MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.15382

Análise do Regime Internacional de Controle sobre Drogas a partir da perspectiva da Teoria Crítica das Relações Internacionais[1]

Analysis of the International Drugs Control Regime from the perspective of the Critical Theory of International Relations

Análisis del Régimen Internacional de Control de Drogas desde la perspectiva de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales

Higor Gonçalves
Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC (UFABC)
Bacharel em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC)
São Paulo, Brasil.
Email: higordsg@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4011-7054

Elias David Morales Martinez
Pós-doutorado no Center for Science and Security Studies/King's College London
Doutor em Integração da América Latina, Práticas Políticas e Relações Internacionais,PROLAM/USP
Professor dos PPGs em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (PRI/UFABC) e Ciências Humanas e Sociais (PCHS/UFABC)São Paulo, Brasil.
Bolsista de Produtividade - CNPq
Email: david.morales@ufabc.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8240-8581

1 O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Brasil.

MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

Resumo: O regime internacional de controle sobre drogas vigente desde 1961 a partir das convenções sobre drogas da ONU tem se mostrado ineficaz em concretizar seus objetivos e gerado inúmeros impactos sociais, econômicos e ambientais. Através de um breve levantamento histórico é possível perceber o contexto e os interesses adjacentes sob os quais esse regime se construiu, sendo a política externa dos EUA permeada pelo moralismo de suas elites internas uma das principais razões que levou o regime a adotar uma abordagem criminalizante. Analisando-se o tema a partir da Teoria Crítica das Relações Internacionais é possível perceber que as Ideias possuem um papel central na definição do papel social das drogas e que as Instituições e Capacidades Materiais representam importantes instrumentos para enraizar Ideias no sistema que sejam compatíveis com os interesses do poder hegemônico. Novas Ideias sobre o papel social das drogas, conflitantes com o regime criminalizante, têm ganhado força atualmente e colaborado para a construção de um regime mais coeso, contudo, para gerarem mudanças mais efetivas precisam se inserir com mais força nas Instituições internacionais.

Palavras-chave: Regime Internacional; Drogas; Teoria Crítica das Relações Internacionais

Abstract: The drugs control international regime in force since 1961, following the UN drug conventions, has proven ineffective in achieving its objectives and has generated numerous social, economic and environmental impacts. Through a brief historical survey, it is possible to perceive the context and adjacent interests under which this regime was built, with US foreign policy permeated by the moralism of its internal elites one of the main reasons that led the regime to adopt a criminalizing approach. Analyzing the theme from the Critical Theory of International Relations, it is possible to see that Ideas play a central role in defining the social role of drugs and the Institutions joint to Material Capacities represent important instruments for rooting Ideas in the international system that are compatible with interests of hegemonic power. New ideas about the social role of drugs, in conflict with the criminalizing regime, have acquired nowadays and collaborated to build a more cohesive regime, however, in order to generate more effective changes, they need to be more strongly inserted in international institutions.

Keywords: International Regime; Drugs; Critical Theory of International Relations

Resumen: El régimen internacional de control de Drogas, vigente desde 1961 a partir de las convenciones de drogas de la ONU, ha demostrado ser ineficaz para lograr sus objetivos y ha generado numerosos impactos sociales, económicos y ambientales. A través de un breve recorrido histórico, es posible percibir el contexto y los intereses adyacentes bajo los cuales se construyó este régimen, siendo la política exterior estadounidense

permeada por el moralismo de sus élites internas una de las principales razones que llevaron a este régimen a adquirir un enfoque criminalizador. Analizando el tema desde la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales, es posible observar que las Ideas tienen un papel central en la definición del papel social de las drogas y que las Instituciones y Capacidades Materiales representan importantes instrumentos para arraigar Ideas en el sistema siendo compatibles con los intereses del poder hegemónico. Nuevas ideas sobre el rol social de las drogas, en conflicto con el régimen criminalizador, han cobrado fuerza en la actualidad y colaboran para construir un régimen más cohesionado. Sin embargo, para generar cambios más efectivos es necesario insertar tales ideas con más fuerza en las instituciones internacionales.

Palabras clave: Régimen Internacional; Drogas; Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales

Recebido em: 10/11/2021

Aceito em: 08/03/2023

INTRODUÇÃO

Desde 1997, o Escritório sobre Drogas e Crime das Nações Unidas (UNODC - *United Nations Office on Drugs and Crime*) figura na ONU como o setor responsável por lidar com questões relativas a crimes internacionais. Não coincidentemente, existe um destaque para questões relacionadas às drogas no próprio nome do escritório, evidenciando quais tipos de crimes têm sido os de maior preocupação para a comunidade internacional aos olhos da ONU.

Três convenções constituem as bases de todas as ações elaboradas no UNODC em relação a drogas: a Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), emendada pelo protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971), e; a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988) (UNITED NATIONS, 2013). Essas convenções possuem uma lista com mais de 100 substâncias a terem sua produção, comércio e uso controlados pela comunidade internacional com o objetivo último de erradicar do mundo toda utilização não-medicinal dessas substâncias.

Para isso, a principal estratégia recomendada nas Convenções é a de que os Estados criem sistemas jurídicos punitivos para reprimir a produção e comércio de drogas em seus territórios, evitando que elas cheguem até o consumidor final (UNITED NATIONS, 2013, Article 36, p. 54-56). Historicamente, os países desenvolvidos têm sido os que possuem a maior demanda interna por drogas ilícitas, enquanto países mais pobres sãos seus principais produtores e exportadores (BUXTON, 2006), por isso as políticas internacionais formuladas com os princípios das Convenções da ONU têm atingido aos países subdesenvolvidos muito mais que aos países desenvolvidos. Embora todos os Estados que endureceram suas leis antidrogas no último século tenham experienciado aumento da violência urbana e das taxas de encarceramento em seus territórios, sobretudo de populações marginalizadas (BUXTON, 2006; COLLINS, 2014; FRAGA, 2007; MEJIA e RESTREPO, 2014).

Além de estarem gerando inúmeras consequências sociais, políticas e econômicas, as políticas antidrogas pautadas nos princípios do UNODC têm se mostrado também ineficazes em erradicar, ou mesmo reduzir, o comércio e consumo de drogas ilícitas no mundo. Segundo o relatório anual do próprio UNODC, em 2017 foram atingidos números recordes de apreensão de *cannabis*, cocaína, opioides e drogas sintéticas, apresentando números exponencialmente maiores do que os observados nas primeiras estimativas do escritório em 1998 (UNODC, 2019, p. 46). O número de usuários também tem aumentado ano a ano, em 2017 cerca de 5,5% da população mundial (271 milhões de pessoas) entre 15 e 64 anos de idade havia usado alguma droga ilícita no ano anterior, o que representa um aumento de 30% em relação ao mesmo dado em 2009 (UNODC, 2019, p. 9).

CC BY NC SA

Ao longo da história da humanidade as drogas já tiveram múltiplos significados, inclusive sendo até idolatradas por alguns povos e se constituindo como mercadoria antes de tornarem-se problema social e fonte de crime (SOUZA, 2015). A visão dominante de drogas como fonte de criminalidade é historicamente recente e foi construída muito influenciada por valores morais, religiosos e racistas de elites brancas dos EUA ao longo dos séculos XIX e XX (BUXTON, 2006; ESCOHOTADO, 1998) e por isso não deve ser tomada como uma premissa inalterável do sistema internacional. Diante disso e da ineficácia e consequências geradas pelo atual sistema de políticas antidrogas baseado nas Convenções da ONU, se faz necessária uma investigação que busque entender quais fatores contribuíram para essa ineficácia desde a construção do regime, na intenção de contribuir com o desenvolvimento de um sistema mais eficaz e coeso.

Diferentes correntes teóricas de Relações Internacionais podem ser utilizadas nesta análise, mas para fins deste artigo, optou-se pela Teoria Crítica das Relações Internacionais. Esta abordagem teórica não toma nenhum dado como inalterável, e tem como objetivo declarado analisar as premissas que sustentam uma estrutura dominante no sistema internacional de modo a buscar formas de transformá-las, tendo a emancipação humana como fim último dessas transformações (SILVA, 2005). Para a Teoria Crítica das Relações Internacionais, uma estrutura dominante nunca se constrói de forma neutra, ela sempre é influenciada pelos interesses adjacentes dos atores envolvidos e pelo contexto histórico na qual está inserida (COX, 1981).

