

## «Alguém tem que ser o primeiro»

*A iniciativa uruguaia sobre a cannabis: um modelo regional?*

**SEBASTIÁN VALDOMIR**

O Uruguai avançou em uma iniciativa inovadora que propõe regular o ciclo completo de produção, distribuição, comercialização e consumo de *cannabis* psicoativa em todo o território nacional, criando um mercado legal e controlado pelo Estado. Essa mudança, incentivada pela presidência de José Mujica – apesar da reticência do presidente recentemente eleito, Tabaré Vázquez –, gerou expectativas no exterior, diversas polêmicas na recente campanha eleitoral e inúmeros desafios para a aplicação da nova legislação, que se distancia da tradicional «guerra contra as drogas».

Sábado, 29 de novembro de 2014. É véspera do segundo turno das eleições presidenciais no Uruguai, entre o esquerdista Tabaré Vázquez e o conservador Luis Lacalle Pou. Um dos principais veículos de imprensa do Brasil, o jornal *Folha de S. Paulo* dedica nesse dia suas páginas ao Uruguai e aos desafios práticos que propõe a política de regulação da *cannabis*, tanto a respeito da institucionalidade pública criada para tais efeitos como em relação aos movimentos de usuários, que agora passarão a estar registrados para a produção regulada de maconha. Paralelamente, é informada também uma recente pesquisa do Datafolha sobre a opinião dos brasileiros a respeito da venda de maconha para uso medicinal: «a maioria é contrária [56%]; no entanto, 50% dos pesquisados aprovam a produção de derivados [medicinais]

---

**Sebastián Valdomir:** sociólogo uruguaio. Trabalhou em temas relacionados com movimentos sociais, integração regional, investimentos, empresas transnacionais e conflitos ambientais. Em 2013, integrou a campanha «Regulação Responsável» sobre a maconha no Uruguai, e atualmente trabalha na avaliação e no monitoramento da Lei 19.172.

**Palavras-chave:** guerra contra as drogas, maconha, narcotráfico, regulação, José Mujica, Uruguai.

**Nota:** Tradução de Luiz Barucke. A versão original deste artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* N° 255, 1-2/2015, disponível em <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

de maconha». Finalmente, o jornal inclui um fragmento de uma entrevista que realizou nessa mesma semana com o presidente José Mujica, na qual ele destaca que «esta política proporciona uma alternativa à repressão ao narcotráfico»<sup>1</sup>.

Esse breve exemplo serve para ilustrar a relevância regional da política de regulação da *cannabis* no Uruguai (Lei 19.172<sup>2</sup>), que é analisada com atenção pela Argentina e o Brasil e começa a ser estudada nos espaços de integração regional, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e fóruns como a Organização dos Estados Americanos (OEA). A frase «alguém tem que ser o primeiro», pronunciada pelo presidente Mujica em junho de 2012 enquanto participava no Brasil da cúpula Rio+20, sintetizou a maneira particular de abordar o problema das drogas por parte do governo uruguaio.

Apesar da repercussão internacional favorável, havia a presunção, bastante difundida, de que a aprovação da lei de regulação da maconha no Uruguai afetaria eleitoralmente a Frente Ampla (FA). Mas isso não se confirmou: os resultados do segundo turno de 30 de novembro marcaram uma ampla vitória de Vázquez, que obteve mais de 53% dos votos<sup>3</sup>. A aprovação poderia ter afetado o resultado das eleições, já que a norma foi aprovada no Parlamento em 10 de dezembro de 2013, a apenas dez meses do primeiro turno, e o processo de implementação da lei se instrumentalizou simultaneamente ao processo eleitoral, durante todo o ano de 2014, em meio a críticas de vários setores da oposição.

