral de forma que pode expô-lo a cortes severos se arrecadação fiscal cair.

Em vez de sugerir que orçamento consignado é, em si mesma, uma coisa problemática, o princípio fundamental aqui é que esses programas devem receber financiamento suficiente e adequado, independente da renda fiscal proveniente do setor. Níveis eficientes de monitoramento e avaliação assim como a prestação contínua de serviços devem ser determinados pela necessidade e evidência de eficácia, e não variar de acordo com a receita fiscal da cannabis. Despesas que estejam condicionadas a esta receita devem ser adicionais a quaisquer recursos já dedicados aos programas. É, portanto, razoável que tais programas se beneficiem de um aumento das receitas fiscais, especialmente quando isso for indicativo de uma expansão do mercado de um modo mais geral (que pode dar origem a um aumento correspondente da carga de trabalho e demanda por tais serviços). Os ativistas em Massachusetts, por exemplo, criticaram o fato de que o orçamento para o programa estatal de equidade social permaneceu inalterado, apesar da geração de grandes e crescentes quantias de receita tributária.[33]

32 Government of Oregon (Undated) Recreational Marijuana — FAQs: Taxes. https://www.oregon.gov/olcc/marijuana/Pages/FAQs-Taxes.aspx; 2017 Oregon Revised Statutes, Volume 10, Chapter 430. Mental Health Alcoholism and Drug Services Account. https://www.oregonlaws.org/ors/430.380

33 Bartlett, J. (2020) Bill that would use cannabis revenue for police, not equity, comes under fire, Boston Business Journal 23rd July. https://www.bizjournals.com/boston/news/2020/07/23/bill-that-would-use-state-cannabis-revenue-for-pol.html

d Preparações (e formas de consumo)

Desafios

- Regular a oferta de diferentes preparações de cannabis de forma que atenda à demanda e, portanto, minimize as oportunidades para os fornecedores não regulados.
- Promover o uso de produtos canábicos de menor risco e incentivar comportamentos de consumo de menor risco a longo prazo.
- Garantir que o desenvolvimento de novos produtos e tecnologias não ultrapasse a regulação e que existam controles para proteger contra novos riscos.

Análise

- Existe uma variedade de preparações de cannabis disponíveis e diversas formas de consumi-los.
- Os riscos associados ao uso de cannabis podem ser bastante influenciados pela forma de preparação, dosagem e método de consumo, todos intimamente ligados à potência.
- Aplicar diferentes controles regulatórios às preparações de cannabis disponíveis pode influenciar os padrões de uso. Por exemplo, ao diminuir a disponibilidade de produtos mais perigosos e facilitar relativamente o acesso a produtos de menor risco, certos riscos e comportamentos prejudiciais de uso podem ser reduzidos.
- As principais considerações são os riscos potenciais para a saúde pulmonar causados pela fumaça de cannabis inalada (particularmente se misturada com tabaco) e a necessidade de os consumidores serem informados sobre a dosagem de princípios ativos da cannabis e os controlarem, tanto em termos do consumo total como da velocidade de início dos efeitos.
- Fumar cannabis in natura em baseados, “blunts” (cigarros de maconha enrolados em folhas de tabaco) ou cachimbos continua a ser o método de consumo mais popular na maior parte do mundo, porque é simples, barato, portátil, sociável e permite que os consumidores controlem a dosagem com relativa facilidade.
- Incentivar as pessoas que usam cannabis a consumi-la de outras formas que não o fumo é um desafio a longo prazo, mas, caso

alcançado, reduziria os riscos para a saúde pulmonar associados ao fumo, particularmente quando a cannabis é misturada com o tabaco.

- Preparações comestíveis de cannabis não envolvem riscos para a saúde pulmonar, mas os efeitos são retardados e, portanto, representam alguns riscos maiores relacionados ao controle de dosagem, além de o efeito poder durar mais tempo.
- Vaporizadores de cannabis in natura — que geram vapor a partir da cannabis in natura ao invés da fumaça da queima — oferecem uma experiência de inalação mais fácil, reduzem os riscos para a saúde pulmonar e oferecem um nível semelhante de controle de dosagem à cannabis fumada.
- Vaporizadores que utilizam a tecnologia de cigarros eletrônicos para vaporizar extratos de óleo de cannabis (em vez de cannabis in natura) são uma alternativa de menor risco para o consumo de cannabis. As autoridades devem aprender com as experiências na regulação de cigarros eletrônicos e de líquidos de vaporização de nicotina, e a regulação deve garantir o controle da qualidade dos óleos/líquidos de vaporização de cannabis e dos dispositivos de vaporização.

Recomendações

- A inalação de cannabis através de vaporizadores deve ser incentivada como uma alternativa ao fumo, pois reduz significativamente os riscos associados ao ato de fumar, particularmente quando se fuma cannabis misturada com tabaco. Campanhas de educação pública, proibir a venda de baseados já enrolados, estabelecer a obrigatoriedade do fornecimento de vaporizadores nos estabelecimentos de consumo ou até mesmo estabelecer locais de consumo que sejam “somente para vaporizadores” são alguns exemplos de como essa transição pode ser incentivada.
- Investigar mais o uso dos vaporizadores é necessário e alguma forma de testagem e padronização seria útil e poderia ser associada a um selo ou logotipo oficial de ‘testado/aprovado’ para os produtos.
- Da mesma forma, torna-se importante ter um foco maior na política e na pesquisa sobre o uso de óleos de vaporização de cannabis, que rapidamente ganharam popularidade em relação

aos vaporizadores de cannabis in natura em algumas jurisdições, por serem mais acessíveis e fáceis de usar. Estabelecer controles regulatórios dedicados para esses produtos, que têm perfis de risco diferentes da cannabis fumada, é necessário.

- Aprofundar a pesquisa sobre os riscos relativos dos métodos de consumo de cannabis emergentes é extremamente importante.
- A decisão sobre quais produtos disponibilizar desde a introdução de qualquer sistema de regulação da cannabis deve ser orientada, em grande parte, pela adequação aos produtos de consumo ilícitos já existentes. Embora não seja necessário que os produtos disponíveis nos novos mercados legais correspondam exatamente aqueles nos antigos mercados ilegais, quanto mais significativa for a discrepância, mais imprevisíveis e potencialmente negativas serão as distorções de mercado.
- As tentativas de influenciar padrões de uso através da regulação diferenciada para diferentes produtos devem ser graduais e guiadas por monitoramento e avaliação cuidadosos.

Preparações

A cannabis pode ser preparada de várias formas, com novos produtos sendo desenvolvidos o tempo todo. Estes incluem:

- **Cannabis in natura** — há ampla variedade de cepas de cannabis disponíveis, variando em qualidade e conteúdo de THC e CBD (bem como outros canabinoides, terpenos etc.).[1] Geralmente a cannabis in natura é seca após colhida e pode ser fumada, vaporizada, consumida (mais comumente incorporada em alimentos ou bebidas) ou processada em uma variedade de outros produtos (veja abaixo).

- **Resina de cannabis e outros concentrados** — a resina é uma preparação sólida de cannabis mais comumente derivada de elementos da planta que contêm maior concentração de princípios ativos.

1 Por exemplo, no momento em que escrevemos este guia, leafly.com fornece informações sobre 1.382 cepas diferentes: www.leafly.com/explore.

Existe uma grande variedade de produtos de resina, que vão desde resinas tradicionais laminadas ou prensadas feitas a partir dos tricomas recolhidos da cannabis manualmente, até produtos mais processados, feitos usando solventes ou outras técnicas de extração (estes incluem óleo de cannabis mais potente, 'cera' etc.). Embora a resina seja geralmente mais potente do que a cannabis in natura (em termos de percentual de THC por peso) e, portanto, mais cara, a potência da resina pode variar significativamente. Existem algumas resinas de baixa potência, como a resina produzida historicamente no norte da África e consumida em grande parte do sul da Europa (embora a potência da resina exportada tenha aumentado nos últimos anos).[2] Tal processo é geralmente reforçado com o uso de adulterantes não canábicos. As resinas e os óleos mais potentes, especialmente aqueles feitos usando os processos de extração mais recentes, podem ser extremamente potentes: alguns com uma concentração de THC de mais de 80%, como o óleo de haxixe de butano (BHO), produzido usando o solvente butano. Esses concentrados de cannabis altamente potentes às vezes são consumidos por meio de um processo conhecido como "dabbing", no qual o usuário aplica o concentrado em uma superfície aquecida e inala o seu vapor,[3] mas também podem ser fumados ou vaporizados. Resinas mais convencionais podem ser fumadas sozinhas em cachimbos, com tabaco em um baseado, vaporizadas, comidas sozinhas ou misturadas em outros alimentos. Os óleos são frequentemente fumados ou consumidos em preparos alimentícios.

- **Comestíveis/bebidas de cannabis** — a cannabis in natura pode ser consumida em sua forma não processada, mas mais comumente os princípios ativos, que são solúveis em gordura, são dissolvidos em óleos ou manteigas e consumidos em uma enorme variedade de preparos alimentícios. Os comestíveis populares nos mercados existentes incluem bolos, biscoitos e brownies, embora as preparações obviamente variem em todo o mundo de acordo com as

2 EMCDDA (2019) Developments in the European cannabis market, p8. https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11391/TDAU19001ENN.pdf

3 BHO e 'dabbing' continuam sendo fenômenos predominantemente norte-americanos até agora — ver: Black, B. (2013) To Dab or not to Dab? High Times, 2 de novembro. https://hightimes.com/guides/dabbing-and-how-to-dab/.

culturas locais. Uma variedade de bebidas à base de cannabis feitas com os óleos ou tinturas infundidas (e infusões em álcool) também estão disponíveis.[4] Embora haja uma longa história de consumo de bebidas com infusões de cannabis (como as bebidas à base de "bhang" na Índia), a inovação de produtos tem sido uma característica dos mercados legais, e tentativas de desenvolver produtos de cannabis "bebíveis" e agradáveis para os consumidores foram impulsionadas por investimento intersetorial, principalmente da indústria do álcool, incluindo empresas como a AB InBev e a Molson Coors (consulte a Seção 3B sobre captura corporativa).[5] Isso levanta preocupações óbvias, dados o histórico agressivo de marketing e promoção de produtos alcoólicos e os riscos de captura corporativa de tais atores nos mercados estabelecidos. Também há incógnitas importantes sobre como o consumo de bebidas à base de cannabis poderá se desenvolver (incluindo interações com o uso de álcool) e o potencial impacto nos danos. O desenvolvimento constante de novos produtos também apresenta desafios da perspectiva do controle de qualidade (ver 'inovação' abaixo). Coletivamente, isso aponta para a necessidade de desenvolver políticas cautelosas, graduais e cuidadosamente monitoradas, de forma a mitigar riscos e permitir o desenvolvimento de estruturas regulatórias apropriadas.

- Outros preparos de cannabis – muitos produtos inovadores foram desenvolvidos nos últimos anos, frequentemente com inovações impulsionadas por ou para pessoas que usam cannabis terapêutica. Estas incluem tinturas de cannabis (incluindo Sativex, um spray sublingual de tintura de cannabis derivado da planta inteira, o primeiro produto desse tipo a ser licenciado como medicamento), comprimidos sublinguais, cremes/pomadas tópicos, sprays nasais, supositórios e muito mais. A maior parte desses produtos – pelo menos aqueles que contêm THC e são consumidos internamente – têm efeitos psicoativos, mas não são amplamente utilizados de

4 A cannabis pode ser adicionada à água quente para se fazer chá de cannabis ou outras bebidas, mas porque os seus ingredients ativos não são solúveis em água, é um método de uso ineficiente. Os chás são, portanto, geralmente feitos com tinturas ou óleos infundidos de cannabis.

5 Slade, H. (2020) Capturing the market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD, p45. https://transformdrugs.org/assets/files/PDFs/capturing-the-market-canada-fulltext-2020.pdf

forma não terapêutica. No entanto, potencialmente, muitas dessas inovações serão transferidas para produtos não terapêuticos no futuro. É evidente que os preparos da cannabis estão rapidamente se inovando. Isso ocorre especialmente em jurisdições que legalizaram a cannabis de uma forma mais orientada para o comércio. A regulação dos mercados no Canadá e nos EUA tem particularmente estimulado as tentativas de desenvolver novos produtos que agradem os consumidores, voltando-se para uma série de novos setores de mercado existentes e potenciais. Portanto, os marcos regulatórios devem ser inovadores, e os sistemas de aprovação de produtos têm que ser flexíveis, responsivos e robustos para garantir o controle da qualidade e a proteção dos consumidores.

Formas de consumo

A cannabis pode ser consumida de várias formas, e cada uma delas é associada a diferentes efeitos e riscos.

Fumada

Em grande parte do mundo, o método mais popular para se consumir a cannabis (seja resina ou in natura) é fumá-la, seja em alguma forma de cachimbo, ou em um baseado (cigarro de cannabis enrolado à mão) contendo cannabis in natura pura ou cannabis in natura ou resina misturada com tabaco (ou com, menos frequentemente, alguma outra mistura de ervas). A razão para a popularidade do uso fumado não é surpreendente: é rápido, fácil e barato. O rápido início do efeito da droga é desejável em si e oferece bastante controle na dosagem. O ato de fumar também oferece uma experiência social e compartilhada durante o preparo e compartilhamento do cachimbo ou baseado, que, de várias formas, tornou-se incorporada na cultura e até ritualizada, em uma variedade de ambientes sociais, parecido com os comportamentos de consumo do álcool.

A queima da cannabis (e de qualquer coisa combinada) gera toda uma gama de produtos de combustão (como alcatrão, monóxido de

carbono, tolueno e benzeno[6]) e mesmo que, ao contrário da mitologia associada ao pânico moral sobre a cannabis, o fumo da cannabis pareça ser menos arriscado do que o fumo do tabaco,[7] [8] é razoável supor que a inalação de qualquer tipo de fumaça aumente os riscos para a garganta e a saúde pulmonar.[9]

Quando a cannabis é fumada misturada com o tabaco, como é comum em grande parte do mundo, o debate em andamento sobre os riscos relativos de fumar cannabis e tabaco separadamente se torna bastante acadêmico. No entanto, o consumo de cannabis e tabaco em conjunto apresenta riscos para a saúde frequentemente pouco reconhecidos, mas sérios.[10] Devido ao alto potencial do tabaco fumado levar à dependência de nicotina, fumar baseados com maconha e tabaco misturados pode causar o uso de tabaco a longo prazo, o que está indiscutivelmente associado a sérios danos à saúde que poderão permanecer para além do uso da cannabis. Isso também leva os indivíduos a sentirem fissura pelos baseados devido ao seu conteúdo de nicotina e, portanto, fumarem mais cannabis, ou fumarem com mais frequência do que fariam.

Muitas pessoas acreditam que fumar maconha por um cachimbo de água ou 'bong' é mais seguro do que por outras formas de fumar. Mas, como no caso dos imaginados benefícios dos filtros nos cigarros, não há evidência suficiente que essa suposição se sustente. Mesmo que a experiência de fumar seja mais agradável porque a fumaça é parcialmente resfriada pela água, em essência consome-se

6 Para obter uma lista abrangente dos componentes químicos da fumaça de cannabis, consulte: Moir, D. et al. (2008)

A comparison of mainstream and sidestream marijuana and tobacco cigarette smoke produced under two machine smoking conditions, Chemical Research in Toxicology 21.2, p.494-502.

7 Rooke, S. E. et al. (2013) Health outcomes associated with long-term regular cannabis and tobacco smoking, Addictive Behaviours 38.6, p.2207-2213.

8 Pletcher, M. J. et al. (2012) Association Between Marijuana Exposure and Pulmonary Function Over 20 Years, JAMA 307.2, p.173-181.

9 Embora o potencial carcinogênico do fumo da cannabis continue a ser controverso (mas pareça ser modesto e certamente consideravelmente inferior ao do fumo do tabaco), a fumaça da combustão de quaisquer produtos in natura pode, sem dúvida, irritar as vias respiratórias e está associado a riscos para a saúde.

10 Isso provavelmente ocorre porque a maioria das pesquisas sobre canabis é baseada nos EUA, onde fumar cannabis com tabaco é menos comum do que em outras regiões, como a Europa, onde é a norma

a mesma fumaça.[11] Algumas pesquisas sugerem que, como a água absorve o THC de forma mais eficaz do que o alcatrão, isso acaba aumentando a relação alcatrão/THC, o que significa que indivíduos inalarão mais fumaça do que fariam com um baseado.[12]

Vaporizada

VAPORIZADORES DE CANNABIS IN NATURA

Os princípios ativos da cannabis também podem ser liberados e inalados em forma de vapor, evitando a maioria dos componentes tóxicos da fumaça produzida pela queima em cachimbos ou baseados, como o alcatrão e o monóxido de carbono. Isso pode ser feito usando um "vaporizador", um dispositivo que aquece a cannabis a uma temperatura suficiente para liberar os canabinoides voláteis (de qualquer material vegetal) em forma de vapor, mas sem aquecer o suficiente para gerar fumaça, que contém um conjunto adicional de componentes tóxicos.

Muitos desses dispositivos, que produzem o vapor aquecido de diferentes formas, estão disponíveis comercialmente. Estes incluem vaporizadores de condução, que aquecem a cannabis em uma placa quente dentro de um espaço de ar confinado, e vaporizadores de "ar forçado", que enchem um balão removível do qual o vapor é então inalado. Embora estes vaporizadores tenham crescido em popularidade desde a década de 1990, a extensão de seu uso era limitada devido ao seu alto preço em relação a cachimbos convencionais (vaporizadores de cannabis in natura geralmente custam US$ 100 ou mais, sendo que os modelos 'vulcão', de ar forçado, mais caros, custam mais de US$ 300). Seu design volumoso também os torna pouco práticos para usar fora de casa. Desde então, surgiram novos modelos de bolso e vaporizadores de "caneta" — que em um mercado crescente e competitivo rapidamente se tornaram mais sofisticados e baratos, que agora dominam as vendas de vaporizadores. A eficácia de alguns destes produtos na criação de vapor em vez de fumaça

11 Gieringer, D. (1996) Marijuana waterpipe and vaporizer study, MAPS Bulletin 6.3, pp.53–66. www.maps.org/news-letters/v06n3/06359mj1.html.

12 Ver nota de rodapé acima.

tem sido questionada, indicando que a aprovação de alguma forma de testes de produtos e sistema de selos de garantia de qualidade no estilo do Inmetro poderia trazer benefícios.

Pesquisas publicadas sobre vaporizadores (principalmente realizadas no contexto de usos de cannabis terapêutica) demonstraram de forma convincente que a cannabis vaporizada fornece aos usuários níveis semelhantes de princípios ativos aos da canabis fumada, excluindo a maioria dos elementos nocivos encontrados na fumaça da combustão.[13] [14] [15] Ao fazê-lo, a vaporização reduz os sintomas respiratórios[16] e os riscos associados ao tabagismo. Esta pesquisa também indica que a experiência de inalação é geralmente preferida pelos consumidores porque o vapor é mais frio, menos agressivo e, portanto, mais agradável de inalar. No entanto, existem relativamente poucos estudos nesta área, a maioria dos quais se concentra nas características físicas dos vaporizadores e em uma amostra pequena de reações individuais aos dispositivos, ao invés de estudos epidemiológicos sobre os reais impactos à saúde. Além disso, num mercado de vaporizadores em rápida expansão, relativamente poucos foram submetidos a análises independentes rigorosas, sendo principalmente avaliados apenas os modelos mais caros de 'ar forçado'. É necessário investigar mais e testar mais para apoiar algum tipo de marco de garantia de qualidade que permita aos profissionais de saúde, as entidades reguladoras e os consumidores tomarem decisões informadas.

CIGARROS ELETRÔNICOS OU VAPORIZADORES DE ÓLEO

Uma recente inovação é a adaptação da tecnologia do cigarro eletrônico, desenvolvida como uma maneira mais segura de consumir nicotina do que fumar tabaco, para uso com produtos de

13 Abrams, D. et al. (2007) Vaporization as a smokeless cannabis delivery system: a pilot study, Clinical Pharmacology & Therapeutics 82, pp.572–578.

14 Earlywine M. and Barnwell, S. (2007) Decreased respiratory symptoms in cannabis users, Harm Reduction Journal 4.11. www.harmreductionjournal.com/content/pdf/1477-7517-4-11.pdf.

15 Hazekamp A. et al. (2006) Evaluation of a vaporizing device (Volcano) for the pulmonary administration of tetrahidrocanabinol, Journal of Pharmacological Science 95, pp.1308–1317.

16 Embora não sejam eliminados; a inalação ainda pode causar tosse, por exemplo. Com alguns dispositivos, o vapor pode ser adicionalmente passado através da água para resfriá-lo e reduzir o risco de irritação respiratória.

Vaporizador 'vulcão' de ar forçado e balão
lelandkim.com

Cigarro eletrônico de cannabis da marca 'o.pen'
Weedhype.com

cannabis. Como os vaporizadores de cannabis, a tecnologia dos cigarros eletrônicos produz um vapor que contêm os princípios ativos em vez de fumaça queimada, embora funcionem de uma maneira muito diferente. Em vez de usar o calor para extrair o conteúdo volátil da matéria vegetal em forma de vapor, eles usam uma solução pré-pronta, que é então transformada em um vapor em uma câmara de atomização a bateria após a inalação. Os cigarros eletrônicos de nicotina se tornaram muito mais populares do que outros produtos que substituem a nicotina, como chicletes e adesivos, porque não apenas se entende amplamente que eles sejam substancialmente mais seguros do que fumar, mas também porque replicam fielmente a experiência de fumar em termos de segurar o cigarro e inalar, sem os impactos sociais da fumaça do cigarro.

Por razões parecidas ao que fazem os cigarros eletrônicos atraentes para fumantes, o uso de óleos de cannabis extraídos em cigarros eletrônicos tornou-se cada vez mais popular como um método de consumo, principalmente nas jurisdições norte-americanas que regularam a cannabis. Esses produtos têm sido chamados de 'e-joints' ('baseados eletrônicos'), 'canna-vapes' ou o termo menos cativante 'Sistemas Eletrônicos de Dispensação de Cannabis' (SEACs). Nos últimos anos, no entanto, estes dispositivos se tornaram sinônimos de uso vaporizado de cannabis (até mais do que os vaporizadores de cannabis in natura) devido ao aumento da popularidade do uso de óleos de cannabis extraídos em cigarros eletrônicos. Eles oferecem um produto fácil de usar que é mais seguro (e

muitos afirmam ser mais agradável) do que fumar baseados ou em cachimbos, são relativamente baratos (com vários modelos de cigarros eletrônicos custando menos de US$ 10) e são mais convenientes do que os vaporizadores que usam a planta, pois a tecnologia de cigarros eletrônicos que usa óleo de cannabis não precisa ser recarregada com cannabis in natura após cada uso. Parece razoável especular que a tecnologia de cigarros eletrônicos para o consumo de cannabis deve continuar popular (particularmente em jurisdições onde a cannabis é regulamentada) e em breve poderá substituir a cannabis fumada como a forma dominante de consumo (excluindo comestíveis). Os benefícios de tal mudança parecem ser positivos do ponto de vista da saúde pública, dados os riscos relativos entre fumar e vaporizar.[17] A recente onda de lesões pulmonares, incluindo óbitos, experimentada nos EUA a partir de óleos de vaporização de cannabis não regulados destaca a importância contínua da regulação e do controle de qualidade, que deve incluir a regulação sobre o uso de pesticidas e solventes, produtos químicos, aromatizantes e outros aditivos.[18]

Acredita-se que as lesões pulmonares nos EUA tenham sido causadas pela presença do acetato de vitamina E no óleo de vaporização de THC e estão quase exclusivamente associadas ao uso de ingredientes cuja qualidade não foi regulamentada, conforme discutido na Seção 2A: produção. Também é possível que a conveniência que os vaporizadores oferecem poderia potencialmente incentivar o aumento do consumo, facilitando o uso clandestino (eles são mais fáceis de usar sem serem detectados do que a cannabis fumada). No entanto, na prática, esta parece ser uma questão pouco relevante. O investimento das empresas de tabaco na indústria da cannabis, com vista ao desenvolvimento de tecnologias de vaporização ou o uso das tecnologias existentes para novos fins, é uma área a ser monitorada separadamente. A Altria, um dos maiores produtores de tabaco do mundo, investiu mais de um bilhão de dólares no produtor canadense Cronos Group, onde agora detém uma participação de 45% e

17 Quigley, J, et al (2020) Electronic cigarettes and smoking cessation: An evidence review, Health Research Board. https://www.drugsandalcohol.ie/33170/

18 Borodovsky, J.T. et al (2019) Carta ao editor: Cannabis Vaping and Health: Regulatory Considerations, Addiction. https://doi.org/10.1111/add.14855

tem três dos sete assentos do conselho.[19] O trabalho da Altria com a Cronos inclui investimentos – tanto financeiros quanto de recursos humanos – no centro de pesquisa e desenvolvimento da Cronos, focado no desenvolvimento de vaporizadores.[20] É claro que a vaporização é vista como uma parte potencialmente lucrativa do mercado de cannabis, sugerindo que um maior escrutínio regulatório e mais recursos deverão ser focados nesta área nos próximos anos.

Há lições importantes a aprender com o surgimento do mercado de cigarros eletrônicos de nicotina. Sua rápida expansão pegou as autoridades médicas e os reguladores desprevenidos, pois os produtos não estavam previstos nos marcos regulatórios para cigarros ou medicamentos e produtos farmacêuticos em muitas jurisdições. Como resultado, mesmo que o público aceite amplamente que a substituição de cigarros fumados por cigarros eletrônicos seja benéfica para a saúde pública, os produtos que estão sendo vendidos foram monitorados e regulados inadequadamente na maioria das jurisdições.

O problema geral é que esses produtos claramente não se encaixam com perfeição nos marcos regulatórios existentes para o tabaco; são produtos inovadores que exigem seu próprio marco regulatório baseado em elementos-chave da regulação do tabaco e outras áreas, inclusive para produtos médicos. Isso tem relevância óbvia para a política de regulação da cannabis; não se deve presumir que quaisquer estruturas regulatórias existentes sejam capazes de atender a novos produtos ou tecnologias à base de cannabis. Isso foi destacado na elaboração de regulamentos no Canadá, por exemplo, que têm regras separadas que se aplicam especificamente aos concentrados de cannabis. Além dos requisitos de rotulagem que vigoram de forma mais ampla para produtos à base de cannabis (incluindo concentrações de THC e CBD), os concentrados devem adicionalmente descrever:

19 Hirsch, L. (2018) Altria to invest $1.8 billion in cannabis company Cronos Group, exits some e-cig brands, CNBC 7th December. https://www.cnbc.com/2018/12/07/altria-to-invest-1point8-billion-in-cannabis-company-cronos-group.html

20 Peters, B. (2019) Why An Analyst Calls This Cannabis Stock The 'New King In The North', Investor's Business Daily 18th October. https://www.investors.com/news/cronos-group-stock-king-in-north/

- Lista de ingredientes.
- Nomes de alérgenos alimentares presentes.
- Identidade do produto em nome comum.
- THC por unidade (quando em unidades individuais).
- CBD por unidade (quando em unidades individuais).

Os regulamentos proíbem igualmente o uso de quaisquer ingredientes que não sejam substâncias transportadoras, agentes aromatizantes e "substâncias necessárias para manter a qualidade ou estabilidade do produto de cannabis", bem como agentes adoçantes e substâncias já proibidas na Lei do Tabaco e Produtos de Vaporização.[21]

Comida — comestíveis/bebidas

Como observado acima, a cannabis pode ser consumida in natura ou em resinas em uma variedade de preparações, cujos princípios ativos são absorvidos pelo trato digestivo. Como os princípios ativos da cannabis são lipossolúveis ou podem ser preparados em tinturas (ou seja, extraídos em álcool), eles podem ser facilmente adicionados a quase qualquer forma de alimento ou bebida. Ao contrário da inalação de fumaça ou vapor de cannabis, que faz com que a droga entre no sangue pelos pulmões, proporcionando um efeito quase imediato, quando ingerida, os efeitos da cannabis levam muito mais tempo para serem sentidos; algo entre 20 minutos a 2 horas ou mais, dependendo da natureza do comestível e se é ingerida com o estômago vazio. Os efeitos da ingestão de cannabis também tenderão a ser mais duradouros do que quando ela é fumada ou inalada.

Isso significa que os comestíveis de cannabis apresentam um equilíbrio de custos e benefícios quando comparados com a cannabis fumada ou inalada. Embora evitando inteiramente os riscos respiratórios, os comestíveis são essencialmente mais difíceis de se dosar do que a cannabis fumada. Especialmente na ausência de rótulos claros, pode ser difícil decifrar a potência de um comestível sem antes ter provado uma porção e aguardado o efeito durante

21 Canadian Cannabis Regulations, s101. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-144/page-16.html#h-848487

até duas horas (uma dica de redução de danos bastante útil para o uso de comestíveis). Pessoas também podem ter reações diferentes ou imprevisíveis ao mesmo produto em momentos diferentes. Aumentar a dosagem caso ela seja considerada inadequada é, portanto, um processo lento; indivíduos devem esperar para garantir que alcançaram a dose desejada do produto ingerido antes de tomar mais. A impaciência e a incerteza em torno de quanto tempo esperar aumentam a probabilidade de um indivíduo consumir mais do que deseja e, potencialmente, ter efeitos indesejados que sejam negativos ou desconfortáveis, mesmo que se mantenha pequeno o risco de danos à saúde a longo prazo causados por tais episódios de "overdose". Por conseguinte, a regulação da potência e do conteúdo, bem como a rotulagem de todos os comestíveis produzidos e vendidos legalmente, é obviamente uma questão fundamental.[22] (Para obter mais informações, consulte a Seção 2E: Força/potência e a Seção 2F: Embalagem).

Os comestíveis têm sido motivo de preocupação regular em alguns mercados. Em Washington, as autoridades recuaram no plano de proibir totalmente os comestíveis, mas procuraram limitar as cores e formas disponíveis a fim de impedir o seu apelo às crianças, permitindo agora apenas cores e formas contidas na sua "lista aprovada". No Colorado, formas como o popular "ursinho de goma" foram proibidas em 2017,[23] enquanto Quebec também proibiu de serem comercializados certos tipos de comestíveis com potencial de atrair crianças (incluindo brownies de cannabis, chocolate e gomas).[24]

Os comestíveis são, naturalmente, alimentos, bem como produtos de cannabis, o que significa que terão de cumprir os regulamentos alimentares mais amplos. No Canadá, além dos requisitos de rotulagem em vigor para produtos de cannabis (como concentrações de THC e CBD), os comestíveis devem incluir uma tabela de fatores

22 Veja: Washington State Liquor Control Board Marijuana Regulation, WAC 314-55-095 (serving sizes), 314-55-104 (extraction requirements), and 314-55-105 (packaging and labeling). http://lcb.wa.gov/marijuana/initiative_502_proposed_rules.

23 Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/

24 Forster, T. (2019) Quebec Officially Outlaws Most of the Fun Marijuana Edibles, Eater Montreal 30th October. https://montreal.eater.com/2019/10/30/20940028/quebec-cannabis-restrictions-edibles-ban-brownies-gummies-chocolate

nutricionais, bem como alérgenos e ingredientes alimentares.[25] O conteúdo dos comestíveis também é estritamente regulado: por exemplo, a cafeína (exceto onde ocorra naturalmente), certos aditivos e produtos à base de carne são expressamente proibidos de serem incluídos, enquanto os requisitos mais amplos de controle de qualidade descritos na Lei de Alimentos e Medicamentos devem ser respeitados.[26]

Inovação

As primeiras experiências nos EUA e no Canadá indicam que é provável que a legalização conduza à inovação do tratamento de produtos de cannabis nos marcos regulatórios com orientação mais comercial. Por um lado, a inovação pode ser um processo importante dentro de qualquer mercado para constantemente aperfeiçoar os produtos disponibilizados para os consumidores (tornando o mercado mais atraente do que as alternativas não reguladas), mas, por outro lado, pode trazer riscos desconhecidos quando novos produtos — ou processos de desenvolvimento de produtos — e comportamentos de consumo associados são pouco analisados.

Uma das atrações para as empresas de bebidas alcoólicas que investem no mercado canadense de cannabis tem sido o potencial de desenvolver bebidas de cannabis, expandindo as formas de consumo. A AB InBev e a Molson Coors (duas das maiores empresas de bebidas alcoólicas do mundo) têm parcerias conjuntas com as empresas canadenses de cannabis Tilray e HEXO, respectivamente, que visam a criação de produtos bebíveis de cannabis, enquanto o CEO da Molson Coors foi citado anteriormente dizendo que as bebidas podem "em breve representar 20 a 30 por cento das vendas de cannabis".[27] Da mesma forma, um interesse fundamental das empresas de tabaco que investem em mercados legais de cannabis tem sido o potencial para desenvolver novos dispositivos

25 Canadian Cannabis Regulations, s132.

26 Canadian Cannabis Regulations, s102.

27 Lewis, a.C. (2019) Drink up, stoners, The Verge. https://www.theverge.com/2019/7/30/18639829/weed-beer-drinkable-marijuana-cannabis-drinks-alcohol

de vaporização – como discutido acima, uma grande quantidade dos investimentos dos produtores de cannabis no Canadá está focada no desenvolvimento de produtos, destacando a natureza especulativa do mercado, bem como o desejo de inovação, possibilitado por um mercado legal; o ex-CEO da Canopy Growth, Mark Zukelin, afirmou que "o fosso de proteção da propriedade intelectual que cerca os nossos negócios" é um dos maiores ativos da empresa, que ostenta mais de 110 patentes e 290 pedidos de patente.[28] Desde então, a Canopy Growth anunciou planos para lançar suas bebidas infundidas com THC nos EUA por meio da empresa norte-americana Acreage Holdings, sobre a qual detém participação majoritária.[29]

No entanto, com este foco na inovação e no desenvolvimento de produtos, é provável que surjam riscos novos e ainda desconhecidos decorrentes dos produtos de cannabis, o que justifica uma abordagem regular cautelosa e flexível com os novos produtos que chegam ao mercado. Haverá também necessidade de regular de forma separada os controles de qualidade específicos para diferentes tipos de produtos; por exemplo, o acetato de vitamina E foi um problema específico dos óleos de vaporização, enquanto o uso de aditivos alimentares merece atenção especial em relação aos comestíveis. A regulação tem um papel importante na promoção de inovações positivas que beneficiem os consumidores, agindo ao mesmo tempo para impedir que produtos potencialmente arriscados cheguem ao mercado (ou que incentivem usos arriscados).

Recomendações

Um tema recorrente neste guia é como os diferentes níveis de regulação sobre diferentes produtos de cannabis e seus consumos podem ajudar a moldar comportamentos de consumo de forma

28 Paley, D.M. (2019) Canada 's Cannabis Colonialism, Toward Freedom 8th October. https://towardfreedom.org/story/canadas-cannabis-colonialism/

29 Reuters (2019) Canopy Growth, Acreage plan U.S. launch of cannabis-infused beverages in 2021, Reuters 1st October. https://uk.reuters.com/article/canopy-growth-acreage-beverages/canopy-growth-acreage-plan-us-launch-of-cannabis-infused-beverages-in-2021-idUKL4N2GS2GP

positiva, incentivando o uso de produtos mais seguros e de formas mais seguras de consumo.

Mesmo que o debate frequentemente acalorado sobre a extensão dos riscos do uso de cannabis deva diminuir com o tempo, há uma série de observações sobre a natureza da relação entre os riscos e as preparações e/ou forma de uso de cannabis que podem ser feitas com segurança:

- Existe uma relação dose/risco, ou seja, quanto mais você consome, maiores são os riscos.
- O conhecimento do consumidor e a capacidade de controlar a dose são variáveis de risco importantes.
- A velocidade de início dos efeitos varia entre as formas de uso e impacta a natureza da experiência e a capacidade de controlar a dosagem.
- Os riscos para a saúde respiratória associados ao consumo de cannabis são significativamente reduzidos se for evitada a mistura com tabaco e substituída a inalação de fumaça por vapor de cannabis (embora o controle da qualidade do conteúdo dos óleos de vaporização utilizados com a tecnologia do cigarro eletrônico seja essencial para garantir a segurança do consumidor). Tais riscos são eliminados inteiramente pelo consumo de preparos comestíveis de cannabis ou outras preparações não inalados.
- Novos produtos podem apresentar riscos ainda desconhecidos que demandarão pesquisas cuidadosas.

As prioridades para os reguladores devem ser:

- **Decidir quais preparações licenciar para venda**

  A abordagem desta questão dependerá em grande medida do marco regulatório global que for adotado. É provável que modelos de mercado de orientação mais comercial permitam a venda da maioria dos produtos e preparos, embora com a imposição de certos limites de potência. Eles poderão eventualmente utilizar poderes regulatórios para proibir de forma reativa a venda de determinados produtos ou tipos de produtos de risco, conforme indicado, considerando caso a caso.

É provável que modelos mais regulados ou controlados pelo Estado sigam na direção oposta desta abordagem, adotando um sistema regulatório mais cauteloso e mais simples que envolva uma proibição padrão de vendas de produtos que não tenham sido especificamente licenciados. Até certo ponto, isso tem sido praticado nos esforços regulatórios canadenses, que atrasaram a venda de comestíveis por um ano e permitiram a venda de cannabis in natura. As regulações canadenses gerenciam a introdução de novos produtos no mercado, exigindo que atores licenciados notifiquem o Ministério da Saúde caso pretendam introduzir uma nova classe de produtos pelo menos 60 dias antes do lançamento. Na notificação, devem incluir informações sobre a classe do produto e uma descrição sobre a sua data de lançamento.[30] A Health Canada revisará o pedido para garantir que o produto esteja em conformidade com a regulação. Portanto, apesar dos comestíveis de cannabis terem se tornado oficialmente legais em 17 de outubro de 2019, eles não foram imediatamente disponibilizados para os consumidores, uma vez que esta era a data na qual produtores poderiam enviar seus requerimentos ao Ministério.[31]

No Canadá o teor dos produtos e os tipos de produtos ofertados podem ser ainda mais restringidos em âmbito provincial. Por exemplo, na Terra Nova e Labrador, os regulamentos estabelecem que a Liquor Corporation tem a autoridade de "definir as classes, variedades, tipos e marcas de cannabis que podem ser vendidas".32 É claro que esses poderes são vistos como alavancas importantes para promover a saúde pública dentro dos espaços do mercado local. No entanto, eles precisam ser implantados com cuidado e, às vezes, podem ser contraproducentes. Em resposta à crise do acetato de vitamina E nos vaporizadores, Quebec e Terra Nova e Labrador decidiram proibir a venda de todos os vaporizadores de cannabis, enquanto a Nova Escócia proibiu vaporizadores aromatizados — potencialmente empurrando os consumidores para o uso

30 Canadian Cannabis Regulations, s244(1).

31 Ver: Eneas, B. (2019) Cannabis comibles, extracts, topicals now legal, but unavailable in Sask. for at least 60 days, CBC News 17th October.
www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/edibles-extracts-topicals-unavailable-60-days-1.5324505

32 Newfoundland and Labrador (2018) Bill 20: An Act Respecting the Control and Sale of Cannabis, s73(1).
https://assembly.nl.ca/HouseBusiness/Bills/ga48session3/bill1820.htm

de vaporizadores não regulados e mais arriscados.[33] Novamente, esta é uma questão de equilibrar cuidadosamente os objetivos regulatórios e avaliar as respostas para entender os seus impactos no escopo e na natureza do mercado.

Em última análise, as decisões terão de ser guiadas pela natureza do mercado ilegal existente. Em muitas jurisdições, os tipos de cannabis ilícita disponíveis são uma cannabis in natura cultivada ao ar livre, mais barata e menos potente (muitas vezes incluindo folhas, sementes e talos) e uma cannabis in natura mais cara e potente, cultivada em ambientes fechados (geralmente apenas os "buds" ou flores da planta de cannabis). Em casos em que a resina é a forma de cannabis utilizada de forma mais ampla, muitas vezes há um mercado duplo semelhante. Em contraste, os mercados de cannabis terapêutica em alguns estados dos EUA, como Colorado e Califórnia, bem como as coffee shops holandeses, expuseram uma vasta base de consumidores a mercados mais sofisticados antes da chegada da legalização não terapêutica. Estes incluem não só uma extensa seleção de variedades de cannabis in natura "premium", mas também uma gama de produtos processados, incluindo vários concentrados e comestíveis. As tendências nos EUA sugerem que muitos consumidores em estados onde o fornecimento regulado de cannabis não terapêutica ainda não está disponível ainda relatam o acesso a concentrados e óleos de vaporização (15% e 30% nos últimos 12 meses, respectivamente) – sugerindo que novos preparos de cannabis são acessados cada vez mais antes que sejam regulados.[34] Nos casos em que essa gama de produtos já está disponível e em que já existe um mercado, a criação de uma gama de produtos mais restrita para utilização não terapêutica pode revelar-se desafiadora e provavelmente indesejável, embora não impossível.

Outro desafio que está relacionado à regulação da variedade de produtos disponíveis será gerenciar o poder de lobby das

33 CBC News (2019) Province extends flavoured vape ban to cannabis products, CBC 6th December. https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/cannabis-vape-health-flavour-ban-1.5387308; Saminathe, N. (2019) Quebec, Newfoundland & Labrador say they will not allow cannabis vape sales, Reuters 4th December. https://www.reuters.com/article/us-canada-marijuana-vaping-nl/quebec-newfoundland-labrador-say-they-will-not-allow-cannabis-vape-sales-idUSKBN1Y82HY

34 Goodman, S. et al (2020) Prevalence and forms of cannabis use in legal vs. illegal recreational cannabis markets, International Journal of Drug Policy 76. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31927413/

corporações. Por exemplo, o Conselho de Cannabis do Canadá, uma organização nacional para produtores de cannabis licenciados pelo governo federal que visa "atuar como a voz nacional dos [...] membros na promoção dos padrões da indústria",[35] se manifestou contra a iniciativa de proibir certos comestíveis no Quebec, explicando que tal proibição dificultaria os esforços para atrair consumidores do mercado ilegal.[36] Embora tivessem razão em se preocupar quanto ao impacto de tais medidas no mercado ilegal, é igualmente verdade que seriam naturalmente contra restringir a variedade de produtos disponíveis que poderia limitar a capacidade de seus membros desenvolverem suas empresas e maximizarem seus lucros. Isso destaca a dificuldade de se gerir as relações com as corporações: se por um lado, elas podem fornecer informações importantes sobre elementos do mercado varejista; por outro, os seus interesses não devem comprometer o papel da entidade reguladora na tomada de decisões objetivas, que considerem todos os fatores. De fato, o potencial dos interesses corporativos influenciarem negativamente a formulação de políticas é uma das principais razões pelas quais as jurisdições podem optar por um modelo de varejo de monopólio estatal, ou algo mais próximo do modelo de monopsônio de Borland, onde o Estado está definido como único comprador no mercado (consulte 'O Modelo de Mercado Regulado de Borland' na Seção 2A: Produção) e como o Uruguai optou por fazer.

Em locais onde o mercado ilegal disponibiliza uma variedade limitada de produtos de cannabis, recomendamos que, inicialmente, pelo menos, qualquer novo mercado legal não ofereça uma variedade de produtos muito maior. Nesses casos, provavelmente permitir apenas uma variedade relativamente restrita de produtos de cannabis in natura (cobrindo produtos de baixa, média e alta potência) e/ou resinas (consulte a Seção 2E: Força/potência). A lógica aqui seria não alterar a natureza do mercado de forma muito

35 Cannabis Council of Canada (Undated) About. https://cannabis-council.ca/about

36 Cannabis Council of Canada (2019) Cannabis Council of Canada Response to draft Regulation under the Cannabis Regulation Act published in the Gazette Officielle du Quebec. https://cannabis-council.ca/files/advocacy/Cannabis-Council-of-Canada-Quebec-Regulatory-Submission-English.pdf

dramática ou muito rápida, de modo a evitar impactos imprevisíveis nos padrões de uso.

A variedade de produtos pode então ser expandida ao longo do tempo, em vez de se mover, quase "da noite pro dia", indo dos mercados ilegais com duas opções conhecidos na maioria das jurisdições para o regime de variedade de produtos presente na Holanda e em algumas lojas de cannabis terapêutica dos EUA e do Canadá (que são agora varejistas não terapêuticos) ao longo de vários anos. Mesmo sob um quadro regulatório que permita uma gama de produtos mais restrita, os indivíduos que buscam cepas específicas de cannabis 'premium' que não estão disponíveis por meio de varejistas licenciados ainda poderiam, em princípio, acessá-las se, como estamos propondo, o cultivo doméstico também for permitido, talvez juntamente com pequenos clubes sociais de cannabis, como aconteceu no Uruguai.

Também não há urgência em disponibilizar comestíveis de cannabis nas lojas no início de qualquer sistema regulatório (os comestíveis de cannabis terapêutica são uma questão separada). Cozinhar com cannabis in natura é muito simples e qualquer um que deseje preparar comestíveis com cannabis in natura pode fazê-lo facilmente. Dada essa liberdade, pode ser sensato evitar as complexidades inerentes à regulação de comestíveis para venda no varejo, pelo menos inicialmente. Esta é uma área que pode sempre ser revisitada numa fase posterior, quando o marco regulatório da cannabis in natura estiver melhor estabelecido. Uma abordagem "faseada" semelhante foi adotada no Canadá, onde os comestíveis só se tornaram disponíveis para varejo um ano após os produtos à base de cannabis in natura, com novos produtos demandando aprovação da agência de saúde. Este lançamento faseado permitiu tempo para estabelecer a infraestrutura regulatória mais complexa em torno de comestíveis, e focar na regulação da cannabis in natura durante o primeiro ano da oferta.[37] Além de gerenciar a capacidade, esse modelo "faseado" pode permitir que as lições aprendidas durante

37 See: Transform (2019) What do experts think of Canada's first year of legalising cannabis? Part 1, 17th October. https://transformdrugs.org/what-do-experts-think-of-canadas-first-year-of-legalising-cannabis-part-1/

o lançamento da cannabis in natura sejam aplicadas aos esforços regulatórios subsequentes em relação aos comestíveis.

Em qualquer caso, permitir a venda de produtos que obviamente se assemelham a doces, como pirulitos, ursos de goma ou chocolates (particularmente em embalagens que se assemelhem às de guloseimas industrializadas convencionais), é uma ideia excepcionalmente ruim e deve ser evitada. O famoso comestível de "ursinho de goma", embora inicialmente permitido no Colorado, foi proibido em 2017 devido a preocupações sobre o seu apelo específico para as crianças.[38]

A mesma lógica poderia ser usada para restringir ou proibir o varejo de alguns concentrados de cannabis, certamente os tipos mais potentes, como aqueles produzidos com CO_2 ou métodos de extração empregando solventes. Novamente, a adequação dessa medida dependerá da natureza do mercado existente e da dimensão da demanda, bem como da sua disponibilidade em jurisdições vizinhas, mas se esses produtos ainda não forem de uso generalizado e existirem preocupações legítimas de que a disponibilidade de produtos mais potentes no varejo possa aumentar certos riscos, não há urgência em disponibilizá-los no primeiro momento da introdução de qualquer sistema regulatório.

As autoridaes podem preferir considerar primeiro o estabelecimento de um mercado funcional de cannabis in natura (ou, quando comum, de resina) que atenda à maioria da demanda e, em seguida, explorar a regulação da produção e do varejo de comestíveis e concentrados na fase seguinte. Isso não significa a proibição permanente ou completa de ambos: os comestíveis poderiam ser efetivamente obtidos de forma doméstica e, juntamente com cepas de cannabis e concentrados mais nichados, poderiam ser obtidos através do ambiente mais controlado dos clubes sociais de cannabis.

38 CBS News (2017) Colorado bans pot gummy bears, other edibles appealing to kids, CBS 2nd October. https://www.cbsnews.com/news/colorado-bans-pot-gummy-bears-other-edibles-shapes/.

- **Desencorajar o consumo de cannabis fumada (especialmente quando misturada com tabaco) e incentivar métodos de consumo mais seguros**

  Algumas formas de alcançar isso são:

  - Proibir vendedores licenciados de venderem baseados pré-enroladas contendo uma mistura de cannabis e tabaco (uma questão importante para os mercados europeus), ou mais restritivamente, limitando as vendas no varejo à cannabis in natura não preparada e óleos/líquidos de cannabis, pelo menos no início.

  - Estabelecer instalações licenciadas para venda e consumo in loco que permitam o uso de vaporizadores. Isso pode entrar em conflito com as leis locais sobre tabagismo público, o que é uma barreira potencial, embora exceções específicas possam ser feitas para instalações de consumo local licenciadas apenas para vaporizadores.

  - Fornecer informações adequadas de redução de danos no ponto de venda (impressas e via fornecedores), nos rótulos e como parte de campanhas mais amplas de educação em saúde pública.

  - Usar controles de preços/tributação para direcionar os consumidores para produtos mais seguros (ver Seção 2B: Preço e Seção 2C: Tributação).

- **Regular os vaporizadores**

  Os órgãos reguladores nacionais relevantes devem regular o uso de vaporizadores de cannabis in natura e à base de óleo (para mais informações sobre o papel dos órgãos nacionais na regulação da cannabis, consulte a Seção 2K). As tentativas de impedir a venda de parafernália de cannabis não se revelaram práticas no passado, mas a regulação poderia, com razão, envolver um procedimento de ensaio independente para diferentes modelos, com parâmetros de desempenho claros estabelecidos através da análise do teor do

vapor. O cumprimento das normas acordadas poderia resultar na atribuição de um 'selo de qualidade' a determinados modelos, potencialmente ligado à aprovação para venda a partir de determinados pontos de venda ou para uso em espaços licenciados.

- **Regular cigarros eletrônicos (ou Sistemas Eletrônicos de Dispensação de Cannabis – SEACs)**

A regulação de vaporizadores do tipo cigarro eletrônico, ou SEACs, precisará cobrir não apenas os dispositivos e seu funcionamento, mas também o conteúdo da solução ou extratos vendidos para serem usados em seus cartuchos, bem como a forma em que são comercializados. Especialmente se o vaporizador e o produto de cannabis estiverem "casados", ou seja, apenas um cartucho específico pode ser usado com um vaporizador específico ou, no caso da variedade descartável, apenas um certo número de tragadas forem possíveis antes de ser descartado. Esta área da regulação e a pesquisa por trás dela está atrasada em relação ao ritmo do aumento da popularidade dos produtos de vaporização de nicotina nos últimos anos[39] e, naturalmente, exigirá um trabalho mais focado por parte dos futuros reguladores da cannabis, particularmente tendo em conta a trajetória de um mercado no qual a demanda também deverá aumentar rapidamente nos próximos anos. As lições aprendidas com a vaporização terão de ser aplicadas a novidades nos futuros produtos. Sugerimos que a vaporização seja uma área de pesquisa e desenvolvimento regulatório que deve ser priorizada – mas oferecemos o seguinte ponto de partida:

Elementos de um regime regulatório adequado

SEACs são vendidos como produtos de consumo recreativos – geralmente como alternativas à cannabis fumada. Esta é a abordagem regulatória apropriada (fornecer SEACs especificamente como produtos terapêuticos licenciados envolveria regimes paralelos de

39 Van Paridon, B. (2020) Chemistry at work in e-liquids is still poorly understood, worrying researchers, Chemistry World 14th October.
https://www.chemistryworld.com/news/chemistry-at-work-in-e-liquids-is-still-poorly-understood-worrying-researchers/4012593.article

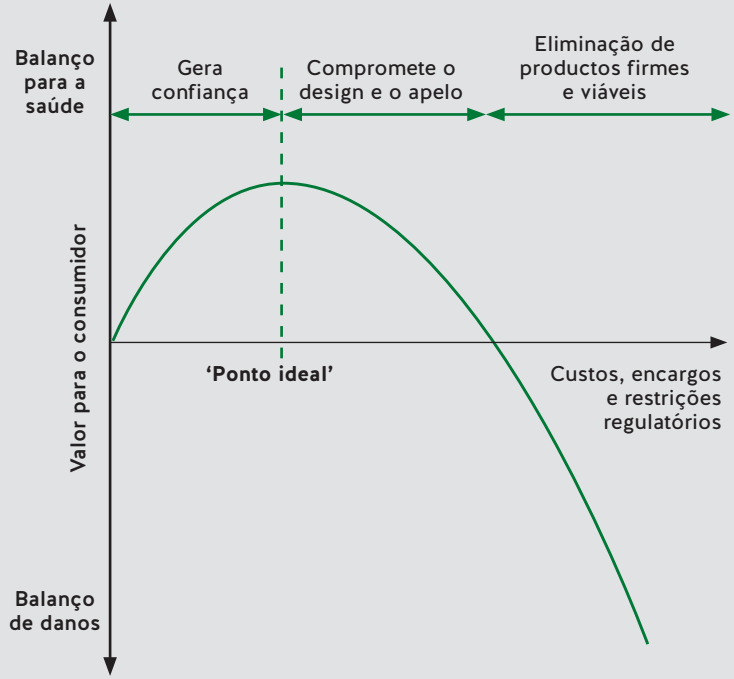
Como regular os sistemas eletrônicos de dispensação de cannabis

Esta seção foi produzida com base no trabalho de Clive Bates – gráfico usado com permissão

Os objetivos da regulação dos SEACs devem ser, em primeiro lugar, garantir que eles sejam o mais seguros possível, sem comprometer o seu apelo como alternativas ao tabagismo; e, em segundo lugar, garantir que não sejam vendidos ou comercializados de forma que aumente os danos totais à população, incluindo o aliciamento de jovens ou fumantes que não fumem cannabis e que, de outra forma, não a fumariam.

O objetivo dos reguladores deve ser alcançar um 'ponto ideal' entre a intervenção regulatória que crie confiança entre os consumidores e remova do mercado os produtos defeituosos e os fornecedores irregulares, mas não imponha custos, encargos e restrições que levem ao uso de produtos ou métodos de consumo mais arriscados, criem barreiras para os atores menores, alterem radicalmente os produtos disponíveis ou obstruam a inovação positiva. Esta relação é ilustrada no gráfico abaixo.

Figura 3 **Valor para o consumidor de uma regulação dos cigarros eletrônicos (conceitual)**



regulação de produtos terapêuticos). A regulação geral do consumidor deverá ser aplicada com algumas normas técnicas específicas de controle da qualidade para os óleos e dispositivos de vaporização de cannabis in natura, requisitos de rotulagem definidos, e com controles de vendas reforçados que reflitam a natureza e apelo adulto do produto e uma comunicação adequada sobre riscos e benefícios.

A maneira mais elegante de regular os SEACs é definir padrões de desempenho, que poderiam se incorporar às normas da indústria. Os primeiros padrões apareceram no Reino Unido para Sistemas Eletrônicos de Administração de Nicotina (SEANs) sob os auspícios do British Standards Institute (BSI)[40] e na França sob o órgão equivalente, a AFNOR.[41] Esses documentos estabelecem padrões e regimes de testagem para vários aspectos do design de cigarros eletrônicos e a composição e recipientes de líquidos eletrônicos. Normas como estas podem emergir como normas europeias (CEN) e, eventualmente, como normas internacionais (ISO) — e fornecer um modelo útil de normas regulatórias equivalentes para SEACs.

Um regime regular razoável e proporcional deve abranger os elementos descritos abaixo — operando em conjunto com o marco regulatório mais amplo em matéria de cannabis. Ele pode evoluir ao longo do tempo em resposta à evolução das pesquisas e não há necessidade de se tentar chegar a um regime regulatório final numa única tentativa. Geralmente, a abordagem é identificar fontes específicas de risco e definir padrões de mitigação de riscos.

Padrões para líquidos/óleos

A norma deve assegurar o uso de ingredientes de elevada qualidade e proibir substâncias conhecidas por causarem ou provavelmente causarem causar danos. Os componentes do líquido devem

40 BSI PAS 54115 (2015) Vaping products, including electronic cigarettes, e-liquids, e-shisha and directly related products — Manufacture, importation, testing and labelling — Guide.
http://shop.bsigroup.com/ProductDetail/?pid=000000000030303130

41 AFNOR (França) (2015) Electronic cigarettes and e-liquids Part 1:Requirements and test methods for e-cigarettes XP D90-300-1 March 2015 and Part 2: Requirements and test methods for e-cigarette liquid XP D90-300-2.
http://www.boutique.afnor.org/norme/xp-d90-300-2/cigarettes-electroniques-et-e-liquides-partie-2-exigences-et-methodes-d-essai-relatives-aux-cigarettes-e-liquides-/article/823265/fa059566

corresponder à descrição, e quaisquer avisos necessários devem ser especificados.

- **Critérios para líquidos**
  Seriam estabelecidos padrões de qualidade farmacêutica para o ingrediente principal (e padrões de qualidade alimentar para os aromas, se usados, vinculados a legislação alimentar mais ampla, conforme necessário). Seriam especificados quaisquer ingredientes proibidos ou restritos, a serem adicionados e alterados ao longo do tempo, conhecidos por serem cancerígenos, mutagênicos ou tóxicos para a reprodução (CMR) ou sensibilizantes respiratórios. Seriam estabelecidos limites para a atividade microbiana e fornecida orientação sobre alérgenos. Seria focada nos líquidos em vez de tentar quantificar os componentes do vapor, que podem variar de acordo com a forma de uso do produto.

- **Substâncias proibidas**
  Para além de um requisito geral de exclusão de CMR e dos sensibilizantes respiratórios, devem constar em uma lista explícita de substâncias proibidas. O objetivo seria aumentar a confiança dos consumidores em toda a indústria.

- **Requisitos para recipientes — recargas ou cartuchos**
  Seriam abrangidos materiais, impermeabilização, tampas de vedação — e faria uso de padrões já estabelecidos para recipientes. SEACs e cartuchos pré-carregados e descartáveis devem estar todos em embalagens à prova de crianças, invioláveis e que estejam em conformidade com os padrões internacionais[42]

- **Requisitos de informação**
  O padrão deve especificar quais informações o fabricante de óleo de vaporização de cannabis precisa fornecer com o líquido (no rótulo, embalagem ou em um folheto, consulte a discussão na Seção 2F: embalagem). Isso incluiria requisitos gerais aplicáveis a todos os produtos e acessórios de cannabis, bem como requisitos específicos para óleos de vaporização

42 Especificamente: EN 862:2005, ISO 13127:2012 e ISO 8317:2003

- **Métodos de testagem padronizados**
  Incluindo técnicas analíticas para analisar líquidos, identificar contaminantes e determinar potências. Essas normas podem ser abordadas principalmente em laboratórios de testagem para importadores ou laboratórios dos fabricantes de óleo de vaporização de cannabis.

Normas para dispositivos de vaporização

A prioridade é garantir que os dispositivos sejam seguros para uso, que quaisquer riscos para o usuário sejam mitigados e que informações apropriadas sejam fornecidas.

- **Riscos mecânicos**: Controle de riscos ligados à recarga ou vazamentos, arestas, componentes que fazem parte do bocal, integridade estrutural.

- **Riscos térmicos**. Temperatura máxima permitida para diferentes materiais na superfície exterior do produto.

- **Riscos químicos**. Por exemplo, materiais que não devem ser usados no bocal ou substâncias que podem liberar toxinas do dispositivo para o líquido quando estiverem em contato.

- **Riscos elétricos**. O regulamento poderia especificar um regime de carregamento seguro e garantir que os carregadores e as baterias sejam compatíveis. De forma ideal, a regulação garantiria que os carregadores fossem intercambiáveis. Vários dispositivos enfrentaram desafios de segurança elétrica com suas baterias de lítio. Aqui, padrões internacionais poderiam ser adotados:

  - IEC 60335-1 (segurança de eletrodomésticos);
  - IEC 60335-2-29 (segurança de carregadores de bateria);
  - IEC 62133 (segurança de baterias portáteis);
  - IEC 61558 (segurança de adaptadores CA);
  - Série IEC 61000; e
  - EN 55022 e EN 55024 (para carregadores e cabos USB)

- **Requisitos de informação**: Seriam incluídos detalhes sobre os produto e informações de contato do fornecedor responsável, especificações técnicas (potência, capacidade etc.) e qualquer informação sobre a recarga. Também se poderia detalhar critérios para o manual de operação, incluindo o requisito de que ele seja postado na internet, e quaisquer alertas que devam ser incluídos.

e Força/Potência

Desafios

- Garantir que a potência seja regulamentada e monitorada de forma confiável e consistente para qualquer produto no varejo.
- Garantir que os consumidores sejam informados sobre a potência do que estão consumindo, seus possíveis efeitos e como reduzir ou evitar riscos.
- Reduzir possíveis riscos associados à cannabis e aos concentrados de alta potência.

Análise

- Há alguma confusão em torno da potência da cannabis.
- O conceito de "potência" dos produtos da cannabis não é exatamente equivalente ao do álcool.
- A cannabis tem mais de um ingrediente ativo e a proporção de conteúdo ativo é uma variável importante tanto dos efeitos de risco como dos subjetivos.
- A quantidade de conteúdo ativo consumido em determinada quantidade de cannabis fumada/inalada pode variar significativamente (por exemplo, dependendo do número, profundidade e duração das tragadas).
- A auto-dosagem com cannabis inalada torna os problemas de potência menos preocupantes — a maioria dos indivíduos é capaz de moderar e controlar o uso para atingir o nível desejado de efeitos psicoativos, embora isso se torne mais difícil à medida que a potência aumenta, já que potências mais altas tendem a aumentar o consumo total de THC.
- Potências desconhecidas ou imprevisíveis são um risco da cannabis ilícita que podem ser amplamente eliminadas em um mercado efetivamente regulado.
- Testar e monitorar de forma eficaz é necessário, mas tem o potencial de ser um fardo regulatório oneroso.
- Existem questões adicionais a se considerar sobre a potência dos produtos comestíveis de cannabis, e como devem ser avaliados e rotulados nos produtos de varejo.

Recomendações

- A força e a potência do THC e do CBD devem ser testadas e monitoradas para todos os produtos no varejo. Deve haver um monitoramento independente de rotina nas fases de produção e varejo no mercado, apoiado por um monitoramento aleatório dos produtos no varejo.
- Produzir ou vender produtos de cannabis com uma força/potência que varie significativamente do nível declarado ou do nível exigido pela regulação deve ser considerado uma violação grave.
- As embalagens de produtos e os pontos de venda e locais de consumo devem garantir que os consumidores tenham acesso a informações completas e precisas sobre a força/potência do que estão comprando, expressas em termos de conteúdo de THC e CBD, bem como informações relevantes sobre redução de danos (consulte o capítulo sobre embalagem, Seção 2F).
- Deve exigir-se que fornecedores licenciados sejam treinados em questões de saúde relacionadas à força/potência, para que possam informar e aconselhar os clientes de forma eficaz (consulte o capítulo sobre fornecedores, Seção 2G).
- Limites mais altos de potência do THC poderiam ser considerados para a cannabis in natura no varejo, mas é preferível combinar rótulos precisos, varejo responsável e educação do consumidor sobre questões de potência e risco. Incentivar a produção e o consumo de produtos/cepas com proporções de THC/CBD mais seguros – inclusive através de 'incentivos' para consumidores como preços mais baixos para produtos menos potentes – seria uma abordagem interessante.
- Limitar as vendas de concentrados de alta potência é uma proposta mais razoável, especialmente quando esses mercados ainda não estão estabelecidos, embora o estabelecimento de limiares possa ser de certa forma arbitrário e difícil de fiscalizar.
- Controlar o total de THC e CBD por peso é uma proposta mais prática para os comestíveis se forem vendidos como unidades comestíveis individuais, embaladas separadamente quando houver mais de uma unidade presente em um recipiente.

Há uma certa confusão em torno do conceito de potência da cannabis, tanto em termos técnicos quanto em suas implicações para os riscos ligados ao uso de diferentes produtos de cannabis, consumidos de formas diferentes. As pessoas estão familiarizadas com o conceito de potência alcoólica, expresso em porcentagem de teor alcoólico, e como isso se relaciona diretamente com os efeitos e riscos de quanto consomem. Unidades de álcool padronizadas são um bom exemplo que a regulação da cannabis deveria recriar. Elas são úteis porque podem ser prontamente comparados entre diferentes produtos alcoólicos. No entanto, a situação é menos evidente com a cannabis, e uma comparação direta não pode ser feita por uma série de razões.

