

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
Curso de Mestrado em Administração**

**PEDRO SIMONGINI NETO**

**FORMULAÇÃO DE AGENDA ACERCA DE POLÍTICAS PÚBLICAS CANÁBICAS NO  
BRASIL**

**Campo Grande - MS  
2021**

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**Curso de Mestrado em Administração**

**PEDRO SIMONGINI NETO**

**FORMULAÇÃO DE AGENDA ACERCA DE POLÍTICAS PÚBLICAS CANÁBICAS NO  
BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Élcio Gustavo Benini

**Campo Grande - MS**  
**2021**  
**PEDRO SIMONGINI NETO**

## **FORMULAÇÕES DE AGENDA ACERCA DE POLÍTICAS PÚBLICAS CANÁBICAS NO BRASIL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Élcio Gustavo Benini  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
(Orientador)

---

Prof. Dr. Milton Milton Augusto Pasquotto Mariani  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
(Membro interno titular)

---

Prof. Dr. Rômulo Carvalho Cristaldo  
Universidade Federal da Grande Dourados (Profiap)  
(Membro externo titular)

---

Prof. Dr. Gustavo Henrique Petean  
Universidade Federal de Goiás (Profiap)  
(Membro externo titular)

---

Prof. Dr. Leandro Sauer  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
(Membro interno suplente)

---

Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Profiap)  
(Membro externo suplente)

Campo Grande, 01 de setembro de 2021.

## **AGRADECIMENTOS**

Faz-se importante atentar que o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 a quem agradecemos e, acreditamos que, a viabilização de tal pesquisa, sem esta política pública de financiamento, provavelmente não seria possível.

Agradecemos aqueles que venham a ler e considerar as exposições desta pesquisa. Agradecemos aos que me antecederam e auxiliaram-nos a alcançar a capacidade de produzir uma pesquisa um tanto quanto controversa em nosso país, e aos que terão a coragem, e resiliência, de continuar trabalhos acerca das exposições contidas nesta pesquisa.

Agradecemos aos nossos pais por todos os diversos auxílios prestados durante a vida toda e, em específico, para que pudéssemos conduzir esta pesquisa até o final.

Agradecemos ao Grupo de Estudos em Pesquisa, Organização, Trabalho e Educação, o GEPOTE, porque, sem eles, jamais teríamos conseguido chegar a quaisquer caminhos nesta pesquisa e apresentam sempre o que há de melhor e mais valioso em todos os campus em que possuem representação. Em especial, ao doutorando Fernan Martins Fernandes, por acreditar em nosso potencial e nos incentivar a participar da produção de pesquisa científica em nosso país, e, a nosso orientador, o Professor Doutor Élcio Gustavo Benini, por nos promover orientação verdadeira e digna de exemplo, permitindo o contraditório, a liberdade no processo de escrita e prostrando-se como autoridade acerca da produção desta pesquisa, que, por seu aspecto um tanto quanto polemico, gera uma série de constrangimentos e posicionamentos pelos quais este orientador passou com muita generosidade e sapiência, demonstrando sua importância para a comunidade científica do nosso país e a esperança na Pedagogia do Ensino Superior.

Agradeço aos servidores da minha segunda morada, a UFMS, e a todos os cientistas e pesquisadores envolvidos nos processos de qualificação e aprimoramento dessa pesquisa.

*“Quem controla o passado, controla o futuro. Quem controla o presente, controla o passado.”*  
*George Orwell, 1984.*

## RESUMO

O canabismo – prática de consumir a planta *cannabis sativa* por seus propósitos derivativos e/ou culturais, comida, fumada, ou de outras maneiras – tem sido amplamente discutido e regulamentado na contemporaneidade. Não obstante tal hábito não seja recente, seja enquanto ação “recreativa” como medicinal, foi somente nas últimas décadas que o canabismo deixou de ser um ato ilícito e começou a ser reconhecido como um costume demandante de políticas públicas. No Brasil, tal processo encontra-se em fase inicial, de entrada na agenda decisória estatal e de agências de regulação. Tendo como objeto de estudo o processo de formulação de políticas públicas no contexto do canabismo, objetiva-se analisar a formulação da agenda de políticas públicas canábicas no Brasil. No sentido de orientar a caminhada ao objetivo geral, especificamente, pretendeu-se: A) Identificar os projetos de lei e normativas sobre a cultura canábica e/ou canabismo tramitando no Brasil; B) Examinar os problemas, as soluções e forças políticas atuantes; C) refletir sobre os aspectos ideológicos, valorativos e científicos das propostas em tramitação dentro do recorte da pesquisa. O arcabouço teórico construído orientou-se pela tentativa de assimilação das teorias de John Kingdon (2014), especificamente o modelo de múltiplos fluxos e do conceito de *policy image*, de Frank Baumgartner e Bryan Jones (2006), pela perspectiva crítico-dialética. Uma vez que a construção do problema público passa pela percepção, portanto, por questões de imagem/realidade do ser, o entendimento da determinação ontológica do que seria uma “condição ideológica” também foi aprofundado. No que diz respeito ao campo empírico e aos procedimentos metodológicos, foram utilizados documentos oficiais – seis projetos de leis –, sendo tais fontes observadas por meio dos problemas, justificativas e soluções apresentadas, sendo estas examinadas à luz da Análise do Discurso de inspiração nos escritos de Bakhtin / Voloshinov (2006). Foram utilizados três eixos na condução das análises, sendo eles o medicinal, o da legalização e o eixo da descriminalização. O exame realizado indicou uma tendência na formulação de agenda canábica brasileira consubstanciada na resolução de problemas relacionados ao consumo terapêutico e/ou medicinal da planta. Questões relacionadas ao consumo recreativo e/ou ritualístico negligenciaram-se. Encontramos uma tendência voltada apenas ao eixo medicinal, que, sabemos, não abarca uma devida formulação do problema para uma agenda de política pública canábica devida. Projetos de lei canábicos no Brasil precisam apreciar os eixos legalizatório e descriminalizatório, para que se tenha de fato uma formulação de agenda que contemple o problema canábico de forma ampla, reparatória, sustentável, economicamente viável, socialmente libertária.

**Palavras-chave:** Formulação de Políticas Públicas; Formulação de Agenda; Canabismo; Cultura canábica.

## ABSTRACT

Cannabis – the practice of consuming the cannabis sativa plant for its derivative and/or cultural purposes, food, smoke, or other ways – has been widely discussed and regulated in contemporary times. Although this habit is not recent, whether as a “recreational” or medicinal action, it was only in the last few decades that cannabis ceased to be an illicit act and began to be recognized as a demanding custom of public policies. In Brazil, this process is in the initial phase, of entry into the decision-making agenda of the state and regulatory agencies. Having as object of study the process of formulating public policies in the context of cannabis, the objective is to analyze the formulation of the cannabis public policy agenda in Brazil. In order to guide the journey towards the general objective, specifically, it was intended: A) To identify the bills and regulations on cannabis culture and/or cannabis culture in progress in Brazil; B) Examine the problems, solutions and active political forces; C) reflect on the ideological, evaluative and scientific aspects of the proposals in progress within the scope of the research. The theoretical framework constructed was guided by the attempt to assimilate the theories of John Kingdon (2014), specifically the model of multiple flows and the concept of policy image, by Frank Baumgartner and Bryan Jones (2006), from a critical-dialectical perspective. Since the construction of the public problem involves perception, therefore, for reasons of image/reality of being, the understanding of the ontological determination of what would be an “ideological condition” was also deepened. With regard to the empirical field and methodological procedures, official documents were used - six bills - and such sources were observed through the problems, justifications and solutions presented, which were examined in the light of the Discourse Analysis of inspiration in the writings by Bakhtin / Voloshinov (2006). Three axes were used in conducting the analyses, namely the medicinal, the legalization and the decriminalization axis. The examination carried out indicated a trend in the formulation of the Brazilian cannabis agenda embodied in the resolution of problems related to the therapeutic and/or medicinal consumption of the plant. Issues related to recreational and/or ritual consumption are neglected. We found a trend aimed only at the medicinal axis, which, we know, does not encompass a proper formulation of the problem for a proper cannabis public policy agenda. Cannabis law projects in Brazil need to appreciate the legalizing and decriminalizing axes, so that an agenda is actually formulated that addresses the cannabis problem in a broad, reparatory, sustainable, economically viable, socially libertarian way.

**Keywords:** Public Policies' formulation; Agenda-setting; Cannabism; Cannabis culture.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: CONSTRUINDO O OBJETO DE ESTUDO .....	9
2. ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, CATEGORIAS E FERRAMENTAS DE ANÁLISE	17
2.1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE ESTADO E SOCIEDADE .....	17
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: GÊNESE, TIPOLOGIA E CICLO.....	25
2.2.1 FORMULAÇÃO: DO PROBLEMA PÚBLICO À FORMULAÇÃO DA AGENDA .....	28
2.2.1.1 POLICY IMAGE .....	35
2.2.1.2 APROFUNDANDO O DEBATE: O PROBLEMA PÚBLICO E SUA DETERMINAÇÃO ONTOLÓGICA	38
3. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....	43
4. A QUESTÃO CULTURAL-ECONÔMICA: O CANABISMO ENQUANTO HÁBITO, CRIME E POTENCIALIDADE ECONOMICA E MEDICINAL.....	51
4.1 FORMULAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS CANÁBICAS NO BRASIL .....	60
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS E NORMATIVAS .....	97

## 1 INTRODUÇÃO: CONSTRUINDO O OBJETO DE ESTUDO

Em meio ao *zeitgeist* em que vivemos, faz-se cada vez mais necessário colocar em marcha análises explicativas e descritivas dos problemas sociais. No campo político-estatal, *locus* principal no qual são movimentados os problemas públicos e as respectivas soluções materializadas em políticas públicas, a problematização da realidade concreta, e sua correspondente legitimação social, apresenta-se como momento e objeto privilegiado de análise, uma vez que expressa não apenas a visibilidade de uma determinada questão, mas também um conjunto de elementos que traduzem as correlações de forças existentes.

Expressão sintética do que foi apontado é a definição de política pública para Thomas Dye, considerado um dos autores seminais no campo (SOUZA, 2007). Para ele, política pública é “*whatever governments choose to do or not do*” (DYE, 1972, p. 1). Tal definição, que em si expressa como o campo das políticas públicas é saturado de interpretações, já nos conduz a uma das várias perguntas que orientaram esta pesquisa, qual seja: como a problematização da realidade é realizada? De forma mais específica, somos ainda levados a levantar as seguintes indagações: como um problema, inicialmente percebido por um indivíduo ou por pequenos agrupamentos sociais, transforma-se em um problema público, em uma temática reconhecida pelos atores sociais e formuladores de políticas públicas? Por fim: por que alguns problemas, considerados públicos, se movimentam e se materializam em políticas públicas, e outros são simplesmente ignorados?

Ainda que as respostas a tais questões possam ser rapidamente efetuadas, como a caracterização de problema como “discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível”, e de problema público como “a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2016, p. 44), indagamos como as diferentes formas de sociabilidade e existência do ser social – dimensão ontológica – influenciam na percepção e tomada de consciência dos problemas sociais – dimensão epistemológica. Nessa mesma esteira, ainda é possível se perguntar, se aquilo que é considerado um problema público para algumas pessoas, é de fato um problema para todos, ou se é apenas um problema para um determinado agrupamento e/ou classe social.

Conforme apontam Sjöblom (1984) e Secchi (2016), de fato a identificação do problema envolve dimensões complexas, circunscritas por questões relacionadas à percepção, portanto ligadas ao campo do subjetivo e do intersubjetivo; da delimitação, que visa sintetizar a essência do

---

<sup>1</sup> Aquilo que governos escolhem fazer ou não fazer. (Tradução nossa)

problema, causas, possíveis soluções, obstáculos, etc.; e da possibilidade de efetiva intervenção, ou seja, na afirmação de que não há problemas se não há soluções.

Com efeito, se for considerado ainda que existem diferentes realidades sociais, ou de forma mais precisa, diferentes formas de existência do ser social e correspondentes formas de consciência, a questão da identificação do problema público, suas causas e consequências torna-se uma atividade complexa, que lança desafios e engendra disputas para os formuladores de políticas públicas.

É no sentido supra colocado, embora não com a preocupação onto-epistêmica aqui tensionada, que Secchi (2016, p. 51) afirma que “a definição do problema é um instrumento de poder”. Para este autor, as diferentes interpretações contrastantes dos problemas sinalizam que há, no campo concreto no qual as políticas públicas são concebidas, além das agendas preferencias dos atores políticos, constituídas por um conjunto de problemas e soluções, interesses e valores antagônicos, que se materializam/contextualizam em narrativas distintas sobre a realidade.

Para Capella (2018), a forma como o problema é compreendido e definido será a orientação de todo o processo e dos debates que se formarão nos momentos posteriores, relacionados aos processos decisórios de escolha de instrumentos de implementação e avaliação, ou seja, sobre o próprio *design* da política. Ainda para esta autora, o “exercício do poder envolvido no processo de definição da agenda”, ou ainda, no “estabelecimento de entendimentos sobre problemas” tem implicações diretas sobre o processo democrático e, portanto, de todo o sistema político (CAPELLA, 2018, p. 10). Em síntese: “a definição das alternativas é o instrumento supremo do poder” (SCHATTSCHEIDER *apud* CAPELLA, 2018, p. 10).

É importante ressaltar que a questão da problematização da realidade, seja em sentido amplo, ou em sentido estrito, como no caso dos problemas públicos, já vem sendo discutida há um certo tempo. Na dimensão dos problemas públicos, esforços em teorizar a questão podem ser encontrados em autores que se tornaram seminais, tais como Simon (1967), March, Olsen e Cohen (1972), Dunn (1981), Sjöblom (1984), Baumgartner e Jones (1993), Matus (*apud* Huertas, 1996), Kingdon (2003) e Subirats (2006). Alertamos o leitor que a lista de autores que contribuíram para o desenvolvimento do objeto é extensa, sendo as referências em tela apenas uma amostra intencional daqueles que nos chamaram mais a atenção. Diante da complexidade de articular os diversos esquemas teóricos formulados pelos autores citados, neste trabalho buscaremos ancoragem, no que diz respeito à percepção e movimentação dos problemas públicos,

principalmente nas contribuições de Kingdon e no conceito de *policy image*, de Frank Baumgartner e Bryan Jones (2006)

Estudando as políticas públicas nas áreas de transporte e saúde norte-americanas, e tendo como foco de análise os momentos pré-decisórios da formulação de políticas públicas, Kingdon elaborou um modelo, de múltiplos fluxos (*multiple streams*), que considera tanto o movimento e percepções dos problemas públicos, que chamou de fluxo de problemas (*problem stream*), como as dimensões referentes à produção de soluções ou fluxo de soluções (*policy stream*) e à atividade política, que se caracteriza, sinteticamente, pelas forças políticas dos atores envolvidos (*political stream*) (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2018).

Uma questão que nos chamou a atenção em Kingdon, que pode inclusive servir de justificativa para a escolha do autor para mediar a estruturação da realidade em pensamento e exposição científica, é sua definição de problema, que *per se* sintetiza e vai ao encontro das questões que orientam este trabalho. Para o autor: “problemas não são meramente as questões ou eventos externos: há também um elemento interpretativo que envolve a percepção” (KINGDON *apud* CAPELLA, 2007).

Em síntese provisória, defende Kingdon que para uma questão se transformar em uma política pública é necessário que exista a convergência (*coupling*) entre os três fluxos citados, cada qual com uma relativa autonomia, uma espécie de janela temporal (*policy windows*). Para reforçar o seu construto teórico, Kingdon ainda apresenta o que chamou de empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), ator hábil e interessado em destacar percepções da realidade e articular os três fluxos descritos.

Já o conceito de *policy image* de Frank Baumgartner e Bryan Jones (2006), que se insere no modelo de Equilíbrio Pontudo elaborados pelos autores, em síntese representaria ideias que sustentam os hábitos mentais compartilhados, dando-lhe tonalidades específicas de modo a facilitar a capacidade de entendimento dos integrantes do sistema social e político. Tal conceito mostrou-se adequado em sua assimilação aos propósitos desta pesquisa, justamente por indicar que a realidade não é uma simples fotografia, mas uma pintura que se faz mediada pelas condições ontológicas de ser social. Tal observação nos faz afirmar que não há problema social sem uma ideologia adjacente.

Considerando o que foi exposto nos parágrafos acima, ainda que não seja a questão principal a qual faremos todos os esforços possíveis para uma resposta adequada – embora se

constitua em questão latente desta pesquisa –, é fundamental, e talvez fundante, refletir sobre a relação de determinação entre o ontológico – realidade do ser – e o epistemológico – tomada de consciência –, uma vez que de tal relacionamento se constituam os principais paradigmas que dão suporte ao conhecimento científico. Em face de tal constatação, faz-se importante realçar nosso entendimento/posicionamento que no campo social o sujeito cognoscente está inserido na sociedade, portanto, faz parte do objeto cognoscível. Assim, ainda que se busque a problematização do real de forma axiologicamente neutra, o divórcio entre ideologia e ciência, principalmente no campo social, parece ser uma realidade distante.

Para proceder do campo abstrato da formação de políticas públicas para o mundo real, das instituições formais e das práticas culturais, talvez estas como as reais instituições de uma sociedade, elegemos uma prática cultural que vem desafiando as instituições formais existentes, seja por sua concretude, portanto objeto passível regulamentação, seja porque representa interesses diversos, muitas vezes antagônicos, cuja problematização envolve questões inerentes à percepção da realidade e aos valores sociais, constituindo-se em múltiplas agendas, qual seja, a cultura do canabismo.

Portanto, é no breve contexto apontado, de constituição – valorativa-ideológica – dos problemas e soluções de ordem públicas, de movimentação de questões sociais e formulação de diretrizes políticas e públicas, que inserimos os nossos objetos de estudo e de pesquisa: a formulação de políticas públicas, em sua dimensão mais abstrata-universal, no *locus* ou materialidade das políticas canábicas no Brasil, em sua dimensão concreto-singular.

No que diz respeito ao canabismo<sup>2</sup> e à cultura canábica<sup>3</sup> no Brasil, tais práticas se inserem e se estruturam historicamente em um terreno nebuloso, constituído de mitos, falsas especulações e estigmas, aspectos estes nevrálgicos, saturados de determinações e implicações, constituindo assim um campo material e ‘ideologicamente’<sup>4</sup> político. Dessa maneira, em breve síntese, é possível perceber um conjunto paradoxal de demandas ou questões disputando a constituições de agendas políticas: criminalização; imposições de condições eugenistas<sup>5</sup>; demandas relacionadas à

---

<sup>2</sup> Ato ou efeito de consumir cânabís.

<sup>3</sup> Ato ou efeito de plantar cânhamo e cânabís.

<sup>4</sup> Temos total compreensão da condição polissêmica e extremamente complexa da definição de ideologia, pretendemos nessa pesquisa, demonstrar, através de análise advinda da Filosofia da Linguagem o que se considera nos modelos utilizados como *policy image*. O termo ideologia, portanto, quando não discriminado, deverá ser considerado como a *policy image* dentro do modelo utilizado na pesquisa.

<sup>5</sup> Aquilo que pressupõe superioridade de um grupo de indivíduos que identifica como uma raça superior diferentes nichos populacionais através de suposições pseudocientíficas ou simplesmente racistas ou xenofóbicas.

justiça social como a reparação acerca da escravidão e do cerceamento da prática tradicionais culturais e de rituais religiosos; cultura e tratamentos medicinais e terapêuticos; qualidade na produção dos insumos derivados da canábis; taxação destinada à expansão do mercado e ao Sistema Único de Saúde (SUS) para o tratamento coerente e digno dos dependentes químicos<sup>6</sup>; possíveis impactos que o crime organizado poderá sofrer referente à sua fonte de receita com a descriminalização e legalização da canábis; os desdobramentos do desencarceramento de cidadãos presos por crimes relacionados estritamente à canábis, permitindo aos indivíduos a chance de buscar direito legal para rever suas sentenças e imediatamente serem removidos da prisão, etc. (MOREIRA *et. al.*, 2016).

É importante ainda considerar que há diversas experiências internacionais relacionadas à descriminalização, legalização e regulação do uso de drogas. Na especificidade das substâncias que nos interessam nesta pesquisa, tanto a cultura canábica como o canabismo têm sido amplamente discutidos e regulamentados na contemporaneidade em inúmeros países, especificamente nos mais desenvolvidos (MOREIRA *et. al.*, 2016). Ainda para Moreira *et. al.*(2016, p. 164):

A Guerra as drogas foi e continua sendo um fracasso. Sob qualquer ponto de vista que leve em conta a paz, a justiça social, a saúde pública e até mesmo a eficiência do enfrentamento, seus executores não são capazes de apontar nenhum ganho significativo, que possa ser utilizado como argumento a seu favor.

Não obstante tais cultura e hábito não sejam recentes, sejam enquanto ação recreativa, medicinal ou ritualística, o que em si já são termos carregados de teor ‘ideológico’, é importante destacar que foi somente nas últimas décadas que a cultura canábica e o canabismo deixaram de ser um ato ilícito e começaram a ser reconhecidas como costumes demandantes de políticas públicas. No Brasil, tal processo encontra-se em fase inicial e, desenrolando-se bem vagarosamente, de entrada na agenda decisória governamental e de agências de regulação. No trabalho intitulado “*Introduction: cultivation, medication, activism and cannabis policy*”, Bone (2018, p. 77) apresenta, com elevado grau de compreensão que, “*appealing to ‘policy makers’ and the ‘publics morality and values’ could facilitate legal change<sup>7</sup>”*”.

---

<sup>6</sup> Aqueles que, por motivos genéticos ou epigenéticos vieram a perder o controle químico das substâncias presentes nas drogas consumidas e acabam ficando adictos, causando danos significativos a si mesmos e aqueles ao seu redor.

<sup>7</sup> Focalizar os esforços nos formuladores de políticas públicas e nas ‘moralidade e valores públicos’ podem facilitar as mudanças legais (tradução nossa).

Os resultados da proibição produzem impactos tão negativos que chegam a justapor os efeitos danosos causados pelo consumo propriamente dito da canábis, mas a legalização e/ou descriminalização necessitam extensivo planejamento. Embora a proibição ainda seja lei no país, aos poucos, a sociedade está passando a compreender a cultura canábica e, em específico, o canabismo, não mais como uma espécie de vício, mas sim como um hábito privado, que tem potenciais socioambientais e econômicos. A primeira resposta para combater o preconceito vem de comunidades que buscam a canábis especificamente por seus propósitos medicinais (FRANÇA, 2018; TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, 2009).

Colocadas estas considerações, intentamos com esta objetiva-se analisar a formulação da agenda de políticas públicas canábicas no Brasil. No sentido de orientar a caminhada ao objetivo geral, especificamente, pretendeu-se: A) Identificar os projetos de lei e normativas sobre a cultura canábica e/ou canabismo tramitando no Brasil; B) Examinar os problemas, as soluções e forças políticas atuantes; C) refletir sobre os aspectos ideológicos, valorativos e científicos das propostas em tramitação dentro do recorte da pesquisa.

Enquanto sistema ou conjunto de elementos que justificam este trabalho e seus respectivos objetos de estudo e pesquisa, observa Souza (2007) que o campo das políticas pública tem recebido grande atenção dos pesquisadores e analistas políticos nas últimas décadas. Para a autora, três fatores explicam e justificam tal interesse crescente: políticas de austeridade, que têm dominando a agenda da maioria dos países, e neste aspecto, destacamos que o Brasil é um caso exemplar; a crise do Estado intervencionista de cariz keynesiana, que no campo singular-particular do Brasil teve sua expressão no desenvolvimentismo e neo-desenvolvimentismo, e; de forma mais próxima à realidade do Brasil, ao processos de redemocratização inerentes à grande parte dos países da América Latina.

No que diz respeito ao campo específico da formulação de políticas públicas, a importância da compreensão dos aspectos relacionados com problematização da realidade, formação da agenda e constituição de alternativas e instrumentos torna-se crucial, principalmente quando consideramos a visão largamente aventada de um Brasil sem ideologias, portanto, de um Estado neutro acima de todos. Conforme enfatiza Capella (2018, p. 10), “entender o processo de formulação permite ampliar o entendimento sobre as mudanças em políticas públicas, a participação de atores, suas ideias, crenças e o próprio “fazer” das políticas””.

Sobre o objeto de estudo no seu campo particular ou *locus* da pesquisa, ou ainda, nossa temática formação de agendas de políticas públicas canábicas, as justificativas são inúmeras, conforme já anunciadas. Para reforçar nosso argumento, além das questões culturais, de reparação histórica e de saúde pública, é importante também considerar a questão econômica. É assim que trazemos para a tela a reportagem, vinculada pelo Jornal Valor Econômico, intitulada “Ruralistas querem plantio de maconha: tramita na Câmara proposta para liberar cultivo para fins medicinais”, publicada na data de 28 de agosto de 2020 (MOURA; SOUZA, 2020). Nessa reportagem, além das questões econômicas – que podem ser amplificadas ao se considerar outras possibilidades produtivas, além da medicinal, como produção de fios, derivados e do próprio consumo recreativo –, fica evidente todo um *lobbying* político que já alcançou a agenda da mídia e a agenda política, mas que se encontra em uma difícil tessitura histórica constituída de interesses econômicos e pautas conservadoras e preconceituosas.

Quanto à taxinomia desta pesquisa, campo empírico, delimitação e procedimentos, não obstante tenha sido construída uma seção específica, algumas indicações fazem-se necessárias neste espaço introdutório. Ao consultar as classificações habituais da academia, consideramos esta pesquisa como exploratória, uma vez que encontramos poucos estudos sobre a temática pesquisada, isto considerando a particularidade na qual buscamos o tensionamento sobre formulação de políticas públicas, ou seja, no campo particular das políticas públicas canábicas no Brasil (GIL, 1991; MINAYO, 2011). Já no que tange à natureza da pesquisa, esta pode ser percebida como qualitativa, uma vez que há uma preocupação com os sentidos e significados em disputas em torno do objeto pesquisado (GIL, 1991; MINAYO, 2011). Nessa esteira, nos orientaremos pela Análise Discurso de inspiração da Filosofia da Linguagem (BAKHTIN, 2006) a qual postula que o signo é um terreno no qual se expressa a luta por sentidos, luta, portanto, relacionada às classes sociais e frações de classes e suas respectivas visões de mundo (BRAIT *et. al.*, 2018). Por fim, foram analisados seis Projetos de Leis, sendo estes o campo empírico da pesquisa, além da própria materialidade cultural do Brasil.

Esta pesquisa está estruturada da seguinte forma: a próxima seção, intitulada de “Estado, sociedade e políticas públicas: conceitos, categorias e ferramentas de análise” centra esforços na sistematização das categorias que serão utilizadas para a análise dos documentos e da realidade brasileira. Na sequência são apresentados os procedimentos de pesquisa, no qual fazemos um diálogo das categorias com alguns procedimentos inerentes à Análise do Discurso. Por fim são

apresentadas as análises e conclusões sobre o processo de formulação de agenda sobre canabismo no Brasil.

## **2. ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, CATEGORIAS E FERRAMENTAS DE ANÁLISE**

Nesta seção fazemos uma breve exposição sobre a relação entre Estado e sociedade, uma vez consideramos que a forma de primazia entre tais dimensões se traduz em diferentes perspectivas teóricas sobre o próprio papel/função desempenhado pelo Estado. Assim, considerando que as políticas públicas podem ser entendidas como o Estado e/ou governo em ação, antes de trazer para a discussão teórica o campo das políticas públicas e, em especial, a formulação de políticas públicas, optamos por seguir este caminho.

Justificamos essa opção de exposição por acreditar, corroborando com o alerta de Serafim e Dias (2011) e O'Donnell (1981), que a análise de política pública sozinha é frágil: uma vez que o caráter revestido de instrumento neutro de pesquisa pode ofuscar a intencionalidade ou omissão funcionalista de manutenção dos imperativos de reprodução do sistema político-econômico dominante. Por sua vez, Hall e Hill (1993) consideram que análises no âmbito dos processos políticos devem levar em conta a dimensão Estado capitalista moderno enquanto contexto dos múltiplos interesses individuais e de classe.

### **2.1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE ESTADO E SOCIEDADE**

As sociedades modernas e contemporâneas diferenciam-se estruturalmente. Não somente em atributos como sexo, idade, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, como também em ideias, valores, interesses e aspirações que divergem e possuem características distintas. Essa situação enfatiza não apenas a complexidade da vida em sociedade, mas também a necessidade de instituições que orientam os padrões de interações no sentido de proporcionar a cooperação e competição (RUA; ROMANINI, 2013).

Existem incomensuráveis relações acontecendo nas sociedades, relações estas mediadas por recursos diversos, que se traduzem em relações de poder e dominação. Nesse sentido, se é certo que o Estado é a única organização que tem legitimidade no uso da violência, esta enquanto expressão do poder político em última análise, cada vez mais observamos a atuação de organizações da sociedade civil e de atores sociais múltiplos na disputa de orientações para o comportamento humano em sociedade.

Assim, podemos dizer que as relações – ou correlações de forças – entre todos os atores sociais, políticos, organizações e indivíduos de uma sociedade vão moldando e conformando determinadas formas de ser e pensar, enfim, de instituições enquanto produções culturais, sociais e políticas. Cooperação e competição podem elevar as sociedades, mas conflitos desagregam e podem provocar rupturas que acabam transcorrendo muitas vezes em violência. Justifica-se, portanto, um controle ou regulação dos conflitos em uma sociedade de modo a mantê-la nos limites administráveis.