Dessa forma, o artigo tem o objetivo de responder duas questões fundamentais que nortearão o desenvolvimento desta pesquisa. Em primeiro lugar indagar sobre quais seriam os impactos gerados por esse regime internacional e quais as razões por trás de seu possível fracasso? Em segundo lugar, de que forma a abordagem da Teoria Crítica das Relações Internacionais sobre o tema pode contribuir para o desenvolvimento de novas interpretações que permitam entender e lidar com a questão das drogas de forma mais eficaz e coesa?

Para tanto, pretendemos abordar estas questões através de uma análise segmentada em três partes. A primeira, sobre o comportamento do sistema internacional e o caráter do regime de controle sobre as drogas. Seguidamente, será feita revisão histórica e empírica sobre a construção do regime internacional de controle sobre as drogas. Por fim, utilizaremos a Teoria Crítica das Relações Internacionais tendo em conta as contribuições feitas por Robert Cox (1981) no intuito de verificar alternativas ao regime proibicionista.

CC BY NC SA

1 CARÁTER E CONSEQUÊNCIAS DO SISTEMA INTERNACIONAL DE CONTROLE SOBRE DROGAS

O UNODC baseia suas políticas de drogas em três tratados internacionais sobre o assunto: a Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), emendada pelo protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971), e; a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988). Em 1985, a ONU declarou como um de seus objetivos últimos erradicar a demanda e a oferta por drogas no mundo (ESCOHOTADO, 1998, p. 794-797) e as inúmeras políticas implementadas nesse sentido desde então têm, inclusive, limitado as políticas domésticas de Estados que tentam mudar sua abordagem em relação ao tema (BUXTON, 2006, p.1), já que a relação direta entre drogas e criminalidade encontra-se enraizada nos princípios da comunidade internacional.

A Convenção Única sobre Entorpecentes (1961) faz distinção entre uso legítimo e ilegítimo das drogas, sendo legítimo apenas o uso medicinal, e já em sua primeira resolução fala-se em "luta contra o tráfico ilícito" em cooperação com a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) (UNITED NATIONS, 2013, p. 72) e drogas são descritas como um mal a ser combatido (UNITED NATIONS, 2013, p. 20), revelando logo de início o caráter criminalizante do documento. A Convenção classifica as substâncias a serem controladas em quatro listas, nas Listas I e IV estão contidas as substâncias consideradas mais perigosas e sem valor científico; já nas Listas II e III se encontram substâncias que possuem algum valor científico e medicinal; somadas, essas Listas compreendem mais de 130 substâncias diferentes. *Cannabis*, cocaína e ópio foram todas consideradas dentro da Lista I e o cultivo da planta *cannabis*, folhas de coca e papoula-dormideira também são proibidos pela Convenção, qualquer tipo de produção dessas substâncias deve ser voltada apenas para uso legítimo e sob forte supervisão do Estado produtor e dos órgãos de controle internacional.

A Convenção de 1961 trouxe como contribuição principal a proibição do comercio, produção e posse das substâncias contempladas nos artigos 4 e 33. Igualmente, adotou medidas repressivas e caráter criminal passível de punição, de conformidade com as normas locais. Interessante observar que também foi recomendado que no período de 25 anos extinguir o uso tradicional destas substâncias, principalmente *cannabis* e coca.

Posteriormente, outras convenções relativas ao tema aconteceram. A Convenção sobre Substancias Psicotrópicas de 1971 ratificou as medidas colocadas pela convenção anterior e incorporou novas substâncias nas listas, principalmente no relacionado com drogas sintéticas e alucinógenas. Foram também acrescentados novos procedimentos de controle para pesqui-

CC BY NC SA

sa científica na obtenção de produtos para saúde humana que tenham como base elementos encontrados nas plantas, principalmente coca e *cannabis* (Artigos 7 e 11 e Resolução II).

Por outro lado, a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 teve um desenvolvimento mais voltado para orientações jurídicas, incluindo procedimentos para criminalizar as atividades relacionadas com a produção e tráfico de drogas e entorpecentes (Artigo 3). Ao longo do documento, são tratadas as recomendações jurídicas (Artigo 4), confisco (Artigo 5) , extradição (artigo 6), cooperação para suprimir o tráfico em rotas comerciais (Artigo 15), no oceano (Artigo 16), em zonas de livre comércio (Artigo 17) e nos correios (Artigo 19), além de abordar a possibilidade de acordos bilaterais para favorecer esses tipos de cooperação (Artigos 7, 8 e 9). Os Estados signatários deveriam até mesmo fornecer à CND informações que comprovassem sua conformidade em relação aos requerimentos da Convenção, incluindo textos de leis e regulações domésticas (Artigo 20).

Essas três convenções Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), emendada pelo protocolo de 1972; Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971); Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988) – constituem a base do sistema internacional de regulação de drogas atual, tendo mais de 180 Estados que fazem parte de pelo menos uma delas. Suas resoluções demonstram uma abordagem criminalizante em relação ao tema, incentivando a repressão à oferta como principal estratégia para alcançar seus objetivos.

Quadro 1: Convenções Internacionais sobre drogas após a II Guerra Mundial

Data e Local	Título Oficial	Entrada em Vigor
Março de 1961, Nova York	Convenção Única sobre Entorpecentes	Dezembro de 1964
Fevereiro de 1971, Viena	Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas	Agosto de 1976
Março de 1972, Genebra	Protocolo de Emenda à Convenção Única sobre Entorpecentes	Agosto de 1975
Dezembro de 1988, Viena	Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas	Novembro de 1990

Fonte: Elaboração do próprio autor com base em Buxton (2006, p. 52).

Contudo, o relatório anual sobre consumo e comércio de drogas do próprio UNODC lançado em 2019 – *World Drug Report 2019* – mostrou que, mesmo apesar de todo o aparato

CC BY NC SA

internacional voltado à sua erradicação, o mercado de drogas ilícitas vem se expandindo com o passar dos anos, atingindo os níveis mais altos da história em uso e produção de substâncias entorpecentes nos anos recentes. Segundo o *World Drug Report 2019*, em 2017 cerca de 5,5% da população mundial (271 milhões de pessoas) entre 15 e 64 anos de idade havia usado alguma droga ilícita no ano anterior, o que representa um aumento de 30% em relação ao mesmo dado em 2009 (UNODC, 2019, p. 9). O relatório também afirma que além do aumento no número de usuário de drogas, houve também uma diversificação de substâncias disponíveis no mercado, principalmente de drogas sinteticamente produzidas (UNODC, 2019, p. 9). A maconha é a droga mais consumida e mais produzida no mundo, o relatório estima que em 2017 haviam cerca de 188 milhões de usuários no mundo e produções ilegais da droga foram reportadas em mais de 159 países entre 2010 e 2017; o número de usuários em relação a 2010 aumentou nas Américas, Ásia e África enquanto se mostrou estável (ou até reduzido) em partes da Europa Central e Ocidental (UNODC, 2019, p. 11-12 e 43), região com maior número de Estados avançando em políticas de descriminalização da maconha.

O uso de derivados do ópio (como morfina e heroína) cresceu 56% mundialmente entre 2015 e 2017 atingindo uma estimativa de 53,4 milhões de usuários; a produção ilegal de papoula (família de plantas a partir das quais se obtém o ópio) tem mostrado um crescimento a longo prazo desde as primeiras estimativas feitas em 1998, mas mostra significativas flutuações anuais; apesar de sua produção ter caído em 25% entre 2017 e 2018 (UNODC, 2019, p. 44). Estima-se que tenha atingido um recorde histórico de produção em 2017 – mais de 10 mil toneladas – sendo o Afeganistão responsável por mais de 80% do total; segundo o relatório, acredita-se que a redução de produção em 2018 se deve a uma forte seca no Afeganistão somado a baixa nos preços da papoula devido à superprodução no ano anterior. (UNODC, 2019, p. 12 e 44-45).

