

Legislação sobre cannabis medicinal nos Estados Unidos: histórico, movimentos, tendências e contra-tendências

Medicinal cannabis law in the USA: history, movements, trends, and countertrends

Clarissa Kriek Lee¹

DOI 10.5935/2595-0118.20230011-pt

RESUMO

JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS: Nas últimas décadas, os Estados Unidos (EUA), depois de proibir o uso, a posse e a comercialização da planta *Cannabis sativa* para fins medicinais e sociais por quase um século, embarcou em processos e movimentos de reforma de lei em nível estadual para legalizar a planta, forjando mercados regulamentados para amparar essas mudanças. O objetivo deste estudo foi descrever o histórico da proibição e da eventual legalização, observando os componentes sociais, políticos e econômicos que contribuíram para essa mudança de paradigma.

CONTEÚDO: Utilizou-se de revisão de literatura, amparada por análise de experiência prática em processos de “advocacy” e construção de mercados regulamentados em substituição a proibição. Foram descritos os processos históricos, sociais e econômicos que compuseram o fim da proibição da *Cannabis sativa* e sua eventual regulamentação como substância para uso medicinal e social nos EUA.

CONCLUSÃO: Durante o último século, a *Cannabis sativa* foi rotulada como droga sem potencial medicinal por motivos puramente políticos e não científicos. Uma série de movimentos da sociedade civil nos EUA levou à legalização da *Cannabis sativa* devido a suas propriedades terapêuticas. Esses movimentos tiveram êxito ao redefinirem a planta como um remédio ao invés de uma droga, levando em conta também o alto custo social e econômico de sua criminalização.

Descritores: Aplicação da Lei, Cannabis, Política Pública.

ABSTRACT

BACKGROUND AND OBJECTIVES: In recent decades, the United States (USA), after banning the use, possession, and commerce of the *Cannabis sativa* plant for medicinal and social purposes for nearly a century, has embarked on law reform processes and movements at the state level to legalize the plant, forging regulated markets to support these changes. The present study's objective was to describe the history of prohibition and eventual legalization, observing the social, political, and economic components that contributed to this paradigm shift.

CONTENTS: Qualitative research, using observation, literature review, and analysis of practical experience in advocacy processes, law reform, and building regulated markets to replace prohibition. The historical, social, and economic processes that made up the end of the prohibition of *Cannabis sativa* and its later regulation as a substance for medicinal and social use were described.

CONCLUSION: *Cannabis sativa* during the last century has been labeled as a drug with no medicinal potential for purely political and non-scientific reasons. A number of civil society movements in the US led to the legalization of *Cannabis sativa* due to its therapeutic properties. These movements have succeeded in redefining the plant as a medicine rather than a drug, while also taking into account the high social and economic costs of criminalizing it.

Keywords: Cannabis, Law Enforcement, Public Policy.

INTRODUÇÃO

A planta *Cannabis sativa* (CS) permeia a história da sociedade norte-americana desde sua era colonial¹, quando o plantio da sua variedade cânhamo industrial era não somente incentivado, mas exigido por algumas colônias, como a Virgínia, para produção de cordas, tecido para vestuário e velas de navios. Presidentes como George Washington e Thomas Jefferson não somente plantavam cânhamo em suas propriedades como também promoviam essa prática de forma ampla².

Nessa época, utilizar o cânhamo industrial ou mesmo a variação tradicional da planta com demais canabinoides, como o tetrahidrocanabinol (THC), para fins medicinais, ainda não era comum nos Estados Unidos (EUA), mas, já no final do século XIX, a CS se tornou um ingrediente normal em muitos remédios oferecidos em farmácias nos EUA³.

Entretanto, nos anos de 1900 e 1925, em virtude da grande depressão, da guerra com o México em 1910, e da enorme onda de imigração de mexicanos para os EUA, a percepção da sociedade para com

Clarissa Kriek Lee – <https://orcid.org/0000-0002-3255-7482>.

1. Regis University, Denver, Colorado, Estados Unidos.

DESTAQUES

- Histórico da proibição da *Cannabis sativa* nos Estados Unidos;
- Histórico da legalização e regulamentação nos Estados Unidos;
- Descrição de tendências e contra-tendências na nova economia norte-americana.

Apresentado em 19 de junho de 2022.

Aceito para publicação em 30 de janeiro de 2023.

Conflito de interesses: não há – Fontes de fomento: não há.

Correspondência para:

Clarissa Kriek Lee

E-mail: projetoovidacannabica@gmail.com

© Sociedade Brasileira para o Estudo da Dor

a CS como agente terapêutico ou medicamento mudou. Devido ao comum uso social (antes chamado de recreativo) por parte dessa população imigrante, e do medo de que o norte-americano sentia do desemprego em massa, a substância acabou sendo associada com sentimentos xenófobos e preconceituosos, gerando um movimento político focado em proibir a planta como um todo (inclusive o cânhamo industrial).

Mas a discriminação não era exclusiva aos latinos. Ela era e continua sendo perversa também com os negros. A “Guerra às Drogas”, como foi chamada, foi uma ferramenta política racista para atingir negros e pardos. Harry Anslinger, então diretor do *Federal Bureau of Narcotics* coordenou uma campanha de sucesso para disseminar falácias como “quem usa cannabis comete crimes”, “quem faz jazz e usa cannabis tem caráter maligno”; tanto que o FBI investigou o famoso músico Louis Armstrong por seu proclamado uso medicinal.

Em 1931, 29 estados já tinham proibido a CS. O seu uso como medicamento diminuiu muito nesse período também devido ao aumento de popularidade de sintéticos e de drogas derivadas do opium⁴.