Muitas elaborações teóricas já foram feitas sobre o político na vida em sociedade. Embora não seja nosso objetivo aqui resgar e/ou reescrever a dinâmica entre Estado em Sociedade no decorrer da história, algumas considerações são necessárias para que o leitor não compreenda o campo das políticas públicas de forma técnica e/ou neutra, mas permeado de perspectivas societárias distintas, que ora conferem racionalidade e neutralidade ao Estado, ora compreende-o como penhor das relações de classes e dominação, portanto instituição passível de ser instrumentalizada a serviço de interesses específicos, seja de classes ou frações de classe. É nesse sentido que alerta Benini (2012, p. 55):

Muito bom seria para a formação sócio-histórica capitalista se alguns postulados clássicos e neoclássicos se concretizassem no real. Com Adam Smith, a “mão invisível” tornaria as intervenções políticas do Estado e a “classe” de políticos desnecessários. Em Kant, a realização da “política moral” levaria a um “reino politicamente louvável” de harmonia e “paz perpétua”. Na mesma direção ideológica, a “astúcia da Razão” de Hegel materializada no Estado enquanto locus de “disposições universais e racionais” e “como imagem e realidade da Razão” representariam “a Idéia Divina tal como existe na terra” (MÉSZÁROS, 2007, p. 59-60). Por sua vez, o “desemprego involuntário”, do qual o “liberal embutido” Keynes tanto insistiu (HARVEY, 2008), e com razão, daria lugar ao inconsistente postulado neoclássico do “desemprego friccional”, lugar onde a ficção da “desutilidade marginal do trabalho”, ou seja, do “desemprego voluntário” conduz à especulação totalizante do “equilíbrio geral”; e tudo isto, de acordo com leis naturais que só podem ser entendidas como leis metafísicas.

Estado forte, mínimo, (neo)liberal, de bem-estar social, socialista, republicano, (neo)desenvolvimentista, regulador, neutro, capitalista, empreendedor e, etc.: são vários os predicados que poderiam ser discutidos e que de certa forma estruturam teoricamente a lupa e o contexto de análise de sua atuação ou omissão diante dos problemas e demandas sociais. Assim, diante dos vários caminhos que poderiam ser seguidos ou estruturados para se apreender a dinâmica entre Estado e sociedade, e conseqüentemente da materialização de instituições/políticas públicas

que surgem desta relação, enquanto opção de exposição e por entendermos ser um caminho heurístico do enfretamento da complexidade em tela, seguiremos a discussão trazendo à baila algumas considerações já bem difundidas sobre primazia na relação entre tais dimensões, conforme apresentam Serafim e Dias (2011, p. 307-308):

É possível sintetizar as interpretações mais comuns acerca dessa questão de duas formas principais. A primeira delas situa o Estado no centro das relações Estado-Sociedade sendo, portanto, “Estadocêntrica”. De acordo com essa concepção, o Estado teria um significativo grau de autonomia em relação à sociedade. As decisões seriam tomadas no âmbito estatal, respeitando ou não as demandas e necessidades sociais, e simplesmente repassadas para a sociedade, por meio das políticas públicas. À sociedade caberia apenas acatar essas medidas. Seria como se o aparelho estatal (ou a máquina do Estado) fosse controlado por políticos e burocratas que tomariam as decisões de forma autônoma e as transferissem para a sociedade, que as aceitaria obedientemente. Faz parte dessa visão os enfoques decisórios e os enfoques burocráticos/neoweberianos.

Completam ainda Serafim e Dias que as abordagens de racionalidade absoluta, incremental, limitada e de causalidade – ou da lata de lixo – estariam relacionadas ao enfoque decisório, enquanto o que o enfoque burocrático ou neoweberiano concentra sua análise nas disputas e correlações de forças existentes no seio do próprio Estado, considerando que há uma certa autonomia relativa da tecnocracia e aparelhos do Estado.

Nesse contexto de análise expositiva, torna-se oportuno realçar o entendimento de racionalidade formulado por Simon, inicialmente apresentado no seu livro seminal *Comportamento Administrativo*, publicado em 1947, no qual o autor destaca aspectos pré-decisórios que orientam e pré-condicionam a tomada de decisão. Para Simon, o indivíduo seria limitado pelos seguintes fatores: “a) por sua capacidade inconsciente, hábitos e reflexos; por seus valores e conceitos de finalidade [...]; e c) extensão dos seus conhecimentos e das informações de que dispõe (SIMON, 1957, p. 252-253). Assim, conforme comentam Serafim e Dias, ao considerar a racionalidade absoluta, Simon

[...] propõe que o fazedor de política, após comparar os efeitos e atuação das alternativas para o processo de tomada de decisão, opte pela melhor alternativa. Esse modelo propõe racionalidade nas decisões e a busca por eficácia nas estruturas institucionais. O próprio autor reconhece a dificuldade em se tomar decisões racionais frente às limitações, como falta de conhecimento sobre o objeto

da decisão; influência das organizações (cultura organizativa e política); valores e interesse de quem decide a política; elevado custo, tendo em vista, a necessidade de um alto grau de conhecimento, informação e meios materiais e pessoais; e condicionantes que derivam de políticas anteriores, que podem pressionar em busca de um incrementalismo endêmico (SERAFIM; DIAS; 2011, p. 308).

Na mesma esteira decisional, mas com certa cautela em relação ao racionalismo, Lindblon (1991) enfatiza a característica incremental das políticas públicas e do próprio processo decisório, sendo a política pública movimentada de políticas pré-existentes, constituindo-se o processo decisório em um caminho contínuo. Para Serafin e Dias, trata-se de um modelo orientado para o presente, uma vez é remediador, reparador e orientado para melhorias das decisões já tomadas.

O último enfoque decisório, da causalidade ou *garbage can*, pode ser considerado como uma perspectiva intermediária entre as racionais e o incremental. Importante ressaltar que tal constructo foi inspiração para o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon – que será detalhada páginas à frente neste texto. Em síntese:

O enfoque – *garbage can* ou modelo da causalidade – se situa entre a visão proposta pelo modelo racional e aquela proposta pelo modelo incremental. O modelo da causalidade ou *garbage can* (anarquia organizada) foi proposto por March & Olsen (1976). Também com uma postura contrária à visão do processo de tomada de decisão como algo racional, esses autores consideram a causalidade como fator determinante para explicar um processo decisório. A decisão nasce do encontro fortuito e da inter-relação entre problemas, objetivos, alternativas e atores sociais. Este enfoque pode ser útil para explicar a tomada de decisão em situações de complexidade, indefinição de problemas e um importante número de atores e interesses no processo de decisão (SERAFIM; DIAS; 2011, p. 309).

Uma segunda forma de apreender as relações entre Estado e Sociedade é aquela que estabelece a primazia da Sociedade em relação ao Estado.

De acordo com essa outra percepção, a “máquina do Estado” estaria à serviço da sociedade. Políticos e burocratas deveriam estar sempre atentos às demandas e necessidades sociais, de modo a poder responder rapidamente a elas. Essa visão entende o Estado como variável dependente da Sociedade (minimizam a capacidade e o impacto que as instituições públicas têm sobre as políticas públicas). Os diferentes grupos (classes sociais) são determinantes na escolha das políticas desenvolvidas pelo Estado. (SERAFIM; DIAS; 2011, p. 310).

De acordo ainda com os autores supracitados, estariam vinculados a essa perspectiva a abordagem marxista, pluralista, elitista e da escolha pública. Em breve síntese podemos dizer que:

o enfoque marxista estabelece que o Estado é resultado da disputa entre classes sociais, ou seja, nada mais é que o reflexo e a conformação dessas disputas, ou ainda, a superestrutura jurídica-política da sociedade; o pluralista reconhece a dispersão do poder e o acesso livre e competitivo de grupos de pressão às esferas de decisão, portanto, que uma política pública é concebida como resultado da disputa entre grupos; já o enfoque elitista, que é entendido como uma extensão do enfoque pluralista, aceita a existência de elites, reconhecendo o poder exercido por grupos pequenos e organizados e a habilidade dos mesmos em alcançar seus objetivos. Por fim, a escolha pública é:

[...] derivada da corrente neoliberal e reconhece a necessidade em estudar as falhas das instituições públicas mediante aplicação dos conceitos de individualismo metodológico (ou o indivíduo é racional ou egoísta) para explicar as escolhas políticas e institucionais. Ela advoga que a burocracia é responsável pelo crescimento do orçamento e, por isso, precisam do estado mínimo (SERAFIM; DIAS; 2011, p. 308).

Serafim e Dias (2011) ainda apontam que os três últimos enfoques são ideologicamente antagônicos com o primeiro. Haveria ainda uma terceira visão sobre a relação Estado-sociedade:

Esta é conhecida como visão mista ou intermediária dessa relação. Essa visão rechaça o racionalismo economicista ou social da primeira visão e nega também em ver a sociedade como submetida a um Estado que se encontra refém de uma minoria. Essa visão busca levar em consideração os fatores internos (Estado) e externos (sociedade) e busca substituir as relações causais unívocas para tratar de apreender a sociedade como um tecido de relações interdependentes mais que de dependência. Há uma certa resistência em desenvolver teorias *a priori*. Faz parte dessa visão três grandes enfoques: o neocorporativista, o neoinstitucionalista e a Teoria das Redes (SERAFIM; DIAS; 2011, p. 311).

Em breve síntese sobre as visões acima apontadas temos:

O primeiro enfoque se refere a um modelo de estado corporativista que consiste na existência de relações privilegiadas ou exclusivas entre poucos grupos e o Estado. Esse enfoque surge da oposição à visão pluralista ao atribuir aos interesses organizados um papel principal no processo político. Outro enfoque é o do neoinstitucionalismo. Este considera as instituições um fator essencial no desenvolvimento de comportamentos individuais, ação coletiva ou as políticas públicas. Ao contrário do institucionalismo clássico (foco no administrativo), o neoinstitucionalismo tem o foco no papel das instituições em sua estrutura físico-legal- organizacional; culturas, crenças; paradigmas, etc. E, por fim, o enfoque da Teoria das Redes. Uma rede se define geralmente como um conjunto de relações

de um tipo específico (por exemplo, de colaboração, de apoio, de controle) entre um conjunto de atores. Esse enfoque tende a considerar que as fronteiras entre o estatal e o não estatal são movéias e que existe uma séria de pontes entre elas. As políticas são concebidas como o resultado de inter-relações e interdependências entre várias instituições, grupos de interesses e indivíduos que conformam uma rede de influência mútua e onde as hierarquias reais não sempre são as que formalmente se estabelecem (SERAFIM; DIAS; 2011, p. 311).

Essas visões, naturalmente, carregam uma séria de problemas. Ao conferir uma posição central nas relações Estado-Sociedade a um desses atores, produzem uma interpretação apenas parcial – e, portanto, incompleta – dessas relações. Mas também acreditar que uma análise pode ser realizada sem elementos *a priori*, é acreditar em uma falsa neutralidade do analista. De fato, o Estado não tem plena autonomia em relação à sociedade. As ações estatais – e as próprias características do Estado – são produtos de processos sociais. Da mesma forma, tampouco são completamente dependentes da sociedade. As relações que imprimem o padrão da interação entre Estado e sociedade são muito mais complexas do que essas concepções usualmente colocam. São dinâmicas, pois estão sempre em transformação, de acordo com os processos mais amplos de cada momento histórico. Dependem das particularidades de cada país ou região, podendo assumir diversas formas específicas. Desdobram-se, por fim, atravessando as relações entre as esferas federativas (federal, estadual e municipal) e entre os canais da relação Estado-sociedade (funcional, material e político). Assim, entendemos que não é adequado entender o Estado como uma máquina alheia à sociedade. Ele é, ao mesmo tempo, produto e catalisador das relações sociais. Ele é a materialização das contradições e das tensões presentes na sociedade. Dessa maneira, a complexidade dessas relações não pode ser expressa de forma unidirecional e linear, como propõem as duas primeiras visões apresentadas acima, mas de forma dialética, ou seja, de mútua inter-relação e interdependência.

Em face das considerações supracitadas, e considerando que o objeto de estudo desta pesquisa está intimamente relacionado com questões ideológicas e, portanto, de classes, consideramos oportuno trazer para discussão o entendimento de Gramsci sobre a relação entre Estado e Sociedade, uma vez que para este autor, a perspectiva entre tais dimensões ganha novos contornos, ampliando assim a perspectiva sobre o papel da sociedade civil.

Conforme pontua Bobbio, não há precisamente uma teoria plenamente desenvolvida sobre Estado no conjunto da obra marxiana, embora muitas tentativas e elaborações tenham sido feito com base nesse referencial teórico-metodológico. Com efeito, é importante ressaltar que há na

episteme marxista, além das obras marxianas, um conjunto de marxismos tão extenso, que o próprio Marx chegou a afirmar que não era marxista. Para o cientista político italiano Bobbio, é mais fácil encontrar uma teoria negativa da política e do Estado no conjunto marxiano do que uma teorização completa e positiva.

Oportunamente, antes de apresentar a perspectiva gramsciana – embora sem nenhuma pretensão de exame detalhado da questão do Estado em Marx –, trazemos para tela uma das passagens mais citadas sobre a relação entre Estado e Sociedade do complexo sistema marxiano:

Nas minhas pesquisas cheguei à conclusão de que as relações jurídicas – assim como as formas de Estado – não podem ser compreendidas por si mesmas, nem pela dita evolução geral do espírito humano, inserindo-se pelo contrário nas condições materiais de existência de que Hegel, à semelhança dos ingleses e franceses do século XVIII, compreende o conjunto pela designação de “sociedade civil”; por seu lado, a anatomia da sociedade civil deve ser procurada na “economia política” [...] A conclusão geral a que cheguei e que, uma vez adquirida, serviu de condutor dos meus estudos, pode formular-se resumidamente assim: na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu social que, inversamente, determina a sua consciência. Em certo estágio de desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que é a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais se tinham movido até então. De formas de desenvolvimento das forças produtivas, estas relações transformam-se no seu entrave. Surge então uma época de revolução social. A transformação da base econômica altera, mais ou menos rapidamente, toda a imensa superestrutura. Ao considerar tais alterações é necessário sempre distinguir entre a alteração material – que pode se comprovar de maneira científica e rigorosa – das condições econômicas de produção, e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas pelas quais os homens tomam consciência deste conflito, levando-o às últimas consequências (MARX, p. 4-5, 2003).

Com efeito, muitas considerações poderiam e já foram feitas sobre a passagem acima. Não é nosso objetivo aqui reconstruir e/ou mapear teoricamente tais elaborações. Contudo, para que o leitor tenha maior clareza sobre o ponto de mutação ou ampliação que se dá com Gramsci, é importante ressaltar dois pontos, que muito interessam neste trabalho.

O primeiro deles está relacionado ao determinismo econômico face ao político. Embora vários autores já tenham alertado para uma leitura determinística equivocada, já que haveria uma relação de mútua interação e determinação entre ambas as dimensões, não podemos deixar de destacar que o interesse econômico deve ser plenamente considerado. Esta observação deve ser feita, uma vez que o canabismo tem despertado o interesse de frações de classes que, pelo menos de forma provisória, poderiam ser “rotuladas” de conservadoras, ou seja, antagônica à cultura canábica.

O segundo ponto, que será explorado páginas à frente, diz justamente à tensão aqui já sumariamente abordada entre o ontológico e o epistêmico, ou ainda entre o modo de ser, de existência, e a formas de consciência. É importante destacar que na passagem supra, o termo ideologia é amplo, não limitado à tão disseminada falsa consciência, mas como visão de mundo inserida no involucro do ser social. Esta questão também nos é cara, pois a problematização do real está intrinsecamente relacionada com tal perspectiva.

Mas se o Estado não é assim tão neutro e autônomo<sup>8</sup> quando se pode inferir a partir de algumas orientações teóricas, conforme exposição da parágrafos acima, o seu papel de gerente político do sistema sóciometabólico do capital, como nos apresenta Mézaros (2002), precisa estar em processo constante de legitimação. É nesse espaço que entra a contribuição do italiano Antônio Gramsci, para o qual não há hegemonia sem consentimento.

Ampliando a perspectiva marxiana de Estado e política, o cientista política italiano concebe o Estado como a soma da sociedade política, esta composta de todo o aparato jurídico-coercitivo, com a sociedade civil, constituída pelas múltiplas organizações e atores formadores de opinião, ou ainda, intelectuais orgânicos pró ou contra o *status quo*. Em suma, seria no campo da sociedade civil, que incluiria desde as mídias corporativas até igrejas e a educação pública e privada, que se daria a produção do consenso, da aceitação da ideologia e institucionalização da cultura hegemônica; mas também local na qual se daria a contra hegemonia e disputa ideológica.

Antes de darmos sequência, é importante fazer uma última observação. Ao trazermos a discussão sobre algumas perspectivas a respeito da relação entre Estado e Sociedade para este trabalho, não foi nosso objetivo mapear sistematicamente tal discussão, mas situar o leitor dos

---

<sup>8</sup> Embora a história demonstre que em certos períodos, geralmente ligados às crises de legitimidade e hegemonia – de dominação consensual –, a classe detentora de poder econômico “abre mão” do seu poder político para a manutenção do *status quo* econômico. Talvez o exemplo histórico mais disseminado tenha sido o bonapartismo francês, não obstante o nazi-fascismo tenha uma natureza similar.

vários – ou alguns – posicionamentos teóricos existentes e, principalmente, nos posicionar. Assim, embora tal discussão possa ter um cariz de macro análise, entendemos que sem tal construção analítica, a análise de política pública incorre o risco de ser funcional ou excessivamente síncrona, desconsiderando a historicidade das instituições e as contradições do sistema político-econômico. É importante lembrar que, embora Gramsci tenha trazido novos elementos para a análise política, o exame da superestrutura, principalmente a operacionalização sistêmica e científica, ainda é um desafio para a episteme do materialismo histórico-dialético<sup>9</sup>.

Assim, considerando que o objeto de estudo desta pesquisa está intimamente relacionado com a questão da ideologia e da luta de classes, afirmamos que o posicionamento que mais nos aproximamos é o da vertente de cariz sócio-centrica marxista – embora não de forma linear –, fato evidenciado na escolha da orientação bahkiniana na análise dos discursos – que não deixa de ser uma luta de classes no campo dos significantes e significados – que permeiam as propostas de regulação do canabismo no Brasil.

A próxima discussão apresenta um panorama de constituição do campo da política pública enquanto objeto percebido de análise científica, assim como suas respectivas fases em sentido amplo, para então nos concentramos dos processos relativos à formulação das políticas públicas

## **2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: GÊNESE, TIPOLOGIA E CICLO**

Embora a organização da vida em sociedade seja fundamental para a manutenção e reprodução da mesma, algo que poderia ser interpretado como natural, ou seja, internamente ligada com a própria natureza humana, a análise das políticas públicas, ou o campo específico de exame do Estado e/ou governo em ação, somente ganhou *status* de campo científico no século passado.

Para Souza (2007), a gênese da ontologia do campo de conhecimento das políticas públicas ocorreu, de forma mais sistemática e científica, nos Estados Unidos, momento no qual os estudos, principalmente oriundos da ciência política, deixam de se concentrar no papel do Estado e suas instituições para focar na produção dos governos.

De acordo ainda com Souza (2007), a área teve quatro fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. O primeiro, Laswell teria sido o responsável pela introdução do termo

---

<sup>9</sup> Tal fragilidade pode ser percebida, por exemplo, nas obras de Maurício Tragtenberg, que buscou na sociologia compreensiva de Weber complemento para a análise da superestrutura, sem, no entanto, abandonar a perspectiva do materialismo histórico dialético.

*policy analysis*, nos anos de 1930, inserindo, portanto, a política pública como objeto de estudo científico resultante da produção empírica dos governos. Já Simon, conforme já reportado, teria trazida ao campo o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos, apresentando, portanto, uma teoria robusta sobre o comportamento administrativo. Lindblom, por sua vez, seguindo a linha do questionamento da racionalidade decisória, teria introduzido a questão do poder no processo decisório. Por fim, Easton teria sido o responsável pelo enfoque sistêmico da análise das políticas públicas, entendendo estas como o resultado, ou seja, o *output* de um processo que se iniciou com os *inputs* dos partidos, grupos de interesses, etc.

Conforme alerta Souza (2007), não há uma definição única ou unânime sobre políticas públicas. Com efeito, até a presente página da exposição desta pesquisa, muitas definições já foram dadas, ou pelo menos tangenciaram de forma provisória os elementos constitutivos do conceito. De fato, é importante considerar que conforme a lente, o autor, tanto a papel/conceito de Estado como de políticas públicas apresentam-se de forma distintas, muitas vezes irreconciliáveis. A citação abaixo da autora apresenta uma síntese sobre as principais conceituações:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Já a definição mais clássica é atribuída a Lowi *apud* Rezende (2004: 13): política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas” (SOUZA, 2007, p. 68).

Além da questão complexa de se conceituar políticas públicas, que envolve um posicionamento ideológico – conforme ressaltamos na seção dos procedimentos metodológicos sobre as disputas que existem no campo de quaisquer signos –, destacamos mais duas questões, que se inserem na discussão iniciada: o contexto de destaque das discussões da gênese e desenvolvimento do campo e; a relação entre processo político e políticas públicas.

No que concerne ao contexto, é importante ressaltar que o destaque das políticas públicas enquanto objeto de estudo ocorreu no momento em que o Estado keynesiano, de base produtiva

fordista, incorporou um conjunto de direitos sociais, ou ainda, de políticas sociais, configuração que proporcionou o chamado anos dourados do capitalismo. Não é sem fundamento que muitas pessoas, ou o senso comum, têm o hábito mental de identificar políticas públicas como políticas sociais, como se uma lei penal ou um código florestal não fossem políticas públicas.

Já a outra questão, que se desdobra em, no mínimo está intimamente relacionada com o enfoque sistêmico de Eaton. É importante destacar que a visão sistêmica, ainda que tenha apresentado um certo poder heurístico, uma vez que possibilitou a análise das partes, e assim pensar as políticas públicas e partir de um ciclo, com demandas, processos e entregas que deveriam ser avaliadas, o conteúdo e as disputas políticas inerentes ao *politics* permaneceram pouco desenvolvidas.

É nesse sentido, qual seja, de questionar o processo político que Lowi inverte a relação entre *politics* e *policy*, ou seja, entre processos políticos e as políticas públicas, defendendo a ideia de que conforme o conteúdo da política pública (*policies*) se engendram arenas específicas (*politics*). Foi a partir desta inversão que Lowi então formulou uma das mais utilizadas tipologias das políticas públicas, baseadas nas arenas políticas, qual seja: políticas públicas distributivas; redistributivas; regulatórias e constitutivas. De acordo com a síntese de Souza (2007, p. 77):

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, a privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

A questão do ciclo, embora aparentemente seja fácil de ser apreendida, e de fato tenha um poder heurístico para o exame das políticas públicas, uma vez que a divide em seus elementos constitutivos, também parece não ser um consenso. Assim, podemos ver definições e amplitudes distintas do ciclo. É o caso por exemplo de Secchi (2016), que considera sete momentos, quais sejam: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação da política pública; avaliação da política pública; e extinção da política

pública. Souza (2007), por sua vez, apresenta os seguintes estágios: definição de agenda; identificação de alternativas; avaliação de opções; seleção de opções; implementação; e avaliação. Por fim, Saraiva e Ferrarezi (2006), sintetizam a discussão em formulação, implementação e execução. Da mesma forma que as formulações sobre o ciclo, existem outras tipológicas que tratam das políticas públicas e que podem ser consultadas no trabalho de Secchi (2016).

Diante dos nossos objetivos e dos objetos de estudo e de pesquisa, as próximas seções focam o olhar nos momentos anteriores à implementação da política, ou seja, ao movimento que se segue da problematização da realidade à materialização formal da política pública.

### **2.2.1 Formulação: do problema público à formulação da agenda**

Para que possamos pensar na formulação da agenda e no *design* das políticas públicas, ou seja, na sua funcionalidade, necessitamos da compreensão de que, agentes tomadores de decisão tentarão determinar: o que será considerado um problema digno de atenção; quem serão os especialistas que irão propor as alternativas; quais serão as escolhas políticas que irão colocar o capital político em ação. Importante ressaltar que tais processos ocorrem inseridos em um mundo valorativo, na qual as condições e necessidades socio-metabólicas do capital intensificam a atenção a determinados problemas.

Tavares (2011) apresenta ainda uma condição importante sobre as forças políticas em ação nos processos de formulação que ocorrem pelas "entranhas" do Estado:

[...] entendemos que no intervalo entre as grandes opções políticas, e a ponta de execução das políticas públicas, existe um espaço intermediário de decisão que afeta diretamente o grau de eficácia e eficiência das ações do Estado Brasileiro, ou mesmo a própria qualidade e postura dos trabalhadores do aparelho estatal ("servidores públicos"). Este intervalo é pouco percebido socialmente. Tal espaço é justamente o campo da administração pública no seu aspecto mais delicado, a saber: o processo decisório e da distribuição do poder, estruturados na dinâmica de escolha dos dirigentes públicos. (TAVARES, 2011, p. 78)

Basicamente, há uma batalha pela condição de agente decisório pois, constrói-se a agenda a partir dos interesses específicos daqueles que conceituam o que é de importância ou não, ainda numa condição pré-decisória, ou seja, que antecede o planejamento em si, pois enseja em algo que

se caracteriza fora do processo, em específico, aquilo que os agentes decisórios consideram importante e aquilo que consideram contingencial.

Perceberemos que, na formulação de um orçamento federal, por exemplo, as mesmas reflexões acerca do poder daqueles que determinam os agentes, e, por conseguinte, a agenda e *design* de políticas, se demonstra com evidência, Tavares aponta:

[...] o orçamento federal é resultado de um extenso e minucioso embate político, envolvendo tanto o executivo como o parlamento, mas com hegemonia do executivo, e como resultado configura-se uma forma de repartição do fundo público, tanto para a acumulação do capital (na forma de pagamento dos serviços da dívida ou ações que ampliem a mercantilização de necessidades sociais, como a habitação, a educação, para citar apenas alguns exemplos), como na estratégia de governo (distribuição entre os ministérios e demais órgãos públicos das receitas). Entretanto, o volume disponível para um determinado órgão, programa ou projeto não é o determinante exclusivo do resultado dessa política pública. Há que se considerar que existe um espaço considerável de decisões que dizem respeito ao tempo, forma, metodologia, recursos humanos, entre outros aspectos práticos, que podem potencializar ou, no sentido contrário, instrumentalizar e anular por completo o propósito de uma dada política pública, conforme a combinação desses diferentes fatores decisórios (2011, p. 80).

Conforme já apontando na introdução, para aprofundar a discussão acerca da formulação de políticas públicas, partimos da assimilação pelo perspectiva crítico-dialética do modelo de múltiplos fluxos elaborado por John Kingdon, criado a partir de uma perspectiva de análise similar ao *garbage can theory*.

Para Kingdon:

Though a drastic oversimplification, public policy making can be considered to be a set of processes, including at least (1) the setting of the agenda, (2) the specification of alternatives from which a choice is to be made, (3) an authoritative choice among those specified alternatives, and (4) the implementation of the decision. Success in one process does not necessarily imply success in others. We seek to understand why some subjects become prominent on the policy agenda and others do not, and why some alternatives for choice are seriously considered while others are neglected<sup>10</sup>.

[...] we will consider not how issues are, authoritatively decided, by the president, Congress, or other decision makers, but rather how they came to be issues in the first place. We will try to understand why important people pay attention to one

---

<sup>10</sup> A produção de uma política pública, a grosso modo, considera-se em uma série de processos que incluem, ao menos, a formulação de uma agenda; a especificação de alternativas, as quais poderão estar entre o rol de escolhas a se tomar; uma escolha autoritária advinda das alternativas apresentadas e a implementação de uma decisão. Determinar porque alguns problemas se tornam prioridades e outros não e porque algumas alternativas são auferidas e outras completamente negligenciadas faz-se condição *sine qua non* para a absoluta compreensão sobre como se formulam e implementam políticas públicas (tradução nossa).

subject rather than another, how their agendas change from one time to another, and how they narrow their choices from a large set of alternatives to a very few<sup>11</sup> (KINGDON, 2014, p. 2).

Ainda para o autor, “the agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time<sup>12</sup> (KINGDON, 2014, p. 3).

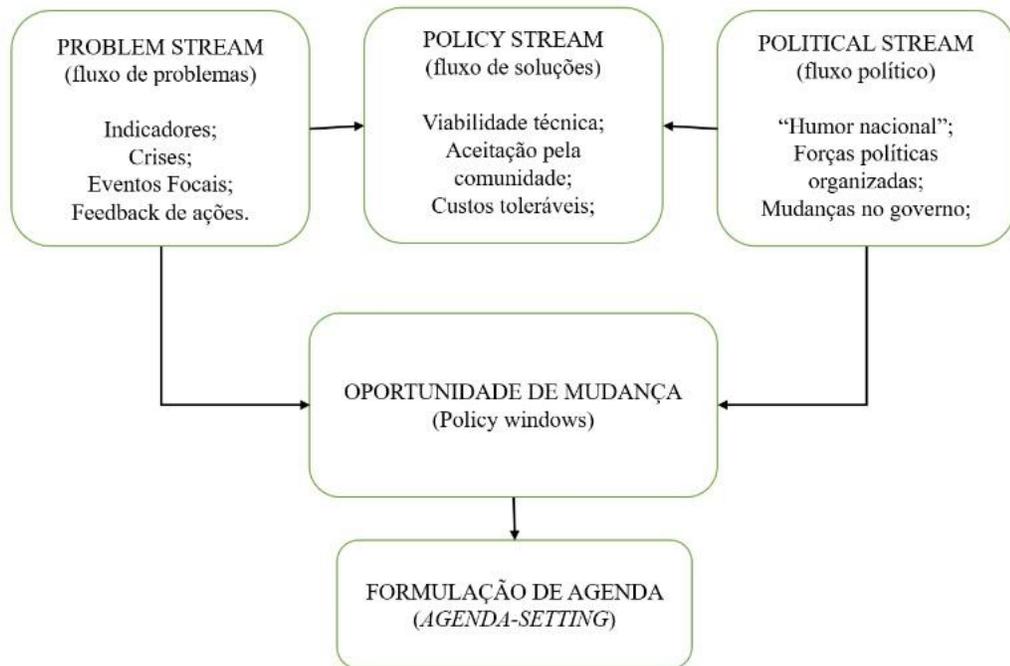
Conforme pode ser observado na Figura 1, há três fluxos no modelo proposto por Kingdon: o de problemas (*Problem Stream*), o de soluções (*Policy Stream*) e o Político (*Political Stream*). No *Problem Stream* possuímos indicadores, crises, eventos focalizadores e feedback de ações; no *Policy Stream* possuímos as questões acerca das viabilidades técnicas, aceitação pela comunidade e custos toleráveis; por sua vez, na *Political Stream* possuímos condições relacionadas ao “humor nacional”, às forças políticas organizadas e possíveis mudanças nos governos (*political turnovers*). Por meio destes três fluxos, e suas correlações, abrem-se janelas de oportunidades (*Windows*), quando há convergência dos fluxos (*coupling*), muitas vezes motivadas pelos empreendedores (*policy entrepreneurs*). Por meio desse modelo, seria possível apreender a Formulação de uma agenda e do *design* de uma política pública. Aprofundaremos cada fluxo, de modo a clarear o que se objetiva, a seguir.