A produção de cocaína atingiu um recorde de produção de quase duas mil toneladas em 2017, o que representa um aumento de 25% em relação ao ano anterior e mais que o dobro do produzido em 2013, sendo a Colômbia responsável por 70% da produção mundial; o número mundial de usuários de cocaína foi estimado em cerca de 18 milhões pelo relatório em 2016 e tem mostrado uma redução nas regiões de maior consumo como América do Norte e Europa, contudo o aumento no número de apreensões da droga na África e Ásia mostram um possível aumento no número de usuários nessas regiões (UNODC, 2019, p. 13 e 45). O uso de drogas sintéticas, como anfetaminas e outros estimulantes varia entre regiões, mas estima-se um total de quase 30 milhões de usuários de anfetaminas no mundo e mais de 21 milhões de usuários de “ecstasy”; contudo esses números têm se mostrado estáveis ou decrescentes em quase

CC BY NC SA

todas as regiões do mundo, exceto na América do Norte e partes da Ásia, onde o uso dessas drogas – sobretudo metanfetamina – tem se mostrado crescente (UNODC, 2019, p. 12-13).

O número de apreensões tem aumentado mundialmente para todas as drogas citadas anteriormente. Desde o início dos levantamentos do UNODC, em 1998, até 2017 as apreensões de maconha aumentaram em 60%; as de cocaína triplicaram; as de derivados do ópio quadruplicaram e as de anfetaminas e semelhantes aumentaram em dez vezes (UNODC, 2019, p. 46). Esses dados mostram que, mesmo com todas as ações repressivas voltadas para o controle da oferta, a disponibilidade de drogas ilícitas vem se tornando cada vez maior, assim como o número de usuários. Pode-se dizer então que o objetivo de erradicar – ou pelo menos reduzir – todo uso ilegítimo de drogas globalmente falhou durante os quase 80 anos de vigência da Convenção Única sobre Entorpecentes (1961). Ademais, autores defendem que além de falho o regime de "guerra às drogas" é também contraproducente e tem gerado mais impactos negativos do que positivos na sociedade (BUXTON, 2006; COLLINS, 2014; FRAGA, 2007; MEJIA e RESTREPO, 2014).

Pelo fato de se encontrar na ilegalidade, conflitos e desacordos que emergem do mercado das drogas tendem a ser resolvidos através do uso da força particular, ou minimante pela ameaça em usar tal força. Tais controversas e conflitos não podem ser resolvidos em instâncias jurídicas formais devido a complexidade dos esquemas e às particularidades da natureza dos conflitos e, desta forma, a própria ilegalidade se torna em um fator gerador de violência social (SAPORI, 2020). O sistema se tornou tão paradoxal que o mercado ilegal de drogas – e a violência gerada por ele – se retroalimenta do próprio mecanismo de controle que busca erradicá-lo (COLLINS, 2014). Através de um estudo micro e macroeconômico, Collins (2014) mostra que a demanda por drogas ilícitas é inelástica, ou seja, não se altera significativamente mesmo com elevação de preços, com isso, a erradicação de uma produção ou de um grupo de traficantes gera uma rápida elevação de preços, o que incentiva o surgimento de novos mercados na região. Novos mercados competindo para atender vácuos da demanda geram violência, e violência do Estado buscando controlá-los, gera respostas mais violentas ainda (COLLINS, 2014), principalmente pelo fato de que o Estado só consegue conter os mercados mais fracos e com menos recursos, contribuindo para a manutenção e prevalência de mercados mais fortes e violentos ao eliminarem seus concorrentes.

O caráter repressivo das Convenções frente à rentabilidade do mercado ilícito de drogas fez aumentar muito a população carcerária no mundo, sobretudo nos países com leis mais severas em relação a drogas, como os EUA. Em 2014, mais de 40% das 9 milhões de pessoas encarceradas no mundo foram detidas por crimes relacionados a uso ilegítimo de drogas

CC BY NC SA

(DRUCKER, 2014). Esse cenário também entra em contradição com princípios básicos das Convenções da ONU de combater o uso ilegítimo de drogas a fim de gerar melhores condições de vida e saúde para a humanidade.

Drucker (2014) toma os EUA como exemplo mostrando que cerca de 70% da população carcerária apresenta algum tipo de problema com abuso de drogas, mas menos da metade das prisões oferecem algum tipo de tratamento, não coincidentemente, crimes relacionados a drogas são os que apresentam os maiores índices de reincidência (DRUCKER, 2014). A maioria dos carcerários nos EUA são pessoas negras de baixa escolaridade, que por questões estruturais já se encontram em situação de marginalização social, um histórico de encarceramento agrava ainda mais essa situação (DRUCKER, 2014). Além disso, o autor chama atenção para o fato de que a superlotação e a falta de assistência médica expõem as pessoas presas à proliferação de doenças, com destaque para o HIV, que possui taxas de prevalência muito maiores entre populações carcerárias do que na população geral.

Os impactos do sistema proibicionista são também intensos em países produtores, sobretudo na América Latina. Ao longo de 1986 o governo dos EUA fechou acordos bilaterais com 31 Estados latino-americanos que constavam em sua "lista vermelha" do tráfico, esses acordos consistiam numa certificação anual que garantia investimentos estadunidenses nos países desde que reforçassem sua agenda antidrogas de acordo com as recomendações do DEA (*Drug Enforcement Agency*, força policial com a função exclusiva de fiscalizar e aplicar as leis sobre drogas nos EUA) e deixava-os sujeitos a sanções econômicas se não o fizessem (FRAGA, 2007). Além disso, o governo dos EUA chegou até a intervir diretamente em países latino-americanos com o objetivo de perseguir o tráfico de drogas e impedir a chegada dos produtos até seu território.

Nos países andinos, sobretudo na Bolívia e Peru, o consumo de folhas de coca é uma atividade milenar para diversas etnias tradicionais, constituindo um mercado interno estável que era fonte de renda para parte significativa da população boliviana (FRAGA, 2007). Contudo, a partir de meados da década de 1980 houve um aumento significativo no cultivo ilícito para a produção de cocaína voltada ao mercado estadunidense. Em resposta, os EUA pressionaram o governo boliviano a iniciar um plano de erradicação de todos os plantios de folha de coca em seu território a curto, médio e longo prazo (FRAGA, 2007). A perseguição às plantações de coca prejudicou muito a economia camponesa e os produtores legais, muitos dos quais não receberam qualquer compensação pela destruição de suas terras, houve também muitas prisões de pessoas não relacionadas ao tráfico e perseguição de populações indígenas (FRAGA, 2007). Os camponeses que receberam compensações do Estado tinham as plantações substituídas por outros produtos agrícolas, como banana ou batata, mas nenhum era tão competitivo como as

CC BY NC SA

folhas de coca, diminuindo significativamente suas rendas e levando muitos à falência (BUXTON, 2006; FRAGA, 2007). Apesar das desastrosas consequências para a população, as operações foram consideradas exitosas fora da Bolívia.

A Colômbia foi marcada por diversos conflitos ao longo das décadas de 1980 e 1990 entre o Estado e o crime organizado, após aprovações de leis mais rígidas em relação ao tráfico de drogas, que incluíam a extradição de traficantes colombianos aos EUA. A violência no país atingiu níveis recordes tornando a população colombiana refém de uma guerra entre os traficantes e o Estado, que chegou a declarar estado de sítio em 1983 (FRAGA, 2007). A partir do ano 2000, inicia-se o Plano Colômbia, um plano de ação bilateral com os EUA para enfrentamento do problema das drogas no país. A principal estratégia desse plano foi a destruição química de plantações de *cannabis* e coca com herbicidas – principalmente à base de Glifosato, substância extremamente poluente – o que gerou danos incalculáveis ao meio ambiente e economia pela contaminação ao solo, e à saúde de populações locais, nas quais foram observadas alto nível de contaminação sanguínea e taxas mais elevadas de problemas de saúde em fetos e recém-nascidos do que em outras regiões (FRAGA, 2007).

O Plano também previa ajuda financeira e militar dos EUA, criando uma brigada especial antinarcóticos no exército colombiano treinados e acompanhados por soldados estadunidenses. A militarização das ruas levou a mais aumento nas taxas de homicídio e violência urbana, e a destruição das plantações existentes geraram novas zonas de cultivo de coca e *cannabis* em regiões onde antes isso não ocorria (FRAGA, 2007). O governo colombiano recebeu enormes quantias de investimento estadunidense e europeu durante todo o período de "guerra contra o tráfico" e apesar de todos os danos citados anteriormente, a Colômbia era descrita pelo governo dos EUA como um exemplo a ser seguido na luta contra as drogas, não houve, contudo, diminuição na oferta de cocaína (FRAGA, 2007; RODRIGUES, 2012). Planos de ação muito similares foram implementados no México em anos subsequentes, gerando também violência, danos ao meio ambiente e violações de direitos humanos (BUXTON, 2006; COLLINS, 2014; PALLEY, 2015).