Sem dúvida, a jogada do governo presidido por Mujica foi arriscada, e o próprio Vázquez mostrou-se contrário às reformas. Mas a realidade demonstrou que, segundo diversas sondagens majoritariamente contrárias à regulação da produção e do consumo da *cannabis*, essa temática não se encontrava entre os principais determinantes do voto da sociedade uruguaia. Sem mencionar que mais da metade da população mostrou-se disposta a esperar que o sistema de regulação esteja em pleno funcionamento para ver os resultados concretos da nova política antes de reivindicar uma revogação prematura do novo marco legal.

---

1. Sylvia Colombo: «Narcotráfico está rindo da repressão às drogas», diz presidente do Uruguai» em *Folha de S. Paulo*, 26/11/2014.

2. Ley 19.172, Marihuana y sus Derivados. Control y Regulación del Estado de la Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución, disponível em <[www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/01\\_ley19172.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/01_ley19172.pdf)>.

3. «Tabaré Vázquez vuelve como el presidente más votado de Uruguay» em *Clarín*, 1/2/2014.

## ■ A criação de um mercado regulado

A nova legislação uruguaia consiste basicamente em estruturar um mercado regulado de produção, distribuição e comercialização de maconha. Enquanto a nova lei não estiver em pleno funcionamento, o mercado não regulado de maconha manterá sua atual estrutura dual (comercialização ilegal e consumo não criminalizado) e funcionará em um ambiente de incertezas, principalmente para aqueles que abastecem a si mesmos da substância por meio do autocultivo doméstico. Para participar do mercado regulado, os diferentes atores – produtores, consumidores, autocultivadores, clubes de associação e pontos de comercialização – devem se inscrever nos registros estabelecidos para tais fins. Além disso, será concedido um número determinado de licenças para os produtores, por meio das quais serão estabelecidas quantidades a produzir, locais de cultivo e preços para a compra por parte do Estado.

No caso dos autocultivadores, estes devem se registrar e comprometer a não ter mais de seis plantas em seu domicílio constituído. Somente podem ser titulares de um cultivo doméstico as pessoas físicas capazes, maiores de idade, cidadãos uruguaia ou residentes permanentes. A modalidade para o registro dos clubes de associação é similar, mas com uma quantidade adicional de membros registrados no clube (entre 15 e 45 integrantes), que possui habilitação para cultivar até 99 plantas. Para a comercialização ao público, as farmácias deverão possuir uma licença e poderão vender uma determinada quantidade mensal de *cannabis* psicoativa aos usuários registrados.

O modelo de governança interna de todo o sistema de regulação resultou na criação do Instituto de Regulação e Controle da Cannabis (IRCCA), que opera como o gestor administrativo e político do novo sistema<sup>4</sup>. Trata-se do órgão encarregado de conceder as licenças correspondentes e administrar com rigor de «dados sensíveis» os dados dos registros. O instituto tem status de «pessoa jurídica de direito público não estatal» e é integrado por autoridades da Secretaria Nacional de Drogas, do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério da Saúde Pública e do Ministério da Agricultura nomeadas pelo

**O modelo de governança interna de todo o sistema de regulação resultou na criação do IRCCA, que opera como o gestor administrativo e político do novo sistema ■**

---

4. V. <[www.ircca.gub.uy/](http://www.ircca.gub.uy/)>.

presidente da República. Uma das instâncias com as quais conta o IRCCA é um Conselho Nacional Honorário. Essa entidade tem suas competências e composição estabelecidas pela própria Lei 19.172:

O Conselho Nacional Honorário será integrado por um representante de cada um dos seguintes órgãos do Estado: Ministério de Educação e Cultura, Ministério do Interior, Ministério de Economia e Finanças, Ministério de Indústria, Energia e Mineração; um representante da Universidade da República; um representante do Congresso de Prefeitos; um representante dos clubes de associação; um representante de associações de autocultivadores; um representante dos licenciados<sup>5</sup>.