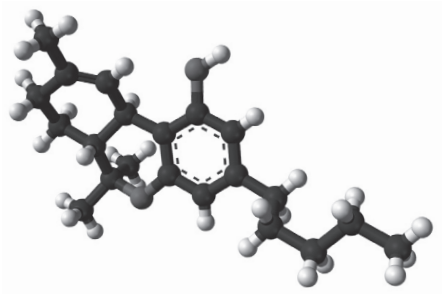
A potência da cannabis[1] é geralmente medida em termos da porcentagem de seu princípio psicoativo chave, o Δ9-tetra-hidrocanabinol[2] (Δ9-THC ou simplesmente THC), mas o THC é apenas um entre mais de 80 canabinoides presentes na planta da cannabis, sendo um dos mais importantes o canabidiol (CBD). Como o CBD interage com o THC e modifica seus efeitos, a proporção dos dois é importante não só porque modula a natureza da experiência subjetiva da cannabis (considera-se que o efeito do CBD é mais sedativo), mas também porque o CBD provavelmente tem propriedades antipsicóticas, que potencialmente reduzem os riscos de episódios psicóticos ou transtornos psicóticos relacionados ao consumo da cannabis.[3] Os muitos outros canabinoides presentes na cannabis são menos compreendidos, mas suas proporções relativas também podem influenciar sutilmente os efeitos variáveis (e possivelmente riscos) das diferentes cepas.

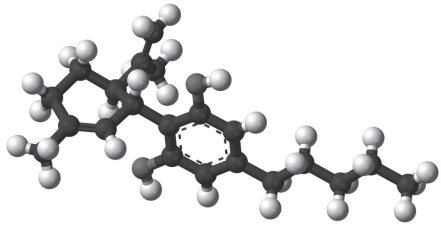
A cannabis menos potente e cultivada ao ar livre tende a ter menos que 10% de THC, enquanto as variedades de cannabis cultivadas em ambientes fechados estão predominantemente na faixa de 10-25%. As potências das resinas de qualidade inferior e premium têm sido

1 O termo "potência" é usado aqui de preferência a outros termos às vezes usados de forma intercambiável, como 'força' ou 'pureza'.

2 Também conhecido como «dronabinol» pela sua Denominação Comum Internacional.

3 Zuardi, A. W. (2006) Cannabidiol, a Cannabis sativa constituent, as an antipsychotic drug, Brazilian Journal of Medical and Biological Research 39.4, p.421-429.





Δ^9-tetrahydrocannabinol and cannabidiol Ben Mills

historicamente parecidas com estes percentuais nos mercados europeus, embora técnicas mais recentes, como extrações com solventes ou dióxido de carbono tenham produzido óleos e outros concentrados, como o óleo de haxixe de butano (em inglês, BHO, formas semissólidas com textura de cera ou cristalizada) com potências extremamente altas, algumas com concentrações atingindo acima de 80% de THC.

Outro fator que complica nossa compreensão sobre a potência da cannabis é que o nível de efeitos psicoativos e a velocidade de seu início, que determinarão a experiência subjetiva, dependem em grande parte da preparação, da forma em que são consumidas e dos comportamentos de uso.

A mesma quantidade de cannabis pode ser fumada (ou vaporizada) de maneiras diferentes, dependendo de quantas vezes a pessoa inala, quão profundas são as inspirações e quanto tempo são mantidas nos pulmões, de modo que a quantidade de conteúdo ativo que diferentes indivíduos absorvem de fato pode variar consideravelmente. Com cannabis fumada ou vaporizada, o início dos efeitos é muito rápido, o que significa que os indivíduos são capazes de controlar a dose com relativa facilidade. Se eles não atingirem o efeito desejado, continuarão fumando. Quando o atingem, param. Com base nisso, a potência parece ser menos preocupante para o uso de cannabis inalada. Na verdade, uma cannabis mais potente poderia levar a menos inalações para alcançar o mesmo efeito, reduzindo assim os riscos respiratórios. No entanto, embora o comportamento de

auto-dosagem seja a norma, a cannabis[4] de maior potência ainda pode potencialmente levar a um maior consumo total e, consequentemente, representar maiores riscos. Com variedades mais potentes, uma dose maior de princípios ativos pode ser recebida em uma única inalação, e quanto maiores forem essas doses individuais, mais difícil se torna ajustar o controle de dosagem, o que[5] significa que aumenta o potencial de consumir mais do que o planejado ou desejado. Isso é particularmente comum para usuários iniciantes.

Este risco de consumir mais do que o planejado (com efeitos potencialmente negativos ou indesejáveis) será amplificado quando a potência da cannabis consumida for desconhecida. No entanto, este problema pode ser reduzido ou efetivamente eliminado em um sistema bem regulado no qual:

- Consumidores tenham a capacidade de escolher dentre uma variedade de produtos de diferentes potências com rotulações claras.
- Consumidores sejam orientados por fornecedores licenciados e capacitados.
- Exista informação relevante sobre dosagem, efeitos e usos mais seguros nos pontos de venda e em todas as embalagens.

Em muitas partes do mundo, especificamente na Europa, a cannabis fumada também é frequentemente misturada com diferentes proporções de tabaco, diluindo efetivamente a sua potência para níveis abaixo daqueles que seriam experimentados se fosse fumada pura, da mesma forma que as bebidas alcoólicas podem ser diluídas em vários graus com outras bebidas. Embora isso possa reduzir alguns dos riscos relacionados à cannabis de alta potência, quaisquer benefícios são provavelmente anulados pelos riscos associados ao tabaco fumado.

4 Mikuriya, T. H. e Aldrich, M. R. (1988) Cannabis 1988: Old Drug, New Dangers. The Potency Question, Journal of Psychoactive Drugs 20.1, p.47-55.

5 Caulkins, S. et al. (2013) Marijuana legalization — what everyone needs to know, Oxford University Press, p.156.

O aumento da potência média da cannabis ilícita é um fenómeno genuinamente observado nos EUA6 e, em menor grau, na Europa, embora o que parece ser um aumento incremental da potência média a longo prazo tenha provocado muitas alegações exageradas no contexto do pânico moral sobre a cannabis que têm pouca base na realidade.[7] Nos mercados ocidentais, pelo menos, a crescente preferência comercial pela cannabis 'premium' cultivada em ambientes fechados, combinada com o aumento real da sua potência (através da reprodução seletiva e inovações nas tecnologias de cultivo intensivo) provavelmente aumentaram a potência média entre duas a três vezes em relação aos anos 60 e 70. Essas médias, no entanto, mascaram a grande variedade presente nos mercados e em diferentes locais. Já havia, naturalmente, cannabis muito potente (particularmente na forma de resina) disponível nos anos 60 e 70, então a sugestão de que o que está sendo consumido hoje é uma droga completamente diferente é enganosa: a tendência observada se dá principalmente devido à existência de uma maior proporção de variedades mais potentes no mercado.

O surgimento de concentrados de alta potência como o BHO é um fenômeno relativamente recente, portanto, pouco se sabe sobre sua prevalência e impactos, particularmente fora dos mercados terapêuticos mais estabelecidos e, agora, os não terapêuticos na América do Norte. Mas, além desses concentrados, se há alguma verdade nas na expressão "não é a maconha que fumávamos nos anos 60", é devido à tendência do aumento da proporção de THC para CBD na cannabis mais potente, fruto do cultivo intensivo, com o conteúdo de CBD muitas vezes caindo para quase zero, e níveis

6 Mehmedic, Z. et al. (2010) Potency Trends of D9-THC and Other Cannabinoids in Confiscated Cannabis Preparations from 1993 to 2008, Journal of Forensic Sciences 55.5, pp.1209-1217. http://home.olemiss.edu/~suman/potancy%20paper%202010.pdf.

7 Por exemplo, John Walters, então czar das drogas dos EUA, disse: "Os pais muitas vezes desconhecem que a maconha de hoje é diferente da de uma geração atrás, com níveis de potência 10 a 20 vezes mais fortes do que a maconha com a qual eles estavam familiarizados": : Walters, J. (2002) The Myth of "Harmless" Marijuana, The Washington Post, 1st May. https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2002/05/01/the-myth-of-harmless-marijuana/1cb7937f-6f6d-4a53-984b-0885456c9183/; King, L., Understanding cannabis potency and monitoring cannabis products in Europe, in EMCDDA (2008) A cannabis reader: global issues and local experiences, Chapter 14. www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/cannabis; Também são comuns as reivindicações de "maconha superpotente".Veja: Sabet, K. (2020) Arizona has good reason to be wary of Big Marijuana and the dangers today's potent pot poses, AZCentral 26th May. https://eu.azcentral.com/story/opinion/op-ed/2020/05/26/wary-big-marijuana-dangers-today-potent-pot-poses/5215773002/

de THC que aumentam constantemente. Esta mudança na proporção THC/CBD provém tanto do cruzamento seletivo que prioriza um elevado teor de THC (que determina um preço mais elevado), como também de algumas das técnicas de cultivo intensivo implementadas recentemente para maximizar o volume de negócios de uma determinada área de cultivo, e que podem reduzir o teor de CBD.

Os dados sobre o aumento da potência não são muito confiáveis (baseados principalmente em amostras de cannabis apreendidas que podem não ser necessariamente representativas do que existe no mercado) e as conclusões são amplamente contestadas. É certamente verdade, no entanto, que tanto a tendência geral do aumento da potência da cannabis in natura quanto a tendência do aumento de proporção de THC para CBD não são meramente orientadas pela demanda, mas são sobretudo manifestações da economia do mercado ilícito. Aqui podem ser observados paralelos com a experiência da lei seca dos EUA, quando o mercado mudou para destilados mais fortes, que proporcionaram lucros significativamente maiores por unidade de peso aos contrabandistas. Ao fim da lei seca, o mercado naturalmente voltou para as vendas de cervejas e vinhos. Em muitos mercados americanos e europeus está se tornando difícil obter qualquer coisa além das variedades mais potentes, mesmo quando os indivíduos prefeririam uma opção menos potente, caso tivessem escolha.8 Falta verificar se o mesmo ocorre para os mercados legais na América do Norte, sugerindo que a dinâmica econômica em jurisdições mais comerciais pode, da mesma forma, se interessar mais pelo lucro do que pela saúde pública. Isso destaca o papel importante que a regulação desempenha para conter esses interesses e garantir um equilíbrio cuidadoso, ao mesmo tempo que protege a saúde pública.

Recomendações

- **Garantir que o conteúdo de THC e CBD de todos os produtos de cannabis no varejo sejam rotineiramente testados.**

8 Foi sugerido que esse estreitamento do mercado da cannabis pode até ser parcialmente responsável pela queda no consumo de cannabis observado em toda a Europa na última década, uma vez que muitos não apreciam produtos de maior potência ou têm experiências negativas com eles como usuários iniciantes.

Embora testar e monitorar a potência dos produtos de cannabis possa ser relativamente oneroso (ver Produção, Seção 2A), um nível razoável de testagem não configura um fardo excessivo. É importante reconhecer que os desafios técnicos relacionados a realizar testes precisos têm sido apontados com frequência, lembrando que a potência pode variar muito dentro de uma safra, lote ou mesmo planta (além de outros desafios para a testagem de comestíveis e outras preparações). Mas tais desafios dificilmente são insuperáveis, considerando a rápida evolução das metodologias de amostragem e testagem, e assim, margens de erro realistas podem ser incorporadas nos sistemas de monitoramento e regulações.

Os testes de rotina devem ser incorporados em qualquer quadro regulatório, apoiados por testes aleatórios, e devem ser realizados ou encomendados de forma independente pelas autoridades regulatórias — com os custos cobertos pelos tributos e taxas de licenciamento pagas pelos produtores e fornecedores. A intensidade do nível de exigência de testagem necessária ficará mais clara a partir dos níveis de conformidade, mas deverá ser mais exigente no início, a fim de estabelecer normas e expectativas claras para o mercado. A produção e, em particular, a venda de produtos que divergem significativamente da potência declarada deve ser considerada uma violação grave dos critérios de licenciamento. As margens de erro permitidas e as penalidades por violações precisam ser claramente estabelecidas. Por exemplo, a regulação canadense estabelece limites de variabilidade de 15-25% acima ou abaixo dos níveis declarados de THC e CBD, dependendo do tipo de produto de cannabis e, em alguns casos, da potência declarada.[9]

- **Garantir que os consumidores estejam cientes da potência de todos os produtos de cannabis no varejo — e os riscos relacionados**

9 Ver: Canadian Cannabis Regulations, s97, s98.1, s100. http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-144/

Todos os produtos no varejo devem ser claramente rotulados com informações de potência que abranjam o teor de THC e CBD.[10] Isso deve ser apoiado por informações relacionadas sobre riscos, se possível usando uma escala numérica simplificada das potências (por exemplo, 1-5). Informações detalhadas e padronizadas sobre a potência da cannabis e os possíveis riscos devem também ser disponibilizadas de forma acessível em todos os pontos de venda. Os fornecedores devem ser capacitados para dar conselhos sobre potência e questões de risco relacionadas.

Estabelecendo uma unidade padronizada de THC

As unidades padronizadas de álcool têm sido uma ferramenta importante para informar consumidores sobre a potência comparativa presente em diferentes bebidas alcoólicas. Não obstante as questões discutidas acima (ou seja, que, ao contrário do álcool, a quantidade de princípio ativo disponível em um determinado produto de cannabis não é necessariamente igual à aquele que será ingerido, ou mais tecnicamente, há uma biodisponibilidade altamente variável entre produtos e comportamentos de consumo), à medida que os mercados legais de cannabis se concretizam de forma crescente no mundo, uma maior capacidade de pesquisa será investida na importante questão de como estabelecer uma unidade padronizada similar para cannabis. O objetivo seria replicar a utilidade de um sistema de unidades de álcool – mesmo reconhecendo certas deficiências do seu uso no contexto da cannabis. No entanto, o estabelecimento de uma unidade padrão está longe de ser fácil, devido à crescente variedade de produtos de cannabis e às formas como são consumidos.

Uma característica importante de qualquer unidade padronizada deveria ser a sua fácil replicação para todos os tipos de produtos. Um "baseado padrão", por exemplo, pode ser fácil para os consumidores entenderem, mas não fornece nenhum insight de potência ou dosagem para outros produtos de cannabis, cada vez mais populares[11] – particularmente os comestíveis, que estão ligados a um risco elevado de ingesta excessiva. Da mesma forma, o teor de cannabis por peso é uma medida inadequada, pois "um grama típico de um concentrado de cannabis pode conter 26 vezes mais THC do que um grama típico de cannabis in natura cultivada ao

10 Seriam desejáveis testes e rótulos mais sofisticados sobre canabinoides e terpenos (de forma opcional para os varejistas e não como critério legal); estes são fornecidos por algumas das lojas legalizadas mais sofisticadas de produtos terapêuticos e não terapêuticos nos EUA.

11 Freeman, T.P. and Lorenzetti, V. (2019) 'Standard THC units': a proposal to standardize dose across all cannabis products and methods of administration, Addiction 115.7 pp1207-1216, p1209. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31606008/

ar livre".[12] O THC, como principal princípio psicoativo da cannabis, é o fator mais importante na medição da potência e, por esse motivo, a pesquisa científica indica a necessidade de uma unidade padrão para produtos de cannabis com base no teor de THC, em peso.

Um componente vital dos critérios de embalagem na América do Norte tem sido a exigência de especificar o teor de THC, bem como o teor de CBD. No entanto, informar consumidores sobre o teor de THC não garante, por si só, que eles conheçam a potência: é improvável que usuários iniciantes, em particular, entendam o quão forte é um produto baseado unicamente no THC listado em peso ou em porcentagem. Além disso, as informações listadas nas embalagens são um fenômeno relativamente novo para os consumidores em transição de mercados ilegais não regulados, o que significa que não há normas estabelecidas sobre a compreensão do que a rotulagem de potência significa em produtos de cannabis. Tradicionalmente, entender a potência tem sido uma responsabilidade delegada em grande parte para o consumidor. Pesquisas indicam que os consumidores têm dificuldade em entender a rotulagem que se concentra em fornecer informações sobre THC em miligramas e, em vez disso, é mais fácil identificarem tamanhos de porção recomendados, onde a embalagem inclui informações sobre o número de doses (ou porções) por embalagem.[13] Uma unidade de THC padronizada, portanto, pode ser entendida como uma única porção ou dose que poderia estar refletida na embalagem[14] – reduzindo o risco do consumo excessivo e implementando uma métrica pela qual os consumidores possam entender quanto de um produto querem consumir para atingir o efeito desejado.

Qual seria o limiar para tal unidade de THC é outra questão. A unidade de THC de 5 mg emergiu, portanto, como um ponto de partida confiável em um estudo inicial[15] e uma "justificativa razoável com base em nosso conhecimento atual".[16] Embora argumente que isso estabelece um limite muito baixo, a função de uma unidade padrão não é restringir o consumo além de certo ponto (embora limites de compra concomitantes possam tentar fazer isso), mas sim "fornecer uma métrica que

12 Ver nota de rodapé acima

13 Leos-Toro, C., Fong, G.T., Meyer, S.B. and Hammond, D. (2020) Cannabis labelling and consumer understanding of THC levels and serving sizes, Drugs and Alcohol Dependence. https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2020.107843

14 Hammond, D. (2019) Comunicating THC levels and 'dose' to consumers: Implications for product labelling and packaging of cannabis products in regulated markets, Int J Drug Policy Jul 25. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31351756/

15 Freeman, T.P. e Lorenzetti, V. (2019) 'Standard THC units': a proposal to standardize dose across all cannabis products and methods of administration, Addiction 115(7) 1207-1216, p1213. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31606008/

16 Veja: Volkow, N.D. and Weiss, S.R.B. (2020). Importance of a standard unit dose for cannabis research, Addiction. https://doi.org/10.1111/add.14984

quantifique as doses de THC para os usuários em todo o espectro de consumo".[17] A unidade de THC também poderia informar a política tributária — a tributação de produtos com base em THC por peso poderia ser mais facilmente entendida como uma tributação implementada com base em unidades padrão por produto — bem como facilitar a pesquisa.[18] Da mesma forma, a unidade padronizada pode ser uma dose relativamente pequena, e as campanhas de prevenção de saúde e educação pública poderiam estar diretamente relacionadas ao número de unidades consumidas durante um determinado período de tempo, como acontece com as unidades de álcool.

É evidente que se trata de um campo da pesquisa que ainda está se desenvolvendo, mas o desenvolvimento de uma unidade padronizada tem implicações políticas importantes que merecem atenção especial. Até agora, o foco tem sido a criação de uma unidade de THC padronizada, mas é claro que, a longo prazo, isso pode não ser o suficiente; o papel potencial do CBD como um fator moderador em termos de efeitos subjetivos e riscos é uma variável não contabilizada atualmente. É claro que as evidências nesta área são ainda "preliminares",[19] mas alguns autores sugeriram proporções padronizadas de THC para CBD.[20]

- **Controlar a potência dos produtos de varejo**

Ter um limite mais rígido para o teor de THC da cannabis in natura ou resina/óleo para uso não terapêutico pode ser visto como uma medida de precaução razoável, mas é problemático por uma série de razões, particularmente em um modelo de mercado mais aberto. Além do fato de que muitos consumidores podem entender isso como uma imposição injusta ou desnecessária, as questões práticas mais óbvias são exatamente onde esse limiar deve ser estabelecido e como aplicá-lo.

Em 2012, o governo holandês propôs a proibição da venda de cannabis in natura com acima de 15% de THC, embora a medida não tenha sido aprovado e tenha sofrido oposição por quase todas as agências

17 Hammond, D. (2019) Comunicating THC levels and 'dose' to consumers: Implications for product labelling and packaging of cannabis products in regulated markets, Int J Drug Policy Jul 25. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31351756/

18 Freeman, T.P. e Lorenzetti, V. (2019) 'Standard THC units': a proposal to standardize dose across all cannabis products and methods of administration, Addiction 115(7) 1207-1216, p1213. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31606008/

19 Ver nota de rodapé acima

20 Hindocha C., Norberg M. M., Tomko R. L. (2018) Solving the problem of cannabis quantification, Lancet Psychiatry 4, pp643–8. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29580611/

do governo (incluindo a polícia, os promotores e os peritos forenses) que estariam envolvidos na fiscalização do limite.21 A investigação sobre a proposta sugeriu que, embora a medida pudesse "em teoria [proporcionar] um ligeiro benefício para a saúde de grupos específicos de consumidores de cannabis (ou seja, usuários frequentes que preferem espécies de cannabis mais potentes...)" na prática, refletia uma "escolha política baseada em poucas evidências".[22] O projeto de Lei de Legalização e Controle da Cannabis da Nova Zelândia de 2020 propôs limites de potência semelhantes, defendidos como uma maneira fundamental da regulação retomar o controle do mercado e facilitar os objetivos de redução de danos.[23] Isto evidencia que tais medidas continuam a ser politicamente úteis, mesmo que faltem provas quanto aos seus impactos práticos.

Ainda que seja improvável que a maioria dos consumidores se preocupe com um limite máximo próximo deste (o que ainda seria considerado forte para a maioria), o fato é que esse limite é inevitavelmente arbitrário e, como tal, pode levar a resultados arbitrários na aplicação da lei, especialmente se forem levados em consideração a natureza aperfeiçoada, mas ainda imperfeita, do controle de potência entre os produtores (mesmo com a cannabis mais cuidadosamente cultivada, haverá uma certa quantidade de variação de potência entre os cultivos e mesmo dentro de qualquer safra ou amostra) e a tecnologia de teste de potência.

Se o objetivo é incentivar o uso de produtos menos potentes como forma de mitigar riscos, então uma abordagem mais sensata combinaria:

- Critérios rigorosos de testagem e rotulagem de produtos que garantam que os compradores saibam exatamente o que estão consumindo, permitindo-lhes fazer escolhas informadas.

21 Blickman, T. (2013) Restrictive government cannabis policies are defied by local initiatives and court rulings, Transnational institute, 4th October. www.druglawreform.info/en/weblog/item/4960-majority-of-the-dutch- favour-cannabis-legalisation.

22 van Laar, M., van der Pol, P. and Niesink, R. (2016) Limitations to the Dutch cannabis toleration policy: Assumptions underlying the reclassification of cannabis above 15% THC, Int J Drug Policy 34, pp58-64. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27471078/

23 Ver: New Zealand Government (2020) Cannabis Legalization and Control Bill, Exposure Draft for Referendum, PCO 22159/24.0, General Policy Statement: Schedule 8. https://www.referendums.govt.nz/cannabis/summary.html

- Educação dos consumidores sobre questões/riscos relacionados com a potência, apoiada por informação nas embalagens e nos pontos de venda, e critérios de capacitação para vendedores.
- Varejo responsável, que poderia ser incentivado por meio de exigir que fornecedores fossem capacitados para aconselhar consumidores sobre potência e riscos como pré-requisito para o licenciamento.
- Cargas fiscais variáveis (ou outros controles de preços), usados para incentivar o uso de produtos menos potentes, como no caso do álcool em muitos países..

Se é problemático limitar a potência da cannabis no varejo sob um modelo de mercado relativamente aberto, sob um modelo de mercado mais regulado como o do Uruguai, é menos desafiador, pois as autoridades reguladoras licenciam produtores para fornecer produtos específicos que estarão disponíveis para venda. Mesmo neste cenário mais restrito, 'apreciadores' da cannabis, ou aqueles que desejam cepas mais potentes, ainda podem encontrá-las nos clubes sociais de cannabis ou através do cultivo doméstico.

As restrições às vendas de concentrados de alta potência são uma proposta mais razoável se demonstrar que esses produtos estão associados a riscos significativamente maiores, porém, essas restrições enfrentam os desafios de estabelecer o limiar de potência e aplicá-lo. Conforme discutido na seção anterior sobre preparações, tais decisões serão significativamente moldadas pela natureza da demanda existente e pelos padrões de uso. Certamente, se houver pouca ou nenhuma demanda existente para concentrados de alta potência, o estabelecimento de um novo marco para disponibilizá-los é provavelmente o que reguladores desejarão evitar (embora alguns defensores do acesso à cannabis terapêutica tenham argumentado que os concentrados podem ter utilidade terapêutica específica). No entanto, dado o rápido aumento da popularidade dos concentrados em certas regiões (particularmente na América do Norte), proibir opções de acesso ao varejo sempre que a demanda já estiver estabelecida provavelmente empurraria muitos consumidores de volta ao mercado ilegal. Nos estados dos EUA que não regularam o uso não terapêutico

de cannabis, 15% dos consumidores de cannabis comunicaram ter utilizado concentrados nos últimos 12 meses (em comparação com 22% nos estados que legalizaram).[24] Em vez disso, o acesso legal a concentrados poderia ser facultado através de clubes sociais de cannabis, embora isso possa gerar dificuldades na regulação de práticas de produção seguras. Algumas das técnicas de produção mais recentes para concentrados (como extrações com CO_2 e butano) são bastante perigosas caso feitas por leigos, portanto, a produção e oferta licenciada são preferíveis caso a alternativa for uma produção caseira arriscada. Por essas razões, a Lei e os Regulamentos Canadenses da Cannabis proíbem a extração com butano em casa, reservando-a para cultivadores, processadores, testadores e pesquisadores licenciados.[25]

Se limites de potência para cannabis in natura e/ou resina/concentrados forem adotados, e parece inevitável que algumas jurisdições o farão, será importante garantir que sejam suficientemente permissivos para atender à grande maioria da demanda existente em uma determinada jurisdição. Se forem muito baixos, simplesmente criarão uma oportunidade para os produtores não licenciados atenderem à demanda remanescente. Acompanhar de perto os impactos será necessário assim como ter a flexibilidade de ajustar (ou abandonar) esses limiares em resposta a testes dos seus impactos e eficiência.

A aplicação de quaisquer limites também exigirá uma razoável tolerância, levando em consideração a imprecisão dos produtores e da tecnologia de testagem, como discutido acima. Quaisquer sanções por violações de limiares precisam ser proporcionais. Esses limites seriam considerados mais como um guia de boas práticas para os varejistas ou uma influência moderadora na potência dos produtos que são vendidos. O objetivo deve ser reduzir certos comportamentos de risco e evitar que os níveis de potência aumentem ainda mais,

24 Goodman, S. et al (2020) Prevalence and forms of cannabis use in legal vs. illegal recreational cannabis markets, International Journal of Drug Policy 76. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31927413/

25 Canadian Cannabis Act s12(1)-(3). https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-24.5/; Canadian Cannabis Regulations s4(3), 11(4), 14(4), 17(4), 22(3), 28(3) e 142.

em vez de criar outra proibição que penalize desnecessariamente os usuários ou fornecedores no futuro.

Uma outra abordagem se faz necessária para os comestíveis, com teor de THC e CBD por peso (e por unidades padronizadas, se tal sistema for adotado) sendo claramente rotulados em porções individuais separadas de qualquer produto comestível. É necessário definir claramente o que é uma porção comestível individual, assim como estabelecer o limite máximo de THC por porção (por peso ou unidades padronizadas).

O Canadá estabeleceu um limite máximo para o teor de THC por 'recipiente imediato' (ou seja, a embalagem mais externa), embora sem limite correspondente para o CBD. Em termos práticos, isso significa que, quando há apenas uma unidade comestível separada em um recipiente de produto, essa unidade é limitada a 10 mg de THC. No entanto, quando houver quatro unidades individuais em um recipiente de produto, cada unidade não deve ter mais de 2,5 mg de THC (e a potência de cada unidade deve ser a mesma).[26] Na prática, a pesquisa destacou que os consumidores têm dificuldade em entender rótulos de cannabis que fornecem apenas informações de potência em termos de miligramas de THC,o que ocorre de forma parecida com porcentagens.[27] Comunicar informações sobre potência para consumidores pode, por conseguinte, exigir o desenvolvimento de uma escala numérica, codificada por cores ou do tipo semafórico facilmente compreensível, bem como de uma unidade de THC normalizada (ver supra).

Existe uma questão paralela em torno da possível regulação do conteúdo do CBD e das proporções de THC/CBD. A tentativa de estabelecer um limite de teor aplicável seria ainda mais problemática do que os limiares de teor de THC, até porque a base científica para julgamentos sobre os riscos de qualquer proporção de THC/

26 Canadian Cannabis Regulations, s102.7.

27 Hammond, D. (2019) Communicating THC levels and 'dose' to consumers: Implications for product labelling and packaging of cannabis products in regulated markets, Int J Drug Policy Jul 25. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31351756/

CBD não está bem estabelecida.[28] Para modelos regulatórios mais restritivos, faz sentido garantir que os produtos de cannabis in natura ou resina licenciados incluam todos os "níveis de segurança" de entre 1-4% de CBD, ou um teor mínimo de 10:1 de THC:CBD, sugeridos como ponto de partida (embora com base na limitada pesquisa disponível). No caso de modelos de mercado menos restritivos, será necessário, em primeiro lugar, abordar esta questão através da rotulagem clara dos produtos, da educação dos consumidores e de um comércio varejista responsável, todos informados pelos conhecimentos emergentes sobre esta questão específica.

28 Freeman, A. et al (2019), How does cannabidiol (CBD) influence the acute effects of Δ-9-tetrahydrocannabinol (THC) in humans? A systematic review, Neuroscience and Biobehavioral Reviews 107, pp696–712. https://doi.org/10.1016/j.neubiorev.2019.09.036

f Embalagem

Desafios

- Garantir que as embalagens sejam à prova de crianças, minimizando o risco de os produtos serem ingeridos acidentalmente por elas.
- Garantir que as informações sobre o conteúdo mais importante do produto, seus riscos e instruções de uso estejam visíveis na embalagem.
- Garantir que a embalagem preserve a temperatura e qualidade do produto.
- Garantir que o design das embalagens não incentive o uso ou tenha um apelo para os jovens.
- Garantir que as embalagens sejam sustentáveis do ponto de vista ambiental.

Análise

- A tecnologia de embalagem já estabelecida para alimentos e produtos farmacêuticos pode ser facilmente adaptada para satisfazer os critérios das embalagens de cannabis.
- O risco pequeno, mas real, da intoxicação acidental de crianças pode ser minimizado através do uso de embalagens que não sejam facilmente abertas por crianças ("à prova de crianças").
- Os recipientes de plástico à prova de crianças oferecem um nível de proteção adequado para a maioria dos produtos de cannabis, são relativamente baratos e satisfazem outros critérios de embalagem.
- Lacres de segurança devem ser incluídas na concepção da embalagem sempre que necessário.
- Assim como com o álcool, tabaco e produtos farmacêuticos, as embalagens são o veículo ideal para exibir as principais informações sobre o produto e avisos de segurança.
- O design e marca das embalagens podem ser utilizados para tornar os produtos mais ou menos atraentes e incentivar ou desincentivar uso.
- Usar embalagens sustentáveis pode ser um critério na regulação de forma a promover as práticas sustentáveis.

Recomendações

- Todos os produtos de cannabis comercializados no varejo devem ser vendidos em recipientes opacos, com selos abre-e-fecha à prova de crianças, com lacres adicionais de segurança que não permitam manipulação.
- As pessoas devem ser encorajadas a armazenar a cannabis do cultivo doméstico em recipientes à prova de crianças, ou em uma área inacessível às crianças.
- A informação nas embalagens deve corresponder àquelas exigidas nas normas estabelecidas para os medicamentos farmacêuticos e se inspirar nas lições aprendidas com as embalagens de tabaco. Avisos de saúde devem ser destacados e informações importantes sobre saúde e redução de danos devem estar visíveis.
- O conteúdo e destaque das informações na embalagem devem ser determinados pela autoridade de saúde pública competente e impostos e fiscalizados pela lei.
- De praxe as embalagens devem ser padronizadas e não exibir as marcas, com restrições claras quanto ao uso de cores e elementos de design que podem ser empregados para tornar os produtos mais atraentes.
- As regras de embalagens devem estar claramente pautadas nas leis e regulamentos, prevendo também monitoramento e fiscalização adequadas.

Embalagens à prova de crianças

Existe o risco dos produtos à base de cannabis serem ingeridos acidentalmente por crianças, em especial por crianças com menos de cinco anos. A literatura médica sugere que este é um risco real,[1] porém, que tais incidentes são raros, certamente quando comparados a intoxicações mais convencionais. A ingestão acidental de cannabis por crianças aumentou no Colorado após a legalização, embora, em termos reais, os números permaneçam baixos — para

1 Existem relativamente poucos estudos, a maioria sendo estudos de caso que descrevem internações infantis que as vezes envolvem coma. Nenhum óbito foi registrado.

menores de 9 anos, o número aumentou de 19 em 2011 para 89 em 2018[2] (em perspectiva, os números equivalentes de 2014 para exposição de crianças menores de 5 anos a analgésicos foram 2.178 e 1.422 para produtos de limpeza).[3] O estigma reduzido associado ao atendimento no pronto-socorro pós-legalização também pode ajudar a explicar essa tendência.

No entanto, parece haver um risco maior com certos preparos mais concentradas e, em particular, comestíveis de cannabis que são mais atraentes para crianças e bebês, como bolos, brownies ou doces.[4]

Mesmo que seja um risco relativamente moderado, medidas para reduzi-lo devem ser adotadas. Recomendamos que os recipientes de plástico opaco com selo abre-e-fecha "resistente às crianças" (como usado para medicamentos, alguns alimentos e produtos domésticos) sejam usados como padrão para todos os produtos de cannabis no varejo (mesmo para cannabis in natura, que apresenta um risco menor, pois não é palatável para crianças). Esta é uma precaução sensata e tem o benefício político adicional de demonstrar um forte compromisso com a segurança das crianças. Esses recipientes são produzidos em massa e de baixo custo (custando apenas alguns centavos cada) e, portanto, têm pouco impacto no custo total para o consumidor final ou fornecedor. Requisitos semelhantes foram adotados de forma quase uniforme nos regulamentos em todos os EUA; a partir de 2020, todos os 11 estados que regulam a venda não terapêutica exigiram que a cannabis fosse embalada em recipientes

2 Barker, E. A. et al. (2015) Marijuana Exposures Reported to the Rocky Mountain Poison and Drug Center. https://cste.confex.com/cste/2015/videogateway.cgi/id/826?recordingid=826;
Wang, G. S. et al. (2019), Marijuana exposures in Colorado, reported to regional poison centre, 2000–2018, Injury Prevention. https://injuryprevention.bmj.com/content/26/2/184.full

3 Rocky Mountain Poison and Drug Center (2014) Colorado 2014 AnnualReport. https://www.rmpds.org/system/user_files/Documents/Colorado-Annual-Report-2014-Poison-Center.pdf

4 Um artigo de 2013 descreve um aumento acentuado (de zero para 14) nas hospitalizações de emergência por ingestão de cannabis em menores de 12 anos no Colorado antes e depois de 2009. Dos 14, metade foi devido a comestíveis de cannabis. Ver: Wang, G. S. et al. (2013) Pediatric Marijuana Exposures in a Medical Macijuana State, JAMA Pediatrics 167.7, pp.630–633. Descobertas semelhantes foram relatadas em um artigo de 2019 avaliando a legalização da cannabis medicinal em Massachusetts: Whitehill, J.M. et al (2019) Incidence of Pediatric Cannabis Exposure Among Children and Teenagers Agen 0 to 19 Years Before and After Medical Marijuana Legalization in Massachusetts, JAMA Netw Open 2.8. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6704738/

com selo abre-e-fecha e à prova de crianças que, em todos os estados menos o Oregon, devem ser opacas.[5]

O risco de crianças ingerirem acidentalmente produtos alimentares infundidos com cannabis é outro argumento para restringir as vendas de comestíveis, pelo menos nas fases iniciais de qualquer novo modelo regular. Proibir os comestíveis para retirada, em oposição ao consumo in loco, em um local licenciado, pode ser um compromisso razoável como ponto de partida, com a introdução de produtos comestíveis começando mais tarde em uma abordagem "faseada" (ver Preparações). As pessoas que preferem o consumo de comestíveis poderiam facilmente prepará-los em casa, usando cannabis in natura ou resina (e potencialmente outros concentrados, óleos ou tinturas), de modo que tal restrição acaba não sendo excessivamente rigorosa. Se, no entanto (ou quando), os comestíveis forem aprovados para o varejo e compra, quaisquer riscos podem, conforme mencionado, ser minimizados pelo uso de recipientes resseláveis (abre-e-fecha) à prova de crianças. Os rótulos nessas embalagens precisam conter advertências visíveis explicando os riscos potenciais dos produtos serem acidentalmente ingeridos por crianças e a responsabilidade do comprador em evitar que isso aconteça (ver abaixo). A cannabis de cultivo doméstico e, obviamente, quaisquer comestíveis caseiros de cannabis, também devem ser armazenados em recipientes à prova de crianças ou em áreas inacessíveis às crianças. No entanto, impor legalmente ou fazer cumprir regras específicas pode ser problemático, e essa questão deve ser tratada com campanhas de conscientização direcionadas, destacando os riscos potenciais e incentivando o armazenamento responsável em casa.

5 Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. p18. https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/

Embalagens que não permitam adulteração

Uma embalagem eficaz pode ajudar a garantir a qualidade, reduzir as possibilidades de adulteração e permitir que o consumidor consiga identificar se qualquer adulteração tiver ocorrido. Os tipos de embalagens usadas para medicamentos farmacêuticos podem ser facilmente adaptados para uso com produtos de cannabis.

Por exemplo, recipientes de medicamentos com mecanismos que utilizem selos suficientemente seguros podem ser apropriados. Tais mecanismos incluem lacres que demonstram rompimento, vedações internas de plástico térmico ou películas tampando a boca do recipiente. Embalagens deste tipo já são utilizadas por muitos fornecedores na indústria de cannabis terapêutica e, mais recentemente, na indústria de cannabis não terapêutica, e poderiam ser mais amplamente implantadas conforme necessário. Os regulamentos para embalagens já existentes, como os do Canadá, são altamente detalhados e fornecem um modelo de política útil para qualquer jurisdição que pretenda planejar os critérios de embalagem no futuro. No entanto, alguns atores da indústria criticam estes critérios como sendo muito onerosos, enquanto alguns peritos tecem críticas ao fato de que as práticas para embalagens sustentáveis foram ignoradas nos planos regulatórios.[6] As práticas de embalagem sustentáveis, incluindo a garantia de que a matéria prima da embalagem dos produtos seja reciclável, devem, naturalmente, ser adotadas sempre que possível – e essas práticas podem ser enquadradas como requisitos nos regulamentos.

Informações na embalagem e design

A experiência com as embalagens de álcool e tabaco oferece diretrizes bastante úteis. Ao longo do século passado, as prioridades do desenho das embalagens de álcool e tabaco foram moldadas por interesses comerciais, em vez da motivação de proteger a

6 TransformDrug Policy Foundation (2019), What do experts think of Canada's first year of legalising cannabis? Part 1, 17th October.
https://transformdrugs.org/what-do-experts-think-of-canadas-first-year-of-legalising-cannabis-part-1/

saúde pública. Realizar a engenharia reversa para obter embalagens adequadas que contenham informações claras sobre os riscos dessas duas drogas tem sido problemático. Os esforços voluntários das respectivas indústrias têm sido lamentavelmente inadequados e os legisladores relutam em impor mudanças. Este cenário começou a mudar com a embalagem do tabaco nos últimos anos, primeiro com o destaque dos avisos de saúde e, mais recentemente, com a adoção de critérios de embalagem neutras em alguns países.

A marca e o design da embalagem desempenham um papel fundamental no apelo que um produto tem. As embalagens de álcool e tabaco são prova disso, tendo sido criadas com a intenção específica de incentivar a iniciação, aumentar o uso e garantir a fidelidade à marca. O design pode atuar como um dispositivo de marketing, tornando o produto mais atraente, o que, por sua vez, ajuda a facilitar uma variedade de associações com certas características desejáveis ou estilos de vida que o público-alvo almeja. Esta foi uma preocupação específica abordada na legislação canadense, que proíbe elementos de marca que procuram associar a cannabis a "um modo de vida glamuroso, recreativo, excitante, cheio de vitalidade, risco ou ousadia".[7] Tal elaboração parece responder diretamente ao tipo de atividades de marketing que têm sido comuns com bebidas energéticas com cafeína, tabaco e álcool nas últimas décadas.

Nos últimos anos, as autoridades médicas têm solicitado cada vez mais que essas práticas de comercialização sejam restringidas, em especial no que se refere aos produtos do tabaco, em conformidade com os controles já amplamente estabelecidos sobre outras formas de comércio (ver seção 2J). A pesquisa demonstra claramente que o design e a marca influenciam os comportamentos de compra de maneiras planejadas para incentivar o aumento da iniciação e do uso.[8] Afirmações contrárias da indústria do tabaco desafiam não apenas a grande maioria das pesquisas e a opinião de especialistas, mas o senso comum: por que a indústria investiria em tal marketing

7 Government of Canada (2018) Cannabis Act (S.C. 2018, c. 16), s17(1), s17(6). https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-24.5/

8 Moodie C. et al. (2012) Plain tobacco packaging: a systematic review, Public Health Research Consortium. http://phrc.lshtm.ac.uk/papers/PHRC_006_Final_Report.pdf.

Embalagem de produtos legais de cannabis em uma loja de varejo, Vancouver, Canadá.
Steve Rolles

e comunicação e se oporia tão vigorosamente a embalagens neutras, se não por interesse próprio comercial? Em 2012, a Austrália tornou-se o primeiro país do mundo a introduzir embalagens neutras para produtos de tabaco, com um número crescente de outras jurisdições subsequentemente seguindo o exemplo. Pesquisas no Reino Unido também revelaram recentemente que, desde a introdução de uma lei sobre embalagens neutras, o dobro dos fumantes repara nos avisos de saúde nos maços de cigarros.[9]

Propomos que o design de embalagens para produtos de cannabis e as informações dispostas sejam baseados em normas estabelecidas para medicamentos farmacêuticos, com embalagens sem marca, desprovidas de logotipos (ou com identificação de marca muito mínima – veja o exemplo do Canadá acima (imagem) e descrito abaixo) ou qualquer forma de design de marketing. O design da embalagem deve ser funcional, restrito apenas ao fornecimento de informações sobre produtos e segurança na rotulagem (os comestíveis devem estar em conformidade com as regras locais de rotulagem de alimentos

9 International Tobacco Control Policy Evaluation Project (2020) Standardised Packaging for Tobacco Products in England — Evidence of Policy Impact from the International Tobacco Control Policy Evaluation Project | Feb 2020. https://itcproject.org/findings/reports/standardised-packaging-tobacco-products-england-evidence-policy-impact-international-tobacco-control-policy-evaluation-project-feb-2020/

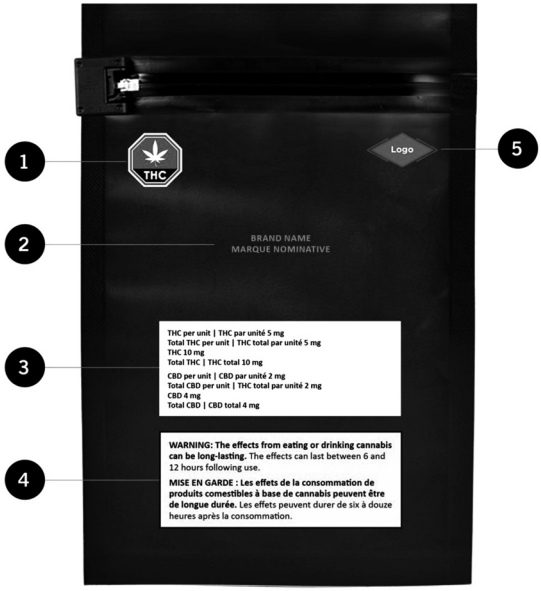
e bebidas). O conteúdo específico do design e a visibilidade das informações na embalagem devem ser determinados pela autoridade de saúde pública apropriada e ser exigidos na lei.

Os regulamentos podem ter critérios altamente detalhados e prescritivos, de modo a reduzir as oportunidades de que elementos de branding sejam incorporados aos produtos. No Canadá, os Regulamentos da Cannabis procuram evitar que as embalagens sejam brilhantes ou atraentes de forma que prejudique informações de saúde importantes. Exige-se que cada superfície individual de um recipiente de cannabis seja 'de uma cor uniforme', não seja fluorescente e crie um contraste com o amarelo padrão do aviso de saúde e o vermelho do símbolo padrão de cannabis.[10] A textura dos recipientes deve ser lisa e não deve emitir nenhum aroma ou som, ou ter características como tinta ativada por calor.[11] A regulação canadenses também exige que a marca do produto seja menor do que o aviso de saúde, e o elemento da marca deve ser menor do que o símbolo de aviso de cannabis vermelha

10 Canadian Cannabis Regulations, s38(1). https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Regulations/SOR-2018-144/index.html

11 Canadian Cannabis Regulations.s116(1). 117.

Símbolo canadense de cannabis



Exemplo de critérios de embalagem no Canada

(THC) obrigatório.[12] O objetivo é claramente garantir que a informação sobre saúde se destaque para os consumidores e, portanto, chama mais a atenção e reflita um objetivo claro de reduzir as oportunidades de branding e priorizar a informação aos consumidores sobre riscos potenciais e outras informações.

Os detalhes variam entre jurisdições, mas na caixa abaixo propomos uma diretriz de quais informações uma embalagem deve incluir. Claramente, o volume de avisos de saúde, informações sobre riscos e redução de danos listadas não cabem em um único rótulo de embalagem. Algumas soluções para isso:

- Rodízio de uma série de mensagens-chave na embalagem (de forma semelhante às mensagens de saúde nas embalagens de cigarros e nas embalagens de cannabis no Canadá). Certas informações essenciais de segurança, como lembretes para manter fora do alcance das crianças e não dirigir sob a influência da cannabis, devem, no entanto, estar sempre presentes na embalagem.

- Encartes semelhantes às bulas encontradas na maioria dos produtos farmacêuticos poderiam ser usados, sendo um único pedaço de papel dobrado com informações detalhadas sobre o produto inseridas até nos menores recipientes. Um encarte padrão, que seria barato de produzir, poderia ser exigido para todos os produtos de cannabis vendidos no varejo e consultado sempre que necessário.

- Um link para um recurso on-line específico ou Código QR poderia ter destaque na embalagem.

12 Canadian Cannabis Regulations,s130(4), 130(9).

Informações de embalagem

Descrição de Conteúdo

PREPARO

- Cannabis in natura — com detalhes sobre variedades/cepas.
- Resina/óleo/outro concentrado — com detalhes sobre a variedade/cepa da qual foi extraído.
- Descrição do produto comestível ou da bebida e da cannabis usada em seu preparo (outros ingredientes e alérgenos devem ser listados separadamente, de acordo com as regras existentes para alimentos e bebidas)
- Uso pretendido do produto (ou seja, se deve ser comido, fumado ou vaporizado).
- Peso líquido do produto.

INFORMAÇÃO DE POTÊNCIA

- Para cannabis in natura e resinas — conteúdo de THC e CBD como porcentagem.
- Para comestíveis — conteúdo de THC e CBD em peso por unidade comestível padronizada (e o número de unidades individuais no recipiente).
- Unidades padronizadas contidas no produto/cada unidade discreta do produto (consulte a discussão sobre 'desenvolvimento da unidade de cannabis padronizada' na Seção 2E: força/potência).
- De forma ideal empregar informações de unidades padronizadas, uma escala de potência numérica simples (1-5 ou 1-10) ou uma abordagem de codificação em cores ou em semáforo, para que a potência dos produtos seja a mais clara possível.
- Informações sobre outros conteúdos de canabinoides e terpenos também poderiam ser incluídas (opcionais mais do que obrigatórias) com critérios para essa rotulagem estabelecidos pelas autoridades reguladoras.

DATA DE VENCIMENTO

- Embora seja mais importante para comestíveis (segundo regras padronizadas para alimentação), deve ser incluída em todos os produtos de cannabis, pois esses podem se degradar ao longo do tempo.

- Data de embalagem do produto e orientação/informação de armazenamento.

Informações sobre saúde e redução de danos/riscos

EFEITOS IMPORTANTES E EFEITOS COLATERAIS

- Efeitos esperados e potenciais efeitos colaterais.
- Efeitos de diferentes dosagens e formas de uso.
- Prováveis efeitos em indivíduos diferentes (por exemplo, dependendo da idade, experiência de uso ou massa corporal).

RISCOS GERAIS

- Dependência.
- Problemas de saúde respiratória.
- Problemas de saúde mental.
- Problemas com a motivação.
- Riscos particulares para pessoas com condições médicas existentes.

RISCOS SECUNDÁRIOS

- Riscos de habilidade motora prejudicada (direção), riscos de operação de máquinas e efeitos no desempenho no trabalho.
- Riscos específicos para gestantes.
- Riscos de intoxicação infantil após ingestão acidental.

REDUÇÃO DE DANOS: COMO MINIMIZAR O RISCO

- Métodos de consumo mais seguros.
- Produtos e preparos mais seguros.
- Como moderar o uso.
- Problemas de uso com outras drogas.

CONTRAINDICAÇÕES

- Riscos de consumo com outros medicamentos ou uso com medicamentos com ou sem receita.

ONDE OBTER AJUDA E CONSELHOS

- Links/contatos para provedores de serviços relevantes.

g Fornecedores

Desafios

- Garantir que os critérios regulatórios para os fornecedores estejam alinhados com os objetivos da política.
- Garantir a distribuição equitativa de licenças para fornecedores e promover o acesso ao mercado para comunidades desproporcionalmente afetadas.
- Estabelecer controles que previnam que as prioridades comerciais dos fornecedores comprometam os principais objetivos do regime regulatório, incluindo: controle de acesso aos consumidores, acesso a informações precisas sobre produtos e saúde e redução de danos sociais e de saúde.
- Garantir que a regulação seja adequadamente seguida pelos fornecedores.
- Garantir que os fornecedores sejam bem capacitados.
- Garantir controles eficazes, incluindo controles de idade de acesso, e das fontes de varejo online.

Análise

- As políticas de licenciamento permitem que os reguladores controlem quem atuará como fornecedor, e que os objetivos de equidade social sejam alcançados.
- A incorporação de princípios de equidade social na legislação inicial pode obrigar os órgãos reguladores a projetar objetivos que facilitem um mercado equitativo.
- O licenciamento pode não ser a única barreira para comunidades desproporcionalmente afetadas que tentam entrar no mercado; programas de equidade social podem, adicionalmente, ajudar a promover acesso ao mercado, fornecendo oportunidades de capacitação e treinamento.
- Os riscos de captura corporativa podem ser mitigados através da limitação das licenças concedidas por candidato e promover o acesso para pequenas empresas.
- Pode-se exigir que os fornecedores cumpram e imponham restrições de venda por idade, efeito da substância ou outros critérios.

- Fornecedores que sejam unicamente varejistas podem ser um meio importante de conscientizar os consumidores sobre os riscos de diferentes produtos, como reduzir danos, fazer uso responsável e onde obter ajuda ou mais informações.
- Fornecedores que trabalham em locais que permitem consumo in loco têm responsabilidades adicionais que exigem formação adicional para lidar com clientes que demandem cuidados ou acompanhamento.
- A experiência com o tabaco e particularmente com o álcool sugere que os códigos de conduta voluntários para a formação em prestação de serviços são frequentemente inadequados e não são adotados de forma universal.
- A experiência com o tabaco e o álcool demonstra que pressões comerciais podem levar os fornecedores a não cumprirem voluntariamente as suas responsabilidades, fazendo com que uma aplicação e fiscalização adequada seja crucial.
- Com fornecedores online, informações sobre redução de danos e produtos podem estar nos sites, mas a implementação de controles de acesso à idade acaba sendo um desafio devido à falta de contato presencial.

Recomendações

- As políticas de licenciamento devem promover o acesso para comunidades desproporcionalmente afetadas e pequenas empresas de forma a evitar monopólios corporativos e garantir um espaço de mercado diverso.
- Os objetivos de equidade social devem ser incorporados na legislação inicial.
- Devem ser desenvolvidos programas abrangentes de equidade social que proporcionem oportunidades de treinamento e orientação, e assistência técnica a indivíduos de comunidades mais afetadas.
- O desempenho em relação aos objetivos de equidade social deve ser monitorado e avaliado proativamente.
- Critérios básicos de treinamento, abrangendo o uso da cannabis e a saúde, como engajar consumidores, bem como requisitos regulares legais e sua aplicação, podem ser exigidos pelas autoridades

reguladoras para todos os fornecedores, com requisitos adicionais para fornecedores em locais que permitam o consumo *in loco*.
- Os critérios para fornecedores devem ser adequadamente fiscalizados para garantir seu cumprimento.
- O não cumprimento dos critérios de licenciamento para fornecedores precisa ser penalizado utilizando uma hierarquia de sanções, incluindo multas e a suspensão da licença em última análise.
- Os principais elementos dos controles de acesso à idade para compras on-line podem incluir identificação e verificação da idade do comprador e entrega ao indivíduo nomeado, com exigência da assinatura.

Os princípios da regulação dos fornecedores são duplos: em primeiro lugar, regular quem recebe a licença de fornecedor de cannabis no varejo. Isso permite que as políticas promovam objetivos de justiça e equidade social e impeçam a captura corporativa. Em segundo lugar, a regulação pode controlar o que os fornecedores licenciados podem ou não fazer. Fornecedores, sejam nos canais de distribuição online ou pontos de venda físicos, são o primeiro ponto de contato do público com qualquer mercado de cannabis regulado. Eles são os guardiões do acesso à cannabis e, portanto, devem estar sujeitos a políticas, leis e treinamento que ajudem a garantir que a cannabis seja disponibilizada da maneira mais segura e responsável possível.

A discussão sobre como regular os fornecedores neste capítulo será, portanto, dividida em duas partes: “promoção do acesso ao mercado” e “critérios para fornecedores”.

Promoção do acesso ao mercado

A dinâmica da proibição da cannabis tem sido diferente em diferentes partes do mundo, mas em todos os casos comunidades foram marginalizadas e indivíduos vulnerabilizados de forma desproporcional pelo policiamento e repressão penal. À medida que os mercados da cannabis não terapêutica foram se disseminando nos EUA, um dos principais temas debatidos tem sido o papel dos programas de equidade social e políticas de licenciamento equitativas. Aqui,

definimos 'políticas de licenciamento equitativas' como políticas que visam promover o acesso ao mercado para comunidades marginalizadas ou mais afetadas. Muitos estados têm procurado reconhecer os danos desproporcionais da proibição da cannabis, enfrentados predominantemente por comunidades negras e pessoas de ascendência latino-americana, por meio de medidas que facilitem o acesso ao mercado para essas comunidades e que também sejam de natureza reparadora. Até agora, o impacto de tais medidas tem sido limitado,[1] mas a prática continua a evoluir e é evidente que esta é uma preocupação política fundamental para o futuro. Os critérios de licenciamento em algumas províncias e territórios canadenses também buscam promover os interesses das comunidades indígenas, embora os "programas de equidade social" nos EUA ainda não tenham sido bem desenvolvidos e as comunidades negras e os povos indígenas permaneçam sub-representados na incipiente indústria da cannabis.[2]

A cannabis legal é uma indústria potencialmente lucrativa — tanto em termos do lucro das empresas como em potencial receita fiscal — e há uma oportunidade e, ao nosso ver, uma responsabilidade moral em se tomar medidas proativas para garantir que esses benefícios sejam amplamente partilhados, e a regulação não recrie as desigualdades da proibição. Um elemento fundamental dos programas de equidade social nos EUA tem sido o desenvolvimento de esquemas para promover o acesso ao mercado para as comunidades desproporcionalmente afetadas sob a proibição, especialmente na fase atual do varejo. O objetivo de tais esquemas é garantir que essas comunidades sejam capazes de compartilhar os lucros das vendas de cannabis, em vez de testemunhar seu acúmulo por indivíduos que sentiram pouco ou nenhum efeito negativo da proibição, mas agora estão em uma posição privilegiada para explorar novos mercados legais e colher a maioria dos frutos.

1 Lekhtman, A. (2020) San Francisco 's Cannabis Equity Program Hits Milestone But Still Falling Short, Filter 20 October. https://filtermag.org/san-franciscos-cannabis-equity-program/

2 Maghsoudi, N. et al (2020) How Diverse is Canada 's Legal Cannabis Industry? Examining Race and Gender of its Executives and Directors, Centre on Drug Policy Evaluation. https://cdpe.org/publication/how-diverse-is-canadas-legal-cannabis-industry-examining-race-and-gender-of-its-executives-and-directors/

A regulação não deve visar apenas atrair público dos mercados ilegais existentes, mas sim, sempre que possível e adequado, substituí-los. Muitas vezes, são as comunidades marginalizadas que dependem da venda de cannabis como uma importante fonte de renda, refletindo desigualdades estruturais mais profundas na sociedade. No entanto, as tendências iniciais dos novos mercados de cannabis destacam o risco de que essas mesmas comunidades não se beneficiem da legalização da oferta.[3] Sem uma ação regular positiva e incisiva desde o início, prevalecerão as forças de mercado sem simpatia inerente pela justiça social e aqueles que enfrentaram discriminação e criminalização sob a proibição enfrentarão a exclusão do mercado regulado.

A regulação também deve procurar evitar riscos de captura corporativa (discutido mais adiante na Seção 3B). As pequenas empresas – que normalmente será o caso dos candidatos que usufruirão da equidade social– podem ter dificuldade em competir nos novos mercados e economias de escala contra as corporações estabelecidas, com mais experiência, amplos recursos legais, financeiros e de lobby. Portanto, promover o acesso às pequenas empresas é desejável não só do ponto de vista da equidade e da justiça social, mas também para garantir um mercado diverso e reduzir o poder de pressão do lobby empresarial consolidado. Esses mesmos princípios se aplicam a toda a cadeia de fornecimento, inclusive na fase da produção, onde, infelizmente, padrões de captura corporativa problemática já estão começando a se desenvolver em algumas indústrias de produção de cannabis, principalmente no Canadá. Embora as recomendações feitas aqui em relação à promoção da equidade social sejam discutidas no contexto dos fornecedores, elas têm também uma relevância mais geral e devem fornecer princípios e medidas aplicáveis à regulação de toda a cadeia de fornecimento.

3 Ver nota de rodapé acima

Determinando o impacto desproporcional[4]

No caso dos estados americanos que legalizaram e se procurou implementar medidas de equidade social, foi necessário primeiro decidir quais indivíduos ou comunidades seriam beneficiados pelas medidas – ou seja, quem foi desproporcionalmente afetado pela legislação passada e por medidas repressivas contra a cannabis. Isso se complica pelo fato de que, nos EUA, por exemplo, pode ser inconstitucional definir isso fazendo referência à raça de um indivíduo através da implementação de cotas. Uma tentativa de implementar cotas raciais em relação à cannabis terapêutica foi derrubada por juízes em Ohio no final de 2019.[5] Então, os responsáveis pela concepção dos programas de equidade social tenderam a gerar definições complexas de 'impacto desproporcional', com uma variedade de critérios de elegibilidade.

Uma maneira de identificar indivíduos desproporcionalmente afetados é identificar aqueles que foram presos diretamente como resultado da legislação da cannabis. Em Illinois, por exemplo, os candidatos à equidade social incluem empresas com participação majoritária de indivíduos com antecedentes criminais associados a cannabis, ou que tenham um parente próximo que agora é elegível à exclusão de antecedentes criminais (a exclusão de antecedentes criminais é discutida em detalhes na **Seção 3A**). Empresas em que 51% dos funcionários em tempo integral tenham passagem relacionada à cannabis também se qualificam para medidas de equidade social, o que significa que uma empresa pode pertencer e ser gerida por indivíduos que não sofreram os impactos desproporcionais da criminalização. Além disso, as empresas só são obrigadas a cumprir estes critérios no dia em que tentam se qualificar como candidatos sociais, portanto não há nada que impeça uma redução posterior da proporção de funcionários afetados desproporcionalmente.[6] Isso levanta dúvidas importantes sobre como efetivamente implementar os objetivos do programa de equidade social.

A maioria dos Estados que adotam medidas de equidade social aplicam uma definição relativamente ampla do que seja "desproporcional". Residir (durante cinco dos últimos dez anos) numa "zona desproporcionalmente afetada" é o critério mais

4 Adaptado e editado de: Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis Regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation. https://transformdrugs.org/publications/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us

5 Borchardt, J. (2019), Ohio medical marijuana: Minority quota for dispensary licenses striwn down, Cincinnati.com December 15. https://eu.cincinnati.com/story/news/2019/11/07/ohio-medical-marijuana-minority-quota-dispensary-licenses-struck-down/2521347001/

6 Para que uma empresa se qualifique com base em ter 51% dos funcionários que atendam aos critérios de qualificação, deve haver pelo menos dez funcionários em tempo integral (que podem incluir o diretor principal). O outro critério para se qualificar como um candidato de equidade social é residir em uma 'área desproporcionalmente afetada' (seja 51% dos funcionários ou 51% dos proptrietários). Ver: Illinois General Assembly (2019) House Bill 1438, Section 1-10, Definitions, Page 14. http://www.ilga.gov/legislation/publicacts/101/PDF/101-0027.pdf;
Illinois Department of Agriculture (Undated) Adult Use Cannabis Social Equity Applicant FAQ. https://idfpr.illinois.gov/Forms/AUC/Cannabis%20Loan%20FAQs.pdf

comum de elegibilidade para medidas de equidade social.[7] Este é um fator importante, pois o impacto desproporcional pode não significar necessariamente uma prisão ou condenação, mas também, por exemplo, estar sujeito a policiamento repressivo, que tem um viés racial e geográfico significativo. Também é verdade que, em parte como resultado da implementação das leis de drogas, as relações entre a polícia e muitas comunidades se degradaram. A implementação de abordagens comunitárias, no entanto, não impede o reconhecimento de que indivíduos possam se qualificar devido a impactos pessoais sofridos, mesmo que não sejam de uma comunidade específica. São Francisco, por exemplo, exige que os indivíduos atendam a três de seis critérios de equidade: renda familiar da região 80% abaixo da média; antecedente relacionado à cannabis; prisão prévia de um membro da família relacionada à cannabis; ter perdido o acesso a moradia desde 1995 por despejo, encerramento ou cancelamento de um subsídio; ter frequentado a escola nesta área por pelo menos cinco anos; e ter vivido em uma área por pelo menos 5 anos onde a renda de pelo menos 17% dos domicílios "esteja no nível federal de pobreza ou abaixo dele".[8]

Em Massachusetts, áreas desproporcionalmente afetadas são determinadas com base em pesquisas (encomendadas pela Comissão de Controle de Cannabis de Massachusetts) que investigaram o impacto das prisões por drogas nas comunidades locais. Os impactos foram classificados e as comunidades pontuadas com base em indicadores, incluindo: taxas de detenções relacionadas à cannabis, métricas de pobreza e taxas de desemprego. Essas pontuações são usadas para selecionar áreas que atendam os critérios de classificação do programa de equidade social.[9] Em Illinois, a House Bill 1438 fornece parâmetros detalhados sobre como medir uma área de baixa renda. Uma "área desproporcionalmente afetada" é definida como uma área que tem: uma taxa de pobreza de pelo menos 20%; 75% ou mais das crianças que participam do programa federal de almoço gratuito; pelo menos 20% das famílias recebendo assistência do "Programa de Assistência Nutricional Suplementar"; ou uma taxa média de desemprego superior a 120% da média nacional. No entanto, além de atender a pelo menos um desses critérios, a área também deve ter "altas taxas de prisões, condenações e encarceramentos" relacionadas

7 Veja, por exemplo, as diretrizes em Massachusetts e Illinois: Illinois Department of Commerce & Economic Opportunity (Undated) Illinois Adult-Use Cannabis and Social Equity.
https://idfpr.illinois.gov/Forms/AUC/Cannabis%20Loan%20FAQs.pdf;
Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Undated) Guidance for Identifying Areas of Disproportionate Impact.
https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/FINAL-DRAFT-Areas-of-Disproportionate-Impact-1.pdf

8 San Francisco Office of Cannabis (Undated) Equity Applicant: Equity Conditions.
https://officeofcannabis.sfgov.org/equity/applicant

9 Gettman, J.B. (2017) The Impact of Drug and Marijuana Arrests on Local Communities.
https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2017/12/Impact-of-Drug-and-Marijuana-Arrests-on-Local-Communities-in-Massachusetts.pdf.
Veja também: Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Sem data) Guidance for Identifying Areas of Desproportionate Impact.
https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/FINAL-DRAFT-Areas-of-Disproportionate-Impact-1.pdf

à cannabis.[10] Nenhuma outra definição é dada para o que se qualifica como "altas taxas", o que significa que ainda há alguma imprecisão na definição de uma área desproporcionalmente afetada.