Fraga (2007) e Palley (2015) mostram que essas intervenções dos EUA na América Latina podem possuir outros objetivos paralelos. Tanto na Colômbia como no México aconteceu de áreas com abundância de recursos – sobretudo minerais – serem desapropriadas por brigadas antinarcóticos e entregues aos interesses de multinacionais (PALLEY, 2015). Sob o mesmo pretexto de combate às drogas foram estabelecidas bases militares estadunidenses ao longo do Caribe que são declaradamente utilizadas para atender interesses estratégicos do exército dos EUA (FRAGA, 2007).

CC BY NC SA

Assim, pode-se concluir que o regime internacional de controle sobre drogas montado com base nas Convenções da ONU não só falhou em seus objetivos de erradicar o uso ilegítimo de drogas como também tem gerado violência, violações de direitos humanos e inúmeros impactos sociais, ambientais e econômicos. Para entender os motivos por trás da abordagem escolhida para esse regime (uma abordagem criminalizante e focada na oferta) é preciso explorar quais fatores e interesses influenciaram a sua construção.

2 CONSTRUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE SOBRE DROGAS

A primeira vez que sugeriu-se a criminalização do comércio de uma droga a nível internacional foi em 1909 na Conferência de Xangai (BUXTON, 2006; POIARES 1999) que tinha como objetivo discutir regulações no comércio internacional de ópio, que significava um extenso mercado internacional de mais 300 anos, estima-se que em 1907 foi atingido um pico de produção mundial de 41 mil toneladas da droga, que representava uma mercadoria de vital importância para as potências europeias (BUXTON, 2006, p. 34). A conferência reuniu os principais Estados envolvidos na sua produção e distribuição, sendo a China o maior produtor e consumidor da droga. Segundo Buxton (2006) e Escohotado (1998) a conferência foi realizada a pedido do governo dos Estados Unidos da América (EUA), que, impulsionado por princípios morais e racistas (anti-chineses) de suas elites internas, já havia proibido o uso do ópio em seu território e almejava dificultar a entrada de mais carregamentos da droga no país. Foram os EUA os principais responsáveis por tornarem a regulação do comércio e consumo de drogas tema de discussão internacional, o que está muito relacionado com seu contexto político e social interno ao longo do século XIX.

A próspera dinâmica econômica que se instalou nos EUA durante o século XIX os levou rapidamente a posição de segunda maior potência industrial do mundo, conforme suas bases econômicas mudavam do setor rural para o industrial eram também geradas as primeiras grandes populações proletárias e aglomerações urbanas, que trouxeram consigo uma diversidade de conflitos sociais e políticos (BUXTON, 2006, p. 20). Escohotado (1998) cita diferentes artigos jornalísticos que não poupam elogios à sociedade estadunidense, criando um imaginário coletivo de um país que provia tudo de que os bons cidadãos pudessem necessitar. Consequentemente, esse discurso cria como efeito colateral o pensamento coletivo de que o cidadão pobre e marginalizado é o responsável por seu próprio infortúnio. O período também é marcado por fortes sentimentos racistas impulsionados pela onda imigratória e recente abo-

CC BY NC SA

lição escravocrata; e uma expansão no número de penitenciárias, manicômios e asilos, que servem como depósitos de pessoas que não conseguem se inserir na dinâmica econômica e cultural dos Estados Unidos (ESCOHOTADO, 1998).

Já nos finais do século XIX começava-se a relacionar pobreza com indolência e vício, Escohotado (1998, p. 376-378) cita relatórios policiais em que crimes são atribuídos a estados de embriaguez do criminoso e publicações jornalísticas destacando a maior concentração de bares em bairros pobres e a predominância de crimes cometidos por minorias étnicas. Esse cenário contribui para o fortalecimento de um imaginário coletivo que relaciona diretamente pobreza, etnia, criminalidade e vício como qualidades daqueles que, por consequência dos próprios atos, estão à margem da sociedade. Assim sendo, esses discursos se relacionam à construção de estereótipos, que terminam por atuar como ferramentas de controle populacional e de caráter informal, sendo necessários para legitimar o controle social formal, cuja expressão máxima no campo das drogas é a normativa jurídica (NETO, et al., 2022).

Frente a isso, houve uma ascensão de grupos políticos conservadores que tinham como objetivo erradicar o consumo e o comércio de drogas nos EUA, esses grupos eram, em sua maioria, de elites brancas que defendiam uma moralidade cristã que não contemplava pessoas que estavam à margem da sociedade, dizia-se daqueles que faziam uso de substâncias como álcool e ópio (BUXTON, 2006; ESCOHOTADO, 1998). Esses grupos conseguiram aprovar leis que proibiam a produção e consumo de bebidas alcoólicas em todo o território nacional em 1919 (*Volstead Act*) e que proibiam o uso, comércio e importação de ópio em vários estados ao longo dos finais do século XIX.

A proibição do ópio foi muito impulsionada por um sentimento de rejeição aos imigrantes chineses nos EUA – já que seu uso era muito relacionado a essa população – eram constantes os ataques à integridade física e moral de chineses e suas comunidades, o que abalou as relações comerciais entre os dois países. A situação se agravou ainda mais quando o congresso estadunidense aprovou o *Chinese Exclusion Act* em 1882, que proibia a imigração de trabalhadores chineses para os EUA, isso somado aos inúmeros linchamentos a imigrantes, os discursos degradantes feitos sobre eles e a aprovação de outras leis que reduziam direitos e liberdades de chineses no país levaram os comerciantes chineses a declararem um embargo voluntário aos produtos estadunidenses, o que foi descrito como o maior desastre comercial da história dos EUA até então (ESCOHOTADO, 1998, p. 461-462). Assim, a realização da Conferência de Xangai em 1909 serviu não apenas para disseminar os valores estadunidenses da época, mas também para aliviar as tensões com a China, que há muitos anos já sofria com problemas sanitários pelo vício indiscriminado de ópio em seu território, foi sob a justificativa

CC BY NC SA

de socorrer a nação chinesa contra “o mal do ópio” que o governo dos EUA convocou a Conferência de Xangai (ESCOHOTADO, 1998, p. 462).

Durante a conferência, os estadunidenses sugeriram a erradicação e criminalização de todo uso não-medicinal da substância sob justificativas muito mais moralistas e teológicas do que científicas e por isso não foram bem recebidas a princípio (ESCOHOTADO, 1998, p. 463-464). Além disso, as nações europeias temiam perder os lucros do mercado da droga e receavam o crescimento de mercados ilegais (BUXTON, 2006).

As reuniões se concluíram com nove resoluções, mas sem nenhuma obrigatoriedade, orientação ou fiscalização. Apesar de não atingirem os objetivos pretendidos, Buxton (2006, p. 35) afirma que a Conferência de Xangai teve especial significância para os EUA e a construção do regime subsequente. O encontro inaugurou o debate de regulação do mercado de drogas a nível internacional sob liderança dos EUA e moldou o formato das conferências sobre o assunto que vieram a seguir, focando o debate no aspecto proibicionista, em que seus defensores argumentavam em favor da limitação do uso de ópio exclusivamente ao campo medicinal, e que isso poderia ser alcançado reduzindo-se a oferta do produto. Além disso, pode-se considerar que a maior vitória dos estadunidenses foi a aprovação de uma segunda conferência a ser realizada em Haia em 1911.

Diversas conferências e tratados se seguiram a partir da Conferência de Xangai até a Segunda Guerra Mundial e foram tornando-se cada vez mais rígidas. Paralelamente a elas, os EUA selaram também diversos acordos bilaterais com países subdesenvolvidos – sobretudo latinos – onde ofereciam investimentos em troca da comprovação de que o outro estava reforçando as políticas antidrogas em seu território (BUXTON, 2006).

Após banirem a produção e distribuição do álcool em todo seu território nacional, os grupos do lobby proibicionista se encontravam com bastante força nas instâncias políticas dos EUA. Segundo Buxton (2006) esses grupos buscavam agir tanto em âmbito nacional como internacional crendo que as duas esferas se influenciassem reciprocamente, avanços no controle internacional ajudariam a avançar pautas de proibicionismo nacional e experiências proibicionistas nacionais dariam legitimidade para os EUA pressionarem avanços na esfera internacional.