---

<sup>11</sup> Intenta-se, não somente considerar como problemas são, de forma autoritária, decididos por autoridades como presidentes, congressistas ou outros tomadores de decisões, mas sim compreender como determinados problemas chegam sequer a ser considerados e outros não. Para que algo torne-se um problema, para que este problema seja passível da produção de alternativas e para que haja as janelas de oportunidades e os agentes definidores, há uma extensa perspectiva com relação às condições as quais sujeitam e se sujeitam os tomadores de decisão, os formadores da agenda e do design das políticas públicas (tradução nossa).

<sup>12</sup> Compreendemos a agenda como sendo uma lista de sujeitos ou problemas aos quais, tomadores de decisão, dentro do governo ou aqueles que os auxiliam por vias externas ao aparato da gestão, estão prestando séria atenção em um determinado momento qualquer (tradução nossa).

**Figura 1** – Modelo de Múltiplos Fluxos



**Fonte:** Elabora pelo autor a partir de Capella (2018).

O primeiro fluxo tem o objetivo de possibilitar a análise de como é que os formuladores de políticas públicas reconhecem uma questão como sendo um problema. Kingdon reconhece a impossibilidade de se lidar com todas as possibilidades de alternativas e todas as possibilidades de problemas, portanto reconhecendo a condição ideológica e política, intrínseca à especificidade das escolhas, embora o autor possua uma intenção de comparar os processos de formulação como uma espécie de seleção natural, assim como a teoria de Darwin e Wallace, na qual aspectos conscientes e inconscientes afetam o processo de formulação de agenda e *design* de políticas públicas. O autor diferencia condições de problemas, sendo condições situações sociais percebidas mas que não despertam uma necessidade de contrapartida nos agentes, e problemas as condições cujos formuladores interpretam requerer uma ação advinda dos governos (CAPELLA, 2018).

A interpretação, percepção e a maneira como se definem as questões impactam na definição dos problemas, concomitantes dos aspectos ideológicos presentes em cada agente definidor, amparando-se na justificativa de que, há muitas questões sendo levantadas a todo momento e, somente algumas tomarão o formato de problemas, o que imputa, imediatamente, na sobriedade de se compreender que há uma série de fatores sócio-econômico-cultural-políticos e até mesmo éticos,

morais e biológicos que conjuram a transformação de uma questão em um problema (CAPELLA, 2018).

Para Kingdon, três mecanismos chamam a atenção dos formuladores de problemas: **a) indicadores**, que seriam as perspectivas estatísticas relacionadas a todos os aspectos da questão levantadas – seriam, de forma indubitável, um fator significativo para justificar e evidenciar determinado problema. Contudo, é importante destacar que tais indicadores *per si* não determinam a existência de problemas, mas auxiliam com números situações que precisam de atenção; **b) eventos, crises e símbolos**: considera o ator que algumas situações podem chamar mais a atenção do que outras. Assim, alguns eventos, propositais ou acidentais, podem promover pressão para evidenciar algo como problema na formulação da agenda. Adverte o autor que uma crise ou desastre, não geram necessariamente ou política pública, pois podem gerar efeitos passageiros se a situação não for reconhecida como uma problema que necessita de intervenção, ou que pode se relacionar com situações pré-existentes ou de eventos similares. e; **c) o feedback de ações governamentais**, que seriam todo tipo de informação que sejam de conhecimento das autoridades competentes ou formuladores de políticas públicas, que incluem desde monitoramento<sup>13</sup> das políticas existentes, até mesmo canais informais que chegam aos principais tomadores de decisão (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2018).

A *Policy Stream*, ou melhor, a geração de alternativas políticas (policy), é interessante vista por Kingdon (2014) como análoga à evolução pela seleção natural, considerando que alguns aspectos que determinam as alternativas são aleatórios e outros não, que alguns seguem os conflitos relacionados a posição e oposições políticas (politics), mas que também seguem métodos e critérios que variam a depender dos indivíduos e das perspectivas ideológicas coletivas em suas proporções democráticas.

Kingdon (2014) não descarta, de modo algum, a influência dos agentes responsáveis pela determinação das alternativas políticas, no entanto, lhe é interessante apontar a analogia justamente para considerar um aspecto de aleatoriedade na própria condição ontológica humana relativa à sobrevivência, onde, certas determinações que tais agentes venham a ter podem ser resultantes de

---

<sup>13</sup> Pontuamos aqui o constante *feedback* que a ‘guerra as drogas’, iniciada por Nixon, intensificada por Reagan e imposta a duras penas também em terras brasileiras, já provou-a mais do que ineficaz, e, os melhores tratamentos para o combate a dependência química no mundo desconsideram a premissa principal incitada por esse antigo conceito de guerra ao uso e tráfico de drogas, que é a premissa da utilização ou porte de pequenas quantidades como condição criminal e não como situação de saúde pública.

variáveis talvez inconscientes ou até mesmo relacionadas a uma pensamento de grupo. Esta condição análoga à evolução pela seleção natural vai de encontro às premissas estabelecidas neste trabalho de pesquisa, dado que, pressupomos, assim como alguns autores os fazem, uma forte presença das características histórico-temporais, socioeconômicas, culturais e, obviamente, das condições de classe dos agentes formuladores.

Ou seja, pressupomos uma condição ideológica na formulação da agenda e do *design* das políticas públicas, em todos os fluxos pelos quais elas passam para tornarem-se, eventualmente, leis ou regimentos. No entanto, isso nada impacta na assimilação e aplicabilidade do modelo de múltiplos fluxos proposto por Kingdon, contanto que aquele que o aplica não busque, de maneira obtusa, ignorar as questões intrínsecas à formação dos indivíduos que serão tomadores de decisão na hora de formular problema, alternativas e escolher dentre elas quais tornar-se-ão legislação competente a todos em uma sociedade, especificamente, para nossa pesquisa, no território brasileiro.

Alternativas são geradas e filtradas na *policy stream*, isso é imperativo que se compreenda. Uma lista de possíveis alternativas de políticas públicas é gerada e filtrada dentro da *political stream*, pontuando Kingdon, “*alternatives are generated and narrowed in the policy stream and relatively hidden participants, specialists in the particular policy area, are involved*”<sup>14</sup> (2014, p. 200).

Dentro do *Policy Stream* nós temos as *Policy communities* que proporcionam a viabilidade técnica das alternativas, onde especialistas, e autoridades políticas, irão definir onde manter o foco, viabilidade, além de maneiras de convencer a opinião pública, amenizando os possíveis impactos negativos e removendo aquilo que pode comprometer a escolha das alternativas pela sociedade.

Quanto às *Policy communities*, podemos exemplificar como:

Picture a community of specialists: researchers, congressional staffers, people in planning and evaluation offices and in budget offices, academics, interest group analysts. Ideas float around in such communities. Specialists have their conceptions, their vague notions of future directions, and their more specific proposals. They tryout their ideas on others by going to lunch, circulating papers, publishing articles, holding hearings, presenting testimony, and drafting and

---

<sup>14</sup> Alternativas são geradas e filtradas dentro do Fluxo de soluções e, participantes e especialistas nas áreas específicas concernentes à política (policy), relativamente escondidos, obscuros no processo, estão envolvidos. (Tradução nossa)

pushing legislative proposals. The process often does take years, [...] and may be endless<sup>15</sup> (KINGDON, 2014, p. 116).

É através dessas comunidades, influenciadas como podem, que se produzem as condições da *Policy Stream*, como viabilidade técnica, custos toleráveis e o trabalho para a aceitação pela comunidade.

Para iniciarmos uma análise acerca da *Political Stream* podemos aproveitar uma explicação bastante contundente de Kingdon (2014) e, depois disso, buscarmos “afunilar” cada parte específica. Quanto à *Political Stream* e à proeminência de determinadas alternativas:

The political stream [...] is composed of such factors as swings of national mood, administration or legislative turnover, and interest group pressure campaigns. Potential agenda items that are congruent with the current national mood, that enjoy interest group support or lack organized opposition, and that fit the orientations of the prevailing legislative coalitions or current administration are more likely to rise to agenda prominence than items that do not meet such conditions. In particular, turnover of key participants, such as a change of administration, has powerful effects on policy agendas. The combination of perceived national mood and turnover of elected officials particularly affects agendas, while the balance of organized forces is more likely to affect the alternatives considered<sup>16</sup>.

É importante ressaltar que próprio autor deixa bem evidente a constante interconexão entre os fatores voltados à percepção da Sociedade e os fatores que consideram uma perspectiva de Estado, no sentido da gestão governamental de onde a formulação da agenda e o *design* de problemas, alternativas e soluções podem estar apenas alinhados com os projetos do governo

---

<sup>15</sup> Imagine uma comunidade de especialistas: pesquisadores, assistentes de congressistas, pessoal em departamentos de planejamento e avaliação, além de departamentos orçamentários, acadêmicos, analistas de grupos de interesses. As ideias “flutuam” por estas comunidades. Especialistas possuem suas concepções, suas vagas noções de para onde o futuro aponta, além de suas mais específicas propostas. Testam a qualidade de suas ideias uns com os outros, durante o lanche, circulando informações, publicando artigos, palestrando, prestando testemunhos, esboçando e puxando suas propostas legislativas. Processos assim normalmente podem durar anos ou até mesmo tornarem-se sem fim. (Tradução nossa)

<sup>16</sup> O Fluxo Político é composto de fatores como movimentações do humor nacional, alterações administrativas ou legislativas além de campanhas de pressão advindas de grupos de interesse. Potenciais itens da agenda que estão mais congruentes com o atual humor nacional, que agradam grupos de interesses ou que não possuem forte oposição organizada, que se encaixem nas orientações e que elevem determinadas coalisões legislativas ou administrativas, estão mais favoráveis a serem tomados como alternativas válidas a solução do problema do que aquelas que assim não se encontram. Em particular, uma possível troca de participantes chave, como por exemplo uma mudança administrativa ou de governo, podem ter um impacto extremamente poderoso nas formulações de políticas. Uma combinação envolvendo a percepção do humor nacional somada a uma mudança de espectro dentro dos setores administrativos ou governamentais afetam particularmente as agendas, enquanto o balanço de forças organizadas são mais propícios a afetar mais as alternativas consideradas. (Tradução nossa)

específico e não puramente pautado em justificativas teóricas e metódicas qualitativas, de percepção e capacidade de compreensão de comprovação inevitáveis.

Retornado ao fluxo dos problemas, central para esta pesquisa, em situações comuns, estes chegam à atenção de agentes políticos tomadores de decisão não somente por pressão política ou falhas perceptivas, mas também porque indicadores menos sistemáticos evidenciam o problema. Nesse interim, é importante destacar que existem os contínuos monitoramentos sociais, necessários à condução da formulação da agenda, além de estudos conduzidos a partir de problemas específicos em contextos também específicos (KINGDON, 2014).

Esta condição de “falhas perceptivas” pode vir a obstruir uma visão mais aprofundada sobre o fluxo de problemas e sobre os agentes formuladores de agenda, pois, pode vir a conceber tal impressão de que, os fluxos decisórios sobre aquilo que deve ou não ter a atenção dos agentes formuladores pode vir a ser acidental, dado que, dentro de uma perspectiva de análise voltada para as condições ideológicas, é preciso compreender intento além daqueles contidos no fluxo, elementos pré-modelo, diríamos, que estão carregados de posicionamento ideológico e que, não são, necessariamente, falhas de percepção, pelo contrário, muitas vezes são condição *sine qua non* na formulação dos problemas que serão percebidos pelo fluxo, no modelo. Estendemos essa consideração como um dos pontos frágeis do modelo exposto.

Dando sequência no aprofundamento da questão, a próxima seção discute, brevemente, a categoria de *policy image*, que embora não seja de autoria de Kingdon, apresentou-se como um importante recurso para as finalidades desta pesquisa, pois dá uma visibilidade ao que consideramos como fatores ideológicos, dentro do escopo de análise desta pesquisa.

### **2.2.1.1 POLICY IMAGE**

Compartilhando de preocupações similares que Kingdon, Baumgartner e Jones conceberam um modelo considerando os momentos de estabilidade e de rápida mudança no processo de formulação de políticas públicas, não obstante tal processo seja guiado em grande parte por momentos de estabilidade e incrementalismo. Tal modelo foi batizado de *Punctuated Equilibrium* (Equilíbrio Pontuado).

Pela Teoria do Equilíbrio Pontuado, Baumgartner e Jones conseguem administrar a perspectiva acerca da quantidade de mudanças significativas em pequenos espaços de tempo, bem como longos períodos sem quaisquer mudanças de impacto:

[...] rapid, destabilizing change is possible even in those policy systems which have been stable for decades. Institutional and cultural procedures or structures may enhance and reinforce stability, and these structures may remain stable. Change is not inevitable by any means. However, even the most apparently stable policy subsystem may be upended when the institutional supports that keep it in place are themselves revised. [...] One common source of structural change is leadership change through elections in democratic systems. Changes often come about when new proposals are put forward by the governing party coalition in an attempt to incorporate new policy ideas or new groups of voters. In a study of major laws in the US from 1947 through 1998, Jones and Baumgartner (2005) found that more than half were passed in the absence of any party change. Elections are one source of change but there are many others<sup>17</sup> (BAUMGARTNER; JONES, 2006, p. 961–963).

De acordo ainda com os autores:

[...] the thesis is to capture this tendency of political systems to drift incrementally most of the time, only to be roused to major action when collective attention became galvanized around an issue. [...] punctuated equilibrium is an analysis of the pluralistic and open American political system, but a number of scholars in Europe and elsewhere have found the approach applicable to parliamentary systems. [...] The model sees most policies as lodged in a set of policy subsystems that assemble affected actors in and out of government. These policy subsystems change only incrementally, and operate out of the limelight of public scrutiny. Occasionally, however, policies come to the forefront and major political actors begin discussing them; at these times, policies can change very rapidly. The ability of political systems to initiate major policy changes is related to how political systems process information<sup>18</sup> (2006, p. 961–963).

---

<sup>17</sup> [...] mudanças rápidas e desestabilizadoras são possíveis até mesmo em sistemas de políticas que se encontram estáveis por décadas. Procedimentos institucionais e culturais ou ainda estruturas podem vir a reforçar e aprimorar a estabilidade, e estas estruturas podem assim se manter. A mudança não é inevitável, de forma alguma. No entanto, até mesmo os mais aparentemente estáveis sistemas ou subsistemas podem desmoronar quando seus suportes institucionais são revisados. [...] Uma comum fonte de mudanças estruturais está na mudança de lideranças em sistemas democráticos. Mudanças comumente aparecem quando novas propostas são colocadas por governos ou novas coalisões, com o objetivo de incorporar novas ideias políticas ou novos grupos de eleitores. Em um estudo realizado acerca das grandes legislações estadunidenses de 1947 até 1998, encontraram os autores que mais da metade foram aprovadas na ausência de grupos clamando por mudança nos textos. Eleições são somente uma das formas de obter mudança, porém há muitas outras. (Tradução nossa)

<sup>18</sup> A tese procura capturar as tendências de sistemas políticos de, desviarem, na maioria do tempo, de questões que envolvam mudanças, somente para serem revirados quando maiores ações coletivas e atenção são galvanizadas para os temas em específico sobre um determinado problema [...] o equilíbrio pontuado é uma análise do pluralismo e abertura do sistema de formulação de políticas estadunidense mas que um número significativo de acadêmicos europeus e de outras partes do mundo consideram aplicáveis a seus modelos políticos parlamentares [...] O modelo vê a maioria das políticas como se presas a um set de subsistemas políticos que ascendem ou descendem atores políticos. Tais subsistemas políticos mudam-se ou incrementam-se e operam fora do escrutínio público. Ocasionalmente, contudo, políticas acabam tomando frente e atores políticos iniciam discussões sobre elas; durante estes momentos,

Conforme a explicação dada por Capella (2018) do modelo, algumas questões ou situações, embora já confrontadas por especialistas, não acessam o macrosistema político, permanecendo submersas em subsistemas, ainda que estas já tenham sido delegadas para agentes políticos. Nesse conjunto sistêmico, haveria ainda o monopólio de políticas ou assuntos que dominariam a agenda política. Para os autores que conceberam o modelo, para que uma determinada questão seja considerada, é fundamental que ela seja definida e compreendida, portanto, comunicada e visualizada. É aqui que entra a categoria *policy image*. Em síntese, o conceito de imagem de política representa ideias que sustentam os hábitos mentais compartilhados de modo a facilitar a capacidade de entendimento para os membros de um subsistema (CAPELLA, 2018).

Se as *policy image* forem amplamente aceitas, enquanto definição de um problema que se compartilha entre os integrantes do grupo, mantém-se o monopólio acerca dela. Oponentes, porquanto, concentram-se num conjunto diferente de atributos ideológicos de modo a forçar o contraste e promover mudança de foco para outras imagens de política (CAPELLA, 2018).

Uma imagem de política constitui-se com base em informações empíricas e apelos emotivos, ou *tones*. Faz-se evidente que autores considerem o *tone*, fator crítico no desenvolvimento das questões elencadas uma vez que os “apelos emotivos” que uma imagem de política podem promover influenciam mobilização em torno de determinadas ideias (CAPELLA, 2018).

Entende-se que condições políticas e sociais não se transformam, necessária e automaticamente em problemas. A imagem de política é o componente estratégico da atenção do macrosistema ao redor de uma questão (CAPELLA, 2018). Consideramos essa atenção ao macrosistema na qual a conexão que fazemos nesta pesquisa entre o valor do conceito de ideologia e a tentativa de concilia-lo como *policy imagery*, em um sentido metanarrativo e similarmente macrosistemico.

Assim, há disputa acerca do entendimento de uma política, de sua imagem. Empenha-se em construir imagens de política calculando ganhos advindos por determinados entendimentos. A imagem de política é nevrálgica para se compreender a desestruturação de monopólios e mudanças

---

políticas podem alterar-se rapidamente. A habilidade de sistemas políticos para inicializar maiores mudanças no espectro político de uma nação está relacionada em como estes sistemas políticos processam todas estas informações. (Tradução nossa).

em políticas públicas (CAPELLA, 2018) embora o reverso seja verdadeiro, ou seja, ela faz-se nevrálgica na compreensão manutenção de perspectivas completamente obsoletas.

Considerando a importância da discussão e do conceito de ideologia para esta pesquisa, a próxima seção apresenta uma breve incursão sobre o desenvolvimento do termo, apresentando assim a posição do autor. Constrói, ainda que de forma reflexiva – quase que como um ensaio – algumas considerações sobre a questão ontológica e sua relação com o ideológico/epistêmico, ou conforma já anunciamos, entre o modo de ser/existir e o modo de conhecer/interpretar.

### **2.2.1.2 APROFUNDANDO O DEBATE: O PROBLEMA PÚBLICO E SUA DETERMINAÇÃO ONTOLÓGICA**

Como foi enunciado na introdução deste trabalho, uma das questões latentes que não pretendemos esgotar de forma decisiva – mas que não pode deixar de ser debatida –, é a relação entre o epistemológico e o ontológico, ou seja, a tomada de consciência dos problemas sociais pelos sujeitos da e na história e seu ser social. Trata-se, sem dúvida, de uma questão complexa, cuja resposta pode levar à diferentes formas de apreender a realidade, ou ainda, à diferentes paradigmas científicos – ou até mesmo dentro de um mesmo paradigma, causando ruínas e posições quase que irreconciliáveis.

Diante do fato de que toda política pública é de certa forma alguma resposta a algum tipo de problema – em que pese o fato de há soluções que buscam problemas –, nos perguntamos novamente, por um lado, até que ponto o problema eleito, enunciado, e sua respectiva solução, representam realmente um procedimento axiologicamente neutro, desinteressado, enfim, técnico, e por outro lado, se seria no mínimo representativo da percepção da grande maioria das pessoas. São com estas duas dimensões, quais sejam, da tensão entre o conhecimento e os interesses sociais, por um lado, e da representação, por outro, que inserimos a questão da ideologia e sua conexão com a problematização da realidade.

Conforme coloca Löwy (1994, p. 9-10) o termo ideologia é um dos mais polêmicos que habitam a sociedade e a academia: “existem poucos conceitos na história da ciência social moderna tão enigmáticos e polissêmicos como os de ‘ideologia’”. De forma assertiva, complementa o autor: “este tornou-se, no decorrer dos últimos dois séculos, objeto de uma inacreditável acumulação,

fabulosa mesmo, de ambiguidades, paradoxos, arbitrariedades, contrassensos e equívocos” (LÖWY, 1994, p. 10).

Talvez, para uma parte significativa das pessoas, ideologia esteja relacionada a algum ideário político, ou conjunto valorativo; para outros, talvez a relação seja de construções falsas sobre a realidade, ou seja, de uma falsa consciência, perspectiva esta que coloca em polos antagônicos ciência e ideologia. Sem dúvida esta é uma posição do chamado positivismo. Mas como observam diferentes autores, como Paço Cunha e Guedes (2015) e Mészáros (2004) o cientificismo, muitas vezes de cariz positivista, também habita as perspectivas epistemológicas críticas, cuja tensão estaria justamente na identificação ente ideologia e falsidade; o que por lógica, levaria à identificação entre ciência e verdade. Diante da complexidade apontada, a seguir trazemos um breve histórico de como a questão da ideologia vem sendo tratada, para assim delimitarmos a perspectiva adotada.

Relatam Löwy (1994) e Vaisman (2010) que a origem do termo está circunscrita ao período iluminista, mais especificamente ao movimento enciclopedista. Assim:

[...] o termo foi (literalmente) inventado por Destud de Tracy, que vai publicar, em 1801, um tratado, *Elementos de ideologia*, apresentando esta nova “ciência das ideais” como uma parte da zoologia... Logo, inscreve-se em uma perspectiva metodológica de tipo empirista e científico-naturalista, isto é, positivista. Ora, alguns anos mais tarde, em polêmica contra Destud de Tracy e seus amigos neo-enciclopedistas, Napoleão irá trata-los por “ideólogos”, termo que concebe como equivalente a metafísicos abstratos, fora da realidade. Este novo significado parece ter entrado no vocabulário corrente da primeira metade do século XIX, quando Karl Marx vai retomar, a seu modo, o termo (LÖWY, 1994, p. 10).

Se há um reconhecimento sobre a polissemia do termo ideologia em sentido amplo, mesmo no campo do marxista, as interpretações sobre a relação entre consciência, inconsciente, ciência, e ideologia também são distintas. Com efeito, é importante considerar que a própria relação de determinação ou primazia entre o ontológico e o epistemológico também é fundante de polêmicas e antagonismos irreconciliáveis. Tal antagonismo poderia ser sinteticamente exposto por expressões como voluntarismo, historicismo e humanismo, para as perspectivas que entendem que há uma primazia do ontológico, ou por determinismo, anti-historicismo e anti-humanismo, para as perspectivas que indicam a primazia do epistemológico sobre o ontológico, advogando assim uma história sem sujeito, ou de indivíduos assujeitados na história.

No segundo caso ou perspectiva colocada acima – primazia do epistemológico sobre o ontológico –, representada por autores leitores de Marx como Althusser e Poulantza, há um conjunto de argumentações que indicam a identificação entre ideologia e falsidade, ou ainda, de separação entre a prática ideológica e a prática científica, ainda que o próprio Althusser considere que exista uma linha borrada entre tais práticas. De certa forma, podemos arriscar que uma característica dessa perspectiva é o gnosiologismo, conforme aponta Mészáros (2004), Paço Cunha e Guedes (2015), e Vaisman (2010); sendo que outra característica marcante, com consequências fundamentais, diz respeito à interpretação de ideologia como falsa consciência. Assim:

[...] a concepção de ideologia enquanto representação imaginária da realidade tem como consequência, novamente, a oposição entre ciência e ideologia, pois a ideologia expressa a maneira pela qual os indivíduos vivenciam uma situação, não a maneira pela qual eles a conhecem – *designativo* próprio à prática científica. Tal oposição é confirmada através de uma outra função, atribuída althusserianamente à ideologia: em qualquer sociedade que se manifeste assegura a coesão social de seus membros, regulando o vínculo que os une às respectivas tarefas. A ideologia seria, nesse contexto, uma espécie de cimento da sociedade (VAISMAN *apud*. PAÇO CUNHA; GUEDES, 2015, p. 3).

Já no outro caso ou perspectiva teórica, de primazia do ontológico sobre o epistemológico, descrita como voluntarista, humanista e historicista, na qual que se identificam autores como Lukács, Gramsci e Mészáros, não somente não há uma falsa consciência como característica definidora da ideologia – embora possa assim ser –, mas também a recusa da separação entre ciência e ideologia (MESZÁROS, 2004).

Para Paço Cunha e Guedes (2015), assim como Vaisman (2010), a própria problematização da realidade é uma tomada de consciência da mesma, ainda que circunscrita ao ser social. Em síntese:

[...] as formas ideais não estão destinadas a fatalmente falsear ou ocultar a realidade, de modo que a resolução das contradições sociais tem, portanto, mediação nas próprias formas ideológicas. Isso significa dizer igualmente que *o que determina uma ideologia não é sua falsidade ou verdade, mas a função específica que desempenha, e se desempenha, na materialidade da vida social*. O próprio marxismo, por exemplo, é uma ideologia proletária, mas ideologia que se quer científica. Por princípio, não há qualquer impedimento entre interesse e verdade, entre ideologia e ciência (PAÇO CUNHA; GUEDES, 2015, p. 15).

É nesse sentido que colocamos o termo ideologia neste trabalho, ou seja, intimamente ligado à posição que os sujeitos ocupam na estrutura hierárquica da sociedade, portanto ao conjunto valorativo que conduz às racionalizações e problematizações da realidade, posição esta que nem

mesmo a ciência estaria livre, ainda que nem todo conhecimento científico seja necessariamente ideológico – o que é algo muito difícil no campo das ciências sociais. Conforme explana Vaisman (2010, p. 51), em síntese magistral sobre Lukács:

Para Lukács, a condição eventual de produto de falsa consciência não identifica um pensamento à ideologia, ou, como afirma o próprio autor: “a correção ou a falsidade não bastam para fazer de uma opinião uma ideologia. Nem uma opinião individual correta ou errônea são em si e por si uma ideologia: podem, somente, vir a sê-lo” (448). Algo, portanto, transforma-se em ideologia, não nasce necessariamente ideologia, e essa transformação depende de vir a desempenhar uma função precisa junto às lutas sociais em qualquer nível destas. Lukács procura ilustrar esta determinação com alguns episódios marcantes da história. “A astronomia heliocêntrica ou a doutrina evolucionista no campo da vida orgânica são teorias científicas, deixando de lado sua correção ou falsidade, e nem isso enquanto tais, nem o repúdio ou o acolhimento delas constituem em si ideologia. Somente quando, com Galileu e Darwin em seus confrontos, as tomadas de posição devieram instrumentos de luta dos conflitos sociais, elas – em tal contexto – operaram como ideologias” (448-49). Desse modo, um pensamento qualquer, certo ou errado, não importa, só se torna ideologia quando vem a desempenhar uma precisa função social. Ou seja, “exatamente ser ideologia não é uma qualidade social fixa deste ou daquele produto espiritual, mas, ao invés, por sua natureza ontológica é uma função social, não uma espécie de ser” (544). Assim, na tematização lukacsiana, o fenômeno da ideologia é analisado sob fundamento ontológico-prático, e não sob critério científico-gnosiológico, pois a utilização deste último conduz irremediavelmente ao erro na avaliação do fenômeno.

Apoiados mais uma vez em Vaisman (2010, p. 53), defendemos que “falar de ideologia em termos ontológico-práticos significa, portanto, analisar este fenômeno essencialmente pela função social que desempenha, ou seja, enquanto veículo de conscientização e prévia-ideação da prática social dos homens”.

É nesse sentido que argumentamos que o problema público deve ser entendido, ou seja, não apenas como uma interpretação da realidade por um ator social, falsa ou verdadeira, muito menos como a expressão máxima da racionalidade livre de quaisquer valores ou interesses, mas como o instrumento que permite a própria problematização e percepção do real.

Por fim, pensando na questão do problema público/ideologia e sua relação a coletividade *versus* interesses de grupos, finalizamos esta questão com uma reflexão de Motta (1986, p. 109), a qual estamos em pleno acordo:

[...] a questão não está tanto, ao meu ver, no problema da teoria ser ideológica ou não, está, isto sim, na questão de servir à coletividade que compõe uma organização ou apenas a um aparato burocrático que, em muitos sentidos, vive dessa coletividade. A questão da ideologia é complexa, mas tenho que aceitar a

posição de João Bernardo segundo a qual tudo é ideológico, na medida em que reflete a prática de um grupo social. A teoria das organizações deve ser a ideologia de seus participantes e não a de seus senhores.

A próxima seção apresenta os procedimentos de pesquisa, assim como as estratégias adotadas e o campo empírico amostrado.