Alguns estados não dependem diretamente dos efeitos históricos da aplicação da lei sobre cannabis para determinar o impacto desproporcional. O Colorado, por exemplo, simplesmente exige que os indivíduos tenham vivido em "áreas de baixa renda", conforme definido pelo Escritório de Desenvolvimento Econômico, durante pelo menos cinco dos últimos dez anos.[11] Embora seja provável que as áreas de baixa renda também tenham sido desproporcionalmente afetadas pela repressão penal relacionada à cannabis, a correlação não é inevitável, e é por isso que, em comparação, Illinois exige tanto baixa renda como altas taxas de prisões. O tipo de pesquisa conduzida em Massachusetts é uma forte referência para entender como comunidades foram afetadas por legislações de cannabis anteriores. No futuro, abordagens igualmente sistêmicas deverão ser adotadas pelas jurisdições que legalizarem para melhor apoiar as medidas de equidade social.

Uma vez identificados os grupos para os quais a regulação de fornecedores deve procurar promover o acesso ao mercado, a questão é saber quais medidas podem ser implementadas para alcançar esse objetivo. Existem várias barreiras de entrada no setor, que podem ser relativamente fáceis para entidades corporativas maiores superarem, mas que para pequenas empresas ou candidatos sociais representam obstáculos substanciais. As barreiras podem ser de natureza regulatória, financeira ou técnica. Em cada caso, existem medidas que reguladores podem implementar para ajudar a reduzir barreiras e promover o acesso à indústria. Em termos gerais, estes podem ser divididos em:

- **Políticas de licenciamento equitativas**: uma cota específica de licenças, ou a totalidade de um critério de licenciamento específico, podem ser designadas para um determinado grupo. No caso das pequenas empresas, o limite de licenças por requerente pode servir como medida para promover o acesso. Pedidos de licenciamento também podem considerar os candidatos com base em critérios de diversidade ou outro status como candidatos sociais.

10 Illinois General Assembly (2019) House Bill 1438, Section 1-10, Definitions, Page 9-10. http://www.ilga.gov/legislation/publicacts/101/PDF/101-0027.pdf.

11 Mitchell, T. (2019) Colorado Reviews New Social Equity Marijuana Business Licenses, Westworld 16th September. https://www.westword.com/marijuana/colorado-setting-aside-marijuana-business-licenses-for-social-equity-11483633

- **Remoção de barreiras regulatórias**: alguns requisitos de licenciamento ou regulatórios podem ser mais desafiadores para empresas menores – por razões relacionadas ao custo, capacidade ou experiência. Esses requisitos podem ser bem-intencionados e também mecanismos importantes para proteger a saúde pública ou garantir que outros objetivos regulatórios legítimos sejam alcançados, porém podem prejudicar as metas de equidade social. As autoridades reguladoras devem, então, avaliar cuidadosamente, acompanhar e qualificar o impacto dos requisitos regulares no acesso ao mercado, a fim de equilibrar os principais objetivos.

- **Assistência financeira**: os custos regulatórios (principalmente taxas de licença) podem ser reduzidos ou dispensados com base no perfil social de um candidato, enquanto se pode oferecer apoio financeiro, como crédito comercial sem juros, para ajudar a subsidiar custos iniciais.

- **Treinamento e assistência técnica**: capacitações para treinar e fornecer assistência técnica garantem que os indivíduos prosperem em novos ambientes de negócios desafiadores. Estes podem ser destinados àqueles que procuram um emprego na indústria, bem como aqueles que procuram empreender.

Convém esclarecer que estas medidas podem ser igualmente aplicadas e são igualmente importantes ao nível da indústria de produção. Existem potenciais barreiras técnicas e regulatórias maiores na produção e preparação de produtos de cannabis adequados à um padrão regulatório certificado, portanto, diferentes formas de apoio são necessárias.

Um desafio maior, talvez, seja transpor de um marco de licenciamento privado (como existe nos Estados Unidos) para um modelo em que os elementos do mercado estejam exclusivamente sob controle estatal. No modelo de Borland (discutido na Seção 1), com maior controle governamental, semelhante ao operado no Uruguai, o acesso para atores privados é permitido no nível de produção e varejo, o que significa que os esquemas de equidade social desenvolvidos nos EUA poderiam teoricamente ser implementados em

algum grau. No entanto, em províncias canadenses como a Nova Escócia e Quebec, onde apenas lojas de varejo administradas pelo governo são permitidas, não há espaço para empresas privadas atuarem como vendedores — impedindo assim a participação de pequenas empresas ou candidatos sociais no mercado de varejo. Obviamente, os candidatos sociais ainda podem procurar emprego nessas lojas de cannabis administradas pelo governo, inclusive atuando como gerentes, e políticas de contratação equitativas são formas de garantir a representatividade das comunidades mais afetadas. Porém, grande parte do poder por trás dos programas de equidade social nos EUA tem sido a oportunidade de ser proprietário e lucrar com um negócio de cannabis — o que, claramente, não é possível dentro desses modelos regulatórios. Em províncias como a British Columbia, onde são permitidas lojas privadas e governamentais, há espaço para uma mistura de ambos os modelos. Mas é necessário pensar mais sobre como os objetivos de equidade social podem ser facilitados em modelos em que o estado é o único fornecedor varejista. Uma possibilidade é o modelo do tipo franquia, em que os governos mantêm a propriedade exclusiva das lojas, incluindo o controle sobre o capital e a localização, mas terceirizam o funcionamento diário de várias lojas para candidatos sociais. Esse modelo pode até reduzir muitas das barreiras atualmente enfrentadas pelos candidatos à equidade social associados à abertura de um negócio (discutido abaixo).

Políticas de licenciamento equitativas

As autoridades determinam a quantidade de licenças disponíveis, bem como os critérios com base nos quais solicitações de licenças são avaliados. Estas são alavancas importantes para influenciar a estrutura do mercado e promover um espaço de mercado diverso. Por exemplo, em Nevada, há uma pontuação pela diversidade do negócio considerada no momento da avaliação de uma aplicação por licença,[12] enquanto que no Illinois, até um quinto dos pontos no

12 Formulário de solicitação de licença do governo de Nevada (sem data), exemplo disponível: https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnvgov/Content/FAQs/Score%20Sheet%20-%20Organizational%20Structure%20(Identified).pdf.

sistema de pontuação de solicitações de licenças de varejo estão disponíveis para "candidatos de status social".[13] Ao fazê-lo, os reguladores são capazes de nivelar um pouco as condições de concorrência e estabelecer a equidade e a diversidade como critérios importantes para o licenciamento. No entanto, quando a "equidade social" é apenas um componente único de avaliação em um sistema de pontuação, ela pode ser superada por outros fatores. Em Nevada, por exemplo, os reguladores também precisam pontuar um indivíduo em relação a sua prévia experiência em gestão de negócios.[14] Pessoas de áreas desproporcionalmente afetadas ou mesmo indivíduos com antecedentes criminais relacionados à cannabis podem ser menos propensos a terem administrado um negócio no passado. Uma abordagem alternativa pode ser a concessão de licenças por meio de um sistema de loteria — o que significa que os candidatos sociais não serão julgados com base na experiência comercial anterior (embora igualmente suas perspectivas de candidatura não sejam necessariamente avaliadas com base no seu status social). No entanto, isso pode levar a outros desafios regulatórios, como os experimentados em Ontário, onde iniciar com um sistema de loteria para distribuir licenças dificultou a capacidade dos reguladores priorizarem licenças para os candidatos que demonstraram os modelos de negócios mais confiáveis e robustos.[15] Como discutido abaixo, há um equilíbrio a ser alcançado entre as necessidades de um processo de licenciamento que, por natureza, julga de acordo com certos critérios de adequação, e as necessidades de metas de equidade que tentam nivelar o campo para apoiar indivíduos ou comunidades historicamente desfavorecidas.

Outra forma de melhorar as pontuações por equidade social é através do estabelecimento de prioridade na avaliação das solicitações de licenciamento dos candidatos sociais qualificados, como foi

13 Illinois Department of Financial and Professional Regulation (Undated) License application information. https://www.idfpr.com/FAQ/AUC/FAQ%20-%20Adult%20use%20license%20for%20new%20dispensing%20organizations_.pdf; Illinois Department of Commerce & Economic Opportunity (Undated) Illinois Adult-Use Cannabis and Social Equity. https://idfpr.illinois.gov/Forms/AUC/Cannabis%20Loan%20FAQs.pdf

14 Formulário de solicitação de licença do governo de Nevada (sem data), exemplo disponível: https://tax.nv.gov/uploadedFiles/taxnvgov/Content/FAQs/Score%20Sheet%20-%20Organizational%20Structure%20(Identified).pdf

15 Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis regulation in Canada, Transform. https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/

estabelecido em Massachusetts.[16] Para as licenças de oferta solicitadas em 2020, Massachusetts bloqueou um período de dois anos durante o qual apenas os requerentes sociais teriam os seus pedidos considerados.[17] Tais regimes proporcionam claramente um meio poderoso para que as empresas sociais se estabeleçam no mercado, mas podem também criar tensões com outros atores comerciais. Um regime semelhante foi implementado no município de Cambridge, Massachusetts, introduzindo um período inicial de dois anos durante o qual só seriam licenciados requerentes de "empoderamento econômico". No entanto, essa ação foi legalmente contestada por um requerente não qualificado que esperava expandir para vendas não terapêuticas no município e que havia sido informado que teria de esperar. Embora o apelo tenha sido bem-sucedido no início, foi posteriormente derrubado em um Tribunal de Recurso em abril de 2020.[18]

Os regimes de equidade social podem colocar o ônus de facilitar a diversidade nas empresas. A Agência Reguladora da Maconha em Michigan exige que todos que solicitam licenças apresentem um plano de equidade social detalhando uma 'estratégia para promover e incentivar a participação na indústria da maconha de pessoas de comunidades que foram mais afetadas pela proibição e policiamento da maconha e impactar positivamente essas comunidades'.[19] No entanto, a efetividade deste critério na prática ainda não está claro. Embora possa melhorar a participação nos cargos de entrada, isso pouco contribui para facilitar pedidos de licenças mais amplos. Foram manifestadas preocupações quanto ao fato de os requerentes privilegiados terem os recursos necessários para burlar os critérios da equidade social e obter acesso sem qualquer compromisso genuíno com os objetivos subjacentes.

16 Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Sem data) Guidance for Equity Provisions. https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/200825_Guidance_on_Equity_Programs.pdf

17 Hanson, M. (2020) Massachusetts marijuana delivery license applications on track to launch in May, reserved for economic empowerment and social equity applicant, Mass Live 5/7/20. https://www.masslive.com/marijuana/2020/05/massachusetts-marijuana-delivery-license-applications-on-track-to-launch-in-may-reserved-for-economic-empowerment-and-social-equity-applicants.html

18 Levy, M. (2020) Appeals court judge smacks down an injunction, good news for city's favoring of small pot sellers, Cambridge Day 24th April. http://www.cambridgeday.com/2020/04/24/appeals-court-judge-smacks-down-an-injunction-good-news-for-citys-favoring-of-small-pot-sellers/

19 Government of Michigan (2019) Michigan 's Marijuana Regulatory Agency Releases Emergency Rules. https://www.michigan.gov/marijuana/0,9306,7-386-89871-501189--,00.html

Embora o Canadá não tenha implementado 'programas de equidade social' da mesma forma que muitos estados dos EUA, alguns territórios procuraram proteger e aprimorar os interesses dos povos indígenas por meio das políticas de licenciamento.[20] Isso foi feito, geralmente, usando poderes "protecionistas", ou seja, disposições que concedem aos grupos indígenas o direito de recusar a concessão de licenças em suas terras. Em Alberta, por exemplo, as licenças para varejistas não podem ser concedidas numa reserva indígena, a menos que tenha sido concedida a aprovação pelo conselho da nação indígena local, ou em reservas em Metis sem a aprovação do conselho da reserva.[21] Na Colúmbia Britânica, as nações indígenas devem primeiro recomendar a Entidade Reguladora do Álcool e Cannabis que uma licença de varejo de cannabis seja emitida antes que a Entidade Reguladora possa considerar a emissão da licença em uma área indígena. Isso não quer dizer que a Entidade Reguladora irá licenciar o varejista em terra indígena, mas impede que lojas indesejadas sejam licenciadas.[22] Da mesma forma, em Saskatchewan, os "povos indígenas" podem proibir legalmente lojas de varejo em uma reserva.[23] Ontário, em contrapartida, deu um passo adiante; a legislação de Ontário deixa claro que os grupos indígenas podem solicitar que as lojas de varejo não sejam licenciadas em reservas[24] (um poder protecionista), no entanto, a província também procurou facilitar a participação indígena no mercado através de medidas de incentivo, alocando 26 licenças de varejo especificamente para as Reservas das

20 Nesse contexto, 'povos indígenas' é um nome coletivo para os povos originários da América do Norte e seus descendentes. O Governo do Canadá descreve que "A Constituição Canadense reconhece três grupos de povos aborígenes: índios (mais comumente referidos como Primeiras Nações), inuítes e métis". A legislação provincial usa várias terminologias para se referir a grupos específicos, e nesta seção a terminologia usada na legislação e regulação provincial é mantida. Ver: Government of Canada (Undated) Indigenous peoples and communities. https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100013785/1529102490303

21 Province of Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s105(2). http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf

22 Province of British Columbia (Undated) Cannabis Retail Store Licence. https://justice.gov.bc.ca/cannabislicensing/policy-document/cannabis-re- tail-licence; British Columbia (2018). Cannabis Control and Licensing Act. s33(1). http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/18029

23 Saskatchewan (2018) The Cannabis Control (Saskatchewan) Regulations, s3-16. https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan

24 Government of Ontario (2018) Cannabis Licence Act, 2018, S.O. 2018, c.12, Sched. 2, s43(1). https://www.ontario.ca/laws/statute/18c12.

Primeiras Nações em um momento em que apenas um número limitado de licenças de varejo estava disponível.[25]

A limitação do número de licenças disponíveis por requerente pode também ser uma forma importante de impedir que as empresas maiores dominem o mercado e de atenuar os riscos de captura corporativa (por outro lado, a limitação do número de licenças disponíveis pode dificultar os esforços de equidade social).[26] Em Alberta, no Canadá, por exemplo, indivíduos ou "grupos de pessoas" não podem deter mais de 15% do total de licenças.[27] Nos estados de Washington e Massachusetts, nos EUA, cada varejista pode receber até três licenças.[28] Inevitavelmente, as empresas podem tentar contornar essas regras comprando outras empresas ou usando subsidiárias para solicitar licenças, o que exigirá atenção cuidadosa dos reguladores para monitorar e policiar os interesses financeiros de entidades corporativas maiores. Mas a restrição do número de licenças por requerente é uma política de base importante para garantir um mercado mais diverso.

Eliminação das barreiras regulatórias

No entanto, as políticas de licenciamento equitativas não facilitarão o acesso das pequenas empresas por si só. Se ainda existirem barreiras financeiras ou técnicas ou se outros requisitos regulares forem ainda muito onerosos, elas continuarão a ter dificuldade em ganhar espaço. A promoção do acesso ao mercado exige o uso de todos os poderes à disposição das autoridades reguladoras. Conforme descrito no primeiro capítulo deste livro, promover a justiça e a equidade social deve ser um objetivo fundamental da política de

25 Alcohol and Gaming Commission of Ontario (2019) Stores on First Nations Reserves. https://www.agco.ca/cannabis/stores-first-nations-reserves

26 Joint Legislative Audit and Review Commission (2020) Report to the Governor and the General Assembly of Virginia: Key Considerations for Marijuana Legalization, Commonwealth of Virginia, p75. http://jlarc.virginia.gov/pdfs/reports/Rpt542.pdf

27 Province of Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s105(2). http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf

28 Washington State Liquor and Cannabis Board (Undated) Frequently Asked Questions about the Marijuana Rules. https://lcb.wa.gov/mj2015/faqs-rules; Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Sem data) Guidance on Types of Marijuana Establishment Licenses. https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/Guidance-License-Types.pdf

cannabis. Haverá ocasiões, no entanto, em que medidas regulatórias legítimas destinadas a promover outros objetivos fundamentais acabem impactando direta ou indiretamente os objetivos de equidade. O equilíbrio entre estes objetivos fundamentais é essencial, o que exige a análise, acompanhamento e avaliação dos impactos das políticas em relação a indicadores sólidos para cada objetivo fundamental. Essa abordagem holística para medir o desempenho reconhece que as metas às vezes estarão em conflito, exigindo trocas e concessões entre as diferentes partes interessadas.

Outros obstáculos regulares potenciais podem incluir a exigência de que os indivíduos obtenham a propriedade antes que uma licença seja concedida; que os requerentes demonstrem um limiar mínimo de ativos financeiros; e exigir que os requerentes detalhem as suas operações técnicas e planos de segurança.[29] Embora, indiscutivelmente, justificável (particularmente durante a implantação inicial cautelosa de um novo mercado, quando os reguladores estão projetando um novo campo sob intenso escrutínio político e público), muitas dessas barreiras regulatórias serão muito mais fáceis de superar para empresas maiores e bem estabelecidas – o que significa que esses requisitos discriminam indiretamente os atores de mercado menores e os novos participantes. A exigência para que os candidatos a licenças tenham certa experiência anterior no comércio varejista é um exemplo de como essas práticas discriminatórias podem ser formalizadas em estruturas regulares. É importante pensar critérios menos rigorosos para as empresas menores, ou prever a possibilidade de negociar essas barreiras em casos em que outros objetivos regulares não estejam significativamente comprometidos.

Portanto, esse será um exercício de equilíbrio para cada jurisdição com base nas informações disponíveis. Não existe uma resposta certa ou errada, nem uma lista exaustiva de requisitos regulares potencialmente discriminatórios; todos os requisitos podem, em certa medida, discriminar indiretamente as pequenas empresas, e a

29 Joint Legislative Audit and Review Commission (2020) Report to the Governor and the General Assembly of Virginia: Key Considerations for Marijuana Legalization, Commonwealth of Virginia, p76. http://jlarc.virginia.gov/pdfs/reports/Rpt542.pdf

solução não pode, evidentemente, ser a abster-se da implementação de requisitos regulatórios. Em vez disso, esta questão deve ser vista como um aspecto importante da avaliação de desempenho, garantindo que as políticas sejam medidas em relação a todos os objetivos principais, e não simplesmente o objetivo que pretendem alcançar.

Assistência financeira

As barreiras financeiras representam um desafio significativo para a criação de uma empresa. Estes incluem custos práticos, como a obtenção de inventário, o acesso à imóveis, a contratação de pessoal e a implementação de procedimentos operacionais, mas também podem resultar de custos regulares associados à solicitação ou renovação de uma licença. Se não forem tomadas medidas para ajudar as pequenas empresas, incluindo os candidatos sociais, é provável que o mercado varejista fique saturado de empresas maiores com a estrutura financeira necessária para absorver esses custos iniciais.

As entidades reguladoras podem reduzir estas barreiras através de diferentes meios de assistência. Em relação aos custos regulares, dispensar determinadas taxas ou até todas as taxas de licenciamento para determinados requerentes pode ser uma opção. Illinois, por exemplo, prevê reduções nas taxas de licenciamento de até 50% em áreas desproporcionalmente afetadas,[30] enquanto a Agência Reguladora da Maconha em Michigan reduziu as taxas de licenciamento em até 60% nessas áreas.[31] Foram também tomadas medidas em âmbito municipal: Portland, Oregon, implementou um regime que permite que as pequenas empresas recebam reduções de

30 Hansen, C (2019) Illinois Lawmakers Approve Marijuana Legalization, US News 31st May. https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2019-05-31/illinois-lawmakers-approve-marijuana-legalization; Illinois Department of Commerce & Economic Opportunity (Undated) Illinois Adult-Use Cannabis and Social Equity. https://idfpr.illinois.gov/Forms/AUC/Cannabis%20Loan%20FAQs.pdf; Government of Illinois (2019) Adult Use Cannabis Summary. https://www2.illinois.gov/IISNews/20242-Summary_of_HB_1438__The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf; Government of Illinois (2019) House Bill 1438 Illinois Cannabis Regulation and Tax Act, Article 7: Social Equity in the Cannabis Industry. http://illinoiscannabisinfo.com/hb1438-article7/

31 Government of Michigan, Department of Licensing and Regulatory Affairs (2019) Michigan's Marijuana Regulatory Agency Announces Social Equity Program Expansion. https://www.michigan.gov/lara/0,4601,7-154-89334_79571_79784-508912--,00.html.

taxas quando 25% dos seus proprietários ou 20% do seu pessoal têm uma condenação prévia relacionada à cannabis.[32] As isenções de taxas completas estão disponíveis em alguns outros municípios nos EUA.[33]

Os elevados custos iniciais para a abertura de novas empresas são frequentemente contornados através de crédito para pequenas empresas. No entanto, nos EUA, isso tem sido complicado pelo fato de que, como a cannabis permanece ilícita no plano federal, as empresas são frequentemente proibidas de acessar empréstimos bancários. Essa ausência de acesso aos serviços bancários tem sido relatada como "uma barreira para quase todos, exceto os ricos e bem conectados, entrarem e se beneficiarem da indústria que mais cresce no país".[34] O Illinois procurou mitigar isso por meio de um esquema de crédito a juros baixos em áreas desproporcionalmente afetadas, com US$ 30 milhões em financiamento,[35] embora medidas semelhantes não estejam disponíveis na maioria dos outros estados. Mesmo que a ausência de serviços bancários seja um problema exclusivo das jurisdições nos EUA, destaca-se a importância do acesso ao capital para cobrir os custos iniciais dos negócios. É mais provável que as empresas menores dependam de financiamento para superar as barreiras financeiras iniciais, e a disponibilidade de regimes de juros baixos ajuda a garantir que possam continuar a operar a longo prazo.

32 The City of Portland, Oregon (2018) Social Equity Program. https://www.portlandoregon.gov/civic/article/698417

33 Ver, por exemplo, Government of Long Beach (Undated) Open an Equity Business. http://www.longbeach.gov/citymanager/cannabis-information/cannabis-social-equity-program/open-an-equity-business/

34 Krane, K. (2018) Lack Of Cannabis Banking Hurts Average Small Business Owners, While Wealthy Entrepreneurs Flourish, Forbes 13th June. https://www.forbes.com/sites/kriskrane/2018/06/13/marijuana-banking-constraints-disproportionately-harm-small-businesses/#675f41ce54ed

35 Hansen, C (2019) Illinois Lawmakers Approve Marijuana Legalization, US News 31st May. https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2019-05-31/illinois-lawmakers-approve-marijuana-legalization; Illinois Department of Commerce & Economic Opportunity (Undated) Illinois Adult-Use Cannabis and Social Equity. https://idfpr.illinois.gov/Forms/AUC/Cannabis%20Loan%20FAQs.pdf; Government of Illinois (2019) Adult Use Cannabis Summary. https://www2.illinois.gov/IISNews/20242-Summary_of_HB_1438__The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf; Government of Illinois (2019) House Bill 1438 Illinois Cannabis Regulation and Tax Act, Article 7: Social Equity in the Cannabis Industry. http://illinoiscannabisinfo.com/hb1438-article7/

Formação e assistência técnica

Dado que a regulação dos fornecedores busca promover o acesso a grupos que potencialmente não tiveram a oportunidade de administrar um negócio antes, a experiência técnica, de gestão e financeira necessária para operar de forma eficaz pode apresentar uma barreira significativa à entrada no mercado. Fornecer suporte técnico e treinamento ajuda a enfrentar esses desafios. Em Massachusetts, a Comissão de Controle de Cannabis é "encarregada pela lei estadual... de garantir a participação significativa na indústria de cannabis de comunidades desproporcionalmente afetadas pelas antigas legislações da cannabis", bem como "pequenas empresas e empresas lideradas por pessoas negras, mulheres, veteranos e agricultores".[36] A comissão opera um amplo programa de equidade social direcionado a todos os níveis da indústria – aqueles que buscam administrar uma empresa, aqueles que buscam trabalho gerencial, bem como cargos de nível básico. A elegibilidade para o programa de Massachusetts requer uma condenação anterior por drogas (de qualquer tipo), residência em uma área desproporcionalmente afetada por cinco dos últimos dez anos ou ser cônjuge ou filho de alguém com antecedentes. O programa fornece formação, assistência técnica e orientação, com o objetivo de reduzir as barreiras de entrada[37] e é um exemplo importante de como fornecer uma abordagem abrangente e significativa para promover a equidade social no mercado da cannabis.

A cidade de Los Angeles também desenvolveu um programa que prioriza o processamento de solicitações de licenças e suporte comercial para indivíduos afetados de forma desproporcional.[38] No entanto, este tem sido fortemente criticado por deixar candidatos sociais em uma "lista de espera indefinida", enquanto "menos de 20 das 100 empresas encaminhadas para receber uma licença através

36 Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Undated) Guidance on Equitable Cannabis Policies for Municipalities. https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/11/Municipal-Equity-Guidance-August-22-1.pdf; Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (Undated) Equity Programs. https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/200825_Guidance_on_Equity_Programs.pdf

37 Ver nota de rodapé acima

38 City of Los Angeles Department of Cannabis Regulation (2019) Social Equity Program. https://codelibrary.amlegal.com/codes/los_angeles/latest/lamc/0-0-0-312273

do programa parecem ser de pessoas negras, de acordo com estimativas de defensores".[39] Isto evidencia que mesmo os regimes mais bem intencionados precisam ser efetivamente implementados, ou correm o risco de prestar pouca assistência. São Francisco implementou um esquema único em que as "Incubadoras de Capital" fornecem aos candidatos sociais assistência técnica e espaços livres de aluguel.[40] No entanto, o programa também foi fortemente criticado, uma vez que os candidatos sociais tiveram de esperar, em média, 18-24 meses para acessar o programa, período durante o qual têm que arcar com os aluguéis dispendiosos.[41]

Critérios para fornecedores

Os critérios que terão de ser cumpridos pelos fornecedores de cannabis espelharão, na sua maioria, aqueles atualmente aplicados aos vendedores de álcool ou tabaco, embora as lições dos sucessos e deficiências destes regulamentos devam permitir o estabelecimento de um sistema mais robusto e eficaz desde o início. Portanto, os principais objetivos dos critérios regulares para fornecedores devem ser:

- Promover a saúde e o bem-estar e redução de danos para os consumidores e para o público em geral.
- Proteger as crianças e os jovens dos riscos relacionados a cannabis.
- Prevenir a criminalidade, o comportamento antissocial e a desordem pública.

As medidas específicas que devem ser tomadas para atingir esses objetivos dependerão do tipo de ponto de venda que o fornecedor está operando (consulte a Seção 2I: Pontos de Venda). Os problemas de desordem pública, por exemplo, serão mais comuns em

39 Levin, S. (2020) 'This was supposed to be reparations': Why is LA 's cannabis industry devastating black entrepreneurs? The Guardian 3rd February. https://www.theguardian.com/us-news/2020/feb/03/this-was-supposed-to-be-reparations-why-is-las-cannabis-industry-devastating-black-entrepreneurs

40 Lekhtman, A. (2019) Finally: A Black-Owned, Equity-Program Cannabis Dispensary in San Francisco, Filter 12th December. https://filtermag.org/san-francisco-black-equity-marijuana/

41 Ruskin, Z. (2020) SF Cannabis Report Spells Trouble for Retail Hopefuls, SF Weekly 22 de janeiro. https://www.sfweekly.com/news/chemtales/sf-cannabis-report-spells-trouble-for-retail-hopefuls/

locais que permitem o consumo in loco em vez de estabelecimentos unicamente varejistas e, portanto, exigirão que questões adicionais de saúde e segurança sejam levadas em consideração. No entanto, o que se segue é uma discussão sobre os principais desafios regulatórios para a venda de cannabis e propostas gerais sobre como abordá-los.

A seção seguinte sobre consumidores e usuários finais (Seção 2H) cobre as especificidades de alguns dos critérios que os fornecedores serão obrigados a cumprir.

Treinamento socialmente responsável para prestação de serviços

Fornecedores estão bem posicionados para ajudar a minimizar quaisquer impactos sociais ou de saúde negativos resultantes do consumo de cannabis, e deve ser exigido que o façam.

A responsabilidade primária dos fornecedores de cannabis deve ser garantir que os regimes regulatórios sejam respeitados, por exemplo, impondo restrições de idade ou recusando vender para aqueles que estão sob efeito de substância. Os fornecedores também devem atuar como uma fonte de informações e de conselhos precisos e confiáveis para os clientes sobre uma série de questões, como formas de consumo mais seguros, os riscos de dirigir sob a influência da cannabis e onde os indivíduos podem procurar ajuda ou aconselhamento caso eles, ou o fornecedor, estiverem preocupados com o seu uso de cannabis. As informações fornecidas pelos fornecedores devem complementar as fornecidas por outras fontes, como embalagens e mostruários nos pontos de venda.

Os programas de formação que eduquem tanto funcionários como a gestão sobre a importância da venda responsável e como isso pode ser alcançado devem, portanto, ser um elemento central de qualquer marco regulatório sobre o fornecimento de cannabis. Tais programas podem ser de adesão voluntária, mas a coerência da implementação e a adesão às normas de qualidade seriam sempre

mais efetivas caso sejam critérios para o licenciamento. Evidências também mostram que, embora treinar funcionários por si só seja um elemento necessário do varejo responsável, raramente isto é suficiente. Em vez disso, precisam ser incorporados em programas mais amplos envolvendo partes interessadas e conectando pontos de venda, saúde, policiamento, padrões de comércio e comunidades locais em parcerias eficazes.[42] Em muitos países, sugerimos que tais abordagens com múltiplos componentes sejam adotadas como critério para licenciar um fornecedor.

O treinamento de serviços de bebidas responsáveis (que, em inglês, utiliza a sigla RBS, de "responsible beverage service") fornece um modelo de como os fornecedores de cannabis podem ser incentivados a atender com responsabilidade. O treinamento eficaz de um RBS procura:

- Colocar em prática atitudes responsáveis em relação ao consumo de álcool, ensinando os seus fornecedores sobre seus efeitos sociais e físicos.
- Ensinar técnicas para verificar identidades, reconhecer sinais de consumo excessivo e recusar serviço, caso necessário.
- Informar os gerentes e funcionários sobre as penalidades por violações da lei.

Critérios de formação equivalentes para os funcionários dos estabelecimentos de venda de cannabis devem fazer o mesmo. O Colorado, por exemplo, prevê essa formação, bem como a atribuição de um 'selo de fornecedor responsável', válido por dois anos a contar da data de emissão, aos fornecedores de cannabis que concluam satisfatoriamente um programa de formação aprovado pela autoridade de licenciamento.[43] Desde então, foram abertos programas semelhantes em outros estados dos EUA, incluindo Massachusetts, onde todos os proprietários, gerentes e funcionários envolvidos no varejo

42 Public Health England (2016) The public health burden of alcohol and the effectiveness and cost-effectiveness of alcohol control policies: an evidence review, pp143-9. https://www.gov.uk/government/publications/the-public-health-burden-of-alcohol-evidence-review.

43 Colorado Senate Bill 13-283, p.2. https://cdpsdocs.state.co.us/ccjj/Resources/Leg/Mandates/SB13-283.pdf.

de cannabis devem participar de cursos de treinamento dentro de 90 dias após a contratação. Os funcionários devem completar pelo menos oito horas do treinamento geral do estado, das quais duas horas são dedicadas ao treinamento de fornecedores responsáveis. Aqueles que ministram este treinamento em Massachusetts precisam cobrir as seguintes áreas:

- Os efeitos da cannabis no corpo humano;
- Prevenção do desvio de produto e das vendas a menores de idade;
- Conformidade com o rastreamento da semente até à venda; e
- Operar de acordo com as leis estaduais, regulamentos, regras locais e outros tópicos.[44]

Um treinamento mais rigoroso para fornecedores que operam em locais que permitem o consumo in loco também seria apropriado, pois eles são mais propensos a lidar com clientes sob efeito da cannabis que podem demandar monitoramento ou cuidados.

Formação sobre o conhecimento prático dos efeitos dos diferentes produtos de cannabis e dos métodos de uso, deve ser exigido juntamente com formação em primeiros socorros básicos e como lidar com pessoas que tenham abusado da cannabis e, consequentemente, estejam em desconforto ou perigo. Esse treinamento tem sido considerado impraticável para funcionários de bares, que muitas vezes são mal pagos e trabalham de forma temporária ou informal. Esta realidade não deve, no entanto, impedir que, pelo menos, a formação de base seja obrigatória para funcionários no comércio de cannabis. De fato, o início de uma nova indústria permite que novas normas sejam estabelecidas.

Embora determinar o conteúdo dos programas de treinamento de fornecedores de cannabis seja relativamente simples, garantir que os fornecedores implementem os requisitos de tais programas é um desafio maior. Também é improvável que por si só, consigam tratar

44 Ver, por exemplo, Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (2019) Cannabis Control Commission To Open State Certification Process for Responsible Vendor Trainers July 17. https://archives.lib.state.ma.us/bitstream/handle/2452/805611/on1044690756-2019-07-16.pdf; https://masscannabiscontrol.com/responsible-vendor-training/

de todos os desafios de um fornecimento seguro e responsável. É por isso que trabalhar em parceria é vital: a oferta e o uso de cannabis existe no contexto comunitário mais amplo, e as necessidades e a experiência de várias partes interessadas são necessárias para garantir práticas de varejo adequadas.

Plataformas de venda online

Por razões de saúde ou localização geográfica muitas pessoas não poderão acessar facilmente os pontos de venda físicos. Por esse motivo, as vendas online são parte do fornecimento no mercado regulado. Não permitir o acesso a vendas online levaria alguns consumidores ao mercado ilegal, prejudicando os objetivos da regulação.

É preferível integrar os mercados online no marco regulatório desde o início, a fim de evitar que os mercados virtuais não regulados preencham o vazio — como já acontece em alguns países. De fato, como discutido abaixo, os mercados digitais podem ser mais importantes no início, para suprir a demanda enquanto o mercado de varejo físico ainda se desenvolve. Sugerimos que, na medida do possível, qualquer varejo online procure manter os principais benefícios das vendas presenciais descritos acima. Claramente, existem desafios adicionais na facilitação desses objetivos, uma vez que não há contato presencial, o que significa que talvez outros métodos precisem ser empregados em relação à imposição de controles de acesso à idade e ao fornecimento de informações de redução de danos, por exemplo. Os principais elementos da regulação dos fornecedores online poderiam incluir:

- Métodos apropriados para verificação da idade no ponto de compra, bem como exigir que a entrega seja feita a um comprador nomeado (e identificado com foto/assinatura).
- Fornecer informações de redução de riscos e danos — com mensagens importantes contendo informações mais detalhadas e facilmente acessíveis na página web, com a exigência de que os clientes

confirmem que estão cientes de tais informações antes de efetuar uma compra.

- Fornecer aos clientes a oportunidade de falar com um indivíduo treinado e conselheiros de saúde treinados sobre cannabis ou seu uso, o que pode ser facilitado por uma função de chat ao vivo.
- Fornecedores on-line devem, como ponto de partida, estar sujeitos aos mesmos requisitos de licenciamento rigorosos que os fornecedores em lojas físicas (embora inevitavelmente algumas variações sejam necessárias para enfrentar desafios específicos descritos aqui).
- Empresas on-line individuais podem estar sujeitas a um limite máximo de licenças com base no volume total de vendas ou vendas feitas dentro de áreas geográficas delimitadas. Alternativamente, as lojas online administradas pelo governo são uma opção (e a norma em grande parte do Canadá), permitindo um controle mais direto e facilitando os objetivos gerais da regulação.

Evidências do Canadá sugerem que as vendas online são particularmente importantes na fase inicial de implantação dos mercados legais, quando muitas lojas físicas ainda não estão em operação. No entanto, com o passar do tempo, parece claro que a maioria dos consumidores prefere comprar cannabis em lojas físicas. Em outubro de 2018, imediatamente após a cannabis ter sido legalmente regulamentada, 43,4% das vendas ocorriam online – no entanto, em setembro do ano seguinte, esse número caiu para menos de 6%. Uma das principais razões para isso é que poucas lojas off-line foram licenciadas em certas províncias em outubro de 2018, limitando severamente a oportunidade de compra legal.

h Consumidores

Desafios

- Determinar a idade mínima ideal para o acesso à cannabis legal
- Implementar sistemas eficazes para controlar a idade de acesso
- Impedir a compra em atacado de cannabis destinada à revenda no mercado ilegal ou a menores
- Determinar quais serão os locais públicos apropriados para o consumo de cannabis

Análise

- Estabelecer uma idade mínima para o acesso à cannabis é importante, e os controles de álcool e tabaco demonstram que podem ser eficazes, mesmo que imperfeitos. Se os limiares de idade estabelecidos forem muito altos, podem encorajar o fornecimento ilegal; se forem muito baixos, o uso pode aumentar entre as populações mais vulneráveis
- Os limites de idade estabelecidos para o consumo do tabaco e do álcool devem ajudar a orientar as decisões sobre a idade mínima para consumir cannabis. Caso a idade mínima for mais alta para a cannabis, pode acabar incentivando a compra e uso do álcool e vice-versa
- Os limites de idade precisam ser adequadamente aplicados para que sejam eficientes
- As penalidades impostas aos fornecedores por vender a menores de idade devem ser proporcionais. Sanções evidentemente mais severas pela venda a menores em comparação com as estabelecidas para o álcool ou tabaco não seriam legalmente consistentes ou proporcionais
- O limite da quantidade de compra imposto aos consumidores deve ser alto o suficiente para evitar que façam compras adicionais no mercado ilegal, mas baixo o suficiente para evitar compras em atacado com a intenção de revenda
- Limitar as vendas pode ser útil em termos políticos, demonstrando que a regulação foi concebida com o objetivo de promover o consumo responsável de cannabis

- Embora a ideia de licenciar consumidores possa parecer politicamente interessante, é provável que não seja bem recebida, pois muitas pessoas não desejam que as evidências de seu uso de cannabis sejam registradas em um banco de dados central
- A experiência adquirida com o álcool e, em particular, com a regulação do tabaco sugere restringir os locais em que a cannabis pode ser consumida para promover um consumo socialmente responsável, embora as restrições devam ser proporcionais e justificadas. As leis sobre consumo público de cannabis já tendem a ser mais restritivas do que as leis para o tabaco

Recomendações

- Enquanto componente essencial de qualquer sistema regulatório, restringir a idade de compra para cannabis é apenas parte da resposta ao uso por menores de idade e deve, portanto, ser complementada por programas de prevenção e redução de danos baseados em evidências
- Dado que as restrições de idade para o consumo de álcool e tabaco têm sido historicamente mal aplicadas, as mesmas restrições às vendas de cannabis devem ser apoiadas por um sistema mais rigoroso para monitorar o cumprimento dos fornecedores. Em consonância com esta abordagem, as restrições de idade para o álcool e o tabaco também devem ser aplicadas de forma mais proativa
- As penalizações aplicáveis às vendas da cannabis a menores de idade devem ser proporcionais e guiadas por aquelas que atualmente vigoram para o álcool e tabaco.
- Os limites de vendas devem ser estabelecidos desde o início, mas podem ser relaxados ou removidos, uma vez que os mercados legais de cannabis se expandem e o incentivo à compra em atacado para revenda em mercados ilegais diminui
- Controles sobre os locais permitidos para o fumo de cannabis devem espelhar os que existem atualmente para o tabagismo público em muitas jurisdições. O mesmo princípio deve ser aplicado a vaporização da maconha, em relação às leis de vaporização de nicotina existentes, com possíveis exceções para locais de consumo estritamente limitados a vaporizadores

Restringindo a idade de compra

Impedir que menores de idade acessem a cannabis deve ser um objetivo importante de qualquer modelo de regulação da cannabis. Quaisquer direitos de acesso a drogas psicoativas e liberdade de escolha sobre as decisões de consumo de drogas só devem ser concedidos à adultos bem-informados. Isso se deve, em parte, às preocupações mais gerais em relação aos direitos e responsabilidades da criança e dos adultos. Mais importante ainda, os riscos específicos para a saúde a curto e a longo prazo associados ao consumo de cannabis são significativamente mais elevados para as crianças: quanto mais jovem for o consumidor de cannabis, maiores são os riscos. Esta combinação de princípio legal e gestão da saúde pública justifica uma política rigorosa de controle da idade. Em termos práticos, restrições rigorosas ao acesso dos jovens às drogas, embora inevitavelmente imperfeitas, são mais viáveis e fáceis de controlar do que proibições para toda a população. De modo geral, as crianças estão sujeitas a uma série de controles sociais e estatais aos quais adultos não estão. Assim, alguma forma de restrição é esperada. Portanto, enquanto as restrições de drogas para menores tem o apoio quase universal dos adultos, isso visivelmente não acontece com proibições para toda a população.

Sob a proibição, os mercados de drogas não estabelecem limites de idade e pode ser mais fácil para jovens acessarem substâncias ilegais do que aquelas que são legalmente reguladas. Um estudo descobriu que, nos estados dos EUA onde a cannabis não terapêutica foi regulamentada, houve uma diminuição associada de 8% na probabilidade de consumo de cannabis (e 9% do consumo frequente de cannabis) entre os jovens. Os autores observaram que suas descobertas foram "consistentes com... o argumento de que é mais difícil para os adolescentes obterem maconha à medida que os traficantes de drogas são substituídos por pontos de venda licenciados que exigem prova de idade".[1] Evidências do Canadá sugeriram cautelosamente que o número de jovens de 15 a 17 anos que consomem cannabis um ano

1 Anderson, D.M., Hansen, B., Rees, D.I. and Sabia, J.J. (2019) Association of Marijuana Laws with Teen Marijuana Use, JAMA Pediatrics. jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/2737637

após a legalização realmente caiu.[2] Evidências sobre crianças em idade escolar sugerem igualmente que não houve grande aumento no consumo associado à legalização em Washington ou Colorado.[3] Isso não quer dizer que a legalização levará a redução do uso entre jovens; mas sim que o medo de um grande aumento no uso é exagerado e, na verdade, existem controles previstos nos modelos regulatórios que podem reduzir o acesso dos jovens.

Há um debate importante sobre o que constitui a maioridade e/ou um limiar aceitável de acesso por idade. Poucas pessoas argumentariam que crianças deveriam ter livre acesso a substâncias tóxicas. No entanto, há um debate corrente sobre onde e como os limites de idade são estabelecidos. Para o álcool, isso geralmente varia entre 16 e 21, dependendo do contexto (embora no Reino Unido a idade mínima para o consumo de álcool — diferente da compra — seja de apenas cinco anos). Também varia em lugares que legalizaram a cannabis não terapêutica, de 18/19 (Uruguai e a maioria das províncias canadenses) a 21 (nos estados dos EUA e Quebec, Canadá). Essas decisões devem ser informadas por avaliações de risco objetivas, contextualizadas dentro das normas sociais e culturas políticas locais, e avaliadas por estados individuais ou autoridades de licenciamento locais, e equilibradas de acordo com suas próprias prioridades — uma das principais sendo a proteção da saúde. Tal como acontece com todas as áreas da política regular, é necessário permitir alguma flexibilidade em resposta à evolução das circunstâncias ou à emergência de nova evidências.

A imposição de limites de idade que sejam impraticáveis pode criar consequências não intencionais e minar, em vez de aumentar, os controles sociais e as normas responsáveis. Aumentar a maioridade para a compra de cannabis para que seja mais alta do que para o álcool pode, por exemplo, pode aumentar o consumo de álcool na faixa etária em questão. Nos EUA, a maioridade de 21 anos para a

2 Rotermann, M. (2020) What has changed since cannabis was legalized?, Statistics Canada. https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2020002/article/00002-eng.htm

3 Para discussão dos estudos, ver: Mosher, C. and Akins, S., Recreational marijuana legalization in Washington State — benefits and harmms, in Decorte, T., Lenton, S. and Wilkins, C. (Eds) (2020) Legalizing Cannabis: Experiences, Lessons and Scenarios. Routledge.

cannabis é consistente com o álcool. No Canadá, as províncias foram autorizadas a estabelecer maioridades mais altas do que o limite federal de 18 anos. Várias províncias escolheram 19 como idade mínima em correspondência com suas regras provinciais sobre álcool. No entanto, Quebec (onde a idade mínima para comprar álcool é 18 anos) aumentou a idade de acesso à cannabis para 21 anos – potencialmente causando um aumento do uso de álcool entre jovens de 18-21 anos ou empurrando jovens adultos que usam cannabis para o mercado não regulado. No Uruguai, o limite de idade foi fixado em 18 anos, o mesmo que nos coffee shops da Holanda. Atribuir uma maioridade de 18 anos parece ser um bom ponto de partida (a idade abaixo da qual a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança define a infância), embora esta decisão tenha que ser considerada no contexto cultural local.

Embora o estabelecimento de maioridades mais altas possa atrasar o primeiro uso (e, assim, reduzir os danos a longo prazo), também pode incentivar comportamentos mais arriscados. Nos EUA, a Amethyst Initiative, apoiada por 136 chanceleres e presidentes de universidades e faculdades dos EUA, argumentou que o estabelecimento da idade mínima para consumo de álcool em 21 anos criou "uma cultura de bebedeira" perigosa e clandestina, muitas vezes conduzida fora do campus". Além disso, "ao escolher usar identidades falsas, os alunos fazem concessões éticas que corroem o respeito pela lei".[4]

Evitando a venda à menores dos limites de idade

De forma promissora, as restrições de idade para a compra de cannabis nos EUA e no Canadá tem mostrado altos níveis de conformidade.[5] No entanto, dentro do objetivo de assegurar que as vendas a menores sejam mantidas em um mínimo absoluto, as sanções

4 Amethyst Initiative (Undated) Statement: It's time to rethink the drinking age: http://web-old.archive.org/web/20200516125727/http://theamethystinitiative.org/statement/

5 Buller, D.B., Woodall, W.G e Starling, R. (2016) Pseudo-Underage Assessment of Compliance With Identification Regulations at Retail Marijuana Outlets in Colorado, J Stud Alcohol Drugs 77.6. www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5088169/

devem ser proporcionais. Algumas áreas que legalizaram a cannabis também introduziram disposições penais muito severas para o fornecimento de cannabis a menores. No Canadá, por exemplo, e no projeto de lei proposto (e rejeitado por referendo) na Nova Zelândia, as penas máximas para o fornecimento a crianças são dramaticamente mais altas do que as sanções equivalentes para o álcool ou o tabaco.[6]

Para que sejam eficazes, os limites de idade devem ser devidamente aplicados e compreendidos pelos fornecedores. As penalizações aplicáveis às vendas de cannabis para menores devem ser proporcionais e orientadas pelas sanções que vigoram para vendas de álcool e tabaco também para menores. Se as sanções existentes para o álcool e o tabaco forem inadequadas ou demasiado rigorosas, é provável que tais sanções tenham de ser alteradas para garantir um maior grau de coerência jurídica; não se justificam, portanto, sanções mais severas para a venda de cannabis a menores em comparação com as vendas para menores de tabaco ou de álcool. As penalidades devem ser em decorrência da idade da criança para a qual foi vendida e podem variar de multas a suspensão ou revogação de licença. Do mesmo modo, as vendas secundárias de cannabis aos jovens devem ser sujeitas a sanções proporcionais. O cumprimento dos controles de idade geralmente é verificado através de compras de teste, embora seja um meio de fiscalização custoso e demorado. No entanto, o nível de cumprimento relatado indicará a necessidade de aplicar controles mais rígidos. Evidências iniciais dos EUA sugerem que a conformidade do fornecedor com os controles de acesso por idade é realmente muito alta; um estudo em Washington e Colorado descobriu que de um falso comprador menor de idade foi solicitado a identificação em todas as ocasiões, e em 73,6% das vezes isso se deu quando tentava acessar uma loja.[7]

6 Government of Canada, Department of Justice (2019) Cannabis Legalization and Regulation. www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/;
New Zealand Government (2019) Cannabis Legalization and Control Bill: Draft for Consultation. www.beehive.govt.nz/sites/default/files/2019-12/Cannabis%20Legalisation%20and%20Control%20Bill.pdf

7 Buller, D. et al (2019) Compliance With Personal ID Regulations by Recreational Marijuana Stores in Two U.S. States, J Stud Alcohol Drugs 80.6, pp679-686. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31829920/

A capacitação dos fornecedores deve incluir informações sobre quais formas de identificação são aceitáveis e como solicitá-las de maneira não conflituosa. A fim de incentivar os vendedores a cumprir os requisitos, esquemas voluntários, como o 'Desafio 25' (Challenge 25) do Reino Unido, podem ser desenvolvidos para permitir ao pessoal uma maior margem de erro ao pedir que clientes comprovem sua idade. Nesta proposta, os funcionários são encorajados a solicitar a identificação a qualquer pessoa que pareça ter menos de 25 anos, embora a restrição de idade para compra de álcool e tabaco seja de 18 anos. Esse esquema foi adotado para vendas de cannabis em Alberta, Canadá, onde a legislação exige que os fornecedores em estabelecimentos licenciados solicitem a qualquer pessoa que pareça ter 25 anos ou menos que apresente identificação antes da compra.[8] Cartazes e rótulos alertando os clientes de que tal política está em vigor, ou pelo menos que a identificação será solicitada, são exibidos nos estabelecimentos para reduzir a probabilidade de uma resposta hostil quando é solicitado que um indivíduo comprove a sua idade.

Para lembrar os fornecedores da necessidade de verificar a idade, a maioria dos caixas eletrônicos modernos pode ser programados para exibir um prompt na tela quando os produtos com restrição de idade são escaneados no checkout. Em estabelecimentos que tenham a tecnologia necessária, uma venda de cannabis poderia desencadear esse aviso, perguntando se a identificação foi verificada e permitindo que a equipe selecione o motivo pela qual a venda será aceita ou recusada a partir de uma lista de opções.

As limitações dos controles de idade

Controles de idade são inevitavelmente imperfeitos e são apenas parte da solução para reduzir os danos relacionados ao use de drogas por jovens. Eles podem limitar a disponibilidade para os jovens quando devidamente implementados, mas não a eliminar. A

8 The Legislative Assembly of Alberta (2017) Bill 26: An Act to Control and Regulate Cannabis, s90.03(1). https://docs.assembly.ab.ca/LADDAR_files/docs/bills/bill/legislature_29/session_3/20170302_bill-026.pdf

regulação eficaz e os controles de acesso devem ser apoiados por esforços focados em prevenção, incluindo programas de educação sobre drogas orientados e baseados em evidências que equilibrem a necessidade de incentivar estilos de vida saudáveis, incluindo a abstinência, sem ignorar a necessidade da redução de danos e, talvez mais importante, de investimento em capital social. Os jovens, particularmente aqueles em maior risco — nas populações marginais ou vulneráveis — devem receber alternativas significativas ao uso de drogas. Por exemplo, através do aumento do investimento em centros culturais e recreativos para jovens.

Embora medidas para restringir o acesso e reduzir o consumo de drogas entre os jovens sejam importantes, é também essencial reconhecer que alguns jovens continuarão a acessar e consumir drogas — como é o caso do tabaco e do álcool. É vital que possam ter acesso a tratamento adequado a programas de redução de danos.

Como lidar com menores que são pegos portando, tentando adquirir, ou o que é mais sério, fornecendo cannabis para outros menores também requer consideração. As orientações terão de ser claramente definidas pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei, os magistrados do Ministério Público, os serviços sociais e outras autoridades competentes. Mais uma vez, deve-se guiar pela forma como as infracções comparáveis envolvendo álcool e tabaco são tratadas, assegurando ao mesmo tempo que cada uma delas seja proporcional, mesmo que isso signifique alterar o nível de intervenções que estão atualmente em vigor.

Racionamento das vendas

Limitar a quantidade que qualquer indivíduo pode comprar ou possuir tem sido um elemento comum na regulação da cannabis atual. Na Holanda, um indivíduo pode comprar 5 gramas em qualquer ponto de venda de uma só vez (uma redução do limite anterior de 30 gramas), embora, em teoria, não haja nada que o impeça de fazer múltiplas compras de diferentes estabelecimentos. No Uruguai, os consumidores estão limitados a 40 gramas por mês, controlados por

meio de um sistema de registro (veja abaixo). No Canadá, os limites de compra, posse pública e compartilhamento são definidos em 30 gramas.

Nos EUA, os limites de compra de cannabis in natura são geralmente semelhantes: na maior parte, cerca de 28,3 gramas (1 onça), exceto para Maine e Michigan, onde o limite é de 2,5 onças. No Maine, esse limite se aplica expressamente "a qualquer momento, ou no mesmo dia", enquanto no Michigan, o limite se aplica a "uma única transação de compra".[9] O termo 'uma única transação de compra' tem causado algumas dificuldades no que diz respeito à imposição de limites de compra nos EUA. No Colorado, o proprietário de uma empresa enfrentou acusações criminais por facilitar o 'looping' (clientes comprando a quantidade máxima de cannabis, depois simplesmente retornando mais tarde para comprar mais).[10] Alguns estados foram mais claros em seus regulamentos: no Oregon, o limite se aplica "a qualquer momento ou no mesmo dia", enquanto os regulamentos da Califórnia afirmam expressamente "em um único dia".[11] No entanto, esta política é mais difícil de implementar de forma eficaz sem o licenciamento do consumidor (veja abaixo), ou algum outro meio confiável de rastrear compras individuais. Em última análise, tais regulamentos servem mais como orientadores dos comportamentos dos consumidores.

O fato de muitos estados terem optado por limites de 28,5 gramas para cannabis in natura demonstra um amplo consenso sobre certos detalhamentos regulatórios e evidências de espelhamento de políticas. Em relação a outros produtos de cannabis, a prática tem variado mais, o que pode ser em parte devido a maior variedade de produtos. Os Estados dos EUA praticam limites de compra variáveis

9 State of Maine, Office of Marijuana Policy: Department of Administrative and Financial Services, Adult Use Marijuana Program Rule 18-691 C.M.R., Chapter 1. s3.9.2. Sales Limits. https://www.maine.gov/dafs/omp/adult-use/rules-statutes/18-691-C.M.R.-ch.-1;
Michigan Marijuana Regulatory Agency (2019) Advisory Bulletin 22 October. https://www.michigan.gov/documents/lara/Daily_Purchasing_Limits__Item_Categories_in_METRC_11.16.18_-_Amended_638772_7.pdf

10 Foody, K. (2019) Colorado Pot Owners Plead Guilty as a Result of 'Looping' Practice, Claims Journal 29th January. https://www.claimsjournal.com/ news/west/2019/01/29/288944.htm

11 Oregon Liquor Control Commission (Undated) OLCC Marijuana Program: Frequently Asked Questions (all). https://www.oregon.gov/olcc/marijuana/Documents/MJ_FAQS.pdf, Page 3;
Bureau of Cannabis Control California (2019) California Code of Regulations Title 16. § 5409 Daily Limits, https://bcc.ca.gov/law_regs/cannabis_order_of_adoption.pdf

para concentrados de cannabis, variando de 3,5 g no Nevada a 15 g no Michigan.[12]

Na realidade, é improvável que o racionamento de cannabis afete significativamente o uso. Os limites de compra já são relativamente generosos, e as pessoas que procuram consumir mais do que os limites podem simplesmente fazer várias compras, recorrer a vendas secundárias ou fornecedores ilegais, ou cultivar suas próprias plantas. O racionamento é, no entanto, suscetível provavelmente mais útil como forma de impedir compras em atacado em larga escala para revenda ilegal em mercados secundários. Ele também pode facilitar um contato presencial mais frequente com fornecedores especializados (dependendo de quão baixo o limite de compra for), proporcionando assim maiores oportunidades para o consumidor acessar informações. Isso, no entanto, requer um equilíbrio cuidadoso, pois ser obrigado a fazer compras mais frequentes pode desencorajar os indivíduos a abandonarem seus fornecedores ilegais.

Em princípio, o racionamento das vendas é uma imposição relativamente pequena. Ele pode ter benefícios práticos e políticos, certamente no começo de qualquer sistema regulatório e, especialmente, se houver problemas com países vizinhos onde a cannabis ainda é proibida. Claramente, há um equilíbrio a ser alcançado para garantir que os limites não sejam restritivos demais a ponto de não atender a demanda e, portanto, encorajar a oferta não licenciada e nem altos o suficiente que facilitem vendas secundárias problemáticas.

Licenças de compra/regimes de adesão

Um sistema de licenciamento ou de registro dos consumidores de cannabis permitiria um controle mais rigoroso da oferta. Isto facilitaria muito a imposição de limites de compra e o controle de idade,

12 Nevada has 3.5g (1/8 oz): State of Nevada, Department of Taxation (Undated) FAQs for Marijuana Establishments. https://tax.nv.gov/FAQs/Retail_Marijuana/;
Michigan has 15g: Michigan Marijuana Regulatory Agency (2019) Advisory Bulletin 22 October. https://www.michigan.gov/ documents/lara/Daily_Purchasing_Limits__Item_Categories_in_METRC_11.16.18_-_Amended_638772_7.pdf

bem como outras condições que as autoridades possam desejar impor (como comprovantes de residência local). No entanto, tal sistema também tem desvantagens significativas.

O governo uruguaio optou por adotar o regime de registro para seu modelo de varejo de cannabis, com o objetivo de limitar o acesso a residentes uruguaios com mais de 18 anos e restringir o volume de compras individuais de cannabis a 40 gramas por mês e 10 gramas por semana. Para impor esse limite, aqueles que desejam comprar cannabis de farmácias autorizadas devem se registrar junto à autoridade reguladora no país. Para se registrar, os indivíduos devem enviar sua carteira de identidade e comprovante de endereço no Uruguai e registrar sua biometria digital. Na compra, os indivíduos são obrigados a utilizar sua biometria digital para comprovar o registro e confirmar a quantidade de cannabis que podem comprar.[13] A biometria digital permite que consumidores permaneçam anônimos no ponto de venda, mas realça algumas das evidentes preocupações de privacidade de dados relacionados ao licenciamento do consumidor.

A preocupação compreensível com as licenças de compra é a de que os indivíduos possam ter receio de se registrar como usuários de drogas em uma base de dados centralizada controlada pelo governo, cujo conteúdo pode, em teoria, vazar para o domínio público (por exemplo, para os empregadores) ou ser explorado por futuros governos que se opõem à regulação da cannabis. Para além destas preocupações significativas em matéria de privacidade e direitos humanos associadas a um modelo de licença de compra, existem riscos para os objetivos de equidade social: como garantir a equidade social em relação a quem é contemplado com uma licença, quem poderá ser excluído dessas licenças e quais podem ser as consequências dessa exclusão? Existe o risco real de que as populações já marginalizadas sejam excluídas, direta ou indiretamente, ou de que o sistema proporcione um meio adicional de vigilância e intromissão em questões privadas. Discutimos os méritos e desvantagens de um modelo de licenciamento do consumidor em

13 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p47.

detalhes em nossa publicação de 2020, *Como regular estimulantes: um guia prático.*[14]

Mesmo que preocupações com a privacidade possam ser adequadamente abordadas, se os controles forem percebidos como muito onerosos, os consumidores estarão menos propensos a cumpri-los e os ditos benefícios serão perdidos. No caso do Uruguai, o registro obrigatório está associado à criação de uma 'área cinza' em que a cannabis obtida por consumidores registados é partilhada com indivíduos não registados, bem como de um mercado ilegal persistente.[15] Seddon e Floodgate observam que, "Em abril de 2020, há 54.220 residentes uruguaios registrados para obter cannabis legal...[representando] pouco mais de 1,5% da população geral do Uruguai, mas quase um quarto de todos os usuários de cannabis no Uruguai, de acordo com estimativas".[16] Mais de 41.000 dessas inscrições são feitas através do modelo de farmácias, mas, mesmo que o fornecimento ilegal que existia pré-reforma tenha contraído, há claramente um número significativo de uruguaios obtendo cannabis fora dos canais legais formais, embora muitos pelo "mercado cinza" ou compartilhando por meio de clubes sociais ou cultivo doméstico.

Além das preocupações óbvias com a privacidade, o esquema de licenciamento de consumidores vinculado a uma base de dados centralizada é potencialmente burocrático e caro. São custos que necessariamente repercutiriam para os consumidores – ou o contribuinte em geral, podendo contribuir para a exclusão das pessoas com renda mais baixa (se os custos forem refletidos em taxas de licença) ou ser politicamente insustentável se incluído na tributação geral. Este desafio poderia ser atenuado garantindo que um limiar de acesso baixo (em termos de custos, tempo ou carga burocrática de aplicação), e através de divulgação e educação proativas. No entanto, parece difícil imaginar como isso poderia apoiar os indivíduos mais marginalizados, incluindo as pessoas em situação

14 Rolles, S., Slade, H. and Nicholls, J. (2020) How to regulate stimulants: a practical guide, Transform Drug Policy Foundation. p84-87. https://transformdrugs.org/publications/how-to-regulate-stimulants-a-practical-guide

15 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p47.

16 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p47.

de rua, ou pessoas que estão deslocadas ou com status incerto de residência.

Dito isso, é importante considerar o contexto político da decisão uruguaia de adotar essa abordagem. Este foi o primeiro sistema regulatório nacional para a produção e fornecimento de cannabis, portanto, proceder com cautela era compreensível, dado o escrutínio internacional sob o qual estavam. Escolher essa abordagem cautelosa também pode ter facilitado a aprovação da Lei da Regulação da Cannabis no país, acalmando algumas inquietações políticas locais. Houve pressão política de seus vizinhos maiores, Brasil e Argentina, sobre as preocupações com desvios transfronteiriços e "turismo de cannabis". Pode ser que, a longo prazo, o modelo se revele impraticável e demande modificações. No mínimo, o modelo adotado no Uruguai será um experimento útil com o qual ele e outros países poderão aprender.

É importante ressaltar que o modelo uruguaio também permite o cultivo doméstico e a formação de clubes sociais de cannabis, oferecendo rotas alternativas de acesso legal. Isto significa que indivíduos que desejem acessar o fornecimento legal de cannabis, mas desconfiem do regime de registro, têm outras opções. O modelo de clubes ao estilo espanhol pode representar um sistema mais atraente para muitos. O acesso é restrito e o racionamento é aplicado, mas as informações sobre os membros são mantidas com segurança pela administração do clube, e não por uma autoridade governamental centralizada.

Outra opção disponível para jurisdições que buscam fazer com que as compras sejam apenas para residentes é exigir a identificação apropriada. Isso pode ajudar a reduzir desvios para jurisdições que não optaram por regular a cannabis e reduzir o turismo canábico. Tais restrições podem, no entanto, alimentar o fornecimento ilegal ou as vendas secundárias no "mercado cinza" (consulte o capítulo sobre turismo de cannabis, Seção 3F). Inicialmente, o Colorado permitia que apenas residentes comprassem cannabis, mas desde então abandonou essa restrição.

Locais permitidos para uso

Os regimes de licenciamento de álcool e tabaco estabeleceram precedentes claros para definir e controlar locais onde o consumo de drogas é permitido. Existe uma gama de controles flexíveis para ambos, incluindo:

- Instalações licenciadas para consumo de álcool
- Proibição de fumar em espaços públicos fechados e a atribuição de espaços ao ar livre, áreas para fumantes, jardins ou cabines para fumantes
- Leis de zoneamento que restrinjam o consumo de álcool e o tabagismo em espaços públicos e privados específicos

Estas restrições têm funções diferentes. As restrições ao tabagismo são geralmente justificadas com base nos impactos ambientais ou secundários da fumaça na saúde; o consumo[17] público de álcool é mais frequentemente restringido por razões de ordem pública e, em menor grau, por questões ligadas a produção de lixo. Tais restrições são às vezes definidas e conduzidas federalmente, às vezes regionalmente. A fiscalização ocorre em diferentes graus, geralmente através de multas, e como gozam de amplo apoio popular, em geral são obedecidas. A experiência sugere que, quando efetivamente exercida, essa regulação pode promover novas normas sociais, garantindo uma fiscalização menos onerosa com o passar do tempo.