Concebido como o espaço de interlocução das autoridades estatais com outras entidades, particularmente da sociedade civil e da Universidade da República, o Conselho Nacional Honorário é um órgão consultivo do IRCCA que assessora seu Conselho de Administração e opina em diversos assuntos. Ele funciona com um critério de nomeação indireta dentre os atores especificamente da sociedade civil e de empresas licenciadas: «os representantes dos clubes de associação, associações de autocultivadores e licenciados serão nomeados pelo Poder Executivo a partir da proposta destes».

Por outro lado, a tarefa do IRCCA não é somente administrar um mercado regulado, mas também colocar tal mercado em função de um objetivo de saúde pública. Ele

[t]em como objeto promover e propor ações que tendam a reduzir os riscos e danos associados ao uso problemático da *cannabis* e fiscalizar o cumprimento das disposições contidas na lei e na presente regulamentação, sem prejuízo das competências constitucionais e legais atribuídas a outros órgãos e entidades. A fixação da política nacional relativa à *cannabis* é de competência da Junta Nacional de Drogas, que conta para isso com o assessoramento do IRCCA.

Considerado em sua dimensão mais ampla – ou seja, que não se restringe à perspectiva dos atores de governo –, esse componente institucional é um dos fatores mais importantes, mas não o único, que operam no funcionamento do mercado regulado da *cannabis*. No entanto, na operabilidade concreta do mercado como um todo incidem outros fatores, tais como os incentivos dos atores para nele entrar e participar, os preços recebidos pela produção ou comercialização, e os preços pagos pelo produto, sua qualidade etc.

---

5. Lei 19.172, art. 26.

## ■ O Uruguai no contexto regional

Não se deve esquecer que a experiência uruguaia de regulação da *cannabis* desenvolve-se em um país localizado às margens do fenômeno do narcotráfico em escala regional. Os maiores mercados localizam-se na Argentina e no Brasil, destinos para os quais o Paraguai é um dos principais abastecedores. O Uruguai não ocupa um lugar de destaque no tráfico regional de maconha; não é o principal ponto de origem nem de destino dessa substância ilícita. Contudo, por suas características particulares, a nação rio-platense vem desempenhando um papel regional como praça financeira no terreno da circulação e lavagem de ativos vinculados ao narcotráfico. A partir de 2005, quando assumiu o primeiro governo da FA, foram empreendidas as primeiras medidas que buscavam dismantlar os circuitos ilegais de circulação de ativos financeiros. O narcotráfico entrou assim no radar da política de segurança uruguaia. Em 2006, foram eliminadas as Sociedades Financeiras de Investimento (SAFI), que eram um dos principais instrumentos para a realização da lavagem de ativos provenientes do narcotráfico (entre outras atividades ilícitas, como o tráfico de armas). A flexibilização do mercado financeiro e a expansão das SAFI ocorreram a partir de 1990, quando a Lei 16.170 modificou a Lei 11.073, que em 1948 criou e habilitou essas sociedades para «realizar atividades comerciais no exterior, por conta própria ou de terceiros, ou para terceiros». Como afirmou Milton Romani, ex-secretário nacional de Drogas (2005-2010), a criação das «SAFI foi um dos mecanismos para lavar muito dinheiro e transformar o Uruguai em um paraíso fiscal e um país desprestigiado»<sup>6</sup>.

**O Uruguai vem desempenhando um papel regional como praça financeira no terreno da circulação e lavagem de ativos vinculados ao narcotráfico ■**

No período compreendido entre 2005 e 2013, foram tratados 929 processos criminais por tráfico ilícito e lavagem de ativos; somente entre 2010 e 2014, foram realizados 15 leilões judiciais de bens apreendidos e confiscados do narcotráfico, com o que se obteve uma cifra de cerca de US\$ 2,5 milhões. No Uruguai, os fundos gerados com a apreensão de bens do narcotráfico e sua posterior venda em leilão têm servido para financiar um amplo leque de políticas e propostas de prevenção, reabilitação, reinserção e tratamento de