### 3. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Conforme já foi ressaltado, consideramos esta pesquisa como descritiva-exploratória, embasada em novos questionamentos, que norteiam pressupostos e constructos tradicionalmente postos. Logo, é de viés não confirmatório, sem se pressupor teste de hipótese, pois, o compromisso com o método indutivo foi resguardado, haja vista que aceita combinações teóricas na composição condizentes com a epistemologia materialista (PAULA, 2016; YIN, 2018). É exploratória, uma vez que não encontramos nenhum estudo sobre a temática pesquisa – entendida na síntese entre objeto de estudo de pesquisa – isto considerando a particularidade na qual buscamos o tensionamento sobre formulação de políticas públicas com o campo singular-particular das políticas públicas canábicas.

No que diz respeito à natureza da pesquisa, esta pode ser percebida como qualitativa. Nessa esteira, nos orientaremos pela Análise de Discurso bakhtiniana, a qual postula que o signo é um terreno no qual se expressa a luta por sentidos, luta, portanto, relacionada às classes sociais e frações de classes e suas respectivas visões de mundo (BRAIT, *et. al.*, 2018).

Optou-se pelas análise do discurso de Bahktin, em específico, pela Análise Dialógica do Discurso (ADD) (BRAIT, *et. al.*, 2018). Nessa perspectiva, considera-se a palavra como signo ideológico pertencente a uma determinada realidade, todavia, reflete e refrata uma outra realidade que lhe é exterior, como aponta Bakhtin:

Um produto ideológico faz parte de uma realidade (natural ou social) como todo corpo físico, instrumento de produção ou produto de consumo; mas, ao contrário destes, ele também reflete e refrata uma outra realidade, que lhe é exterior. Tudo que é ideológico possui um significado e remete a algo situado fora de si mesmo. Em outros termos, tudo que é ideológico é um signo. Sem signos não existe ideologia. Um corpo físico vale por si próprio: não significa nada e coincide inteiramente com sua própria natureza. Neste caso, não se trata de ideologia (2006, p. 29).

Considerando então a relação entre signo e ideologia, ao pesquisar e produzir, podemos, com alta potência de afirmação, posicionar os formuladores de políticas públicas, bem como suas agendas, como ideológicos, uma vez que todo problema ou política pública também se constitui de uma imagem, com um signo enunciativo. Bakhtin ainda exemplifica sobre a transformação de objetos em signos utilizando pão e vinho, que são alimentos transformados em elementos símbolos quando utilizados em cerimônias religiosas e além:

Os signos também são objetos naturais, específicos, e, como vimos, todo produto natural, tecnológico ou de consumo pode tornar-se signo e adquirir, assim, um sentido, que ultrapasse suas próprias particularidades. Um signo não existe apenas como parte de uma realidade; ele também reflete e refrata uma outra. Ele pode distorcer essa realidade, ser-lhe fiel, ou apreendê-la de um ponto de vista específico, etc (2006, p. 30).

Ainda, elucidado pelo autor:

Um signo é um fenômeno do mundo exterior. O próprio signo e todos os seus efeitos (todas as ações, reações e novos signos que ele gera no meio social circundante) aparecem na experiência exterior. [...] o signo se opõe ao signo, que a própria consciência só pode surgir e se afirmar como realidade mediante a encarnação material em signos. Afinal, compreender um signo consiste em aproximar o signo apreendido de outros signos já conhecidos; em outros termos, a compreensão é uma resposta a um signo por meio de signos. E essa cadeia de criatividade e de compreensão ideológicas, deslocando-se de signo em signo para um novo signo, é única e contínua: de um elo de natureza semiótica (e, portanto, também de natureza material) passamos sem interrupção para um outro elo de natureza estritamente idêntica. Em nenhum ponto a cadeia se quebra, em nenhum ponto ela penetra a existência interior, de natureza não material e não corporificada em signos. Essa cadeia ideológica estende-se de consciência individual em consciência individual, ligando umas às outras. Os signos só emergem, decididamente, do processo de interação entre uma consciência individual e uma outra. E a própria consciência individual está repleta de signos. A consciência só se torna consciência quando se impregna de conteúdo ideológico (semiótico) e, conseqüentemente, somente no processo de interação social (2006, pp. 31–32).

Diante do exposto, é possível inferir que cabe ao pesquisador clarificar a realidade refratada, explicando inclusive a consciência individual – ontologicamente amarrada ao social – explicitada nos signos enunciativos, que no caso particular desta pesquisa, se encontraria nas justificativas dos Projetos de Leis e Sugestões sobre canabismo. Para Bakhtin, a palavra:

[...] são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama a todas as relações sociais em todos os domínios. É portanto claro que a palavra será sempre o indicador mais sensível de todas as transformações sociais, mesmo daquelas que apenas despontam, que ainda não tomaram forma, que ainda não abriram caminho para sistemas ideológicos estruturados e bem formados (2006, p. 40).

Bakhtin clarifica sobre essa relação, conceituando a significação como:

[..] a função do signo; eis porque é impossível representar a significação (enquanto propriedade puramente relacional, funcional) à parte do signo, como algo independente, particular. Isso é tão exequível como considerar a significação da palavra cavalo como sendo o cavalo particular que tenho diante dos meus olhos. Se assim fosse, seria possível, tendo comido uma maçã, dizer que se comeu não uma maçã, mas a significação da palavra maçã. O signo é uma unidade material discreta, mas a significação não é uma coisa e não pode ser isolada do signo como se fosse uma realidade independente, tendo uma existência à parte do signo. É por isso que, se a atividade mental tem um sentido, se ela pode ser compreendida e explicada, ela deve ser analisada por intermédio do signo real e tangível (2006, p. 50).

Posto o entendimento da palavra enquanto signo, cabe, também, ao pesquisador o processo de significação dos signos, lembrado pelo próprio autor, como um “estágio inferior da capacidade de significar”. Através da significação, pelo diálogo é possível o compreender da realidade. O autor apresenta que:

A verdadeira substância da língua não é constituída por um sistema abstrato de formas linguísticas nem pela enunciação monológica isolada, nem pelo ato psicofisiológico de sua produção, mas pelo fenômeno social da interação verbal, realizada através da enunciação ou das enunciações. A interação verbal constitui assim a realidade fundamental da língua. O diálogo, no sentido estrito do termo, não constitui, é claro, senão uma das formas, é verdade que das mais importantes, da interação verbal. Mas pode-se compreender a palavra “diálogo” num sentido amplo, isto é, não apenas como a comunicação em voz alta, de pessoas colocadas face a face, mas toda comunicação verbal, de qualquer tipo que seja (BAKHTIN, 2006, p. 134).

Para aplicação da ADD, é importante considerar alguns princípios indispensáveis propostos por Bakhtin (2006, p. 125):

1. Não separar a ideologia da realidade material do signo (colocando-a no campo da “consciência” ou em qualquer outra esfera fugidia e indefinível).
2. Não dissociar o signo das formas concretas da comunicação social (entendendo-se que o signo faz parte de um sistema de comunicação social organizada e que não tem existência fora deste sistema, a não ser como objeto físico).
3. Não dissociar a comunicação e suas formas de sua base material (infraestrutura).

Sobral (2006) expõe alguns procedimentos que podem ser seguidos tendo como referência a ADD, sendo inicialmente dividido em dois níveis de análise: a análise macro analítica e a análise micro analítica.

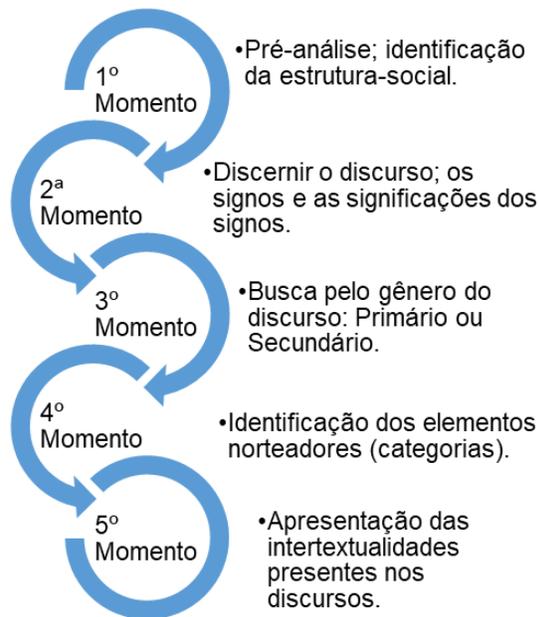
Inicialmente o autor propõe uma pré-análise. Em um segundo momento busca-se encontrar no discurso o que pertence ao evento descrito, e o que lhe é de interpretação fornecido pelo contexto ao interlocutor, busca-se os signos e as significações do signo. Esta etapa se faz necessária pois “qualquer enunciação, toda e qualquer interação, é parte de uma rede de interlocução em constante fazer-se, abarcando os vários momentos sociais e históricos constitutivos da interação/enunciação e que acaba por afetar as próprias formas fixadas da língua de que parte para instaurar seus sentidos” (SOBRAL, 2006). É essencial que não se fragmente o discurso. Ambos, evento descrito e interpretação contextual, pertencem ao interlocutor. “O falante é caracterizado como um mediador entre as significações socialmente concretizáveis e permitidas e os discursos efetivamente produzidos de que esse falante pode vir a ser sujeito” (SOBRAL, A.; GIACOMELLI, 2018, p. 315). Em um terceiro momento, busca o “gênero” primário (simples) e os secundários (complexos) do discurso. A fim de perscrutar os conceitos, temos o gênero primário e secundário que

[Se] denomina gêneros do discurso aos enunciados relativamente estáveis que, por sua vez, são o que os sujeitos dizem ao fazer uso da língua. Diferencia os gêneros primários e secundários: enquanto os primeiros são todos os enunciados que acontecem nas comunicações imediatas, os segundos consistem em algo mais organizado. Os gêneros do discurso secundários reelaboram os gêneros primários, isto é, quando damos um acabamento estético a algum acontecimento ocorrido em gênero primário, o produto desse acabamento será um gênero secundário (SOBRAL, A.; GIACOMELLI, 2018, p. 125).

Por fim, resgata-se todas as análises e identifica entre elas a relação com as categorias que emergiram. Se apreende nessa etapa, de maneira ampla, a relação dialógica entre os discursos apresentados, confrontando-os e, ou, por vezes, corroborando-os. Apresenta-se as relações do externo com o interno, clarificando as intertextualidades. A figura 2 apresenta de forma esquemática-sintética as etapas que serão observadas.

**Figura 2:** Análise Dialógica do Discurso: etapas de análise

---



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de Petean (2020).

É importante alertar o leitor que esta pesquisa utiliza-se de diversos referenciais teóricos, de áreas acadêmicas e epistemológicas distintas, assim, se fez necessário o diálogo destes referenciais. Este diálogo entre matrizes epistemológicas diferentes são possíveis, desde que, o processo seja mediado, e este requer cuidados teóricos para não apropriação de conceitos epistemológicos distintos que terão efeitos contrários sobre a pesquisa, gerando vulgarização de termos que precisam ser apreendidos em seu sentido ontológico. Neste processo o materialismo dialético enquanto meta-teoria é propício para tais entendimentos. É necessário cautela na utilização dos termos, e o retorno filosófico aos radicais é imprescindível, pois a vulgarização de significantes é, por vezes, estratégia de uma classe dominante que em nível ideológico busca descaracterizar um trabalho teórico relevante, ou mesmo o contrário, no sentido que o trabalho teórico é necessário para descaracterizar dogmas em torno de termos vulgares utilizados e disseminados por esta classe.

Assim, por meio da exploração dos sentidos expressos nos Projetos de Leis, buscaremos na problematização e justificativa expostas a ideologia que orienta os sentidos, assim como sua vinculação com os atores políticos e formuladores de políticas públicas. Outra dimensão analisada diz respeito às soluções e instrumentos de implementação indicados. Nesse processo, teremos como orientações as categorias discutidas na seção anterior, das quais destacamos: fluxos de problema,

com seus indicadores, crises, eventos focalizadores e feedback de ações governamentais; fluxo de soluções, por meio da viabilidade técnica, aceitação pela comunidade, custos toleráveis e; fluxo político, relativo ao “humor” nacional, forças políticas organizadas e mudanças no governo. Ressaltamos também a utilização da categoria *policy image* como estruturante das análises e reflexões realizadas. Faremos um ostensivo trabalho de pontuar as características dos três principais eixos de análise quando consideramos o problema canábico na formulação de políticas públicas, que são os eixos medicinal, o da legalização e o da descriminalização.

Pelo eixo descriminalizatório é que se compete analisar questões relacionadas a alteração de percepção, tanto por parte da sociedade, quanto por parte dos órgãos institucionais públicos, do consumo canábico não mais como questão de segurança pública, mas sim como questão de saúde pública. Esta distinção, especificamente amplificada pelo eixo da descriminalização, é que pensa a formulação de agenda de políticas públicas canábicas de uma forma a remover estigmas e negligências imputadas, de maneira ideológica, na história e cultura, especialmente brasileiras, quanto à cultura canábica e ao canabismo.

O eixo legalizatório tem como ponto focal uma visão excepcionalmente holística do “problema canábico” na formulação de políticas públicas acerca do tema, pois a legalização já pressupõe uma série de condições históricas, raciais, eugenistas, reparatórias, socioeconômicas, geopolíticas, e muitas outras e, impacta mais intensamente nas discussões acerca da cultura canábica e do canabismo, abrindo margem ao autocultivo sem regulamentação, por exemplo, também a regulamentações no campo do mercado e da cadeia produtiva do cânhamo e da canábis, de modo a impedir a formação de monopólios ou oligopólios e, auxiliar a fortalecer um mercado que devolve aos que mais foram impactados por políticas antidrogas e de impacto criminal socialmente, especialmente entre os mais vulneráveis economicamente, e aos pretos, pardos, e descendentes, por sua falsa caracterização das origens do cânhamo e da canábis em terras brasileiras, de cunho racista, apresentadas nesta pesquisa.

Já o eixo medicinal consideramos o ponto de partida mais ‘conservador’ para quaisquer análises acerca da formulação de agenda de políticas públicas canábicas no Brasil, já que este sempre visa impor uma clara distinção entre situações terapêuticas, medicinais e outras como as ritualísticas e recreacionais. Neste eixo encontram-se as principais aberturas para se pensar os problemas advindos da proibição do plantio, consumo e distribuição do cânhamo e canábis em território nacional, normalmente apresentando as situações recorrentes de milhares de pacientes

que, ao buscar vários tratamentos para uma série de doenças e comorbidades, encontram na canábis uma forma de atenuar sintomas e, as vezes, até curar certos enfermos, de modo que, embora carregado de ideologia, e contradições, o eixo medicinal é considerado uma espécie de ‘porta de entrada’ para se pensar perspectivas mais complexas, como as apresentadas nos outros dois eixos em análise neste trabalho de pesquisa.

Por fim, destacamos que o campo empírico utilizado foi constituído por seis projetos de lei, conforme Tabela 1 abaixo:

**Tabela 1:** Projetos de Lei em análise nessa pesquisa, que tramitam no Congresso e Senado Federais.

PL	Autor	Partido ou órgão-entidade
514 / 2017	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	BR
399 / 2015	Deputado Federal Fábio Mitidieri	PSD / SE
4776 / 2019	Senador Flávio Arns	REDE / PR
5158 / 2019	Senador Eduardo Girão	PODEMOS / CE
1133 / 2019	Deputado Federal Pastor Eurico	PATRI / PE
7270 / 2014	Deputado Jean Wyllys	PSOL / RJ

**Fonte:** Elaboração própria (2021).

Enquanto critério de seleção e exclusão dos Projetos de Lei analisados, nos orientamos pelas seguintes questões/situação: buscamos por projetos de lei que pudessem enquadrar as várias instancias de análise dos três eixos, medicinal, de legalização e descriminalização, que estivessem com datas mais recentes e de diferentes “matrizes políticas partidárias”, incluindo até os de participação pública, como o da Comissão de Direitos Humanos (CDH) e Legislação Participativa.

Estes projetos foram selecionados para uma melhor compreensão da análise disposta nos objetivos desta pesquisa, seguindo os métodos descritos nesta pesquisa, bem como o foco dos eixos explanados anteriormente. Ressaltamos ainda que, além das questões referentes aos nossos objetivos, a amostragem se deu por saturação, uma vez que os demais Projetos de Lei localizados repetiam as mesmas questão. Para Fontanella, Ricas e Turato (2008, p.17) a saturação se dá quando "as informações fornecidas pelos novos participantes da pesquisa pouco acrescentariam ao material já obtido, não mais contribuindo significativamente para o aperfeiçoamento da reflexão teórica".

A próxima seção apresenta os resultados e discussão da pesquisa. Nessa esteira, optamos por apresentar ao leitor uma breve contextualização histórica sobre o canabismo no Brasil, seguindo assim a premissa básico do materialismo histórico de historicizar o objeto de estudo, para na sequencia apresentar a análise das propostas de políticas selecionadas para a análise.

#### **4. A QUESTÃO CULTURAL-ECONÔMICA: O CANABISMO ENQUANTO HÁBITO, CRIME E POTENCIALIDADE ECONOMICA E MEDICINAL**

Explanaremos nesta seção de nossa pesquisa as relações entre o Brasil, seus povos, a cultura canábica e o canabismo, bem como as relações de forças e as políticas voltadas a esses epicentros de análise. Lembramos que, as condições acerca das políticas públicas canábicas, especialmente no Brasil, carregam imputações fortíssimas referentes ao nosso passado histórico, nossas relações de trabalho e nossa capacidade de concentrar perspectivas ideológicas dominantes bem ao centro do debate político.

Talvez, os principais agentes que estão, aos poucos, pavimentando o caminho como precursores da legalização e descriminalização, sejam os consumidores para propósitos medicinais. Não obstante, faz-se de total importância que sejam realizadas ações para a educação acerca do canabismo e a desconstrução de visões antiquadas (BONE *et al.*, 2018; KILMER; MACCOUN, 2017).

Não é menos importante o uso ritualístico da canábis como expresso no texto publicado pela Organização Mundial da Saúde (2016), apontando que, àquela está globalmente como a substância mais utilizada por seus princípios psicoativos sobre controle internacional sendo que, por volta de 2013, estimava-se 181.1 milhões de pessoas com idades entre 15-64 anos que já tinham feito uso da mesma no planeta e, dada a significativa história que se constrói ao redor da planta, além de seus aspectos ilícitos em inúmeros locais, há que se compreender a dificuldade de se mensurar estatisticamente, de forma bem aproximada, números assim. Dizemos isso para salientar que, faz-se necessária a reflexão de que há um indicador significativamente maior do que este com relação ao número de consumidores de canábis que, contudo, desaparece em meio à subnotificação decorrente dos empecilhos à pesquisas dessa natureza, além da intrínseca percepção de amplificação do consumo do planeta e os dados citados ultrapassem sete anos. Ressaltamos que conforme aponta Kingdon, os indicadores são instrumentos fundamentais para se conhecer a realidade de uma situação/questão social.

De acordo com Kilmer (2017) em muitos locais nos Estados Unidos a maioria das retóricas acerca da canábis já estão, em larga escala, mudando para as questões relacionadas à saúde pública, redução dos danos causados, receita fiscal, emprego e turismo. A guerra às drogas, como estratégia, está definindo e, com o passar de tempo, podemos vê-la como uma grande adversária nas guerras

socioculturais. Com efeito, essa mudança na agenda, ainda que em sentido ampla e situada em outro contexto geográfico, retrata como a mudança da imagem da política para a cannabis e monopólio das formas de significação em torno do signo vem sendo desmistificadas, possibilitando novos formatos e novas agendas, o que vem a corroborar tanto com a potência da categoria *policy imagem*, como com a disputa em torno do signo, proferidas por Jones e Baumgarther e Jones (1993) e pela perspectiva da dialogia do discurso.

O Brasil tem travado batalhas sérias, urgentes e profundas com relação à descriminalização do uso da cannabis. Em pesquisa acerca de mães brasileiras utilizando a planta para o tratamento de seus filhos, o cenário atual do uso medicinal da cannabis no Brasil passa pela proibição mesmo que tenhamos estudos científicos iniciados pela Universidade Hebraica e Unifesp, utilizando experiência medicinal de comunidades tradicionais como indígenas e quilombolas e passemos pela percepção de baixo risco pelos usuários visitantes de países como Holanda e USA, Califórnia (CARVALHO; SANTOS DE BRITO; GANDRA, 2017).

Algumas mães, desesperadas pelas vidas de seus filhos, estimularam atores sociais diversos, e buscam ainda alcançar mais médicos, farmacêuticos, enfermeiros, professores, pesquisadores, advogados, potenciais transformadores sociais para o domínio no planejamento dos tratamentos com cannabis, abrangendo todo seu potencial medicinal e terapêutico considerando a infinidade de subspecies existentes da planta (CARVALHO; SANTOS DE BRITO; GANDRA, 2017), transformado todos estes em verdadeiros *policy entrepreneurs*, ou seja, atores e agendas responsáveis pela mediação ideológica no processo de ressignificação em disputas em torno do universo simbólico.

Há também um profundo desconhecimento acerca das capacidades do cultivo, produção e distribuição de produtos derivados do cânhamo e cannabis, com potenciais econômicos favoráveis para o desenvolvimento nas condições endo climáticas brasileiras. Segue a seguir, uma tabela para se conhecer potenciais de uma cadeia de suprimentos voltada à cultura cannabis e canabismo:

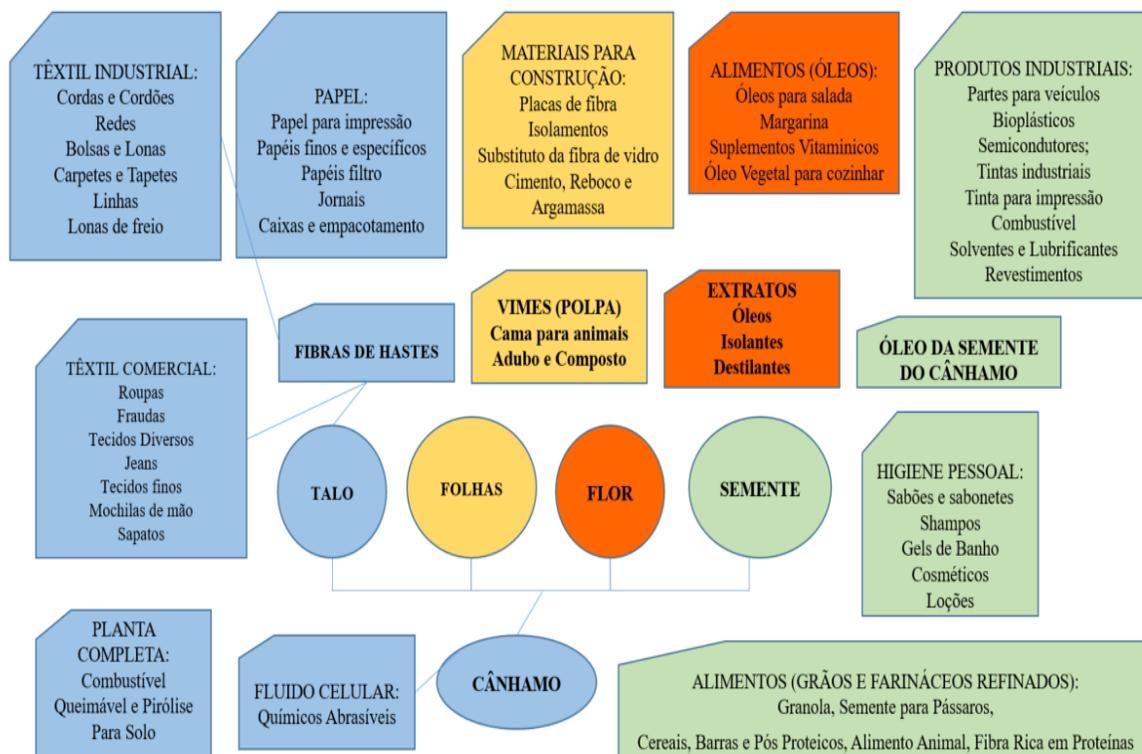
**Tabela 2:** Possíveis formas de exploração da cultura canábica e canabismo por setores

<b>Alimentos:</b>	<b>Suplementos:</b>	<b>Cuidados Pessoais:</b>	<b>Têxtil:</b>	<b>Outros Consumos:</b>	<b>Aplicações Industriais:</b>
Laticínios;	Produtos Dietéticos com Cânhamo, que não possui Canabidiol(CBD);	Sabões;	Roupas;	Alimentos Veterinários;	Automotivas;
Farináceos;	Entre outros.	Produtos de Beleza Diversos;	Uniformes;	Suplementos Veterinários;	Construções Sustentáveis;
Grãos;	#	Loções;	Meias;	Produtos de Limpeza;	Material Têxtil Industrial;
Bebidas;	#	Pomadas Embalsamadoras;	Cobertores;	Papel;	Biocombustíveis;
Alimentos Rápidos;	#	Óleos Hidratantes;	Entre outros.	Jóias e Artesanatos;	Bioplásticos;
Alimentos Pré-preparados;	#	Entre outros.	#	Entre Outros.	Óleos;
Condimentos; Suplementos;	#	#	#		Entre Outros.

**Fonte:** New Frontier Data (2020)

Podemos dar prosseguimento, com mais um informativo visual – Figura 3 – de maior panorama, uma perspectiva ainda mais ampla do potencial de uma cadeia produtiva de cânhamo e cannabis.

**Figura 3:** Capacidade Expansiva da Cadeia Produtiva do Cânhamo.



**Fonte:** Elaboração Própria, dados retirados de *New Frontier Data* (2020)

Mas, além de seu potencial econômico, faz-se necessária uma análise a partir de uma linha de pensamento mais histórica acerca das restrições à cultura canábica e canabismo no Brasil, análise a qual discutiremos a seguir.

O cânhamo e a canábica vieram até o Brasil através das naus e caravelas portuguesas que traficavam portando plantas de cânhamo e sementes porque todos o aparato de cordas dos artefatos marítimos eram feitos com fibras retiradas do cânhamo. Esse costume é registrado na China, milênios antes, assim como o uso da planta como propósitos de entorpecimento, rituais religiosos, medicamento e muitos outros propósitos, da China, as Índias, Oriente Médio, Egito e adentrando por todo o território africano, chegando aos pretos nos litorais do continente africano e institucionalizando-se, paulatinamente, na cultura, religião, medicina, e hábitos alimentares destes povos por séculos (FRANÇA, 2018; ROBINSON, 1999). Por conta desses fatores, e de muitos outros que discutiremos a seguir, até os dias de hoje, a canábica é associada aos negros, e, em específico, aos escravos trazidos para terras brasileiras por portugueses.

No entanto, a informação de que os portugueses utilizavam as fibras do cânhamo para produzir suas cordas para seus artefatos marítimos nos intui à perspectiva de que sabiam das propriedades da planta de nome *cannabis* que nasce do cânhamo e que possui uma série de propriedades químicas exploradas há milênios. Marinheiros portugueses, já sabemos disso historicamente, tiveram contato com os povos arábicos e com os orientais por conta de suas altíssimas capacidades de navegação nos séculos XVI, XVII e XVIII, e portanto já utilizavam o haxixe que é um substrato da canábis que era fumado nas shishas arábicas que hoje são comumente conhecidas pelos brasileiros como narguilé. Já conheciam, portanto, suas capacidades entorpecentes e de ação imediata diante de situações fisiológicas (FRANÇA, 2018; ROBINSON, 1999).

Auferimos, humildemente, que faz-se evidente a característica de mito dada à narrativa de que foram os pretos trazidos como escravos para terras brasileiras que introduziram o cânhamo e a canábis na então colônia portuguesa. Acerca desse tópico sensível, pois não só toca nas questões relacionadas aos valores socioambientais do canabismo e da cultura canábica mas transcende para o campo da luta de classes, das disputas ideológicas de narrativas e no mal carente de reparação causado pela proibição, França aponta que:

A "autoria" da introdução da canábis e do canabismo na América Portuguesa é, pois, incerta: os africanos, para cá trazidos como escravos a partir da metade do século XVI, conheciam a planta e apreciavam seus efeitos inebriantes; mas muitos marinheiros portugueses, em particular aqueles frequentadores das carreiras da Índia, também eram adeptos do canabismo e conheciam a cultura da canábis. Isso, contudo, importa pouco, já que foram sem dúvida os africanos e seus descendentes que consolidaram o hábito do canabismo na sociedade local. Foi a eles que os brasileiros gradativamente associaram o gosto pela "diamba" (banguê, maconha, fumo de Angola, pito de pango, riamba, liamba, etc.) e seu consumo regular, recreativo e relaxante; e foram eles que os "doutores" (psiquiatras e juristas) do início do século XX, ao promoverem um combate feroz ao canabismo, resolveram culpar por propagar o "nefando vício" pela sociedade brasileira. (2018, p. 27)

Ainda sobre as proposições eugenistas sendo formuladas no Brasil acerca do canabismo, França aponta com muita clareza algo que nos chamou a atenção por sua fortíssima conotação com as características do estudo da ideologia e, conseqüentemente, com as relações de trabalho, se é que assim podemos definir a relação entre senhores e escravos:

[...] em razão de se ter consolidada [a canábis] na América Portuguesa como um hábito de escravos e de gente pobre, parcelas da sociedade com pouco acesso à literação e a outros modos de registro de suas práticas, que restaram, malgrado

sua cotidiana presença no meio dos colonos, pouquíssimos rastros do canabismo na cultura local. Os culturalmente brancos e letrados poderiam, sem dúvida, ter dedicado maior atenção a uma prática tão popular, mas tudo leva a crer que o hábito ou vício do canabismo somente se tornou um problema social digno de atenção e menção a partir das décadas iniciais do século XIX, quando, sob alegação de que a Cannabis afetava o comportamento do escravo, tornava-o por vezes violento e ao consumo do "pito de pango" (2018, p. 28).