O surgimento da vaporização de nicotina tem tido diferentes respostas regulatórias em relação às leis de consumo público. Em algumas jurisdições ela tem sido tratada como o tabagismo – embora a justificativa para isso não seja tão clara em termos de evidências sobre os impactos na saúde da inalação secundária de vapor. A ausência de riscos relacionados à fumaça associados a vaporização poderia justificar um tratamento preferencial, como a permissão para vaporizar em áreas em que o tabagismo é proibido. No entanto, existe o risco de que controles excessivamente rigorosos sobre o fumo possam ter

17 Embora a maioria dos benefícios para a saúde pública provavelmente decorram de impactos mais amplos na redução dos níveis de uso.

impactos negativos. A proibição de todo o uso de cannabis em espaços públicos, como parques, por exemplo, tem o potencial de levar a sanções desnecessárias e contraproducentes ou a criminalização. As leis sobre o consumo público, combinadas com a proibição federal contínua da cannabis tiveram impactos raciais desproporcionais nos EUA. A ilegalidade federal significa que mesmo em estados onde a cannabis é legal ela não pode ser consumida em conjuntos habitacionais, local onde vivem mais pessoas de baixa renda e de comunidades marginalizadas, enquanto leis estaduais proíbem todos de consumir cannabis em público. As leis de consumo público também impactarão desproporcionalmente as pessoas em situação de rua. As restrições de zoneamento para espaços ao ar livre precisarão ser cuidadosamente consideradas para equilibrar o que é aceitável para as pessoas que usam cannabis, para a comunidade em geral e para os agentes da lei.

Proibido fumar cannabis em público – placa em Amsterdam, Holanda

Outra consideração contextualizada pode ser o uso religioso. Na Jamaica, a legislação proíbe expressamente o consumo de cannabis em locais públicos — com exceção dos locais de culto rastafari e em certos eventos, considerados necessários para proteger a prática tradicional da fé rastafari.[18]

Na Holanda, o consumo de cannabis é permitido dentro dos coffee shops, enquanto o consumo de tabaco é proibido, uma disparidade criada pela ordem em que esses controles foram introduzidos. Essa disparidade é inconsistente com as tendências identificadas em outros lugares, com o consumo de cannabis geralmente tratado de forma mais restritiva. É razoável e prático considerar que novos modelos regulatórios incluam, desde o início, restrições ao fumo de cannabis que sejam consistentes com aquelas já em vigor para o

18 Consulte: Dangerous Drugs (Amendment) Act 2015.
https://www.japarliament.gov.jm/attachments/339_The%20Dangerous%20Drug%20bill%202015.pdf

tabagismo público (embora, dependendo das restrições existentes em vigor, regras menos restritivas sobre a vaporização de cannabis possam ser aceitáveis). É improvável que quaisquer restrições além dessas sejam legalmente consistentes ou proporcionais.

No Canadá, as leis de consumo público são definidas de forma diferente entre províncias e territórios. Como ponto de partida, as províncias geralmente procuraram restringir o consumo de cannabis nos mesmos locais – e da mesma forma – que a legislação existente em matéria de tabaco, como tem sido feito em Alberta, Terra Nova e Labrador, Nova Escócia e Ilha do Príncipe Eduardo.19 Além disso, no entanto, as províncias têm interpretado 'espaço público' com diferentes graus de restrição. Em Ontário, a cannabis pode ser fumada ou vaporizada nas calçadas e parques, quartos designados de hotéis (onde o hotel permite), bem como áreas controladas em casas de repouso, hospícios e casas de apoio. Essas regras podem, por sua vez, ser restringidas pelos municípios.[20] Em contraste, fumar é proibido nas calçadas em Saskatchewan e nos parques na Colúmbia Britânica.[21]

Em Ontário, há uma restrição geral ao fumo ou vaporização da cannabis dentro de 20m de lugares onde crianças se reúnam (como escolas) ou dentro de 9m da entrada de um hospital, restaurante ou pátio de um bar.[22] Proibir o consumo em (ou perto de) propriedades escolares é uma restrição comum, embora no Quebec também seja proibido possuir cannabis dentro de escolas ou universidades (exceto residências estudantis).[23]

---

19 The Legislative Assembly of Alberta (2017) Bill 26: An Act to Control and Regulate Cannabis, s90.28. https://docs.assembly.ab.ca/LADDAR_files/docs/bills/bill/legislature_29/session_3/20170302_bill-026.pdf; Government of Nova Scotia (Undated) Nova Scotia 's cannabis laws. https://novascotia.ca/cannabis/laws/; Newfoundland and Labrador (2018) Bill 20: An Act Respecting the Control and Sale of Cannabis, s75(1). https://assembly.nl.ca/HouseBusiness/Bills/ga48session3/bill1820.htm; Prince Edward Island (2018) Cannabis Control Act, s16. https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/legislation/c-01-2-cannabis_control_act.pdf

20 Government of Ontario (2019) Cannabis laws. https://www.ontario.ca/page/cannabis-laws

21 British Columbia (2018) Cannabis Control and Licensing Act, s63(3). http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/18029; The Cannabis Control (Saskatchewan) Act (2018) s2-14. https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan

22 Government of Ontario (2019) Cannabis laws. https://www.ontario.ca/page/cannabis-laws

23 Encadrement du Cannabis au Québec (Undated) The legislation on cannabis. https://encadrementcannabis.gouv.qc.ca/en/loi/loi-encadrant-le-cannabis/

Algumas leis de consumo público podem se revelar excessivamente restritivas, em parte devido ao desejo político de manter o consumo de cannabis menos visível. Mas tal vontade política, que provavelmente será mais aguda no início da reforma, não deve se sobrepor aos requisitos de proporcionalidade quando se trata de legislar. De forma mais específica, é difícil justificar restrições mais rígidas do que as impostas ao tabaco ou vaporização de nicotina. Do mesmo modo, o nível de respostas coercivas deve ser proporcional. O consumo público de cannabis é geralmente considerado um ilícito civil punível apenas com uma multa nos Estados Unidos, por exemplo, mas em Washington DC a conduta pode levar a até 60 dias de prisão.[24] A criminalização do consumo público representa um risco muito real de que as respostas da aplicação da lei impactem mais as mesmas comunidades marginalizadas que carregavam o fardo de uma criminalização mais ampla sob a proibição.

24 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p75; Pardo, B., The Uneven Repeal of Cannabis Prohibition in the United States. In T. Decorte, S. Lenton, & C. Wilkins (Eds.) (2020), Legalizing Cannabis: Experiences, Lessons and Scenarios, Routledge.

i Pontos de venda

Desafios

- Criar ambientes seguros e controlados nos quais as pessoas possam comprar e consumir cannabis.
- Estabelecer um nível de oferta nos pontos de venda que satisfaça a demanda e reduza a oferta ilegal no mercado, evitando, ao mesmo tempo, o excesso de oferta e potenciais aumentos do uso.
- Impedir que os pontos de venda promovam o consumo através de publicidade, uso de outdoors e cartazes ou exposição dos produtos.

Análise

- As evidências do varejo de álcool e tabaco demonstram claramente que os controles de localização, densidade, aparência e horário de funcionamento dos estabelecimentos podem afetar os níveis de consumo e o comportamento de uso.
- As evidências dos coffee shops holandeses e dados precoces de outros lugares devem ajudar a dissipar o medo de que a presença de pontos de venda comerciais de cannabis gerariam perturbações da ordem pública ou levariam a um consumo irresponsável.
- As autoridades podem controlar a localização dos estabelecimentos para evitar a saturação excessiva em certas áreas e garantir o acesso em outras.

Recomendações

- A aparência dos estabelecimentos varejistas deve ser mais funcional do que promocional. Estabelecimentos que permitam consumo in loco devem ter mais flexibilidade para se estabelecerem como lugares agradáveis onde a cannabis pode ser usada, mesmo que a aparência externa e os mostruários no ponto de venda sejam sujeitos a controles.
- Embora se corra o risco de uma cautela excessiva, impedir o estabelecimento de pontos de venda de cannabis perto de locais de interesse público, como escolas, pode ser politicamente interessante

para demonstrar que qualquer novo marco regulatório será implementado com cuidado e responsabilidade.

- Os estabelecimentos devem ser limitados especificamente a vender apenas produtos de cannabis (e nenhuma outra droga mais[1]) e devem impor restrições de idade para o acesso a loja.
- A responsabilidade de licenciar e supervisionar a implementação da regulação deve ser das autoridades governamentais que atualmente tratam dos pontos de venda de álcool e tabaco.

Os pontos de venda podem ser apenas varejistas, ou para venda em varejo e consumo in loco, como os coffee shops holandeses (que também permitem comprar para levar). Esses dois tipos de pontos de venda têm desafios regulatórios comuns e distintos, que são explorados abaixo. Uma terceira opção é ter um modelo de entrega em domicílio que não exija nenhum ponto de venda.

A decisão sobre quais modelos permitir ao implementar um novo modelo regulatório dependerá do contexto cultural e político local. Um ponto de partida seguro seria optar por pontos de venda digitais estritamente regulados, com opções de compra online e entrega disponíveis, para depois explorar a opção de pontos de venda físicos e de consumo in loco numa fase posterior. Um modelo de compra online significa que os consumidores não têm contato direto com um fornecedor, mas é uma opção necessária para garantir que os consumidores em áreas mais remotas ou com problemas de saúde possam acessar o mercado regulado.

Localização e concentração dos pontos de venda

A concentração de pontos de venda de cannabis legal em uma área geográfica, sejam lojas de varejo ou locais que combinem varejo e consumo, pode ser regulamentada pelas autoridades de licenciamento locais e leis de zoneamento. As evidências sobre a densidade de concentração de pontos de venda de álcool mostram que

1 A cafeína pode ocorrer naturalmente em alguns ingredientes usados em produtos comestíveis. Podendo ser considerada de forma específica, como nos Regulamentos Canadenses da Cannabis, s102.2.

uma maior concentração de lojas pode estar associada ao aumento do uso de álcool, uso indevido e danos relacionados.[2] [3] Em um novo regime regulatório, as autoridades reguladoras devem procurar controlar cuidadosamente a localização dos pontos de venda de cannabis para evitar uma saturação excessiva, com a intenção de influenciar e moderar positivamente os padrões de consumo.

Restrições à densidade de pontos de venda visariam ajudar a evitar o excesso de oferta, mas não causar falta ou ausência de acesso, que incentivaria potencialmente os mercados ilegais a atender à demanda. O primeiro conjunto de regulamentos de Washington, por exemplo, limitou o número total de estabelecimentos em 334 lojas (que mais tarde aumentou para 556 em 2016)[4], e as licenças foram distribuídas levando em consideração os dados populacionais de consumo em todo o estado. Uma abordagem semelhante foi adotada em Ontário: até março de 2020 (quando novas licenças foram concedidas), a regulação especificava o número máximo de lojas de varejo permitidas em cada área.[5] Esta abordagem é confirmada pela experiência da Holanda, onde, em municípios com zero ou baixa densidade de coffee shops, os indivíduos têm historicamente maior probabilidade de recorrer ao mercado ilegal não regulado para o seu abastecimento.[6] Outra maneira de lidar com isso pode ser reduzindo o custo das licenças de varejo em áreas onde há disponibilidade limitada; em Saskatchewan, o governo provincial tentou incentivar a abertura de lojas fora das cidades, oferecendo taxas anuais de licenças reduzidas: US$ 3.000 para uma loja em um centro urbano e US$ 1.500 para uma loja em outras áreas.[7]

---

2 Popova, S. et al. (2009) Hours and days of sale and density of alcohol outlets: impacts on alcohol consumption and damage: a systematic review, Alcohol and Alcoholism 44.5, pp.500–516. www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/19734159?dopt=Abstract&holding = f1000,f1000m,isrctn.

3 National Association of State Alcohol and Drug Abuse Directors (2006) Current Research on Alcohol Policy and State Alcohol and Other Drug (AOD) Systems, p.5.

4 Seddon, T. and Floodgate, W. (2020) Regulating Cannabis, Palgrave Macmillan, p47.

5 Slade, H. (2020) Capturing the market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD, p19. https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/

6 EMCDDA (2008) A cannabis reader: global issues and local experiences, p150. https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/497/emcdda-cannabis-mon-vol1-web_103716.pdf.

7 Government of Saskatchewan (2018) The Cannabis Control (Saskatchewan) Regulations, s5-1(2). https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-sas- katchewan

A proximidade dos coffee shops holandeses não parece estar ligada a uma prevalência ou intensidade de consumo de cannabis, nem ao consumo de outras drogas ilegais.[8] Estudos realizados nos EUA também sugerem que a abertura de lojas de cannabis não terapêutica em determinada área não parece afetar o consumo de cannabis pelos jovens[9] ou levar ao aumento da criminalidade.[10] Um dos estudos, no entanto, sugeriu que a proximidade percebida de lojas de cannabis (em vez da densidade de lojas em uma determinada área) está associada a uma maior probabilidade de jovens admitirem a intenção de usar cannabis.[11]

A regulação pode permitir que locais específicos de interesse público, incluindo escolas ou outros locais onde os jovens se reúnem sejam áreas restritas. O impacto desses controles nas vendas de álcool e tabaco não está particularmente bem estabelecido, mas pode certamente servir para tranquilizar o público de que cuidados estão sendo tomados na implementação de qualquer marco regulatório. A longo prazo, essas garantias podem deixar de ser necessárias. No entanto, tais restrições foram consistentemente incorporadas ao se regular a cannabis. Na Holanda os coffee shops não podem estar dentro de um raio de 250 metros das escolas, e os governos locais têm o poder de decidir se os aceitam nas suas áreas. Em Washington, pontos de venda são proibidos dentro de 30 metros de áreas específicas onde há probabilidade de se reunirem crianças, como escolas.[12] Em Ontário, as lojas devem estar a pelo menos 150 m de uma escola,[13] enquanto em Alberta, as lojas devem estar a

8 EMCDDA (2008) A cannabis reader: global issues and local experiences, p.150. https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/497/emcdda-cannabis-mon-vol1-web_103716.pdf.

9 Peters, T. e Foust, C. (2019) High school student cannabis use and perceptions towards cannabis in south central Colorado — comparing communities that allow recreational dispensaries and communities that don't, Journal of Cannabis Research 1. https://jcannabisresearch.biomedcentral.com/articles/10.1186/s42238-019-0002-0

10 Brinkman, J. and Mok-Lamme, D. (2019) Not in my backyard? Not so fast. The effect of marijuana legalization on neighborhood crime, Regional Science and Urban Economics 78. https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2019.103460

11 Hust, S.J.T. et al (2020) Youth's Proximity to Marijuana Retailers and Advertisements: Factors Associated with Washington State Adolescents' Intentions to Use Marijuana, Journal of Health Communication. https://doi.org/10.1080/10810730.2020.1825568

12 Washington State Liquor and Cannabis Board (Undated) Distance from Restricted Entities. https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/202_2018#part3

13 Government of Ontario (2018) Cannabis Licence Act, 2018, Ontario Regulation 468/18, s11. https://www.ontario.ca/laws/regulation/180468#BK10

pelo menos 100m de uma unidade de saúde ou escola, embora os municípios possam controlar essa distância.[14]

Aparência e sinalização

Conforme explorado abaixo na seção sobre controles de marketing, há uma ligação bem estabelecida entre a exposição a publicidade, branding e marketing sobre álcool e tabaco e o aumento do uso dessas drogas. É razoável assumir que um marketing parecido com aquele usado nos mercados do tabaco e do álcool pode conduzir a uma expansão do consumo de cannabis. Pesquisas iniciais nos EUA também sugerem que a exposição à publicidade de cannabis está igualmente ligada ao aumento da chance de uso entre adolescentes.[15] A aparência e sinalização dos pontos de venda são elementos-chave de marketing para qualquer negócio; portanto, devem ser controlados de perto para garantir que seu propósito seja funcional em vez de promocional.

A fim de minimizar as compras por impulso, poderão ser utilizadas descrições, sinais ou símbolos normalizados para designar os estabelecimentos varejistas de cannabis, assim como restrições ou proibições à publicidade na frente da loja. Os coffee shops holandeses estão sujeitos a tais restrições, proibindo publicidade ou fazendo referências externas explícitas à cannabis. Em vez disso, imagens rastafaris, imagens de folhas de palmeiras e as palavras "coffee shop" se tornaram a sinalização aceita. Da mesma forma, o Estado de Washington permite apenas duas placas para lojas de cannabis não terapêutica, não maiores que 1.600 polegadas quadradas (aproximadamente 1 m^2), identificando o nome, localização e natureza do negócio. As placas podem conter imagens ou logotipos, mas não podem conter representações de plantas ou produtos, representar

14 Province of Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s105(3)-(4). http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf

15 Krauss, M.J. et al (2017) Marijuana advertising exposure among current marijuana users in the U.S, Drug Alcohol Depend 174. https://dx.doi.org/10.1016%2Fj.drugalcdep.2017.01.017;
Dai, H. (2017) Exposure to Advertisements and Marijuana Use Among US Adolescents, Prev Chronic Dis. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5716812/

personagens de desenhos animados ou usar qualquer outra imagem que possa atrair crianças.[16]

Um adesivo oficial verde e branco nas janelas dos coffee shops holandeses indica que são licenciados

Requisitos rigorosos sobre a aparência externa das lojas podem ser relaxados para espaços internos de locais de consumo. Uma das principais atrações dos coffee shops holandeses é o fato de serem ambientes agradáveis para relaxar. Então, as restrições para a aparência dos ambientes internos de locais de consumo devem ter por objetivo impedir a promoção de produtos de cannabis, em vez de visar tornar os locais monótonos e pouco atraentes. Por outro lado, tornar os pontos de venda varejistas mais genéricos e funcionais tem menos chances de desencorajar o uso, uma vez que os clientes comprarão cannabis para consumo em outro local.

O extenso corpo de conhecimento adquirido com a regulação do tabaco demonstra claramente que os ambientes de varejo podem influenciar significativamente o uso.[17] [18] [19] Há, por exemplo, evidências de que a exposição a mostruários de cigarros em lojas prejudica o controle de impulsos entre fumantes adultos e leva a um aumento da absorção do tabagismo entre crianças e adolescentes.[20] [21] A disposição de produtos de tabaco diretamente ao lado dos caixas de um estabelecimento sabidamente incentiva as compras por impulso. O

16 Washington State Liquor and Cannabis Board (Undated) Frequently Asked Questions About Marijuana Advertising. https://web.archive.org/web/20211201132319/https://lcb.wa.gov/mj2015/faq_i502_advertising

17 Wakefield M. et al. (2008) The effect of retail cigarette pack displays on impulse purchase, Addiction 103.2, p.322-328.

18 Carter O.B. et al. (2009) The effect of retail cigarette pack displays on unplanned purchases: results from immediate post-purchase interviews, Tobacco Control 18.3, pp.218-221.

19 Germain D. et al. (2010) Smoker sensitivity to retail tobacco displays and quitting: a cohort study, Addiction 105.1, p.159-163.

20 Paynter J. and Edwards R. (2009) The impact of tobacco promotion at the point of sale: a systematic review, Nicotine and Tobacco Research 11.1, p.25-35.

21 Lovato C. et al. (2011) Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behavior, The CochraneCollaboration. http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD003439.pub2/abstract.

uso deste recurso ilustra como, na ausência de uma regulação eficaz, os interesses comerciais explorarão oportunidades para maximizar as vendas. No entanto, vários países, mesmo que tardiamente, começaram a regular os mostruários de tabaco nas lojas, mas sem realmente proibir a venda. A Finlândia, a Islândia, o Reino Unido e a Austrália, entre outros países, agora exigem que as lojas mantenham produtos de tabaco em armários opacos, ou abaixo do balcão, de onde poderão ser retirados a pedido de um cliente adulto.

Embora não seja necessariamente apropriado em todos os cenários, a regulação mais cautelosa para a distribuição da cannabis provavelmente adotaria uma abordagem semelhante com produtos de cannabis mantidos fora da vista de potenciais clientes até que solicitados. Novamente, ao contrário do varejo convencional motivado pelo lucro, a ideia seria tornar a experiência de compra funcional em vez de promocional. Esse tipo de restrição é particularmente crucial em um cenário de venda em farmácias, onde outros produtos estão sendo vendidos, ou restrições de idade não são aplicadas para acesso ao ponto de venda. Isso é menos importante em uma loja dedicada a venda ou consumo de cannabis, pois ambos podem impor controles de acesso à idade na entrada. Esta distinção é destacada através de regulamentos em Manitoba, onde as licenças para fornecedores são separadas em 'licenças de acesso controlado' e 'licenças com restrição de idade'. O primeiro autoriza o licenciado a vender cannabis de trás de um balcão ou prateleiras fechadas para evitar que os produtos sejam vistos até depois da compra, enquanto o segundo autoriza o licenciado a vender cannabis proibindo a entrada de menores na loja.[22] Se o controle da exposição de produtos de cannabis for considerada excessivamente proibitiva, a regulação deve, pelo menos, agir como uma influência moderadora, garantindo que os mostruários sejam discretos e livres de mensagens promocionais, e os produtos sejam apresentados em embalagens ou recipientes simples padronizados (consulte o capítulo sobre Embalagem, seção 2F).

22 Manitoba (2018) The Liquor, Gaming and Cannabis Control Act (as amended), s101.4(3). https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/l153e.php

Horário de funcionamento

Há evidências consistentes provindas da experiência de regulação do álcool de que restringir dias e horários de venda é uma ferramenta eficaz para moderar certos danos relacionados ao álcool.[23] No entanto, a cannabis é diferente do álcool. Embora o acréscimo na disponibilidade provavelmente aumente as vendas do álcool, horários de funcionamento mais tardios estão especialmente ligados ao comportamento antissocial. Este é um problema menos marcante para a cannabis, por isso o objetivo de controlar o horário de funcionamento é diferente.

No entanto, as autoridades de licenciamento locais devem procurar controlar os horários de funcionamento dos pontos de venda de cannabis de acordo com os parâmetros estabelecidos pela regulação geral, de modo a garantir um nível adequado de disponibilidade (para mais informações, consulte a discussão Alcançando o equilíbrio certo na Seção 1). A interpretação disso pode variar de acordo com a região, como os diferentes critérios no Canadá demonstram. Em Ontário, as lojas podem abrir entre 9h e 23h.[24] Em Alberta, os horários de funcionamento são limitados às 10h-14h, mas podem ser restritos por municípios individuais.[25] Em Saskatchewan, de 8h às 3hrs – ou até 3:30h no dia de Ano Novo. As lojas em Saskatchewan também são obrigadas a abrir por um mínimo de seis horas por dia, seis dias por semana.[26] Uma disposição semelhante é aplicada em Terra Nova e Labrador, onde as licenças podem ser revogadas devido a um período de inatividade.[27]

23 World Health Organization Regional Office for Europe, Evidence for the effectiveness and cost-effectiveness of interventions to reduce alcohol-related harm, pp.68–69. www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0020/43319/E92823.pdf.

24 Government of Ontario (2018) Cannabis Licence Act, 2018, Ontario Regulation 468/18, s11. https://www.ontario.ca/laws/regulation/180468#BK10

25 Province of Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s121(2), Part 2, Schedule 3. http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf

26 Governo de Saskatchewan (2018) The Cannabis Control (Saskatchewan) Regulations, s3-6. https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan

27 Newfoundland and Labrador (2018) Bill 20: An Act Respecting the Control and Sale of Cannabis, s73(1). https://assembly.nl.ca/HouseBusiness/Bills/ga48session3/bill1820.htm

Venda de outras drogas

Os pontos de venda devem, pelo menos inicialmente, limitar-se à venda e ao consumo de produtos de cannabis. Tal restrição é comum na Holanda e nos EUA, onde a proibição da venda de todas as outras drogas, incluindo álcool e tabaco, é frequentemente uma condição não negociável para o licenciamento.

Embora muitas pessoas, particularmente na Europa, fumem cannabis misturada com tabaco, essa política contribuiria de alguma forma para delinear mais claramente os mercados das duas drogas. Uma maior separação desses mercados tem o potencial de promover novas normas sociais relacionadas ao fumo de cannabis, incentivando formas mais seguras de consumo que reduziriam os danos à saúde pública.

Responsabilidade pela supervisão da regulação

De acordo com as hierarquias existentes de controle regulatório para álcool e tabaco, os pontos de venda de cannabis devem ser supervisionados principalmente pelas autoridades de licenciamento, que são tipicamente um nível do governo local encarregado de gerenciar e fazer cumprir uma série de regulamentos determinados centralmente e por implicação operando dentro da infraestrutura do direito nacional e internacional mais amplo. Marcos semelhantes já estão bem estabelecidos em vários países.

No Reino Unido, por exemplo, cada autoridade de licenciamento deve rever as licenças de entretenimento de três em três anos e consultar o chefe de polícia, departamento de incêndios, representantes dos licenciados e representantes de empresas locais e residentes. Nos EUA, a política do álcool é gerenciada de forma geral pelos estados, que controlam a fabricação, distribuição e venda dentro de seus próprios perímetros, enquanto o governo federal regula a importação e o transporte interestadual. Da mesma forma, no Canadá, o governo federal é responsável por regular os

produtores de cannabis, mas os varejistas são licenciados e regulados por províncias e territórios.

Independentemente de quem detêm a responsabilidade pela supervisão regular, é vital que as sanções aplicáveis às infrações às licenças sejam claramente definidas e proporcionais. Na Colúmbia Britânica, o não cumprimento das condições de licenciamento – por exemplo, permitindo perturbação da ordem pública, servindo pessoas sob efeito ou permitindo a exposição de cannabis à vista de menores – está geralmente sujeito a multas entre US$ 7.000 e US$ 11.000 e uma suspensão da licença de 7 a 11 dias em primeira instância.[28] Em Terra Nova e Labrador, a venda em violação da Lei como primeiro delito resulta em uma multa de US$ 300 a US$ 10.000, prisão de até seis meses, ou ambos.[29] Na Ilha do Príncipe Eduardo, vendas não autorizadas feitas por um fornecedor levam a uma multa de US$ 500 a US$ 10.000 no caso de primeira infração, sem previsão de pena de prisão.[30] Em Saskatchewan, a violação de a uma disposição que não tenha penalidade especificada na Lei está sujeita a uma multa de US$ 25.000, prisão de até 6 meses, ou ambos.[31]

Fixar limiares de proporcionalidade exige considerações difíceis sobre se, ou onde, se deve estabelecer responsabilidades penais em certos cenários – o que deve ser evitado, a menos que seja absolutamente necessário. A história da proibição da cannabis envolveu punições desproporcionais e o fardo dessas penalizações caiu nos grupos marginalizados. Os motores estruturais de tais dinâmicas não desaparecerão simplesmente porque uma regulação foi implementada, mas a regulação oferece uma oportunidade rara e importante de reduzir drasticamente o âmbito através do qual a atividade relacionada com a cannabis é controlada pelo direito penal. No entanto, é vital que, nos casos em que o direito penal continua a

28 British Columbia (2018) Cannabis Control and Licensing Act: Cannabis Licensing Regulation, Schedule 2. http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/202_2018#Schedule2

29 Newfoundland and Labrador (2018) Bill 20: An Act Respecting the Control and Sale of Cannabis, s73(1). https://assembly.nl.ca/HouseBusiness/Bills/ga48session3/bill1820.htm

30 Prince Edward Island (2018) Cannabis Control Act, s32. https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/legislation/c-01-2-cannabis_control_act.pdf

31 Government of Saskatchewan (2018) The Cannabis Control (Saskatchewan) Act, s5-2. https://www.saskatchewan.ca/government/cannabis-in-saskatchewan

ser aplicável, não seja imposto de forma arbitrária, discriminatória ou desnecessária. Em particular, existe o risco de serem aplicadas leis de “condenação severa” por motivos políticos, criando disparidades com sanções equivalentes para o álcool e o tabaco. Isso deve ser evitado, e tais movimentos já foram criticados, como no caso da legalização no Canadá.

j Publicidade

Desafios

- Prevenir a promoção comercial da cannabis e do seu uso.
- Negociar e contornar os obstáculos políticos e jurídicos à implementação de restrições adequadas à publicidade, incluindo ao lobby da indústria.

Análise

- A experiência anterior com o álcool e o tabaco demonstra a capacidade da publicidade influenciar os níveis e padrões de consumo de drogas.
- Tentativas de restringir atividades publicitárias provavelmente enfrentarão resistência dos atores comerciais.
- Caso a estrutura regulatória abrangente permita que um grupo seleto de empresas privadas domine o mercado, tais entidades gozarão de um maior poder de lobby para resistir a novas restrições à publicidade.
- As evidências das experiências da regulação do tabaco sugerem que proibições parciais, limitando apenas certas formas de comercialização e publicidade, em vez de proibições que abranjam todas as atividades publicitárias, provavelmente não serão eficazes na redução de potenciais danos associados ao uso de cannabis.
- Quando sujeitas a proibições publicitárias parciais, as empresas de tabaco muitas vezes mantêm seu nível de gastos promocionais simplesmente desviando mais dinheiro para as atividades de marketing (muitas vezes mais sutis) que ainda são permitidas. Portanto, é de se esperar que as proibições parciais conduzam a comportamentos semelhantes por parte de empresas privadas envolvidas no comércio de cannabis. Em certa medida, isso já acontece.

Recomendações

- A proibição de todas as formas de publicidade, promoção e patrocínio relacionados ao uso de cannabis deve ser o ponto de partida para qualquer sistema regulatório.
- Artigo 13° da Convenção-Quadro da Organização Mundial de Saúde para o Controle do Tabaco propõem um plano abrangente sobre como eliminar ou limitar a publicidade sobre o tabaco que poderia ser facilmente ser aplicada à cannabis.

A publicidade, a promoção e o patrocínio são a base usada pela maioria das indústrias para manter e aumentar suas bases de clientes. Historicamente, as indústrias do álcool e do tabaco não têm sido diferentes, utilizando uma variedade de técnicas publicitárias para maximizar o consumo dos seus produtos e, consequentemente, os seus lucros. Embora as últimas décadas tenham testemunhado vários graus de sucesso na contenção do uso de tais técnicas por essas duas indústrias de drogas legais (marcadamente mais progressos sendo feitos com o tabaco do que com o álcool), esses sucessos foram duramente conquistados, com a indústria lutando contra eles a cada instante.

Os governos que procuram restringir adequadamente a publicidade sobre a cannabis poderão enfrentar desafios semelhantes por parte das grandes empresas. Porém, diversamente do álcool e do tabaco, as jurisdições que iniciam a regulação têm uma espécie de 'folha em branco': caso a cannabis não terapêutica for regulamentada de forma abrangente desde o início, o conflito contínuo no setor se torna menos provável e os reguladores não terão que brigar tanto para regular uma indústria poderosa e bem desenvolvida que busca promover agressivamente seus produtos. Esta "nova oportunidade" já foi ligeiramente afetada pela presença estabelecida de mercados de cannabis terapêutica em algumas regiões, bem como pelo desenvolvimento mais recente de produtores que operam transnacionalmente. As práticas existentes entre os atores de cannabis terapêutica e a dinâmica corporativa transnacional estabelecida tornam mais complexa a implementação de novos padrões para um mercado não terapêutico. No entanto, esta é uma nova área de

regulação em que legisladores nacionais e agências multilaterais têm a oportunidade de impor novas normas rigorosas desde o início estabelecendo regras claras, incluindo controles rígidos sobre a atividade publicitária.

Algumas lições sobre os riscos potenciais nesta área podem ser aprendidas observando-se os exemplos da publicidade irresponsável e inadequadamente regulamentada de produtos de cannabis terapêutica e não terapêutica observados em alguns estados dos EUA. A captura corporativa, baseada particularmente em experiências recentes no Canadá pós-legalização, é discutida em mais detalhes na Seção 3.

A atividade publicitária tem sido uma das principais batalhas travadas entre governos e empresas de álcool e tabaco, e talvez mais claramente destaque a tensão entre o objetivo de reduzir os danos à saúde e sociais associados ao uso de drogas e os objetivos de garantir o lucro abusivo dos interesses privados que operam nos mercados comerciais. Os formuladores de políticas que analisam como controlar os esforços publicitários sobre a cannabis devem estar cientes desses objetivos conflitantes e reconhecer a importância das restrições publicitárias para a eficácia geral de qualquer sistema de regulação legal da cannabis.

As lições devem ser aprendidas rapidamente, uma vez que o entrincheiramento da dinâmica corporativa que segue o estabelecimento dos primeiros mercados de cannabis não terapêutica já está acontecendo. Até agora, no entanto, pesquisas do Canadá e dos EUA sugerem que a identificação com as marcas permanece baixa, em parte porque as estratégias de branding corporativo ainda estão interpretando o que é permitido e eficaz dentro dos novos marcos regulatórios.[1] É necessária uma vigilância cautelosa em relação ao cenário de mídia social em rápida evolução, que oferece oportunidades novas e únicas para as empresas de cannabis promoverem

1 Rup, J., Goodman, S. and Hammond, D. (2020) Cannabis advertising, promotion and branding: Differences in consumer T exposure between 'legal' and 'illegal' markets in Canada and the US, Preventive Medicine 133. http://cannabisproject.ca/wp-content/uploads/2017/09/Rup-Goodman-Hammond-2020-Cannabis-advertising-promotion-and-branding-Differences-in-consumerexposure-between'legal'and'illegal'markets-in-Canada-and-the-US.pdf

identidades de marca de maneiras que possam, pelo menos a curto prazo, enquanto os reguladores ainda não se atualizaram, contornar os esforços mais amplos para controlar esse tipo de publicidade.[2] Os reguladores devem, portanto, aproveitar ao máximo a "oportunidade nova" que o estabelecimento da regulação oferece para traçar regras claras que evitem que ocorra novamente o que ocorreu com o tabaco e álcool – também incluindo controles genéricos de marketing para plataformas que possam limitar ou acabar com a potencial exploração de brechas abertas pelo marketing de mídia social.

Lições da regulação da publicidade do tabaco

A Organização Mundial da Saúde (OMS) afirmou que a eliminação de todas as formas de publicidade, promoção e patrocínio do tabaco (PPPT) é essencial para o controle significativo do uso de tabaco. O Artigo 13º da Convenção-Quadro da OMS sobre o Controle do Tabaco (CQCT), que exige que todos os estados membros estabeleçam uma proibição abrangente da PPPT, é uma das duas disposições do tratado a exigir que todas as Partes estabeleçam um calendário abrangente para a sua implementação (cinco anos após a entrada em vigor).[3]

Durante grande parte do século XX, a PPPT foi sujeita a regulações mínimas. A indústria do tabaco podia usar todas as formas de mídia para fazer publicidade, e desenvolveu técnicas cada vez mais sofisticadas de promoção dos seus produtos. O marketing direto e indireto, por meio do patrocínio de eventos esportivos e musicais ea inclusão de produtos em filmes e programas de televisão ajudaram a associar o uso da droga a estilos de vida desejáveis e serviram para melhorar a imagem pública das empresas que a fabricavam. Como começaram

2 EurekAlert! (2019) Pesquisa: Most teenagers in legalized states see marijuana marketing on social media. https://www.eurekalert.org/pub_releases/2019-11/uoma-smt112119.php; Brody, L. (2020) 5 Cannabis Brands That Are Crushing It On Instagram, Green Entrepreneur 23rd April. https://www.greenentrepreneur.com/article/349545; Gunelius, S. (2020) Instagram Marketing for Cannabis Businesses and Cannabis-Related Businesses, Cannabiz Media 22nd May. https://cannabiz.media/instagram-marketing-for-cannabis-license-holders/; Bourque, A. (2019) Under The Influence Of Instagram: Cannabis In The Age Of Social Media, Forbes 6th May https://www.forbes.com/sites/andrebourque/2019/05/06/under-the-influence-of-instagram-cannabis-in-the-age-of-social-media/.

3 World Health Organization (2003) Framework Convention on Tobacco Control. http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf.

a surgir preocupações com a saúde relacionadas ao uso do tabaco, a indústria, em seguida, empregou o marketing para vender uma nova variedade de cigarros ditos mais 'suaves' ou 'leves' para dar a falsa impressão de que eram mais seguros.

A liberdade considerável concedida às empresas de tabaco para promoverem os seus produtos está fortemente ligada ao aumento do tabagismo que continuou na maioria das nações ocidentais até meados da década de 1960. Há, por exemplo, evidências conclusivas de que a PPPT é eficaz no aliciamento de novos fumantes,[4] um fato que foi reconhecido pelo Surgeon General dos EUA, que afirmou categoricamente que "há uma relação causal entre a publicidade e os esforços promocionais das empresas de tabaco e a iniciação e progressão do uso do tabaco entre os jovens".[5]

Mesmo após a imposição de maiores restrições a PPPT, acredita-se que estejam entre os principais impulsionadores do uso do tabaco e dos danos relacionados.

Claramente, os riscos relativos da cannabis em comparação com o tabaco significam que os custos sanitários, sociais e financeiros da PPPT são muito maiores do que aqueles que podem resultar da publicidade, promoção e patrocínio da cannabis (PPPC), mas essas estimativas destacam como, mesmo quando a publicidade sobre uma droga legal para uso não terapêutico está sujeita a restrições, ela ainda pode produzir danos graves e evitáveis. Assim, a OMS afirma que, embora os controles abrangentes sobre todas as formas de PPPT possam reduzir a prevalência do tabagismo (e, por implicação, os danos relacionados ao tabagismo), restrições parciais "têm pouco ou nenhum efeito".[6]

4 Lovato C. et al. (2011) Impact of tobacco advertising and promotion on increasing adolescent smoking behavior, The CochraneCollaboration. http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD003439.pub2/abstract.

5 National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion (US) Office on Smoking and Health. (2012), Preventing Tobacco Use Among Youth and Young Adults: A Report of the Surgeon General. www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK99239/.

6 World Health Organization (2013) WHO report on the global tobacco epidemic, 2013: Enforcing bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship, p27. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85380/1/9789241505871_eng.pdf.

Tomada em conjunto, a experiência da regulação da PPPT indica que a publicidade irrestrita da cannabis é susceptível de ser acompanhada por uma expansão do consumo e dos danos associados. Além disso, embora as restrições legais em alguns países possam significar que as proibições publicitárias parciais são a única resposta regulatória viável, é improvável que reduzam adequadamente os danos à saúde e segurança pública, sejam grandes ou pequenos, que o uso da cannabis representa. Nos casos em que os marcos jurídicos existentes permitam, uma proibição global das formas de PPPC representa a melhor forma de controle.

Lições da regulação da publicidade do álcool

Embora um sucesso considerável tenha sido alcançado na limitação da publicidade da indústria do tabaco, com muitos países impondo proibições sobre mostruários em lojas, anúncios na televisão, patrocínio de eventos e a introdução de embalagens simples, a indústria do álcool foi deixada relativamente livre para promover os seus produtos em todos os meios de comunicação. O resultado é que a exposição ao marketing de drogas de alto risco é, em muitos lugares, simplesmente um fator da vida cotidiana. Um nível tão elevado de exposição, e as suas implicações concomitantes para a saúde pública, deve servir de aviso aos formuladores de políticas que cogitam permitir que a cannabis seja promovida de forma laissez-faire.

- Na Inglaterra, os fãs do futebol assistem cerca de duas referências a marcas de bebidas alcoólicas a cada minuto, quando assistem a um jogo na televisão, para além da publicidade formal durante os intervalos comerciais.[7]
- As campanhas publicitárias sobre o álcool são cada vez mais conduzidas nas redes sociais, como o Facebook e o Twitter, bem como aquelas mais usados por jovens como o Instagram e TikTok.

7 Graham, A. and Adams, J. (2013) Alcohol Marketing in Televised English Professional Football: A Frequency Analysis, Alcohol and Alcoholism. http://alcalc.oxfordjournals.org/content/early/2013/09/10/alcalc.agt140.full.

O marketing de mídia social consegue mais facilmente atravessar fronteiras internacionais e geralmente é menos regulado.[8]

- Um estudo estima que os jovens de 10-15 anos de idade no Reino Unido assistem 10% mais publicidade de álcool na TV do que os pais. E quando se trata do setor específico de 'alcopops' (bebidas alcoólicas açucaradas comercializadas para atrair crianças e jovens), eles assistem 50% mais.[9]

Artigo 13.º da Convenção-Quadro para Controle do tabaco — um modelo para a cannabis

O artigo 13 da CQCT poderia ser adaptado para a cannabis com relativa facilidade. Caso as recomendações nela contidas forem seguidas a risco, uma proibição global da PPPC abrangeria toda a promoção e patrocínio publicitário direto e indireto.

Barreiras legais ou políticas aos controles de publicidade

Artigo 13º da CQCT reconhece que, em alguns casos, uma proibição abrangente violaria a constituição de um país ou jurisdição. Nesses casos, ela ainda exige restrições à PPPT que sejam tão abrangentes quanto possível dentro dos limites constitucionais.

Mais uma vez, tal concessão poderia igualmente ser feita para restrições à PPPC e provavelmente seria necessária, dado que em alguns países foram estabelecidos precedentes no que diz respeito à publicidade do tabaco e do álcool. O Supremo Tribunal dos Estados Unidos, por exemplo, decidiu que as empresas de tabaco têm o direito de, pelo menos, alguma forma de publicidade sobre seus produtos de acordo com o Artigo Primeiro da Constituição.[10]

8 Ver, por exemplo, Room, R. and O'Brien, P. (2020), Alcohol marketing and social media: A challenge for public health control, Drug and AlcoholReview. https://doi.org/10.1111/dar.13160

9 Ver nota de rodapé acima

10 Para obter mais informações, consulte: Gostin, L. O. (2002) Corporate Speech and the Constitution: The Deregulation of Tobacco Advertising, American Journal of Public Health 92.3, pp. 352-355.

No entanto, embora a chamada 'liberdade de expressão comercial' das empresas tabaqueiras tenha sido considerada digna de proteção jurídica nos EUA, a PPPT está cada vez mais sujeita a restrições. Entre outras coisas, a Lei de Prevenção e Controle do Tabagismo Familiar, aprovada em 2009, proíbe o patrocínio de eventos por empresas de tabaco, bem como itens promocionais de marca que não o tabaco em si.[11]

Assim, em países ou jurisdições onde as leis de liberdade de expressão comercial provavelmente entrarão em conflito com a futura regulação dos PPPC, ainda há margem potencialmente significativa para restrições à publicidade sobre cannabis, mesmo que as evidências sugiram que estas serão de eficácia mais limitada em comparação com as proibições abrangentes. A longo prazo, esta eficácia mais limitada deve ser salientada por aqueles que defendem uma abordagem da regulação em matéria de saúde pública, a fim de reduzir o âmbito de aplicação da legislação comercial em matéria de liberdade de expressão em um contexto de publicidade sobre drogas não terapêuticas.

Além dos constrangimentos legais, pode haver oposição política a uma regulação eficaz da PPPC. Ao tocar em questões de liberdade de expressão, essa regulação será inevitavelmente combatida por alguns setores, incluindo as empresas de cannabis existentes que procuram entrar em novos mercados. No entanto, é improvável que esse ponto de vista tenha muita popularidade para o público em geral. A natureza particular dos riscos das drogas em relação à maioria das outras commodities e a necessidade de proteger grupos vulneráveis da exposição a esses riscos seriam, para a maioria das pessoas, consideradas justificativas suficientes para restringir as liberdades publicitárias. Com efeito, as fortes restrições à PPPC podem ser consideradas politicamente necessárias para garantir que as medidas regulares sejam recebidas pelo público em geral.

11 US Food and Drug Administration (2013) Overview of the Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act: Consumer fact Sheet.
https://www.fda.gov/tobacco-products/rules-regulations-and-guidance/family-smoking-prevention-and-tobacco-control-act-overview.

Regulação atual de publicidade, promoção e patrocínio de cannabis (PPPC) em todo o mundo

Uruguai

No Uruguai, todas as formas de publicidade, publicidade indireta, promoção ou patrocínio de produtos de cannabis são proibidas.

EUA

Como em outras áreas da política de cannabis, houve um certo grau de "transferência de políticas" entre os estados dos EUA, com a proteção dos jovens sendo um claro fator motivador na regulação da PPPC. A maioria dos estados introduziu regulações semelhantes para evitar que o marketing de cannabis fosse direcionado a crianças. Isso inclui impor obrigações negativas (aquelas que simplesmente exigem que uma empresa se abstenha de uma determinada ação), como proibir publicidade dentro de uma certa distância de áreas onde as crianças provavelmente estarão presentes (como escolas e parques infantis); e proibir o uso de personagens que tenham chances de atrair crianças ou publicidade concebida para ser especialmente atraente para as crianças.[12] Restrições semelhantes são comuns em relação à representação de personagens suscetíveis de atrair crianças nas embalagens,[13] embora geralmente os estados dos EUA operem sob regras menos restritivas em relação às marcas do que aquelas estabelecidas no Canadá.

No entanto, os estados americanos também procuraram impor obrigações positivas às empresas — ou seja, requisitos para que sejam tomadas medidas que garantam que sua publicidade seja adequada. Um exemplo disso é que a publicidade só deve ser exibida após um licenciado "ter obtido dados confiáveis e atualizados sobre a composição do público", demonstrando que uma alta porcentagem do público que visualiza a publicidade ou o marketing "deve razoavelmente ter 21 anos de idade ou mais". Esse percentual é fixado em 71,6% na Califórnia, por exemplo, e 85% em Massachusetts.[14] Tais obrigações positivas ajudam a garantir que as empresas meçam ativamente o impacto da sua publicidade. No entanto, também

12 Veja, por exemplo, Washington, onde isso é definido em 305 mt: Washington State Liquor and Cannabis Board (Undated) Frequently Asked Questions About Marijuana Advertising.
https://lcb.wa.gov/mj2015/faq_i502_advertising; see also Maine, where this is set at 500 feet: State of Maine, Office of Marijuana Policy: Department of Administrative and Financial Services, Adult Use Marijuana Program Rule 18-691 C.M.R., Chapter 1. s5.2 (c)(4) — Prohibitions, p54.
https://www.maine.gov/dafs/omp/adult-use/rules-statutes/18-691-C.M.R.-ch.-1

13 Ver, por exemplo, Alcohol and Marijuana Control Office (Updated 2019) 3 AAC 306 Regulations for the Marijuana Control board, 565 Packaging of marijuana products.
https://www.commerce.alaska.gov/web/Portals/9/pub/MCB/StatutesAndRegulations/3%20AAC%20306%201.22.23.pdf

14 Ver, por exemplo, Califórnia, onde isso é definido em 71,6%: Bureau of Cannabis Control California (2019) California Code of Regulations Title 16. § 5040, Advertising Placement.
https://bcc.ca.gov/law_regs/cannabis_order_of_adoption.pdf.;
Ver também Massachusetts, onde isso é definido em 85%: Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (2019) 935 CMR 500.000 Adult Use of Marijuana, 500.105(4)(b)(2).
https://www.mass.gov/doc/935-cmr-500-adult-use-of-marijuana/download

salientam que nenhuma publicidade pode ser completamente escondida das crianças — a menos que seja totalmente proibida, o que não é o caso nos Estados Unidos — deixando oportunidades para que tais lacunas sejam exploradas.

No Colorado, enquanto a publicidade é permitida em jornais e revistas orientados para adultos (o que essencialmente significa que todos os jornais e a maioria das revistas), campanhas de mercado em massa que têm uma "alta probabilidade de alcançar menores" são proibidas. Isso se estende à publicidade on-line: anúncios "pop-up" são proibidos, mas "banners" são permitidos em sites voltados para adultos.

Em Washington, anúncios em veículos de transporte público ou abrigos, ou em qualquer propriedade pública ou de gestão pública, também são proibidos. Historicamente, as atividades de marketing que promovem produtos de cannabis terapêutica nos EUA muitas vezes não estão sujeitas a regulação, e são comuns na televisão, rádio e publicidade impressa em muitos estados. Isso pode oferecer outra oportunidade para a promoção indireta da cannabis não terapêutica contornar as restrições.

Canadá

Os PPPC são fortemente restritos em nível federal no Canadá. De acordo com a Lei da Cannabis, é proibido promover a cannabis apelando aos jovens, através de patrocínios ou associando o uso de cannabis a "glamour, recreação, excitação, vitalidade, risco ou ousadia".[15] A legislação tenta claramente impedir que a cannabis seja publicizada da mesma forma que o tabaco, o álcool ou mesmo as bebidas energéticas foram anteriormente.

O patrocínio de pessoas, entidades ou eventos — para evitar certas associações positivas, como com a equipe esportiva favorita de alguém — também é expressamente proibido.[16] Os Regulamentos Federais de Cannabis proíbem ainda que os produtos de cannabis criem a impressão de terem "benefícios cosméticos ou para a saúde" (exceto para produtos terapêuticos licenciados e relevantes) e proíbem promoção que implique que um produto de cannabis comestível pode atender às demandas alimentares.[17] Eles também proíbem especificamente promoções que possam razoavelmente vincular um produto de cannabis a uma bebida alcoólica, ou produtos de vaporização de tabaco.[18] Isso também válido para promoções na embalagem e na rotulagem.[19]

As marcas dos produtos foram concebidas para maximizar a quota de mercado através da criação de uma identidade distinta, mas também podem tornar o

15 Government of Canada (2018) Cannabis Act (S.C. 2018, c. 16), s17(1). https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-24.5/

16 Canadian Cannabis Act, s17(20), (21). https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-144/

17 Canadian Cannabis Regulations, s104.12, 104.14.

18 Canadian Cannabis Regulations, s104.15, 104.16.

19 Canadian Cannabis Regulations, s132.28, 132.3, 132.31, 132.31.

produto em si (neste caso, a cannabis) mais atraente. A Lei da Cannabis não exclui especificamente elementos da marca, desde que esses elementos não estejam associados a crianças (ou em locais onde possam atrair crianças) e não busquem associar a marca a uma vida de glamour, recreação ou aventura — veja acima.[20]

Embora a promoção do consumo esteja certamente em desacordo com os objetivos federais regulatórios, a promoção do consumo responsável não está. A proibição da promoção, portanto, não se aplica expressamente à "promoção informativa" destinada a um determinado adulto — ou seja, a publicidade de informações sobre os riscos ou impactos do uso de cannabis.[21] Do mesmo modo, a Lei da Cannabis afirma que não se aplica à promoção "no ponto de venda se a publicidade indicar apenas a sua disponibilidade, o seu preço ou a sua disponibilidade e preço".[22] Essa qualificação é necessária, pois, caso contrário, quase tudo que é feito por vendedores em lojas de varejo pode ser classificado como "promoção".

Restrições adicionais podem ser aplicadas pelos governos municipais e estaduais para sincronizar ainda mais seus próprios objetivos regulatórios. Na Colúmbia Britânica, há uma proibição de publicizar, anunciar ou promover cannabis para menores, a menos que tenham sido tomadas medidas razoáveis para verificar previamente que o indivíduo não era menor de idade.[23] A legislação da Colúmbia Britânica prevê igualmente uma 'licença de publicidade', que autoriza o licenciado a 'promover a cannabis para fins de venda'.[24] Isso está sujeito a controles provinciais, como a proibição de fornecer amostras de cannabis, oferecer benefícios às lojas licenciadas para varejo em troca da compra ou promoção de produtos e o oferecimento de produtos com desconto em troca de benefícios publicitários. Um licenciado pode, no entanto, realizar pesquisas de mercado e convidar licenciados de lojas de varejo para eventos promocionais e pagar por suas despesas de viagem, refeições, acomodação e entretenimento até US$ 1.500 por ano por licenciado varejista, a fim de promover produtos.[25]

Por um lado, isso representa uma tentativa pragmática de restringir atividades publicitárias inevitáveis. Por outro lado, levanta questões dado o nível de captura corporativa que já está acontecendo no mercado legal. Em contraste, em Alberta, varejistas licenciados são expressamente proibidos de receber presentes de fornecedores ou representantes de cannabis, nem podem "alugar ou emprestar qualquer

20 Canadian Cannabis Act, s17(6)

21 Canadian Cannabis Act, s17(2),(5).

22 Canadian Cannabis Act, s17(2),(5).

23 British Columbia (2018) Cannabis Control and Licensing Act, s71. http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/18029#section61

24 British Columbia (2018) Cannabis Control and Licensing Act: Cannabis Licensing Regulation, Schedule 2. http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/202_2018#Schedule2

25 Province of British Columbia (2019) Marketing: Terms and Conditions. https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/employment-business-and-economic-development/business-management/liquor-regulation-licensing/guides-and-manuals/marketing-handbook.pdf

mobília, equipamento de armazenamento, utensílios, decorações, placas, inventário ou outros equipamentos" dos fornecedores.[26]

Holanda

Os coffee shops holandeses não têm permissão para fazer publicidade; a única forma de promoção que ocorre é o uso de imagens rastafari, imagens de folhas de palmeiras, usando nomes comerciais como "Grasshopper" e as palavras "coffee shop" para identificar os cafés. Proibir a publicidade funciona, portanto, mais como uma influência moderadora, em vez de impedir os coffee shops de se identificarem ou fazer qualquer tipo de promoção.

Espanha

Embora os clubes sociais de cannabis espanhóis sejam, na sua maioria, geridos sem fins lucrativos, houve tentativa de alguns para comercializar as operações. No geral, no entanto, não ocorre PPPC, pois aqueles que administram os clubes, bem como os próprios membros, não têm incentivo financeiro para aumentar o consumo de cannabis por meio da publicidade.

26 Province of Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s119. http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf

k Instituições reguladoras dos mercados da cannabis

A criação de um mercado regulado para a cannabis determinará a tomada de diversas decisões políticas e o estabelecimento de novas estruturas jurídicas, políticas e institucionais. É importante definir o nível de governança na qual as escolhas devem ser feitas e a legislação será imposta, e determinar quais instituições existentes ou novas serão responsáveis pela tomada de decisões, e a implementação e aplicação dos vários aspectos da regulação.

Em princípio, esses desafios não diferem significativamente de temas semelhantes em outras áreas da política social e do direito relacionadas às drogas atualmente legais, terapêuticas ou não, sendo a infraestrutura regulatória em torno do álcool e do tabaco a mais obviamente relevante. Baseado nisso, a proposta abaixo sugere como a nova legislação e a tomada de decisões sobre cannabis podem ser integradas e gerenciadas por diferentes órgãos políticos, internacionais/multilaterais (agências globais e regionais), domésticos (federais e descentralizados) e vários níveis de governo local (estado, condado, município etc.). Essas sugestões são inevitavelmente generalizações; os contornos precisos das estruturas de tomada de decisão serão moldados pelas realidades políticas das jurisdições nacionais.

Uma vez que as instituições multilaterais não demonstraram qualquer inclinação para liderar as reformas das políticas de droga em torno da regulação da cannabis não terapêutica, estas foram impulsionadas quase exclusivamente pela inovação em âmbito nacional ou subnacional. Este processo inevitavelmente criou tensões entre os diferentes níveis hierárquicos governamentais. As leis de cannabis do Uruguai e do Canadá não estão em conformidade com artigos específicos das convenções da ONU sobre drogas; a regulação de cannabis no plano estadual dos EUA conflita com a lei federal; e uma série de iniciativas locais para regular a cannabis, incluindo em Copenhague, mais de 60 municípios na Holanda e várias regiões

e comunidades autônomas na Espanha, desafiam[1] os marcos legais nacionais. Essas tensões são, no entanto, uma manifestação inevitável de um processo de liderança ascendente, em vez de um problema estrutural de longo prazo. Desafios deste tipo conduzirão inevitavelmente a reformas em âmbito nacional, federal e das Nações Unidas, como aconteceu anteriormente com outras reformas das políticas de droga: nomeadamente o surgimento da redução dos danos como paradigma político dominante e, mais recentemente, a descriminalização das pessoas que consomem drogas. Neste ponto, as tensões diminuirão, mesmo que, em certa medida, continuem presentes.

Internacional

Existe um papel claro e importante para as várias agências e estruturas legais da ONU. As principais funções da ONU seriam:

- Supervisionar questões relacionadas ao comércio internacional (discutidas na Seção 2A), particularmente as relacionadas ao fornecimento e trânsito de medicamentos à base de cannabis. As questões decorrentes do comércio internacional e relacionadas às fronteiras caberiam também, naturalmente, às agências regionais relevantes, como a União Europeia ou os acordos comerciais regionais ou bilaterais emergentes sobre a cannabis.

- Supervisionar os direitos humanos relevantes, leis trabalhistas, questões de desenvolvimento e segurança. As agências da ONU já desempenham um papel importante nessas áreas em geral, mas historicamente não houve engajamento suficiente por meio de uma lente na política de drogas, devido a restrições criadas pelo sistema de controle de drogas abertamente proibicionista da ONU. Esse foco proibicionista levou a uma falta de coerência entre o regime de controle de drogas da ONU e os objetivos mais amplos de saúde, direitos humanos e desenvolvimento e instituições da ONU. O papel das Nações Unidas se transformaria, inevitavelmente, de um

1 Marks, A. (2020) The Legal Landscape for Cannabis Social Clubs in Spain, TransnationalInstitute. https://www.tni.org/es/node/17274

sistema global de controle proibicionista para outro mais semelhante ao seu papel diante do álcool e do tabaco, com as agências das Nações Unidas fornecendo a base, as regras básicas e os parâmetros jurídicos internacionais dentro dos quais cada Estado, ou grupo de Estados, pode ou deve operar. Este papel incluiria supervisão e orientação sobre os direitos soberanos dos Estados, bem como responsabilidades para com os países vizinhos e a comunidade internacional em geral.

- Atuar como um polo de pesquisa sobre questões de saúde relacionadas à cannabis e melhores práticas nas políticas e leis sobre cannabis. Este papel consultivo e de pesquisa refletiriam a função da Organização Mundial de Saúde (OMS) quanto à política do tabaco e do álcool[2] e funcionariam em parceria com organismos de pesquisa regionais e nacionais equivalentes, como o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT). Numa fase posterior, esta análise e as orientações sobre as melhores práticas poderão ser formalizadas num acordo internacional semelhante ao da Convenção-Marco para o Controle do Tabaco.[3]

Além das reformas burocráticas e legais necessárias, a mudança de foco da aplicação punitiva para uma gestão pragmática da saúde pública indica claramente que a responsabilidade principal pelas questões relacionadas à cannabis deve sair do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime e ir para a Organização Mundial da Saúde (OMS) e se alinhar com o papel atual desta organização para o álcool e o tabaco.

É provável que no âmbito da ONU as reformas da cannabis exijam uma maior consideração sobre os direitos humanos relacionados à política de drogas dentro dos principais tratados, e um envolvimento mais amplo das agências relevantes da ONU no monitoramento dos impactos das políticas de drogas dos Estados-Membros no cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

2 Para mais informações sobre o trabalho da OMS no setor do tabaco, consultar: www.who.int/topics/tobacco/en/.

3 World Health Organization (2003) Framework Convention on Tobacco Control. http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf.

Tais desenvolvimentos provavelmente terão implicações globais relacionadas ao fim da criminalização da posse de cannabis para uso pessoal e, potencialmente, do cultivo para uso pessoal. É importante deixar claro, no entanto, que as reformas do direito internacional que exijam o fim da criminalização da posse ou uso da cannabis (ou do cultivo para uso pessoal), e que introduzam flexibilidade para os Estados explorarem modelos regulatórios não contemplariam penalidades não criminais, nem a regulação legal da disponibilidade. Em vez disso, o direito internacional proporcionaria uma infraestrutura jurídica abrangente dentro da qual os governos nacionais operariam, tomando suas próprias decisões sobre se e como regular a cannabis.

É evidente que uma reforma abrangente demandaria a revisão do marco do tratado de controle de drogas da ONU, ou um curso de ação geopoliticamente viável pelo qual os estados individuais, ou grupos de estados com ideias semelhantes, pudessem ir além das obrigações estipuladas no tratado. Para mais discussões sobre isso, consulte a Seção 3G sobre cannabis e as convenções de drogas da ONU.

Governo nacional

Em contraste com a atual infraestrutura proibicionista, a reforma do marco global do direito internacional não imporia nem impediria opções específicas relacionadas ao acesso e o fornecimento legais ou aos mercados internos de droga. É possível que medidas semelhantes à reforma tenham que ser tomadas em âmbito nacional em alguns países para garantir que os níveis de governo mais locais (por exemplo, estados e municípios) não tenham, por sua vez, suas próprias opções regulatórias impedidas ou prejudicadas pelas leis penais nacionais. Por exemplo, as opções regulatórias disponíveis para os estados dos EUA que legalizaram a cannabis foram limitadas porque ela permanece ilegal em nível federal— algo que a Lei MORE proposta em 2020-21 busca mudar. Como resultado, os funcionários públicos não podem estar diretamente envolvidos com a produção ou fornecimento de cannabis pois poderiam sofrer processos criminais federais. O acesso aos serviços bancários também foi

fortemente limitado e o consumo de cannabis continua a ser proibido em habitações publicamente financiadas.

Os governos nacionais devem ter a autonomia para determinar suas próprias políticas de drogas dentro de parâmetros amplos estabelecidos pela lei internacional de comércio e de direitos humanos. Num cenário jurídico reformado, a responsabilidade pela política da cannabis deve caber principalmente a departamentos de saúde e não a departamentos de justiça. Embora o governo mantenha responsabilidades essenciais de supervisão e aplicação da regulação, é princípio fundamental compreender que o uso de drogas (na medida em que representa risco) é principalmente uma questão de saúde pública e como tal deve ser tratado. Muitos marcos regulatórios existentes têm procurado agregar responsabilidades às agências já existentes para supervisão da política de álcool. Nos EUA, isso levou à expansão das agências existentes (em nome e função), incluindo o Departamento de Comércio, Desenvolvimento Comunitário e Economia e o Escritório de Controle de Álcool e Maconha do Alasca, e o Conselho de Bebidas e Cannabis do Estado de Washington.

No entanto, devido à sua complexidade (e como é o caso do álcool), a política de drogas será sempre profundamente interdepartamental. Os departamentos de política doméstica continuarão a ter um papel fundamental na aplicação de novas regulações; as tesourarias regularão questões tributárias; os departamentos de educação terão um papel na prevenção e redução de danos, e assim por diante. Essa natureza multifacetada da política de cannabis é destacada pela designação de funções regulatórias dentro dos departamentos estaduais da Califórnia, que têm três agências diferentes supervisionando o licenciamento da cannabis: as licenças de fabricação de produtos de cannabis são supervisionadas por uma filial dentro do Departamento de Saúde Pública; as licenças de cultivo são supervisionadas por uma filial do Departamento de Alimentação e Agricultura; e todas as outras licenças (incluindo de varejo e distribuição) são supervisionadas por uma filial do Departamento de Assuntos do Consumidor.[4] Por esta razão, um organismo distinto

4 Consulte: California Cannabis Portal (Undated) Licensing. https://cannabis.ca.gov/apply-for-a-license/.

e coordenador com um mandato multifacetado será essencial para assegurar a coerência das abordagens em todos os domínios políticos.

Modelos para isso já existem. Isso pode ser implementado através da expansão das agências existentes, como discutido acima em relação ao Alasca e Washington, assim como em muitas províncias canadenses. No entanto, isso também pode envolver a criação de uma nova agência dedicada através de legislação; no Uruguai, criou-se o Instituto para a Regulação e Controle da Cannabis, enquanto em Massachusetts se originou a Comissão de Controle da Cannabis. Essa opção é preferível, pois a organização pode ser projetada para pensar especificamente a legislação da cannabis, e garantir novos dados para assegurar uma ampla gama de conhecimentos relevantes. No México, os ativistas criticaram a iniciativa do Congresso de remover a obrigação de criar um órgão dedicado à cannabis para regular o mercado, atribuindo, em vez disso, responsabilidade à Comissão Nacional contra as Dependências, que não possui a experiência regulatória e "recursos humanos, financeiros ou legais" para ser um regulador eficaz.[5]

Prefeituras e governos municipais

A implementação e aplicação da regulação do comércio de rua recai invariavelmente sobre as autoridades locais. O licenciamento geralmente permite que as autoridades locais determinem o número, a densidade e as práticas operacionais dos estabelecimentos em sua área e adaptem essas decisões às necessidades locais. É importante que as decisões sobre estas questões sejam tomadas ao nível político mais local.