---

6. «Milton Romani: 6 años de lucha contra el narcotráfico», entrevista em *Latinhub*, s. d., <[www.latinhub.com.au/entrevistas/item/1579-milton-romani-6-a%C3%B1os-de-lucha-contra-el-narcotr%C3%A1fico.html](http://www.latinhub.com.au/entrevistas/item/1579-milton-romani-6-a%C3%B1os-de-lucha-contra-el-narcotr%C3%A1fico.html)>.

usuários problemáticos de drogas, em consonância com os objetivos estabelecidos na «Estratégia Nacional de Drogas 2011-2015»<sup>7</sup>. No plano regional, a experiência uruguaia de criar um mercado regulado de produção, distribuição e comercialização de *cannabis* psicoativa, incluindo sua regulamentação para uso medicinal, pode atuar como um marco de referência que oriente abordagens alternativas ao paradigma proibicionista aplicado no restante da América Latina. Mas uma limitação à eventual capacidade de repetição da experiência uruguaia em escala regional reside nas características peculiares do país, mais especificamente o tamanho de sua população e suas dimensões territoriais, além das características da presença estatal ao longo do território.

Por isso é relevante considerar a regulação no Uruguai como um marco de referência geral, e não como uma receita a ser imitada. Nenhum dos países da região se pronunciou a favor de adotar o critério de regulação completa da maconha da forma como se desenvolve no Uruguai, mas cresce o número de opiniões que consideram a necessidade de abrir o debate e discutir abordagens alternativas ao proibicionismo e à «guerra contra as drogas». Nesse contexto, se a regulação da maconha no Uruguai fracassar por alguma razão inicialmente não considerada, as possibilidades de se concretizarem mudanças profundas sobre o tema em outros países da região se reduzirão.

Considerando a região para além do Mercosul propriamente dito, tem havido também manifestações que incentivam um debate mais profundo e a reconsideração da «guerra contra as drogas», por exemplo, em países como Colômbia e Guatemala. Deve-se também destacar que a atual conjuntura em que se desenvolvem tais discussões é particularmente importante, pois coincide com certo relaxamento da pressão estadunidense sobre os governos latino-americanos para que estes apliquem políticas de repressão e proibição da produção e do tráfico ilícito de narcóticos.

O que se encontra em retirada é a política de «ajuda» e fundos de cooperação técnica militar e de segurança que os Estados Unidos difundiram em vários países da América Latina para o combate ao narcotráfico. Mas é uma retirada ainda incipiente, que coincide e se caracteriza pela pouca atenção que a administração de Barack Obama tem prestado às relações com o continente. Além disso, levará bastante tempo para desmontar anos de políticas de «guerra

---

7. Junta Nacional de Drogas, Presidência da República Oriental do Uruguai: «Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas 2011-2015», disponível em <[www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/jnd\\_estrategia.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/jnd_estrategia.pdf)>.

contra as drogas» financiadas com o assessoramento e fundos da principal potência mundial. Nesse contexto, os países latino-americanos começam a ter maiores graus de liberdade para experimentarem abordagens e políticas alternativas com o fim de enfrentar o problema do narcotráfico e das drogas.

Como saldo muito inicial, essa matriz de políticas inspiradas no enfoque da «guerra contra as drogas» impulsionada pelos EUA no continente gerou instabilidade política, predomínio da abordagem militar e de segurança para o problema e violações de direitos humanos em amplas camadas da população civil afetadas por conflitos territoriais, além de ter obstaculizado a conciliação de políticas alternativas – em diferentes áreas – nos níveis sub-regionais. Mas hoje se abrem possibilidades para que o fenômeno do narcotráfico seja abordado de maneira efetiva com enfoques distintos em espaços de integração regional como a Unasul e o Mercosul.