Durante o século XIX há várias referências ao canabismo em terras coloniais brasileiras, relacionadas a delitos morais ou religiosos. Outubro de 1830, no Rio de Janeiro, se estabelece que "É proibida a venda e uso do pito do pango, bem como a conservação dele em casas públicas; os contraventores serão multados a saber: o vendedor em 20 mil réis, e os escravos e mais pessoas que dele usarem, em oito dias de cadeia". (FRANÇA, 2018, p. 29)

Há também relatos de que em Santos, em 1870, "proibiu-se a venda e uso do pito de pango e outras substâncias venenosas para cachimbar e fumar". Transgressores pagavam 10 mil réis de multa e até quatro dias de reclusão. E esta tendência de proibição foi se alastrando cidades afora no Brasil, intensificando-se cada vez mais, e, de maneira cada vez mais enfática, nos locais onde a concentração de pobres, pretos e minorias étnicas era maior. (FRANÇA, 2018, p. 30)

França ainda coloca uma pergunta que se torna excepcionalmente retórica em meio à leitura que é: "aumentara o canabismo ou aumentara a percepção social de uma prática há tempo disseminada em meio à população?". (2018, p. 30)

Paulatinamente, por decorrência do desenvolvimento das discussões acerca do canabismo na Europa, a disseminação de uma percepção negativa acerca do canabismo em terras brasileiras era predominante entre as elites e os intelectuais. Em 1860, o naturalista suíço Johann Jakob von Tschudi, de passagem pelo Brasil viu canábis sendo vendidas em pequenos mercadinhos e feiras e que, percebeu popular o consumo pelos pretos, misturado ao tabaco muitas vezes. Faz-se interessante o depoimento do naturalista suíço porque, ao tentar compreender a origem da chegada da canábis no Brasil, já que compreendia que ela não era uma planta nativa, foi levado, através dos estudos e perspectivas ideológicas disseminadas à época pela elite e pelos formuladores de políticas em específico, bem como intelectuais e doutores, a concluir a mesma retórica eugenista que culpabiliza os escravos pela entrada da canábis em terras brasileiras. (FRANÇA, 2018; ROBINSON, 1999)

Acerca de uma análise que leve em consideração as características hierárquicas, burocráticas, e de tom ideológico, explana França acerca do mito de que escravos trouxeram a canábis para o Brasil e acerca da posição de von Tschudi, expressa por França:

O suíço, ao que tudo indica, desconhecia os esforços da Coroa para introduzir o cultivo do cânhamo no século XVIII - quando o governador moveu mundos e fundos para conseguir sementes que pudessem ser semeadas no sul da Colônia - e também os constantes e sempre infrutíferos incentivos do governo joanino e imperial para que os agricultores mineiros, cariocas e paulistas plantassem cânhamo em suas propriedades, de modo a atender minimamente as necessidades da indústria naval. [...] O canabismo, por essa época, já estava associado ao negro, a quem, por consequência, também era atribuída a responsabilidade de ter introduzido a planta e seu cultivo no país (2018, p. 35)

Voltando-nos para o século XX, ao considerar a oferta de canábis no país, usuários, além de feiras e ervanários recorriam à plantação própria ou aos muitos traficantes espalhados pelas cidades brasileiras, homens que cultivavam ou sabiam quem cultivava, e ajudavam na distribuição (FRANÇA, 2018).

Sobre a compreensão das autoridades brasileiras acerca do consumo generalizado de canábis no país, acrescenta-se:

Entre as décadas de 1920 e 1950, quando as autoridades crescente e sistematicamente passaram a combater o plantio e o uso do cânhamo, descobriu-se que essas pequenas plantações eram uma verdadeira infestação país afora e que não estavam localizadas somente nos arredores das cidades, antes se espalhavam por dezenas e centenas de quintais de casas particulares, até mesmo de respeitáveis cidadãos (FRANÇA, 2018, p. 37).

Havia claramente uma distinção de comportamento, assim como era comum em todas as situações, também nas relacionadas ao consumo da canábis ou ao plantio, entre o tratamento de brancos, elites e intelectuais e entre os pobres e os “as franjas” das sociedades.

Canabistas mais abastados e discretos faziam o consumo dos mundialmente famosos “cigarros índios” vendidos em farmácias no Brasil até 1926, sem receita, fabricados por Grimault e Cia., cigarros de canábis que eram recomendados para combater asma, roncatura, flatos, expectoração abundantíssima, e outros males, conforme ilustra a Figura 4. (FRANÇA, 2018; ROBINSON, 1999).

**Figura 4:** Propagandas dos cigarros de maconha franceses, vendidos nas farmácias do Brasil nos 1920.



**Fonte:** Elaborado pelo autor.

No Brasil, por durante todo o século XX, foi-se estabelecida a valoração de “droga do caboclo”, potencializadora das incidências de crimes e de crises de mania e loucura. Era vista como uma “armadilha dos negros” para destruir os brancos que praticassem o canabismo (FRANÇA, 2018).

A cultura canábica e o canabismo sofriam em uma verdadeira batalha com as elites brasileiras da primeira metade do século XX, que se beneficiavam da falta de concorrência da indústria de derivados químicos sintéticos e de celulose e, portanto, evitavam qualquer avanço da canábica, sob quaisquer esferas, usando de teorias eugenistas amplamente difundidas para promover o medo e a repressão ao plantio e ou consumo (FRANÇA, 2018; ROBINSON, 1999).

Nas próximas etapas desta pesquisa, ao fazermos análises dos projetos de lei contidos no recorte, será imprescindível a compreensão das características de opressão acerca da cultura canábica e canabismo, tanto as imputadas pelas elites brancas brasileiras, quanto as infinitamente deturpadas e já consideradas fracassadas deflagradas pela famigerada condição da Guerra as Drogas que, dos Estados Unidos para o mundo, tornou-se um símbolo do combate ao narcotráfico mas, que serviu, essencialmente, para elevar substancialmente o encarceramento mundial de pretos e pobres nas sociedades onde ela foi severamente implementada, e ainda o é (FRANÇA, 2018; PERRY, 2018; Transform Drug Policy Foundation, 2009).

O eixo medicinal, sempre vai ponderar os princípios do cultivo e consumo para que sejam intensivamente regulamentados, sem necessariamente considerar as questões acerca do caráter reparatório que, dadas as questões materiais e históricas envolvendo a cultura canábica e o canabismo, precisa ser ponto focal dos formuladores de agenda de políticas públicas canábicas no Brasil, ou não iríamos reconhecer, nem ao menos, como diz o termo, reparar, todos os danos que pretos e pobres sofreram e sofrem por conta da repressão advinda da guerra as drogas (BONE et al., 2018).

O eixo da legalização é, segundo nós que aqui pesquisamos, o local imediato para as colocações acerca do caráter reparatório, das questões já superadas em outros países desenvolvidos ou em desenvolvimento que envolvem o autocultivo e consumo sem restrições à liberdade dos indivíduos na sociedade, pois, impedir um indivíduo de plantar sua própria maconha e consumi-la é tão “estranho” ao zeitgeist científico quanto impedi-lo de plantar e consumir boldo, babosa, ou quaisquer culturas que se assemelhem a condição de alimento ou fármaco popular. Pode parecer contraditório, pela perspectiva ilícita que a cultura canábica e o canabismo ainda reverbera mas, o consumo da planta é muito popular e tão antigo quanto a capacidade humana de produzir cultura (FRANÇA, 2018; ROBINSON, 1999).

O eixo da descriminalização é o principal caminho para se compreender, em especial, mas não somente, as questões que transitam as condutas acerca da cultura canábica e do canabismo do campo da segurança pública para o campo da saúde pública, retirando o ônus da polícia de combater uso e plantio seguros, fortalecendo instituições devidamente regulamentadas e passíveis de checagem e até de taxaço para as devidas onerações, além de também remover significativamente o potencial econômico do crime organizado que produz muita riqueza através das gigantescas cadeias de produção e distribuição ilegal do cânhamo e canábis em território nacional (FRANÇA, 2018).

Assim, conforme o breve panorama histórico traçado, é possível perceber que as políticas públicas referentes a cultura canábica e ao canabismo no Brasil estiveram mediadas por uma imagem, uma *policy imagem* constituída por aspectos valorativos e ideológicos em torno do signo, que enfatizam não apenas uma conjunto neutro de ideias sobre uma determinada cultura, mas simbolizam o preconceito e luta de classes que se materializam no simbólico e nas instituições formais, ou seja, no campo das políticas públicas e correlações de forças que a constituem.

Dando sequência à nossa exposição da pesquisa empreendida, apresentamos a análise das políticas canábicas no Brasil intencionalmente selecionadas para discussão.

#### **4.1 FORMULAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS CANÁBICAS NO BRASIL**

A seguir analisamos os conteúdos de seis projetos de lei que tratam da cultura canábica ou canabismo no Brasil, no Congresso ou no Senado, seus levantamentos de problemas e suas justificações. Estes trabalhos foram selecionados por meio de uma pesquisa nos domínios do Congresso Nacional e do Senado Federal, utilizando como termos para pesquisa as palavras maconha; canábis; cannabis; cânhamo; THC e CBD. A escolha do recorte entre os seis projetos nesta pesquisa apresentados se deu pela intenção da pesquisa de apresentar as características específicas dos três eixos de análise que compreendemos ser os mais passíveis de compreensão acerca da formulação da agenda de política públicas canábicas que são, conforme já exposto, os eixos medicinal, de legalização e de descriminalização.

Para uma melhor apresentação e exposição de distinção daquilo que é texto dos projetos e o que é inferido por nós, utilizaremos o recurso do recuo para as citações dos projetos, assim como fizemos no decorrer deste texto para os recortes bibliográficos. Por uma questão estética, deixaremos as referências dos projetos de leis abaixo citados na seção final deste trabalho “Referências Bibliográficas e normativas”, assim como os projetos de lei nos Apêndices localizados na sequência. Pedimos aos leitores que se atentem para os Apêndices desta pesquisa, por meio dos quais poderão encontrar os projetos de lei aqui discutidos em sua íntegra composição, sem alterações de nenhuma característica.

Iniciamos a análise com o Projeto de Lei do Senado n. 514 de 2017, de autoria da Comissão de Direitos de Direitos Humanos e Legislação Participativa. O projeto inicia com a seguinte ementa:

Altera o art. 28 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para descriminalizar o cultivo de cannabis sativa para uso pessoal terapêutico. Às mesmas medidas submete-se quem, para seu consumo pessoal, semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica, ressalvado o semeio, cultivo e colheita de cannabis sativa para uso pessoal terapêutico, em quantidade não mais do que suficiente ao tratamento, de acordo com a indispensável prescrição médica.

Nesse interim observamos que:

As ideias advindas do programa e-Cidadania são manifestações da soberania popular e merecem deferência por parte dessa Comissão, pois revelam preocupações sobre temas que afetam a sociedade brasileira, destinatária última de todos os trabalhos do Congresso Nacional.

Importante ressaltar que este parágrafo já apresenta o conjunto de constituintes e representantes formuladores do problema a ser dado atenção integrando a questão de que os temas “afetam a sociedade brasileira”, o que dá ao texto um pressuposto de condição holística e, portanto, digna da atenção dos agentes tomadores de decisão. Outro fato importante observado é a identificação do feed de ações governamentais no Projeto, que se constitui em um dos elementos do fluxo de problema apresentado por Kingdon (2014), que inclui a participação popular na introdução de suas demandas no sistema político decisório. Seguindo temos:

Quanto ao mérito da ideia legislativa trazida a esta Casa, concordamos com o Relator quanto a não descriminalização do cultivo da cannabis sativa para uso recreativo. Todavia, a nosso sentir, já passou da hora de se legalizar o cultivo da maconha para uso terapêutico. Cabe lembrar que, em audiência pública realizada na CDH, médicos, psicólogos, pedagogos e parentes de pessoas que fazem uso medicinal da planta relataram os benefícios terapêuticos do seu uso em casos de epilepsia e de autismo.

Conforme pode ser observado, o trecho acima demonstra a intenção direta de não pautar a condição do eixo da descriminalização, ao menos não para o que se considera pelos autores do texto como “uso recreativo”, mas sim, para uso terapêutico, com alguma forma de comprovação burocrática do Estado e de um médico. Já deixamos claro anteriormente que os principais agentes que estão, aos poucos, pavimentando o caminho como precursores da legalização e descriminalização, sejam os consumidores para propósitos medicinais. Não obstante, faz-se de total importância que sejam realizadas ações para a educação acerca do canabismo e a desconstrução de visões antiquadas (BONE *et al.*, 2018; KILMER; MACCOUN, 2017).

O parágrafo também apresenta as informações coletadas em audiência pública, demonstrando a já conhecida eficácia terapêutica advinda de uma extração de cadeia produtiva canábica para propósitos medicinais, colocando a evidente perspectiva de conduta dos agentes

formuladores por meio do eixo medicinal, de caráter terapêutico, não tentando forçar nenhum tipo de análise para além, como a descriminalização ou a legalização.

Diante disso, defenderam a urgente liberação do cultivo da maconha para essa finalidade. A regulamentação da produção deste vegetal para o consumo de pessoas que necessitam das propriedades dos fitocanabinoides, é fundamental para minimizar os sintomas de uma série de doenças.

As condições de análise nos fazem concluir que, o parágrafo acima, pressupõe um controle estatal, ou público-privado, por intermédio de regulamentação intensificada, para o cultivo da planta e para os processos que extraem componentes específicos de sua fórmula, já muito utilizados para combater sintomas de uma série de doenças. Essa condição bem restrita de cultivo intensifica nossa perspectiva de análise pelo eixo medicinal, já que, o eixo da legalização teria como foco um controle menos forçoso por parte de quaisquer órgãos regulatórios, mas, veremos mais sobre isso quando ao analisar características de legalização em outros projetos de lei contidos nesta pesquisa.

Cerca de dois milhões de brasileiros sofrem de epilepsia. Um terço destes, aproximadamente 600 mil pessoas apresentam um tipo de epilepsia resistente aos tratamentos convencionais com os antiepilépticos clássicos.

Outro elemento constitutivo apontado por Kingdon (2014) que integra o seu fluxo de problema, conforme reportado na revisão de literatura é o indicar numérico. Em que pese a dificuldade de se obter números no contexto da cultura canábica, o Projeto em tela apresenta dados significativos: são 600 mil pessoas que poderiam vislumbrar tratamentos por meio da cultura canábica. Vale relembrar que o cenário atual do uso medicinal da canábica no Brasil passa pela proibição mesmo que tenhamos estudos científicos iniciados pela Universidade Hebraica e Unifesp, utilizando experiência medicinal de comunidades tradicionais como indígenas e quilombolas, que já compreendem há muito tempo as propriedades terapêuticas e de relaxamento muscular e neurológico causados pelo uso da planta (CARVALHO; SANTOS DE BRITO; GANDRA, 2017).

Dando sequência:

Para estes, extratos de cannabis tem se apresentado como a única solução. Existe um extenso trabalho realizado pelas Academias Nacionais de Ciências, Engenharia e Medicina dos Estados Unidos da América que mostra a eficácia dos canabinóides em uma diversidade sintomas de inúmeras enfermidades.

Como já apresentado anteriormente, algumas mães, desesperadas pelas vidas de seus filhos, estimularam atores sociais diversos, e buscam alcançar mais médicos, farmacêuticos, enfermeiros, professores, pesquisadores, advogados, potenciais transformadores sociais, ou, como conceitua Kingdon (2014), *policy entrepreneurs*, para o domínio no planejamento dos tratamentos com canábis, abrangendo todo seu potencial medicinal e terapêutico considerando a infinidade de subespécies existentes da planta (CARVALHO; SANTOS DE BRITO; GANDRA, 2017)

Diversos estudos demonstram os benefícios do princípio ativo da cannabis sativa em tratamentos psiquiátricos, neurológicos e de câncer, além de servir como paliativo para dor. Não bastasse, os próprios pacientes e seus parentes relatam os benefícios do uso medicinal e terapêutico da droga. Há inúmeras razões pelas quais se fala em autocultivo da cannabis para uso terapêutico. O óleo artesanal utiliza a planta inteira, sendo assim, encontra melhor resposta terapêutica do que os compostos industrializados. E os custos de produção, manuseio e extração do óleo são muito baixos, tornando-o mais acessível às famílias brasileiras.

Com efeito, o autocultivo apresentado no parágrafo supra aponta para a realização já feita anteriormente de que, haveria uma necessidade regulatória intensificada, já que, dado que o Projeto apresenta claramente a não intenção de auxiliar nos esforços para o uso recreativo, seria de suma importância a devida discriminação daqueles que cultivam para uso terapêutico (medicinal), e daqueles que, estariam a desobedecer a lei plantando sem nenhum tipo de justificativa advinda do eixo medicinal. As perspectivas econômicas também são apresentadas, demonstrando o caráter ideológico imputado na direta percepção daqueles que precisam dos medicamentos e, acabam por compra-los via importação, de países que já compreenderam o potencial da cadeia produtiva do cânhamo e da canábis e, que, portanto, possuem plantio, indústria e serviços relacionados a planta.

Embora atualmente já existam alguns medicamentos que podem ser importados, o custo muito elevado ainda os tornam inacessíveis para a maior parte da população. Para se ter uma ideia, um medicamento à base de cannabis importado custa em torno de R\$ 1.500,00. A depender da condição socioeconômica e até mesmo da quantidade de medicamento necessária, seu consumo é absolutamente inviável. Garantir o cultivo de cannabis para uso próprio medicinal se configura como medida urgente para os milhões de brasileiros que dependem da planta para ter qualidade de vida. Por este motivo, é primordial diferenciar o uso recreativo do terapêutico e permitir que este último seja legalizado, permitindo assim o autocultivo. Em vista do exposto, entendemos que a Sugestão nº 25, de 2017, deve passar a tramitar como Projeto de Lei iniciado por esta Comissão e o submetemos à elevada apreciação do Congresso Nacional.

Há, como já descrito anteriormente, um profundo desconhecimento acerca das capacidades do cultivo, produção e distribuição de produtos derivados do cânhamo e canábis, com potenciais sociais imprescindíveis, e econômicos favoráveis para o desenvolvimento nas condições endo climáticas brasileiras, o que reduziria o custo dos medicamentos canábicos para os que os precisam e são brasileiros, residentes no Brasil.

Se é verdade, conforme defende Bahktin (2006), que um signo é um terreno no qual atores sociais disputam sentidos, fica evidente que o sentido enunciado pelo Projeto de Lei ao canabismo, ainda que tenha claro cariz prescritivo, é de livrar a cultura canábica de seus aspectos pejorativos, mas, e isso é de suma importância, apenas para o sentido/função medicinal. Lembramos que para o autor um signo pode distorcer a “realidade, ser-lhe fiel, ou apreendê-la de um ponto de vista específico, etc (2006, p. 30). No caso em tela fica evidente o aspecto específico ressaltado, que embora seja justo, descarta outras frentes de significação, como a descriminalização para uso não medicinal, seja qual for a finalidade – recreativa, ritualística ou na produção de artefatos como cordas, linhas, roupas, etc.

O próximo Projeto a ser examinado, de n. 399 de 2015, apresentado pelo então Deputado Federal Fábio Mitidieri, do Partido PSD/SE à Câmara dos Deputados, inicia com a seguinte ementa:

Altera o art. 2º da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para viabilizar a comercialização de medicamentos que contenham extratos, substratos ou partes da planta Cannabis sativa em sua formulação. O Congresso Nacional decreta: Art. 1º Esta lei altera o art. 2º da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para viabilizar a comercialização de medicamentos que contenham extratos, substratos ou partes da planta Cannabis sativa em sua formulação. Art. 2º. O art. 2º da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se o atual parágrafo único para §1º: “Art2º §2º Os medicamentos que contenham extratos, substratos, ou partes da planta denominada Cannabis sativa, ou substâncias canabinoides, poderão ser comercializados no território nacional, desde que exista comprovação de sua eficácia terapêutica, devidamente atestada mediante laudo médico para todos os casos de indicação de seu uso. (NR)”

As justificativas são assim apresentadas:

As substâncias químicas administradas ao homem e que apresentam propriedades farmacológicas são responsáveis por uma série de alterações no corpo humano. Alguns efeitos dessas substâncias são desejáveis, como aqueles que respondem por uma função terapêutica, que geram um benefício ao indivíduo. Porém, alguns efeitos produzidos podem ser considerados indesejáveis e até danosos ao organismo humano, como os efeitos colaterais e adversos dos fármacos e a toxicidade.

O primeiro parágrafo deste Projeto de Lei já começa acentuando a condição do eixo medicinal, seguindo a tonalidade ideológica apontada no Projeto anterior, dando contornos a uma *policy image* (BAUMGARTNER; JONES, 2006) que define uma certa distinção entre o consumo terapêutico e um consumo que seria considerado não medicinal, de teor recreativo, desconsiderando efeitos danosos e colaterais, adversos aos da condição de fármaco e que levam à toxicidade. Esses termos, apresentados no parágrafo como estão, denotam que toda substância química está respaldada para o consumo humano desde que compreendidas quais químicas, em quais dosagens e para quais finalidades. Também denotam que, possivelmente, produtos canábicos encaixariam na mesma perspectiva apresentada anteriormente. Pode-se parecer apressado em um primeiro momento considerar esta análise mas, estas inferências do texto colocam o Projeto de Lei no eixo medicinal, uma vez que passa a impressão de querer ausentar-se de qualquer visão canábica que ultrapasse um caminho estritamente medicinal.

A partir dessa interação entre o composto químico e o organismo e do confronto entre os benefícios e os efeitos negativos é que surge a real utilidade de determinada substância para fins médicos. A relação dose-dependente entre o efeito terapêutico e a toxicidade dos fármacos demonstra muito bem os limiares existentes para a classificação entre remédio ou veneno, nas quais uma mesma substância química pode ser enquadrada. Em suma, as substâncias químicas podem apresentar atividade sobre o organismo humano e podem gerar efeitos benéficos, indesejados e/ou tóxicos, que dependerão da natureza da substância e da dose utilizada. Dessa forma, os riscos na utilização delas poderão ser maiores ou menores, a depender desses fatores e de aspectos intrínsecos ao paciente, que precisam ser considerados para que a eficácia e a segurança do uso de medicamentos, por exemplo, possam ser avaliados. No caso de substâncias que apresentam efeitos psicoativos, como os psicotrópicos e entorpecentes, deve-se considerar que elas apresentam riscos maiores à saúde se comparadas às outras substâncias que não têm ação no sistema nervoso. Por isso, elas enfrentam maior controle sanitário e precisam ser indicadas a partir de critérios médicos mais rígidos.

Não há, cientificamente, uma certificação de que, por conter efeitos psicoativos ou psicotrópicos, uma substância possa vir a ser mais ou menos perigosa ao organismo humano. Há significativas substâncias químicas que são dessa natureza e que trazem benefícios já cientificamente comprovados, o que desmonta um pouco a tese de rigidez de critérios apresentada no parágrafo. Acreditamos que a rigidez de critérios para um fármaco deva se estender a quaisquer fármacos e que, condições psicoativas e/ou psicotrópicas não são necessariamente aquilo que intensifica os critérios de análise. Certamente há uma condição ideológica apresentada aqui, não

com o intuito de falsificar intencionalmente a realidade, mas de justificar as perspectivas advindas dos agentes formuladores da agenda política, em situações como esta.

Apesar dos riscos, elas possuem benefícios terapêuticos que justificam a sua utilização como medicamentos. Ou seja, para determinados casos clínicos, os benefícios auferidos compensam os riscos a que se sujeitam os pacientes. Não obstante os benefícios terapêuticos apresentados por alguns compostos com atividade psicoativa, alguns desses compostos são utilizados para outros fins não recomendados por critérios médicos. Podemos citar como exemplo o uso abusivo de determinadas substâncias para 3 finalidades de caráter recreativo, em virtude da ação euforizante, estimulante e da alteração da função cognitiva, sem preocupações com fins terapêuticos e com os efeitos indesejáveis da substância, como o desenvolvimento da dependência. Nesse contexto que deve ser vista a Cannabis sativa, popularmente chamada de maconha, uma planta que possui diversas substâncias já conhecidas pelo homem e denominadas de canabinoides (derivadas da Cannabis).

O trecho supra cita ação euforizante, estimulante e de alteração da função cognitiva e depois as aponta como ações de uso da canábis sem a finalidade medicinal ou terapêutica ou preocupação com efeitos indesejados como a dependência química. No nosso entendimento, há um profundo erro na pressuposição filosófica que, acreditamos, falta aos agentes formuladores da agenda, que é a perspectiva médica de que, às vezes, se é preciso alcançar euforia, estimulação e alteração das funções cognitivas para propósitos medicinais e terapêuticos, bem como a intensa reflexão do que se compreende por terapia, mas, o parágrafo mantém um viés mais direto, apontando a intensão de demonstrar a canábis como medicamento, de forma estrita, frisando que se é preciso considerá-la assim para evitar desequilíbrios no consumo que podem levar, até mesmo à dependência, claramente encaixando-se no eixo medicinal, descartando o eixo da legalização como foco ou até mesmo como consequência.

Essa planta possui, em sua composição, alguns compostos com atividade psicoativa, como o delta-9-tetrahidrocanabinol, e outras substâncias sem atividade relevante no sistema nervoso, como o canabidiol. Vale salientar que a Cannabis tem sido utilizado como planta medicinal por vários anos, bem antes de passar a ser considerada proscrita em face do desvio de seu uso. Apesar de atualmente essa planta ser classificada como droga para efeitos penais, as suas propriedades medicinais continuam a existir e deveriam ser adequadamente exploradas. Algumas moléstias podem ser tratadas com sucesso, de modo mais eficaz e seguro, em relação a outras drogas que não apresentam respostas satisfatórias perante determinados casos clínicos. Por isso, o uso abusivo e inadequado de determinadas substâncias não deveria excluir, de forma absoluta, a exploração do potencial benéfico de plantas consideradas drogas, como vem ocorrendo com a Cannabis. A autoridade sanitária dos Estados Unidos, o Food and Drug Administration – FDA, já aprovou a utilização de canabinoides na formulação de apresentações farmacêuticas, como o dronabinol (nome comercial de Marinol)

para o tratamento de efeitos colaterais apresentados no uso de quimioterápicos no combate ao câncer. Apesar de a planta como um todo ser considerada proscrita nos EUA, alguns Estados editaram leis que liberam a utilização medicinal da planta, em vez de se limitar especificamente a uma determinada substância canabinoide.

É interessante pontuar uma condição que, certamente, consideramos fortemente ideológica, que é a de tentar desconstruir os químicos advindos da composição do THC advindo da canábis como não-fármacos, de caráter puramente alucinógeno, psicodélico ou psicotrópico, nunca auferindo os imensos potenciais médicos, também já comprovados, do uso do THC. Conforme já citamos parágrafos acima amparados em Bahktin (2006), um signo/uma ideologia, podem refletir a realidade de forma parcial, total ou a deformando. Fica evidente aqui a questão ontológica, na qual a ser conhece a partir de suas condições sociais. Essa prática, comum, de desconstruir o THC como fármaco, se reproduz com o intuito de tentar desconstruir o preconceito estrutural e histórico da planta ao dividi-la, quase como em um dualismo de proporções bíblicas, bem e mal, CBD e THC, de modo a vencer barreiras de preconceito para aqueles que buscam o consumo medicinal, mas que, comete um erro grave, dada que esta distinção polarizada das funções químicas da planta não é uma verdade científica irrefreável e profundamente consolidada/aceita, portanto, serve a um propósito formulador da agenda.

Em face do exposto, cumpre registrar que o objetivo central do presente projeto é permitir que a sociedade brasileira possa ser beneficiada, quando essencial e necessário ao tratamento de determinadas patologias, com o uso de apresentações farmacêuticas que tenham na sua fórmula a Cannnabis sativa, ou partes dela, ou ainda de canabinoides dela derivados. Em outras palavras, o projeto busca viabilizar o uso lícito dos medicamentos que tenham como princípio ativo substâncias oriundas da maconha. Ante o exposto, conclamo meus pares no sentido da aprovação do presente Projeto de Lei.

Nos últimos parágrafos o projeto elimina quaisquer dúvidas sobre sua posição no eixo medicinal e, intensifica mais uma vez a noção de uma produção, distribuição e consumo rigidamente regulados. Essa visão, um tanto conservadora da produtividade canábica justifica o apoio significativo da bancada ruralista, como já citado anteriormente nesta pesquisa, a este Projeto de Lei. Intenta-se o monopólio do cultivo canábico que irá abastecer a produção dos fármacos canábicos diretamente produzidos em território nacional. Esta situação contradiz fortemente com o eixo da legalização, que, entrega a análise das formulações de agendas de políticas públicas canábicas, o ônus de lidar com as questões vinculadas ao racismo e estratificação advindos dos preconceitos costurados historicamente acerca do cânhamo e da canábis, questões estas que

demandam reparação por parte da indústria, impedindo que, assim como em países de matriz econômica fortemente voltada a liberdade de mercado, como os Estados Unidos, por exemplo, se produzam monopólios canábicos, removendo daqueles que mais sofreram por conta da repressão ao canabismo, os frutos agora colhidos pela sua utilização médica, terapêutica, ritualística e recreativa.