É possível que algumas comunidades não queiram a venda legal de cannabis nas suas áreas, mesmo que a oferta seja legalizada em nível nacional. Esta "opção local" tem sido aplicada historicamente

5 Transform Drug Policy Foundation (2021) Cannabis Legalisation in Mexico: An Explainer, 23rd March. https://transformdrugs.org/blog/cannabis-legalisation-in-mexicoan-explainer

em condados "secos" (sem álcool) nos EUA e na Austrália e, mais recentemente, em estabelecimentos de cannabis nos condados e municípios dos EUA e em "coffee shops" de cannabis em diferentes municípios holandeses. Nos EUA, todos os estados que regularam legalmente a cannabis recreativa permitem às autoridades locais flexibilidade nas leis de zoneamento ou a opção de proibir totalmente o varejo. Isso, no entanto, levou a problemas em estados como a Califórnia, onde a implementação generalizada da "opção local" levou 76% das cidades a rejeitarem lojas de cannabis, alimentando a crítica de que a "proibição em pequenos bolsões" está minando os esforços de regulação estadual e o combate ao mercado ilegal.[6]

Na cidade de Compton, que tem uma história própria de ter sido desproporcionalmente afetada pela guerra às drogas, 76% dos eleitores rejeitaram propostas para permitir o varejo não terapêutico. As razões apresentadas incluem a tentativa de limpar a imagem da cidade e o desejo de construir uma economia sem o potencial lucrativo da cannabis.[7] Como resultado, a cannabis legal é menos acessível e os consumidores podem acabar tendo que comprar no mercado ilegal não regulado.[8]

O nível de autonomia regular permitido às comunidades individuais requer um equilíbrio cuidadoso. É fundamental que governos locais tenham um grau de controle sobre como a regulação da cannabis se manifesta em suas comunidades. No entanto, a disponibilidade limitada a certas áreas também pode tornar o mercado legal difícil de acessar para algumas comunidades e incentivar a manutenção de um mercado ilegal não regulado ou vendas secundárias informais. Os serviços de varejo e entrega online podem oferecer uma solução parcial, porém trazem seu próprio conjunto de desafios regulatórios. Uma solução relativamente organizada foi implementada em Massachusetts, onde os municípios podem aprovar estatutos ou

6 Veja: McGreevy, P (2019) California now has the biggest legal marijuana market in the world. Its black market is even bigger, LA Times 15th August. https://www.latimes.com/california/story/2019-08-14/californias-biggest-legal-marijuana-market

7 Fuller, T (2018) Oakland Embraces Marijuana Sales. Compton Bans Them. How Is Justice Best Served? New York Times 17th March. https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/california-marijuana-oakland-compton.html

8 Veja: Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation, p10-12. https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/

decretos que limitam o número de varejistas de cannabis a 20% do total de licenças de bebidas emitidas na área (então, por exemplo, uma loja pode ser suficiente para uma pequena cidade rural com apenas cinco pontos de venda de bebidas, mas seriam necessários mais pontos de venda para uma cidade grande como Boston). No entanto, para que um município possa restringir além disso as licenças de lojas (incluindo uma proibição total), eles devem realizar um referendo local – a menos que a maioria dos eleitores no município tenham votado contra a legalização em 2016.[9]

Tais disposições oferecem aos municípios um importante grau de controle local sobre a natureza mutável dos negócios em sua área. É importante ressaltar que eles também evitam que autoridades locais proíbam totalmente o acesso ao mercado de varejo regulado contra a vontade dos residentes. No futuro, essas medidas terão de ser acompanhadas de perto para garantir que a oferta legal seja capaz de satisfazer a demanda da região. As perspectivas dos residentes locais podem também atenuar-se ao longo do tempo, e as áreas que optarem por proibir vendas de cannabis podem, mais tarde, permitir a venda. É importante que quaisquer medidas sejam reavaliadas ao longo do tempo, em consonância com a base de dados em desenvolvimento ou com a evolução das opiniões das comunidades locais.

9 Commonwealth of Massachusetts, Cannabis Control Commission (2019) Guidance for Municipalities. Updated 25 February. http://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2019/03/Final-Draft-Municipal-Guidance-Update-02.25.19_1.pdf.

Seção 3

Principais desafios

a Registro de antecedentes criminais

Desafios

- Reconhecer os danos decorrentes da aplicação repressiva das leis da cannabis.
- Eliminar o estigma e as barreiras práticas enfrentadas por indivíduos com registros de antecedentes criminais.
- Projetar um processo para excluir registros criminais através do qual o maior número possível de indivíduos afetados possa se beneficiar.

Análise

- Os antecedentes criminais geram um estigma duradouro, reduzindo as oportunidades de emprego e de vida
- A simples remoção de sanções penais para certas atividades ligadas à cannabis daqui para frente não solucionará o legado de criminalização de indivíduos antes da regulação.
- Existem várias maneiras de excluir antecedentes criminais, que dependerão do arcabouço legal de cada jurisdição.
- Excluir o registro de antecedentes é a maneira mais eficaz de prevenir que os mesmos sejam divulgados e combater o estigma.
- Estabelecer sigilo de antecedentes pode resultar em casos de divulgação de registros criminais, mas ainda é preferível a indultos ou nada ser feito neste sentido.
- É provável que mais indivíduos se beneficiem da exclusão de antecedentes criminais se o processo for automático — ou seja, o ônus seria do Estado, não do indivíduo, para iniciar o processo.

- Novas tecnologias e algoritmos podem facilitar a exclusão automática de registros criminais.

Recomendações

- Idealmente as medidas de exclusão devem estar previstas na legislação.
- A legislação deve exigir que a exclusão de registros criminais seja automática, obrigando o departamento ou tribunal estadual competente a identificar e excluir todos os registros elegíveis dentro de um prazo prescrito (não mais do que 2-3 anos após a legalização, dependendo da escala dos registros elegíveis e da infraestrutura da jurisdição).
- A agência que organizar a exclusão automática dos registros deve notificar confidencialmente os indivíduos afetados e informá-los plenamente sobre as implicações da exclusão de seus registros de antecedentes.
- A exclusão de antecedentes é a medida ideal, porém, sempre que não for possível dentro de um sistema jurídico específico (por exemplo, for permitido apenas o sigilo de registros), a legislação deve garantir que todos os mesmos benefícios práticos da exclusão sejam efetivados e que os registros de fato não sejam divulgados.

Passar para um sistema regular, em que o âmbito do direito penal seja drasticamente reduzido, é uma aceitação tácita das falhas e injustiças da política anterior da cannabis. Acontece, afinal, que a criminalização em massa foi uma escolha política falha, não uma necessidade moral. No entanto, os fracassos passados da criminalização não serão simplesmente apagados através desta mudança de rumo; os impactos desproporcionais da aplicação das leis da cannabis devastaram comunidades inteiras e o legado mais amplo da criminalização em massa está gravado em milhões de registros criminais. Este realinhamento substancial das regras do jogo inevitavelmente levanta a questão: e todos aqueles que foram criminalizados no passado?

Durante décadas, a aplicação repressiva das leis da cannabis tem sido desproporcionalmente dirigida às comunidades marginalizadas.

Portanto, foram estas comunidades que sofreram com a maior parte da carga da criminalização. Pessoas negras nos EUA têm quase quatro vezes mais chances de serem presas por posse de cannabis do que pessoas brancas,[1] e têm quase nove vezes mais chances de serem detidas e revistadas por drogas no Reino Unido (um terço dessas buscas são por suspeita de posse de cannabis).[2]

Os registros criminais criam um estigma duradouro, perpetuando o trauma da criminalização injusta, reduzindo drasticamente as oportunidades de emprego e de vida. Para as comunidades de imigrantes, podem alimentar a insegurança sobre a obtenção do status de residência, reduzir o acesso à benefícios sociais ou serem usados para iniciar processos de deportação. A criminalização contínua de pessoas que cometeram crimes relacionados à cannabis antes das regras serem mudadas parece inevitavelmente arbitrária, injusta e prejudica os objetivos vitais de justiça social subjacentes à regulação. É incoerente e injusto procurar apenas o fim da criminalização em massa daqui para frente e não fazer nada quanto à criminalização contínua daqueles que foram prejudicados pela legislação antiga, que agora entendemos ser ultrapassada.

> *"Registro de antecedentes criminais" significa todas as informações que documentam o histórico de um indivíduo no sistema de justiça criminal, incluindo dados de identificação, prisão ou citação, acusação, apreensão judicial, custódia e supervisão."*[3]
> (Antecedentes criminais conforme definidos no Projeto de Lei de Exoneração de Vermont, EUA)

É necessário, portanto, que as jurisdições regulatórias atendam a esta questão desde o início, excluindo os registros criminais por atividades que foram criminalizadas no passado, mas que agora se encaixam perfeitamente dentro da previsão de legalidade. Existem

1 ACLU (2020) A Tale of Two Countries: Racially Targeted Arrests in the Era of Marijuana Reform. https://www.aclu.org/report/tale-two-countries-racially-targeted-arrests-era-marijuana-reform

2 Shiner et al (2018) The Colour of Injustice: 'Race', drugs and law enforcement in England and Wales, Stopwatch, LSE e Release. https://www.stop-watch.org/news-comment/story/the-colour-of-injustice

3 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234

diferentes caminhos pelos quais as jurisdições têm procurado garantir isso. Muitos deles são indicativos do marco jurídico mais amplo dentro do qual os Estados agem e a que se vinculam, mas a variedade de abordagens adotadas oferece lições importantes.

Existem três mecanismos-chave através dos quais a exclusão de antecedentes criminais foi realizada: exclusão, sigilo de antecedentes e indultos criminais. Este capítulo aborda cada uma dessas abordagens. Uma segunda questão diz respeito à implementação desses mecanismos, que pode depender da petição individual de um indivíduo afetado, ou pode ser "automática" quando é conduzida pelo governo ou pelo aparelho estatal. Os méritos dessas abordagens contrastantes são analisados após a discussão dos diferentes mecanismos de exclusão de registros.

Exclusão

"Exclusão" significa literalmente excluir, eliminar, apagar ou destruir completamente. No contexto dos registros criminais, refere-se à destruição ou exclusão do registro de antecedente criminal de um indivíduo, embora muitas vezes seja usado de forma mais geral (e menos precisa) para abranger a ampla gama de medidas que podem ser tomadas para lidar com os registros criminais (incluindo o sigilo, em vez da exclusão de registros – veja abaixo). Na lei de Massachusetts, a exclusão é definida como:

> *"O apagamento permanente ou a destruição de um registro de forma que o registro não seja mais acessível ou mantido pelo tribunal, quaisquer agências de justiça criminal ou qualquer outro órgão governamental, estadual ou municipal. Se o registro contiver informações sobre alguém além do peticionário, ele poderá ser mantido com todas as informações de identificação do peticionário permanentemente obliteradas ou apagadas"*[4]

4 Massachusetts Government (2018) General Laws: c.276 § 100E
https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartIV/TitleII/Chapter276/Section100E

A exclusão é, portanto, o mecanismo mais eficaz para eliminar antecedentes criminais. Os registros criminais abrangem uma ampla variedade de interações com o sistema de justiça penal, mas as medidas de exclusão podem exigir especificamente que o tribunal "emita uma ordem para expurgar todos os registros e arquivos relacionados à prisão, citação, investigação, acusação, julgamento de culpa, processo criminal e liberdade condicional relacionados à sentença" (Vermont).[5] O efeito da exclusão é (ou deve ser) que "a pessoa cujo registro é excluído deve ser tratada em todos os aspectos como se nunca tivesse sido presa, condenada ou investigada pelo crime"[6], e que "não será obrigada a reconhecer a existência de tal registro de antecedente criminal"[7] em questionários ou entrevistas de trabalho ou outras circunstâncias (Vermont). O indivíduo afetado "pode responder 'sem antecedentes' em relação a qualquer consulta relacionada a prisões anteriores, comparecimentos a tribunais criminais, juizados de menores, julgamentos ou condenações" e registros excluídos não serão admissíveis "como evidência ou usados de qualquer forma em qualquer processo penal ou audiências perante quaisquer conselhos ou comissões ou na determinação da adequação para a prática de qualquer comércio ou profissão que exija licenciamento" (Massachusetts).[8]

O perigo de manter os registros criminais em existência, e simplesmente em sigilo ou ocultos, é que ainda podem ser usados para estigmatizar indivíduos sujeitos a eles — como abordado abaixo. Erradicar completamente as evidências de interação com o sistema de justiça penal é a maneira mais eficaz de apagar esse estigma e descriminalizar indivíduos anteriormente sujeitos às leis proibitivas. Claramente, poderá haver questões processuais relacionadas com a exclusão — como ter certeza de que seu registro foi de fato excluído? — que podem ser abordadas através da emissão de certidões de confirmação. Em Vermont, por exemplo, uma certidão é emitida para

5 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234

6 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234

7 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234

8 Massachusetts Government (2018) General Laws: c.276 § 100N. https://www.mass.gov/info-details/mass-general-laws-c276-ss-100n

indivíduos afetados confirmando que seus registros foram excluídos.[9] Para fins de registro do próprio do tribunal, de forma a poder validar que uma exclusão ocorreu, eles também são obrigados a manter um 'índice especial' de casos excluídos, bem como cópias das certidões enviadas aos indivíduos em questão.[10] Não há, no entanto, nenhuma exigência paralela para isso em outras jurisdições que operam procedimentos de exclusão, como Massachusetts. Resta saber se a manutenção de registros desta natureza é necessária do ponto de vista processual e se de alguma forma podem continuar a causar um estigma persistente relacionado à criminalização. No entanto, é importante que os indivíduos afetados sejam notificados (e plenamente informados) das implicações da exclusão de seus registros.

Em um nível prático, o efeito mais importante da exclusão é permitir que os indivíduos atestem verdadeiramente a inexistência de qualquer crime e garantir a remoção de barreiras práticas que os indivíduos com registros de antecedentes criminais enfrentam, facilitando, por exemplo, o acesso ao emprego. Em termos individuais, a exclusão também atua como importante reconhecimento pessoal de que as ações de um indivíduo não estavam erradas e na remoção do seu estigma de criminoso. Nesse sentido, a exclusão também é uma maneira eficaz de reconhecer equívocos nas legislações repressivas anteriores de cannabis e fornecer alguma reparação simbólica.

Sigilo de antecedentes

A exclusão difere tecnicamente do "sigilo de registros de antecedentes", um processo pelo qual o registro criminal não é excluído, mas é colocado em sigilo do público. Colocar registros em sigilo pode oferecer alguns benefícios semelhantes à exclusão: por exemplo, a legislação do Colorado deixa claro que um indivíduo cujo registro foi colocado em sigilo "pode dizer que ele ou ela não foi condenado

9 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234

10 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234

criminalmente".[11] Na prática, porém, registros colocados em sigilo permanecem existindo. De fato, registros colocados em sigilo ainda podem criar problemas: quando a justiça penal ou a polícia vê que um indivíduo tem um antecedente em sigilo, poderiam presumir o pior sobre o seu comportamento passado, ou associar negativamente o sigilo do registro com infrações penais relacionados a drogas. Além disso, embora buscas de registros individuais não revelem acusações ou condenações na maioria dos casos, essas podem ser reveladas por outras pesquisas, como certificações de segurança. Em Washington, apesar de um indivíduo "poder afirmar que nunca foi condenado por um crime", a legislação sobre o sigilo de antecedentes afirma especificamente que "nada nesta seção afeta ou impede o uso de uma condenação prévia de um infrator em uma acusação penal posterior".[12]

Apesar das diferenças, a "exclusão" e o "sigilo" de antecedentes são frequentemente confundidos. A cobertura da mídia na Califórnia, por exemplo, muitas vezes usa o termo 'exclusão', embora se refira ao sigilo de antecedentes.[13] Da mesma forma, o projeto de lei no. 420 do Senado em Oregon é intitulado "Relativo à exclusão de antecedentes relacionados à maconha", mas exige especificamente apenas que o Tribunal "emita uma ordem de sigilo do registro de condenação e outros registros oficiais do caso, incluindo os registros de prisão, citação ou acusação" (ênfase adicionada).[14] O efeito da ordem permanece que um indivíduo é "considerado como não tendo sido previamente condenado",[15] mas os registros são explicitamente colocados em sigilo em vez de destruídos. Embora índices especiais possam ser mantidos pelos tribunais em casos de exclusão como em Vermont, isso não equivale à retenção de todo o registro da mesma

11 Denver Government (2019) Turn Over a New Leaf Program. https://www.denvergov.org/content/denvergov/en/denver-marijuana-information/DenverMarijuanaEquityandSocialJustice/TurnOverANewLeafProgram.html.

12 Washington State Legislature (2019) Senate Bill 5605, s1(6)(a). https://app.leg.wa.gov/billsummary?BillNumber=5605&Chamber=Senate&Year=2019

13 California Legislative Information (2018) AB-1793 Cannabis Convictions: Resentencing. https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180AB1793.

14 78th Oregon Legislative Assembly (2015) Senate Bill 364. https://gov.oregonlive.com/bill/2015/SB364/; 80th Oregon Legislative Assembly (2019) Senate Bill 420. https://gov.oregonlive.com/bill/2019/SB420/.

15 78th Oregon Legislative Assembly (2015). 78th Oregon Legislative Assembly (2015) Senate Bill 364. https://gov.oregonlive.com/bill/2015/SB364/; 80th Oregon Legislative Assembly (2019) Senate Bill 420. https://gov.oregonlive.com/bill/2019/SB420/.

forma que o sigilo de antecedentes prevê; de fato, em Vermont, o índice só pode detalhar "o nome da pessoa condenada pela ofensa, sua data de nascimento, o número do registro e a ofensa criminal que foi excluída".[16]

O sigilo dos registros de antecedentes é, portanto, menos ideal do que a exclusão, mas muitos estados nos EUA que exploram a remoção dos registros criminais relacionados à cannabis não dispõem da exclusão em seus sistemas legais, o que significa que o sigilo dos registros é o melhor mecanismo disponível.

Indultos

A exclusão ou o sigilo de registros diferem do "indulto" ou perdão, uma medida mais limitada que aparece em conjunto com medidas de sigilo de registros em alguns estados dos EUA. Geralmente, um indulto significa o perdão formal de um crime anterior, mas não permite que um indivíduo negue legitimamente que tal crime foi cometido, como fazem as medidas de sigilo e exclusão de registros.[17] No Colorado, por exemplo, uma ordem executiva que concedeu indulto automático a quase 3.000 indivíduos anteriormente condenados por simples delitos de posse foi emitida em outubro de 2020 — mas, o indulto deixou os registros criminais intactos, meramente referenciando nos registros que o delito individual em questão foi perdoado.[18]

No Canadá, existem 'indultos' para determinadas infrações ligadas à cannabis, frequentemente chamadas de 'suspensões de registros de antecedentes'.[19] A legislação exige que os registros suspensos "sejam mantidos separados de outros registros criminais" e prevê que "nenhum registro de uma condenação deve ser divulgado

16 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234

17 Veja: Norcia, A. (2020) How to Expunge Your Record for Cannabis Crimes: Illinois, VICE 16th January. https://www.vice.com/en/article/7kzb7e/how-to-expunge-your-record-weed-illinois

18 Awad, A.M. (2020) Polis Issues New 'Narrow' Pardons For 2.732 Marijuana-Related Convictions, CPR News 1st October. https://www.cpr.org/2020/10/01/gov-polis-issues-new-narrow-pardons-for-2732-marijuana-related-convictions/

19 Public Safety Canada (2019) Bill C-93 — No-fee, Expedited Pardons for Simple Possession of Cannabis. https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/06/bill-c-93--no-fee-expedited-pardons-for-simple-possession-of-cannabis.html

a qualquer pessoa, nem a existência do registro ou o fato da condenação ser divulgado a qualquer pessoa, sem a aprovação prévia do Ministro".[20] O requisito de manter um registro 'separado' é, evidentemente, menos restritivo do que o sigilo onde o registro fica oculto, ou a exclusão onde é eliminado — embora o processo não seja exatamente um 'perdão' no mesmo sentido do indulto identificado no Colorado. O governo canadense observa que registros suspensos "normalmente não seriam divulgados em uma verificação de antecedentes, no contexto do emprego, moradia ou emissão de passaporte" (ênfase adicionada).[21] O indulto/suspensão de registro no Canadá "remove qualquer desqualificação ou obrigação à qual o requerente esteja, em razão da condenação, sujeito", exceto por certos requisitos legislativos listados, por exemplo, relacionados à obtenção de armas de fogo em alguns casos.[22]

A decisão sobre o que fazer com o histórico de antecedentes criminais foi claramente uma reflexão posterior no processo regulatório canadense. Após a legalização, foi aprovada uma nova legislação (Lei C-93) para facilitar o acesso às medidas de suspensão de registros, o que ocorreu como resultado de uma luta incansável de grupos da sociedade civil.[23] A legislação buscou remover barreiras financeiras e agilizar o processo de suspensão de registros criminais; no entanto, isso tem sido altamente ineficaz e poucas pessoas afetadas acabaram sendo contempladas. Em agosto de 2020, um ano após a entrada em vigor da lei, apenas 257 canadenses haviam recebido indultos por crimes relacionados à cannabis,[24] número consideravelmente menor do que os 10.000 canadenses que o governo estimou serem elegíveis, praticamente sem chegar perto dos mais de 500.000 canadenses que continuam a viver com antecedentes criminais por crimes menores, e sem nem tocar no estigma decorrente de condenações anteriores

20 Statutes of Canada (2019) Chapter 20: Bill C-93, s6.1. https://parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-93/royal-assent

21 Public Safety Canada (2019) Bill C-93 — No-fee, Expedited Pardons for Simple Possession of Cannabis. https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/06/bill-c-93--no-fee-expedited-pardons-for-simple-possession-of-cannabis.html

22 Statutes of Canada (2019) Chapter 20: Bill C-93, s3(2)(b). https://parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-93/royal-assent

23 Transform Drug Policy Foundation (2019) Cannabis Legalization in Canada — One Year On. https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2019/10/Canada-1-Year-on-Briefing-2019.pdf; Veja: o trabalho da Cannabis Amnesty https://www.cannabisamnesty.ca.

24 Harris, K. (2020) Just 257 pardons granted for pot possession in program's 1st year, CBC News 9th August. https://www.cbc.ca/news/politics/cannabis-record-suspension-pardon-pot-1.5678144

por crimes relacionados à cannabis.[25] A Lei C-93 tem sido fortemente criticada por ativistas por não fornecer uma anistia justa e eficaz, pois prevê apenas a aceleração de indultos para um número limitado de casos de posse simples e mantém requisitos restritivos (como a demanda por documentos das forças policiais ou tribunais locais).[26]

A complexa variação na forma como os mecanismos de exclusão de antecedentes criminais opera em diferentes jurisdições é destacada pelo processo de Illinois. A legislação em Illinois exige que as autoridades de aplicação da lei local excluam automaticamente os registros de delitos de até 30g de posse ou de posse com a intenção de venda que não levaram à condenação (além disso pode-se recorrer a uma petição individual). No entanto, para crimes na mesma faixa que levaram à condenação, a legislação de Illinois prevê um "indulto automático pelo Governador que autoriza especificamente a exclusão". O processo é bastante complicado e envolve vários órgãos diferentes, mas, fundamentalmente, não é um "perdão" no sentido identificado no Colorado, ou Canadá, e envolve uma mistura de registros sendo colocados em sigilo e excluídos. Após acessar tal indulto, um indivíduo tem o direito de ter seu registro de prisão excluído e "os registros do escrivão e do Departamento (...) colocados em sigilo até nova ordem". Seu nome deve ser "obliterado" do índice oficial "mantido pelo oficial de justiça...em conexão com a prisão e condenação". Os registros colocados em sigilo só podem ser divulgados pelo Departamento "à autoridade de executa a prisão, ao procurador do Estado e ao tribunal após uma prisão posterior pelo mesmo ou semelhante delito ou com a finalidade de condenar por qualquer crime subsequente".[27] Claramente, então, isso permite alguma disseminação de registros colocados em sigilo — embora outros sejam excluídos. A complexidade deste procedimento evidencia porque, na prática, o "sigilo de antecedentes", a exclusão e o indulto são frequentemente confundidos e altamente dependentes do marco legal de uma jurisdição.

25 McAleese, S. (2019) Canada's new lacklustre law for cannabis amnesty, The Conversation 27th June. http://theconversation.com/canadas-new-lacklustre-law-for-cannabis-amnesty-119220

26 Cannabis Amnesty (2019) Statement on Bill C-93. https://www.cannabisamnesty.ca/statement_on_bill_c_93; Government of Canada (2019) Bill C-93 — No-fee, Expedited Pardons for Simple Possession of Cannabis. https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/06/bill-c-93--no-fee-expedited-pardons-for-simple-possession-of-cannabis.html

27 Illinois General Assembly (2019) House Bill 1438. 900-12, s5.2(e) Expungement, sealing, and immediate sealing (Page 395). http://www.ilga.gov/legislation/publicacts/101/PDF/101-0027.pdf.

Todos os Estados dos EUA que legalizaram a cannabis antes de novembro de 2020, menos Maine e Alasca, executam procedimentos para permitir a exclusão de registros criminais para certos crimes.[28] As vendas no Maine começaram em 2020, mas (em novembro de 2020) ainda não havia sido aprovada nenhuma lei para a exclusão de antecedentes ATUALIZAR. Em contrapartida, o Alasca tem um mercado varejista há vários anos, mas sem qualquer procedimento de exclusão ou sigilo de registros. Apesar da pressão exercida sobre ambos os estados para que apliquem procedimentos, não é claro se isso acontecerá.[29] Vale a pena notar que os procedimentos de exclusão de registros não dependem da regulação da cannabis e também foram implementados em jurisdições onde a posse pessoal de cannabis foi simplesmente descriminalizada — embora essas jurisdições não sejam objeto deste capítulo.

Exclusão 'automática' de registros

O processo de exclusão de antecedentes criminais pode ser iniciado pelo indivíduo afetado ou pelo aparelho estatal. As medidas legislativas mais abrangentes exigem que o aparelho estatal identifique e remova os registros criminais elegíveis dentro de um determinado prazo — conhecido como remoção "automática" de registros. Essa é sempre a alternativa ideal. Quando o ônus recai sobre os indivíduos para solicitar que seus próprios registros sejam colocados em sigilo, excluídos ou perdoados, é provável que menos pessoas sejam contempladas. Barreiras à aplicação podem ser criadas com os custos dos processos legais juntamente com outros requisitos administrativos. No Canadá, por exemplo, a Lei C-93 removeu a taxa de inscrição de US$ 631 que os indivíduos tinham de pagar para ter um registro perdoado/suspenso — reconhecendo o trabalho de ativistas que argumentavam que isso tornava o processo mais árduo para os indivíduos afetados, podendo impedir pessoas de se

28 Como discutido abaixo, quatro novos estados votaram com sucesso a legalização da cannabis não terapêutica em novembro de 2020, com alguns procedimentos de exclusão explicitamente planejados e a situação em outros estados permanecendo desconhecida. Nova Iorque também legalizou a cannabis em 2021, e outros estados provavelmente seguirão nos próximos meses e anos.

29 Ver: Marijuana Policy Project (2019) Alaska lawmakers considering expungement bill, 8/3/19. https://www.mpp.org/states/alaska/.

Abordagens aos registos criminais em diferentes jurisdições nas quais a legalização foi implementada

Jurisdição	Tipo de remoção de antecedentes criminais disponível	Automático?
Canadá	Indultos/suspensões de registros[i]	Não
Uruguai	Nenhum disponível no momento[ii]	Não se aplica
Alasca	Nenhum disponível no momento[iii]	Não se aplica
Califórnia[iv]	Sigilo de antecedentes	Sim
Colorado	Sigilo de antecedentes[v] Indultos[vi]	Não Sim
Illinois[vii]	Exclusão[viii]	Para determinadas infrações[ix]
Maine	Nenhum disponível no momento[x]	Não se aplica
Massachusetts[xi]	Exclusão	Não
Michigan	Sigilo de antecedentes[xii]	Para determinadas infrações[xiii]
Nevada[xiv]	Sigilo de antecedentes Indultos[xv]	Não Sim
Oregon	Sigilo de antecedentes[xvi]	Não
Vermont[xvii]	Exclusão	Sim
Washington	Sigilo de antecedentes[xviii] Indultos[xix]	Não Não

A tabela é de novembro de 2020. Os plebiscitos que legalizam a cannabis foram aprovadas no Arizona, Montana, Nova Jersey e Dakota do Sul em novembro de 2020 – com outros a seguir, em 2021 (incluindo Nova York e Novo México). No Arizona, a exclusão estava em plebiscito (embora não esteja claro se isso seria automático); em Montana, a exclusão não automática estava em plebiscito; em Nova Jersey, certos processos de sigilo de antecedentes já existem para infrações ligadas à cannabis, mas não está claro se serão ampliados; a exclusão não foi referendada em Dakota do Sul. Quando os estados pretendem autorizar a exclusão ou sigilo de antecedentes, isso provavelmente será tratado na legislação inicial, mas, em novembro de 2020, os detalhes completos não estavam esclarecidos.

i Government of Canada (2019) What is a Cannabis Record Suspension?.

ii Embora a exclusão de registros não tenha sido abordada quando a cannabis foi legalizada, no Uruguai, a posse de drogas para uso pessoal já foi descriminalizada, o que significa que havia, em teoria, menos crimes passados a serem excluídos: Jordan, E. (2018) Marijuana legalization in

iii Estão em andamento esforços da sociedade civil para incentivar o estado a aprovar uma lei de exclusão: Marijuana Policy Project (2019) Alaska lawmakers considering expungement bill.

iv California Legislative Information (2018) AB-1793 Cannabis Convictions: Resentencing. https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180AB1793.

v Colorado General Assembly (2017) HB17-1266: Seal Misdemeanor Marijuana Conviction Records. https://leg.colorado.gov/bills/hb17-1266

vi Government of Colorado (2020) Gov. Polis Grants Historic Pardons for Marijuana Convictions.

vii Illinois Government (2019) Adult Use Cannabis Summary. https://www2.illinois.gov/IISNews/20242-Summary_of_HB_1438__The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf

viii As autoridades legais são obrigadas a excluir automaticamente todos os registros elegíveis que não resultaram em uma condenação em datas específicas. O governador concederá perdões autorizando a exclusão de condenações por posse e fabricação ou posse com intenção de entrega por até 30g. Para mais do que isso, indivíduos e procuradores do estado podem apresentar moções à corte (até 500g).

ix Veja: Government of Illinois (2019) Adult Use Cannabis Summary. https://www2.illinois.gov/IISNews/20242-Summary_of_HB_1438__The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf; Norcia, A. (2020) How to Expunge Your Record for Cannabis Crimes: Illinois, VICE 16th January. https://www.vice.com/en/article/7kzb7e/how-to-expunge-your-record-weed-illinois

x Foi proposto um projeto de lei que exigiria "que o Departamento de Segurança Pública excluísse, até 1º de julho de 2020, todos os registros relativos a condenações penais por conduta agora autorizada pelo uso adulto de maconha. Entretanto, o projeto de lei foi posteriormente declarado extinto: Maine Legislature (2019) Legislative Document No. 991 Resolve, To Expunge Criminal and Civil Records Related to Marijuana Activities Legalized by the Voters of Maine. https://legislature.maine.gov/legis/bills/bills_129th/billtexts/SP028101.asp; Maine Legislature (2019). Resumo da LD 991. http://legislature.maine.gov/LawMakerWeb/summary.asp?ID=280072057

xi Massachusetts Government (2018) c.276 § 100K Exclusão de registro resultante de identificação falsa, ofensa que não é mais crime no momento da exclusão, erro ou fraude.

xii O projeto de lei 4982 da Câmara permite que certos delitos sejam anulados. No entanto, apesar de ser amplamente divulgado como exclusão, a Lei prevê a "retenção de certos registros não públicos": Michigan Legislature (2019) House Bill 4982. http://legislature.mi.gov/doc.aspx?2019-HB-4982

xiii O Projeto de Lei 4982 exige que os indivíduos se inscrevam, mas o Projeto de Lei 4980, separado, tem como objetivo automatizar um processo de exclusão de registros para certos delitos de contravenção de forma mais ampla e a longo prazo: Michigan Legislature (2019) House Bill 4980. http://legislature.mi.gov/doc.aspx?2019-HB-4980

xiv Nevada Electronic Legislative Information System (2019) Assembly Bill No. 192. https://www.leg.state.nv.us/App/NELIS/REL/80th2019/Bill/6296/Text/

xv Government of Nevada (2020) Nevada State Board of Pardons Commissioners passes resolution pardoning those convicted of minor marijuana offenses.

xvi 78th Oregon Legislative Assembly (2015) Senate Bill 364. https://gov.oregonlive.com/bill/2015/SB364/; 80th Oregon Legislative Assembly (2019) Senate Bill 420. https://gov.oregonlive.com/bill/2019/SB420/.

xvii Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234

xviii Washington State Legislature (2019) Senate Bill 5605, s1(6)(a). https://app.leg.wa.gov/billsummary?BillNumber=5605&Chamber=Senate&Year=2019
Os indivíduos podem solicitar ao Tribunal de condenação a anulação de seus registros de condenação por delitos ligados à cannabis. A lei de Washington não permite que os registros do tribunal sejam excluídos, portanto, o sigilo não equivale a uma exclusão: Seattle Municipal Court (Undated) Vacating a Conviction. https://www.seattle.gov/courts/programs-and-services/vacating-a-conviction.

xix Washington Governor (2019) Marijuana Justice Initiative. https://www.governor.wa.gov/marijuanajustice

candidatarem. No entanto, os indivíduos ainda podem ser obrigados a pagar para obter dos tribunais ou da polícia certos documentos importantes para seus processos,[30] o que gera custos proibitivos indiretos e ainda constitui um obstáculo para o perdão/suspensão dos antecedentes.[31]

Mesmo que tais documentos estivessem disponíveis gratuitamente, o processo administrativo de obtenção desses documentos ainda pode ser proibitivo e resultar em um número altamente reduzido de pedidos. As pessoas também podem estar "tão traumatizadas com o sistema" que não querem passar por processos judiciais para limpar seus nomes.[32] A criminalização é um trauma, e exigir que os indivíduos afetados façam todo o esforço para limpar seus nomes soa um pouco desrespeitoso. Os indivíduos mais propensos a serem dissuadidos são aqueles de maior vulnerabilidade social, ou seja, a população das áreas mais afetadas pela proibição da cannabis (que provavelmente seriam incluídos em esquemas de equidade social; consulte o capítulo sobre fornecedores, Seção 2G) teria menos chances de se beneficiar das medidas de exclusão. O sigilo de registros no Colorado foi fortemente criticado, pois, de 10.000 indivíduos potencialmente elegíveis, Denver recebeu apenas 176 pedidos nos primeiros três meses de 2019 – apenas 38 dos quais eram realmente elegíveis.[33] Da mesma forma, como discutido acima, o Canadá concedeu apenas 257 indultos no primeiro ano em que foram disponibilizados.

As jurisdições devem procurar remover quaisquer obstáculos administrativos e custos para garantir que o acesso seja mais equitativo e abrangente para processos de remoção de antecedentes criminais. Após uma campanha a favor da reforma, o Oregon introduziu legislação para reduzir os encargos administrativos e remover as taxas judiciais decorrentes do sigilo de registros, no início de

30 Public Safety Canada (2019) Bill C-93 — No-fee, Expedited Pardons for Simple Possession of Cannabis. https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/06/bill-c-93--no-fee-expedited-pardons-for-simple-possession-of-cannabis.html

31 Cannabis Amnesty (2019) Statement on Bill C-93. https://www.cannabisamnesty.ca/statement_on_bill_c_93

32 Krishnan, M. (2019) A Notorious Ex-Cocaine Trafficker Is Helping Black People Sell Legal Weed, VICE 26 de novembro. https://www.vice.com/en_uk/article/wjwmk5/a-notorious-cocaine-trafficker-freeway-rickross-is-helping-black-people-sell-legal-weed.

33 Pampuro, A. (2019) Colorado Makes Slow Move to Erase Old Pot Convictions, Courtthouse News Service 03/12/19. https://www.courthousenews.com/colorado-makes-slow-move-to-erase-old-pot-convictions/

2020.[34] A remoção automática de registros, no entanto, elimina totalmente essas barreiras: não exige nenhuma ação por parte do indivíduo afetado e, em vez disso, coloca o ônus sobre os agentes da lei, os tribunais, o departamento de justiça ou a agência relevante. Remover barreiras é a maneira mais eficaz de maximizar o número de pessoas beneficiadas, mas essa remoção automática de registros também é desejável do ponto de vista simbólico; foi o Estado que prejudicou esses indivíduos e, portanto, deve ser o Estado a dar os primeiros passos para reparar esses danos. A remoção de registros não deve depender de indivíduos afetados se apresentarem e fazerem solicitações aos mesmos tribunais que os criminalizaram. Da mesma forma, os indivíduos afetados deveriam poder esperar que a entidade responsável pela exclusão entre em contato com eles para confirmar que os registros foram excluídos, em vez de ter que correr atrás dessa confirmação.

A exclusão automática de registros é relativamente rara nas jurisdições que já legalizaram a cannabis. Assim como Illinois, que, como discutido acima, opera a exclusão automática para ofensas de posse de até 30g para uso pessoal, ou com a intenção de vender, Vermont editou uma legislação de exclusão automática, que exige que a vara penal do Tribunal Superior exclua todos os registros até 1º de janeiro de 2022.[35] A exclusão automática em Illinois parece ter sido um dos processos de exclusão mais bem-sucedidos dos EUA, com 500.000 registros excluídos no início de 2021 — muito antes do prazo de 2025 que foi estabelecido.[36] A proposta federal da lei MORE nos EUA (que descriminalizaria a cannabis, o que significa que a cannabis deixaria de ser "ilegal" federalmente e eliminaria os obstáculos à legalização estadual) também prevê regimes de exclusão automática. Isso exigiria que cada distrito da federação, no prazo de um ano, "conduzisse uma revisão abrangente e emitisse uma ordem de exclusão das condenações ligadas à cannabis", bem como "quaisquer prisões associadas a cada condenação ou ato infracional excluídos". A lei

34 ACLU Oregon (2019) Expunge and reduce Cannabis Criminal Records — SB 420 & SB 975. https://www.aclu-or.org/en/legislation/expunge-and-reduce-cannabis-criminal-records-sb-420-sb-975-2019

35 Vermont General Assembly (2020) Senate Bill 234, s31(c). https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.234

36 Massie, G. (2021) Illinois erases 500,000 low-level cannabis charges, Independent 2nd January. https://www.independent.co.uk/news/world/americas/illinois-cannabis-drugs-charges-legalisation-b1781569.html

exigiria que os indivíduos fossem informados, além de lhes proporcionar o direito de pedir aos tribunais a exclusão (caso não sejam atendidos pelas medidas automáticas). Para registros relacionados à condenação, no entanto, há apenas a exigência de sigilo em vez de exclusão, embora eles só possam ser disponibilizados por ordem do tribunal.[37]

A Califórnia também estabeleceu um sistema de sigilo automático de registros relativamente bem divulgado. Na Califórnia, a Lei da Assembleia (Assembly Bill) 1793 exigiu que o Departamento de Justiça revisasse as condenações passadas relacionadas à cannabis para determinar todos os casos que eram elegíveis para recall ou exoneração de sentença, sigilo, ou redesignação, até 1º de julho de 2020.[38] Esta é claramente uma medida positiva, uma vez que o dever de colocar os registros individuais em sigilo recaiu sobre o Departamento de Justiça, ao invés de sobre os indivíduos afetados. No entanto, as experiências californianas também destacaram dificuldades em organizar um processo automático, pois o ônus neste caso é dos promotores distritais – que teriam anteriormente processado os indivíduos afetados– para remover os registros criminais. De um ponto de vista simbólico, isso pode ser bastante poderoso, mas de um ponto de vista de conflito de interesses pode ser menos do que o ideal.

Inevitavelmente, também existem problemas de capacidade processual de dar sigilo a uma larga escala de registros, o que pode atrasar o processo. Em algumas áreas da Califórnia, portanto, as soluções tecnológicas ajudaram a simplificar o processo de identificação de indivíduos elegíveis. Por exemplo, o condado de Yolo foi capaz de dar o sigilo automático a 728 condenações com a ajuda de uma organização de tecnologia sem fins lucrativos, a Code for America. Este programa foi disponibilizado aos promotores distritais em toda a Califórnia, mas devido a inconsistências na coleta de dados em todos os tribunais e escritórios do Ministério Público, houve problemas

37 US Congress (2019-2020), H.R.3884 — MORE Act of 2020, Sec.10: Resentencing and Expungement. https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3884/text

38 California Legislative Information (2018) AB-1793 Cannabis Convictions: Resentencing. https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?||UNTRANSLATED_CONTENT_START||bill_id=201720180AB1793||UNTRANSLATED_CONTENT_END||

com a implementação em âmbito estadual.[39] Em fevereiro de 2020, Los Angeles trabalhou com a Code for America para descartar 66.000 condenações ligadas à cannabis, o que significa que a organização sem fins lucrativos ajudou a colocar 85.000 condenações por cannabis em sigilo em cinco condados da Califórnia.[40] Tais soluções tecnológicas serão, sem dúvida, valiosas, uma vez que outras jurisdições com muitos registros criminais implementarem a descriminalização e a regulação.

Conclusão

Apesar de ter sido muito elogiada e destacar práticas inovadoras através das quais outras jurisdições podem aprender, as medidas tomadas na Califórnia permanecem aquém das ideais, pois equivalem apenas ao sigilo de antecedentes, em vez da exclusão. Da mesma forma, indultos automáticos no Colorado41 e Nevada42 trazem benefícios importantes para um número limitado de indivíduos, e, em última análise, são menos benéficos do que se os indivíduos em questão tivessem seus registros excluídos. Os estados podem ter opções limitadas; no Colorado, os legisladores reconheceram que indultos eram mais limitados do que o sigilo ou exclusão de registros, mas foram limitados pelo fato de que a exclusão não estava contemplada pelo aparato jurídico do estado.43 Da mesma forma, a lei de Washington não permite que os registros judiciais sejam excluídos.44 A exclusão é, portanto, o mecanismo mais desejável, mas pode não ser realizável em todos os sistemas jurídicos; nesse caso, os legisladores devem procurar implementar as medidas mais

39 Cowan, J (2019) Thousands of Californians Could Get Their Marijuana Convictions Cleared. But It's Complicated, California Today 5th September. https://www.nytimes.com/2019/09/05/us/marijuana-proposition-64-code-for-america.html.

40 The Guardian, Staff and Agencies (2020) Los Angeles to dismiss 66,000 marijuana convictions, The Guardian 14th February. https://www.theguardian.com/us-news/2020/feb/14/los-angeles-marijuana-convictions-dismissed

41 Government of Colorado (2020) Gov. Polis Grants Historic Pardons for Marijuana Convictions. https://www.colorado.gov/governor/news/3126-gov-polis-grants-historic-pardons-marijuana-convictions

42 Government of Nevada (2020) Nevada State Board of Pardons Commissioners passes resolution pardoning those convicted of minor marijuana offenses. https://pardons.nv.gov/uploadedFiles/pardonsnvgov/content/Home/Features/Marijuana.pdf

43 Awad, A.M. (2020) Polis Issues New 'Narrow' Pardons For 2.732 Marijuana-Related Convictions, CPR News 1st October. https://www.cpr.org/2020/10/01/gov-polis-issues-new-narrow-pardons-for-2732-marijuana-related-convictions/

44 Veja: Seattle Municipal Court (Undated). Vacating a Conviction. https://www.seattle.gov/courts/programs-and-services/vacating-a-conviction.

eficazes possíveis para proporcionar os mesmos benefícios práticos da exclusão, evitando que quaisquer registros sejam divulgados. Portanto, legisladores devem trabalhar para que a remoção de registros seja automática e que todos os indivíduos elegíveis sejam notificados da exclusão de seus registros e das respectivas implicações; não deve ser responsabilidade dos indivíduos afetados reparar os danos que sofreram. Em vez disso, as medidas devem ser tomadas diretamente pelo departamento de justiça ou pelo aparelho estatal mais apropriado.

b Captura corporativa

Desafios

- Assegurar acesso equitativo ao mercado, promover os interesses das pequenas empresas e evitar o surgimento de monopólios empresariais.
- Aprender com as experiências do álcool e do tabaco, casos em que o lobby corporativo enfraqueceu a legislação.
- Nas jurisdições em que for aplicável, fazer com que a transição dos mercados de cannabis não terapêutica ocorra de forma coerente com os objetivos de equidade social.

Análise

- A captura corporativa do processo político e o surgimento de monopólios e oligopólios corporativos podem reduzir a probabilidade de que seja desenvolvida uma legislação eficaz voltada a saúde pública.
- Os riscos de captura corporativa devem ser mitigados desde o início, antes que a dinâmica problemática do mercado seja estabelecida, de forma a minimizar o atrito com os interesses do lobby.
- ??? corporativo – que se tornarão mais arraigados e resistentes à mudança ao longo do tempo.
- As experiências na América do Norte sugerem que haverá grande interesse especulativo dos investidores nos grandes mercados legais emergentes de cannabis, à medida que a legalização ganhar impulso.
- O foco no desenvolvimento de produtos nos mercados legais de cannabis está levando ao aumento do investimento intersetorial, incluindo empresas da indústria de tabaco e álcool.
- Sem uma proteção adequada, o desenvolvimento de mercados nacionais lucrativos conduzirá ao aparecimento de entidades multinacionais poderosas, capazes de explorar os mercados emergentes nas regiões em desenvolvimento, o que pode contrariar as metas de desenvolvimento sustentável e justifica ação nacional e internacional.
- Políticas de licenciamento equitativas podem ajudar a evitar que poderosos atores do mercado monopolizem o varejo.

Recomendações

- Políticas de licenciamento equitativas devem ser incorporadas na legislação desde o início para garantir acesso justo ao mercado para pequenas empresas, provedores locais e comunidades historicamente afetadas pela proibição de drogas.
- Devem ser impostas restrições ao número de licenças que um requerente pode obter, ou à quantidade de cannabis que um único requerente pode cultivar, a fim de evitar a captura corporativa.
- Deve ser dada atenção especial às experiências anteriores com a regulação do álcool, tabaco e cannabis, a fim de garantir que erros não se repitam. A regulação deve procurar reduzir ou prevenir a influência e o envolvimento da indústria do álcool e do tabaco com a indústria da cannabis — a aplicação eficaz das duas recomendações acima contribuirá muito para alcançar este objetivo.
- Devem ser estabelecidos mecanismos para garantir total transparência e responsabilidade em relação ao lobby corporativo e outras formas de influência sobre os formuladores de políticas públicas.
- Será necessária uma coordenação internacional eficaz para garantir que a legalização da cannabis apoie os objetivos de desenvolvimento sustentável.

Na Seção 1, delineamos sete objetivos principais da política da cannabis, incluindo a proteção da saúde pública, a promoção da justiça e da equidade social e a redução da criminalidade relacionada às drogas. Conforme discutido ao longo deste livro, a formulação de políticas de cannabis deve ser baseada em evidências; os formuladores de políticas públicas devem monitorar, avaliar o desempenho e melhorar os resultados em relação a esses objetivos-chave identificados. Uma política de cannabis que adote tal abordagem, enquanto procura promover a justiça social e proteger a saúde pública, deve naturalmente proteger-se contra a influência corporativa excessiva — que geralmente, se não inevitavelmente, priorizará a maximização de lucros ao invés da saúde pública ou da justiça social, e que só se preocupa com outros aspectos quando os lucros estão ameaçados.

O conceito de "captura corporativa" refere-se aos meios através dos quais as entidades empresariais procuram obter lucro e poder, "exercendo influência indevida sobre os tomadores de decisão em âmbito nacional e internacional e sobre as instituições públicas",[1] podendo enfraquecer os poderes regulatórios, bem como "prejudicar a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, exercendo influência indevida sobre os em âmbito nacional e internacional e sobre as instituições públicas" em geral.[2] Os mecanismos pelos quais essa influência é exercida podem incluir lobby aberto, lobby nos bastidores ou o chamado lobby "sutil" (incluindo "agrados"); financiamento direto e indireto de políticos ou partidos políticos; a influência na construção de conhecimento através do financiamento de incubadoras, organizações da sociedade civil e da academia; participação em comitês ou forças-tarefa governamentais; e a influência sobre as posições de funcionários em cargos corporativos e governamentais.

Proteger-se contra a influência excessiva na formulação de políticas exige restringir o poder corporativo de forma mais geral, para evitar o surgimento de monopólios corporativos ou o domínio do mercado por alguns dos grandes atores. A história da regulação do álcool e do tabaco ilustra o quanto isso pode ser difícil. Começar do zero, como seria o caso de muitas jurisdições que irão regular a cannabis, oferece uma oportunidade de aprendizado com as lições de outros setores de drogas já reguladas, bem como experiências emergentes nos mercados de cannabis, que são discutidas neste capítulo.

Pode, no entanto, já ser tarde demais para 'começar do zero', ou pelo menos para começar completamente do zero (algo também discutido na Seção 2A). A regulação no Canadá já permitiu o estabelecimento de vários produtores multinacionais de cannabis avaliados em bilhões de dólares. Embora a esmagadora maioria do mercado não terapêutico esteja concentrado na América do Norte, a semelhança entre produtos terapêuticos e não terapêuticos significa

1 International Network for Economic, Social and Cultural Rights (Undated) Corporate Capture Project. https://www.escr-net.org/corporateaccountability/corporatecapture

2 International Network for Economic, Social and Cultural Rights (Undated) About Corporate Capture. https://www.escr-net.org/corporateaccountability/corporatecapture/about

que os atores do mercado canadense, em particular, foram perfeitamente capazes de obter uma participação em mercados terapêuticos de outros lugares. A existência de corporações multinacionais também significa que entidades poderosas já estão prontas para capturar o espaço de mercado não terapêutico emergente à medida que este se desenvolve. Da mesma forma, o surgimento de mercados terapêuticos em várias jurisdições significa que a dinâmica do mercado que favorece empresas maiores e mais estabelecidas já é evidente — uma vez que muitos dos produtores e varejistas do mercado de cannabis terapêutica procurarão inevitavelmente expandir-se para atender ao mercado não terapêutico uma vez que ele seja regulado.

Tal situação, portanto, não configura uma 'página em branco'. No entanto, o início da regulação continua a ser uma oportunidade vital para estabelecer metas e parâmetros, definindo controles necessários para proteger contra a captura corporativa desde o princípio — através de legislação e regulamentos iniciais. Isso inclui a adoção de políticas de licenciamento equitativas e programas de equidade social, conforme discutido no capítulo sobre fornecedores (Seção 2G).

A discussão neste capítulo pressupõe que algum nível de envolvimento corporativo no mercado seja permitido. No entanto, como ficou claro na Seção 1, o controle do monopólio estatal sobre elementos do mercado continua sendo uma opção viável e importante — e que, ao remover o envolvimento dos atores corporativos, lidaria de forma contundente com as preocupações sobre a captura corporativa (pelo menos nos elementos do mercado que forem monopolizados). Por esta e outras razões, os monopólios estatais de parte ou todo o mercado (ou outros modelos regulatórios com maior controle governamental, como o modelo Borland) devem ser seriamente considerados, e são recomendados, pelo menos como estratégia no início do mercado regulado, enquanto novas normas são estabelecidas.

A transição do mercado terapêutico

Como discutido acima, a "página em branco" da regulação pode ser atrapalhada pelos mercados de cannabis terapêutica já existentes. Para jurisdições com mercados terapêuticos estabelecidos que desejam promover o acesso equitativo ao mercado, há inevitavelmente condições de concorrência desiguais, dado que algumas empresas já estão bem estabelecidas, licenciadas e experientes na produção ou venda varejista de produtos de cannabis. Novos atores que pretendem ingressar no mercado enfrentarão uma forte desvantagem da concorrência, exigindo a possibilidade de intervenção para restabelecer um campo mais justo. Este é um princípio fundamental da promoção da 'equidade' e da garantia de um mercado diversificado.

A maioria dos estados dos EUA que legalizaram a cannabis não terapêutica tinham mercados de cannabis terapêutica já regulados. Uma vez que a regulação cria encargos administrativos, alguns estados implementaram estratégias que, direta ou indiretamente, favoreceram as empresas de cannabis terapêutica existentes. Tais estratégias simplificaram o processo administrativo; no entanto, também criaram barreiras significativas à participação diversificada no mercado e limitaram o acesso das pequenas empresas locais, que podem representar as comunidades da região de forma mais coerente do que operadores maiores.

Conforme discutido na Seção 2A, o modelo regulatório inicial do Colorado preferiu indiretamente os atores terapêuticos existentes, exigindo que os varejistas produzissem pelo menos 70% da cannabis que vendiam. As empresas de cannabis terapêutica existentes pressionaram pelo estabelecimento desse requisito, pois ele já regulamentava as suas vendas, o que significa que essas empresas já cumpriam esse requisito regulatório, potencialmente proibitivo para atores menores. Com efeito, o requisito atrasou o acesso ao mercado por parte de novas empresas, que tiveram de desenvolver a capacidade de superar este obstáculo.

Nos Estados Unidos em geral, os estados que regularam o uso não terapêutico optaram por privilegiar diretamente as empresas de cannabis terapêutica existentes nos procedimentos iniciais de licenciamento. Em Illinois, um modelo de "inscrições antecipadas' para licenças não terapêuticas foi implementado para empresas de cannabis terapêutica que já estavam estabelecidas em janeiro de 2020 – embora com taxas de inscrição de US $ 30.000 mais 3% da receita anual de vendas da organização.[3] No Michigan, a Agência Reguladora da Maconha tornou obrigatório para alguns tipos de licença que os requerentes primários já possuíssem uma licença de operação de cannabis terapêutica. Isso incluiu todas as licenças de varejo e processamento de cannabis, bem como a maioria dos tipos de licenças de cultivo. Michigan também estabeleceu licenças equivalentes entre as regulações de cannabis terapêutica e não terapêutica e permitiu que as empresas terapêuticas transferissem 50% de seu produto para vendas não terapêuticas para simplificar a transição.[4]

Há, claramente, algum mérito em relação ao tratamento preferencial do ponto de vista administrativo. Em alguns estados, como Michigan, essa abordagem permitiu que as vendas não terapêuticas começassem com relativa rapidez após a abertura do período de requerimento de licenças. Mas, a menos que a justiça e a equidade social tenham sido objetivos do processo de licenciamento de cannabis terapêutica realizado anteriormente, é improvável que o favorecimento dos titulares de licenças existentes promova esses resultados. Isto provavelmente será uma questão mais marcante em locais em que os mercados terapêuticos já estão estabelecidos, existem há mais tempo ou são maiores. Da mesma forma, mercados terapêuticos mais desenvolvidos e bem estabelecidos podem levar a outros desafios de licenciamento; os atores de longa data no mercado de cannabis terapêutica na Califórnia têm sido associados a um mercado "cinza" duradouro – em que a regulação do estado ou

3 Illinois Department of Financial and Professional Regulation (Sem data) Instructions for Early Approval Adult Use Dispensing or Organization License — Same Site. https://www.idfpr.com/Forms/AUC/F2365.pdf

4 Michigan Department of Licensing and Regulatory Affairs (2019) Marijuana Regulatory Agency Releases Adult-Use Application. https://www.michigan.gov/lara/0,4601,7-154-89505-509160--,00.html;
Mauger, C (2019) Michigan issues first license to sell recreational marijuana, The Detroit News 19th November. https://eu.detroitnews.com/story/news/local/michigan/2019/11/19/michigan-issues-1st-recreational-marijuana-license/4237643002/

políticas de tolerância relativamente leves significam que a provisão terapêutica muitas vezes atuou como um substituto de varejo para consumidores de cannabis para fins não terapêuticos. Neste contexto, o objetivo de 'capturar o mercado' através das cadeias de fornecimento reguladas tem se revelado desafiador, mesmo após o início das vendas não terapêuticas licenciadas. Nos casos em que já existem mercados 'cinzas' estabelecidos, os procedimentos de licenciamento são quase retroativos por natureza; as vendas já foram toleradas durante longos períodos, mas agora os atores são obrigados a participar em procedimentos de licenciamento muitas vezes complexos – com pouco incentivo para além da ameaça súbita da fiscalização – para realizar as mesmas atividades.

À medida que os mercados de cannabis se desenvolvem em todo o mundo, muitas grandes empresas de cannabis procuram estabelecer-se nos mercados terapêuticos existentes, especulando que a futura regulação legal possa oferecer oportunidades lucrativas para os primeiros a chegarem.[5] Experiências nos EUA sugerem que esta pode ser uma estratégia válida do ponto de vista empresarial. Do ponto de vista regulatório, no entanto, essas experiências destacam a necessidade de buscar políticas de licenciamento fortes e eficazes desde o início. Permitir que os operadores estabelecidos consolidem e encurralem esses mercados, especialmente antes da legalização plena, traz o risco de dificultar o estabelecimento de medidas de equidade social mais tarde.

Experiências do Canadá

Conforme mencionado acima, há uma longa e bem documentada história de atores poderosos da indústria do álcool e tabaco fazendo uso de recursos legais, de relações públicas e de lobby para minar as

5 Connexion Journalist (2020) French medical cannabis trial sparks market battle, The Connexion 7th February. https://www.connexionfrance.com/French-news/French-medical-cannabis-trial-sparks-market-battle-between-Canadian-and-European-firms; Pascual, A. (2019). Netherlands to expand cannabis production, potentially creating competition for Bedrocan, Marijuana Business Daily 24th April. https://mjbizdaily.com/netherlands-to-expand-cannabis-production-potentially-jeopardizing-bedrocans-monopoly/; Aurora Cannabis Inc (2018). First License to Import, Manufacture, Store, and Distribute Medical Cannabis Containing THC in Mexico, Cision PR Newswire 10th December. https://www.prnewswire.com/news-releases/aurora-cannabis-to-acquire-mexicos-farmacias-magistrales-sa-300762402.html.

iniciativas de se restringir ou regular suas atividades e para minar também as evidências de pesquisa que apoiem uma regulação mais rigorosa. Qualquer regime de mercados regulados de drogas deve ser projetado para mitigar esse risco e ser robusto o suficiente para resistir à intensa pressão que atores comerciais poderosos são capazes de exercer. De fato, muitas das maiores empresas de álcool e tabaco estão buscando se tornar atores-chave nos futuros mercados de cannabis. Deve-se resistir a isso, com medidas regulatórias que previnam ou limitem seu envolvimento.

As experiências do Canadá são instrutivas por uma série de razões. Em primeiro lugar, o Canadá – com uma população de quase 40 milhões – é o maior mercado nacional de cannabis no momento da sua criação; ainda que o Uruguai tenha regulado a cannabis anteriormente, sua população tem um décimo do tamanho da canadense. A ilegalidade da cannabis em âmbito federal nos EUA (embora atualmente contestada através da Lei MORE) significa que, apesar da existência de operadores em diversos estados, a cannabis é efetivamente administrada em uma série de mercados internos, sendo a importação e venda entre os estados ainda ilegal. Em segundo lugar, são as empresas canadenses, mais do que qualquer outras, que atualmente dominam os mercados internacionais da cannabis. Finalmente, fica claro que a regulação canadense não fez o suficiente para evitar a captura corporativa desde o início, ou maximizar a oportunidade de "começar do zero" com a regulação de uma nova mercadoria – em parte, talvez, porque tantos atores já operavam no mercado terapêutico existente – e isso levou à concentração da participação de mercado (e, consequentemente, do poder) entre alguns poucos atores selecionados.[6]

6 Uma consequência direta disso é a falta de diversidade entre executivos e diretores, veja: Maghsoudi, N. et al (2020) How Diverse is Canada's Legal Cannabis Industry? Examining Race and Gender of its Executives and Directors, Centre on Drug Policy Evaluation.
https://cdpe.org/publication/how-diverse-is-canadas-legal-cannabis-industry-examining-race-and-gender-of-its-executives-and-directors/

Fundamentos[7]

O surgimento do mercado da cannabis não terapêutica no Canadá em 2018 contribuiu para a chamada "corrida verde" entre os investidores do mercado de ações, com um enorme investimento canalizado para o que era visto como uma nova mercadoria com potencial lucrativo. Logo depois da regulação, alguns produtores licenciados pelo governo federal se beneficiaram de grandes investimentos (principalmente especulativos). No entanto, o pesado investimento inicial foi reduzido conforme a imagem do mercado foi se tornando mais clara, e os preços das ações caíram drasticamente no segundo semestre de 2019. O valor da Canopy Growth e do Grupo Cronos, dois dos maiores produtores, caiu mais da metade entre abril e novembro de 2019, enquanto a Aurora Cannabis caiu cerca de três quartos no mesmo período. Desde então, houve uma recuperação no mercado, mas a "bolha" de especulação da indústria de cannabis aparentemente estourou. Isso resultou na redução do investimento, bem como em uma perda significativa de empregos até outubro de 2019.[8]

A demanda por cannabis continua a ser elevada e é provável que o mercado volte a crescer (especialmente à medida que o mercado ilegal continua a ser incorporado). De fato, as vendas de cannabis em 2020 cresceram substancialmente em relação a 2019, apesar do acesso às lojas ter sido reduzido devido à COVID-19.[9] Isso contrasta diretamente com outras indústrias, com quedas de 10% das vendas gerais no varejo em todos os setores canadenses.[10] No Canadá, entretanto, certamente parece que a rentabilidade potencial foi inicialmente superestimada, resultando no realinhamento das percepções do mercado no final de 2019.

7 O texto abaixo foi extraído e adaptado de: Slade, H. (2020) Capturing the market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD. https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/

8 Gaviola, A. (2019) Major Weed Companies Are Cutting Hundreds of Jobs as the Industry Struggles, VICE 25th October. https://www.vice.com/en_ca/article/zmjk7w/major-canadian-weed-companies-are-cutting-hundreds-of-jobs-as-the-industry-struggles; McBride, S. (2019) Aurora Cannabis Is Dumping Its Pot, Which May Be A Sign It's All Over, Forbes 21st October. https://www.forbes.com/sites/stephenmcbride1/2019/10/21/aurora-cannabis-is-dumping-its-pot-which-may-be-a-sign-its-all-over/#329811305775

9 Statistics Canada (Sem data) Cannabis Stats Hub: Sales from Cannabis Stores. https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-610-x/cannabis-eng.htm

10 Canadian Centre on Substance Use and Addiction (2021) Cannabis Retail During COVID-19. https://www.ccsa.ca/cannabis-retail-during-covid-19-policy-brief

Beneficiários

Apesar das esperanças de que a introdução de licenças de 'micro cultivo' abrisse o mercado a produtores menores do Canadá, isso não aconteceu. Em 2019, o governo federal anunciou que, para solicitar uma licença, os potenciais fornecedores já precisavam ter uma unidade de produção instalada.[11] Portanto aqueles incapazes de assumir o risco dos custos iniciais de investimento de dezenas ou até centenas de milhares de dólares, foram desencorajados de solicitar uma licença. Isso contribuiu para um mercado emergente dominado por um número relativamente pequeno de grandes atores empresariais.