Apesar da força desse lobby, havia também muita resistência a ele, principalmente por questionamentos quanto à constitucionalidade de leis que restringiam liberdades, por irem contra o princípio da liberdade individual, o que dificultou e estendeu muito a aprovação do *Volstead Act*, por exemplo (ESCOHOTADO, 1998, p. 472-476). Por isso, uma estratégia diferen-

CC BY NC SA

te foi usada na busca pelo controle sobre uso e comércio de outras drogas, constituindo o *Harrison Narcotics Act*, aprovado em 1914. A lei dizia respeito às tributações sobre ópio, cocaína e alguns de seus derivados – como heroína e morfina –, que deveriam ser pagas pelo fabricante e pelo médico que desejasse receitar uma dessas drogas, assim, a pessoa que portasse alguma delas sem prescrição médica poderia ser processada por sonegação de impostos (BUXTON, 2006, p. 47; ESCOHOTADO, 1998, p. 472-476). Essa configuração agilizou a aprovação do *Harrison Act* – por se tratar de um tema fiscal e não de restrição de liberdade individual – e também facilitou a criação de um órgão fiscalizador dessa lei em 1930, o FBN (*Federal Bureau of Narcotics*).

Desde antes da criação dessa lei, o lobby proibicionista – composto pelos mesmos grupos que promoveram a proibição do álcool – já estavam promovendo campanhas midiáticas sensacionalistas para difundir o medo em relação a drogas como opiáceos, cocaína e, mais tarde, *cannabis*. Segundo Buxton (2006) e Escohotado (1998), essas campanhas exageravam a realidade sobre o problema das drogas nos EUA e difundiam muitas informações falsas sobre seus efeitos, eram muito semelhantes às usadas na empreitada pela proibição do álcool, relacionando o uso dessas drogas a doenças cerebrais, criminalidade, violência e degeneração física e moral, e frequentemente tinham caráter racista. Essa estratégia foi ainda mais reforçada na década de 1930 após o fim do *Volstead Act*, segundo Escohotado (1998, p. 516-517) o próprio dirigente do FBN, Harry Anslinger, foi quem sugeriu aumentar a repressão sobre os narcóticos para evitar que o *Harrison Act* tivesse o mesmo destino.

Relatos de Anslinger e seus oficiais em jornais e programas de rádio exageravam e distorciam a realidade sobre criminalidade e drogas nos EUA e propagavam muitas informações falsas sobre seus efeitos, clamando que negros e latinos sob efeito de cocaína e *cannabis* eram os principais responsáveis por crimes violentos no país (ESCOHOTADO, 1998) e afirmavam que havia mais de um milhão de dependentes de heroína somente nos EUA (BUXTON, 2006, p. 49). A *cannabis* se torna um grande alvo dessas investidas a partir da década de 1930 e sua associação cada vez mais frequente com latinos, sobretudo mexicanos, fez-se popularizar o nome *Marijuana* para descrever a droga no país. O pânico gerado pelas campanhas do lobby proibicionista culminaram na aprovação do *Marijuana Tax Act* em 1937, colocando a erva no mesmo estado de regulação que as drogas do *Harrison Act* (BUXTON, 2006).

Escohotado (1998, p. 518-521) mostra a contradição existente entre as declarações científicas e midiáticas do período que se seguiu à aprovação do *Marijuana Tax Act*. Ele cita falas onde Anslinger afirma que inúmeros assassinatos, suicídios e roubos aconteciam anualmente devido ao uso de *cannabis* (p. 519). Além disso, o autor cita folhetos da Associação Interna-

CC BY NC SA

cional de Educação sobre Estupefacientes de 1957 que dizem que “o consumo de Marijuana produz uma rápida degeneração física e mental, depravação luxuriosa e inclinações irrefreáveis à violência e ao assassinato sem motivo” (p. 518). Essas afirmações se apresentam em oposição ao Relatório de Laguardia, publicado em 1944 pela Academia de Medicina de Nova York, em que, a partir de experimentos e observações empíricas, afirma-se não encontrar relação entre o uso de *cannabis* e a dependência química ou a delinquência e criminalidade e que a publicidade relatando os “efeitos catastróficos” da droga eram infundados (ESCOHOTADO, 1998, p. 521).

Após os desdobramentos da Segunda Guerra Mundial, os EUA se estabelecem como potência hegemônica e conseguem consolidar e difundir ainda mais sua abordagem proibicionista em relação a drogas a nível internacional, sobretudo após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) que toma para si as responsabilidades sobre as convenções internacionais sobre drogas. Em 1961 foi criada a Convenção Única sobre Entorpecentes com o objetivo de unificar todas as convenções sobre drogas realizadas desde 1911, sob o argumento de que era necessária uma convenção única para simplificar e fortalecer os mecanismos e leis internacionais que tinham o objetivo de controlar o mercado de narcóticos (BUXTON, 2006, p. 56). Essa convenção – com sua subsequente emenda – juntamente com a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971), e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988) passaram a ser base de todas as políticas de drogas da ONU, moldando um regime de controle com as características e implicações destacadas na primeira sessão deste artigo.

A fim de construir uma resposta para as inúmeras contradições e impactos gerados por esse regime, desde sua construção até às consequências de suas ações, optou-se por utilizar elementos da Teoria Crítica das Relações Internacionais como mecanismo de análise do tema e como apoio para se pensar uma nova postura internacional em relação às drogas a partir dos argumentos de grupos que se opõem à postura atual.

3 TEORIA CRÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS COMO FERRAMENTA PARA BUSCAR ALTERNATIVAS AO REGIME PROIBICIONISTA

A Teoria Crítica surgiu dentro das ciências humanas e sociais no início do século XX ganhando força e visibilidade com as publicações da Escola de Frankfurt. Antes disso, a pesquisa em ciências humanas e sociais se apoiava nas mesmas bases que as ciências naturais: uma

CC BY NC SA

racionalidade e metodologia positivistas, onde o cientista encontra-se desassociado do seu objeto de estudo e em situação de neutralidade frente a ele, em sua análise busca a descoberta de regularidades e padrões preexistentes que lhe permitam a manipulação e previsão de comportamento do objeto de estudo (LINKLATER, 2007, p. 45-49; SILVA, 2005). A Teoria Crítica se propõe a mudar essa abordagem resgatando elementos do marxismo, como a dialética e o materialismo histórico. Segundo Horkheimer (*apud* SILVA, 2005) as ciências sociais não podem seguir o mesmo método que as ciências naturais porque a sociedade não funciona da mesma forma que a natureza. Na sociedade os fatos não são universais e imutáveis, mas dependentes de estruturas sociais e históricas na qual estão inseridos. Além disso, o cientista social nunca pode ser completamente neutro, pois, diferentemente dos cientistas naturais, ele não está desassociado de seu objeto de estudo, mas é parte integrante do contexto que analisa.

Partindo desse princípio, pode-se dizer que nenhuma teoria nas ciências sociais é totalmente neutra, toda teoria se constrói condicionada a influências sociais, morais e/ou ideológicas constituintes da realidade em que está inserida. Indo mais além, a teoria por si só também participa da construção da realidade material, pois é a maneira que a mente encontra para compreender a realidade confrontada, portanto, a teoria orienta a ação de grupos e indivíduos, levando-os a reproduzir ou alterar a realidade a partir disso (SILVA, 2005). Nesse sentido, não é possível desassociar teoria de prática, elas se influenciam mutuamente; toda ação na materialidade é precedida por alguma teoria – que pode ser uma tradição, contrato social, ideologia, etc. Então, a teoria possui o potencial de moldar a realidade e pode servir a objetivos que busquem sua manutenção ou transformação, uma teoria sempre serve a alguém e a algum propósito (COX,1981).

Assim, a Teoria Crítica se apresenta como uma abordagem que busca entender as influências e valores por trás de teorias que sustentam as estruturas da realidade analisada e a partir disso procura formas de modificá-la, tendo como objetivo final a emancipação humana, que é a preocupação central da Teoria Crítica (SILVA, 2005).