É no plano deste último esquema de integração que são registrados alguns avanços na direção mencionada. Além das discussões na Reunião Especializada de Drogas do Mercosul, novos atores têm se somado ao debate regional. Na última sessão plenária do Parlamento do Mercosul, realizada em novembro de 2014, o representante da Frente Guasú do Paraguai, Ricardo Canese, apresentou uma proposta para iniciar um debate nesse âmbito supranacional sobre as políticas de redução de riscos e danos provenientes do consumo de drogas. O objetivo é estabelecer um estudo comparativo, em termos de saúde pública e atendimento de consumos problemáticos, entre processos de regulação como aqueles impulsionados no caso do Uruguai ou dos estados de Washington e Colorado nos EUA e as políticas inspiradas no proibicionismo vigentes na maioria dos países.

**Levará bastante tempo para desmontar anos de políticas de «guerra contra as drogas» financiadas com o assessoramento e fundos da principal potência mundial ■**

No âmbito bilateral, o Uruguai vem desenvolvendo uma estratégia de vinculação nas instâncias encarregadas da elaboração de políticas de drogas, o que se traduz, por exemplo, na reativação – em agosto de 2014, depois de 13 anos sem funcionar – da Comissão Mista Paraguaio-Uruguaia em Matéria de Drogas. Tal reunião, realizada em Assunção, serviu para restabelecer um marco de trabalho conjunto em um terreno no qual as autoridades competentes em matéria de drogas e segurança do Paraguai demonstraram inicialmente seu desacordo com a política uruguaia de regulação da *cannabis*. Uma das áreas

em que foram identificadas possíveis sinergias foi precisamente aquela encarregada de combater a lavagem de ativos, já que o Paraguai reconheceu as dificuldades de seu sistema jurídico para administrar os bens apreendidos do narcotráfico. Nesse terreno, aponta-se para o estabelecimento em breve de um acordo bilateral em matéria de cooperação jurídica. No mesmo sentido, acordou-se trocar informações sobre a experiência uruguaia relativa a administração e investigação patrimonial, particularmente as características de funcionamento do Fundo de Bens Confiscados administrado pelo Uruguai com base nas leis 18.046<sup>8</sup> e 18.588 (Lei sobre Bens e Valores Confiscados pela Junta Nacional de Drogas, 2009), e o decreto 339/010 de 18 de novembro de 2010<sup>9</sup>. A experiência uruguaia nesse terreno é reconhecida regionalmente e explica por que, em agosto de 2014 (pela segunda vez em cinco anos), o Uruguai assumiu a presidência do Grupo de Especialistas para o Controle de Lavagem de Ativos da OEA.

Com relação à Argentina e ao Brasil, uma das preocupações sobre o futuro funcionamento do mercado regulado concentra-se na situação das regiões fronteiriças, onde as dinâmicas populacionais e de mobilidade são muito fluidas. Quanto à Unasul, seu novo secretário-geral, o ex-presidente colombiano Ernesto Samper, respaldou a política uruguaia de regulação da *cannabis* em sua primeira viagem pela região, em setembro de 2014. Samper afirmou que «uma política de revisão do tema das drogas em um continente que talvez seja o que mais sofre com esse problema poderia ser uma boa iniciativa para fortalecer um cenário de discussão e intercâmbios políticos na Unasul [e] poderia dar uma contribuição efetiva para reduzir o problema em suas devidas proporções»<sup>10</sup>. Previamente, já havia sido criado em 2009, no âmbito da Unasul, o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas. Recentemente, foi acordada a retomada da iniciativa de criação de uma Rede de Observatórios de Drogas dos Estados Membros do bloco, durante a primeira Reunião de Trabalho do Grupo sobre Fortalecimento Institucional e Harmonização Legislativa, realizada em Montevideu em 28 e 29 de agosto, com a participação de representantes de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. Finalmente, o Uruguai também implementou uma

---

8. Especificamente o art. 125, que estabelece a criação do Fundo da Junta Nacional de Drogas de Bens Confiscados, de 2006.