A maior parte do dinheiro no mercado está sendo obtida por grandes produtores, que são licenciados em âmbito federal e cujos produtos podem ser vendidos por varejistas em todo o país. Em comparação, o varejo é gerenciado por províncias e territórios individuais, alguns dos quais não permitem o varejo privado. No entanto, a Canopy Growth (um dos maiores produtores), em particular, também fez movimentos nos mercados de varejo provinciais e territoriais. Em Nunavut, a partir de 2020, a cannabis só poderia ser comprada online dos 'agentes aprovados' pela agência Nunavut Liquor e Cannabis, a Canopy Growth e a AgMedica, o que significa que os dois de fato já tinham um duopólio do mercado de varejo.[12] Em janeiro de 2020, a Canopy também foi uma das empresas interessada em assumir a Cannabis New Brunswick, a agência que supervisiona todas as vendas no varejo em Nova Brunswick, o que teria definido uma mudança de um monopólio estatal para um monopólio corporativo na região.[13] Em outras províncias, no entanto, o potencial das empresas de cannabis para dominar o mercado varejista é limitado pela regulação: em Alberta, por exemplo, os indivíduos ou "grupos de pessoas" não estão autorizados a deter mais de 15% do total de

11 Government of Canada (2019) Cannabis duty — Apply for a cannabis licence. https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/excise-duties-levies/apply-cannabis-licence.html

12 Nunavut Liquor and Cannabis (Undated) Cannabis Purchasing. https://www.nulc.ca/news/?id=addf6310-40ce-e811-a979-000d3af49637; Government of Nunavut (2019) Buying cannabis legally in Nunavut. https://www.nulc.ca/news/?id=addf6310-40ce-e811-a979-000d3af49637

13 Magee, S. (2020) Eight companies seek to take over Cannabis NB, CBC 13th January. https://www.cbc.ca/news/canada/new-brunswick/cannabis-pot-new-brunswick-companies-1.5424992

licenças ao mesmo tempo.[14] Este tipo de limitação das licenças é vital para evitar monopólios e facilitar um acesso mais amplo ao mercado.

Captura corporativa internacional

Nos últimos anos, as empresas canadenses estabeleceram uma forte base para a expansão internacional. Até agora, isso envolveu principalmente a captura de espaço no mercado de cannabis terapêutica. No entanto, diversificar de um mercado para o outro é relativamente simples. Este é o caso, dado que muitos dos produtores canadenses já eram, antes de outubro de 2017, produtores licenciados no mercado da cannabis terapêutica no Canadá. Estamos, portanto, vendo empresas canadenses, repletas de investimento de capital especulativo, se globalizando rapidamente: a Canopy Growth já estabeleceu uma presença terapêutica na Austrália, Europa, África e América do Sul, em grande parte através de sua subsidiária, a Spectrum Therapeutics, enquanto o Grupo Cronos opera de forma semelhante em cinco continentes.[15]

Isso faz com que as empresas canadenses estejam bem-posicionadas para tirar vantagem de qualquer eventual legalização da cannabis. Na França, por exemplo, uma batalha de mercado foi desencadeada no início de 2020 entre empresas canadenses e produtores franceses antes de um teste francês com a cannabis terapêutica.[16] Em 2019, a Aurora Cannabis comprou instalações na Holanda após a notícia de que o governo holandês poderia expandir o escopo da cannabis terapêutica para além do detentor de monopólio holandês Bedrocan (que, por sua vez, anteriormente operava um acordo de licenciamento conjunto com a Canopy Growth no Canadá).[17] Em 2018, a Aurora Cannabis adquiriu a primeira empresa mexicana a obter uma licença de distribuição de cannabis terapêutica (o México

14 Province of Alberta (2018) Gaming, Liquor and Cannabis Act: Gaming and Liquor Amendment Regulation, s105(2). http://www.qp.alberta.ca/documents/orders/Orders_in_Council/2018/218/2018_027.pdf

15 Spectrum Therapeutics (Undated) Global Footprint. https://www.spectrumtherapeutics.com/international/en; Cronos Group (Undated) Brands. https://thecronosgroup.com/brands.php#

16 Connexion Journalist (2020) French medical cannabis trial sparks market battle, The Connexion 7th February. https://www.connexionfrance.com/French-news/French-medical-cannabis-trial-sparks-market-battle-between-Canadian-and-European-firms

17 Pascual, A. (2019) Netherlands to expand cannabis production, potentially creating competition for Bedrocan, Marijuana Business Daily 24th April. https://mjbizdaily.com/netherlands-to-expand-cannabis-production-potentially-jeopardizing-bedrocans-monopoly/

regulou legalmente a cannabis para consumo não terapêutico em 2021), enquanto em junho de 2019 a Canopy anunciou um acordo de 3,4 bilhões de dólares para comprar a empresa norte-americana de cannabis Acreage, com uma exigência específica de que os EUA legalizem a cannabis não terapêutica em âmbito federal nos próximos 7,5 anos.[18] A Canopy supostamente tem pelo menos dois outros acordos semelhantes com empresas dos EUA.[19]

A captura, por empresas canadenses, do mercado na América do Sul tem atraído críticas em especial. A Associação Colombiana das Indústrias de Cannabis estima que investidores estrangeiros são donos de quase 75% das empresas de cannabis terapêutica na Colômbia. Mais de US$ 600 milhões foram investidos no mercado colombiano entre janeiro de 2018 e junho de 2019, principalmente por empresas canadenses.[20] Em 2018, a Canopy Growth comprou a empresa colombiana Spectrum Cannabis por US$ 60 milhões, que desde então foi renomeada como sua subsidiária terapêutica internacional, Spectrum Therapeutics. Através da Spectrum, está licenciada para produzir cannabis com mais de 13,6 milhões de pés quadrados de terra na Colômbia.[21] Enquanto isso, o Grupo Cronos estabeleceu uma joint venture com uma afiliada do principal fornecedor de serviços agrícolas da Colômbia para "desenvolver, cultivar, fabricar e exportar produtos medicinais e de consumo à base de cannabis para os mercados latino-americanos e global".[22] Em outros lugares da América do Sul, a Aurora Cannabis, que tem

18 Aurora Cannabis Inc (2018) First License to Import, Manufacture, Store, and Distribute Medical Cannabis Containing THC in Mexico, Cision PR Newswire 10th December. https://www.prnewswire.com/news-releases/aurora-cannabis-to-acquire-mexicos-farmacias-magistrales-sa-300762402.html; Dorbian, I. (2019) Canopy And Acreage Shareholders Approve $ 3.4 Billion Deal, But Don 't Party Yet, Forbes 21th June. https://www.forbes.com/sites/irisdorbian/2019/06/21/canopy-and-acreage-shareholders-approve-3-4-billion-deal-but-dont-party-yet/#22ff1cda26d0

19 Linnane, C. (2019) Cannabis stocks higher as Canopy shareholders meet, CannTrust unveils California venture, Market Watch 20th June. https://www.marketwatch.com/story/cannabis-stocks-higher-as-canopy-shareholders-meet-canntrust-unveils-california-venture-2019-06-19

20 Rivera, N.M. (2019) The Challenges of Medicinal Cannabis in Colombia: A look at small — and medium — scale growers, Transnational Institute, p16. https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief_52_eng_web.pdf

21 Ver nota de rodapé acima; Troup, R. (2019) Canopy Growth Provides International Update on Latin America, Australia, Europe and Africa, Signs Multi-Year Colombia Deal, Cannabis Investor 17th June. https://www.thecannabisinvestor.ca/canopy-growth-provides-international-update-on-latin-america-australia-europe-and-africa-signs-multi-year-colombia-deal/

22 NCV Newswire (2018) Cronos Group Enters Latin America with Colombia Joint Venture, New Cannabis Ventures 29th August. https://www.newcannabisventures.com/cronos-group-enters-latin-america-with-colombia-joint-venture/

investimentos em 25 países, comprou a "ICC Labs' em 2018, obtendo mais de 70% de participação de mercado no Uruguai no processo.[23]

Embora a América do Sul tenha atraído a maior parte da atenção até o momento, esta será, sem dúvida, uma questão presente em outros lugares no futuro. As empresas canadenses também foram rápidas em explorar a oportunidade criada pela legalização da produção de cannabis terapêutica no Lesoto, com investimentos multimilionários em fazendas e empresas locais.[24] Tudo isso levanta questões importantes sobre como os mercados devem ser estruturados, como as comunidades tradicionais de cannabis podem ser protegidas e como o comércio justo e o desenvolvimento sustentável podem ser garantidos.[25] Sem uma ação positiva internacional, existe um risco real de que os resultados de longo prazo beneficiem as empresas localizadas no norte global ao invés dos interesses e bem-estar das comunidades no sul global.

Investimento intersetorial

Os novos mercados da cannabis têm apresentado oportunidades para que atores de outros setores, incluindo empresas de álcool e tabaco, se diversifiquem para o campo da cannabis. Isto suscita preocupações óbvias, especialmente considerando a longa história das indústrias do tabaco e do álcool em exercer pressão contra a regulação em prol da saúde pública. O tabaco e o álcool não só trazem enormes perspectivas financeiras, mas também décadas de lobby e experiência em relações públicas que podem ser implantados contra uma regulação voltada tanto para a saúde pública quanto para a equidade social.

A Altria, um dos maiores produtores de tabaco do mundo, investiu mais de um bilhão de dólares no produtor canadense Cronos Group,

23 Paley, D.M. (2019) Canada 's Cannabis Colonialism, Toward Freedom 8th October. https://towardfreedom.org/story/canadas-cannabis-colonialism/;
Trefis Team (2018) Aurora Cannabis Makes Inroads Into South America With Latest Acquisition, Forbes 11th September. https://www.forbes.com/sites/greatspeculations/2018/09/11/aurora-cannabis-makes-inroads-into-south-america-with-latest-acquisition/#34cf2f7c4ca1

24 Vickers, E. (2019) The small African kingdom that's perfect for growing cannabis, but maybe not for regulating it, Quartz Africa 9/11/19. https://qz.com/africa/1744366/lesotho-is-perfect-growing-cannabis-but-not-regulation/

25 Ver: Jelsma, M., Kay, S. e Bewley-Taylor, D. (2019) Fair(er) Trade Options for the Cannabis Market, Swansea University and Transnational Institute. https://www.tni.org/files/publication-downloads/fair_trade_options_for_the_cannabis_market.pdf

detendo uma participação de 45%, e com três dos sete assentos no conselho.[26] O trabalho da Altria com a Cronos incluiu o investimento no centro de pesquisa e desenvolvimento da empresa, focado em dispositivos de vaporização – investindo tanto recursos quanto funcionários da Altria para auxiliar na pesquisa.[27] Em março de 2021, a British American Tobacco comprou uma participação de £ 126 milhões na produtora canadense OrganiGram, também com foco em inovação de produtos.[28] A Constellation Brands (a terceira maior empresa de cerveja em termos de presença de mercado) detém uma participação de 38% na Canopy Growth e tem quatro dos sete assentos no conselho, enquanto a AB inBev e a Molson Coors (duas das maiores empresas de álcool do mundo) têm parcerias com as empresas canadenses de cannabis Tilray e HEXO, respectivamente, para criar bebidas à base de cannabis.[29]

As empresas de cannabis também se diversificaram para outros setores. Por exemplo, a Canopy Growth comprou uma participação majoritária na BioSteel Sports Nutrition, que é fornecedora, aparentemente, de 70% das equipes nas quatro principais ligas esportivas profissionais da América do Norte, e tem planos de introduzir uma bebida nutricional esportiva a base de CBD.[30] Da mesma forma, a Aurora Cannabis opera uma colaboração de pesquisa com o Ultimate Fighting Championship (UFC) para pesquisar usos potenciais de produtos CBD para lutadores de MMA (artes marciais mistas).[31] Ao criar associações de marcas com saúde, bem-estar e esportes por meio de produtos não psicoativos de CBD, as empresas podem preparar o terreno para promover de forma mais eficaz produtos

26 Hirsch, L. (2018) Altria to invest $1.8 billion in cannabis company Cronos Group, exits some e-cig brands, CNBC 7th December. https://www.cnbc.com/2018/12/07/altria-to-invest-1point8-billion-in-cannabis-company-cronos-group.html

27 Peters, B. (2019) Why An Analyst Calls This Cannabis Stock The 'New King In The North', Investor's Business Daily 18th October. https://www.investors.com/news/cronos-group-stock-king-in-north/

28 Khan, S. and Cavale, S. (2021), BAT looks beyond tobacco to Canadian marijuana, Reuters 11th March. https://www.reuters.com/article/bat-agreement-organigram-hldg/update-3-bat-looks-beyond-tobacco-to-canadian-marijuana-idUSL4N2L9306

29 Canopy Growth (Undated) Governance. https://www.canopygrowth.com/investors/governance/board-of-directors/; Lewis, A.C. (2019) Drink up, stoners, The Verge. https://www.theverge.com/2019/7/30/18639829/weed-beer-drinkable-marijuana-cannabis-drinks-alcohol

30 LoRé, M. (2019) Canopy Growth And BioSteel To Introduce CBD Products To Sports Nutrition Market, Forbes 23rd October. https://www.forbes.com/sites/michaellore/2019/10/23/canopy-growth-and-biosteel-to-introduce-cbd-products-to-sports-nutrition-market/#5b6edbbef9b7

31 Button, A. (2019) Why the Aurora Cannabis-UFC Partnership Is a Huge Deal, The Motley Fool 29th May. https://www.fool.com/investing/international/2019/05/29/why-the-aurora-cannabis-ufc-partnership-is-a-huge.aspx

psicoativos à base de cannabis no futuro. O CEO da Molson Coors disse que as bebidas canábicas podem "em breve representar 20 a 30 por cento das vendas de cannabis".[32] Uma grande parte do investimento das empresas de cannabis está focada no desenvolvimento de produtos; O CEO da Canopy Growth, Mark Zukelin, afirmou que "a muralha de PI [propriedade intelectual] em torno de nossos negócios" é um dos maiores ativos da empresa, ostentando mais de 110 patentes e 290 pedidos de patentes.[33]

O investimento em cannabis agora se tornou dominante – com grandes acionistas na Canopy Growth, incluindo Morgan Stanley e o Bank of Montreal.[34] Os principais acionistas da Aurora Cannabis incluem o JP Morgan e o Fundo Global de Pensões do Governo do Norges Bank, que investe a receita dos recursos de petróleo e gás da Noruega.[35] Também houve o desenvolvimento de fundos negociados em bolsa (ETFs) focados em cannabis, como o Alternative Harvest ETF, que investem fortemente em empresas canadenses de cannabis.[36]

Lições para outras jurisdições

Um tema recorrente ao longo deste livro, e no trabalho mais amplo da Transform[37] é aprender lições com as primeiras jurisdições reguladoras da cannabis, a fim de melhorar a prática regulatória posterior. Enquanto os estados dos EUA, Canadá e Uruguai operaram em grande parte a partir de um marco regulatório sem precedentes, os

32 Lewis, a.C. (2019) Drink up, stoners, The Verge. https://www.theverge.com/2019/7/30/18639829/weed-beer-drinkable-marijuana-cannabis-drinks-alcohol

33 Paley, D.M. (2019) Canada 's Cannabis Colonialism, Toward Freedom 8th October. https://towardfreedom.org/story/canadas-cannabis-colonialism/

34 Fintel (Undated) CGC / Canopy Growth Corporation — Institutional Ownership and Shareholders. Accessed 20 February 2020. https://fintel.io/so/us/cgc

35 CNN Business (2020) Aurora Cannabis Inc, Accessed 19 February 2020. https://money.cnn.com/quote/shareholders/shareholders.html?symb=ACB&subView=institutional; Norges Bank Investment Management (Undated) About the fund. https://www.nbim.no/

36 Wathen, J. (2018) 5 Things You Should Know About the Hottest Marijuana ETF, The Motley Fool 5th January. https://www.fool.com/investing/2018/01/05/5-things-you-should-know-about-the-hottest-marijua.aspx

37 Ver: Slade, H. (2020) Altered States: Cannabis regulation in the US, Transform Drug Policy Foundation. https://transformdrugs.org/product/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us/; and Slade, H. (2020) Capturing the market: Cannabis regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD. https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/

futuros modelos regulatórios podem aprender com as experiências passadas. Vimos com que rapidez a combinação de investimento maciço de capital e uma regulação fraca ou ingênua podem levar a resultados aquém do ideal. A futura regulação deve melhorar o equilíbrio entre remover restrições proibitivas e garantir que os novos mercados promovam o bem-estar social.

Se aqueles que tomam as decisões políticas desejarem uma distribuição equitativa do espaço de mercado — e nós acreditamos que assim deve ser —, então deverão agir de forma incisiva desde o começo, para evitar a captura de empresas, evitar a monopolização e promover ativamente o acesso ao mercado para atores menores e marginalizados. O potencial para políticas de licenciamento equitativas e a utilização de programas de equidade social são discutidos em detalhes no capítulo sobre fornecedores neste livro (Seção 2G), e podem ser amplamente aplicadas à produção. O benefício de começar do zero, ou quase do zero, não deve ser subestimado; tentar impor mecanismos equitativos tardiamente é muito mais difícil. Nos casos em que atores corporativos estão envolvidos nos mercados nacionais e internacionais — como já está acontecendo e permanece inevitável até certo ponto — será importante garantir padrões mínimos de transparência e responsabilidade em relação ao lobby corporativo e outras formas de influência de formuladores de políticas, para evitar influências indevidas. As medidas devem incluir: registros totalmente transparentes de todo o lobby envolvendo decisores políticos e funcionários públicos; regras estritas para lobistas e think tanks — incluindo a transparência das fontes de financiamento; regras abrangentes em matéria de liberdade de informação; e restrições ao financiamento político e à pressão de empresas.

Nas últimas décadas, tem havido uma grande quantidade de pesquisas em saúde pública que destacam as falhas da regulação em relação à captura corporativa da indústria do tabaco e álcool. De um modo geral, aprendemos lições nestas áreas tardiamente, e o realinhamento dos mercados no sentido de enfocar a saúde pública tem sido ainda mais difícil. Temos que garantir que o mesmo não aconteça com a cannabis.

c Condução de veículo automotor prejudicada pela cannabis

Desafios

- Reduzir a ocorrência da condução de veículo automotor prejudicada pela cannabis e riscos associados.
- Evitar que motoristas cuja condução não esteja prejudicada pela cannabis sejam injustamente penalizados.

Análise

- Os riscos associados à condução de veículo automotor prejudicada, tanto para o condutor, como para passageiros e outros usuários de vias públicas, justificam designação como infração específica assim como uma hierarquia de sanções legais para os infratores.
- O grau em que o consumo de cannabis impacta os riscos da condução de veículo automotor permanece difícil de estabelecer com precisão, porém é claro que efeitos psicoativos agudos prejudicam a segurança da condução, sendo o grau de comprometimento relacionado à dosagem e ao tempo desde o consumo.
- A relação entre os níveis de THC no sangue e a condução de veículo automotor prejudicada é menos clara do que a mesma relação para o álcool.
- O risco da condução de veículo automotor prejudicada aumenta muito quando álcool e THC são combinados, fator que deve ser levado em consideração pelos parâmetros de legislação e que deve complementar os marcos existentes focados em minimizar a condução sob o efeito do álcool.
- Demonstrar o uso recente de cannabis e o comprometimento real da capacidade de condução de veículo automotor são duas coisas diferentes.
- Há alguma disputa na literatura científica em relação ao limite além do qual os níveis de THC no sangue prejudicam de forma inaceitável a condução de veículo automotor (que poderia então ser usado para desencadear ou embasar sanções legais). As propostas de concentrações séricas de THC no sangue variam de 1-2 nanogramas por mililitro de sangue (ng/ml) a 16-20 ng/ml.

- Caso os limiares forem muito baixos, os motoristas com funções não prejudicadas serão potencialmente penalizados; caso forem muito altos, condutores com condução prejudicada poderão escapar às penalidades, causando danos potenciais a outros
- Devido à maneira distinta em que a cannabis é processada pelo corpo, o uso automático de leis per se (ou seja, aquelas que tornam ilegal dirigir acima de um nível específico de THC) provavelmente causará que motoristas sejam processados criminalmente por terem níveis residuais de THC no sangue, que, no entanto, não prejudicam a capacidade de condução.

Recomendações

- Uma coisa é clara: as pessoas não devem dirigir enquanto estiverem com a capacidade de condução significativamente prejudicada pela cannabis e devem, tal como acontece com o álcool ou outras drogas, receber sanções proporcionais caso sejam flagradas fazendo isso.
- Dado o contexto, é importante destacar claramente os comportamentos suscetíveis à penalização por condução de veículo automotor prejudicada e como isso pode ser avaliado, tornando-se importante esses eclarecimentos para a educação pública.
- Devido à falta de consenso científico em relação à concentração de THC no sangue relacionado a um nível inaceitável de comprometimento da capacidade de condução, limites que desencadeiem sanções automáticas per se ao serem excedidos são desaconselháveis.
- Para garantir proporcionalidade, a legislação deve exigir uma comprovação de real comprometimento na habilidade de condução como um critério separado para definir consumo recente de cannabis.
- Exames de sangue só devem ser realizados após o registro de uma infração de condução — ou uma vez que a comprovação do comprometimento tenha sido definida por um teste de sobriedade padronizado feito em campo e validado para alterações induzidas por cannabis. Testes de sangue devem ser empregados apenas para confirmar que um motorista usou cannabis recentemente (e que o uso de cannabis é, portanto, a causa provável pela falha no teste de sobriedade aplicada em campo). Os resultados de um teste de

sangue (ou qualquer outro fluido corporal) não devem, por si só, desencadear uma sanção legal.

- Estabelecer um limiar de THC além do qual seja possível presumir de forma razoável que um motorista tenha recentemente usado cannabis é problemático, mas uma concentração sérica de THC no sangue na faixa de7-10 ng/ml parece ser um ponto sensato de definição para tal limiar. No entanto, isso precisará ser revisto à luz de quaisquer novas evidências, considerando que possam ser usados dois ou mais limiares associados a diferentes ônus de prova.
- Por causa dos riscos mais elevados de se conduzir veículo automotor sob o efeito simultâneo de álcool e cannabis, deve-se, nesses casos, considerar níveis mais baixos de THC e álcool no sangue como evidência suficiente de uso recente.
- Embora alguns elementos dos atuais testes de sobriedade de campo padronizados sejam eficazes para detectar a condução prejudicada pela cannabis, pesquisa e financiamento devem ser destinados ao desenvolvimento de um teste de sobriedade de campo abrangente que seja suficientemente sensível para identificar todos os níveis de comprometimento

A condução prejudicada, por qualquer motivo que seja, envolve riscos evitáveis e potencialmente graves para o motorista, seus passageiros, outros usuários de vias públicas e pedestres. O risco envolvido é tão relevante que a condução de veículo automotor prejudicada é considerada uma infração punível em todas as jurisdições, geralmente sujeita a uma hierarquia de sanções punitivas dependendo da gravidade da infração ou do dano causado, muitas vezes variando de sanções civis, como multas ou a proibição de dirigir durante um período, até sanções mais severas, resultando em um registro criminal e, potencialmente, prisão.

As pessoas estão mais familiarizadas com questões relacionadas à condução prejudicada pelo efeito do álcool, que pode ser testada em um grau consensuado de precisão, usando a tecnologia acessível do "bafômetro", que mede o teor de álcool no sangue.[1] Outras causas de comprometimento, geralmente menos bem atendidas pela

1 Os testes do bafômetro que dão positivo são geralmente confirmados com um exame de sangue mais preciso.

tecnologia e pela lei, incluem o consumo de certas drogas prescritas, drogas atualmente ilegais (incluindo cannabis), a saúde e condição física do motorista (os mais óbvios são cansaço e deficiência visual) e certos problemas de saúde mental.

Estudos demonstram que o uso de cannabis prejudica, dependendo da dose, vários processos cognitivos associados à direção segura, como atenção, vigilância e coordenação psicomotora (embora a evidência sobre sua influência no tempo de reação seja conflitante). Essas descobertas foram confirmadas em ambientes experimentais, como simuladores de direção ou testes em estradas,[2] que demonstraram que a cannabis claramente tem impactos negativos, embora modestos, no desempenho da condução de veículo automotor.[3]

Ao contrário dos estudos experimentais, que são mais propensos a minimizar quaisquer efeitos prejudiciais, porque os sujeitos de teste estão cientes de estarem sendo observados, os estudos epidemiológicos usam dados populacionais para estabelecer o risco real de acidentes e, portanto, oferecem melhor indicação de como, na realidade, os motoristas são afetados pelo consumo de cannabis. Tais estudos, no entanto, têm produzido resultados contraditórios, com alguns apontando que o uso de cannabis se associou a um risco aumentado de acidentes e colisões, mas outros não. Essas discrepâncias foram atribuídas a vários desafios metodológicos inerentes a essa área de pesquisa, incluindo dificuldades em obter amostras suficientemente grandes, o problema de medir com precisão os níveis de comprometimento da capacidade de dirigir (ao invés de simplesmente medir se um indivíduo usou cannabis recentemente) e a necessidade de descartar variáveis de confusão, como idade, sexo e uso de outras drogas (em particular, uso de álcool).[4]

---

2 Berghaus G. and Guo B. Medicines and driver fitness — findings from a meta-analysis of experimental studies as basic information to patients, physicians and experts, in Kloeden, C, and McLean, A. (eds.) (1995) Alcohol, Drugs, and Traffic Safety T95: Proceedings of the 13th International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety, NHMRC Road Accident Research Unit, University of Adelaide, pp.295–300.

3 Smiley A., Cannabis: On-Road and Driving Simulator Studies, em Kalant H. et al. (eds.) (1999) The Health Effects of Cannabis, Addiction Research Foundation, p.173-191.

4 Para mais informações sobre as evidências conflitantes de estudos epidemiológicos, bem como seus desafios, ver: Mann et al., Cannabis use and driving: implications for public health and transport policy, in: Sznitman et al (2008) A cannabis reader: global issues and local experiences, OEDT. https://www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/cannabis-volume2_en

Uso combinado de álcool e cannabis

Embora o uso de cannabis tenha um efeito adverso nas funções psicomotoras necessárias para uma condução segura, esse efeito piora significativamente quando a droga é combinada com álcool. Há evidências significativas[5] [6] de que o álcool afeta ainda mais o risco de colisão daqueles que também consumiram cannabis – em outras palavras, o efeito do uso de ambas as drogas é a soma dos efeitos do uso de qualquer uma delas individualmente. Quando usadas juntas, as duas drogas causam comprometimento mesmo em doses que seriam insignificantes caso fossem usadas isoladamente. Este nível muito mais elevado de risco exige uma resposta regular mais rigorosa.

À medida que estudos epidemiológicos mais rigorosos são conduzidos, o corpo crescente de evidências sugere de forma convincente que o consumo recente de cannabis aumenta o risco de colisão. De um modo geral, foi documentado um aumento modesto do risco, estimando-se que os condutores que consumiram cannabis recentemente tinham, em média, 1,5 a 2 vezes mais probabilidades de se envolverem em um acidente.[7]

À luz do crescente conjunto de pesquisas que demonstram o aumento dos riscos de se conduzir veículo automotor sob a influência da cannabis (CSIC), e de acordo com a ênfase deste guia no uso da regulação para promover o consumo responsável, há uma necessidade clara de garantir que medidas legais e políticas sejam implementadas de forma eficaz para minimizar esses riscos.

5 Ramaekers et al. (2004) Dose related risk of motor vehicle crashes after cannabis use, Drug and Alcohol Dependence 73, pp.109–119.

6 Sewell R. A. et al. (2009) The effect of cannabis compared to alcohol on driving, American Journal on Addictions 18, pp.185–193.

7 OEDT e CCSA (2018) Cannabis and driving: Questions and answers for policymaking. https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8805/20181120_TD0418132ENN_PDFA.pdf

Definir e testar comprometimento

Os principais desafios para a concepção de uma política eficaz em matéria de condução prejudicada pela cannabis são determinar o grau em que o consumo de cannabis prejudica a condução e, em seguida, determinar os parâmetros usados para designar ou classificar legalmente um motorista como suficientemente prejudicado a ponto de cometer uma infração de CSIC. Existem três maneiras pelas quais isso tem sido feito tanto para a cannabis como para o álcool:

- Realização de uma avaliação comportamental do condutor, utilizando critérios reconhecidos de comprometimento (testes de sobriedade).
- Teste de fluidos corporais (urina, saliva, sangue ou uma combinação destes) e aplicação de uma lei de tolerância zero per se: ou seja, a presença de qualquer quantidade de uma determinada droga seria uma ofensa automática.
- Testar fluidos corporais e aplicar uma lei per se (estabelecendo que é ilegal dirigir acima de um limite registrado, por exemplo, 5 ng/ml) com base em um limiar estabelecido para determinada droga considerada correlacionada com um nível inaceitável de comprometimento .

Existem deficiências associadas a cada uma dessas abordagens. Em qualquer caso, o teste de fluidos corporais só pode ser legalmente realizado se houver prévia e expressa autorização do suspeito, sob pena de nulidade, por força da proteção constitucional contra a autoincriminação (nemo tenetur se detegere). Ninguém pode ser forçado a se submeter a teste de fluido corporal contra sua vontade.

Avaliações comportamentais

Avaliações comportamentais de intoxicação, muitas vezes chamadas de testes de sobriedade de campo, são mais propensas a serem administradas incorretamente devido ao erro humano e, embora detectem o comprometimento, são menos eficazes na detecção de comprometimentos modestos que ainda podem ser um

fator legalmente relevante para acidentes rodoviários. Um outro problema, particularmente com níveis mais baixos ou limítrofes de comprometimento, é que o uso de testes de comportamento ainda mais sofisticados baseados em computadores dependeriam, para estabelecer o comprometimento relativo do consumo de cannabis, da comparação dos resultados com medidas de base do mesmo indivíduo sendo testado sem estar comprometido, usando os mesmos critérios de avaliação. Algumas pessoas simplesmente não são particularmente boas em tarefas de testes de comprometimento, mesmo que conduzam de forma aceitavelmente segura, podendo então registrar um falso positivo. Também pode ser difícil implementar avaliações comportamentais em larga escala porque o treinamento adequado do pessoal é caro, e esperar a chegada do pessoal treinado para realizar um teste pode desperdiçar tempo valioso da equipe caso o profissional que fizer o primeiro contato não esteja adequadamente treinado.[8]

Embora alguns componentes individuais dos testes de sobriedade de campo padronizados, como o teste de uma perna, tenham se mostrado preditores bastante consistentes de comportamento prejudicado pela cannabis,[9] [10] ainda não foi desenvolvido um teste abrangente. Portanto, é necessária mais pesquisa neste campo, embora seja pouco provável que os melhores testes de comprometimento feitos na via pública sejam suficientemente robustos para constituir uma base única para sanções legais em muitos casos. Portanto, estes testes devem ser complementados por uma avaliação mais científica (por exemplo, uma análise de sangue) que possa determinar se ocorreu um consumo recente de cannabis, sendo essa, então, a causa provável de qualquer comprometimento aparente. Isso pode ser apoiado por outras evidências físicas do uso de cannabis, como a presença de parafernália ou pontas de baseados.

8 OEDT e CCSA (2018) Cannabis and driving: Questions and answers for policymaking, p8. https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8805/20181120_TD0418132ENN_PDFA.pdf

9 W.M. Bosker, et al. (2012) A placebo-controlled study to assess standard field sobriety tests performance during alcohol and cannabis intoxication in heavy cannabis users and accuracy of point of collection testing devices for detecting THC in oral fluid, Psychopharmacology 223.4, pp.439–446.

10 Stough, C. et al. (2006) An Evaluation of the Standardized Field Sobriety Test for the Detection of Impairment Associated With Cannabis With and Without Alcohol, Australian Government Department of Health and Aging, Canberra.

Leis de tolerância zero

Leis de tolerância zero para a cannabis, por outro lado, são por natureza muito sensíveis, e penalizam a presença de qualquer ingrediente ativo da droga ou seus subprodutos (conhecidos como metabólitos), independentemente de terem ou não causado prejuízo. Esta é uma preocupação particular com a cannabis, pois o principal ingrediente psicoativo da droga, o THC, passa rapidamente do sangue para as células adiposas do corpo, de onde é liberado gradualmente ao longo do tempo. Assim, embora os efeitos prejudiciais da cannabis tipicamente desapareçam cerca de três horas após a inalação,[11] em pessoas que usam cannabis com pouca frequência, o THC ainda é frequentemente detectável por exames de sangue 8-12 horas após o fumo.[12] Naqueles que fazem uso frequente, esta janela de detecção pode durar vários dias.[13]

Efeitos semelhantes são observados para os metabólitos primários do THC. Para pessoas que fazem pouco uso, os testes de sangue geralmente conseguem detectar 11-hidroxi-THC, um metabólito psicoativo, até cerca de 6 horas após a inalação. Mas um dos metabólitos não psicoativos do THC, o 11-carboxi-THC, pode ser detectado no soro sanguíneo durante vários dias após uso em usuários ocasionais e várias semanas em usuários frequentes (o 11-carboxi-THC também é o principal metabólito detectado em testes de urina para indicar o uso de cannabis, e em usuários frequentes pode ser detectado por esse tipo de teste durante períodos mais longos, vários meses após o consumo).[14]

Consequentemente, dependendo do tipo de teste utilizado, o THC e seus metabólitos podem ser detectados dias ou mesmo semanas após o uso, muito tempo após qualquer efeito prejudicial ter se

11 Sewell R. A. et al. (2009) The effect of cannabis compared to alcohol on driving, American Journal on Addictions 18.3, p.185-93.

12 Huestis M. A. et al. (1992) Blood cannabinoids. I. Absorption of THC and formation of 11-OH-THC and THCCOOH during and after smoking marijuana, Journal of Analytical Toxicology 16.5, pp.276–82.

13 Karschner E. L. et al. (2009) Do Δ-9-tetrahydrocannabinol concentrations indicate recent use in chronic cannabis users? Addiction 104.12, p.2041-2048.

14 Musshoff F. e Madea, B. (2006) Review of biological matrices (urine, blood, and hair) as indicators of recent or ongoing cannabis use, Therapeutic Drug Monitoring 28.2, pp.155–163.

dissipado completamente. Em contrapartida, o álcool não é armazenado pelo organismo, o que significa que sua presença é um melhor indicador de uso recente e, portanto, do comprometimento na condução. Como resultado, a adoção de um limiar de THC zero, fácil de aplicar e facilmente compreendido pelos motoristas, é drasticamente prejudicada pela inclusão desproporcional dentro dos parâmetros ilegais de motoristas cujas habilidades não foram prejudicadas, ou seja, indivíduos cuja direção não está mais prejudicada ou nos quais o THC não está mais presente em seu sistema fisiológico.

Limites fixos

Uma lei per se associada a um limite de THC no sangue fixada em um ponto específico acima de zero seria mais razoável, uma vez que poderia, pelo menos em teoria, ser definida com um limiar suficientemente alto para implicar apenas pessoas que usaram cannabis recentemente, evitando prender motoristas não prejudicados com resultados positivos em testes que detectem o uso de cannabis nos últimos dias ou semanas.

O desafio, então, está na tentativa de determinar o limite de THC além do qual um motorista tenha sua condução prejudicada a tal ponto que ele ou ela apresente um nível inaceitável de risco. Para este fim, estudos propuseram um limite de concentração de THC no soro de 7 -10 nanogramas por mililitro de sangue (ng/ml).[15] [16] Tal limiar evitaria com segurança a classificação equivocada de motoristas sóbrios, pois para 5 ng/ml as habilidades de condução são prejudicadas aproximadamente da mesma forma que um indivíduo com uma concentração de álcool no sangue (alcoolemia) de 0,5 g/l (o limite padrão para álcool na maioria das jurisdições), e 10 horas após inalação, as concentrações de THC normalmente diminuem para abaixo desse nível tanto em pessoas que usam cannabis ocasionalmente quanto em usuários frequentes.

15 Grotenhermen, F. et al. (2007) Developing limits for driving under cannabis, Addiction 102.12, pp.1910–1917. www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17916224.

16 Wolff, K., et al (2013) Driving under the influence of drugs: making recommendations on the drugs to be covered in the new drug driving offense and the limits to be set for each drug, Report from the Expert Panel on Drug Driving, Department of Transport, London. https://www.gov.uk/government/publications/driving-under-the-influence-of-drugs--2

No entanto, esse limiar não é aceito de forma universal. Um estudo relevante propôs que uma concentração sérica mais baixa, de THC no sangue de 3,8 ng/ml, é capaz de produzir comprometimento equivalente ao observado em 0,5 g/l de alcoolemia.[17] Além disso, muitos estudos tentaram estabelecer um limiar preciso acima do qual o risco de colisão se torna elevado, mas há pouco consenso na literatura científica atualmente. As estimativas variam de concentrações de THC no sangue tão baixas quanto 1 ng/ ml, a tão altas quanto 16 ng/ml, com diversos estudos propondo limites em vários pontos intermediários.[18] [19] [20] [21] [22]

A falta de acordo sobre um limiar per se acima de zero que seja empiricamente sólido ocorre em grande parte porque os efeitos da cannabis em relação ao teor de THC no sangue variam muito mais entre os indivíduos do que os efeitos do álcool, especialmente entre usuários frequentes e iniciantes.

O estabelecimento de uma base empírica para um limite per se diferente de zero é ainda mais complicado devido ao perfil farmacocinético particular do THC. Os níveis séricos de THC no sangue ficam mais altos aproximadamente quinze minutos após a inalação da cannabis, mas os níveis mais altos de comprometimento ocorrem após esse período, quando o THC começa a deixar o sangue e é absorvido pelo corpo. Após a inalação, os níveis de THC no sangue aumentam rapidamente, tipicamente atingindo um valor de pico de mais de 100 ng/ml 5 a 10 minutos após a inalação, antes de cair rapidamente para entre 1 e 4 ng/ml dentro de 3 a 4 horas. Assim, o comprometimento induzido pela cannabis pode estar em seu pico

17 EMCDDA (2012) Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe — findings from the DRUID project. https://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/druid_en

18 Ramaekers, J. G. et al (2009) Neurocognitive performance during acute THC intoxication in heavy and occasional cannabis users, Journal of Psychopharmacology 23.3, p.266-277.

19 Grotenhermen, F. et al. (2005) Developing Science-Based Per se Limits for Driving Under the Influence

of Cannabis (DUIC): Findings and Recommendations by an Expert Panel, Marijuana Policy Project.

20 Ramaekers, J. G., Commentary of Cannabis and Crash Risk: Concentration Effect Relations, in Transportation Research Board of the National Academies (eds.) (2006) Transportation Research Circular: Number E-C096, Woods Hole, Massachusetts, pp.65–66.

21 Drummer, O. H. et al. (2004) The involvement of drugs in drivers of motor vehicles killed in Australian road traffic crashes, Accident Analysis and Prevention 36.2, pp.239–248.

22 Ramaekers, J. G., et al (2004) Dose related risk of motor vehicle crashes after cannabis use, Drug and Alcohol Dependence 73, pp.109-119. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/14725950/

enquanto os níveis de THC no sangue ainda são relativamente baixos. Isso difere da concentração de álcool no sangue, que corresponde diretamente aos níveis de comprometimento.

A falta de correspondência estreita entre os níveis de THC no sangue e o comprometimento na condução foi reconhecida pela Administração Nacional de Segurança Rodoviária dos EUA (NHTSA), que em 2004 declarou:

> *"É desaconselhável tentar prever efeitos com base apenas nas concentrações de THC no sangue e é atualmente impossível prever efeitos específicos com base nas concentrações de THC-COOH [um metabólito não psicoativo de THC]. É possível que uma pessoa seja afetada pelo uso de maconha com concentrações de THC no sangue abaixo do limite de detecção do método."*[23]

Exames de sangue

O processo real de análise de sangue também confunde potencialmente o uso de limites per se (ver quadro abaixo, para mais informação sobre porque o sangue, em vez de saliva ou urina, é que deve ser testado). A coleta de amostras de sangue total ou soro é um procedimento médico invasivo, que geralmente só pode ser realizado legalmente por profissionais da saúde treinados e apenas nas hipóteses em que o suspeito expressamente autoriza, sob pena de nulidade (garantia contra a autoincriminação). Amostras também precisam ser transportadas e armazenadas em condições especiais de baixa temperatura para evitar a degradação e evitar qualquer risco de contaminação.

Há boas indicações de que um método alternativo de coleta de amostras de sangue, análise de sangue seco, poderia oferecer uma solução para esse problema, pois é menos invasivo e produz resultados

23 US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2004) Drugs and Human Performance Fact Sheets. https://www.nhtsa.gov/sites/nhtsa.gov/files/documents/812440-marijuana-impaired-driving-report-to-congress.pdf.

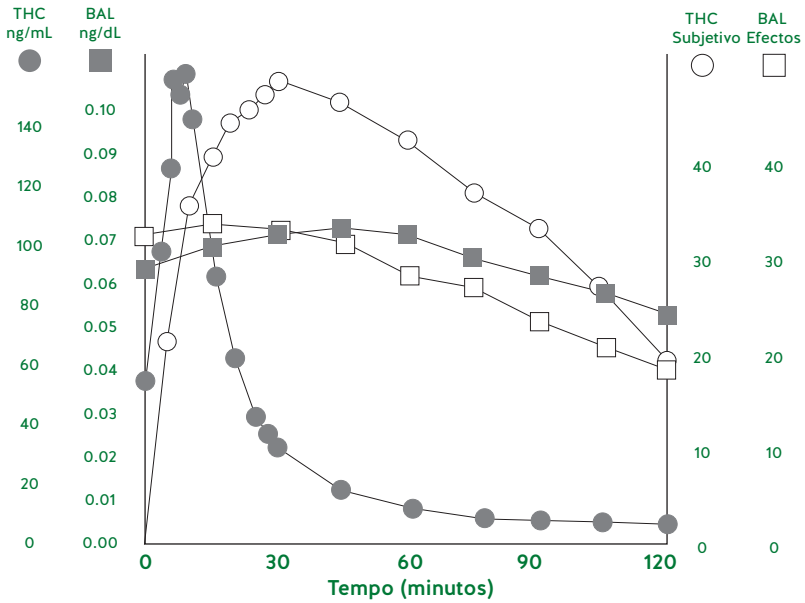


Figura 4

Os níveis séricos de etanol (quadrados sólidos) ficam atrás dos efeitos subjetivos (quadrados abertos) porque a tolerância se desenvolve muito rapidamente. Os efeitos subjetivos do THC (círculos abertos) ficam atrás dos níveis séricos (círculos sólidos) porque o THC se move para o cérebro mais lentamente do que o álcool. (BAL= Nível de Álcool no Sangue).[24]

com um nível de precisão que não difere significativamente dos métodos tradicionais de análise de sangue. A análise de sangue seco testa sangue capilar retirado do dedo ou picada de calcanhar e pode ser realizado por profissionais não médicos. Uma mancha de sangue total é colocada em um cartão feito sob medida, que é então dobrado e deixado para secar à temperatura ambiente durante três horas.[25]

24 Gráfico retirado de: Sewell, R.A. (2010) Is It Safe to Drive While Stoned? Cannabis and Driving An Erowid Science Review, Erowid, and uses graphs/data adapted from Portans I. et al. (1989) Acute Tolerance to Alcohol: Changes in Subjective Effects Among Social Drinkers, Psychopharmacology 97, pp.365–369; Cocchetto, D. M. et al. (1981) Relationship Between Plasma Delta-9-Tetrahydrocannabinol Concentration and Pharmacologic Effects in Man, Psychopharmacology 75, pp.158–164; e Huestis M. et al. (1992) Blood cannabinoids. I. Absorption of THC and Formation of 11-OH-THC and THCCOOH During and After Smoking Cannabis, Journal of Analytic Toxicology 16, pp.276–282.

25 The potential of DBS to be used in roadside drug testing is discussed in: EMCDDA (2012) Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe — findings from the DRUID project, pp.36-37. https://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/druid_en

Embora a análise de sangue seco possa ser um método potencialmente mais prático de teste de campo dos níveis de THC no sangue, os policiais atualmente não conseguem coletar amostras de sangue no local em tempo hábil, o que significa muitas vezes haver um atraso significativo entre o motorista ser parado e depois de fato ser testado. Esse atraso é novamente problemático devido ao perfil farmacocinético complexo do THC, o que significa que não é possível inferir com precisão o nível de comprometimento anterior de um indivíduo a partir dos resultados de uma amostra de sangue que pode ter sido coletada várias horas depois.[26]

Testes de drogas – fluidos diferentes, resultados diferentes

Sangue

Exames de sangue podem ser usados para analisar a concentração de THC e seus metabólitos no sangue total ou no soro sanguíneo. No entanto, o último contém aproximadamente o dobro da concentração de THC que o primeiro. Portanto, se um motorista tivesse uma concentração sérica de THC de 10 ng/ml, ele ou ela teria um resultado de THC no sangue total de cerca de 5 ng/ml. Embora a presença de metabólitos possa ser detectada por exames de sangue durante várias semanas após o consumo de cannabis, o THC é detectável por um período mais curto. Em usuários ocasionais, o THC pode ser medido no soro sanguíneo durante cerca de 8–12 horas após o uso de cannabis,[27] e para usuários moderados e pesados a janela de detecção dura mais tempo – às vezes vários dias.[28]

Apesar dos avanços metodológicos promissores na análise sanguínea, a coleta de sangue para análise é um procedimento invasivo (nemo tenetur se detegere) e só deve ser realizada por um profissional de saúde treinado. Uma vez que as análises de sangue são difíceis de aplicar, elas geralmente só são utilizadas após a ocorrência de um acidente rodoviário, e não em controles de rotina. Atrasos entre o momento em que um motorista é parado e aplicação do exame de sangue também podem complicar a mensuração do comprometimento

Apesar dessas deficiências (bem como a falta de consenso científico sobre uma concentração sérica específica de THC no sangue que se correlacione com o comprometimento), a Administração Nacional de Segurança Rodoviária do Departamento de

26 Wille, S. M. et al. (2010) Conventional and alternative matrices for driving under the influence of cannabis, Bioanalysis 2.4, pp.791–806.

27 US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2013) Cannabis / Marijuana (Δ-9-Tetrahydrocannabinol, THC). www.nhtsa.gov/people/injury/research/job185drugs/cannabis.htm.

28 US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2003) State of Knowledge of Drug-Impaired Driving, Chapter 3. www.nhtsa.gov/people/injury/research/stateofknwlegedrugs/stateofknwlegedrugs/pages/3Detection.html

Transportes dos EUA (NHTSA) reconhece que, "[i] em termos de tentar vincular as concentrações de drogas ao comprometimento comportamental, o sangue provavelmente será o espécime de escolha."[29]

Urina

O exame de urina é o teste de drogas mais usado, particularmente em ambientes de trabalho. Apesar de ser uma forma relativamente não invasiva de testagem (embora haja preocupações de privacidade relacionadas a amostras sendo coletadas sob observação direta, etc.), os testes de urina padrão são de pouca utilidade na aplicação das leis de condução de veículo automotor sob influência da cannabis, pois só podem identificar se um indivíduo já usou cannabis — não se a condução de um indivíduo está comprometida devido ao consumo da substância.

Isso ocorre porque, em vez de 'procurar' por THC, o exame de urina procura apenas a presença de metabólitos de THC, que podem levar pelo menos várias horas para se tornarem detectáveis na urina. Como a NHTSA declarou: "[Este] tempo de detecção está bem além da janela de intoxicação e comprometimento."[30] Além disso, uma vez que o período de detecção entra em vigor, ele dura tanto tempo que os exames de urina representam um risco significativo de registrar falsos positivos.

Saliva

O teste de saliva é rápido, não invasivo (desde que haja consentimento expresso do suspeito, nemo tenetur se detegere) e procura a presença de drogas originais (neste caso, THC), em vez de metabólitos. O teste de saliva também só é capaz de detectar o THC durante algumas horas após o uso, tornando-o um melhor indicador de consumo recente e, portanto, de comprometimento. Mas, embora essas vantagens signifiquem que esses testes possam, no futuro, ser usados de forma eficaz para medir o comprometimento relacionado à cannabis, a precisão dos testes de saliva é limitada. Um dos principais problemas associados ao uso de tais dispositivos é que apenas uma pequena quantidade de THC é excretada na saliva, dificultando a detecção. No entanto, alguns países atualmente recorrem a testes de saliva, ainda que, como acontece na França e no Reino Unido, eles sejam utilizados para fornecer uma indicação preliminar de detecção da droga, que pode ser utilizada para justificar uma detenção, com eventual ação penal baseada nos resultados de um teste de sangue subsequente.

29 US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2003) State of Knowledge of Drug-Impaired Driving, Chapter 3. www.nhtsa.gov/people/injury/research/stateofknwlegedrugs/stateofknwlegedrugs/pages/3Detection.html

30 US Department of Transportation National Highway Traffic Safety Administration (2004) Drugs and Human Performance Fact Sheets. https://www.nhtsa.gov/sites/nhtsa.gov/files/documents/812440-marijuana-impaired-driving-report-to-congress.pdf.

Apesar dessas questões, pode-se argumentar que os limites per se deveriam simplesmente ser aceitos, dada a aceitação generalizada de seu uso na fiscalização policial da condução sob o efeito do álcool. Tais limites poderiam certamente ser úteis em termos políticos, pelo menos a curto prazo, permitindo aos formuladores de políticas e políticos demonstrarem que pretendem seguir uma linha dura com aqueles que conduzem sob a influência da cannabis. A politização das leis de condução prejudicada pela cannabis tem sido uma tendência nos esforços de regulação do Canadá, onde o governo federal procurou atenuar as preocupações sobre o tema ao investir fortemente no apoio a províncias e territórios menores na aplicação das leis de condução prejudicada[31] — muitos dos quais atualizaram as leis de condução prejudicada para incluir regras de tolerância zero para a cannabis, especificamente direcionadas a motoristas jovens e novatos.[32] Por si só, os limites também facilitam a detecção e criminalização desses motoristas pelas autoridades policiais e a condenação pelo Judiciário. No entanto, nenhum desses argumentos é justificativa legítima para um sistema potencialmente injusto.

As propriedades farmacológicas da cannabis apresentam desafios únicos que simplesmente não existem em relação ao álcool: acima de tudo, a possibilidade de o THC ser detectável durante um período mais longo após o consumo, muito depois de qualquer deficiência psicomotora ter passado. Mas, mesmo que os formuladores de políticas optem por penalizar condutores não prejudicados pela cannabis, decidindo ser um preço justo por vias públicas mais seguras, as evidências atuais são inadequadas para apoiar a conclusão de que ter limites por si só seria um meio eficaz de alcançá-las.[33] É difícil estabelecer conclusões firmes sobre os efeitos da política

31 Government of Canada (2019) Government of Canada invests $2 million for Prince Edward Island to tackle drug-impaired driving.
https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/08/government-of-canada-invests-2-million-for-prince-edward-island-to-tackle-drug-impaired-driving.html;
Government of Canada (2019). Government of Canada invests $2 million to keep Yukon's roads safe from drug-impaired drivers.
https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2019/07/government-of-canada-invests-2-million-to-keep-yukons-roads-safe-from-drug-impaired-drivers.html;
Salloum, A. (2019) Feds announce $5.4M to combat drug-impaired driving in Sask, CBC 30th August.
https://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/drug-impaired-driving-money-from-federal-government-1.5266367

32 Ver, por exemplo: Government of New Brunswick (2018) New measures to reduce drug-impaired driving take effect Dec. 18. https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/news/news_release.2018.12.1322.html;
Government of Ontario (2019) Cannabis and driving. https://www.ontario.ca/page/cannabis-and-driving

33 Rees, D. e Anderson, D. M. (2012) Per se Drugged Driving Laws and Traffic Fatalities, IZA Discussion Paper No.7048. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2189786

da cannabis nos acidentes rodoviários, quer se trate de alterações nas abordagens de aplicação da leis de CSIC, quer de reformas legislativas mais amplas, como a descriminalização ou a legalização da cannabis. A natureza variável do grau de fiscalização das leis de CSIC, a frequência da testagem e a implantação de novas tecnologias de testes podem tornar problemáticas as comparações longitudinais baseadas nos resultados. Mesmo que dados robustos estabeleçam tendências de longo prazo em relação à CSIC e resultados relacionados antes e depois de uma determinada reforma estejam disponíveis — o que não é o caso no momento — também existem desafios metodológicos na determinação de quais e em que medida as múltiplas variáveis legais, políticas, culturais, demográficas ou outras são responsáveis por quaisquer mudanças de comportamento observadas. No futuro, o estabelecimento de um acompanhamento e avaliação mais robustos do ponto de vista metodológico das tendências dos comportamentos da CSIC e dos resultados conexos será essencial para o desenvolvimento de melhores respostas políticas.

Dado o conhecimento disponível atualmente, devemos aceitar que, embora interessantes pela sua simplicidade, limites per se que estabeleçam a responsabilidade automática não são apropriados como políticas abrangente para todas as instâncias de condução prejudicada. Muitos fármacos psicoativos, como medicamentos usados para depressão e ansiedade, causam um grau de comprometimento muito maior do que o associado ao THC,[34] mas nenhum deles está sujeito a limites de qualquer tipo. Aplicar tais limites seria impraticável e muito provavelmente arbitrário, dadas as amplas variações de efeitos que essas drogas podem ter em diferentes usuários.

Condução sob influência da cannabis e oposição à reforma

É importante deixar claro que a condução de veículo automotor prejudicada pelo consumo de cannabis deve ser uma infração, independentemente do status legal da droga (em termos de produção,

34 OEDT (2012) Driving under the influence of drugs, alcohol and medicines in Europe — findings from the DRUID project, p.21. https://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/druid_en

fornecimento ou posse). As questões discutidas acima simplesmente dizem respeito a como determinar de forma justa esse comprometimento. Embora a legalização e a regulação da cannabis não alterem a natureza fundamental da infração de CSIC, elas podem alterar o contexto político em que as respostas são concebidas. É provável que as leis de CSIC sejam revistas em certas jurisdições, uma vez que a transição para mercados regulados ocorra. Os opositores de tais reformas têm frequentemente focado em acidentes causados sob influência de cannabis após qualquer transição regular.[35] No entanto, o discurso emotivo e politizado que permeia esta questão significa que pode muito bem haver maior aceitabilidade de leis potencialmente injustas de tolerância zero ou de limite fixo para estipular a condução prejudicada pela cannabis (como destacado no Canadá), e um risco de sentenças desproporcionalmente severas para os infratores. Será necessária cautela para garantir que as decisões são conduzidas por evidências, e não imperativos políticos.

Recomendações

Dada essa série de desafios técnicos e as tensões entre o exercício de um princípio de precaução e o potencial de injustiça relacionado à uma aplicação excessivamente cuidadosa, fazemos a seguir um conjunto de recomendações sobre como uma política de fiscalização viável da CSIC poderia parecer. No entanto, os constrangimentos e as complexidades dos sistemas jurídicos de várias jurisdições e as diferenças entre eles significam que é difícil fazer prescrições políticas que sejam aplicáveis em todos os lugares. Então, estas recomendações precisam ser entendidas como princípios orientadores gerais mais do que respostas políticas concretas e abrangentes ao problema da condução prejudicada pela cannabis.

35 Apesar de haver alguma evidência de que regular a cannabis pode reduzir acidentes fatais no trânsito, à medida em que as pessoas substituem o álcool pela cannabis, levando a menos motoristas embriagados na estrada. Ver: Rees, D. and Anderson, D. M. (2011) Medical Marijuana Laws, Traffic Fatalities, and Alcohol Consumption, IZA Discussion Paper No.6112. http://ftp.iza.org/dp6112.pdf

- Uma política justa e pragmática deve centrar-se em padrões baseados em efeitos, exigindo o estabelecimento de ambos:
    1. uso recente de cannabis; e
    2. comprometimento real ou perigoso.

  O comprometimento real é um teste separado a ser realizado para estabelecer mais do que a mera presença de um determinado nível de THC no sangue ou em outros fluidos corporais. A concentração de THC no sangue seria medida mesmo assim para permitir que se atendessem aos requisitos do primeiro teste, estabelecendo a ingestão recente de cannabis. Um teste positivo acima de um determinado limiar funcionaria, portanto, como evidência para substanciar o comprometimento na condução, em vez de agir como um gatilho automático para a aplicação de uma penalidade.

- As evidências iniciais de comprometimento e, portanto, a causa provável necessária para um teste de sangue subsequente, devem ser idealmente derivadas da reprovação em um teste de sobriedade de campo confiável e preciso, validado para uso de cannabis. Embora alguns desses testes ainda sejam muito incipientes e precisariam ser aperfeiçoadas, eles apresentam uma abordagem mais promissora para a pesquisa e são melhor investimento do que os testes de comprometimento baseados na análise de fluidos corporais. Evidências adicionais de comprometimento provenientes de uma infração de direção cometida também podem ser usadas para apoiar processos judiciais.

- Embora, por si só, os limites não sejam recomendados, eles são claramente uma opção atraente para os formuladores de políticas, uma vez que vários estados dos EUA e do Canadá (em nível federal) optaram por implementá-los. À luz do seu apelo, convém instar as jurisdições que pretendem impor esses limites a tomarem precauções para os fixar com um limiar suficientemente alto, de modo a minimizar o indiciamento de condutores não prejudicados. É importante que os decisores políticos e os magistrados estejam cientes da evolução dos dados nesta área e se comprometam a ajustar a política em conformidade. Desencoraja-se fortemente o uso de leis per se de tolerância zero.

Estabelecer o uso recente

- Evidências mostram que as pessoas que usam cannabis são propensas a ter níveis residuais de THC no sangue muito tempo depois de terem consumido cannabis e de qualquer comprometimento ter passado. O desafio, portanto, reside em estabelecer um limite de THC no sangue empiricamente sólido acima do qual seja razoavelmente possível inferir que um motorista usou cannabis recentemente e que esta foi, portanto, a causa mais provável do comprometimento observado (em vez de, digamos, a coordenação geral de um motorista ou um simples erro humano).

- À medida que mais estudos são conduzidos e mais meta-análises realizadas, uma imagem mais clara de onde esse limite pode ser fixado deve surgir. Baseado nas melhores evidências disponíveis atualmente, parece que pode-se inferir razoavelmente que um motorista que não passa em um teste de sobriedade de campo e é considerado como tendo uma concentração sérica de THC de cerca de 7-10 ng/ ml estava conduzindo veículo automotor prejudicado pelo uso recente de cannabis. Tal limite deve, no entanto, ser sujeito a revisão regular à luz de pesquisas emergentes.

- À luz de descobertas consistentes de que o uso de cannabis em conjunto com álcool tem um efeito aditivo no risco de colisão, deve-se considerar definir o índice de THC no sangue mais baixo que os limites de álcool no sangue nos casos em que ambas as drogas são detectadas.

Aplicação da Lei

- As leis sobre CSIC, sua forma de fiscalização e as penalidades para as infrações de CSIC devem ser claramente definidas, a fim de evitar mal-entendidos entre as pessoas que usam cannabis e agentes da lei sobre o que é ou não permitido.

- Penalidades para as diferentes infrações de CSIC precisam ser estipuladas pelas jurisdições locais, sendo um parâmetro razoável que sejam seguidos os modelos aplicados em casos envolvendo pessoas

acusadas por conduzir veículo automotor sob a influência de álcool. As sentenças devem ser proporcionais e os juízes precisam ser flexíveis para considerar as circunstâncias agravantes e atenuantes no âmbito de orientações claras. Penas mínimas obrigatórias devem ser evitadas, pois são invariavelmente motivadas politicamente em vez de serem baseadas em evidências.

- Embora o uso de medicamentos à base de cannabis não deva ser uma desculpa para condução prejudicada, pode ser um fator atenuante para decisões sobre processos e sentenças ligadas à CSIC. É importante estabelecer uma orientação clara sobre esta questão tanto para as pessoas que usam medicamentos à base de cannabis como para os juízes que sentenciam.

- Margens de erro nos exames de sangue devem ser consideradas e serviços forenses de testagem precisam ser avaliados com frequência para estabelecer a variabilidade diante de amostras idênticas (para um serviço específico e entre serviços concorrentes). Esses parâmetros de erro precisam ser adequadamente incorporados ao marco de aplicação

- A aplicação das leis de CSIC deve ser apoiada por campanhas públicas de educação que expliquem os riscos da CSIC, bem como o funcionamento das leis neste contexto. Boas evidências das experiências com o álcool demonstram que essa educação pública, apoiada por práticas de fiscalização claramente compreendidas e vigorosamente aplicadas, são eficazes na redução dos níveis de condução sob influência e acidentes relacionados. Caso bem-feito, é possível, como aconteceu com o álcool, promover uma cultura em que a CSIC seja amplamente considerada como inaceitável. Mensagens básicas, que naturalmente precisariam ser adaptadas para públicos-alvo ou localizadas, poderiam incluir:
  - A condução sob a influência da cannabis aumenta o risco de acidentes e morte para o motorista e para outros usuários da via.
  - Conduzir sob a influência da cannabis é ilegal e pode resultar em penalidades graves.

- Se consumir cannabis, combine para ter um motorista designado ou utilize transportes públicos ou um táxi, como faria com o álcool.
- Não deixe os seus amigos usarem cannabis e dirigirem.
- Sua condução fica prejudicada e provavelmente levará a um teste de sangue positivo durante pelo menos três horas após ter fumado maconha. Este período de uso perigoso pode ser mais longo dependendo de quanto usou, se ingeriu comestíveis de cannabis ou consumiu cannabis com álcool ou outras drogas.

Avaliação

Como qualquer marco político e jurídico novo ou revisado, será importante monitorar a eficácia das leis de CSIC e sua fiscalização para garantir que realmente alcancem uma redução de acidentes ou mortes decorrentes de comprometimento causado pelo uso de cannabis, bem como a redução da condução prejudicada pelo uso. Ao mesmo tempo, as consequências negativas não intencionais da lei também precisam ser monitoradas. Estas incluem o uso potencialmente ampliado de procedimentos de teste intrusivos, falsos positivos ou negativos resultantes de tecnologias ou metodologias de testagem insuficientemente robustas e sanções punitivas injustas para condutores não prejudicados que consumiram cannabis durante as semanas anteriores.

d A interação de sistemas regulatórios para o uso terapêutico e não terapêutico da cannabis

Desafios

- Distinguir claramente entre os desafios políticos e regulatórios associados aos produtos terapêuticos e não terapêuticos da cannabis.
- Garantir que os processos paralelos e sobrepostos de pesquisa e desenvolvimento de políticas se apoiem, em vez de entrar em conflito.

Análise

- A evidência emergente e o apoio aos medicamentos à base de cannabis tornaram a cannabis menos ameaçadora do ponto de vista político em muitas jurisdições o que, combinados com a regulação da cannabis terapêutica, que agiu como uma "validação do conceito", ajudaram a promover a reforma política da cannabis não terapêutica.
- Trabalhar para ambas as reformas em paralelo tem sido politicamente eficaz, particularmente nos EUA, porém também acarreta alguns riscos políticos.
- No contexto de debates altamente politizados em torno do acesso à cannabis terapêutica e da regulação da cannabis não terapêutica, as duas questões muitas vezes se tornaram confusas e conflituosas.

Recomendações

- A menos que haja uma razão específica para explorar o cruzamento, é melhor separar, na medida do possível, as questões e campanhas políticas relacionadas à reforma da política da cannabis não terapêutica e as questões relacionadas aos medicamentos à base de cannabis.
- Este livro não está faz recomendações a respeito de como regular os produtos terapêuticos de cannabis, e nossas propostas se relacionam apenas à regulação de produtos de cannabis não terapêutica.

O debate sobre o acesso à cannabis terapêutica (ou "medicamentos à base de cannabis", um termo mais útil neste contexto, uma vez que incorpora uma gama mais ampla de produtos) há muito tempo se interliga ao debate sobre a legalização e regulação da cannabis para fins não terapêuticos ou recreativos. O mesmo é verdade, embora em menor medida, no que diz respeito aos muitos usos potenciais da planta de cannabis ou cânhamo para alimentos, combustíveis, tecidos, materiais de construção, plásticos e assim por diante.

Este guia não considera ou faz recomendações sobre políticas para medicamentos à base de cannabis (ou produtos industriais de cânhamo), exceto quando se relaciona com os recentes desenvolvimentos políticos para a regulação da cannabis não terapêutica. Estas são, sem dúvida, questões importantes, mas constituem um debate em grande parte separado; na verdade, o ponto fundamental que queremos aqui salientar é esta separação.

De forma alguma somos indiferentes à questão. O uso terapêutico de cannabis tem uma longa história e tem sido objeto de extensa pesquisa, e embora as generalizações sejam difíceis (dada a gama de produtos, dos diagnósticos tratados e da qualidade de pesquisa), esta base de evidências substancial e crescente demonstra claramente que diversos medicamentos à base de cannabis têm usos estabelecidos ou potenciais no tratamento de uma variedade de problemas de saúde.