O próximo Projeto, de autoria do então Senador Flávio Arns (REDE/PR), de n. 4776 de 2019, apresenta a seguinte disposição:

Dispõe sobre o uso da planta *Cannabis spp.* para fins medicinais e sobre a produção, o controle, a fiscalização, a prescrição, a dispensação e a importação de medicamentos à base de *Cannabis spp.*, seus derivados e análogos sintéticos.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o uso medicinal da planta *Cannabis spp.* e sobre a produção, o controle, a fiscalização, a prescrição, a dispensação e a importação de medicamentos à base de *Cannabis spp.*, seus derivados e análogos sintéticos. Art. 2º A produção de *Cannabis* para fins medicinais será realizada por pessoa jurídica, autorizada na forma do regulamento. Parágrafo único. O disposto no caput deve abranger, inclusive, associação criada especificamente para esse fim, com fornecimento exclusivo aos associados mediante prescrição médica. Art. 3º Os medicamentos à base de *Cannabis spp.*, seus derivados e análogos sintéticos estão sujeitos a controle e fiscalização sanitária. Parágrafo único. A autoridade sanitária federal determinará os requisitos técnicos de segurança e controle do cultivo da planta *Cannabis spp.* para fins medicinais e científicos, assim como os procedimentos específicos para registro e monitoramento de medicamentos à base de *Cannabis spp.*, seus derivados e análogos sintéticos. Art. 4º Aplica-se aos medicamentos à base de *Cannabis spp.*, seus derivados e análogos, no que couber, o disposto nas Leis nos 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 6.360, de 23 de setembro de 1976, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e 9.787, de 10 de fevereiro de 1999. § 1º A dispensação de medicamentos à base de *Cannabis spp.*, seus derivados e análogos sintéticos está sujeita a controle especial. § 2º O comércio dos produtos a que se refere o caput será realizado exclusivamente em farmácias, nos termos da Lei nº 13.021, de 8 de agosto de 2014, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 2º. Art. 5º A prescrição e a dispensação de medicamentos à base de *Cannabis spp.*, seus derivados e análogos sintéticos, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), será realizada em conformidade com diretrizes terapêuticas definidas em protocolos clínicos. Art. 6º A importação direta para uso pessoal de medicamentos à base de *Cannabis spp.*, seus derivados e análogos sintéticos, sem registro sanitário no País, terá procedimento simplificado e de tramitação rápida junto às autoridades sanitárias, aduaneiras e tributárias. Art. 7º As ações praticadas em conformidade com esta Lei são consideradas lícitas e não caracterizam os tipos penais previstos na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Art. 8º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.

Vejamos as justificativas para o projeto supracitado:

São crescentes os estudos científicos acerca da planta *Cannabis* spp., notadamente quando o assunto envolve o tratamento medicinal de doenças graves. Com efeito, pesquisas evidenciam que substâncias encontradas na referida planta – principalmente o canabidiol (CBD) e o tetrahidrocanabinol (THC) – possuem eficaz aplicação no tratamento de diversas enfermidades severas, entre elas, epilepsia, Alzheimer, Parkinson, Esquizofrenia e esclerose múltipla

1. Há, inclusive, estudos no sentido da eficácia do uso de canabinoides para conter o avanço de câncer maligno

Interessante apontar, que, neste Projeto de Lei já se percebe o THC como de potencial terapêutico e medicinal, o que já modifica significativamente o discurso porque, embora explicita o valor e o intento de eixo medicinal do Projeto de Lei, desqualifica a falsa dicotomia da droga / remédio, quando se tenta imputar ao sentido do fármaco somente as substâncias extraídas do CBD, levando ao THC uma conotação de toxicidade que o implicaria como a parte “droga” da maconha, a parte “criminosa”, ou somente de “cunho recreativo”.

2. Durante audiência pública realizada na Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, no dia 09/07/2019, houve relatos de diversos casos de pessoas acometidas por doenças graves (hipotonia, fibromialgia, epilepsia, esclerose múltipla, entre outras) que apresentaram significativa melhora durante o tratamento com medicação à base de canabinoides

3. Diante disso, muitos países – a exemplo de Israel, Canadá, Holanda, Chile e Estados Unidos – permitiram o avanço da regulamentação para fins de pesquisa e produção de medicamentos à base de substâncias encontradas na *Cannabis*, o que possibilitou explorar comercialmente o potencial terapêutico da planta.

Se prostra nesse parágrafo a intencionalidade comercial da cadeia produtiva que envolve o cânhamo e a canábis e, os reveses e atrasos advindos da insistente criminalização do cultivo, no caso específico para pesquisa e terapia, atrasos estes já superados por uma série de países além até dos citados pelo Projeto de Lei. Inclusive, o parágrafo cita países que foram muito mais além do que das questões do eixo medicinal, como é o exemplo de muitos Estados dos Estados Unidos, Canadá e Holanda, por exemplo, onde as premissas da descriminalização e da legalização já são muito mais evidenciadas pelos agentes formuladores das agendas, mas que o Projeto de Lei se restringe a dizer somente sobre finalidade para pesquisa e terapia medicinal.

Em nosso país, contudo, além de não existir uma regulamentação adequada para fins de pesquisa e produção desses medicamentos, ainda persistem grandes dificuldades relacionadas ao acesso para o uso medicinal seguro da *Cannabis* spp. e seus derivados. Os maiores prejudicados são os pacientes e seus familiares, que acabam tendo que recorrer à Justiça para fazer valer o direito à saúde.

Nesse sentido, a determinação dada no Recurso Especial (REsp) nº 1.657.075 permitiu, pela primeira vez no Brasil, a importação direta de canabidiol para fins

terapêuticos. Atualmente, milhares de pacientes que necessitam do uso terapêutico do Cannabis spp. precisam solicitar liberação à Anvisa para adquirir o medicamento de origem importada, o que torna o processo muito burocrático, oneroso e demorado.

Burocracia, custos e prazos fazem com que importar os medicamentos seja muito menos viável do que termos o autocultivo e a produção dos medicamentos em território nacional, valendo-se da informação de que, há uma lista de substâncias ilícitas de periculosidade muito superior a maconha que proíbe o consumo e distribuição no Brasil e, apesar de toda a ciência revisada por pares considerar a maconha totalmente fora deste tipo de lista, ela ainda se mantém aqui no Brasil, o que ocasiona todos os tipos de problemas, no escopo dos três eixos de análise nesta pesquisa.

De fato, regular a produção do Cannabis spp. no Brasil possui várias vantagens, como baratear, agilizar e facilitar o acesso de pacientes que precisam do princípio ativo, garantindo o direito à efetiva saúde de cidadãos acometidos por doenças tratáveis com as substâncias da planta, bem como permitir a regulação e fiscalização doméstica da qualidade dos produtos. O presente projeto legislativo autoriza o plantio controlado do Cannabis spp. exclusivamente para fins medicinais por pessoas jurídicas devidamente autorizadas pelo órgão público competente, continuando, pois, proibidos o plantio por pessoa física e o uso recreativo da planta.

Ademais, a presente proposição submete os produtos à base de canabinoides ao regime de controle especial de medicamentos, a serem vendidos exclusivamente em farmácias, ressalvada a distribuição por associações especificamente constituídas para esse fim, mediante prescrição médica de seus associados.

Desmonta-se o sentido dos eixos da descriminalização e legalização no parágrafo acima, apesar de já termos apontado várias vezes que o eixo medicinal é considerado a abertura das oportunidades para avançarem as pautas da agenda canábica no Brasil, e podemos compreender o desmonte quando apontam a “exclusividade” de oferta em farmácias específicas e mediante prescrição. Já sabemos que esse tipo de situação gerou uma situação de ampla fraude nos sistemas de saúde dos países e estados nacionais que tomaram o eixo medicinal desta maneira pois os usuários buscavam médicos para conseguir as prescrições que passaram a ser o “ticket” para consumir maconha sem punição.

Por essas razões, em face dos fundamentos aqui expostos, submetemos o presente projeto à apreciação dos pares, contando com o imprescindível apoio para que, desta iniciativa, resultem benefícios no sentido de garantir a efetividade do direito à saúde de milhares de pacientes no País.

**PROJETO EM ANÁLISE 04****PROJETO DE LEI Nº 5158, DE 2019****AUTORIA:** Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE)

Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, para obrigar o Sistema Único de Saúde a fornecer medicamentos que contenham o canabidiol como único princípio ativo.

Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, para obrigar o Sistema Único de Saúde a fornecer medicamentos que contenham o canabidiol como único princípio ativo. Art. 1º O art. 19-O da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renomeando-se o atual parágrafo único como § 1º: “Art. 19-O. ....§ 2º O SUS fornecerá medicamentos que contenham o canabidiol como único princípio ativo, desde em conformidade com as diretrizes terapêuticas definidas pelo Conselho Federal de Medicina (CFM) em protocolo clínico para a doença ou o agravo à saúde a ser tratado e de acordo com indicações aprovadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA ” (NR)

A justificativa é apresentada e examinada à seguir.

A maconha é um produto que possui na sua composição, mais de quinhentas substâncias, muitas delas nocivas à saúde, dessas, apenas o Canabidiol (CBD), ao passar por testes mais depurados, mostrou ter aspectos terapêuticos em pacientes, sem apontar nenhum efeito colateral prejudicial à saúde, tais como efeito alucinógeno ou dependência.

Hoje, sabe-se que o canabidiol (CBD), um desses compostos e que não possui ação psicoativa, tem potencial para auxiliar o tratamento de várias doenças, apresentando atividade antiepilética, ansiolítica, antipsicótica, anti-inflamatória e neuroprotetora. O registro de efeitos adversos a ele relacionado é muito pequeno e os casos são sem gravidade.

A relação de forças que se demonstra na disputa dos significados explicitada por (BAKHTIN, 2006), está na condição de exclusividade dada ao CBD como potência farmacológica da canábis, tentando desconsiderar a química extraída do THC como sendo apenas de condição alucinógena, além de considerar que, a dependência não advém do consumo de CBD, o que também se demonstra, além de conflito ideológico, é um papel de desinformação, pois o CBD, e

quaisquer outras substâncias podem causar dependência. Dependência química está associada a fatores genéticos e epigenéticos (BONE et al., 2018).

No Brasil, médicos têm indicado o CBD principalmente para o tratamento de epilepsias refratárias e outros tratamentos em crianças. Há relatos de melhoras desses pacientes, principalmente quanto à redução da frequência dos episódios de crise convulsiva.

No entanto, os pacientes têm que importar o canabidiol a altos preços ou adquiri-lo de organizações voluntárias que sintetizam ilegalmente a substância a partir de óleos ou extratos da planta, muitas vezes sem o controle de qualidade necessário. A Constituição Federal e a legislação sanitária brasileira já consagram a obrigação do Sistema Único de Saúde (SUS) de prover a seus usuários assistência integral à saúde, a qual deve incluir a assistência farmacêutica capaz de suprir os produtos essenciais para as necessidades de todos os pacientes.

A pressão pelo tratamento utilizando o canabismo é cada vez maior, dado que as informações acerca de suas potencialidades medicinais e fitoterápicas não podem ser controladas globalmente, e isso gera demanda, pelo SUS, de medicamentos a base de canábis. Há um intento de produzir um enunciado neste projeto de lei que, justifique a importação mas sem desconstruir o preconceito material contido na história da planta, daí vem a insistente exclusividade da importação de canabidiol como se fosse o único princípio ativo substancialmente fármaco na maconha, o que é um erro gravíssimo, e este projeto é de 2019, além, evidentemente dos conflitos de interesse explicitados pelo autor neste ano de 2021<sup>19</sup>.

Nesse sentido, reconhecendo as necessidades das famílias, o alto custo dos produtos importados e em alternativa a permissão do plantio e o cultivo da maconha no território brasileiro, é que apresento esse Projeto de Lei que obrigará o SUS providenciar o suprimento de remédios à base exclusivamente de CBD para fornecer aos pacientes e seus familiares que precisam fazer uso desses produtos em seus tratamentos.

Diante disso, consideramos necessário regularizar essa situação de marginalização de pessoas doentes, garantindo-lhes o acesso ao tratamento

---

<sup>19</sup> O autor do projeto, Senador Eduardo Girão, constantemente, durante as sessões da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre os gastos e procedimentos acerca do combate a pandemia do Covid-19, projeta uma imagem de um esquema de corrupção a um suposto envolvido, que pertence a 'Indústria da Maconha', procurando uma falsa correlação entre crimes cometidos e canabismo, simplesmente por salientar que, uma das empresas envolvidas em distribuição de oxigênio, tem em sua cadeia produtiva a cultura canábica ou canabismo. Esse tipo de análise faz-se importante nesta pesquisa para demonstrar como conflitos de força, advindos da necessidade do uso do medicamento podem vir a forçar indivíduos que, normalmente não se posicionariam a favor da canábis em hipótese alguma, a ter de confrontar seus constituintes que necessitam da medicação e buscam formas de quebrar as barreiras do preconceito. Isso leva o autor do projeto a, mesmo sendo um ávido crítico da 'Indústria da Maconha' em cadeia nacional, durante a transmissão de uma CPI acompanhada pelo país todo, ter de ceder aos méritos indubitáveis da cultura canábica e canabismo.

gratuito por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), que deve prover à população assistência integral à saúde, nos termos do inciso II do art. 198 da Constituição Federal.

O projeto de lei enquadra-se perfeitamente no eixo medicinal, pois condiciona uma regulamentação restrita, produção, distribuição e consumo significativamente restritos, e ainda cria uma disputa ideológica ao condicionar as propriedades medicinais e fitoterápicas da cultura canábica e do canabismo ‘exclusivamente’ ao CBD, descartando as pesquisas médicas e tratamentos médicos já efetuados como uma série de outras químicas encontradas na canábica, incluindo o THC e seus extratos. Isso é de vital importância pois, o projeto de lei, que é de 2019, induz ao erro, com o intuito de segregar o ‘usuário medicinal’, de outros ‘tipos de usuário’, conotando que, somente quem usa o CBD o faz por propósitos médicos, quaisquer outros estão em condição de usuários de drogas, dependentes químicos e criminosos. Perspectivas que se encaixem nos eixos da legalização e da descriminalização são, não somente desconsideradas pelos agentes formuladores da agenda, como belicosamente utilizadas, de maneira equivocada do ponto de vista científico, para o detrimento da relação ‘usuário – traficante’, ‘medicinal – criminal’ (CARVALHO, Virgínia Martins, SANTOS DE BRITO, Margarete, GANDRA, 2017).

O próximo Projeto que analisamos foi proposto pelo então Deputado Sr. Pastor Eurico, do partido PATRIOTAS, no ano de 2019. O Projeto inicia com a seguinte emente:

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – LDB, para incluir no currículo escolar o tema “conscientização sobre os malefícios da maconha”

O Congresso Nacional decreta: Art. 1º O Art. 26 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – LDB, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo 8º-A: “Art. 26. .... § 8º-A. O ensino da conscientização sobre os malefícios da maconha constituirá componente curricular complementar integrado à proposta pedagógica da escola, sendo de ensino obrigatório a partir do 5º ano do ensino fundamental. I – não se admitirá debate ideológico no ensino a que se refere este parágrafo; II – o professor, ao lecionar o disposto neste parágrafo, baseará suas informações repassadas aos alunos sempre em dados científicos; III – a disciplina proposta neste parágrafo poderá, eventualmente, ser ministrada por palestrantes contratados para este fim, pela escola ou pela rede de ensino a que esteja vinculada a escola; IV – para atendimento ao disposto no inciso III, será permitida a realização de parcerias com a Polícia Militar; V – os palestrantes contratados ou parceiros a que se referem os incisos III e IV, respectivamente, estarão obrigados a atender o disposto nos incisos I e II deste parágrafo.

De acordo com a justificativa apresentada.

Foi disseminada em nossa sociedade uma falsa ideia de que o consumo de plantas do gênero cannabis – conhecida popularmente como maconha - é algo benigno e não provoca dano algum ao usuário.

Entretanto em nenhum estudo realizado até o momento restou-se comprovada tal afirmação, ao passo que, contrariamente, vários apontamentos feitos por especialistas demonstram que seu uso provoca, dentre outros males, a síndrome amotivacional e psicoses.

Este projeto de lei é, indubitavelmente, uma aula de contradições ideológicas. Basicamente, o texto se resume a pressupor que, de alguma forma, se normalizou de forma institucional, o consumo da canábis como algo natural para qualquer pessoa, de qualquer idade. E, portanto, se faz necessário apontar, dentro das escolas, de maneira ainda mais enfática, que a maconha AINDA é muito perigosa, atraindo uma série de condições adversas ao consumo. O canabismo, assim como o consumo de quaisquer outras substâncias, podem causar dependência química e uma série de problemas ao usuário, variando, evidentemente, qualidade do produto, quantidade utilizada, propósito de uso, idade do consumidor, frequência do consumo, além de outros fatores. Como qualquer droga, a canábis precisa de disciplina, dosagem e qualidade para se produzir resultados positivos, assim como não sobrevivemos sem água, no entanto consumir água em excesso pode leva-lo a morte. O texto lembra mais as táticas de enfrentamento do canabismo colocadas em pauta pela derrotada, porém ainda ativa, guerra as drogas (PERRY, 2018).

A síndrome amotivacional é um distúrbio que afeta usuários crônicos de maconha e é caracterizada pela passividade, apatia, conformismo, isolamento, introversão, perda dos ideais e das ambições pessoais, falta de emoção ou interesse pelas coisas, indiferença pelo que acontece ao seu redor, assim como diminuição das funções cognitivas - como a concentração, atenção, memória e capacidade de cálculo -, que pode repercutir significativamente na diminuição do desempenho acadêmico dos jovens.

A síndrome amotivacional apontada como fator justificável para se acentuar no currículo escolar brasileiro uma “conscientização dos perigos da maconha” pode ser encontrada facilmente nos efeitos colaterais das bulas de quase todos os medicamentos prescritos por médicos no país todo para conter depressão, ansiedade, crises de pânico, e, no entanto, não há uma preocupação do projeto de lei em compreender as contradições que isso implica. Há uma indústria de produção e distribuição de medicamentos pesados, legalizada, acontecendo no planeta, produzindo o mesmos efeitos caracterizados neste projeto como uma exclusividade do consumo da maconha e, ainda pior,

uma falsa equivalência entre canabismo e o consumo de outras substâncias (CARVALHO, Virgínia Martins, SANTOS DE BRITO, Margarete, GANDRA, 2017).

Estudo realizado pela Faculdade de Medicina de Lisboa evidencia que o uso da cannabis leva a um estado de amotivação, sendo que tanto o consumo agudo como o crônico estão associados à redução na performance em atividades diversas e reduzem a sensibilidade do sistema de recompensa do indivíduo a estímulos não relacionados com substâncias - sistema mesocorticolímbico -, afetando negativamente a transmissão dopaminérgica nas mesmas áreas cerebrais.

Como conclusão, o estudo apontou que a maconha é uma substância com efeitos a curto e a longo prazo, que devem ser considerados no âmbito das políticas de saúde pública. Outrossim a síndrome amotivacional, provocada pelo uso da planta, traz importantes consequências para a vida social dos usuários, comprometendo, dentre outras, suas atividades laborais. No mesmo sentido, um dos mais importantes meios de comunicação sobre psiquiatria no mundo, o periódico *Jama Psychiatry*, publicou em junho de 2018 estudo que comprova o que muitos já imaginavam: o uso de maconha por adolescentes aumenta diretamente o risco de desenvolvimento de psicoses. A pesquisa, de acordo com matéria publicada no site oficial da revista *Veja*, contou com a participação de quase quatro mil adolescentes da área metropolitana de Montreal.

Tal experimento baseava-se em um questionário sigiloso, via internet, em que os participantes relatavam o uso ou não de cannabis e sintomas relacionados à psicose. Esse número representa quase oitenta por cento dos alunos da 7ª série que frequentavam escolas secundárias na região.

O desenvolvimento de psicoses, apontado pelo projeto, advindo do consumo de maconha por jovens é uma realidade da indústria canábica produzida pelo Capital, especialmente nos Estados onde a regulamentação era sobre a produção e distribuição somente, permitindo que laboratórios pudessem intensificar o valor de THC ou CBD da planta. Isso pode parecer irrelevante, no entanto, faz-se significativo, dado que, em um sistema de permissibilidade do consumo da maconha sem nenhum tipo de educação pregressa, ou incentivo a práticas farmacológicas devidas, levaram empresas a produzir toda sorte de produtos canábicos com altos teores de THC, desprovendo a planta geneticamente alterada de CBD, intensificando portanto seus fatores alucinógenos e, sob uso constante e intenso, obviamente e especialmente em cérebros em desenvolvimento, causam problemas neurológicos graves. Nada nisso, no entanto, justifica a valoração de uma pedagogia de medo acerca do canabismo, demonstrando claramente o posicionamento ideológico dos formuladores da agenda, pois, não se requer uma pedagogia de medo e sim uma pedagogia de instrução e desconstrução de preconceitos.

A pesquisa foi dividida em quatro períodos, com intervalos de doze meses. No primeiro, os participantes tinham média de idade de 12,8 anos. Como resultado,

em todos os períodos foram identificadas, em níveis estatísticos relevantes, associações positivas entre o uso de maconha e sintomas de psicose, relatados um ano após o consumo da droga. Além disso, 86,7% dos participantes tiveram, no mínimo, dois períodos com relatos de sintomas de psicose. Já 94,4% dos adolescentes também relataram ao menos dois períodos de uso de cannabis.

Tal situação demonstra-se preocupante no país, pois, segundo Conrod, pesquisas indicam que aproximadamente 30% dos estudantes mais velhos do ensino médio na província canadense de Ontário usam maconha. (Portal da Revista Veja, em 11/10/2018).

Os mesmos argumentos poderiam ser utilizados para justificar uma pedagogia amedrontadora acerca do tabaco ou do álcool e, no entanto, o projeto de lei frisa o consumo canábico como sendo algo prejudicial no contato de jovens e crianças com químicos utilizados pelas sociedades em que vivem. Este trabalho de pesquisa não está, de maneira alguma, incentivando o consumo de nenhuma droga sem prescrição ou aconselhamento médico ou terapêutico, no entanto, o gasto de tempo e espaço exclusivamente para a cultura canábica e canabismo nos parece uma impressionante “cacofonia de hipocrisias” já que o projeto posiciona a maconha como algo a ser destacado para além de outras substâncias muito mais presentes na vida dos jovens e que acarretam, potencialmente, muito mais problemas (FRANÇA, 2018).

A matéria afirma ainda que é durante a fase da adolescência que se iniciam tanto os surtos de psicose quanto experimentações de drogas ilícitas, como a cannabis. Mas as pesquisas realizadas até então não tinham conseguido fazer, com segurança, uma correlação entre esses dois fatores. Para superar tais desafios, os pesquisadores usaram uma técnica complexa chamada Random Intercept Cross-Lagged Panel Model (RI-CLPM), que promove a coleta, análise e cruzamento de dados em diversos níveis.

Assim, a técnica permitiu a análise individual das respostas dos participantes, de forma que pudesse ser realizada comparando-a com o grupo e também com perfis destacados dentre os adolescentes. Com o levantamento realizado, os cientistas puderam identificar - de forma segura e individual - se o aumento no consumo de cannabis precede o aumento dos sintomas de psicose, e vice-versa.

Foi possível, até mesmo, diferenciar causalidade direta e associações temporais entre a droga e a doença. Este estudo é hoje o teste mais rigoroso que se tem conhecimento sobre o assunto. A literatura médica mostra que pessoas propensas a problemas mentais geralmente são mais atraídas por entorpecentes, mas o levantamento mostra o caminho contrário – no caso da maconha, pessoas saudáveis que consomem a droga, mesmo sem histórico familiar de doença mental ou maior suscetibilidade aos efeitos da substância, têm um risco maior de desenvolvimento de psicose do que quem não é usuário. (Portal da Revista Veja, em 11/10/2018).

Em outro estudo recente também promovido por esse importante periódico da área de psiquiatria, analisaram-se 11 estudos internacionais publicados a partir da década de 1990, nos quais se comprovou que fumar maconha aumentou em 37% o risco de depressão na fase adulta para cerca de 23 mil jovens. De acordo com o relatório, publicado na JAMA Psychiatry, embora o hábito de fumar não estivesse

ligado à ansiedade, os adolescentes que usavam cannabis tinham probabilidade três vezes maior de tentar suicídio. "Nossas descobertas sobre depressão e tendências suicidas são muito relevantes para a prática clínica", afirmou Andrea Cipriani, psiquiatra da Universidade de Oxford, no Reino Unido.

"Embora os efeitos negativos da cannabis possam variar entre adolescentes, e não é possível prever o risco exato para cada um, o uso disseminado de cannabis pelos jovens faz com que seja um problema de saúde pública."

O uso disseminados de qualquer substancia pelos jovens pode acarretar um problema de saúde pública, no entanto, o projeto de lei faz afirmações ainda piores, levando uma associação ao suicídio como tendência por consumo elevado de maconha. Justificar o aumento no nível de suicídio por conta do aumento no consumo de canábis além de requerer das pesquisas apresentas plenas justificativas de correlação, ainda faltam com o mérito de se conferir ao consumo não a justifica pelo suicídio, mas um escapismo do suicídio. É preciso levar em consideração que, muitas pessoas procuram o uso de substancias químicas para fugir de sintomas depressivos que, estes sim, podem levar o indivíduo ao suicídio. Pesquisas utilizando o canabismo demonstram que, o consumo saudável, terapêutico da canábis pode auxiliar no combate a depressão e ao suicídio, o que contradiz o projeto de lei apresentado e eleva substancialmente a noção de que há uma luta ideológica pelos sentidos apresentados em cada parágrafo (Transform Drug Policy Foundation, 2009).

Como conclusão, os autores afirmam: "a alta prevalência de adolescentes consumindo cannabis gera um grande número de adultos jovens que podem desenvolver depressão e comportamento suicida atribuíveis à cannabis. Este é um importante problema de saúde pública, que deve ser adequadamente abordado pelas políticas de saúde pública".

Eles enfatizam que as políticas de prevenção devem "educar os adolescentes a desenvolver habilidades para resistirem à pressão do grupo para usarem drogas". Diante do risco a que estão expostos nossos adolescentes, não podemos fechar os olhos para esse problema.

É necessário implementar, urgentemente, formas de conscientização desses jovens sobre riscos a que estão expostos. Riscos estes que são suprimidos por lobbies políticos e financeiros, além de questões ideológicas que interferem diretamente na elaboração de políticas públicas eficazes, contrariando o que mostram as melhores evidências científicas.

Reparem que é, segundo o projeto de lei, importante "educar os adolescentes a desenvolver habilidades para resistirem à pressão do grupo para usarem drogas". Este approach é advindo da cultura da guerra as drogas que, já sabemos ter falhado mundo afora e, não prevê uma pedagogia de educação sobre os princípios ativos dos químicos ao nosso redor, nem de que, a dependência

química também advém de hábitos que produzem efeitos químicos mas que, normalmente não são considerados hábitos químicos ou até mesmo ilícitos. O consumo de alimentos, entretenimento, sexo, o consumo de produtos, fazer compras, entre outras infinitas formas de estimular o cérebro, podem produzir dependência química. Se busca uma pedagogia que amedronta e incentiva os jovens a fugir das próprias realidades ao seu redor. Instigar um jovem a se voltar contra seus pares ao invés de educa-lo acerca das ações e substâncias advindas de seu meio, que podem levar a dependência é um erro já batido pelos estudos acerca da guerra as drogas e, por condicionamento puramente ideológico, ainda se prostram como alternativas em nossos sistema legislativo no século XXI, em 2019 (PERRY, 2018; Transform Drug Policy Foundation, 2009).

Não estamos, com este Projeto de Lei, propondo simplesmente mais um debate ideológico. Queremos, sim, que a verdade seja dita à sociedade, em especial a nossos jovens.

Essa verdade não será dita por mim ou por qualquer outro cidadão com base em argumentos ideológicos. Mas, sim, por acadêmicos, que serão responsáveis por repassar aos alunos verdades descobertas por meio de pesquisas e estudos científicos sérios, como os aqui apontados.

O uso de drogas ilícitas é, sim, caso de saúde pública. E a maconha - por ter seu uso recreativo relevado pela sociedade, chegando-se ao cúmulo de ser tratada como algo benigno - deve ser levada a sério.

Diante de todo o exposto e com o intuito de levar conhecimento científico a nossos adolescentes, conclamo a todos os pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Para os leitores desta pesquisa já deve se fazer evidente que, este projeto em análise não acoberta nenhum aspecto significativo dos eixos de legalização ou descriminalização, pelo contrário, incentivam as velhas táticas da guerra as drogas, que já falharam miseravelmente por mais de 60 anos e, ainda se projetam em perspectivas de formulação de agenda de políticas públicas no Brasil. Interessante para nossos objetivos a força ideológica contida no último parágrafo que, utiliza-se do termo ideologia justamente para esconder as características de conflitos material e histórico presentes na cultura canábica e no canabismo, e ainda apontam que, aqueles que apresentarão essas informações aos estudantes devem fazê-lo pautados por “estudos científicos sérios, como os aqui apontados”, já correlacionando qualidade aos estudos apontados pelo projeto de lei, desconsiderando todos os outros infinitos estudos já em prática no mundo todo, em países desenvolvidos. Ideologicamente, ao produzirmos esta análise, camada por camada destes argumentos além de prejudiciais a causa da cultura canábica e do canabismo, ainda demonstram que, a incapacidade (proposital ou não) de se compreender aspectos para a formulação de uma agenda de políticas públicas canábicas auxilia, entre outras coisas, no poder do crime organizado,

na deseducação acerca do que realmente significa a dependência química, em todos os aspectos, e no atraso médico e econômico acerca do canabismo no Brasil (BAKHTIN, 2006).

O último Projeto, de n. 7270/2014 que analisamos é de autoria de então Deputado Sr. Jean Wyllys. Iniciamos análise com a justificava expressa no texto:

O presente Projeto de Lei foi elaborado com a participação e colaboração de diferentes entidades, coletivos e pessoas, cujas contribuições foram muito importantes e devem ser reconhecidas. Diferentes especialistas na matéria e militantes dos movimentos sociais que lutam por mudanças nas políticas de drogas propuseram diversas alterações e adendos ao projeto original elaborado por este mandato e contribuíram na construção da proposta que hoje colocamos à disposição do Congresso, esperando que seja o pontapé inicial de um amplo debate social sobre a necessidade de produzir essas mudanças. Em especial, agradecemos a colaboração do vereador Renato Cinco (PSOL-RJ) e seu assessor Antonio Henrique Campello; do pesquisador André Kiepper, da Fundação Oswaldo Cruz; da rede Pense Livre, através de Alessandra Oberling, Daniel Nicory, Maurício Fiore e Julia Zylbersztajn; do setorial de políticas de drogas do PSOL; do Movimento pela Legalização da Maconha, através de Kathleen Feitosa; do Coletivo Cultura Verde, através de Rodrigo Mattei e Juliana Costa; do Growroom, através de William Lantelme Filho e Emílio Figueiredo, e do movimento Juntos pela Legalização. Dentre as fontes estudadas para a elaboração do projeto, merecem destaque a lei de legalização e regulamentação da Cannabis recentemente aprovada na República Oriental do Uruguai, a emenda constitucional 64 do estado de Colorado (EUA), os projetos de lei de regulamentação da Cannabis elaborados por Growroom e pelo pesquisador André Kiepper, e o Projeto de Lei de legalização da Cannabis na Argentina, elaborado pela deputada estadual Maria Rachid, da cidade de Buenos Aires, e os documentos da Rede Pense Livre. O texto final do presente projeto é de inteira responsabilidade deste mandato, mas ele não poderia ter sido elaborado sem a colaboração e participação de todas as pessoas e entidades acima citadas.