9. Presidência da República Oriental do Uruguai: «Reglamento del Fondo de Bienes Decomisados de la Junta Nacional de Drogas», 2010, disponível em <[www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/decreto\\_339\\_2010\\_reglamenta\\_fbd\\_18\\_nov\\_2010.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/decreto_339_2010_reglamenta_fbd_18_nov_2010.pdf)>.

10. «Samper: 'Mujica tuvo la valentía de abrir camino regulador del mercado de la marihuana'» em *Junta Nacional de Drogas*, 20/9/2014, <[www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2191&catid=14&Itemid=59](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=2191&catid=14&Itemid=59)>.

forte estratégia destinada a promover abordagens alternativas para as políticas de drogas no âmbito da OEA. Cabe mencionar, entretanto, que esta última organização não é um processo de integração regional como é o caso do Mercosul e da Unasul; portanto, qualquer tipo de inovação na abordagem hegemônica do problema das drogas deve ter a posição quase sempre contrária dos EUA.

Nesse contexto, deve-se ressaltar a resolução sobre «Direitos Humanos e Drogas; na busca de novos enfoques e soluções», promovida pelo Uruguai, copatrocinada pela Argentina, apoiada por Equador, México, Colômbia e Guatemala, e aprovada por unanimidade no 44.º Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA, reunida de 3 a 5 de junho de 2014 em Assunção. Nessa resolução, destaca-se «o compromisso de continuar avançando na busca de soluções efetivas para o problema mundial das drogas com um enfoque integral, equilibrado e multidisciplinar no âmbito do pleno respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais»<sup>11</sup>.

**O Uruguai também implementou uma forte estratégia destinada a promover abordagens alternativas para as políticas de drogas no âmbito da OEA ■**

### ■ Regulação, segurança e eleições

Chama a atenção que, sendo a política pública sobre drogas um terreno com resultados positivos na gestão de governo, durante a recente campanha eleitoral uruguaia a FA não tenha colocado o tema em primeiro plano. Uma hipótese possível é que a relação entre política de segurança e processos eleitorais nunca é simples, sendo também muitas vezes contraditória. A isso, e como assinalamos no início, soma-se o temor de um castigo das urnas à nova política sobre a maconha e a utilização do tema como uma bandeira das forças de direita, as quais associam as novas regulamentações como um futuro aumento da insegurança pública. Se revisarmos os principais discursos sobre a lei de regulação da maconha, a oposição nunca teve a iniciativa política no debate parlamentar e social, mas certamente a teve na campanha eleitoral. Nesta, a força governista manteve implicitamente o critério que «disso não se fala», buscando «desmaconhizar» a agenda eleitoral.

---

11. «OEA promueve enfoque de derechos humanos ante problemática internacional de drogas», em Presidência da República Oriental do Uruguai, 17/6/2014, <[www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/resolucion-44-asamblea-general-oea-paraguay](http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/resolucion-44-asamblea-general-oea-paraguay)>. A resolução se intitula: «La promoción y protección de los derechos humanos en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones efectivas, en el desarrollo e implementación de políticas para atender el problema mundial de las drogas en las Américas» e está disponível em <[www.oas.org/consejo/sp/ag/Prores44AG.asp](http://www.oas.org/consejo/sp/ag/Prores44AG.asp)>.

Essa situação deixou a iniciativa nas mãos da oposição, que durante todo o segundo período de governo da FA concentrou questionamentos à política de segurança pública e chegou ao ponto de qualificar a gestão do ministro do Interior, Eduardo Bonomi, como «a pior da história». Tal posicionamento se traduziu em quatro interpelações parlamentares, três convocações em regime de Comissão Permanente e outras citações por comissões parlamentares e prestação de contas em dez ocasiões. O ministro foi o mais convocado pela oposição a prestar explicações e relatórios ao Parlamento, mas, em todos esses comparecimentos, foram nulas as menções por parte dos legisladores da oposição sobre a problemática do tráfico de drogas e sua incidência na insegurança pública.