Assim sendo, é importante que as políticas relativas à cannabis não terapêutica, frequentemente polarizadas e passionais, não interfiram na investigação sobre medicamentos à base de cannabis ou no acesso dos médicos e dos pacientes a esses medicamentos. Infelizmente, essa interferência tendeu a caracterizar o período pós-guerra e, nessa medida, as questões claramente se atravessam.

No entanto, na perspectiva da Transform, isso é uma razão para tentar dissociar as questões, em vez de aproximá-las. Nos EUA, em particular, os debates sobre a cannabis terapêutica e não terapêutica têm-se tornado cada vez mais imbricados em face do debate sobre a reforma da lei da cannabis, e alguns têm acusado os

defensores da cannabis terapêutica de terem de fato uma agenda primária de normalização e legalização da cannabis para uso não terapêutico. Não há, é claro, nada de sinistro ou inconsistente em apoiar a reforma em ambas as frentes, e a maioria dos grupos a favor da reforma da cannabis o faz, vendo as questões como mutuamente solidárias em dois aspectos fundamentais.

Em primeiro lugar, destacar alguns dos usos terapêuticos benéficos da cannabis ajudou a torná-la menos ameaçadora do ponto de vista social, minando o pânico moral do passado sobre a maconha. Isso contribuiu para aumentar, em certa medida, o apoio às reformas da cannabis não terapêutica.

Em segundo lugar, os desenvolvimentos da cannabis terapêutica, particularmente nos EUA (mas também em outras partes do mundo), ajudaram a avançar a reforma da cannabis não terapêutica, demonstrando como a cannabis pode ser legalmente produzida e disponibilizada de forma responsável e regulamentada. Na verdade, este guia tira proveito das lições sobre a produção e o fornecimento de cannabis terapêutica regulamentada.

Mas, com o progresso que essas duas áreas políticas intimamente relacionadas ajudaram a promover, também surgem alguns problemas conceituais e riscos políticos.

Embora desafiar alguns dos equívocos históricos sobre os riscos do uso recreativo de cannabis seja importante, usar os benefícios terapêuticos da cannabis para fazer isso é um erro conceitual infundado. A eficácia e o perfil de risco dos medicamentos à base de cannabis para certas condições de saúde têm, na sua maioria, pouca ou nenhuma influência sobre os riscos que a cannabis representa para os consumidores recreativos. São coisas completamente distintas; confundir os dois não resiste ao escrutínio, e os defensores das reformas podem ficar mais vulneráveis a críticas quando o fazem.

As lições da regulação da cannabis terapêutica que podem ser aplicadas à regulação da cannabis não terapêutica são menos problemáticas, mas ainda há vulnerabilidades aqui, e cuidados são necessários

ao discuti-las ou implementá-las. Um desafio é que, na ausência de um marco jurídico internacional claro, ou nos EUA, um modelo regulatório federal, a implementação e a prática da regulação da cannabis terapêutica variou enormemente, então generalizar se tornou inútil. Alguns modelos demonstraram de forma muito útil como podem ser uma produção eficaz e controlada e uma prescrição ou venda responsável. Em outros domínios, a regulação em matéria de cannabis terapêutica tem sido inadequada, levando a uma comercialização excessiva e a práticas irresponsáveis de promoção de vendas. Portanto, ao considerar aprender com modelos de cannabis terapêutica, é importante apontar as lições das boas práticas e os erros que foram testemunhados. Não devemos hesitar em criticar a má regulação ou o comércio irresponsável.

O fato de que, em algumas jurisdições, uma parte da oferta da cannabis terapêutica estava claramente sendo usada de forma não terapêutica é algo que precisa ser tratado com cuidado. Por um lado, o resultado da cannabis ser de facto produzida, fornecida e consumida legalmente pode ser visto como positivo, até porque não houve quaisquer consequências desastrosas. Por outro lado, muitos ficarão intrinsecamente desconfortáveis com a falta de transparência; o enfraquecimento dos sistemas regulatórios de medicamentos e a ameaça potencial à probidade da profissão médica é algo sobre o qual muitos compreensivelmente se preocupam. O debate sobre meios e fins não se resolverá agora, mas dado que este guia se centra em como regular a cannabis, estamos apenas destacando a questão como um risco no debate que se desenrola e como uma consideração para os formuladores de políticas ao explorar as evidências sobre o que funcionaria melhor em suas jurisdições.

Nossa posição é que, a menos que haja uma sobreposição muito específica entre as respectivas questões relacionadas à cannabis terapêutica e não terapêutica, é melhor mantê-las separadas. À medida em que os modelos regulatórios para ambos os usos da cannabis continuem a avançar, o desafio pode se tornar menor no futuro, e muitos dos problemas específicos podem ser em grande parte exclusivos do ambiente político dos EUA e a evolução do debate naquele país. Na Holanda, por exemplo, onde a cannabis

terapêutica efetivamente prescrita apareceu depois que a droga se tornou de facto legalmente disponível através do sistema dos coffee shops, este não é um problema político como é nos EUA.

e Canabinoides sintéticos

Desafios

- Integrar os controles da produção, do fornecimento e do consumo de drogas sintéticas que mimetizam os efeitos da cannabis em um sistema de regulação legal da cannabis.
- Desencorajar o uso de produtos sintéticos mais nocivos em favor de produtos de cannabis menos nocivos.

Análise

- Os canabinoides sintéticos compõem uma proporção significativa das novas substâncias psicoativas (NSP) originalmente produzidas como alternativas legais às drogas ilegais mais "tradicionais".
- Os riscos do consumo de canabinoides sintéticos são consideravelmente mais altos do que os associados ao consumo de cannabis. Isto se dá por terem uma toxicidade relativa e potencial consideravelmente mais potente do que a cannabis, bem como as grandes variações nos produtos que contêm canabinoides sintéticos.
- A prevalência do uso de canabinoides sintéticos aumentou nos últimos anos, embora as mudanças no status legal tenham impactado os padrões de uso em diferentes jurisdições. O seu uso ainda é consideravelmente menos prevalente do que o da cannabis, e em grande parte concentrado nas populações vulneráveis, incluindo as pessoas em situação de rua, ou privadas de liberdade.
- O mercado para os canabinoides sintéticos foi, em grande medida, criado pela proibição da cannabis. Os mercados de cannabis legalmente regulados têm o potencial de mudar o uso de produtos sintéticos, mais arriscados, para produtos tradicionais de cannabis, mais seguros.

Recomendações

- Sob um sistema de regulação legal da cannabis, deve-se optar por não disponibilizar os canabinoides sintéticos para uso não terapêutico.

- As penalidades para a posse/uso de canabinoides sintéticos devem ser removidas.
- Para aqueles que desenvolveram padrões de uso pesado, problemático ou são dependentes de tais substâncias, respostas adequadas de redução de danos e tratamento devem ser oferecidas.

Nos últimos anos, ocorreu um aumento significativo da manufatura, venda e uso de produtos que contêm agonistas sintéticos dos receptores de canabinoides, mais conhecidos como "canabinoides sintéticos". Eles representam "o maior grupo de substâncias atualmente monitoradas pelo Sistema de Alerta Precoce da UE", com um total de 169 canabinoides sintéticos identificados entre 2008 e 2016.[1] Os canabinoides sintéticos surgiram como alternativas à cannabis tradicional, destinadas a imitar seus efeitos. Tipicamente pulverizados em uma mistura de ervas fumáveis, os canabinoides sintéticos são funcionalmente semelhantes ao ingrediente ativo da cannabis, o THC, que se liga aos mesmos receptores canabinoides no cérebro.

Os canabinoides sintéticos como o JWH-018, JWH-073 e CP-47.497-C6 são os princípios ativos de muitos produtos comercializados sob nomes mais comerciais, como "Spice" e "K-2". O aumento da variedade e popularidade de tais produtos no início da década de 2010 foi principalmente atribuível à sua existência como uma alternativa legal facilmente disponível à cannabis (mas sujeita a praticamente nenhum controle regulatório), vendida por varejistas online e por lojas físicas. Embora muitos canabinoides sintéticos já sejam proibidos pelas convenções de drogas da ONU, o volume e o rápido surgimento de novas variantes tornam impossível o acompanhamento por parte dos órgãos de controle de drogas. Muitos canabinoides sintéticos também foram proibidos sob as legislações nacionais de controle de drogas. Em alguns casos, como no Reino Unido[2], na Polônia e na Irlanda, foi implementada uma proibição geral de qualquer substância psicoativa, na tentativa de evitar que as proibições sucessivas fossem frustradas por novas variantes.

1 EMCDDA (2017) Synthetic cannabinoids in Europe. https://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/synthetic-cannabinoids

2 Psychoactive Substances Act 2016, s2 and Schedule 1. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/2/schedule/1/enacted

Perfil de risco

Embora exista conhecimento estabelecido em relação à farmacologia e toxicologia da cannabis e do THC, há significativamente menos informações semelhantes sobre os canabinoides sintéticos ou os produtos que os contêm. Apenas alguns estudos formais em humanos foram publicados, embora haja fortes evidências que sugerem que os canabinoides sintéticos são mais perigosos do que a cannabis/THC.[3] Uma revisão de 2019 reconheceu que canabinoides sintéticos "podem agir de forma mais potente nos receptores de canabinoides e, por isso, são mais tóxicos".[4] Combinado com a considerável variabilidade dos produtos de canabinoides sintéticos, em termos de tipo e quantidade de substâncias presentes, isto significa que existe um potencial consideravelmente maior de sobredosagem e de eventos adversos agudos do que com a cannabis. Diferentes canabinoides sintéticos também têm diferentes perfis de risco, de modo que generalizações se tornam problemáticas.

Prevalência de uso

A relativa escassez de informações sobre os canabinoides sintéticos ocorre também para os níveis de uso. A quantidade limitada de dados disponíveis, no entanto, sugere que, na maioria dos países, particularmente na Europa, a prevalência do uso de canabinoides sintéticos é muito baixa.[5] A exceção seria os EUA, onde pelo menos entre os jovens, a prevalência parece ser relativamente alta (embora em declínio). No censo US Monitoring the Future, de 2020, a prevalência de uso no último ano para jovens de 17 a 18 anos foi registrada em 2,4%, uma redução quando comparados aos 5,8% de 2014, 7,9% de 2013 e 11,3% de 2012.[6] [7]

3 Hermanns-Clausen, M. et al. (2013) Acute toxicity due to the confirmed consumption of synthetic cannabinoids: clinical and laboratory findings, Addiction 108.3, pp.534–544. www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22971158

4 Alipour, A. et al (2019) Review of the many faces of synthetic cannabinoid toxicities, Ment Health Clin. 9.2, pp93–99. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6398358/

5 EMCDDA (2016) Analysis: synthetic cannabinoids in Europe. http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/synthetic-cannabinoids

6 NIDA (2020) Monitoring the Future Study: Trends in Prevalence of Various Drugs. https://www.drugabuse.gov/drug-topics/trends-statistics/monitoring-future/monitoring-future-study-trends-in-prevalence-various-drugs

7 EMCDDA (2016) Analysis: synthetic cannabinoids in Europe. http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/synthetic-cannabinoids

Em contraste, no Reino Unido, a British Crime Survey (para Inglaterra e País de Gales) de 2014/2015 apontou que um total de 0,9% dos adultos (16-59) usaram NSP no último ano, dos quais 61% usaram canabinoides sintéticos.[8] Até 2018/2019, apenas 0,5% dos adultos relataram o uso de NSP, incluindo canabinoides sintéticos, no ano anterior.[9] A maioria dos indivíduos prefere fortemente a cannabis natural aos canabinoides sintéticos, sendo os primeiros descritos como produzindo efeitos mais agradáveis e os últimos associados a efeitos mais negativos.[10] No entanto, estabeleceu-se um mercado entre algumas populações mais vulneráveis e economicamente marginalizadas, de pessoas envolvidas no consumo de drogas de alto risco ou dependentes, para as quais os canabinoides sintéticos representam hoje uma alternativa potente e relativamente barata a outras drogas disponíveis.

Resposta regulatória

Atualmente, muitos canabinoides sintéticos são proibidos pelas leis nacionais de drogas e, sob um sistema de regulação da cannabis, seu status legal não mudaria automaticamente. De fato, recomendamos que, dentro de um marco regulatório de controle da cannabis, nenhuma substância sintética nova e funcionalmente semelhante seja disponibilizada legalmente no varejo. Embora pareça improvável, se canabinoides específicos puderem subsequentemente demonstrar um nível de risco igual ou inferior ao dos produtos tradicionais de cannabis, os reguladores poderiam reavaliar esta posição e potencialmente disponibilizar esses produtos específicos para o varejo — sob rigorosos critérios regulares.

Embora todas as sanções pela posse e uso de tais produtos devam ser suprimidas, continuariam a ser aplicadas sanções proporcionais pela produção ou fornecimento não autorizados. Dado que a

8 UK Home Office (2015), Tables for drug misuse: Findings from the 2014 to 2015 CSEW. https://www.gov.uk/government/statistics/tables-for-drug-misuse-findings-from-the-2014-to-2015-csew

9 UK Home Office (2019) Drugs Misuse: Findings from the 2018/19 Crime Survey for England and Wales. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/832533/drug-misuse-2019-hosb2119.pdf

10 Winstock, A. R. and Barratt, M. J. (2013) Synthetic cannabis: a comparison of patterns of use and effect profile with natural cannabis in a large global sample, Drug and Alcohol Dependence 131.1-2, pp.106–111.

cannabis seria disponibilizada através de um mercado legalmente regulado, isso justifica a proibição da produção ou do fornecimento varejista de quaisquer produtos de canabinoides sintéticos. Em vez disso, o uso de canabinoides sintéticos seria gerenciado por meio de um modelo de redução de danos, conforme previsto para preparações de estimulantes de maior risco e descrito no livro da Transform de 2020.[11]

Um sistema regulatório foi desenvolvido na Nova Zelândia, sob o qual os fabricantes de novas substâncias psicoativas, incluindo canabinoides sintéticos, podem – pelo menos em teoria – vendê-los legalmente sob condições estritas se forem capazes de demonstrar que atendem a critérios de baixo risco. O objetivo dessa regulação é proteger as pessoas que usam drogas, orientando-as para produtos mais seguros cujos riscos foram devidamente estabelecidos, um conceito que se desenvolveu a partir de esforços anteriores para regular um estimulante sintético, o BZP.[12] No entanto, embora este sistema regulatório tecnicamente vigore, ele encontrou oposição política e vários desafios técnicos – crucialmente, como estabelecer limiares de dano de "baixo risco" sem usar testes em animais (o que é especificamente proibido). Assim, embora a Nova Zelândia seja o único país do mundo com uma legislação abrangente para regular NSP para uso não terapêutico em teoria (com certos canabinoides sintéticos vistos como os primeiros prováveis candidatos a consideração), na prática nenhuma NSP está atualmente regulamentada sob o sistema.

Embora a Nova Zelândia tenha tentado desenvolver uma abordagem pragmática para lidar com a demanda por canabinoides sintéticos e os mercados estabelecidos, a necessidade de tal oferta regulada diminuirá naturalmente uma vez que a cannabis for disponibilizada legalmente. A procura por cannabis sintética já é relativamente baixa e só diminuiria mais: os consumidores teriam

11 Rolles, S., Slade, H. and Nicholls, J. (2020) How to regulate stimulants: a practical guide, Transform Drug Policy Foundation, https://transformdrugs.org/publications/how-to-regulate-stimulants-a-practical-guide

12 New Zealand Government (2013) New Zealand Psychoactive Substances Act. https://www.health.govt.nz/our-work/regulation-health-and-disability-system/psychoactive-substances-regulation/psychoactivesubstances-act-2013; Rolles, S., Slade, H. and Nicholls, J. (2020) How to regulate stimulants: a practical guide, Transform Drug Policy Foundation, p169-177. https://transformdrugs.org/product/how-to-regulate-stimulants-a-practical-guide/

pouco incentivo para comprar cannabis sintética se pudessem comprar cannabis legalmente. É provável que os desafios remanescentes incluam o uso em prisões e por pessoas em liberdade condicional sujeitas a testagem (já que os canabinoides sintéticos não são consistentemente identificados por regimes de testes convencionais) e para a pequena população de pessoas com padrões de uso pesado ou de pessoas dependentes que não estejam interessadas em mudar para o uso de cannabis. Um modelo dedicado de redução de danos direcionado ao uso problemático ou de alto risco, inclusive entre pessoas em situação de rua, ajudaria a reduzir esses danos, enquanto o uso de canabinoides sintéticos cairá naturalmente ao longo do tempo.

Fundamentalmente, é importante reconhecer o papel do atual ambiente proibicionista no surgimento de canabinoides sintéticos e outras NSP em primeiro lugar. Desde o início, a principal atração dos canabinoides sintéticos era o seu status de legal – que lhes dava uma vantagem competitiva sobre a cannabis tradicional – e não os seus efeitos per se. É notável, por exemplo, que não tenha surgido um mercado significativo de canabinoides sintéticos na Holanda, onde existe uma disponibilidade de facto de cannabis legal. As inevitáveis proibições de canabinoides sintéticos apenas alimentaram o surgimento de ainda mais produtos, muitas vezes mais arriscados, com pequenas variações moleculares. Proibições mais "repressivas" ou abrangentes de NSP podem, sem dúvida, ter tido o impacto positivo de redirecionar alguns consumidores atuais ou potenciais de volta para a menos arriscada cannabis tradicional– mesmo que não fosse a intenção dos formuladores das políticas. Mas mesmo que o mercado de canabinoides sintéticos agora contraia (seja devido a proibições ou pela regulação da cannabis), a proibição da cannabis desencadeou mais de 100 imitações sintéticas de cannabis de risco no mercado, e o entrincheiramento do seu uso problemático entre as principais populações vulneráveis sugere que não haverá uma solução fácil.

f ‘Turismo canábico’

Desafio

- Identificar e minimizar potenciais problemas associados ao comércio e ao turismo entre as fronteiras das jurisdições com diferentes abordagens regulatórias para a cannabis.

Análise

- O turismo canábico é relativamente não-problemático e pode trazer benefícios econômicos para o país de destino.
- O comércio transfronteiriço entre as jurisdições que regularam legalmente a cannabis e outras que não o fizeram pode apresentar problemas maiores, mas estes podem ser mitigados através de respostas regulatórias.
- Ações e respostas focadas na fiscalização de fronteiras provavelmente serão custosas, ineficazes e contraproducentes.
- Racionar vendas e/ou restringir o acesso ao mercado apenas a residentes (usando controles de identificação) pode ajudar a moderar o comércio entre fronteiras, mas caso for excessivamente restritivo pode acabar incentivando um mercado ilegal paralelo.
- Na grande maioria das vezes, é provável que este problema permaneça marginal e localizado, diminuindo com o passar do tempo à medida que mais jurisdições regulamentam a cannabis, uma questão que não deve ser exagerada no debate político.

Recomendações

- O turismo canábico só poderá ser tratado por completo após ambos os lados de uma fronteira legalizarem e regularem a cannabis.
- Antes que isso ocorra, o foco deve ser responder a quaisquer danos sociais reais que surjam, em vez de mirar nas pessoas que usam cannabis por meio de medidas punitivas.

O potencial problema do "turismo da droga" é frequentemente trazido à tona por aqueles que se opõem a regulação da cannabis, no sentido de que, imediatamente após a reforma, legiões de pessoas de outras jurisdições irão correr para o mercado de cannabis recentemente regulado, trazendo consigo uma série de problemas sociais. Essa proposição é geralmente mal definida e, muitas vezes, repleta de hipérboles mal colocadas, além de enviesada por uma série de preconceitos desagradáveis contra pessoas que usam drogas, estrangeiros, jovens e a alteridade em geral. No entanto, experiências com alguns modelos regulatórios pioneiros, bem como experiências com álcool e tabaco, demonstram que problemas reais podem surgir quando jurisdições fronteiriças adotam diferentes abordagens regulatórias para os mercados de drogas, particularmente quando essa diferença é acentuada a ponto da cannabis estar legalizada versus proibida.

Ao pensar esse problema, primeiramente é importante tentar colocar em perspectiva a escala dos prováveis desafios potenciais. A cannabis já é barata e facilmente acessível na maioria das jurisdições no mercado ilegal. Neste contexto, relativamente poucas pessoas que usam cannabis gastariam grandes recursos para viajar para jurisdições vizinhas, muito menos viajar para muito longe, apenas para comprar ou consumir cannabis. Daqueles que o fariam, a experiência holandesa sugere que são compostos por dois grupos bastante distintos e que apresentam desafios diferentes.

Os primeiros são aqueles atraídos para os pontos de venda da cannabis na Holanda, principalmente em Amsterdã. Para este grupo, o atrativo não é o acesso à cannabis em si — são principalmente pessoas que já usam cannabis e têm acesso à droga em casa — mas a novidade dos coffee shops (para aqueles que nunca experimentaram uma variedade de produtos de cannabis legalmente disponíveis em um local licenciado), especificamente no contexto de uma capital europeia vibrante e bonita. Pesquisas sugerem que aproximadamente um em cada três visitantes de Amsterdã visita um coffee shop durante sua estadia e aproximadamente um em cada seis visita

a cidade especificamente por causa de um coffee shop.[1] A questão que se coloca é a seguinte: quais são os custos e os benefícios deste "turismo canábico"?

O principal custo é o potencial incômodo social. No entanto, entre esses visitantes, os problemas são marginais, com as questões que surgem em grande parte sendo confinadas a uma área relativamente contida e gerenciável dentro e ao redor do Distrito da Luz Vermelha da cidade. Na verdade, a maioria dos problemas está relacionada ao consumo de álcool e não da cannabis. As pessoas que consomem cannabis raramente são violentas, e estes "turistas canábicos", se é que podem realmente ser chamados assim, são visitantes temporários, que ficam por períodos curtos de no máximo alguns dias.

O benefício óbvio de tal turismo é o aumento da receita, não apenas para os coffee shops, mas para os hotéis, lojas, restaurantes e outros negócios que compõem a economia turística local. Esta vantagem é substancial e explica por que as autoridades de Amsterdã se opuseram à imposição do regime wietpas exclusivamente para residentes (ver abaixo). Para eles, o turismo canábico não é um problema e sim um benefício. A comparação pode ser feita facilmente com formas semelhantes de "turismo de drogas" legais, tais como visitas à famosa fábrica de cerveja da Heineken, destilarias de uísque escocês ou vinhedos na França ou no Vale de Napa, nos EUA. De fato, os conselhos de turismo frequentemente promovem as cidades com base nos seus estabelecimentos de bebidas. Aqui, novamente, não é a droga em si que é o principal atrativo (as pessoas podem comprar Heineken ou vinhos da Califórnia em seu supermercado local, assim como os turistas podem comprar cannabis em quase qualquer esquina), mas o ambiente cultural em si.

A segunda, e potencialmente mais problemática, forma de "turismo canábico" está entre aqueles que atravessam fronteiras de jurisdições proibicionistas para países que legalizaram a cannabis com o único propósito de adquirir a droga. Mais uma vez, a Holanda é um

1 Amsterdam Tourism and Convention Board (2012) Amsterdam Visitors Survey 2012. http://www.iamsterdam.com/ebooks/ATCB_Amsterdam_Bezoekersonderzoek__2012/magazine.html#/spreadview/0/

exemplo deste fenômeno, com alguns consumidores provenientes de países vizinhos (principalmente a Bélgica, a Alemanha e a França) simplesmente para, em solo holandês, comprarem cannabis nos coffee shops e depois regressarem para casa. Este processo foi facilitado pela natureza da União Europeia, que visa a livre circulação entre países resultando em controles fronteiriços reduzidos ou inexistentes.

A dimensão deste problema tem que ser colocada em perspectiva. A vantagem de poder comprar cannabis em um coffee shop holandês, em vez de recorrer ao mercado ilegal na Bélgica ou na Alemanha, tem seus limites: as pessoas só estarão dispostas a viajar uma certa distância, especialmente dado os limites de venda (5 gramas) em qualquer varejista. O fenômeno está, portanto, em grande parte contido nas cidades holandesas com coffee shops próximos da fronteira, como Maastricht, e a área de origem dos turistas estrangeiros não se estende muito para o interior da Europa continental. A mesma análise pode ser aplicada aos mercados regulados nos EUA, embora pareça ter surgido uma questão separada relacionada com a cannabis enviada pelo correio em alguns estados que já regularam (ver abaixo).

Os problemas criados para essas cidades também não devem ser exagerados. Em alguns casos, as queixas foram bastante específicas, como a falta de vagas de estacionamento na cidade ou no centro da cidade devido a um alto número de turistas frequentando coffee shops. Houve também problemas com alguns fornecedores não licenciados que, ao detectarem uma oportunidade de mercado, gravitaram em direção a esses locais para vender a turistas fora dos coffee shops, por exemplo, nas principais estradas entre a fronteira e os coffee shops das cidades de destino. Apesar do dinheiro desses visitantes contribuir para a economia através do consumo nos coffee shops, o fato de que eles compram principalmente cannabis e depois partem reduz os benefícios econômicos locais (em comparação com as formas de turismo mais convencionais).

Em resposta a este problema, o Governo Holandês introduziu o regime wietpas, que exige que o acesso aos coffee shops seja

limitado aos residentes na Holanda. Nem todos os municípios com coffee shops implementaram essa política; na verdade, Amsterdã escolheu não o fazer. Nos casos em que o regime foi aplicado, e mesmo quando o número total de visitantes com a intenção de comprar cannabis diminuiu, tem surgido problemas crescentes com o incômodo social relacionado com os vendedores de rua que buscam vender aos visitantes que teriam seu acesso aos coffee shops proibido. Claramente, parte do problema com o wietpas, além da natureza política do processo de tomada de decisão, é que se trata de uma tentativa de impor uma "solução" a um mercado já bem estabelecido. Em vez de eliminar o mercado, ele o desloca amplamente de instalações licenciadas e tributadas para mercados de rua não licenciados.

Em vez disso, a cidade de Venlo, no sul da Holanda, tomou a decisão de mover alguns coffee shops para mais perto da fronteira, situando-os em uma área menos residencial. Isso reduziu significativamente os níveis de incômodo social causados pelo turismo de drogas. Em alguns bairros de Amsterdã, os coffee shops contratam funcionários que vivem nas ruas para minimizar a perturbação da ordem pública.

Em contraste, é improvável que o modelo uruguaio de regulação permita o surgimento destes problemas. Ao limitar a venda de cannabis para residentes desde o início, gerou-se menos expectativa nos visitantes transfronteiriços de que poderiam acessar o novo mercado legal, portanto criou-se menos demanda a ser realocada. Além disso, um sistema de disponibilidade controlada através de farmácias licenciadas é muito mais funcional e intrinsecamente menos atraente para os visitantes do que o sistema dos coffee shops holandeses. Da mesma forma, a regulação no Canadá não parece ter resultado em muito turismo de cannabis vindo dos EUA — embora o número de crimes de importação registrados no Canadá tenha realmente aumentado após a legalização. Estatísticas atribuem isso ao fato de que muitos podem ter interpretado as leis de forma equivocada, pensando que comprar cannabis nos EUA e levá-la para o

Canadá seria permitido[2] (metade – até agora – dos estados nos EUA que fazem fronteira com o país são agora jurisdições que legalizaram a cannabis).

Ainda não se sabe qual será a extensão dos problemas nos EUA em relação ao turismo de cannabis entre os estados, mas é claro que isso representa um desafio maior do que a noção de turismo canábico para além das fronteiras nacionais. Não se trata apenas da questão de as populações próximas à fronteira serem maiores, e existirem relativamente poucos controles de fronteira entre os estados, mas os não residentes também têm permissão de acessar os mercados. As vendas a não residentes no Colorado foram inicialmente limitadas a um volume mais baixo do que para os residentes. No entanto, desde então a quantidade foi igualada a aproximadamente 28 gramas por transação, sugerindo que as autoridades não veem isso como um grande problema.

O número de apreensões relatadas ao Centro de Inteligência de El Paso, Texas, para a cannabis originária do Colorado desviada do estado cresceu em 2014 e 2015 após o estabelecimento do mercado não terapêutico legal. As apreensões relatadas mais do que dobraram dois anos após a abertura dos mercados legais, mas subsequentemente caíram em 2016 e 2017. Tal como muitas tendências associadas à legalização, isso pode ser explicado, em parte, pela "novidade" de novos mercados legais, coisa que rapidamente passa (e as estatísticas de apreensão podem também refletir alterações na execução da fiscalização, bem como alterações no mercado). No entanto, isso também pode estar relacionado a tendências mais amplas da reforma da cannabis em outros lugares do país; as políticas de cannabis no Colorado são agora menos excepcionais. O que não surpreende é que a grande maioria das apreensões do ano foram relatadas nos estados vizinhos de Kansas e Nebraska, embora o perfil dos produtos de cannabis apreendidos tenha mudado ao longo do tempo.[3]

2 Statistics Canada (2020) Table 3: Police-reported crime for selected drug offences, Canada, 2018 and 2019. https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2020001/article/00010/tbl/tbl03-eng.htm

3 Colorado Division of Criminal Justice (2018) Impacts of Marijuana Legalization in Colorado: A Report Pursuant to Senate Bill 13,283, p60-61. http://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2018-SB13-283_Rpt.pdf

Apreensões de cannabis do Colorado fora do estado, por tipo, 2010–2017

Ano	Cannabis in natura	Concentrados	Comestíveis	Outros	Número total de apreensões
2010	216	9	0	0	225
2011	299	24	0	3	326
2012	257	26	2	1	286
2013	265	38	4	2	309
2014	373	86	9	0	468
2015	503	160	103	2	768
2016	444	129	97	3	673
2017	351	157	100	0	608

Fonte: Colorado Information Analysis Center[4]

No Colorado o problema parece ter sido o desvio para fora do estado pelo correio. Ao contrário do que foi relatado pelo Centro de Inteligência de El Paso (acima), as apreensões no correio continuaram a aumentar a cada ano desde a legalização, com mais de 1.000 remessas e 908 quilos apreendidos em 2017 (em comparação com 207 remessas e 223 quilos em 2013). No entanto, as apreensões postais começaram a aumentar drasticamente desde antes da legalização; apenas 15 encomendas foram apreendidas em 2010, aumentando catorze vezes até 2013, sugerindo que esta tendência precede o mercado não terapêutico regulado.[5] Usar o serviço postal para distribuir drogas não é novo e nem, de forma alguma, exclusividade de produtos legalizados. Não está claro quanto a tendência de alta se deve à melhoria da tecnologia, treinamento ou eficiência, nem quanto da cannabis foi originalmente comprada nos mercados legais por visitantes.

O desvio dos mercados legais pelo correio parece ser um problema muito maior dentro dos Estados Unidos do que fora das fronteiras dos países. Embora seja uma questão real para as jurisdições

4 Reported in: Colorado Division of Criminal Justice (2018) Impacts of Marijuana Legalization in Colorado: A Report Pursuant to Senate Bill 13-283, p60-61. http://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2018-SB13-283_Rpt.pdf

5 Ver nota de rodapé acima

reguladoras pensarem, ocorreu principalmente ou para uso pessoal (classificando uma preocupação marginal), ou, se para revenda, só sendo rentável para indivíduos que desviam produtos se os preços no mercado legal permanecerem significativamente mais baixos do que os dos mercados ilegais no estado de destino (incluindo o custo de postagem, o risco de o produto ser apreendido e ainda permitir uma margem de lucro sobre esses custos adicionais). Por esta razão, embora seja necessário a longo prazo que ambos os lados da fronteira regulamentem a cannabis, os controles de preços podem ser úteis para ajudar a mitigar o risco de desvio a curto prazo.

Os problemas dos desvios foram testemunhados há muito tempo nas fronteiras entre jurisdições que mantinham a proibição do álcool e aquelas que não o faziam, e a realidade é que relativamente pouco pode ser feito para reduzi-los. A análise do custo-benefício de se capacitar os funcionários aduaneiros a realizarem de forma mais pesada a fiscalização não é melhor do que as respostas legais repressivas aos mercados de drogas ao longo da história. Isso seria dispendioso, a proibição real provavelmente seria marginal, na melhor das hipóteses, e ocasionaria vários impactos negativos, sobretudo uma expansão contraproducente na criminalização de pequenos usuários e consumidores. No contexto das fronteiras dos estados dos EUA ou internas da UE, também representaria potencialmente uma mudança dramática na natureza daquilo que são atualmente, fronteiras bastante abertas, com impactos culturais e econômicos mais amplos.

O racionamento das vendas em pequena escala para uso pessoal poderia moderar o problema, e vender apenas para residentes ou membros de clubes canábicos também poderia ajudar caso as medidas fossem estabelecidas desde o início, mesmo que por um tempo limitado. Tal como o Uruguai, esta é uma precaução que o Luxemburgo planeja tomar a medida em que avança para se tornar o primeiro país da UE a regular formalmente o varejo da cannabis não terapêutica. Porém essas opções demandam cuidado: qualquer modelo que restrinja o acesso ao mercado legal de maneira muito arbitrária provavelmente levará ao surgimento de mercados ilegais paralelos que preencham o vazio, com todas as consequências negativas que isso envolveria.

Em conclusão, o "turismo canábico" e os desvios a ele associados são um problema relativamente marginal, mas inevitável enquanto a proibição da cannabis continua em algumas jurisdições. A solução óbvia, finalmente uma bala de prata genuína, é, naturalmente, legalizar e regular de ambos os lados da fronteira. Até que aconteça, um certo grau de tolerância pragmática, combinada com a coordenação entre as fronteiras e a regulação inteligente dos mercados emergentes, ajudará a moderar possíveis problemas.

g Cannabis e as convenções de drogas das Nações Unidas

Desafios

- Abordar os dilemas políticos e processuais da reforma de um sistema internacional de controle de drogas que é desatualizado, inflexível e contraproducente para torná-lo "adequado aos propósitos".
- Ponderar os prós e contras de diferentes linhas de ação no contexto das prioridades nacionais e geopolíticas de cada jurisdição.
- Conceber um novo sistema internacional baseado nos princípios fundamentais das Nações Unidas de segurança, desenvolvimento e direitos humanos que seja flexível o suficiente para permitir a inovação nacional; que seja capaz de regular o comércio internacional e os interesses empresariais a fim de garantir a segurança, a proteção dos menores, dos direitos trabalhistas e outras questões; e que possibilite equilibrar as preocupações e prioridades nacionais com as responsabilidades para com os países vizinhos.
- Negociar em um cenário político altamente complexo em que alguns membros da comunidade internacional permanecem comprometidos com o proibicionismo, enquanto outros estão interessados (e são capazes) de explorar modelos regulatórios alternativos.
- Caso forem tomadas medidas unilaterais ou coletivas para reformar as leis de cannabis em âmbito nacional antes das reformas do marco internacional: identificar os riscos políticos potenciais (e como mitigá-los), a cuidadosa análise jurídica necessária, assim como a clareza e a transparência sobre os objetivos e justificativas que serão demandados.

Análise

- A história do controle internacional da cannabis passa pela inclusão irrefletida da droga no sistema internacional de controle de drogas no início do século passado. O fato foi impulsionado por uma série de agendas políticas em grande parte relacionadas a falta de

compreensão sobre a cannabis e seu uso. Como resultado, muitos países que, na época, não estavam enfrentando problemas relacionados à cannabis, aprovaram o sistema devido a sua pouca experiência ou falta de informação.

- Atualmente existe a necessidade urgente de reformar o sistema internacional de controle da cannabis com base em evidências, a fim de refletir as realidades atuais. Especificamente, o fracasso dos modelos de políticas proibicionistas, a expansão dos mercados globais de cannabis e o surgimento de modelos de fato ou de direito de regulação do mercado em um número crescente de jurisdições nacionais e subnacionais.
- Um sistema de controle internacional continuará a ser necessário para supervisionar o comércio e as questões jurídicas à medida que elas surgirem no ambiente pós-proibição. O sistema internacional deve ser reformado de forma a permitir flexibilidade aos Estados, ou grupos de Estados, para explorarem diferentes modelos de regulação.
- Existem vários mecanismos formais pelos quais os tratados de controle de drogas podem ser reformados: eles podem ser formalmente modificados, alterados ou rescindidos; cair em irrelevância e desuso; e/ou serem substituídos por novos tratados.
- As reformas da cannabis e as reformas de maior alcance em todo o sistema precisarão ser conduzidas por um grupo ou grupos de Estados com ideias semelhantes que pressionam coletivamente por mudanças; o cenário "Caminhos" descrito pelo relatório da Organização dos Estados Americanos fornece um modelo realista de como isso pode acontecer:
- As ações das jurisdições nacionais e subnacionais já desafiam o sistema de controle de drogas da ONU e têm impulsionado o debate sobre reformas no plano multilateral;
- Se os Estados quiserem ir além das "ações brandas" — como a descriminalização da posse (e potencialmente dos clubes sociais de cultivo doméstico de cannabis) — que são permitidas pelos Tratados, há uma série de mecanismos através dos quais o marco do Tratado pode ser reformado:
    - As emendas aos tratados são permitidas, mas geralmente exigem um consenso — criando um poder efetivo para que os estados membros proibicionistas vetem as mudanças;

  - Os tratados também podem ser modificados; seguindo uma recomendação da Organização Mundial de Saúde, substâncias individuais podem ser reclassificadas (ou removidas dos tratados por completo) por votação na Comissão sobre Drogas Narcóticas;
  - A legislação sobre tratados também permite que grupos de Estados juntos modifiquem um tratado— com os Estados que não participam da modificação do grupo permanecendo vinculados às obrigações do tratado original. Tal modificação das relações inter se do tratado é uma opção pouco explorada, mas que oferece um caminho potencial para um grupo de estados com ideias semelhantes sobre a reforma que não encontraram um consenso mais amplo.
- Para Estados individuais, a opção mais simples do ponto de vista jurídico é retirar-se dos Tratados — mas isso provavelmente acarretaria custos políticos significativos, e poderia ser visto como prejudicial ao sistema mais amplo dos Tratados e do direito internacional.
- Uma abordagem alternativa seria o país se retirar do tratado e voltar a aderir imediatamente, porém fazendo reservas sobre os artigos específicos que exigem a proibição da cannabis. Muitos estados têm reservas sobre artigos dos tratados de drogas, e há um precedente específico para isso com a recente renúncia e retorno da Bolívia com uma reserva sobre o uso tradicional de coca.
- Os desafios dessas opções podem levar os Estados a escolherem continuar com as reformas internas mesmo que em descumprimento de tratados; como foi o caso dos EUA, Uruguai e Canadá — o que levantou uma série de novos desafios sobre como resolver as tensões criadas por tal movimento.
- Embora o não cumprimento aberto das obrigações legais internacionais seja indesejável, o sistema não melhora por adesão dogmática a leis disfuncionais — que deveriam ser contestadas.

Recomendações

- Os Estados que consideram um sistema de regulação para a cannabis terão de ponderar os prós e contras legais e políticos das diferentes opções no contexto das suas próprias prioridades

domésticas e geopolíticas. O cenário político deste debate está mudando rapidamente.

- Os Estados devem empregar esforços para promover um diálogo de alto nível sobre como equilibrar as tensões que surgem da necessidade por reforma e as obrigações decorrentes de tratados datados e disfuncionais, apoiando a criação de um grupo consultor de especialistas, avaliando mecanismos de reforma dos tratados (para encorajar o diálogo mesmo que não obtenha resolução) e engajando-se em diálogos informais com estados vizinhos que caminhem na mesma direção.
- As reformas internas unilaterais ou reformas entre grupos de Estados devem continuar, mas executadas em paralelo com os processos de reforma e diálogo multilateral, demonstrando uma vontade clara de resolver desafios emergentes.
- Caso as reformas coloquem um Estado numa situação de não conformidade temporária, os desafios suscitados devem ser minimizados:
    - Reconhecendo o descumprimento temporário "respeitoso" ou "por princípios" e fornecendo as razões pelo qual foi feito, enraizados na saúde e bem-estar dos cidadãos, e compromissos mais amplos da Carta das Nações Unidas;
    - Evitando contornar ou negar o descumprimento, ou oferecer justificativas legais implausíveis;
    - Promovendo ativamente o debate multilateral e os esforços de reformas externas em paralelo com quaisquer reformas internas;
    - Estabelecendo um modelo de regulação da cannabis que coloque claramente a saúde pública e o bem-estar como um objetivo central, opere sob uma agência nacional e minimize os impactos negativos para os Estados vizinhos;
    - Assegurando marcos abrangentes de monitoramento e avaliação, com relatórios regulares aos legisladores nacionais e às agências e partes interessadas relevantes das Nações Unidas;
    - Garantindo que todos os esforços de reforma e diálogo de alto nível sejam facilitados por ações coletivas de Estados reformadores que pensem de forma semelhante, trabalhando em coordenação e não em isolamento.

Introdução

O sistema internacional de controle de drogas, na forma das três convenções de drogas (de 1961, 1971 e 1988) das Nações Unidas (ONU) e das agências relacionadas da ONU apresenta um desafio para qualquer jurisdição que busque explorar mercados regulados de cannabis. As convenções representam um consenso estabelecido há muito tempo que proíbe especificamente a regulação legal dos mercados de cannabis para qualquer outra coisa que não fins terapêuticos ou científicos.

À medida que desenvolvimentos na política de cannabis enfraquecem progressivamente este consenso (com os recentes esforços de legalização no Uruguai, Canadá e Estados dos EUA representando uma ruptura decisiva), a questão de como os Estados individuais devem enfrentar o desafio que os tratados representam tem vindo à tona. Esta seção apresenta as principais opções para reformas multilaterais dos tratados e as opções para a ação unilateral de Estados individuais ou a ação coletiva entre grupos de Estados. O questionamento aos princípios proibicionistas subjacentes aos tratados de drogas é um fenômeno relativamente novo. Como resultado, incertezas significativas permanecem em torno dos tecnicismos jurídicos e repercussões políticas de algumas linhas de ação. Qualquer jurisdição ou grupo de jurisdições que aborde esta questão terá que ponderar os prós e os contras de diferentes linhas de ação no contexto das suas próprias prioridades domésticas e geopolíticas.

Existe uma tensão óbvia entre, por um lado, o respeito pelo direito internacional e pela preservação de um sistema de tratados mais amplo baseado no consenso e, por outro, a necessidade de desafiar uma estrutura jurídica falha de maneiras que inevitavelmente comprometem o consenso. Não há uma resposta fácil para isso, e a mudança inevitavelmente envolverá disputas políticas e diplomáticas que, em geral, a maioria gostaria de evitar. No entanto, um número crescente de jurisdições ponderou os custos da proibição em comparação com os benefícios da regulação legal e dispõe-se a sofrer os custos políticos envolvidos na mudança de política

(embora os custos estejam se reduzindo rapidamente à medida que mais países adotam reformas).

É importante salientar que nenhuma lei está escrita em pedra, e todos os tratados contêm mecanismos para que sejam reformados. Com efeito, a capacidade de reformar as leis é fundamental para manter a sua viabilidade, relevância e eficácia. Um processo de reforma do sistema internacional de controle de drogas para permitir maior flexibilidade para as jurisdições explorarem alternativas à proibição é essencial para que o sistema sobreviva e se torne "adequado ao propósito" no futuro.

Histórico dos controles internacionais da cannabis

A história de como a cannabis passou a ser incluída no sistema internacional de controle de drogas tem implicações importantes para a forma como a política se desenvolverá no futuro. Na virada do século passado, os padrões de uso de cannabis tinham pouca semelhança com a ubiquidade global que a droga tem hoje e, correspondentemente, a preocupação com a cannabis como uma questão política era algo altamente regionalizado. Questões mais urgentes sobre como abordar os mercados emergentes de produtos à base de opiáceos e cocaína dominaram o debate internacional (e se formalizaram dentro da Liga das Nações, a precursora das Nações Unidas). A cannabis foi introduzida nestas discussões na Convenção Internacional do Ópio de Haia de 1912, apenas devido à pressão de um pequeno número de países preocupados com os mercados de cannabis do Norte da África, especialmente do Egito.

Embora esse esforço inicial não tenha resultado na cannabis sendo submetida a controles internacionais, a questão foi levantada novamente na segunda Convenção Internacional de Ópio, em Genebra, graças à pressão da África do Sul, que havia proibido a cannabis (ou dagga) entre os imigrantes indianos na década de 1870, estendendo-a a uma proibição nacional em 1922.

Durante este período, houve, de fato, uma variedade de respostas políticas à cannabis em todo o mundo. Incluindo experimentos iniciais com proibições dentro e ao redor do Egito[1], bem como esforços iniciais para regular os mercados na Índia, Marrocos e Tunísia. Relacionada à experiência indiana, também houve uma análise política extremamente detalhada e matizada na forma dos sete volumes com 3.281 páginas do Relatório da Comissão Indiana de Drogas de Cânhamo de 1895, encomendado pelo Parlamento do Reino Unido. É impressionante como muitas das recomendações da Comissão, embora escritas há mais de 125 anos, ecoam a lógica adotada neste livro:

1 *A proibição total do cultivo da planta de cânhamo para uso em drogas, e da fabricação, venda ou uso das drogas derivadas dela, não seria necessária nem conveniente considerando os seus efeitos verificados, a prevalência dos hábitos de uso, o sentimento social e religioso sobre o assunto e a possibilidade de levar consumidores a recorrer a outros estimulantes ou narcóticos que poderiam ser mais prejudiciais.*

2 *A política preconizada é de controle e restrição, visando suprimir o uso excessivo e coibir o uso moderado dentro dos devidos limites.*

3 *Os meios a serem adotados para alcançar os objetivos seriam:*
   - a *tributação adequada;*
   - b *proibir o cultivo, exceto licenciado, e centralizar o cultivo;*
   - c *limitar o número de pontos de venda;*
   - d *limitar a extensão da posse legal... o limite de posse legal [de ganja e charas] ou qualquer preparação ou mistura desses [seria de] 5 tolas (aproximadamente 60 gramas); bhang, ou qualquer preparação ou mistura desses, um quarto de um ser (um quarto de litro).*[2]

1 Talvez a primeira punição proibitiva da cannabis tenha sido uma pena de três meses de prisão imposta por Napoleão aos seus soldados em 1800, após a sua invasão do Egito, temendo que provocasse uma perda do espírito de luta. O cultivo, importação e uso de haxixe foi proibido no Egito em 1868, e em alguns vizinhos próximos, incluindo a Grécia em 1890, que também apresentava níveis mais altos de uso.

2 Ganja é um termo usado para cannabis, charas é um tipo de resina de cannabis, e bhang, que habitualmente tem baixa potência, é uma preparação das folhas de cannabis e pontas de flores, frequentemente consumido em uma bebida.

No entanto, a análise cuidadosa da Comissão Indiana de Cânhamo não foi refletida nas deliberações da Convenção do Ópio de Genebra de 1925, não sendo sequer mencionada pelo representante do Reino Unido. Em vez disso, as discussões foram conduzidas por um delegado egípcio de linha dura que afirmou que a cannabis era "pelo menos tão prejudicial quanto o ópio, se não mais", e que "a proporção de casos de insanidade [no Egito] causada pelo uso de haxixe varia de 30 a 60%". Caso a cannabis não fosse incluído na lista de drogas controladas ao lado do ópio e da cocaína, "se tornaria uma terrível ameaça para o mundo inteiro."[3] Sua retórica acalorada causou um alvoroço entre outros delegados com pouco ou nenhum conhecimento doméstico da droga. Enquanto o impulso egípcio de proibir totalmente a substância foi impedido (principalmente devido aos esforços do Reino Unido, Holanda e Índia), os primeiros controles internacionais de cannabis (a proibição de exportar para países onde era ilegal) foram finalmente incluídos na Convenção Internacional de Ópio de 1925.

A questão da cannabis também se tornou mais polêmica nos EUA durante a década de 1920, intimamente associada a atitudes hostis em relação ao trabalho de imigrantes mexicanos e seu uso de marijuana. Essa xenofobia fervilhante, combinada com os sentimentos proibicionistas e de temperança da época, impulsionaram a pressão por movimentos proibicionistas primeiro em nível estadual, depois federal e internacional – em 1937 e 1961, respectivamente. O destino político dos controles internacionais da cannabis foi efetivamente garantido quando os EUA entraram plenamente na década de 1930, exercendo decisivamente sua força como superpotência global para garantir o resultado proibicionista desejado. A abordagem política adotada pela figura central de Harry J. Anslinger, que chefiou a Agência Federal de Narcóticos de 1930 até 1962, é refletido na linguagem que ele frequentemente adotou em público, ainda mais extrema do que a de seus antecessores egípcios. Em testemunho na Câmara dos Representantes, em 1937, declarou que:

3 UNODC (2009) A century of international drug control pp.54–55. www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf

> *"A maioria dos fumantes de maconha são negros, hispânicos, músicos de jazz e artistas. Sua música satânica é impulsionada pela maconha, e mulheres brancas que fumam maconha procuram relações sexuais com negros, artistas e outros. É uma droga que causa insanidade, criminalidade e morte – a droga mais violenta na história."*[4]

Após a Segunda Guerra Mundial, os EUA, sob a orientação de Anslinger, consolidaram seu controle hegemônico sobre o marco internacional emergente de controle de drogas no âmbito das novas Nações Unidas e, durante a década de 1950, uma nova "convenção única" para consolidar os agora numerosos acordos internacionais de controle de drogas começou a tomar forma. As dinâmicas foram fortemente moldadas pelas narrativas hiperbólicas sobre o papel da cannabis no crime, violência e insanidade, promovidas por Anslinger e aliados-chave, incluindo o influente Secretário do Comitê de Especialistas sobre Drogas que Causam Dependência da Organização Mundial da Saúde (OMS), Pablo Osvaldo Wolff. A cannabis, de acordo com um panfleto de Wolff, "transforma milhares de pessoas em nada além do que escória humana", portanto: "esse vício deveria ser suprimido a qualquer custo". A cannabis foi rotulada de "erva daninha do crime brutal e do inferno ardente", e um "demônio exterminador que agora está atacando nosso país".[5]

Outras vozes que desafiaram essa retórica anti-canábica surgiram, notadamente o relatório "La Guardia" de 1944[6] (ao qual, o panfleto de Wolff citado acima foi uma resposta). Este relatório foi encomendado pelo prefeito de Nova Iorque, Fiorello La Guardia, para fornecer uma revisão científica imparcial do uso de cannabis na cidade, particularmente entre negros e pessoas de ascendência latino-americana. Ele foi o resultado de um estudo de cinco anos realizado por um comitê interdisciplinar composto por médicos, sociólogos, psiquiatras, farmacêuticos e autoridades municipais de saúde

4 Quoted in: Gerber, R. (2004) Legalizing Marijuana: Drug Policy Reform and Prohibition Politics, Greenwood Press, p9.

5 Goode, E. (1970) The Marijuana Smokers, Basic Books, p231–32. www.drugtext.org/The-Marijuana-Smokers/chapter-9-marijuana-crime-and-violence.html

6 LaGuardia, F. (1944) The La Guardia Committee Report, New York: USA. Resumo aqui: www.drugtext.org/Table/LaGuardia-Committee-Report; Texto completo aqui: https://rodneybarnett.net/PDF/Laguardia%20Report%201944.pdf

e desafiou muitas das narrativas prevalecentes sobre as relações entre a cannabis e o vício, o crime e a violência, afirmando que:

> *"Não existe uma relação direta entre a prática de crimes violentos e a maconha... a própria maconha não tem um efeito estimulante específico em relação aos desejos sexuais"*

e que:

> *"O uso de maconha não causa vício em morfina, cocaína ou heroína."*

Mas a ciência e o pragmatismo de vozes, como a Comissão Indiana de Cânhamo e o relatório La Guardia, construídos em uma análise mais objetiva baseada em evidências, foram progressivamente solapados e marginalizados pelas ideologias e agendas políticas dos EUA e de outros países. Em última análise, isso levou o grupo proibicionista a garantir a inclusão da cannabis ao lado da heroína e da cocaína na Convenção das Nações Unidas de 1961. Considerou-se que a cannabis não tinha valor terapêutico que superasse seus riscos de abuso e, portanto, foi ela classificada como I e IV, as classificações mais rigorosas, que envolvem um nível adicional de restrições. De acordo com a Convenção de 1961, uma droga do Anexo I também seria adicionada ao Anexo IV se fosse "particularmente suscetível a abuso e a produzir efeitos nocivos...[e] tal responsabilidade não for compensada por vantagens terapêuticas substanciais não possuídas por substâncias que não sejam drogas classificadas no Anexo IV". Os Estados-Membros signatários eram obrigados a "proibir a produção, fabricação, exportação e importação, o comércio, a posse ou o uso de tais drogas, com exceção das quantidades que possam ser necessárias apenas para fins de investigação médica ou científica".[7]

Notavelmente, demorou até 2019 para o Comitê de Especialistas em Dependência de Drogas (CEDD) da OMS, órgão encarregado pelas Convenções de 1961 e 1971, fazer a revisão científica e médica das propostas de classificação de drogas, assim como a revisão formal

7 United Nations Single Convention on Narcotic Drugs, 1961.

dos riscos e benefícios da cannabis e sua classificação dentro das convenções.[8] Como o próprio Comitê observou em 2014, "A cannabis e a resina de cannabis não foram cientificamente revisadas pelo Comitê de Especialistas desde a revisão feita pelo Comitê de Saúde da Liga das Nações em 1935."[9] Após este vazio de evidências que durou 85 anos, a revisão do CEDD finalmente recomendou a remoção da cannabis e da resina de cannabis do Anexo IV da Convenção de 1961, fornecendo um reconhecimento formal da significativa utilidade médica de medicamentos à base de cannabis. A recomendação foi aprovada por uma votação entre os 53 membros da Comissão de Narcóticos em 2020, embora uma série de outras recomendações mais técnicas (incluindo a transferência do THC da Convenção de 1971 para a Convenção de 1961 e a adição de uma nota de rodapé afirmando que os produtos CBD com <0,2% de THC não estão sujeitos a controle internacional) tenham sido todas[10] rejeitadas. No entanto, foi notável que o CEDD não fez nenhuma recomendação para mover a cannabis do Anexo I (seja para uma classificação menos restritiva, ou para removê-la do sistema completamente), apesar de sua avaliação científica mostrar claramente que a cannabis não representa o mesmo nível de risco de outras drogas do Anexo I, como heroína e cocaína. A alegação para esta decisão anômala foram "as elevadas taxas de problemas de saúde pública decorrentes do consumo de cannabis e a extensão global de tais problemas".[11] No entanto, o teste básico para recomendar a inclusão de um medicamento no Anexo I ou II é o "princípio de similaridade" — ou seja, se o medicamento é "suscetível a abuso semelhante e produz efeitos nocivos semelhantes aos dos medicamentos no Anexo I ou Anexo II" ou pode ser" convertido" em uma dessas drogas.[12] A classificação deve ser baseada em avaliações objetivas de risco, não em medidas

8 Walsh, J., Jelsma, M., Blickman, T., Bewley-Taylor, D. (2019) The WHO 's First-Ever Critical Review of Cannabis, Washington Office on Latin America (WOLA), Transnational Institute (TNI), Global Drug Policy Observatory (GDPO). https://www.tni.org/en/publication/the-whos-first-ever-critical-review-of-cannabis

9 WHO (2014) Cannabis and cannabis resin: Information Document, WHO Expert Committee on Drug Dependence, 36th Meeting, Geneva, 16-20 June 2014. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/controlled-substances/cannabis-and-cannabis-resin.pdf.

10 IDPC et al (2020) UN green lights medicinal cannabis but fails to challenge colonial legacy of its prohibition. https://idpc.net/media/press-releases/2020/12/un-green-lights-medicinal-cannabis-but-fails-to-challenge-colonial-legacy-of-its-prohibition?

11 World Health Organization (2019) Annex 1 — Extract from the Report of the 41st Expert Committee on Drug Dependence: Cannabis and cannabis-related substances. https://www.who.int/medicines/access/controlled-substances/Annex_1_41_ECDD_recommendations_cannabis_22Jan19.pdf

12 United Nations Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, Article 3(3)(iii).

de prevalência. Como observa o Transnational Institute, a decisão "sugere que a formulação das recomendações foi influenciada por considerações políticas e aversão ao risco, mesmo que a análise científica do CEDD fosse sólida".13 Quase 100 anos após os primeiros controles internacionais de cannabis terem sido introduzidos sob a Convenção Internacional de Ópio de 1925, a dinâmica geopolítica ainda parece prevalecer sobre evidências científicas objetivas quando se trata da formulação de políticas de drogas na ONU.

Lições e caminhos a seguir

Uma observação importante sobre o processo inicial de classificação da cannabis é que a grande maioria dos signatários desta convenção sabiam pouco sobre o uso ou a política da cannabis durante as décadas em que o marco proibicionista foi formulado. Os Estados aceitaram a narrativa fornecida por aqueles que pressionavam por uma proibição absoluta ou se recusaram a gastar capital político para lutar contra esse resultado sobre uma questão que era, naquele momento, uma preocupação marginal. Houve alguma discordância limitada (especialmente da Índia em relação às preparações com cannabis conhecidas como bhang, que têm baixa potência), mas isso só serviu como uma pequena influência moderadora de alguns detalhes.[14]

Também é importante lembrar que a dinâmica política que resultou em uma proibição global total da cannabis não estava apenas se desenrolando quase inteiramente atrás de portas fechadas, mas também durante um período entre 60 e 100 anos atrás, no qual a paisagem social, política e cultural não tinha quase nenhuma semelhança com o mundo em que vivemos hoje. O uso de cannabis aumentou dramaticamente desde essa época: o UNODC estima,

13 Transnational Institute (2020) The future of science-based cannabis scheduling NGO Statement for the Reconvened session of the 63rd Commission on Narcotic Drugs Agenda item 5. Implementation of the international drug control treaties. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_63Reconvened/statements/02Dec_partI/NGO_Transnational_Institute_Longer_Statement_CND_Reconvened_for_submission.pdf

14 Curiosamente, a questão do bhang levou as folhas e sementes da planta de cannabis a serem deixadas de fora da convenção de 1961, que apenas faz referência aos buds. Isso levanta a possibilidade, embora um pouco impraticável, de que outros países poderiam, em teoria, legalmente produzir, vender e consumir produtos de cannabis que são derivados das folhas, se os buds fossem descartados.

provavelmente de forma conservadora, que anualmente cerca de 209 milhões de pessoas a usam em todo o mundo,[15] incluindo muitas partes do mundo onde existia pouco ou nenhum uso de cannabis antes de 1961.

O fracasso da proibição da cannabis em atingir o seu objetivo declarado de erradicar a droga combinado com as graves e crescentes consequências negativas "não intencionais"[16] que resultaram da tentativa, significam que a ignorância atual já não pode constituir uma desculpa para não explorar alternativas à proibição. É urgente reformar o marco internacional de guerra às drogas e renegociar os seus instrumentos jurídicos a fim de o tornar adequado a seu propósito. Como até mesmo o chefe do UNODC admitiu em 2008:

> *"Há, de fato, um espírito de reforma no ar para tornar as convenções [da ONU] adequadas a seu propósito e adaptalas a uma realidade que é consideravelmente diferente da época em que foram elaboradas."*[17]

É provável que as reformas destinadas a permitir a experimentação de modelos de regulação sejam o motor de tal renegociação, mas é importante deixar claro que as reformas da cannabis não funcionam isoladamente. Na verdade, provavelmente desafiarão o sistema de forma a reorientá-lo de forma estrutural para uma gestão mais ampla dos mercados de drogas em diferentes sociedades em nível internacional. O desafio é reformar a infraestrutura internacional de controle de drogas para remover barreiras a indivíduos ou grupos de Estados que exploram modelos de regulação para algumas drogas atualmente ilegais, sem destruir toda a estrutura, que é, em grande parte, inquestionavelmente benéfica. Por exemplo, a regulação do comércio farmacêutico internacional é de vital importância e tem implicações óbvias para os medicamentos à base de cannabis no futuro. Também é importante não minar o direito internacional e

15 UNODC (2022) World Drug Report 2022: https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_2.pdf

16 Rolles, S. et al. (2012) The Alternative World Drug Report, the Count the Costs Initiative, Transform Drug Policy Foundation. https://transformdrugs.org/publications/the-alternative-world-drug-report-2nd-edition

17 Costa, A. (2008) Making drug control "fit for purpose": Building on the UNGASS decade, UNODC. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRPs/E-CN7-2008-CRP17_E.pdf

o sistema de tratados das Nações Unidas em termos mais gerais – que têm sido altamente positivos, por exemplo, no domínio dos direitos humanos. Além disso, o consenso e o propósito compartilhado por trás da necessidade de abordar os problemas associados ao uso indevido de drogas que as convenções representam também possuem grande potencial para desenvolver e implementar respostas mais eficazes em âmbito internacional, guiadas pelos princípios e normas da ONU.

A insatisfação com as implicações do status da cannabis dentro do sistema de tratados não é um fenômeno novo. Numerosas jurisdições nacionais e subnacionais têm, desde o início, questionado e se afastado cada vez mais das proibições punitivas da cannabis que foram encorajadas pelas convenções. Isso se manifestou em ondas sucessivas de "deserções sutis", nas quais as autoridades tentaram permanecer dentro da flexibilidade proporcionada pelo marco do tratado,[18] mas se desviaram da norma proibitiva central do regime.

Já na década de 1970, e apesar do presidente Richard Nixon ter iniciado uma "guerra às drogas", vários estados norte-americanos descriminalizaram formalmente a posse de cannabis para uso pessoal. Na mesma época, as autoridades holandesas reavaliaram as políticas de cannabis, levando ao desenvolvimento do atual sistema de "coffee shops" de cannabis. O Conselho Internacional de Controle de Narcóticos (INCB na sigla em inglês, um "órgão de peritos independentes" que supervisiona a implementação dos Tratados) há muito critica o modelo holandês por estar fora dos limites das convenções (embora sem fornecer o raciocínio jurídico detalhado por trás dessa crítica).[19]

18 Para uma discussão sobre flexibilidade nos tratados de controle de drogas, consulte D. Bewley-Taylor e M. Jelsma, The UN Drug Control Conventions: The Limits of Latitude, Series on Legislative Reform of Drug Policies, No. 18, March 2012. https://www.tni.org/files/download/dlr18.pdf; e D. R. Bewley-Taylor, (2012) International Drug Control: Consensus Fractured, Cambridge University Press,

19 Consulte www.incb.org/incb/en/about.html. Sobre a posição do INCB sobre as políticas holandesas dos 'coffee shops' e cannabis em geral, ver: Bewley-Taylor, D., Blickman, T., and Jelsma, M. (2014) The Rise and Decline of Cannabis Prohibition. The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options for Reform, Transnational Institute and Global Drug Policy Observatory, p32-42. https://www.tni.org/en/publication/the-rise-and-decline-of-cannabis-prohibition

Uma segunda onda de reformas – que tem sido referida como uma "revolução silenciosa" de descriminalização – ocorreu mais recentemente em vários países da América Latina, África, Caribe e Europa e nos estados e territórios dos EUA e Austrália.[20] Desde então, o movimento dos clubes sociais de cannabis na Espanha ultrapassou os limites do que é tolerado no âmbito de um modelo de descriminalização, no sentido de uma produção e fornecimento de fato legais.[21]

Além disso, uma série de sistemas de cannabis terapêutica surgiu em muitas partes do mundo, particularmente em mais de 35 estados dos EUA. Esses sistemas têm sido frequentemente alvo de crítica por parte do INCB. Embora o órgão esteja substancialmente fundamentado em suas críticas relacionadas aos requisitos da Convenção Única de 1961 para que sejam estabelecidas agências nacionais responsáveis pela cannabis terapêutica, o INCB excede seu mandato ao questionar a utilidade terapêutica da substância.