Para melhor compreender os processos de formulação de agenda de políticas públicas este primeiro parágrafo faz-se excelente pois, demonstra a dificuldade, importância, e organização necessários para se pensar num problema público. Sem a devida dimensão do problema e de quem deve estipular os parâmetros, a formulação já vai caracterizar-se mais ideológica do que necessariamente objetiva e societal (BAKHTIN, 2006; CAPELLA, 2018).

Este Projeto de Lei regula a produção, a industrialização e a comercialização de Cannabis, derivados e produtos de Cannabis, dispõe sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, cria o Conselho Nacional de Assessoria, Pesquisa e Avaliação para as Políticas sobre Drogas, altera as leis 11.343, de 23 de agosto de 2006, 8.072, de 25 de julho de 1990, e 9.294, de 15 de julho de 1999 e dá outras providências. Passamos, então, ao detalhamento do projeto:

1. Na parte I, o projeto autoriza, nas condições por ele estabelecidas, a produção e comércio de Cannabis, derivados e produtos de Cannabis, em todo o território

nacional, e estabelece a obrigatoriedade do registro, da padronização, da classificação, da inspeção e da fiscalização de tais atividades. Sobre esse ponto, é necessário esclarecer uma questão “semântica” que tem consequências importantes na compreensão da mudança de paradigma que estamos propondo. O presente projeto não pretende “liberar” o comércio da maconha, mas regulá-lo. Aliás, ele está, hoje, na prática, “liberado”, assim como o comércio de todas as outras drogas atualmente proibidas. Existe, por um lado, uma legislação que o proíbe e o criminaliza, cuja ineficácia prática é incontestável, e por outro lado, todo um sistema de produção e comercialização da maconha que funciona, sem qualquer impedimento, no mundo real. Isso é fato. Com independência da ação punitiva do Estado, esse sistema continua funcionando e cada pessoa que é presa ou executada sem direito de defesa pela polícia ou por uma facção rival — quase sempre pobres, favelados e na maioria dos casos jovens e negros; quase sempre aqueles que têm a menor responsabilidade e os menores lucros, na ponta — é substituída por outra sem atrapalhar ou impedir a continuidade do circuito. Milhares de pessoas morrem por causa disso, milhares vivem armadas, clandestinas, exercendo a violência, muitas são presas e, na cadeia, submetidas a condições desumanas e a situações de violência idênticas ou piores às que sofriam em “liberdade”, mas o sistema continua funcionando. O Estado “regula” esse sistema de maneira informal e clandestina, através de uma rede de cumplicidades que envolvem as forças de segurança e os poderes públicos. E a maconha (como as outras drogas atualmente ilícitas) é importada, plantada, produzida, industrializada, vendida e comprada de forma ilegal sem que o Estado consiga, em momento algum, que isso deixe de acontecer, como não conseguiram as legislações contra o álcool, nos EUA, que o uísque deixasse de ser produzido e vendido, mas, ao colocá-lo na ilegalidade, fomentaram a criação de um circuito de violência (e a falta de controle de qualidade do produto, com graves consequências para a saúde pública) que só foi superado com a legalização, admitido o fracasso absoluto da mesma política que depois foi ressuscitada para seu uso com outras drogas semelhantes ao álcool, que foram convenientemente cercadas de pânico moral e estigmatização, em muitos casos por motivos raciais ou políticos. Por que dizemos, então, que o comércio da maconha está, na atualidade, “liberado”? Porque ele funciona, na prática, sem controle. Ninguém sabe a composição dos produtos que são vendidos, sua qualidade não passa por qualquer tipo de fiscalização nem precisa se adequar a nenhuma norma, o consumidor não recebe qualquer tipo de informação relevante para a sua saúde e segurança, diversos processos de industrialização (como o prensado de maconha para fumo com amônia, altamente tóxica) são realizados sem qualquer fiscalização. Não há restrições à venda que impeçam o acesso dos menores de idade a esse comércio ilegal — seja como compradores, seja como vendedores ou “soldados” do tráfico — e tudo isso funciona sob o império da violência, das guerras de facções, da corrupção e brutalidade policial e do descaso e/ou da impotência do poder público. A proibição não acabou e nem acabará com o comércio ilegal de drogas, mas produz outros efeitos, infinitamente piores do que aqueles que diz combater ou prevenir. A regulação que este Projeto de Lei propõe, portanto, não “libera a maconha”, que já é livre, mas estabelece regras para sua produção e comercialização baseadas em critérios técnicos e científicos, bem como nas experiências de políticas públicas que foram bem sucedidas em outros países. E seu efeito não será o aumento ou a redução da quantidade de usuários ou de comerciantes, nem do volume da maconha comercializada, mas incidirá, sim, e positivamente, na sua qualidade, porque a Cannabis, derivados e produtos

de Cannabis deverão ser elaborados de acordo com determinadas normas e serão fiscalizados; haverá condições e restrições para sua produção e comercialização, se estabelecerão regras semelhantes às que regulam o comércio legal de álcool e tabaco; se cuidará da segurança pública, facilitando a redução da violência e da criminalidade e se protegerá a saúde dos usuários, dando a eles a informação sobre aquilo que estão consumindo; além de trazer outros benefícios, como o recolhimento de tributos pelas atividades que o Projeto de Lei relaciona. A receita decorrente desse recolhimento será revertida em fundos de pesquisa sobre política de drogas e em políticas de atendimento e tratamento para dependentes químicos ou abusadores da droga — que não são todos os usuários, mas uma parcela minoritária deles, como acontece com o álcool. Com relação ao artigo 243 da Constituição Federal, que estabelece que “as glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei”, faz-se necessário ressaltar que o mesmo não se aplica em nenhum dos casos previstos pelo presente Projeto de Lei, já que ele estabelece claramente os pressupostos que definem quais as culturas de plantas psicotrópicas não são consideradas “ilegais”. Para os casos em que o sejam, ou seja, para aqueles que não se adequem aos pressupostos deste Projeto de Lei, permanecem em vigor as disposições do artigo 32 da lei 11.343, de 23 de agosto de 2006, com a redação aqui proposta.

Aqui podemos identificar as condições bem mais abertas para a análise dos eixos da legalização e descriminalização, pois apontam os problemas na hora de se definir a regulação da produção, distribuição e consumo da canábica, através de métodos que levem em consideração fatores como ponderação da saúde pública em detrimento da segurança pública, especificamente quando falamos da questão canábica. Em outras palavras, procura-se remover as ‘manchas’ ideológicas existentes na perspectiva popular acerca do canabismo, mantendo ainda a sobriedade de se considerar as limitações comerciais naturais advindas de qualquer produto, especialmente um fármaco.

2. Ao longo da parte I, o projeto estabelece diferentes regulações e normas para a produção e comercialização de Cannabis, derivados e produtos de Cannabis, muitos deles baseados nas regulações atualmente em vigor para o álcool e o tabaco. Entre outros pontos importantes, essa parte do projeto estabelece normas para a inspeção e fiscalização; inclui definições de “Cannabis”, “cânhamo industrial”, “derivados de Cannabis” e “produtos de Cannabis” e autoriza diversas maneiras de produção e comercialização destes. Em primeiro lugar, habilita o cultivo doméstico de Cannabis para consumo pessoal ou compartilhado em domicílio, com um limite de até 6 (seis) plantas maduras e 6 (seis) imaturas e até um máximo de 480 (quatrocentos e oitenta) gramas, que ficarão isentos de registro, inspeção e fiscalização. O cultivo doméstico, atualmente proibido, é a maneira mais segura, prática e simples de acesso à maconha por parte dos consumidores, e sua criminalização constitui uma violação do direito à liberdade

e à autonomia privada. No mesmo sentido, o projeto habilita a criação de clubes de autocultivadores, com limite de número de cultivadores e quantidade de plantas, uma experiência bem sucedida em outros países, que elimina a intermediação do mercado, legal ou ilegal, e coloca a produção para consumo em grupos de afinidade nas mãos dos próprios usuários, permitindo a eles cuidar da qualidade e características do produto. Por último, o projeto regula a industrialização e comercialização de Cannabis, derivados e produtos de Cannabis no mercado, estabelecendo regras para essas atividades, com condições semelhantes àquelas que a legislação atual estabelece para o álcool e o tabaco. Essa similaridade se repetirá ao longo do projeto e é um dos aspectos centrais da mudança de paradigma que ele propõe. Na regulamentação do comércio de Cannabis, derivados e produtos de Cannabis, o Poder Executivo deverá levar em consideração critérios de preservação ambiental e limites máximos para a extensão de terras destinadas ao plantio, assim como limites máximos de fabricação, a fim de evitar a concentração do mercado e a formação de oligopólios e/ou o estabelecimento de preços abusivos que possam incentivar a manutenção do comércio ilegal. No caso da produção industrial e sua comercialização, todos os derivados e produtos de Cannabis deverão ser elaborados e fiscalizados por profissionais habilitados, não poderão sofrer processos de manipulação (como o prensado, atualmente comum no comércio ilegal e altamente nocivo para a saúde dos usuários), deverão ser transportados de acordo com as normas sanitárias e de segurança estabelecidas pela regulamentação, e sua comercialização no varejo deverá ser realizada por comerciantes habilitados e cadastrados, de acordo com uma série de requisitos e procedimentos, oferecendo ao consumidor todas as informações necessárias na rotulagem, exibindo os produtos para a venda com uma série de cuidados, restrições e advertências e pagando impostos por essa atividade.

O eixo legalizatório, derivado desse projeto de lei por um ângulo regulatório, define a quantidade que um indivíduo pode plantar, produzir e ter para consumo próprio. Estas condições, estritamente reservadas pelo Estado nos outros projetos, auxiliam na luta pela remoção do estigma criminal do canabismo, transpondo condições antes de segurança pública como questões de saúde pública, preservando liberdade individual e limites civilizatórios, dentro de perspectivas sadias e sóbrias acerca da cultura canábica e canabismo. A licitude da droga remove barreiras materiais e históricas que, imputadas sobre o canabismo como um todo, impedem um processo evolutivo sadio e sóbrio das pesquisas, colocando o Brasil para trás em desenvolvimento científico, social e cultural (Transform Drug Policy Foundation, 2009).

3. O projeto estabelece restrições, proibições e sanções para as infrações à lei, semelhantes àquelas que existem na legislação atual para o comércio de álcool e tabaco. Se a Cannabis passar a ser uma droga lícita, ela deverá ser comercializada com restrições semelhantes àquelas que existem para outras drogas lícitas. Por exemplo, proíbe-se o uso de fumígenos de Cannabis em recinto coletivo fechado, privado ou público; proíbe-se a venda a menores de 18 (dezoito) anos e a venda e uso nas proximidades das escolas durante o horário escolar, ou em

estabelecimentos educacionais e sanitários, entre outros; proíbe-se qualquer tipo de publicidade da Cannabis, derivados e produtos de Cannabis (como já é proibido no caso do tabaco) e se estabelecem regras e restrições para sua exposição nos locais de venda, além da obrigação de que os produtos contenham advertências referentes aos danos que podem ocasionar à saúde dos usuários, como é feito atualmente com os cigarros. Também se estabelece um limite razoável à quantidade de Cannabis que pode ser vendida por indivíduo, por mês. Sobre este último ponto, porém, não seguimos o caminho adotado pela lei uruguaia, que inclui a criação de um registro de usuários, já que consideramos que o mesmo violaria a privacidade das pessoas. Quem infringir as regras estará sujeito a sanções semelhantes àquelas que existem na regulação do comércio do álcool e o tabaco. O Projeto de Lei ainda prevê a proibição de dirigir sob a influência de Cannabis, como já é proibido, na atualidade, fazê-lo sob a influência do álcool.

As condições de produção, consumo e distribuição canábicas fazem-se em caráter de normalização com as condições de outras substâncias já regulamentadas, trazendo, coerentemente com as pesquisas e informações até então auferidas, a maconha de volta para um patamar de igualdade com substâncias de potencial danoso semelhante ou até superior, mas que, retoma a análise do canabismo a uma normalidade esperada por pesquisadores e consumidores tradicionais e medicinais. Esta naturalidade possui força para remover barreiras ideológicas já apresentadas nesta pesquisa e que, além de atrasar potenciais para o país, ainda comprometem a estrutura social em seus fundamentos mais básicos. Em outras palavras, é paradoxal tratar ‘melhor’ um dependente químico de álcool do que um dependente químico canábico.

4. Na parte II, o projeto propõe uma série de políticas destinadas a reduzir a violência e a criminalidade relacionadas ao tráfico de drogas ilícitas e a facilitar a reinserção social das pessoas envolvidas nessa atividade. Um dos principais motivos pelos quais não optamos pelo modelo uruguaio de legalização da Cannabis, que estabelece o monopólio estatal para sua produção e comercialização, é que esse modelo serviria para solucionar o problema relativo às liberdades individuais, mas não seria eficaz para reduzir a violência e a criminalidade decorrente do fracasso da política de guerra às drogas, já que não ofereceria àqueles que na atualidade se dedicam ao comércio ilegal de drogas qualquer possibilidade de reinserção na legalidade. Por isso, na parte II, o projeto propõe uma série de medidas importantes, que sabemos que serão polêmicas, mas que consideramos imprescindíveis para que a mudança de paradigma que estamos propondo seja eficaz na mais importante das suas finalidades: acabar com uma política que só tem produzido morte, violência e criminalização da pobreza. Entendemos que o projeto é ainda limitado nesse sentido, já que a solução definitiva dessa problemática requereria a legalização de todas as drogas atualmente ilícitas, mas somos conscientes de que o debate social necessário para uma medida tão radical ainda não foi vencido, e consideramos que a regulação da produção e comercialização da Cannabis, junto a outras importantes alterações que este projeto propõe para mudar a atual política de drogas, será o pontapé inicial de um debate que não finaliza com esta lei, mas apenas começa com ela.

Nesse sentido, concretamente, estamos propondo uma anistia geral para “todos que, antes da sanção da presente lei, cometeram crimes análogos aos previstos na nova redação estabelecida para o artigo 33 da lei 11.343, de 23 de agosto de 2006, sempre que a droga que tiver sido objeto da conduta anteriormente ilícita por elas praticada tenha sido a Cannabis, derivados e produtos de Cannabis”. Sobre esse ponto, é importante ressaltar: (1) A anistia que propomos seria a consequência jurídica lógica da descriminalização da produção e comercialização da maconha, já que quando um crime é abolido, todos aqueles que tiverem sido indiciados, processados ou condenados por ele devem ser beneficiados pelos efeitos retroativos dessa descriminalização, por aplicação do princípio da lei penal mais benéfica. Contudo, por razões de técnica legislativa, como os tipos penais envolvidos não estão sendo abolidos, mas o que muda, com o presente projeto, é a classificação da Cannabis como droga não mais ilícita, entendemos que a concessão da anistia deve ser expressa e alterada a legislação que a proíbe, inspirada num paradigma punitivo demagógico e irracional. No caso dos crimes previstos pelo artigo 28 da lei 11.343/2006, com sua redação atual, e das medidas contempladas no artigo 29, não é necessária a anistia, já que esses artigos são revogados e, nesses casos, aplica-se sem qualquer impedimento o princípio legal acima citado, extinguindo-se as penas, processos e medidas em andamento; (2) A anistia que propomos se refere apenas aos crimes derivados da produção e do comércio ilegal de drogas, mas não inclui qualquer crime violento, o que é explicitado no texto do projeto. Esclarecemos isso na justificativa porque, apesar de ser explícito e claro na letra do projeto, queremos prevenir o tipo de ataque demagógico e falaz que muitas vezes é feito pelos fundamentalistas e reacionários de plantão contra este tipo de projetos: nenhum assassino será liberado, nenhum autor de crime violento se beneficiará com a anistia. Pelo contrário: libertando aqueles que foram condenados apenas pelo comércio de substâncias ilícitas e oferecendo a eles a possibilidade de reinserção na legalidade, como o parágrafo seguinte explica, estaremos contribuindo para a redução da violência e para evitar que essas pessoas, condenadas pelo efeito de uma política perversa e ineficaz, acabem se envolvendo, nesse eficaz sistema de pósgraduação em violência e criminalidade que são nossos presídios, em futuras vítimas ou alvos de atos de maior gravidade. Para isso, propomos ampliar essa anistia, como parte de uma política “de transição” entre o velho e o novo regime, para que aqueles que atualmente se dedicam ao comércio de drogas ilícitas — que, na maioria dos casos, inclui outras drogas além da maconha — mas ainda não foram acusados, indiciados, processados ou condenados por esses crimes, ou seja, ainda estão fora do alcance do sistema penal, tenham a possibilidade de sair da “clandestinidade” e se inserir no mercado legal da Cannabis, abandonando a comercialização de outras substâncias ainda ilícitas, adequando-se em tudo à lei e às regulamentações que forem ditadas pelo Executivo e transformando-se em empreendedores de uma atividade legal. Dessa forma, fomentamos e facilitamos o abandono da criminalidade e visamos, assim, contribuir para a redução da violência que vitimiza principalmente os mais pobres.

O parágrafo acima, apresentado no projeto de lei, explicita de maneira muito precisa as orientações do eixo da descriminalização e, correlativamente, aos outros dois também. As especificações com relação às perspectivas criminais serve a dois propósitos que, acreditamos ser nevrálgicos na formulação de uma agenda de política pública canábica, que são: o enfraquecimento

do potencial econômico do crime organizado, resultado da expansiva liberdade concedida a cada cidadão, a indústrias e organizações e ao próprio Estado, de cultivo, produção e consumo e comercialização canábica, o que, aos poucos, e progressivamente, enfraquece o potencial da compra ilícita do produto, e as grandes organizações criminosas do país, que são vinculadas ao narcotráfico, perdem significativo poder e potencial econômico, potencial este que financia armamento ilegal e outros tipos de crimes, envolvendo corrupção política e lavagem de dinheiro (BONE et al., 2018; Transform Drug Policy Foundation, 2009).

5. Na parte III, o projeto faz diversas alterações à lei 11.343/2006, mudando o paradigma da atual classificação arbitrária de drogas lícitas e ilícitas. Este projeto avança na regulação da produção e comercialização da maconha, mas não legaliza as demais drogas atualmente ilícitas. Como já dissemos, consideramos este projeto um primeiro passo de uma mudança mais profunda que deve continuar, já que somos favoráveis à regulação de todas as drogas, o que deverá chegar após um amplo processo de debate, conscientização e construção de um modelo alternativo ao atual, evidentemente fracassado. No início desse ano, veio à tona uma sentença do juiz Frederico Ernesto Cardoso Maciel, do Distrito Federal, que absolveu um homem que tinha sido detido pela polícia com 52 trouxas de maconha. Para o juiz, a proibição dessa droga é inconstitucional, já que a portaria do Ministério da Saúde que incluiu os princípios ativos da maconha na lista de entorpecentes ilícitos, deixando fora outras substâncias que também têm efeitos entorpecentes, carece de fundamentação técnica e científica — o que é verdade. O Ministério Público apelou e o caso será resolvido agora pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal em novo julgamento. "Soa incoerente o fato de outras substâncias entorpecentes, como o álcool e o tabaco, serem não só permitidas e vendidas, gerando milhões de lucro para os empresários dos ramos, mas consumidas e adoradas pela população. Isso demonstra que a proibição de outras substâncias entorpecentes recreativas, como o THC, é fruto de uma cultura atrasada e de uma política equivocada, e viola o princípio da igualdade, restringindo o direito de uma grande parte da população de utilizar outras substâncias", escreveu o juiz. A atual redação da lei 11.343/2006 outorga um poder discricionário e absolutamente arbitrário ao Poder Executivo da União para determinar o que é e o que não é considerado "droga", misturando perigosamente conceitos técnicos com conceitos jurídicos, já que é claro que o álcool, o tabaco e até o açúcar são, tecnicamente, drogas, mas elas não são assim consideradas no que diz respeito à definição legal, que tem diversas consequências. A maconha e a cocaína, por exemplo, são "drogas", o álcool não é — mesmo que seja! — só porque o Executivo assim o determinou, sem qualquer fundamento técnico-científico. No presente projeto, propomos diferenciar os conceitos de "droga" e seus subtipos, "droga lícita" e "droga ilícita", e estabelecer um mecanismo de atualização anual das listas — que hoje são atualizadas com uma indefinida "periodicidade" —, "de conformidade com as disposições legais em vigor e tecnicamente fundamentadas em critérios científicos atualizados". Retomaremos essa questão na justificativa do último capítulo do projeto, mas desde já adiantamos que o objetivo da mudança proposta é que as políticas de drogas estejam, no futuro, baseadas em conhecimentos científicos, pesquisas de campo,

dados estatísticos, análise de resultados e critérios de política pública racional e tecnicamente justificados, e não mais em discursos demagógicos, preconceitos, noções abstratas de periculosidade, punitivismos ineficazes e pânico moral.

Sob os aspectos jurídicos, este parágrafo se apresenta favorável a se compreender uma condição intrínseca aos eixos da legalização e descriminalização que, quase sempre, desconsideram da formulação do problema, o que, em situação material e histórica, contradiz as perspectivas apresentadas pelo modelo de (KINGDON, 2014) porque o modelo, por se apresentar como algo funcionalista e positivista, coloca as condições de formulação do problema em ‘caixas’, e a materialidade do problema se concentra intensivamente nas ideologias dos formuladores e, portanto, se o formulador intenta ver com pouco escopo de visibilidade o problema, o pensará de forma ofuscada e não condizente com a materialidade histórica do problema, não compreenderá o problema como um todo.

É o que acontece, como já pode ser percebido a este ponto da pesquisa, em toda formulação de projeto de lei, este sendo o único a quem esta regra não se aplica, porque considera o parecer reparatório que se faz OBRIGATÓRIO em uma formulação de agenda de política pública canábica no Brasil, porque, em nossa história, apesar de sabermos que foram os portugueses que trouxeram a canábis para o país (FRANÇA, 2018; ROBINSON, 1999), vários líderes, membros da elite, barões e coronéis, intelectuais das épocas, difundiram uma condição ideológica eugenista acerca da maconha, atribuindo a planta uma característica de droga maléfica e de propriedade dos negros. Além disso, a guerra as drogas, que hoje sabemos ter sido plano dos Estados Unidos já na administração Nixon nos anos 60, mas fortemente impulsionada novamente nos 80 pela Administração Reagan e, forçada em todas as democracias ‘sob controle’ dos Estados Unidos (FRANÇA, 2018; PERRY, 2018), e isso intensificou a busca e apreensão de usuários na forma de traficantes, se fossem das periferias ou minorias étnicas, e, no caso do Brasil, afetou fortemente os indígenas e os negros (FRANÇA, 2018).

6. Ainda na parte III, é regulado o porte de drogas ilícitas (qualquer uma delas) para consumo pessoal, assim como o autocultivo, atendendo aos princípios de liberdade individual e autodeterminação dos planos de vida de cada cidadão ou cidadã. Acreditamos que a criminalização do porte para consumo pessoal viole o princípio de reserva das ações privadas, ou seja, trata-se de uma invasão do Estado na esfera íntima do indivíduo, constitucionalmente protegida. A Constituição Federal de 1988 garante, no artigo 5º, a inviolabilidade da intimidade e da vida privada e essa esfera de proteção é um princípio universal dos direitos humanos, incluído em diversos tratados e convenções internacionais e adotado nas constituições de todos os países democráticos. Em seu artigo “É o porte de drogas

para fins de uso pessoal uma das ‘ações privadas dos homens’?”, o saudoso jurista e filósofo argentino Carlos Nino analisa três tipos de argumentos que têm sido usados ao longo dos tempos para justificar a criminalização: (1) O argumento “perfeccionista” parte do pressuposto de que existe uma moral universalmente válida, que deve ser preservada e protegida pelo Estado. Qualquer tipo de conduta contrária a essa moral ou que, segundo ela, seja degradante da pessoa, degrada por extensão a “moral coletiva” e atenta, por isso, contra o conjunto da sociedade. Se adotarmos essa concepção, não se mostra possível estabelecer que exista realmente uma esfera das “ações privadas” que possa ser alheia à “moral pública”. Trata-se de uma concepção profundamente dogmática que tem servido, ao longo da história da humanidade, para justificar a intromissão do Estado na esfera das ações privadas das pessoas, sob o pretexto de preservar os “valores” da sociedade. O Estado, na concepção perfeccionista, tem como uma de suas metas a de procurar uma moral “correta” e, como consequência, deve reprimir as ações contrárias a ela, buscando assim a imposição coercitiva de modelos morais “virtuosos”, como se existissem critérios objetivos para determiná-los. A criminalização do consumo de drogas é muitas vezes justificada com argumentos que derivam dessa concepção moralista e autoritária da organização social; (2) O “argumento paternalista” sustenta que o Estado pode invadir a esfera das ações privadas das pessoas, não para impor um modelo de conduta por razões morais, mas para proteger o indivíduo de suas próprias ações, quando elas possam colocar em perigo sua saúde física ou psíquica ou sua segurança. A criminalização do consumo de drogas, sob essa perspectiva, se justificaria como meio para proteger o “viciado” e/ou o usuário frequente ou ocasional dos danos que as drogas podem lhe ocasionar, impedindo assim uma forma de “autolesão”. Contudo, como bem explica Nino, mesmo a “autolesão” é uma ação privada e, como tal, deve ser protegida. No caso Bazterrica, a Corte Suprema de Justiça da Argentina disse, contestando o argumento paternalista, que “as condutas do homem que se dirijam apenas contra si mesmo ficam fora do âmbito das proibições”; (3) O argumento da “defesa social” propõe proteger não o indivíduo, mas a sociedade, considerada como uma entidade superior que contém e está por cima dos interesses individuais dos seus integrantes. O homem, por sua própria natureza, vive em sociedade, e suas ações, de uma ou outra maneira, afetam em maior ou menor medida aqueles que o rodeiam. Desse ponto de vista, o que a criminalização do consumo de drogas buscaria é proteger a sociedade da ação individual daqueles que consomem drogas. Afirma-se, para isso, que quem consome pode incitar outros a fazê-lo, pode cometer crimes para obter a droga ou, de modo geral, é considerado “perigoso” pelo fato de ser usuário de drogas. Trata-se, em definitiva, de uma derivação do conceito de “periculosidade do autor”, uma concepção preconceituosa, discriminatória e autoritária que teve seu apogeu nas bizarras ideias de Césare Lombroso. Consideramos que não existe qualquer justificativa constitucionalmente aceitável para criminalizar o uso pessoal de drogas, sejam quais forem e, por isso, o projeto dispõe, nesse caso, sobre todas elas, e não apenas sobre a maconha. Porém, não basta descriminalizar. A experiência de outros países mostra que, mesmo quando a lei é alterada, ou quando por decisões dos tribunais superiores é declarada inconstitucional a criminalização do uso pessoal, o que acontece na rua é que as polícias prendem as pessoas, mesmo com quantidades mínimas, obviamente destinadas ao consumo pessoal, sob a suspeita de serem traficantes. No final do processo, essas pessoas são, na imensa maioria dos casos, absolvidas e libertadas pelo Judiciário, mas até isso acontecer, podem passar certa “temporada” nos presídios ou detidos em delegacias, por um prazo

que dependerá do seu nível socioeconômico e da possibilidade de contar com uma boa defesa legal. Isso é absolutamente inútil do ponto de vista da segurança pública, consome absurdamente recursos do sistema de justiça sem qualquer finalidade e lesiona os direitos individuais das vítimas dessa forma de arbitrariedade policial. É por isso que o projeto estabelece regras para que o Ministério da Saúde, baseado em critérios técnico-científicos, determine as quantidades de cada droga que serão consideradas para consumo privado, salvo prova em contrário de que o agente se dedica à mercancia, e proíbe que as forças de segurança privem da liberdade 50 qualquer pessoa apenas pela posse de drogas, desde que a quantidade não ultrapasse os limites estabelecidos e não exista prova concreta de envolvimento com o comércio de drogas ilícitas.

Outro ponto sensível a formulação de agenda de política pública canábica no Brasil é a condição da legalidade da planta como um agente ‘desencarcerador’, pois, o simples ato da Anvisa remover de sua lista de substâncias perigosas e proibidas, pode remover do erário e, mais importante ainda, tentar devolver a dignidade e liberdade, de quem foi encarcerado por crime canábico, podendo buscar liberdade imediata, sob julgo da lei, e, buscar reparação, que deve também ser pensada no processo de formulação de agenda, daí a aprender com os erros de países de forte viés de mercado capitalista que, permitiram a formação de monopólios canábicos assim como uma ‘*big tobacco*’ dos 60 (KILMER & MACCOUN, 2017; World Health Organization, 2016), e pensar em uma indústria canábica nacional preocupada com os aspectos reparatórios e, que assista primeiramente aqueles afetados pelas mazelas da guerra as drogas, proibição e opressão por parte do Estado, impedindo o avanço de um mercado capitalista predatório em nosso país.