Nas Relações Internacionais essa metodologia ganha força na década de 1980, em um contexto de Guerra Fria, e se insere em contraposição às teorias tradicionais da disciplina – Realismo e Liberalismo – por sua natureza positivista. Autores vinculados a essa corrente teórica, como Cox (1981), discutem a ética por trás das Relações Internacionais dizendo que as teorias tradicionais contribuem para o assentamento de uma racionalidade que mantém o *status quo* e seus mecanismos de dominação, tratando-se de um saber técnico que aliena o indivíduo dos reais valores e interesses por trás das teorias dominantes e favorecendo a preservação de uma estrutura de exploração e desigualdade no sistema internacional.

CC BY NC SA

Cox (1981) descreve os elementos que sustentam uma estrutura dominante se baseando nos conceitos de Gramsci sobre hegemonia. Com marcantes influências de Maquiavel, Gramsci afirma que uma hegemonia se mantém pelo influxo entre coerção e consenso, isto é, para uma hegemonia se manter no poder não basta apenas supremacia militar e aparato coercitivo, mas também um conjunto de ideias e valores que sejam capazes de manter um consenso entre ela e os mais fracos. Se os mais fracos enxergarem a estrutura dominante como legítima, o uso da força não é necessário para manter o poder hegemônico; isso pode ser atingido se o *hegemon* estiver disposto a fazer concessões no sentido de demonstrar que sua dominação busca interesses universais e não apenas os seus particulares (COX, 1981, p. 99). Portanto, quanto mais consenso existe em uma hegemonia, menos necessário é o uso da força para mantê-la.

A partir disso, Cox (1981) descreve os elementos que são necessários para a manutenção de uma estrutura hegemônica, esses elementos não determinam ações de forma mecânica, mas impõem pressões e constrangimentos a grupos e indivíduos na tentativa de fazê-los agir de acordo com as teorias da estrutura dominante, de modo que eles podem se comportar apenas submetendo-se ou opondo-se a ela, mas nunca ignorando-a (COX, 1981, p. 98). Esses elementos são: Capacidades Materiais, Ideias e Instituições.

As capacidades materiais são o potencial produtivo e destrutivo, acumulação de recursos naturais, tecnológicos, econômicos e militares. As ideias são as teorias de base da estrutura, e dividem-se em dois grupos: as intersubjetivas que são aquelas mais socialmente internalizadas, noções compartilhadas sobre a natureza das relações que podem se perpetuar por gerações; o segundo grupo é o das imagens coletivas, ideias mais diversificadas e menos predominantes que as intersubjetivas. Não raro, as duas entram em conflito e uma estrutura alternativa pode emergir desse choque entre diferentes ideias. As instituições servem como um meio de estabilizar e perpetuar ideias intersubjetivas coesas com o poder hegemônico vigente, embora possam também agir em oposição a ele se dominados por uma imagem coletiva alternativa (COX, 1981, p. 97-99).

Quadro 2 - Elementos constituintes de uma estrutura hegemônica

Elementos	Definição segundo Teoria Crítica	Exemplos
Ideias	Teorias e valores que orientam ações individuais ou coletivas nos três níveis de análise	**Drogas como um mal a ser erradicado**, levam a ações como leis proibicionistas nas formas de estado, convenções regulatórias nas ordens mundiais e marginalização e controle nas forças sociais;
Instituições	Meios de disseminação de ideias, a fim de perpetuar ou desafiar a ideia dominante	**ONU**, através das Convenções sobre drogas perpetua a ideia dominante de que elas são um mal a ser erradicado; **Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia**, organização interestatal com o objetivo de alterar os princípios da ideia dominante sobre drogas
Capacidades Materiais	Potencial produtivo e destrutivo	**Força militar estatal**, potencial destrutivo de um Estado; **Economia nacional**, potencial produtivo de um Estado; **Missões de paz da ONU**, união de forças militares de diferentes Estados, representa um potencial destrutivo nas ordens mundiais.

Fonte: Elaboração do autor baseado em Cox (1981).

Uma estrutura histórica pode ser analisada em três níveis: Forças sociais, Formas de Estado e Ordens Mundiais, se referindo respectivamente à força de trabalho – sociedade civil, trabalhadores, camponeses –, à configuração estatal e ao sistema internacional (COX, 1981, p. 100-101). Todos os três elementos que constituem uma estrutura histórica podem se perceber presentes – de diferentes formas – nos três níveis de análise, os quais se influenciam e inter-relacionam reciprocamente e podem, cada um, ser considerados como uma sucessão de estruturas dominantes e rivais emergentes em constante dialética (COX, 1981). Assim, uma imagem coletiva emergente entre forças sociais pode se fortalecer a ponto de influenciar as ideias e instituições do Estado ou até do sistema internacional; assim como um Estado autoritário pode utilizar-se de suas capacidades materiais para influenciar diretamente as ordens mundiais – pressionando militarmente ou economicamente outros Estados –, e de suas instituições para controlar as forças sociais internas enraizando valores que mantenham o consenso.

Assim, propõe-se uma análise do regime internacional de controle sobre drogas e de sua construção histórica a partir de preceitos da Teoria Crítica das Relações Internacionais, com a intenção de encontrar possibilidades de transformação em suas premissas que facilitem a construção de uma estrutura mais coesa e justa para se lidar com a questão das drogas a nível internacional. Para tanto, a análise será dividida em três partes: a primeira discute o papel das

CC BY NC SA

Ideias desse regime; a segunda, o papel das capacidades materiais e instituições; e a terceira aborda o surgimento de novas imagens coletivas com o potencial de alterar as premissas do regime atual.

3.1. O papel das Ideias na construção do regime internacional de controle sobre drogas

A partir do que foi explicitado sobre a Teoria Crítica das Relações Internacionais, pode-se dizer que o atual regime internacional de controle sobre drogas representa uma ideia intersubjetiva enraizada nas instituições das ordens mundiais. Entretanto, é uma ideia que ganha força primeiro entre as forças sociais dos EUA no século XIX.

O fortalecimento do Partido Proibicionista representou a ascensão de uma imagem coletiva de oposição que surgiu nas forças sociais estadunidenses pedindo por maior intervenção estatal na sociedade, o que incluía regulamentação sobre uso e comércio de drogas, primeiramente do álcool e ópio e depois da *cannabis* e outras drogas. O cristianismo protestante em conjunto com racismo e xenofobia foi o que levou ao fortalecimento das imagens coletivas proibicionistas entre as elites brancas estadunidenses, que justificavam sua visão a partir de valores morais religiosos e preconceitos contra grupos sociais específicos – como chineses, afrodescendentes e latinos. Vale destacar que as imagens coletivas citadas não são puramente de proibição de drogas para o bem geral, mas fazem parte de um complexo de ideias que relacionavam diretamente etnia, pobreza, criminalidade e uso de substâncias, levando à conclusão de que erradicando o uso de drogas, vários outros problemas sociais seriam resolvidos. Essas imagens convertem-se em ideias intersubjetivas nos EUA ao se infiltrarem nas formas de estado e suas instituições, com isso, tentam constantemente se expandir nas ordens mundiais através de frequentes conferências no início do século XX.

Após o fim da II Guerra Mundial, a ONU se constitui como principal instituição internacional para fins diplomáticos, e apesar de se pautar nos princípios da neutralidade e multilateralismo, Cox (1981) mostra que toda instituição tem o objetivo de disseminar uma ideia que não pode ser neutra, pois toda teoria é feita por alguém e para servir a um propósito. Sendo o maior mantenedor da ONU desde sua criação, os EUA puderem fazer com que as suas ideias fossem as reforçadas e disseminadas através dessa instituição, o que foi pouco questionado por seus membros já que a ONU se declara com o objetivo de assegurar a paz e outros interesses universais. Aos poucos a ONU se consolida como última instância diplomática e os EUA como hegemonia mundial, essa nova conjuntura tem como principais teorias de base ideias intersubjetivas estadunidenses.

CC BY NC SA

A partir de 1961, as ideias de drogas como um mal a ser erradicado e a repressão criminal como caminho para tanto passam a ser pressionadas aos membros da ONU através da Convenção Única sobre Entorpecentes (1961). Essas ideias encontram-se fortemente enraizadas nos regimes da ONU e se tornaram dominantes na estrutura histórica atual.

3.2. O papel das Capacidades Materiais e das Instituições no regime internacional de controle sobre drogas

Apesar de as ideias serem de importância central para a consolidação de uma estrutura histórica dominante, as instituições e capacidades materiais também possuem um papel significativo, como no caso da conversão de drogas em fonte de criminalidade nos Estados Unidos ao longo dos séculos XIX e XX.