As estatísticas das apreensões de cocaína, pasta base e maconha entre 2000 e 2011 mostram um aumento considerável – fundamentalmente com relação à cocaína – durante a gestão da FA em comparação com os últimos anos dos governos dos partidos tradicionais.

Essa breve apresentação dos dados brutos mostra que, durante a última administração dos partidos conservadores (governo de Jorge Batlle, 2000-2004), as apreensões de drogas mais importantes ocorriam com relação à maconha. A partir de 2006, segundo ano do primeiro governo da FA, as apreensões de cocaína começaram a ser muito mais importantes, não somente em relação à maconha, mas também se comparadas com as apreensões de cocaína registradas antes de 2004. As principais operações contra o narcotráfico no Uruguai contextualizam-se na política desenvolvida entre 2005 e 2014 pelos governos da FA, que implementou uma abordagem na qual o centro da ação repressiva deve ser o crime organizado e a lavagem de ativos, não a exclusiva perseguição do microtráfico. E especificamente quanto a este último aspecto, a recuperação do território por parte do Estado não pode se dar somente em termos policiais, mas fundamentalmente políticos e institucionais.

Quadro

**Evolução das apreensões de maconha, cocaína e pasta base no Uruguai (em kg)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cocaína	25,8	24,7	43	49,9	36,7	53,9	471	696,4	827,9	2466,1	440,9	237	647,8	1529
Maconha	807,7	1155,6	899,7	620,5	1256,4	969,6	444,9	1819,4	1062,6	543,1	380,3	1455	1848,5	2188
Pasta base					29,5	49,3	98,1	71,5	115,1	183,5	208,6	139	194,7	92,7

**Fonte:** elaboração do autor com base em estatísticas da Secretaria Nacional de Drogas e do Ministério do Interior.

Finalmente, no contexto da ação contra o narcotráfico, dentro da chamada «Estratégia pela Vida e a Convivência», foi incluída a proposta de separar o mercado de maconha – substância de uso corrente sobretudo entre a juventude uruguaia – do mercado ilegal de outras drogas. Antes da regulação e aprovação da Lei 19.172, o consumo de maconha não era criminalizado, mas sim as atividades de venda e distribuição da substância. Dessa forma, para ter acesso à maconha, os usuários deviam transitar em um limite difuso entre o legal e o ilegal. Com a criação do mercado regulado, soluciona-se a incongruência jurídica e são protegidos os usuários, que não precisam mais se expor a problemas legais no ato de abastecer-se de maconha.

Nesse processo de institucionalização, deve ser atendido, por exemplo, todo desafio que supõe, para atores sociais que operaram até agora sob um manto de incertezas e ilegalidade – como autocultivadores, em particular, e os usuários em geral – chegar a integrar registros pertencentes ao Estado para poderem desenvolver suas atividades em um plano de certeza legal e jurídica. Essa «alteração de chip» não será automática nem simples. Se ela ocorrer, e finalmente o mercado regulado contar com a fidelidade desses atores emblemáticos na disputa pela legalização da *cannabis*, terá ocorrido uma mudança extremamente relevante no plano cultural e institucional, uma vez que a desconfiança será substituída pela confiança. Essa mudança residirá (ou reside) no fato de as pautas sociais de comportamento desses atores perante o Estado terem sido alteradas, e essa alteração (se ocorrer) é a institucionalização de um novo comportamento.

Por último, os desafios não são importantes somente para os atores sociais, mas também para outros atores como o Poder Judiciário e para os encarregados de aplicar as políticas de segurança pública, o Ministério do Interior e a Polícia Nacional. Nesses terrenos, os desafios provavelmente são ainda maiores que no plano social, e as possibilidades de que haja uma mudança de mentalidade deverão ser incentivadas e aguardadas com muita paciência. ☐