7. Outra alteração importante à lei 11.343/2006 que é proposta na parte III do projeto diz respeito ao paradigma adotado para as ações de prevenção, educação, tratamento de dependentes e outras ações que, na atualidade, são encaradas sob uma ótica que responde aos argumentos perfeccionista, paternalista e/ou de defesa social, tal como são descritos por Nino no artigo acima citado, e que na nova visão que estamos propondo devem ser encaradas sob a ótica dos direitos humanos, da autonomia, da liberdade e do cuidado responsável da saúde, vista de modo integral. A nova redação que se dá ao artigo 3 da lei 11.343/2006 antecipa o novo paradigma que se propõe, que se refletirá em todas as outras alterações que o projeto busca fazer na legislação em vigor sobre políticas de drogas: o SISNAD terá “a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com: I - a prevenção do uso problemático, as políticas de redução de danos, a atenção e a reinserção social de pessoas que fazem uso problemático de drogas; II - a repressão do tráfico de drogas ilícitas”. Não se fala mais de “tráfico ilícito de drogas”, mas de “tráfico de drogas ilícitas”, de acordo com a redefinição conceitual que já explicamos. O usuário de drogas não é mais tratado de forma preconceituosa como um infrator ou como alguém que precisa ser “reinserido” na sociedade, já que se estabelece a necessária distinção entre uso, uso problemático e dependência química, sendo o primeiro caso um direito individual, o segundo uma situação específica que requer atenção e ajuda porque ocasiona problemas

concretos na vida cotidiana da pessoa e é ela mesma que solicita ajuda, e o terceiro uma questão de saúde que requer tratamento, que não poderá ser compulsório a não ser que esteja em risco a vida da pessoa. Ou seja, o que faz parte da esfera das ações privadas ali permanece, sem qualquer intromissão do Estado; o que é um problema é tratado (e prevenido) como tal, sem apelações ao pânico moral, e o que diz respeito à saúde é encarado pelo sistema de saúde, da mesma forma que qualquer outro problema de saúde, respeitando os direitos do paciente e sua autodeterminação. Com base nesses critérios, são reorientadas as ações de prevenção, são reformuladas algumas políticas de atenção para situações de uso problemático e de tratamento de dependentes químicos, é abolida a internação compulsória, é garantido o caráter científico e laico de todas essas políticas, assim como os direitos fundamentais dos usuários de drogas, inclusive daqueles que fazem uso problemático e dos dependentes químicos, são promovidas diferentes ações educativas e de divulgação de conhecimentos científicos atualizados sobre uso de drogas e são incorporadas diferentes medidas de redução de danos. É muito importante destacar esse ponto. A “redução de danos” é um critério de política pública usado em diferentes países do mundo, com resultados muito positivos. Urge, pois, incorporá-lo às políticas de saúde do Brasil. Em tal sentido, o projeto promove a implementação das seguintes ações: “I – difusão de informação clara, completa, cientificamente fundamentada e atualizada sobre os efeitos físicos e psíquicos, primários e secundários, de curto, médio e longo prazo, riscos, contraindicações, interações e formas de administração recomendada de substâncias psicoativas lícitas ou ilícitas. A informação deve ser adequada ao grupo objeto da campanha e deve apresentar alternativas que reduzam os riscos e danos decorrentes dos efeitos das substâncias, seus aditivos e agregados usuais, e sua forma de administração, apelando à conscientização e ao consumo responsável; II - distribuição de seringas e/ou outros insumos e produtos para redução do dano à saúde das pessoas que fazem uso problemático de drogas; III - criação de locais públicos de consumo assistido, permitido, e supervisionado por equipe médica de saúde; IV - acolhimento do dependente e disponibilização de tratamento sanitário voluntário; V - implementação de programas de substituição de drogas de uso problemático por outras substâncias de efeito psicoativo, definidas pelo regulamento, autorizando-se, quando for o caso, prescrição médica de drogas a dependentes; VII - programas de reinserção social e de melhoria da qualidade de vida das pessoas que fazem uso problemático de drogas; VIII - atividades permanentes que busquem prevenir infecções e doenças por situações de risco provocadas pelo uso problemático de drogas; XIX – distribuição de produtos projetados para a dosificação de substâncias psicoativas lícitas ou ilícitas, acompanhados de material informativo; XX – garantia de acesso gratuito das pessoas que fazem uso problemático de drogas, através dos serviços de saúde pública, a medições de substâncias psicoativas no sangue; XXI – acesso ou distribuição de dispositivos de controle de pureza e detecção da presença de aditivos perigosos em substâncias psicoativas lícitas ou ilícitas”.

Questões de análise interpretativa dos termos, o que intentamos com as condições da análise do discurso de (BAKHTIN, 2006), se fazem presentes no parágrafo acima quando se discutem condições acerca de ‘dosagem’ e, como as perspectivas de licitude e ilicitude podem, de maneira específica, resolverem problemas que atrapalham substancialmente nosso desenvolvimento

científico e tecnológico acerca da pesquisa canábica, nos atrasa para a inserção em um mercado bilionário que é o da cadeia produtiva do cânhamo e da canábis, já apresentada nesta pesquisa, além de serem ponto de interpretação já utilizado nas ações policiais do passado para diferenciar usuário e traficante, mas, de acordo com uma análise materialista e histórica do problema canábico no Brasil, sabemos que os ricos continuavam a utilizar não só a maconha, mas como várias outras drogas impunemente, enquanto a polícia era instruída a buscar, nas periferias, o povo trabalhador e, especialmente, as minorias étnicas, em nosso caso, prioritariamente os negros (FRANÇA, 2018; ROBINSON, 1999; World Health Organization, 2016).

8. O projeto faz diversas alterações nos tipos penais previstos pela lei 11.343/2006: Além da descriminalização do uso pessoal de drogas e do autocultivo de plantas destinadas à preparação de drogas, o projeto faz outras alterações nos tipos penais previstos pela lei 11.343/2006. Por meio de técnica legislativa, os tipos penais são simplificados e as penas ajustadas, visando uma maior proporcionalidade das mesmas em relação à afetação de bens jurídicos, o que também se obtém pela aplicação de agravantes e atenuantes, e alguns tipos penais são revogados, por serem considerados, agora, desnecessários. Em qualquer caso, estabelece-se a finalidade de lucro como condição necessária para a configuração dos tipos penais incluídos no artigo 33 da lei 11.343/2006, com sua nova redação. O Projeto de Lei prevê, ainda, uma série de atenuantes, exceções e agravantes que buscam empurrar o sistema punitivo para o lado correto, para que deixe de perseguir bodes expiatórios, “aviões”, “falcões”, meninos do tráfico, pequenos varejistas levados a essa atividade por situações de pobreza extrema, e se concentre nos verdadeiros responsáveis pelas ações criminais violentas, nos financiadores do tráfico, nos policiais e outros agentes públicos que são cúmplices do crime organizado. Pretende-se, portanto, que a “guerra às drogas” deixe de ser, apenas, uma desculpa para criminalizar a pobreza. Por tudo isso, estabelece-se uma redução da pena quando “o autor tiver participação de menor relevância na estrutura organizacional do tráfico de drogas, desde que primário e de bons antecedentes; ou a quantidade de droga ilícita apreendida for de pequena monta”, e quando, além desses pressupostos, o crime “seja cometido por pessoas em clara situação de vulnerabilidade social, ou colocando em risco a própria vida ou saúde, ou sob quaisquer outras circunstâncias das quais se infira que o motivo originou-se de uma situação pessoal ou socioeconômica premente”. No sentido contrário, a pena é agravada quando “a natureza, a procedência da substância ou do produto apreendido e as circunstâncias do fato evidenciarem a transnacionalidade do delito; II - o agente praticar o crime prevalecendo-se de função pública ou no desempenho de missão de educação, poder familiar, guarda ou vigilância; III - a infração tiver sido cometida nas dependências ou imediações de estabelecimentos prisionais, de ensino ou hospitalares, de sedes de entidades estudantis, sociais, culturais, recreativas, esportivas, ou beneficentes, de locais de trabalho coletivo, de recintos onde se realizem espetáculos ou diversões de qualquer natureza, de serviços de tratamento de dependentes de drogas ou de reinserção social, de unidades militares ou policiais ou em transportes públicos; IV - o crime tiver sido praticado com violência, grave ameaça, emprego de arma de fogo, ou qualquer processo de

intimidação difusa ou coletiva; V - sua prática envolver criança ou adolescente ou a quem tenha, por qualquer motivo, diminuída ou suprimida a capacidade de entendimento e determinação; VII - o agente financiar ou custear a prática do crime”. Também são corrigidos alguns absurdos presentes na atual legislação. Com a redação atual, por exemplo, uma pessoa adulta que “oferecesse” drogas a outra pessoa adulta, sem finalidade de lucro, para juntos a consumirem, pode ser presa, o que é uma clara violação ao princípio de reserva das ações privadas, como já foi explicado anteriormente. Aliás, a redação dos tipos penais atuais é tão ampla e ambígua que quem “auxilia” outro para o consumo de drogas pode ser detido por até três anos, ou seja, alguém que, mesmo sem ter comprado a droga e sem consumi-la, ajuda outro (a pedido dele) em algum dos atos preparatórios para o consumo (como seria, por exemplo, confeccionar um “baseado” para um amigo) estaria cometendo um crime. Na nova redação que este projeto propõe, continuará sendo punido aquele que oferecer drogas ilícitas a menor de 18 (dezoito) anos, mesmo que sem finalidade de lucro, com uma pena de 02 (dois) a 4 (quatro) anos de reclusão.

Uma recuperação da condição de normalidade da canábica na sociedade brasileira, sob regulamentação devida e justificada, amparada em códigos de lei civis e criminais, assim como o álcool, o tabaco, ou qualquer outro fármaco, é o que se intenta, ideologicamente, apontar com o parágrafo acima, até demonstra-se exemplos linguísticos, onde fundamentos da luta ideológica pelo símbolo (BAKHTIN, 2006) se apresenta.

9. Na parte IV, o projeto cria o Conselho Nacional de Assessoria, Pesquisa e Avaliação para as políticas de drogas. A criação deste conselho, com uma composição plural e multissetorial, tem a finalidade de constituir uma base técnico-científica às políticas públicas sobre drogas, analisar e estudar seus efeitos, fazer pesquisa, dotar ao gestor público de dados, estatísticas, relatórios técnicos, etc. Ou seja, qualificar as políticas públicas. O Conselho, integrado por diferentes órgãos estatais, tanto federais quanto estaduais, e por setores da sociedade civil, da academia e da prática profissional dos especialistas com conhecimentos específicos sobre a matéria, terá uma série de funções detalhadas no projeto e contará com recursos para a realização de pesquisas de campo que permitam avaliar as políticas de drogas e sugerir mudanças. Duas funções do Conselho merecem ser destacadas. A primeira diz respeito à avaliação dos efeitos da legalização da Cannabis. O Conselho elaborará anualmente, a partir do primeiro ano desde a entrada em vigor da presente lei, um relatório público sobre os resultados da regulação e regulamentação da produção e comercialização de Cannabis, derivados e produtos de Cannabis, com foco nas seguintes questões: a) incidência da regulação sobre as estatísticas de número de consumidores, de acordo com os dados a que tiver acesso; b) incidência da regulação sobre o número de pessoas que solicitam atenção ou tratamento por dependência química ou pelo uso problemático dessa droga; c) incidência da regulação sobre as estatísticas de criminalidade associadas ao tráfico de drogas ilícitas e, em particular, sobre mortes e crimes violentos; d) relatórios técnicos sobre a qualidade da Cannabis, derivados ou produtos de Cannabis vendidos dentro do circuito legal no Brasil e sobre outras drogas que são vendidas de forma ilegal, de acordo com o estabelecido pelo artigo 2º, § 5º da lei 11.343, de 23 de agosto de 2006; e)

avaliação fundada sobre as consequências positivas e negativas de curto, médio e longo prazo que possam ser observadas desde a regulação e regulamentação da produção e comercialização de Cannabis, derivados e produtos de Cannabis; f) quaisquer outras informações e considerações conexas que achar relevantes ou que forem solicitadas pelo Poder Executivo da União. Isso quer dizer que os resultados do “primeiro passo” da mudança de paradigma no sentido contrário do proibicionismo e da “guerra às drogas” que este projeto propõe, que é a regulação da produção e comercialização da Cannabis, deverão ser anualmente avaliados para sabermos se funcionaram, se foram úteis e se indicam ou não a necessidade de aprimoramento e avanço na regulação das outras drogas hoje ilícitas. Por isso, o Conselho poderá recomendar ao Poder Executivo da União a exclusão de alguma droga da lista de drogas ilícitas (conforme o artigo 2º, § 2º da lei 11.343/2006) e, em caso de exclusão, poderá realizar recomendações sobre a forma, prazos e condições da regulação e regulamentação da produção e comercialização da mesma. Dessa forma, voltando à decisão do juiz Frederico Ernesto Cardoso Maciel que mencionamos no início desta justificativa, o novo sistema articulado que este projeto propõe para a atualização das listas de drogas ilícitas que o Poder Executivo deverá publicar anualmente garante que as decisões que devam ser tomadas no sentido de incluir ou excluir uma ou outra substância, ou bem de optar pela legalização e regulação de todas elas, tenha bases técnico-científicas e, também, uma avaliação, com base em dados estatísticos, análise de especialistas e pesquisas de campo, dos resultados que uma e outra política (tomando como ponto de partida para o novo paradigma a regulação da produção e comercialização de Cannabis) tiveram em cada um dos aspectos que são considerados relevantes para as finalidades das políticas públicas sobre drogas.

As perspectivas de análise de um Conselho Nacional de Assessoria, Pesquisa e Avaliação para as políticas de drogas, na formulação de agenda de política pública canábica é uma demonstração de compreensão dos aspectos materiais e históricos acerca do problema a ser formulado, o que nos posiciona a compreender como importante parte de um projeto de lei, encontrada somente neste, dentre os seis em análise nesta pesquisa. Um grupo de indivíduos da esfera pública e privada, participando das formulações de novos problemas dentro da esfera política canábica já produzida, mantendo uma raiz com o popular, com o público, com aquilo que produz resultados para a sociedade como um todo, faz-se vital.

10. Considerações finais A questão das drogas está cercada de falácias e preconceitos. Existe o usuário, que faz uso recreativo, e o dependente, que denota outra situação. Mas como diz Eduardo Galeano, “a culpa não é da faca”. A maioria dos usuários de drogas não vira dependente, mas apenas faz uso recreativo, por isso é necessário distinguir o uso do abuso, proteger o primeiro como liberdade individual e tratar do segundo na perspectiva da saúde, ajudando o dependente, como se faz com o alcoólatra ou com aquele que abusa do Lexotan ou de determinados analgésicos ou antidepressivos. Pensemos no álcool: o abuso dele traz mais problemas à sociedade que o próprio crack, enquanto seu uso recreativo não traz problema algum, é socialmente aceito, faz parte da cultura, da religião e é até mesmo incentivado. Quase toda a população consome álcool, mas nem toda

a população é alcoólatra! Da mesma forma, os usuários recreativos de maconha, cocaína, ecstasy ou qualquer outra droga devem ter sua liberdade respeitada: se alguém tem o direito de “encher a cara” num bar ou em casa, também tem o direito de fumar um “baseado”. Isso está dentro da liberdade individual, e a pessoa deve estar consciente dos danos que aquela droga pode causar. O cigarro (de tabaco) é a droga que mais mata e ninguém vai preso por isso. E é possível uma política de prevenção aos males do fumo porque o fumo é legal. Quem fuma hoje sabe que o cigarro pode provocar câncer de pulmão a longo ou a médio prazo, mas a pessoa tem o direito de fumar, se esta for a sua vontade. Da mesma maneira, só existe “lei seca” para o trânsito e políticas para conter os danos do uso do álcool porque o álcool é regulamentado. E ambas as substâncias são produzidas de acordo com determinadas regras, com informação explícita sobre o seu conteúdo e princípios ativos e mecanismos de controle estatal que devem garantir a qualidade do produto, e são comercializadas dentro do circuito legal, com restrições sobre a quem, quando e onde podem ser vendidas. O mesmo deveria acontecer com a maconha e outras drogas atualmente consideradas ilícitas. Por outro lado, as políticas de criminalização e combate, em todo o mundo, apenas reforçaram o poder das redes de crime organizado, já que estas se valem da corrupção do agente público para atuar livremente, com grande lucro. As drogas que hoje são ilegais, na prática, têm sua comercialização regulada pelo Estado de maneira informal, através das polícias e outros agentes do sistema. Falamos em uma economia paralela que, há seis anos, movimentava mais de 800 bilhões de dólares, estimadamente. Tudo isto apesar da repressão patrocinada por todos os países, principalmente os EUA. Foi nesse país que, entre 1920 e 1933, o fortalecimento da máfia se deu exatamente com a proibição do consumo e da venda do álcool, que não trouxe qualquer benefício para a população. Há ainda toda uma série de consequências sociais das políticas atuais, que parecem ser ignoradas pela população mais abastada — cuja maior preocupação é a violência do usuário do crack e o fato de o filho ser abordado pelo traficante na saída do colégio —, e que influem diretamente na vida das comunidades mais pobres, que vivem à margem do Estado, como forma de higienização social. A forma como as crianças e adolescentes das comunidades são vulnerabilizados ao crime organizado pela ausência de interesse do Estado em lhes dar as mesmas condições de humanização e de vida com pensamento jamais será corrigida com políticas de repressão ao consumo de drogas. Muito pelo contrário, só piora. Por último, a criminalização não produz qualquer benefício à sociedade nem sequer naquilo que implicitamente promete. Alguns ingenuamente ainda acreditam que a simples proibição impede que alguém faça uso de alguma substância, mas está provado que isso não acontece. O consumo de drogas não se reduziu pela criminalização, mas aconteceu o contrário. E o que temos, então, é crime organizado, violência, corrupção policial, insegurança, milhares de mortes, criminalização de jovens das favelas e das periferias, presídios lotados onde esses jovens têm seu futuro aniquilado e drogas de má qualidade vendidas de maneira informal, sem controle, a pessoas de qualquer idade, em qualquer sítio e sem pagar impostos. Tudo errado! O caminho é outro. Regular o consumo é tirar o usuário recreativo da inútil marginalidade e estigmatização. Regular a venda e permitir a esse usuário que produza o suficiente para seu próprio consumo é reduzir a influência do traficante e, portanto, reduzir a violência, a criminalidade, a marginalidade e a morte. Este projeto dá um primeiro passo nesse sentido, que esperamos não seja o último. O Brasil precisa mudar o paradigma. Hoje o país é um importante corredor do tráfico internacional, as redes de tráfico operam livremente no país, beneficiadas pela

corrupção policial. Nas comunidades carentes, as crianças, sem educação e sem perspectiva, veem no tráfico uma forma de mobilidade social. E quem é preso é sempre aquele jovem que atua no varejo, nunca o grande traficante que alimenta a corrupção e a violência e leva o dinheiro para os paraísos fiscais. Ou seja, as políticas atuais jamais surtirão efeito, como hoje não surtem. Se avaliarmos a eficiência dessas políticas em relação ao dinheiro empregado nelas e os danos terríveis que causaram, o erro fica evidente. O problema, como quase sempre, é a falta de coragem para bancar debates difíceis como esse. O mais fácil, sempre, é defender o status quo, se filiar aos discursos mais demagógicos ou se fazer de bobo. Mas a nossa função, como referentes políticos, é assumir riscos, inclusive eleitorais, para defender as ideias em que acreditamos e promover os debates que achamos sinceramente que o país precisa. E esse é um deles. Quanto mais tempo demorarmos, mais gente vai morrer inutilmente e mais jovens vão ter seu futuro trancado.

A próxima seção apresenta as considerações finais desta pesquisa.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao identificarmos e recortarmos seis projetos de lei sobre cultura canábica e canabismo tramitando no Brasil pudemos examinar, de maneira mais aprofundada, os problemas, as soluções e as forças políticas atuantes nos processos. Encontramos uma tendência voltada apenas ao eixo medicinal, que, sabemos, não abarca uma devida formulação do problema para uma agenda de política pública canábica devida. Projetos de lei canábicos no Brasil precisam apreciar os eixos legalizatório e descriminalizatório, para que se tenha de fato uma formulação de agenda que contemple o problema canábico de forma ampla, reparatória, sustentável, economicamente viável, socialmente libertária. Fez-se imperativo refletir sobre os aspectos ideológicos, valorativos e científicos das propostas em tramitação dentro do recorte da pesquisa, para que se fosse possível compreender, que, modelos pautados no funcionalismo, do qual destacamos o de Kingdon (2014) utilizado nesta pesquisa, apresentam limitações ao desconsiderarem o problema ontológico por trás da formulação de agenda de uma política pública. Nesse sentido, nossa tentativa de assimilação das categorias de Kingdon, ainda que tenha gerado resultados, evidenciou alguns limites epistêmicos. Consideramos que é preciso caracterizar o problema dentro de sua condição material e histórica, situá-lo em suas dimensões culturais, políticas, econômicas, sociais, religiosas, o que requer uma formulação de agenda ampla, diversa, e no caso específico que estudamos, com foco na cultura canábica e no canabismo como forma de se trazer progresso, em várias frentes, para o país como um todo e, quem sabe, servir como um belo exemplo para outras nações, ainda presas por ‘amarras’ ideológicas, como somos hoje, no futuro.

Por sua vez, o conceito de *policy image* mostrou-se adequado para a análise da produção do discurso e das disputas em torno de sentido. Advogamos que sua assimilação crítica pela perspectiva teórica-epistêmica aqui adota, pode trazer boas contribuições para o campo. Mas é importante fazer um alerta: tanto o conteúdo do discurso como suas diversas imagens acústicas, para que sejam assimilados de forma adequada, devem ser investigados à luz da materialidade e historicidade do fenômeno.

Este trabalho de pesquisa produziu em seu autor, e esperamos que venha a produzir em seus leitores, a percepção mais do que súbita de que o Brasil se encontra retrógrado em sua legislação sobre drogas, especificamente a cultura canábica e canabismo, e que, precisa contemplar a formulação de agenda de uma política pública canábica nacional considerando todos os aspectos

passíveis de compreensão e análise contidos nos três principais eixos, o medicinal, o legalizatório e o descriminalizatório. Os benefícios para a segurança pública; saúde pública; liberdade individual; erário; desencarceramento em massa; produção de indústria canábica pujante, com forte cadeia produtiva atuante e caráter reparatório e assistencial para pobres e pretos, marginalizados pelas leis retrógradas, eugenistas e persecutórias; além do progressivismo de uma sociedade mais verde, sustentável, dando ao agronegócio brasileiro um potencial progressista, onde o futuro de qualquer sistema econômico encontrará os benefícios da cadeia produtiva da cultura canábica e do canabismo.

Enquanto sugestão de pesquisa futuras, considerando o nosso objeto de pesquisa em sua particularidade, ou seja, a política canábica e o canabismo, acreditamos que seriam de grande contribuições pesquisas que problematizassem as condições dos três eixos, medicinal, descriminalizatório e legalizatório, pensando nas melhores alternativas para de educar a população, é preciso produzir pesquisa que vá para além dos potenciais fármacos da planta, mas que insiram na discussão os tópicos mais aprofundados acerca da cultura canábica e canabismo. Análise de cadeia produtiva, perspectivas acerca da economia verde, condições culturais e históricas inerentes a planta e seu cultivo, entre muitos outros. Esperamos progresso político e canábico para o Brasil.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS E NORMATIVAS

BAKHTIN, M. **Marxismo e Filosofia da Linguagem** (HUCITEC (ed.)), 2006.

BAUMGARTNER, F. R., & GREEN-PEDERSEN, Christoffer JONES, B. D. Comparative studies of policy agendas. **Journal of European Public Policy**, **13(7)**, 959–974. <https://doi.org/10.1080/13501760600923805>, 2006.

BONE, M., POTTER, G., & KLEIN, A. Introduction: cultivation, medication, activism and cannabis policy. **Drugs and Alcohol Today**, **18(2)**, 73–79. <https://doi.org/10.1108/DAT-03-2018-0014>, 2018.

BRAIT, B.; PISTORI, M.H.C.; LOPES-DUGNANI, B.; MELO JÚNIOR, O. M. B. D. Seeking Meanings: Possible Dialogues. Buscando os Sentidos: Diálogos Possíveis. **Bakhtiniana: Revista de Estudos Do Discurso**, **13(n.2)**, 2–5, 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei 7270/2014**, Câmara dos Deputados, [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1237297&filename=PL+7270/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1237297&filename=PL+7270/2014) em 19 de Agosto de 2021, 22h10 GTM-3, 2014.

BRASIL. **Projeto de Lei 399/2015**, Câmara dos Deputados, [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node012g1bhvm6panblimoukz54rkp118864141.node0?codteor=1302175&filename=PL+399/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node012g1bhvm6panblimoukz54rkp118864141.node0?codteor=1302175&filename=PL+399/2015) em 19 de Agosto de 2021, 22h10 GTM-3, 2015.

BRASIL. **Projeto de Lei 1133/2019**, Câmara dos Deputados, [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1719325&filename=PL+1133/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1719325&filename=PL+1133/2019) em 19 de Agosto de 2021, 22h10 GTM-3, 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 514/2017**, Senado Federal, <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7351952&ts=1624914762670&disposition=inline> em 19 de Agosto de 2021, 22h10 GTM-3, 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei 4776/2019**, Senado Federal, <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7999962&ts=1624911733026&disposition=inline> em 19 de Agosto de 2021, 22h10 GTM-3, 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei 5158/2019**, Senado Federal, <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8014042&ts=1624912497144&disposition=inline> em 19 de Agosto de 2021, 22h10 GTM-3, 2019.

CAPELLA, A. C. **Formulação de Políticas Públicas** (ENAP (ed.)). Enap. <http://www.rep.org.br/pdf/05-3.pdf>, 2018.

CARVALHO, V., SANTOS DE BRITO, M., GANDRA, M. Mães pela cannabis medicinal em um Brasil aterrorizado entre luzes e fantasmas. **Forum Sociológico**, **30**.

<https://doi.org/10.4000/sociologico.1747>, 2017.

de MOURA e SOUZA, M. Ruralistas Querem Plantio de Maconha. **Valor Econômico**. [valor.globo.com/politica/noticia/2020/08/28/ruralistas-querem-plantio-de-maconha.ghtml](http://valor.globo.com/politica/noticia/2020/08/28/ruralistas-querem-plantio-de-maconha.ghtml), 2020.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Prentice-Hall, 1972.

FONTANELLA, B. J. B., RICAS, J., & TURATO, E. R. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. *Cad. Saúde Pública*, 24 (1), 17-27. 2018.

FRANÇA, J. M. C. **História da Maconha no Brasil**. Três Estrelas, 2018.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Atlas, 1991.

KILMER, B., & MACCOUN, R. J. How Medical Marijuana Smoothed the Transition to Marijuana Legalization in the United States. **Annual Review of Law and Social Science**, 13(1), 181–202. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110615-084851>, 2017

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. (P. N. I. Edition (ed.); 2nd ed.). Pearson Education Limited, 2014.

LÖWY, M. **As Aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: Marxismo e o Positivismo na Sociologia do Conhecimento** (5 ed.). Editora Cortez, 1994.

MESZÁROS, I. **O Poder da Ideologia** (1st ed.). Boitempo, 2004.

MINAYO, C. S. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Editora Vozes, 2011.

MOREIRA, M.; IVO DE RIBEIRO, A.; MENDES FERNANDES, J; MANUEL BESSA, F. Agendas democráticas para o século XXI: percepções dos(as) brasileiros(as) sobre descriminalização e legalização da maconha. **Saúde Em Debate**, 40(spe), 163–175. <https://doi.org/10.1590/0103-11042016s14>, 2016.

MOTTA, F. C. **Teoria das Organizações - Evolução e Crítica**. Pioneira, 1986.

PAÇO CUNHA, E.; GUEDES, L. T. A Ideologia nos Clássicos Brasileiros da Crítica Marxista da Administração. **III Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais**, 2015.

PAULA, A. P. P. de. Beyond paradigms in Organization Studies: the Circle of Epistemic Matrices. **Cadernos EBAPE.BR**, 14(1), 24–46. <https://doi.org/10.1590/1679-395131419>, 2016.

PERRY, M. J. The shocking story behind Richard Nixon’s ‘War on Drugs’ that targeted blacks and anti-war activists. **AEIdeas**, 1–7. <https://www.aei.org/carpe-diem/the-shocking-and-sickening-story-behind-nixons-war-on-drugs-that-targeted-blacks-and-anti-war-activists/>, 2018.

ROBINSON, R. **O Grande Livro da Cannabis: Guia Completo De Seu Uso Industrial**,

**Medicinal e Ambiental.** Jorge Zahar Ed, 1999.

RUA, M. Graças.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas.** IGEPP - IGEPP – Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2013.

SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas: diagnósticos de problemas, recomendações de soluções.** Cengage Learning, 2016.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos** (segunda ed). Cengage Learning, 2016.

SOBRAL, A.; GIACOMELLI, K. Das Significações na Língua ao Sentido na Linguagem: Parâmetros para uma Análise Dialógica. **Linguagem Em Discurso, 18(n.2), 307–322**, 2018.

SOBRAL, A. **Elementos Sobre a Formação de Gêneros Discursivos: a Fase “Parasitária” de uma Vertente do Gênero de auto-ajuda.** PUC - SP, 2006.

SOUZA, C. **Estado da Arte em Políticas Públicas.** Fiocruz, 2007.

Tavares, M. E. A. e M. Gestão Pública e Sociedade: Fundamentos e Políticas Públicas de Economia Solidária. *Secretaria Nacional Da Economia Solidária - SENAES, 1º Volume, I, 1–473*, 2011.

Transform Drug Policy Foundation. **After the War on Drugs: Blueprint for Regulation.**

Transform Drug Policy Foundation. Adam Shaw Associates, 2009.

VAISMAN, E. A Ideologia e Sua Determinação Ontológica. **Verinotio – Revista on-Line de Educação e Ciências Humanas, Ano VI(n.12)**, 2010.

World Health Organization. **The health and Social Effects of Nonmedical Cannabis Use.** 72, 2016.

YIN, R. K. **Case Study Research and Applications: Design and Methods** (6th ed.). SAGE Publications, 2018.