Essa ideia foi aos poucos ganhando força na política e sendo gradativamente disseminada por veículos de mídia. A criação da FBN foi muito importante tanto como instituição como capacidade material para consolidação dessa ideia, pois tratava-se de uma força policial que agia não só perseguindo aqueles que infringiam leis sobre drogas mas também reforçando constantemente um discurso de demonização das drogas na mídia que foi essencial para que drogas como um mal em si e fonte de criminalidade se tornassem uma ideia intersubjetiva entre as forças sociais do país, com destaque para as declarações sensacionalistas (citadas no segundo capítulo) de Harry Anslinger e outros oficiais da FBN. Os discursos dessa instituição foram tão efetivos em convencer as forças sociais, que foram priorizadas, mesmo frente às declarações de instituições de cunho científico, como foi o caso do Relatório Laguardia da Academia de Medicina da Nova York, ignorado nos trâmites de aprovação do *Marijuana Tax Act*.

A nível internacional, as conferências anteriores a II Guerra funcionaram como instituições de vital importância para ir aos poucos quebrando a ideia de que drogas seriam apenas uma mercadoria e colocando sobre elas um peso moral que se reforçou gradativamente. Esse processo facilitou a consolidação posterior das Convenções sobre drogas da ONU e as instituições internacionais vinculadas a ela, gerando um consenso ao redor dessa ideia nas ordens mundiais nos anos subsequentes.

Contudo, todos os conflitos gerados pelo sistema de controle sobre drogas e a constante necessidade do uso da força para mantê-lo demonstram que o consenso ao redor dessa ideia nunca foi pleno nas forças sociais. Como postulado por Cox (1981), o uso da força se faz mais necessário quando não há consenso em relação à estrutura hegemônica. Pode-se dizer então, que apesar de as elites estadunidenses terem conseguido consolidar um forte consenso nas

CC BY NC SA

formas de estado e ordens mundiais, as forças sociais sempre se mostraram resistentes à ideia de droga como crime, isso pode ser observado nos dados da UNODC apresentados anteriormente, tanto a oferta quanto a demanda por diversos tipos de droga continuaram aumentando ano após ano mesmo com todos os esforços proibicionistas. A necessidade do constante uso da força demonstra a falta de consenso sobre o assunto nas forças sociais e a existência de imagens coletivas antagônicas.

3.3. Ascensão de novas Imagens Coletivas em relação a drogas

Em vista de todas as consequências geradas pela Guerra às Drogas na América Latina, foi criada em 2008 a Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia, composta pelos ex-presidentes Cesar Gaviria da Colômbia, Ernesto Zedillo do México e Fernando Henrique Cardoso do Brasil, em conjunto com outras dezessete personalidades. Trata-se da primeira organização interestatal formada com o objetivo declarado de se opor ao sistema internacional de controle sobre drogas. A declaração publicada por essa comissão se inicia da seguinte forma:

> A violência e o crime organizado associados ao tráfico de drogas ilícitas constituem um dos problemas mais graves da América Latina. Frente a uma situação que se deteriora a cada dia, com altíssimos custos humanos e sociais, é imperativo retificar a estratégia de "guerra contra as drogas" aplicada nos últimos trinta anos na região (COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009, p. 7).

A declaração denuncia todos os impactos causados na região por políticas de combate ao uso e comércio de drogas, afirma o fracasso dessas políticas e pede por uma revisão das mesmas demandando que sejam sustentadas sobre um novo paradigma baseado em: tratar o uso de drogas como problema de saúde pública; reduzir o consumo por meio de ações de informação e prevenção; e, focalizar a repressão somente sobre o crime organizado. (COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2009, p. 11). O documento também destaca que a atual abordagem sobre o tema está arraigada a uma série de preconceitos, temores e visões ideológicas que transformaram a questão das drogas num tabu que dificulta ainda mais uma mudança de paradigma (COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2000, p. 8).

Em 2011, foi criada a Comissão Global de Políticas Sobre Drogas (*Global Comission on Drug Policy*) por personalidades europeias em conjunto com os criadores da Comissão Latino-Americana – que hoje encontra-se incorporada à Comissão Global. Essa comissão publica relatórios anuais desde sua criação e se posiciona a favor de modelos de regulação legal de

CC BY NC SA

drogas, tem como objetivo denunciar o fracasso das políticas de drogas baseadas no modelo criminalizante e trabalhar o desenvolvimento de políticas que priorizem a evidência científica, a saúde pública, direitos humanos e segurança (COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, 2011). Segundo seu site oficial, as convicções da Comissão Global são centradas em cinco princípios: Priorização da saúde pública; Garantia de acesso a medicamentos controlados; Descriminalização da posse e uso pessoal; Busca de alternativas de punição para atores não violentos no mercado de drogas ilícitas e promoção de esforços para desenvolvimento sócio-econômico que lhes ofereçam uma estratégia de saída legítima, e; Regulamentar o mercado de drogas e reduzir sua influência corrupta e violenta.

As empreitadas da Comissão Global culminaram em uma sessão especial da assembleia geral da ONU em 2016 para discutir o sistema internacional de controle sobre drogas. Com forte participação de organizações da sociedade civil, a assembleia resultou em um relatório da UNODC reconhecendo falhas no sistema. Apesar de não ter gerado qualquer ação efetiva que mudasse as atuais bases e resoluções do sistema, a sessão especial representou um passo importante para levar imagens coletivas emergentes das forças sociais para as ordens mundiais, gerando um primeiro impacto ao consenso dominante.

Desde finais do século XX mais de 10 países implementaram políticas de descriminalização de posse e uso – principalmente de maconha – e redução de danos em detrimento de um reforço da repressão para lidar com seus problemas internos relacionados a drogas ilícitas (SANCHEZ E SOARES, 2015). Esse fato demonstra mais um forte passo em direção a uma mudança de paradigma, já que as ideias alternativas estão aos poucos chegando também às formas de Estado, o que lhes proporciona capacidades materiais para alterar paradigmas internamente e facilita sua infiltração em instituições importantes. Mesmo dentro dos EUA existe um forte movimento por descriminalização, sobretudo de *cannabis*, que já levou a mudanças de leis em diversos estados, com destaque para a organização *Drug Policy Alliance*, que desde a década de 1980 luta contra a Guerra às Drogas e se posiciona a favor de uma política de drogas estadunidense que valorize a redução de danos e soberania dos indivíduos sobre seus corpos e mentes.

Por fim, pode-se dizer que as imagens coletivas de oposição já representam uma ameaça à estrutura dominante dada à extensão de sua influência atualmente. Para que possam de fato começar a alterar o sistema, essas imagens coletivas precisam se infiltrar ainda mais em formas de Estado e nas ordens mundiais e abalar o consenso existente nessas instâncias, como já começaram a fazer. Dessa forma, as novas ideias poderiam se dispor das capacidades materiais e instituições necessárias para serem disseminadas e reforçadas de modo a criar um novo consenso em relação às drogas que seja mais justo e coeso.

CC BY NC SA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há mais de um século a comunidade internacional tem fortalecido progressivamente um regime de controle sobre o consumo e comércio de algumas drogas em nível internacional, esse regime é hoje baseado em três convenções: a Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), emendada pelo protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971), e; a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988). Dados da própria ONU revelam que esse regime falhou em seus objetivos de reduzir a oferta e demanda de drogas no mundo, além de ter causado diversos impactos negativos e contraproducentes em diferentes Estados, principalmente em Estados menos desenvolvidos. O mercado do tráfico tem movimentado enormes quantias de dinheiro ilegal, influenciado e controlado governos e as tentativas de combatê-lo têm fracassado, gerado violência urbana sem precedentes e superpopulação carcerária, dentre outros problemas sociais, ambientais, políticos e econômicos

Esse regime se construiu muito influenciado pela visão de apenas um Estado sobre o tema: os Estados Unidos da América. As mudanças na base econômica estadunidense ao longo do século XIX trouxeram consigo uma gama de conflitos sociais gerados principalmente pela expansão da imigração e dos aglomerados urbanos. Sentimentos patrióticos e religiosos cristãos das elites brancas do país somados ao seu desapreço por grupos sociais marginalizados levaram à consolidação de um pensamento coletivo que relacionava diretamente etnia, vício, delinquência e degeneração moral em oposição ao que seriam os reais “valores americanos”. A proibição então passa a ser vista como a solução para retomar esses valores e levam à criação do Partido Proibicionista, que tinha como principal objetivo a proibição do álcool e, posteriormente, de outras drogas.