Também existem tensões em relação ao uso tradicional e religioso da cannabis. Reconhecendo os desafios da erradicação do consumo cultural e religioso de cannabis em muitas sociedades, a Convenção Única incluiu uma reserva transitória, permitindo que os signatários abandonassem esse consumo gradualmente no prazo de 25 anos após a Convenção entrar em vigor.22 Com esse prazo tendo passado silenciosamente em 1989, é claro que, ao contrário das mudanças de políticas mais formais mencionadas acima, muitos países – particularmente no Sul Global – optam por "fazer vista grossa" para o cultivo e uso proibido pelas convenções.[23] Além disso, no contexto de uma maior valorização dos direitos indígenas e religiosos, alguns

20 Eastwood, N., Fox, E., and Rosmarin, A. and Eastwood, N. (2016) A quiet revolution: drug decriminalisation in practice across the globe, Release. www.release.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/A%20Quiet%20Revolution%20-%20Decriminalisation%20Across%20the%20Globe.pdf

21 Murkin, G. (2016) Cannabis social clubs in Spain: legalisation without commercialisation, Transform Drug Policy Foundation. https://transformdrugs.org/blog/cannabis-social-clubs-in-spain-legalisation-without-commercialisation

22 Artigo 49, Convenção Única sobre Narcoticos, 1961; Índia, Nepal, Paquistão e, posteriormente, Bangladesh fizeram uso dessa isenção transitória em relação à cannabis.

23 Ver, por exemplo, a situação em Marrocos. D. Bewley-Taylor, T. Blickman e M. Jelsma (2014) The Rise and Decline of Cannabis Prohibition: The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options for Reform, Transnational Institute and Global Drug Policy Observatory, p12-13. Também digna de nota a este respeito é a Índia. Além do uso de bhang (folhas de cannabis) que é permitido dentro da Convenção Única, permanece o cultivo e o uso generalizados de cannabis em muitas partes do país. Ver R. Bhattacharji (2015) View from the Ground: Heading for the Hills; Cannabis in Malana, Global Drug Policy Observatory. http://gdpo.swan.ac.uk/?p=365.

países, como a Jamaica, se encontram em uma posição cada vez mais difícil das relações entre os instrumentos legais nacionais, as convenções internacionais de controle de drogas e os tratados das Nações Unidas sobre direitos humanos e indígenas.[24] A Jamaica tomou indiscutivelmente um "caminho legislativo desajeitado" para a reforma da cannabis, regulando legalmente o uso terapêutico e religioso da cannabis, mas não o uso não terapêutico em geral "por causa da necessidade do governo de equilibrar a descriminalização do fumo amplamente praticado da maconha [e]...a proteção dos direitos...evitando a legalização total para permanecer em conformidade com as convenções internacionais de drogas".[25]

Enquanto isso, em nível multilateral, as sessões da Comissão de Narcóticos (em inglês, CND) — o órgão central de formulação de políticas da ONU sobre questões de drogas — têm cada vez mais visto seus Estados-Membros, incluindo a Argentina, a República Tcheca, o Equador e o México, pedirem abertamente uma reavaliação de alguns aspectos do atual quadro do tratado.[26]

As tensões em torno da cannabis dentro do marco do tratado vieram dramaticamente à tona nas Américas, com a recente aprovação de leis que explicitamente legalizam e regulam a cannabis para usos não médicos e não científicos, uma política que é expressamente proibida pelos tratados de drogas da ONU. As iniciativas eleitorais bem-sucedidas de 2012 nos estados americanos do Colorado e Washington para estabelecer mercados de cannabis legalmente tributados e regulados foram seguidas por iniciativas em mais doze estados até o final de 2020 (com, além disso, Vermont legalizando

24 Por exemplo, em um relatório de setembro de 2015 preparado como contribuição para a UNGASS de 2016, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos observou que: "Os povos indígenas têm o direito de seguir suas práticas tradicionais, culturais e religiosas. Onde o uso de drogas faz parte dessas práticas, o direito de uso para tais fins estreitamente definidos deve, em princípio, ser protegido, sujeito às limitações previstas na lei de direitos humanos ": United Nations High Commissioner for Human Rights (2015) Study on the impact of the world drug problem on the enjoyment of human rights, UNGA A/HRC/30/65. www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/UN/OHCHR/A_HRC_30_65_E.pdf

25 Miller, D.J. (2015) Jamaican Marijuana Reform, Rastas and Rights, OxHRH Blog 18/3/15. https://ohrh.law.ox.ac.uk/jamaican-marijuna-reform-rastas-and-rights/

26 Ver, por exemplo, International Drug Policy Consortium (2015) The 2015 Commission on Narcotic Drugs and its Special Segment on Preparations for the United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem: Report of Proceedings. https://www.tni.org/files/publication-downloads/cnd-proceedings-report-2015.pdf.

a cannabis não terapêutica, mas não permitindo atualmente as vendas).

Em nível nacional, em dezembro de 2013, o Uruguai se tornou o primeiro país do mundo a regular legalmente o mercado de cannabis, com a aprovação da Lei 19.172 que concede ao governo o controle sobre a importação, exportação, cultivo, produção e venda de cannabis por meio do recém-criado Instituto de Regulação e Controle da Cannabis (IRCCA).[27] Seguiu-se a regulação legal da cannabis para uso não médico no Canadá em outubro de 2018, com províncias e territórios operando vários graus de controle governamental sobre os mercados de varejo individuais.[28] Propostas legislativas para a regulação da cannabis estão sendo desenvolvidas e implementadas no México, Luxemburgo e Israel, entre outros, com a probabilidade de mais países seguirem esse caminho no futuro próximo. A Holanda, que há tanto tempo trata de respeitar as suas obrigações ao Tratado, tolerando as vendas através dos coffee shops, mas mantendo paradoxalmente as proibições de produção e fornecimento para os mesmos estabelecimentos, está agora começando a explorar um sistema formal de produção de cannabis para o comércio varejista não terapêutico.[29]

Claramente, as tensões no regime do tratado em torno da cannabis são antigas e crescentes. A comunidade internacional, incluindo a burocracia das Nações Unidas pra guerra contra as drogas, está ciente destas tensões há algum tempo. De fato, em um relatório de 2008, "Making Drug Control Fit for Purpose", o Diretor Executivo do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, em inglês) escreveu que "a cannabis é o ponto mais vulnerável em toda a estrutura multilateral. De acordo com a Convenção Única, ela deveria ser controlada com o mesmo grau de severidade que a

27 Para obter uma descrição da lei de regulação da cannabis do Uruguai, incluindo sua aprovação, conteúdo, objetivos e desafios, consulte Walsh, J., and Ramsey, G. (2016) Cannabis Regulation in Uruguay: Major Innovatives, Major Challenges, Brookings. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Walsh-Uruguay-final.pdf

28 Slade, H. (2020) Capturing the Market: Cannabis Regulation in Canada, Transform Drug Policy Foundation and MUCD. https://transformdrugs.org/product/capturing-the-market/

29 Government of the Netherlands (Undated), Controlled cannabis supply chain experiment. https://www.government.nl/topics/drugs/controlled-cannabis-supply-chain-experiment

cocaína e os opiáceos. Na prática, este é raramente o caso, e muitos países vacilam no grau de controle que exercem sobre a cannabis."[30]

Desde então, as "deserções sutis" em relação à política de cannabis deram lugar a violações diretas da proibição das convenções sobre cannabis para fins não terapêuticos ou não científicos. À medida que mais jurisdições parecem propensas a promulgar reformas para legalizar e regular a cannabis, essas tensões do tratado se tornaram o "elefante na sala" em fóruns de alto nível, inclusive a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS) sobre drogas de 2016: elas estavam obviamente presentes, mas foram cuidadosamente ignoradas no discurso oficial (mas não em discussões informais). Os cinco anos de disputas políticas sobre a decisão de remover a cannabis da classificação IV, uma mudança simbolicamente importante, mas em termos práticos uma mudança óbvia e relativamente modesta, mostram o quanto a questão continua a ser problemática. Diferentes países e agências internacionais têm diferentes razões para evitar envolvimento direto sobre o que fazer sobre essas tensões. Mas os tipos de descumprimento do tratado que podem ter parecido meramente hipotéticos apenas alguns anos atrás já são uma realidade hoje, e simplesmente não desaparecerão. Até mesmo o INCB apelou recentemente à "reflexão sobre possíveis acordos, instrumentos e formas de cooperação alternativas e adicionais para responder à natureza e à magnitude em transformação do problema global da droga".[31] Os governos e o sistema das Nações Unidas devem ponderar seriamente as opções para gerir estas mudanças políticas de forma a ajudar a modernizar o próprio regime do tratado de drogas e, desse modo, reforçar os pilares dos direitos humanos, do desenvolvimento, da paz e da segurança e do Estado de direito das Nações Unidas.

30 Costa, A. (2008) Making drug control "fit for purpose": Building on the UNGASS decade, UNODC. https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRPs/E-CN7-2008-CRP17_E.pdf

31 INCB (2021) Celebrating 60 Years of the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 and 50 Years of the Convention on Psychotropic Substances of 1971. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2020/Supplement/00_AR2020_supp_full_document.pdf

Caminhos para mudanças

Assim, um dilema complexo se apresenta na arena da política internacional de drogas. Não há dúvida de que os recentes desenvolvimentos políticos em matéria de regulação da cannabis ultrapassam a margem jurídica dos Tratados. O início de um procedimento formal para rever ou alterar o quadro atual do tratado, no entanto, desencadearia imediatamente uma avalanche de atritos políticos com alguns dos países mais poderosos do mundo. Na verdade, mesmo que muitos governos continuem a defender o suposto consenso global sobre a política de drogas, os funcionários estão perfeitamente cientes das diferenças políticas significativas e crescentes entre os Estados signatários dos tratados de droga; se um consenso verdadeiramente global alguma vez existiu, ele agora está enfraquecido, e não há novo consenso para tomar o seu lugar.

Nessas condições, não é difícil entender por que muitos países preferem evitar ou atrasar o confronto com as questões do tratado levantadas pela regulação da cannabis. Na verdade, tais preocupações explicam a atração pela postura juridicamente falaciosa, mas politicamente potente, de que os tratados de drogas são suficientemente flexíveis para acomodar a regulação dos mercados de cannabis para uso não terapêutico.

Diferentes países têm diferentes razões para defenderem a noção de flexibilidade do tratado. Durante as negociações de março de 2016 em Viena sobre o Documento Final da UNGASS, diferentes vertentes de apoio à ideia de flexibilidade convergiram em torno da linguagem, declarando que novos desafios "devem ser abordados em conformidade com as três convenções internacionais de controle de drogas, permitindo **flexibilidade suficiente** para que os Estados Partes projetem e implementem políticas nacionais de drogas de acordo com suas prioridades e necessidades..." (grifo adicionado.)[32] A mesma linguagem foi capaz de servir a propósitos diferentes, até mesmo contraditórios.

32 United Nations Economic and Social Council (2016) E/CN.7/2016/L.12/Rev.1, 22 de março de 2016. https://www.tni.org/files/publication-downloads/ecn.72016l.12.rev_.1_draft_outcome_document.pdf

A formulação de "flexibilidade suficiente" tem origem na posição comum da União Europeia (UE) sobre a UNGASS, onde foi acompanhada pelo compromisso da UE de "manter um compromisso forte e inequívoco com as convenções da ONU". Para a UE, então, a flexibilidade aplica-se a políticas como a redução de danos, a descriminalização da posse e do cultivo de cannabis para uso pessoal, e alternativas ao encarceramento, mas não à regulação da cannabis, que a UE considerou fora do âmbito das opções políticas permitidas pelos tratados.

No entanto, para os governos para os quais seria politicamente conveniente manter que a regulação da cannabis se encaixa dentro dos limites das convenções, "flexibilidade suficiente" poderia ser lida como abrangendo a regulação da cannabis. Durante as negociações, esse parágrafo também recebeu o apoio de países do outro lado do espectro político, incluindo a Rússia e a China. Afinal, argumentaram, a Convenção Única também diz que "uma Parte não deve ser impedida, ou ser considerada como sendo impedida de adotar medidas de controle mais rigorosas ou severas do que as previstas por esta Convenção" (artigo 39); os tratados, portanto, fornecem aos países "flexibilidade suficiente" para continuar com o tratamento forçado ou a pena de morte. As tentativas de conter essa linha de argumentação alcançaram apenas uma referência vaga no parágrafo sobre como as políticas nacionais precisam ser consistentes com o "direito internacional aplicável."[33]

Para países como a Jamaica ou a Holanda, as implicações do termo são muito diferentes. Nos casos em que o princípio da regulação jurídica goza de amplo apoio político, o fato da regulação violar as obrigações decorrentes dos tratados internacionais é considerado um obstáculo à sua aplicação. Como tal, concordar com a linguagem sobre "flexibilidade suficiente" equivale a tomar uma posição política contra a regulação da cannabis, porque, em relação ao direito internacional, ela é baseada em um entendimento (um entendimento preciso e compartilhado pelo INCB) de que as convenções de drogas da ONU expressamente proíbem a regulação legal.

33 Ver nota de rodapé acima

Para que não haja dúvidas sobre as opiniões do INCB, o presidente do INCB, Werner Sipp, abordou diretamente a questão da flexibilidade em seu discurso principal na sessão de março de 2016 da CND, enquanto o documento da UNGASS estava em negociação. Alguns proponentes de novas leis que permitem o uso não terapêutico de cannabis, disse ele, "...fingem que a flexibilidade das convenções permite tais regulamentos. Com efeito, a questão da flexibilidade está no cerne do debate geral sobre a futura política de drogas, uma vez que envolve as possibilidades e as limitações das convenções. Sem dúvida, existe flexibilidade nas convenções – mas não em todos os aspectos." Por exemplo, explicou Sipp, "não há nenhuma obrigação decorrente das convenções para encarcerar usuários de drogas que cometeram delitos leves", e eles "proporcionam flexibilidade na determinação de sanções apropriadas". No entanto, "**não há flexibilidade** nas convenções para permitir e regular qualquer tipo de uso não terapêutico" (grifo no original).[34]

Os negociadores do documento da UNGASS – ao estabelecerem uma linguagem com significados tão diferentes e até contraditórios para diferentes conjuntos de países – conseguiram o que a maioria dos países queria: uma maneira de evitar abrir um debate sobre a adequação dos próprios tratados.

No entanto, o processo de aceleração das reformas nacionais já ultrapassou os limites do que as convenções podem legalmente acomodar. Para fazer avançar o debate, a discussão que se segue visa iluminar as opções disponíveis para os países assegurarem que as suas novas leis e políticas nacionais em matéria de cannabis estejam alinhadas com as suas obrigações internacionais, modernizando assim o sistema global de controle de drogas de forma coerente com o direito internacional e os objetivos gerais do sistema da ONU.

Atendendo às tensões políticas evidentes durante o processo da UNGASS de 2016, é importante sublinhar que a reforma do Tratado não exige necessariamente a negociação de um novo consenso

34 Statement by Mr. Werner Sipp, President, International Narcotics Control Board (INCB), Fifty-ninth session of the Commission on Narcotic Drugs, 14 March 2016, http://www.incb.org/incb/en/news/speeches/2016/ungass_cnd.html.

global. Este debate diferencia quatro categorias de reformas, reconhecendo que as diferentes opções frequentemente se sobrepõem e não necessariamente se excluem mutuamente:

I Reforma do Tratado aplicável a todos os Estados signatários, o que exige a aprovação consensual;

II Reforma do Tratado aplicável a todos os Estados signatários, o que exige a aprovação majoritária;

III Reforma do Tratado aplicável a um grupo seleto de Estados; e

IV Reforma do Tratado aplicável a um Estado individual.

I Reforma do Tratado aplicável a todos os Estados signatários, que exige a aprovação consensual;

Alteração do Tratado

Qualquer Estado-parte pode notificar o Secretário-Geral das Nações Unidas de uma proposta de alteração, incluindo o raciocínio por trás do pedido de mudança. O Secretário-Geral comunica, em seguida, a proposta de alteração e as suas razões aos Estados Partes e ao Conselho Económico e Social (ECOSOC), que pode decidir:

- Convocar uma Conferência de todas as Partes (COP) do tratado para analisar a alteração;
- Perguntar às Partes se aceitam a alteração; ou
- Não tomar medidas e esperar que algum Estado-parte apresenta alguma objeção.

No caso de nenhuma Parte rejeitar a alteração no prazo de 18 meses (24 meses para a Convenção de 1988), a alteração é automaticamente aceita. No caso das Convenções de 1961 e 1971, a emenda entra imediatamente em vigor para todas as Partes (ou seja, nenhuma objeção é igual a aceitação), enquanto no caso da Convenção de 1988, a emenda só entra em vigor para as partes que "depositaram junto ao Secretário-Geral um instrumento expressando seu

consentimento em ficar vinculado a essa emenda" (ou seja, é necessária a notificação explícita de aceitação).[35]

Caso os Estados-partes apresentem objeções a uma proposta de alteração, o ECOSOC pode decidir:

- Aprovar ainda a alteração (caso em que não seria aplicável aos estados impugnantes);
- Rejeitá-lo (se forem levantadas várias objeções que argumentem de forma convincente que tal alteração comprometeria o objeto do tratado); ou
- Convocar uma COP para considerar a alteração.

Além disso, o ECOSOC pode também submeter propostas de alteração à apreciação da Assembleia Geral.[36] A Assembleia Geral tem o poder de discutir e adotar alterações às convenções da ONU por maioria simples de votos.

Em teoria, todas as três convenções da ONU sobre controle de drogas poderiam ser alteradas usando esses procedimentos. Embora muitos considerem que este é um cenário politicamente improvável para o futuro próximo, é importante lembrar que a Convenção Única de 1961 foi alterada com o Protocolo de 1972, depois que uma COP foi convocada e concordou com mudanças substanciais no tratado. Nessa fase, o governo dos EUA argumentou que era "hora de a comunidade internacional construir a base da Convenção Única, já que uma década deu uma perspectiva melhor sobre seus pontos fortes e fracos".[37] Em particular, a margem de manobra nos termos da Convenção Única de 1961 no que diz respeito a alternativas ao encarceramento – que

35 As alterações ao Tratado adotadas através deste procedimento não se aplicam às Partes que tenham formulado objeções no caso das convenções de 1961 e 1971, nem às Partes que não tenham notificado o seu consentimento explícito no caso da Convenção de 1988. Convenção de 1961 (conforme alterada) Artigo 47; Convenção de 1971 Artigo 30; Convenção de 1988, Artigo 31.

36 Nos termos do nº 3 do artigo 62º da Carta das Nações Unidas.

37 United Nations, Memorandum of the United States of America Respecting its Proposed Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs, E/CONF.63/10, in: United Nations (1961) Conference to Consider Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 Geneva, 6–24 March 1972: Official Records, vol. 1, New York: UN, 1974, pp. 3–4.

têm sido o foco de muitos debates recentes – só existe devido a uma alteração do tratado acordada no Protocolo de 1972.[38]

Para a perspectiva histórica, também é útil lembrar que muitas decisões no processo de negociação dos tratados de drogas foram tomadas por maioria de votos. A falsa percepção de que o sistema de controle de drogas da ONU sempre se baseou no consenso total é uma construção mais recente, destinada a reforçar uma imagem de acordo universal, mesmo com as tensões se tornando cada vez mais visíveis. Além disso, no caso de serem aprovadas alterações ao Tratado, os Estados podem optar por não fazer parte do acordo alterado. Como a Convenção de Viena de 1969 sobre o Direito dos Tratados (VCLT) deixa claro: "O acordo de alteração não vincula nenhum Estado que já seja parte do tratado e que não se torne parte no acordo de alteração". (Artigo 40.4). Como tal, os Estados que não desejam ficar vinculados ao tratado, conforme alterado, podem manter as obrigações mais antigas.

A maioria dos tratados modernos, incluindo a Convenção sobre o Crime Organizado Transnacional (UNTOC) de 2000, a Convenção contra a Corrupção (UNCAC) de 2003 e a Convenção-Quadro da OMS sobre o Controlo do Tabaco (FCTC) de 2003, têm um mecanismo de COP integrado que exige que sejam submetidos a revisões periódicas e lhes permite evoluir e modernizar, sempre que necessário. O regime do tratado internacional de controle de drogas, no entanto, com suas raízes anteriores à ONU, carece de tal mecanismo de revisão periódica – o que ajuda a explicar sua natureza desatualizada e resistência à reforma. O desafio de modernizar o regime de guerra às drogas através de um mecanismo COP é ainda mais complicado pelo fato de o regime consistir em três tratados distintos, e todos exigiriam alterações. Um caminho mais racional da evolução sistêmica poderia ser tentar resolver as inconsistências entre as Convenções de 1961 e 1971, mesclando-as, juntamente com

38 O artigo 36 da Convenção de 1961 alterada diz: "As partes podem prever, como alternativa à condenação ou punição ou além da condenação ou punição, que tais abusadores de drogas sejam submetidos a medidas de tratamento, educação, cuidados posteriores, reabilitação e reintegração social." Ver: Bewley-Taylor, D. and Jelsma, M. (2012) Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, International Journal of Drug Policy 23, pp. 72–81.

os controles precursores sob a Convenção de 1988, em uma nova Convenção Única apresentando:

- Um mecanismo estruturado de revisão periódica;
- Uma melhoria do procedimento de classificação, estabelecendo um melhor equilíbrio entre a garantia da disponibilidade de substâncias reguladas para usos legítimos e a prevenção do uso abusivo;
- Uma abordagem mais tolerante e legalmente consistente para usos sociais tradicionais, espirituais e não problemáticos; e
- A incorporação dos outros elementos do tratado de drogas de 1988 nos tratados subsequentes que abordam o crime organizado e a corrupção, com os quais o tratado de drogas de 1988 já está estreitamente alinhado.

Discussões sobre reformas mais substanciais dessa natureza ainda não ocorreram formalmente, embora tenham sido sugeridas no relatório de 2013 Cenários para o Problema das Drogas nas Américas da Organização dos Estados Americanos.[39] As discussões internas em torno da possibilidade de modernização do marco do tratado também ocorreram dentro do sistema da ONU, no contexto de discussões entre as agências em preparação para a revisão de 2019 da estratégia decenal de drogas da ONU de 2009.[40] Essas discussões, no entanto, não emergiram no domínio público, com o debate de alto nível cada vez mais polarizado levando as agências da ONU a errarem do lado da aversão ao risco e, mais uma vez, recuarem para a relativa segurança da posição de manutenção do status quo.

II Reforma do Tratado aplicável a todos os Estados signatários, que exige aprovação majoritária;

Reclassificação/Modificação

Conforme observado acima, a cannabis entrou pela primeira vez no sistema internacional de controle de drogas sob a Liga das Nações por motivos processuais duvidosos, e foi somente em 2019 que

39 OEA (2013) Scenarios for the Drug Problem in the Americas. http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios_Report.PDF.

40 Jelsma, M. (2020) UN Common Position on drug policy — Consolidating system-wide coherence, IDPC and Transnational Institute. https://www.tni.org/files/publication-downloads/un-common-position-briefing-paper.pdf

sua posição foi formalmente revista pelo Comitê de Especialistas da OMS.[41] No entanto, as recentes decisões de reclassificação não permitiriam nenhuma forma de regulação dos mercados de cannabis não terapêutica.

A Convenção Única de 1961 permite que a OMS ou qualquer Estado Parte inicie, a qualquer momento, o processo de modificação que poderia reclassificar um medicamento específico ou excluí-lo das convenções. A OMS é o único órgão com mandato para fazer recomendações de classificação, que devem ser subsequentemente acordadas pela Comissão de Drogas Narcóticas (CND). Modificar classificações não requer consenso; essas são as únicas decisões tomadas pela CND por votação. Novas substâncias são rotineiramente classificadas dessa forma, e o sistema de tratados está sendo constantemente modificado. No caso da cannabis, prevista no âmbito da Convenção Única, uma decisão de reclassificação seria tomada por uma maioria simples dos seus "membros presentes e votantes".[42] O Δ-9-THC (a principal droga ativa na cannabis, ou dronabinol, como o extrato farmacêutico é conhecido), é classificada como uma "substância psicotrópica" sob a Convenção de 1971, onde uma decisão de reclassificação requer uma maioria de dois terços; na verdade, o dronabinol já foi recomendado para reclassificação várias vezes.[43]

Para a cannabis, no entanto, este processo é ainda mais complicado pelo fato de que ela (juntamente com a coca e o ópio) também é mencionada explicitamente em artigos específicos dentro das Convenções de 1961 e 1988. A reclassificação da cannabis pode, por conseguinte, não ser suficiente para permitir que os mercados sejam totalmente regulados, à semelhança das alterações que estão a ser hoje decretadas em várias jurisdições. Muito provavelmente, também seria necessária alguma forma de alteração ou modificação desses tratados.

---

41 Danenberg, E., et al (2013) Modernizing methodology for the WHO assessment of substances for the international drug control conventions, Drug and Alcohol Dependence 131.3, pp.175-181. http://dx.doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2013.02.032.

42 UNODC (2014) E/CN.7/2014/10, p18. https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/57_Session_2014/CND-57-Session_Index.html

43 Para mais detalhes sobre classificação, consulte: Hallam, C., Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M. (2014) Scheduling in the international drug control system, Series on Legislative Reform of Drug Policies No. 25, Transnational Institute and IDPC. http://idpc.net/publications/2014/06/scheduling-in-the-international-drug-control-system

III Reforma do Tratado aplicável a um grupo seleto de Estados; e

Modificação Inter Se do tratado

A Convenção de Viena de 1969 sobre a Lei dos Tratados (VCLT), que estabelece regras e diretrizes abrangentes sobre como a Lei dos tratados deve ser interpretada, também permite a opção de modificar os tratados apenas entre certas partes, oferecendo, neste contexto, uma opção jurídica intrigante e sub-explorada que ficaria entre a denúncia seletiva e uma reserva coletiva (veja abaixo). De acordo com o Artigo 41 do VCLT, "Duas ou mais partes de um tratado multilateral podem celebrar um acordo para modificar o tratado apenas entre si", desde que "não afete o gozo das outras partes de seus direitos nos termos do tratado ou o cumprimento de suas obrigações" e não seja "incompatível com a execução efetiva do objeto e da finalidade do tratado como um todo".[44]

Em princípio, ambas as exigências poderiam ser atendidas, na condição de que o 'objeto e finalidade' da Convenção de 1961 se reflita na abertura ao seu preâmbulo: "As partes, preocupadas com a saúde e o bem-estar da humanidade [...]". Conforme discutido abaixo, em relação à denúncia seguida de readoção, a ideia de se fazer uma reserva isentando uma substância específica da obrigação geral do tratado de limitar as drogas exclusivamente a fins terapêuticos e científicos é explicitamente mencionada no Comentário sobre a Convenção Única como uma opção que poderia ser permitida processualmente também para a cannabis.[45] Na verdade, a Índia tem tal reserva para bhang (as folhas da planta de cannabis e não as flores) que tem alguns usos religiosos e terapêuticos tradicionais. Dado que é admissível que tal reserva seja feita em teoria, não há razão para acreditar que uma modificação inter se na mesma carta seria incompatível com a execução efetiva do objeto e propósito do tratado.

44 Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, Article 41.

45 United Nations (1973), Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, p476.

Tal modificação exigiria que o acordo incluísse um compromisso claro com as obrigações iniciais do tratado em relação aos países que não fazem parte no acordo de modificação inter se, especialmente no que diz respeito à prevenção do comércio ou desvio para jurisdições proibidas. Todas as disposições dos Tratados – incluindo as relativas à cannabis – permaneceriam em vigor em relação aos Estados partes do Tratado que não fazem parte do acordo inter se. Com o tempo, tal acordo inter se pode evoluir para um marco de tratado alternativo ao qual mais e mais países poderiam aderir, evitando ao mesmo tempo o pesado (se não impossível) processo de aprovação unânime de alterações ao regime corrente.[46]

Em teoria, a modificação inter se poderia ser usada por um grupo de países com ideias semelhantes que desejem resolver as questões de não conformidade com o tratado que resultariam de decisões nacionais de regular legalmente o mercado de cannabis, como o Uruguai, Canadá e México já fizeram. Esses países poderiam assinar um acordo com efeito apenas entre si, modificando ou anulando as disposições de controle de cannabis das convenções da ONU. Ele poderia ser válido para explorar esta opção, a fim de proporcionar uma base jurídica que justifique o comércio internacional entre jurisdições nacionais que permitam ou tolerem a existência de um mercado legal de uma substância ao abrigo de disposições legais nacionais, mas para o qual o comércio internacional não é permitido devido as obrigações atuais do Tratado da ONU.

Os redatores do VCLT de 1969 consideraram a opção de modificação inter se como um princípio fundamental para o direito internacional, e a questão foi amplamente discutida na Comissão de Direito Internacional em 1964: "Não é necessário enfatizar a importância do assunto; ele envolveu a conciliação da necessidade de salvaguardar a estabilidade dos tratados com os requisitos de mudança pacífica".[47] Desde o início, a natureza evolutiva dos tratados foi vista como

46 Jelsma, M. (2016) UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide Coherence on Drug Policy, Journal of Drug PolicyAnalysis. http://www.degruyter.com/view/j/jdpa.ahead-of-print/jdpa-2015-0021/jdpa-2015-0021.xml.

47 International Law Commission (ILC), Summary Record of the 745th Meeting: 15 June 1964, A/CN.4/SR.745, in: International Law Commission (1965) Yearbook of the International Law Commission: 1964, vol. 1, New York: UN, p144, paragraph 49.

fundamental para o sistema da ONU – um sistema no qual todos os Estados-Membros "se comprometem a respeitar os acordos e tratados dos quais se tornaram partes contratantes sem prejuízo do direito de revisão", de acordo com o representante egípcio na época. Ele ressaltou que, portanto, era "igualmente importante garantir que obstáculos arbitrários não fossem usados para impedir o processo de mudança. Houve casos no passado em que Estados, dado suas recusas obstinadas em considerar a modificação de um tratado, forçaram outros a denunciá-lo."[48]

Uma autoridade líder em direito internacional de tratados, Jan Klabbers, descreve a opção inter se como "talvez a saída mais elegante", mas também observa que, embora a modificação inter se seja baseada em um antigo princípio de direito internacional, "exemplos práticos são raros".[49] Parece que este é essencialmente um território legal inexplorado. No entanto, pode argumentar-se que as crescentes tensões entre as tendências da política da cannabis e o sistema de tratados sobre drogas paradas no tempo constituem um exemplo claro das circunstâncias para as quais esta opção excepcional foi concebida e considerada de importância crucial. Com efeito, embora tenha sido usada raramente, a opção inter se tem sido entendida desde o início do sistema das Nações Unidas como um meio de reforçar os regimes dos tratados e não de os minar. Nos casos em que regimes obsoletos são excepcionalmente resistentes à reforma e, por conseguinte, passíveis de se tornarem frágeis e antiquados, uma opção como a modificação inter se poderia efetivamente fortalecer o regime, demonstrando que é capaz de se modernizar.

IV Reforma do Tratado aplicável a um Estado.

a Retirada dos Tratados

Tendo em conta a natureza ultrapassada dos tratados de guerra às drogas e os obstáculos processuais e políticos à sua modernização

48 Ver nota de rodapé acima, parágrafo 53.

49 Klabbers, J. (2006) Treaties, Amendment and Revision, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, pp. 1084-1089 http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1483

aparentemente insuperáveis, levanta-se frequentemente a questão de saber por que razão os países não devem simplesmente retirar-se do regime das Nações Unidas de guerra às drogas. Existe a possibilidade de os Estados-Membros signatários se retirarem dos Tratados através do processo de denúncia; a saída do Tratado "resolveria" tecnicamente os problemas de violação ou não conformidade do ponto de vista jurídico.

No entanto, como mencionado, uma das principais razões pelas quais os estados reformadores podem querer continuar a participar dos tratados de controle de drogas da ONU é que eles também regulam o comércio global de drogas para fins terapêuticos legais, incluindo substâncias listadas pela OMS como medicamentos essenciais. O acesso inadequado a medicamentos controlados já é um problema grave em muitos países do Sul Global, e a retirada do sistema global administrado pelo INCB de estimativas e requisitos que operam sob as convenções de controle de drogas da ONU poderia agravá-lo.

Para os países que recebem financiamento internacional para o desenvolvimento ou se beneficiam de acordos comerciais preferenciais, a retirada também poderia desencadear sanções econômicas. Ser Estado-parte em todas as três convenções de controle de drogas é uma condição para vários acordos comerciais preferenciais ou para a adesão à União Europeia. O governo dos EUA — embora agora provavelmente seja mais tolerante com as reformas da cannabis em outros lugares devido às mudanças em andamento dentro das fronteiras dos EUA — ainda mantém o mecanismo de certificação disciplinar, e a retirada dos tratados de controle de drogas levaria quase certamente à perda da certificação e possivelmente sanções. A retirada pode, portanto, ter sérias implicações políticas e econômicas, especialmente para os países menos poderosos e mais pobres. Mesmo para países economicamente menos vulneráveis, a simples retirada dos tratados de drogas poderia acarretar o risco de custos reputacionais em importantes fóruns internacionais.

b Denúncia seletiva

O VCLT de 1969 estipula que um "erro" histórico (artigo 48 .º) ou uma "alteração fundamental das circunstâncias" (rebus sic stantibus, artigo 62 .º) são razões válidas para um Estado-Membro revogar a sua adesão a um tratado.[50] No entanto, o recurso à doutrina rebus sic stantibus e a opção de "denúncia seletiva" são raridades no direito internacional. O relatório da Comissão Global de Cannabis da Fundação Beckley concluiu em 2008 que "tomar este caminho pode ser menos legalmente defensável do que a retirada e readesão com reservas" (ver abaixo), o que teria o mesmo resultado.[51] E para um grupo de países, a opção de um acordo inter se parece ser a saída mais elegante, com efeito semelhante.

c Retirada seguida de readesão com reservas

No momento da assinatura, adesão ou ratificação de um tratado, os Estados têm a opção de fazer reservas em relação a disposições específicas, como muitos países fizeram no caso de todos os três tratados de controle de drogas.[52] As reservas ou outras "declarações interpretativas" formais unilaterais destinam-se a excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições de um tratado para o estado que faz a reserva.

Sob o procedimento de denúncia do tratado seguido de readesão com uma reserva, um país pode retirar-se do tratado inteiramente, com a intenção de readerir fazendo reservas específicas. No caso da Convenção de 1961, se um terço ou mais dos Estados Partes se opuserem, o país será impedido de voltar a aderir.[53] A retirada e a reade-

50 De acordo com um comentário, "se a situação fundamental subjacente às disposições do tratado se alterar a ponto que o cumprimento contínuo do tratado não cumpre o objetivo originalmente pretendido, o cumprimento dessas obrigações pode ser dispensado." Ver Leinwand, M. (1971) The International Law of Treaties and United States Legalization of Marijuana, Columbia Journal of Transnational Law 10, p.413-441.

51 Room, R. et al (2008) Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate, Global Cannabis Commission, The Beckley Foundation, p155.

52 As reservas podem ser encontradas no banco de dados da Coleção de Tratados da ONU, https://treaties.un.org/.

53 A Convenção de 1988 não contém regras específicas para as reservas e é, por conseguinte, regida pelas regras gerais estabelecidas na Convenção de Viena de 1969 sobre o Direito dos Tratados, nomeadamente os artigos 19 .º a 23 .º, que não estabelecem um limiar de objeções. Geralmente, isso significa que as reservas são aceitas sem ter qualquer efeito para os Estados-partes que se opõem.

são com reserva são reconhecidas como um procedimento legítimo, embora sua prática tenha sido limitada a casos excepcionais.[54]

No caso dos tratados de drogas, há um precedente recente: em 2011, a Bolívia notificou o Secretário-Geral da ONU que havia decidido sair da Convenção Única, com vigência em janeiro de 2012, com a intenção de voltar a aderir com reservas em relação à coca. O INCB condenou a mudança, e 15 países – incluindo todos os membros do G8 (agora o G7) – apresentaram objeções formais. Mas o número de objeções ficou muito aquém dos 62 (um terço de todos os Estados Partes da Convenção) que eram necessários para impedir a readesão da Bolívia. No início de 2013, a readesão da Bolívia ao tratado foi formalmente aceita, com reservas que defendem o direito de permitir em seu território a mastigação tradicional de folhas de coca, o uso da folha de coca em seu estado natural e o cultivo, comércio e posse da folha de coca na medida necessária para esses fins lícitos. A Bolívia tinha inicialmente tentado alterar os tratados, mas foi impedida por um pequeno número de objeções. O procedimento então resolveu com sucesso as tensões legais, pelo menos para a Bolívia, entre a obrigação da Convenção Única de 1961 de abolir sua cultura de coca indígena, contra as obrigações da Bolívia sob a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007 e sua Constituição nacional para protegê-la.

Uma reserva segundo a qual um Estado se isentaria da aplicação das obrigações da Convenção da cannabis poderia, por conseguinte, ser tentada seguindo o mesmo procedimento, mas existem diferenças a considerar. A principal questão jurídica diz respeito ao artigo 19 do VCLT, que exige que uma reserva não seja "incompatível com o objeto e a finalidade do tratado". Conforme discutido acima, os objetivos gerais da Convenção Única são expressos no parágrafo inicial do preâmbulo sobre a preocupação com "a saúde e o bem-estar da humanidade", facilitada pela obrigação geral do tratado de limitar as drogas controladas "exclusivamente para fins terapêuticos e científicos". A reserva que isenta uma determinada substância da obrigação geral do Tratado de limitar as drogas exclusivamente

54 Helfer, L.R. (2006) Not fully committed? Reservations, risk and treaty design, Yale Journal of International Law 31.

a fins terapêuticos e científicos é explicitamente mencionada no Comentário sobre a Convenção Única como uma opção que poderia ser permitida em termos processuais, tanto para a folha de coca como para a cannabis.55 Embora a ausência de qualquer texto cautelar de acompanhamento pareça implicar que a isenção por meio de uma reserva sobre uma substância específica das obrigações gerais não constituiria, por si só, um conflito com o objeto e a finalidade do tratado como um todo, esta seria certamente uma discussão jurídica importante a ser realizada no contexto da elaboração de reservas. As mesmas questões surgiriam com um acordo inter se (ver acima), que se aproxima de uma forma de "reserva coletiva".

Implementação da regulação da cannabis em situações de não conformidade do tratado

As opções de reforma do tratado descritas acima – com suas diferentes considerações processuais e políticas – assumem uma decisão por parte de pelo menos um Estado de alterar proativamente sua relação com os tratados atuais em relação à cannabis. Os Estados podem, por outro lado, optar por contornar as questões do tratado que surgem no contexto de suas reformas da cannabis, ou afirmar que as mudanças em andamento dentro de seus países são permitidas pelos tratados como estão, negando, portanto, que opções de reforma de qualquer tipo do tratado devam ou precisem ser consideradas. Outra opção – reconhecer o fato de não conformidade temporária e trabalhar para um eventual realinhamento do direito interno e das obrigações do tratado – abriria a porta para deliberadamente buscar algum conjunto de opções para reformar o tratado. Essas duas outras opções são exploradas abaixo.

Evitar ou negar questões de não conformidade

Os dois primeiros Estados a desenvolver e implementar mercados regulados de cannabis não terapêutica foram os Estados Unidos e o

55 United Nations (1973), Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, p476.

Uruguai. Ambas as situações, apesar de muito diferentes, forneceram relatos contrastantes sobre as implicações de suas reformas, enquanto ambos argumentam que as mudanças de políticas dentro de suas fronteiras não os colocam em violação das convenções de controle de drogas da ONU.

O Uruguai argumentou que sua política está em plena consonância com os objetivos originais que os tratados de controle de drogas enfatizaram, mas posteriormente não conseguiram alcançar – ou seja, a proteção da saúde e do bem-estar da humanidade. As autoridades uruguaias argumentaram especificamente que a criação de um mercado regulado para o uso adulto de cannabis é impulsionada por imperativos de saúde e segurança e, portanto, é uma questão de direitos humanos. Como tal, as autoridades apontam para os compromissos mais amplos de direitos humanos da ONU que precisam ser respeitadas, apelando especificamente para a precedência dos princípios de direitos humanos sobre as obrigações de controle de drogas. Sendo o primeiro país suficientemente corajoso para tomar a medida de regular a cannabis para todos os usos, é extremamente significativo que o Uruguai tenha explicado a sua reforma com referência às suas obrigações globais em matéria de direitos humanos ao abrigo do direito internacional.[56] Além disso, embora relutante em reconhecer que seu modelo de regulação da cannabis representa o não cumprimento dos tratados de drogas, o Uruguai observou que isso cria tensões legais dentro do sistema de tratados que podem exigir revisão e modernização. Na sessão da CND de 2013, por exemplo, Diego Cánepa, chefe da delegação uruguaia, declarou: "Hoje, mais do que nunca, precisamos da liderança e da coragem para discutir se uma revisão e modernização dos instrumentos internacionais adotados nos últimos cinquenta anos é necessária".[57]

56 Em 2015, o Uruguai co-patrocinou uma resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU, apelando ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUR) para preparar um relatório "sobre o impacto do problema mundial da droga no gozo dos direitos humanos". A contribuição do Uruguai para os preparativos do ACNUR expôs a posição do país em relação à primazia dos direitos humanos: "Reafirmamos a importância de garantir o sistema de direitos humanos, ressaltando que os direitos humanos são universais, intrínsecos, interdependentes e inalienáveis, e que essa é a obrigação dos Estados de garantir sua prioridade sobre outros acordos internacionais, enfatizando as convenções internacionais de controle de drogas". Ver: Junta Nacional de Drogas (2015) Impact of the World Drug Problem in the exercise of Human Rights. http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/AportedeROUalaUNGASS2016enDDHHENG.pdf.

57 Commission on Narcotic Drugs (2013) Intervención del Jefe de Delegación de Uruguay, 56° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Prosecretario de la Presidencia del Uruguay.

Autoridades norte-americanas, por sua vez, argumentaram que, como o cultivo, o comércio e a posse de cannabis que ocorrem em vários estados dos EUA continuam sendo crimes sob a lei federal dos EUA, o Governo Federal, como Estado parte das convenções, não está em violação. Isso ocorre apesar da decisão do Governo Federal de acomodar os desenvolvimentos em nível estadual, desde que procedam dentro de certos parâmetros.[58] Um discurso dos EUA de 2015, promovido pelo Embaixador William Brownfield (Secretário Adjunto para Assuntos Internacionais de Narcóticos e Aplicação da Lei), sustenta que o quadro existente do tratado possui flexibilidade suficiente para permitir mercados regulados de cannabis.[59] Este argumento é dificultado por um entendimento razoável dos tratados e suas obrigações abertamente proibicionistas – e parece refletir conveniência política em vez de um raciocínio jurídico convincente.[60] Um bom argumento a ser feito é o de que o principal objetivo do argumento de flexibilidade do Embaixador Brownfield é "evitar que violações claras do tratado de iniciativas de legalização da cannabis em nível estadual desencadeiem um debate internacional aberto sobre a reforma do tratado".[61] No entanto, esse debate é agora inevitável, até porque o INCB fez declarações claras de que os modelos de regulação da cannabis uruguaia e americana não estão em conformidade com os tratados, e o próprio Brownfield reconheceu a autoridade do INCB para determinar se os Estados-partes estão ou não em conformidade.[62] É provável que as questões do cumprimento do tratado dos EUA venham a se tornar mais proeminentes se, como parece provável, as reformas federais dos EUA progredirem para mudar a classificação e descriminalizar a cannabis não terapêutica em nível nacional, proporcionando uma plataforma

58 Ver nota do vice procurador-geral dos EUA James M. Cole, agosto 2013, https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf.

59 Barrett, D. et al (2015) Fatal Attraction: Brownfield's Flexibility Doctrine and Global Drug Policy Reform, The Huffington Post, 11 November. http://www.huffingtonpost.co.uk/damon-barett/drug-policy-reform_b_6158144.html.

60 Para uma discussão mais aprofundada da posição dos EUA de que os tratados são flexíveis o suficiente para abranger a regulação legal da cannabis, consulte: Bennett, W., Walsh, J. (2014) Marijuana Legalization is an Opportunity Modernize International Drug Treaties, Brookings and WOLA, https://www.brookings.edu/research/marijuana-legalization-is-an-opportunity-to-modernize-international-drug-treaties/.

61 Jelsma, M. (2016) UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide Coherence on Drug Policy, Journal of Drug PolicyAnalysis. http://www.degruyter.com/view/j/jdpa.ahead-of-print/jdpa-2015-0021/jdpa-2015-0021.xml.

62 Brownfield, W. (2016) Trends in Global Drug Policy: Roundtable with William R. Brownfield, U.S. Assistant Secretary of State, U.S. Department of State 8 March. https://2009-2017-fpc.state.gov/254116.htm

clara (muito além da aceitação tática que atualmente existe) para a legalização estadual.

Foi também argumentado (embora não por nenhum Estado-parte) que a regulação jurídica é possível dentro dos limites dos Tratados, interpretando a linguagem "fins científicos" das convenções para incluir a experimentação de opções regulatórias alternativas, desde que estas sejam pesquisadas. Isto, no entanto, interpreta erroneamente o significado de "fins científicos" nos tratados, confundindo os usos que as substâncias podem ter com a base científica ou de evidência para a política. Além disso, isso retira a frase do seu contexto, tanto no artigo em questão como no Tratado como um todo, contrariando as regras básicas da Convenção de Viena em matéria de interpretação.[63]

"Não conformidade respeitosa"

Em vez de tentar argumentar por que a regulação legal da cannabis não constitui um problema de conformidade com as Convenções de 1961 e 1988, os Estados que desejam dar andamento à regulação poderiam, em vez disso, reconhecer abertamente que fazê-lo resultaria em não conformidade. Fundamentalmente, essa opção exige que o Estado exponha suas razões para a reforma da política nacional, como isso afeta o cumprimento e, em particular, por que é necessário para a realização de outros compromissos jurídicos e políticos internacionais. Além disso, esta situação de não conformidade deve ser vista e apresentada como temporária, com o objetivo de assegurar o realinhamento das novas leis e práticas nacionais do país com as suas obrigações decorrentes do Tratado como parte integrante da iniciativa de reforma. O Estado deve, paralelamente, solicitar debates multilaterais para resolver a situação, por exemplo, apoiando um grupo consultivo de especialistas sobre a reforma das

63 Ver, por exemplo, All Party Parliamentary Group for Drug Policy Reform (2015) Guidance on Drug Policy: Interpreting the UN Drug Conventions. https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/APPG_for_Drug_Policy_Reform/Guidance_print_copy.pdf; also see Collins, J., Development First: Multilateralism in the Post-'War on Drugs' Era, and Thoumi, F., Re-examining the 'Medical and Scientific' Basis for Interpreting the Drug Treaties: Does the 'Regime' Have Any Clothes, in: LSE Expert Group (2016) After the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, London School of Economics, pp. 9-29. https://www.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/after-drugs

convenções[64] e apoiando uma posterior Conferência das Partes (COP). Na pendência desses desenvolvimentos, o Estado prosseguiria em conformidade com os seus compromissos remanescentes ao abrigo dos Tratados, informaria, como habitualmente, o INCB e a CND sobre os resultados das suas políticas.

Esta parece ter sido a abordagem adotada pelo Canadá. Dos países que vem regulamentando a cannabis não terapêutica, o Canadá é o primeiro a fazer um reconhecimento formal claro de que está "em violação de certas obrigações relacionadas à cannabis sob as convenções de drogas da ONU".[65] Isso parece ser preferível a evitar a questão (Uruguai) ou cair em argumentos jurídicos duvidosos (EUA).

Consciente do escrutínio internacional e de seu papel de liderança nesta questão entre os países orientados para a reforma, o Canadá assumiu um status que pode ser descrito como "não conformidade respeitosa".[66] O Canadá reconheceu o seu descumprimento, mas também defendeu uma reforma enraizada nos princípios da Carta das Nações Unidas – a saúde e o bem-estar dos seus cidadãos –, bem como o diálogo com o INCB e a procura proativa por resolver as tensões óbvias com os seus compromissos no âmbito do Tratado. O Canadá também tem sido aberto e ativo no diálogo nos principais fóruns internacionais, incluindo a UNGASS 2016 e a Comissão de Drogas Narcóticas, bem como em discussões informais com Estados que pensam de formas semelhantes ou que exploram ou implementam reformas da cannabis.[67]

É evidente que o descumprimento aberto das obrigações jurídicas internacionais não é desejável, mas todas as opções de reforma apresentadas neste capítulo são motivadas pela necessidade. O

64 Ver Instituto Transnacional (2015) UNGASS 2016: Background memo on the proposal to establish an expert advisory group. https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/Civil/Transnational_Institute/Background_memo_November_UNGASS_2016_final.pdf.

65 Senate of Canada (2018) The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade Evidence. https://sencanada.ca/en/Content/Sen/Committee/421/AEFA/53882-e

66 Global Commission on Drugs (2018) Regulation: The Responsible Control of Drugs. https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/ENG-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf (English)

67 Ver: Government of Canada (2016) Plenary statement for the Honourable Jane Philpott Minister of Health-UNGASS on the world drug problem. https://www.canada.ca/en/health-canada/news/2016/04/plenary-statement-for-the-honourable-jane-philpott-minister-of-health-ungass-on-the-world-drug-problem.html

problema não é que os países optem por abordagens regulares. Em vez disso, as disposições obsoletas e impraticáveis do Tratado são o problema que dão origem à necessidade de um período temporário e transitório de descumprimento de princípios. Neste contexto, o reconhecimento de que um Estado já não pode cumprir plenamente as obrigações das convenções em matéria da cannabis não deve ser visto como um desrespeito pelo Estado de direito. Pelo contrário, confirma que os compromissos assumidos no âmbito do Tratado são importantes. Na verdade, o não cumprimento de um tratado, devido a mudanças nas leis e práticas nacionais, é uma característica bastante comum da evolução e modernização de um regime.[68] Afastar as preocupações com o descumprimento recorrendo a justificativas jurídicas duvidosas expressa maior desrespeito pelo direito internacional. Muitos governos que reformam suas leis de cannabis estão fazendo isso pensando na saúde, no desenvolvimento, nos direitos humanos, na segurança ou em outros motivos, e por causa de uma preocupação com os compromissos legais internacionais assumidos nessas áreas, cuja realização foi afetada negativamente pela implementação das convenções de drogas. Como argumentou a Comissão Global sobre Política de Drogas:

> *"As retiradas unilaterais dos tratados de drogas são indesejáveis do ponto de vista das relações internacionais e de um sistema baseado no consenso. No entanto, a integridade desse mesmo sistema não é atendida a longo prazo pela adesão dogmática a um quadro normativo desatualizado e disfuncional. É fundamental que os sistemas jurídicos evoluam para dar conta da mudança de circunstâncias e garantir sua sobrevivência e utilidade, e as experiências regulatórias que vários estados têm implementado estão atuando como um catalisador para este processo. De fato, o respeito pelo Estado de direito exige contestar as leis que estão gerando danos ou que são ineficazes."*[69]

68 Cogan, J.K. (2006) Noncompliance and the International Rule of Law, Yale Journal of International Law 31, pp. 189-210.

69 Global Commission on Drug Policy (2014) Taking Control: Pathways to Drug Policies That Work. http://www.gcdpsummary2014.com.

Além disso, o que podemos ver agora é que não é verdade que os Estados enfrentarão uma condenação significativa da comunidade internacional por reformas da cannabis que são uma prática cada vez mais comum em todo o mundo. Optar pela reforma e reconhecer o descumprimento pode ajudar a preparar o terreno para opções de reforma do Tratado que podem ser implementadas coletivamente entre Estados com ideias semelhantes, como a opção inter se.

Discussão e recomendações

Cada vez mais Estados estão reconhecendo os poderosos argumentos a favor de questionar o modelo proibitivo para o controle da cannabis imposto pelos tratados. Por uma série de razões, várias formas de deserção sutil, não conformidade respeitosa, descriminalização e regulação de fato persistiram em países onde o uso tradicional é generalizado e, desde então, floresceram em todo o mundo e quase todas as nações ou territórios onde a cannabis se tornou popular na última metade do século.

Décadas de dúvidas, deserções sutis, hipocrisia jurídica e experimentação com diferentes políticas agora atingiram o ponto em que a regulação legal de jure (na lei, em oposição à de facto – na prática) de todo o mercado da cannabis tem ganhado aceitação política, mesmo que viole certos elementos ultrapassados das convenções da ONU. É provável que as tensões aumentem ainda mais entre os países que seguem abordagens regulatórias e aqueles que defendem fortemente o status quo, bem como o sistema de controle de drogas da ONU e suas agências especializadas.

Dado o conflito desordenado de restrições processuais e políticas às reformas dos tratados versus o movimento em direção a um regime global de controle de drogas modernizado, o sistema pode passar por um novo período de interpretações juridicamente duvidosas e justificativas questionáveis para um número crescente de reformas nacionais e subnacionais. E é improvável que a situação mude até que um ponto de inflexão seja alcançado e um grupo de países

com ideias semelhantes esteja pronto para se envolver no desafio de conciliar as múltiplas e crescentes inconsistências e disputas legais.

A inevitabilidade de novas reformas da cannabis parece ser a questão que abre o debate em torno do sistema de tratados de controle de drogas da ONU, e questões sobre possíveis modelos de regulação para outras drogas provavelmente aparecerão mais cedo ou mais tarde. Na verdade, esse debate já começou em relação à folha de coca e outras plantas psicoativas, e tem surgido regularmente no contexto das respostas às Novas Substâncias Psicoativas (NSP). Embora os argumentos que impulsionam a atual dinâmica em direção à regulação da cannabis não se apliquem da mesma forma a outras substâncias controladas, as reformas em curso focadas na cannabis não são o fim dessa história, mas provavelmente funcionarão como o catalisador para revisar a eficácia do sistema internacional de controle de drogas para outras substâncias. Tal situação deve ser levada em conta à medida que as discussões em torno da cannabis se desenvolverem.

Com efeito, a questão que agora figura na agenda política internacional já não é a de saber se é ou não necessário reavaliar e modernizar o sistema de controle de drogas da ONU, mas sim quando e como. A questão é se pode ser encontrado em breve um mecanismo para lidar com as crescentes tensões e transformar o sistema atual de forma ordenada em um que seja mais adaptável às preocupações e prioridades locais e mais compatível com as regras científicas básicas e as normas modernas da ONU. Os principais elementos de uma estratégia eficaz para avançar devem incluir:

- **Promover o diálogo de alto nível para resolver as tensões entre a prática emergente nos Estados e as obrigações antiquadas e contraproducentes dos tratados.**

  Os Estados que procuram explorar, desenvolver ou implementar ativamente modelos de regulação da cannabis enfrentarão diferentes desafios jurídicos e políticos, nacionais e internacionais. Quaisquer que sejam as reformas empreendidas, os Estados devem garantir que a questão seja explorada, em vez de ignorada, em

importantes fóruns multilaterais. A liderança dos Estados reformistas na promoção deste debate será vital. Este diálogo pode ser informado e incentivado de várias formas:

- Apoiar propostas para que um **grupo consultivo de especialistas** considere questões em torno de desafios emergentes – incluindo a regulação da cannabis – e modernização do quadro internacional de controle de drogas, e faça recomendações para qualificar o debate na ONU. Essas propostas foram promovidas ativamente por vários Estados Partes antes da Declaração Política e do Plano de Ação da ONU de 2019, porém ainda não foram concretizadas.[70]

- Proceder com **mecanismos formais para reformar o sistema do tratado** – como emendas, modificações, opções de reservas ou alterações mais substantivas. Mesmo que inicialmente não sejam bem sucedidas, essas ações garantirão que a questão da modernização do tratado seja considerada de forma significativa nas instâncias estabelecidas e demonstrarão o desejo dos Estados reformadores de resolver tensões e possíveis problemas de não conformidade usando mecanismos legais estabelecidos.

- Convocar **diálogos informais sobre a política de drogas** ou conferências intergovernamentais para que Estados com ideias semelhantes discutam preocupações e dilemas compartilhados fora do quadro institucional da ONU e de estruturas regionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a União Europeia (UE), e talvez preparar resoluções a serem consideradas na CND e em outros fóruns regionais ou da ONU.

- **Continuar buscando reformas internas em paralelo com o diálogo multilateral e os processos de reforma.**

70 Por exemplo, em maio de 2015, a Jamaica também pediu a criação de um "grupo consultivo de especialistas" durante o "Debate Temático de Alto Nível da Assembleia Geral da ONU em Apoio ao Processo para a UNGASS 2016", http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/JamaicaStmt-HLTD-NY07052015.pdf.
Da mesma forma, como parte de sua contribuição de agosto de 2015 para o processo da UNGASS, o Uruguai apelou à criação de um "grupo consultivo de especialistas", http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/uy_ungass_2016_esp-eng.pdf.
E durante a 59ª sessão da CND, em março de 2016, a Colômbia pediu a criação de um "grupo de especialistas", https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_59/Statements/08_Colombia_English.pdf.

A modernização do marco dos tratados para atender às necessidades dos Estados reformadores é agora aparentemente inevitável à medida que o número de Estados dissidentes aumenta. A menos que o sistema de tratados comece a revelar-se capaz de se modernizar, ele corre o risco de se tornar irrelevante, afetando não só os elementos claramente obsoletos e prontos para serem reformados, mas também os elementos sobre os quais ainda existe um consenso relativo. No entanto, a realização de reformas multilaterais formais poderá implicar um processo difícil e demorado. Até que estas sejam concluídas, é provável que as reformas a curto prazo impliquem a passagem de vários Estados para um estado de não conformidade técnica e transitória. Os desafios que isso levanta podem ser minimizados:

- Evitando contornar ou negar o descumprimento, oferecendo justificativas legais implausíveis;
- Reconhecendo o "não cumprimento respeitoso" temporário e fornecendo os argumentos para tal postura, enraizado na saúde e bem-estar dos cidadãos, e compromissos mais amplos com a Carta e o Tratado da ONU, incluindo obrigações com a lei internacional dos direitos humanos;
- Promover ativamente o debate multilateral e os esforços de reforma em paralelo com quaisquer reformas internas;
- Estabelecer um modelo de regulação da cannabis — conforme descrito neste guia — que estabeleça claramente a saúde pública e o bem-estar como objetivos centrais; opere sob uma agência nacional; minimize os impactos negativos para os Estados vizinhos; e se apoie em uma estrutura abrangente de monitoramento e avaliação — que se reporte às agências relevantes da ONU.[71]

71 Para uma discussão sobre estruturas de monitoramento e avaliação, consulte WOLA/ACLU (2016) Evaluating Cannabis Legalization. http://www.wola.org/commentary/evaluating_cannabis_legalization

- **Em busca de Ação Coletiva**

  Quaisquer tentativas de promover diálogo de alto nível, explorar as reformas internas ou realizar reformas do marco multilateral serão facilitadas por ações coletivas de Estados reformadores que trabalham em prol de uma causa comum. Com base na diversidade dos vários países, tal aliança de Estados reformistas pode lançar as bases para uma abordagem mais eficaz da política da cannabis que, ao longo do tempo, poderá atrair mais adeptos. Trabalhando em coordenação e não isoladamente, os Estados que implementaram as primeiras reformas podem aprender uns com os outros e fornecer liderança na abertura do espaço político para que outros países abandonem as abordagens proibicionistas que se mostraram tão prejudiciais à saúde humana, ao desenvolvimento, à segurança e ao próprio Estado de direito.[72]

72 Para uma discussão sobre grupos com ideias semelhantes nas relações internacionais e na política de drogas, mais especificamente, ver Bewley-Taylor, D. R. (2013) Towards revision of the UN drug control conventions: Harnessing like-mindedness, The International Journal of Drug Policy 24.1, pp. 60-68.

Agradecimentos

Autores
Steve Rolles
Harvey Slade

Material adicional e apoio editorial
Martin Powell
George Murkin
Danny Kushlick
Ester Kincová

Tradução em português por
JUSTA

Projeto
Tim Barnes chicken
www.herechickychicky.com

As opiniões expressas neste guia são as dos autores e da Transform Drug Policy Foundation, e não necessariamente as dos contribuintes ou financiadores da Transform.

Copyright © 2022
Transform Drug Policy Foundation

ISBN 978-1-7396866-0-4

Este guia é publicado sob a licença Creative Commons "Atribuição para fins não comerciais". Pode ser reproduzido no todo ou em parte gratuitamente e sem a permissão dos autores para fins não comerciais, desde que os autores e a Transform Drug Policy Foundation (TDPF) sejam devidamente citados e os links para o site www.transformdrugs.org são fornecidos.
Veja: www.creativecommons.org/about/licenses/

Contribuição
Graças a muitas pessoas que contribuiu para a produção de esta postagem, incluindo:
Viv Ahmun
Paul Armentano (NORML)
Aram Bara
Damon Barrett
Ross Bell
Dave Bewley-Taylor (GDPO)
Paul Birch
Tom Blickman (TNI)
Paul Armentano (NORML)
Julio Calzada
John Collins
Niamh Eastwood (Release)
Suzi Gage
Rupert George
Dale Gieringer (NORML)
Ben Goldacre
Roger Goodman
Mark Haden
Amanda Harper
Jorge Hernández Tinajero
Hannah Hetzer
Alison Holcomb
Mike Jay
Martin Jelsma (TNI)
Beau Kilmer (RAND)
Rick Lines
Phillipe Lucas
Donald MacPherson (CDPC)
John Marks
Charity Monareng
Ethan Nadelmann
Prof. David Nutt
Lucy Platt
Caroline Pringle
Lisa Sanchez (Transform/MUCD)
Jane Slater (Transform)
Shaleen Title
Tamar Todd
Brian Vincente (Sensible Colorado)
Dan Werb
Sara Williams

Obrigado
pelo apoio recebido de
Open Society Foundations
J P Getty Jnr Charitable Trust
The Esmée Fairbairn Foundation
The Linnet Trust
Glass House Trust
New Zealand Drug Foundation
Ken Aylmer
Henry Hoare
Paul Birch

Patrocinadores individuais
Esta publicação não teria sido possível sem as generosas contribuições das seguintes pessoas e daquelas que preferiram permanecer anônimas:
John Adams
Chris Blackmore
Frederik Brysse
Adam Corlett
Helen Cox
Penny FitzLyon
Kate Francis
Michael Hoskin
Georgina Hughes
William Humbert
Alex Hunter
Dr Grant Lewison
Gareth Main
Charles Manton
John Masters
Martin Pickersgill
Martin Powell
Jason Reed
Mary Rendall
Nicholas Rochford
Chris Stevens
Henry Stewart
Prof. Harry Sumnall

Para obter mais informações, entre em contato com a Transform Drug Policy Foundation (Reino Unido) pelo correio
info@transformdrugs.org

Como regular **a Cannabis**: Um guia pratico

Esta é a terceira edição do nosso guia sobre como regulamentar os mercados legais para o uso não terapêutico de cannabis. Ele foi escrito pensando em formuladores

de políticas públicas, nos defensores das reformas e nas comunidades afetadas em todo o mundo que estão assistindo à regulamentação legal da cannabis passar das margens políticas para o foco de atenção. A questão já não é apenas "A cannabis deveria continuar a ser proibida?" ou "Como funcionará a regulamentação na prática?", mas "O que podemos aprender com os esforços de legalização empreendidos até o momento?"

Desde que este livro foi publicado pela primeira vez em 2013, o cenário político da cannabis mudou drasticamente, com várias jurisdições tendo desenvolvido ou implementado modelos de mercados regulamentados para o uso não terapêutico da cannabis. Ao longo da última década, a Transform foi convidada por governos para fornecer sua experiência como consultora e apoiar o estabelecimento de novos marcos políticos.

Esta nova edição atualizada e expandida baseia-se na experiência de campo da Transform e em evidências emergentes desses novos mercados legais de cannabis. Ela inclui novas seções detalhando programas de equidade social, a exclusão de antecedentes criminais passados e mitigação dos riscos de captura corporativa.

Este livro traz orientações para todos os interessados na política de cannabis sobre os principais desafios práticos para o desenvolvimento e implementação de uma abordagem regulamentar eficaz destinada a lutar por um mundo onde a política de drogas promova a saúde, proteja os vulneráveis e coloque a segurança em primeiro lugar.

A edição brasileira do guia é uma iniciativa do JUSTA, coordenada por Cristiano Maronna, produzida por Luciana Zaffalon e que contou com revisão técnica de Luís Fernando Tófoli, tradução de Maria Clara Connolly e colaboração de Taciana Santos de Souza e Renato Filev.

TRANSFORM
Drug Policy Foundation

JUSTA