O discurso proibicionista estadunidense ganha força e forma ao longo dos anos, criando um sistema nacional antidrogas altamente repressivo e baseado na punição jurídica. Com o objetivo de ter mais controle sobre a importação de drogas em seu território, os EUA começam a traçar rotas para internacionalizar essas políticas. Seus esforços encontram forte resistência no início, principalmente por parte das potências europeias que controlavam o mercado de drogas, fazendo com que as primeiras conferências sobre o assunto não levem a muitos resultados concretos.

Entretanto, as circunstâncias vão se alterando ao longo dos séculos XIX e XX, conforme os EUA ganham espaço no sistema internacional e as potências europeias se enfraquecem com as duas guerras mundiais. As conferências sobre drogas passam a receber cada vez menos

CC BY NC SA

resistência, vão se tornando gradualmente mais duras e tomando forma com políticas e instituições responsáveis por mapear e controlar a importação, exportação e produção de algumas substâncias.

Quando os EUA finalmente se consolidam como potência hegemônica consegue transformar o papel social das drogas a nível mundial, e estas passam a ser consideradas fontes de criminalidade. Para tanto, foi construído sob os auspícios de uma organização internacional multilateral um sistema de controle sobre o comércio e uso de drogas baseado em três convenções internacionais que regem o sistema até os dias atuais. Essas convenções possuem diretrizes irredutivelmente baseadas numa abordagem combativa e criminalizante que reduz as substâncias ali consideradas unicamente a fontes de crime e como um mal da qual a humanidade precisa ser livrada.

À luz da Teoria Crítica das Relações Internacionais, e mais especificamente as ideias de Robert Cox, fica claro perceber que para haver uma transformação nessa realidade atual, precisa-se alterar suas premissas e as imagens coletivas vinculadas a ela para ser possível criar um sistema mais justo e eficaz para lidar com problemas relacionados ao uso e comércio de drogas. Muitas organizações da sociedade civil e até governos têm se posicionado a favor de uma reforma do sistema que seja desvinculada do princípio da criminalização e cada vez mais Estados têm tentado seguir essa abordagem. Para que a mudança de paradigma avance com mais força a nível internacional as imagens coletivas precisam ganhar mais espaço em diferentes formas de Estado e nas ordens mundiais, para ganharem espaço nas instituições e terem mais acesso a capacidades materiais, só assim as ideias emergentes poderão se ganhar força suficiente para alterar as bases do sistema internacional de controle sobre drogas.

REFERÊNCIAS

BILGIN, P. Critical Theory. In: WILLIAMS, P. D. *Security Studies:* an introduction. New York: Routledge, 2008. Cap. 7, p. 89-102.

BUXTON, J. *The Political Economy of Narcotics:* production, consumption and global markets. Black Point: Fernwood Publishing Ltd, 2006.

COLLINS, J. The Economics of New Global Strategy. In: COLLINS, J. (Org.). *Ending the Drug Wars*: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy. London: LSE IDEAS, p. 8-15, 2014. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/56706/ Acesso em 16 de setembro de 2021.

CARVALHO, J. C. A Emergência da Política Mundial de Drogas: O Brasil e as Primeiras Conferências Internacionais do Ópio. *Oficina do Historiador*, v. 7, n. 1, p. 153-176, jan./jun. 2014. Disponível em: https://doi.org/10.15448/2178-3748.2014.1.15927 Acesso em 22 de outubro de 2021.

COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS. *Guerra às Drogas.* Relatório da Comissão Global de Políticas sobre Drogas, jun. 2011. Disponível em: https://www.globalcommissionondrugs.org/reports Acesso em: 9 de junho de 2021.

COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA. *Drogas e Democracia:* Rumo a uma Mudança de Paradigma. Declaração da Comissão Latino-Americana sobre Drogas, março 2009. Disponível em: https://doczz.com.br/doc/124870/drogas-e-democracia--rumo-a-uma-mudan%C3%A7a-de-paradigma Acesso em 16 de julho de 2021.

COX, R. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millenium – Journal of International Studies*, vol. 10, n. 2, p. 126-155, 1981. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/03058298810100020501 Acesso em 13 de agosto de 2021.

DRUCKER, E. Mass Incarceration as a Global Policy Dilemma. In: COLLINS, J. (Org.). *Ending the Drug Wars*: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy. London: LSE IDEAS, p. 61-69, 2014. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/56706/ Acessado em 16 de setembro de 2021.

DRUG POLICY ALLIANCE. *We are leading the way together*. Relatório Anual da Drug Policy Alliance, 2015. Disponível em: https://drugpolicy.org/resource/drug-policy-alliance-annual-report Acesso em 9 de junho de 2021.

ESCOHOTADO, A. *História general de las drogas*. 7. ed. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

FRAGA, P.C.P. A geopolítica das drogas na América Latina. *Revista em Pauta*, n. 19, p. 67-88, 2007. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/187/210 Acesso em 12 de agosto de 2021.

LINKLATER, A. *Critical Theory and World Politics:* citizenship, sovereignty and humanity. 1 ed. Nova York: Routledge, 2007.

MEJIA, D.; RESTREPO, P. Why is Strict Prohibition Collapsing? In: COLLINS, J. (Org.). *Ending the Drug Wars*: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy. London: LSE IDEAS, p. 26-32, 2014. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/56706/ Acessado em 16 de setembro de 2021.

NETO, M.; SANTOS, M.; SOBRAL, M.; PESSOA, C. A droga como dispositivo de controle social: Uma análise das representações sociais do álcool, maconha e crack na imprensa brasileira. *Psicologia em Estudo*, vol. 7, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.4025/psicolestud.v27i0.48860 Acesso em: 29 de setembro de 2022.

PALLEY, D. Drug Wars as a Neoliberal Trojan Horse. *Latin American Perspectives*, vol. 42, n. 5, p. 109-132, set. 2015. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0094582X15585117 Acesso em: 24 de maio de 2021.

POIARES, C. A. Contribuição para uma análise histórica da droga. *Revista Toxicodependências*, ano 5, n. 1, p. 3-12, 1999. Disponível em: https://www.sicad.pt/PT/RevistaToxicodependencias/Paginas/revista.aspx?rid=80&rano=1999&redic=1> Acessado em 17 de agosto de 2021.

RODRIGUES, T. Narcotráfico e Militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro: vol. 34, n. 1, p. 9-41, jan/jun 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/rwTYjJdcGrnzGjx6r3n46ww/abstract/?lang=pt Acessado em 11 de julho de 2021.

SANCHEZ, L.; SOARES, M. Conheça os países onde o porte de drogas para uso pessoal não é crime. *Folha de São Paulo*. São Paulo, set. 2015. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/asmais/2015/09/1671352-conheca-os-paises-onde-o-porte-de-drogas-e-liberado-para-uso-pessoal.shtml#article-aside Acessado em 26 de fevereiro de 2021.

SAPORI, L. F. Mercado das Drogas Ilícitas e Homicídios no Brasil: Um Estudo Comparativo das Cidades de Belo Horizonte (MG) e Maceió (AL). *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: vol. 63, n. 4, 2020. Disponível em: < https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.223 Acessado em 27 de agosto de 2022.

SILVA, M. A. Teoria Crítica e Relações Internacionais. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: vol. 27, n. 2, p. 249-282, jul/dez 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-85292005000200001 Acessado em 20 de outubro de 2021.

CC BY NC SA

SOUZA, T. S. DE. A Economia das Drogas em uma abordagem heterodoxa. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015. Disponível em: https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=491286 Acessado em 28 de setembro de 2022.

UNODC - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Analysis of Drug Markets*: World Drug Report 2018. Washington: UNODC Research, 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/wdr2018/ Acessado em 19 de agosto de 2021.

UNODC - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *World Drug Report 2019*: Global Overview of Drug Demand and Supply. Washington: UNODC Research, jun. 2019. Disponível em: https://wdr.unodc.org/wdr2019/ Acessado em 4 de setembro de 2021.

UNITED NATIONS. *The International Drug Conventions*: Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 as amended by the 1972 Protocol; Convention on Psychotropic Substances of 1971; United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988 with final acts and resolutions. Nova Iorque, 2013. Disponível em:https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/conventions.html Acessado em 20 de agosto de 2021.