Em 1937, uma medida tributária em nível federal, a *Marijuana Tax Act* de 1937, pela primeira vez, através de altíssima taxação, efetivamente proibiu a venda e a posse de CS. A *Marijuana Tax Act* de 1937 foi a medida que impulsionou essa tendência que nas décadas seguintes caracterizaram uma série de leis e políticas públicas com foco em tornar a CS uma droga ilícita, apagando por quase 100 anos da história seu potencial e suas propriedades terapêuticas e, eventualmente, impedindo qualquer possibilidade de pesquisa científica na área.

Entre 1952 e 1956, as leis chamadas *Boggs Act* e *Narcotics Control Act*, respectivamente, passaram a impor sentenças criminais severas para a posse de uma variedade de substâncias, incluindo a CS. Em 1970, o congresso norte-americano passou a lei chamada de *Controlled Substances Act*, a qual criou categorias de diferentes substâncias ou drogas, como essas foram rotuladas, de acordo com uma avaliação totalmente não-científica e arbitrária, no que diz respeito a suas propriedades medicinais, assim como seu potencial de abuso por usuários. As drogas da categoria 1, que incluem a CS, foram caracterizadas como agentes sem nenhuma aplicação medicinal, e com alto nível de potencial de abuso⁵.

Entretanto, enquanto os governos e essas leis eminentes buscavam de toda forma aniquilar as propriedades medicinais da memória e da opinião pública norte-americana, outras forças estavam em andamento na sociedade. Em 1972, a comissão *Shafer*, um corpo de estudos científico criado pelo Presidente Nixon, recomendou que a posse e o uso de CS não fossem mais considerados um crime, e que esta fosse retirada da categoria 1 do *Controlled Substances Act*, recomendação esta que foi rejeitada pelas autoridades, as quais mantiveram (e ainda mantêm) a planta nessa definição de droga ilegal e sem propriedades medicinais a nível federal.

CONTEÚDO

O começo do fim da proibição

A Guerra do Vietnã era o foco do debate social nos anos 1970, e o movimento contra-cultura que nasceu dos protestos pelos jovens contra essa guerra era simbolizado por toda uma geração que consumia

CS e, por meio de observação e experiência, não via esse mesmo efeito nocivo e perigoso ditado pelas autoridades. Começando por um incidente em Ann Arbor, no Michigan, em 1971, onde o líder estudantil John Sinclair foi sentenciado a 10 anos de prisão pela posse de dois cigarros de CS, a sociedade começou a questionar essas leis, primeiro em nível municipal, depois estadual. Através de *advocacy*, protestos, educação pública e plebiscitos, muitas localidades começaram a descriminalizar a planta e seu uso e posse. Nessa década de 1970, vários estados, como Oregon, Alaska e Maine seguiram essa tendência.

Nessa época, surge o primeiro grupo de militância ou *advocacy* focado em reformar as leis injustas que regiam a CS, chamado de *National Organization for the Reform of Marijuana Laws* (NORML). A NORML surge como força de mudança em níveis municipal e estadual, criando oportunidades para ativismo, educação e transformação dessas leis obsoletas. Outros grupos vieram depois, como *Marijuana Policy Project*, sediado na Califórnia e *Americans for Safe Access* e *Drug Policy Alliance*, ambos em Washington, DC.

Amparados no conceito legal constitucionalista norte-americano da autonomia dos Estados da União de mudarem suas leis locais sem a permissão do governo federal, esses grupos unidos à sociedade civil usaram de educação para gerar uma mudança de opinião pública sobre a planta, ao mesmo passo que se utilizavam de artefatos legais como plebiscitos dentro do conceito da autonomia estadual para mudar leis municipais como forma de alavancar esses processos. Descriminalizar foi a primeira etapa, seguida, mais tarde, de regulamentações estado por estado.

Nos anos 1990, em plena crise da síndrome de imunodeficiência adquirida (AIDS), seguindo essa tendência, a Califórnia aprova a proposta de lei 215 de 1996, que previa acesso à CS para pacientes de HIV-AIDS e câncer, criando o primeiro mercado medicinal em nível estadual nos EUA. Outros estados seguiram o mesmo precedente a partir de 1998: Oregon, Washington, Nevada e Alaska. Em 1999 foi a vez do estado de Maine. E em 2000 Colorado e Hawaii. Nos anos que se seguiram, um verdadeiro efeito dominó fez com que vários outros estados seguissem a mesma tendência, sendo atualmente permitido o uso medicinal da planta em 38 estados⁶.

Nos anos 2000, além dessa onda de regulamentação medicinal que tomou os EUA, ativistas especificamente focados em reintroduzir o cultivo e uso de cânhamo industrial nos EUA conseguiram avançar essa causa através da *Hemp Farm Bill* de 2005, por meio de uma série de ações litigiosas que culminaram na regulamentação do cânhamo industrial pela *Farm Bill* de 2018.

O extrato de cânhamo importado da Europa vinha sendo usado como fonte de matéria prima para se obter canabidiol (CBD), sendo este usado para fabricação de remédios em solo americano há anos. Mas os norte-americanos queriam plantar cânhamo. Essa decisão estratégica de se distinguir, para fins políticos, o cânhamo industrial da CS tradicional, a qual por convenção oferece mais que o limite de 0,3% de THC contido no cânhamo, apesar de não científica, foi de muito êxito, pois permitiu avanços na lei de cânhamo industrial antes mesmo que a sociedade conseguisse avançar as leis da CS tradicional, ou melhor, da planta inteira, como todos seus demais canabinoides. De todo modo, para a ciência, o cânhamo é sim uma simples variação da mesma planta, a CS.

Alguns anos depois, em outubro de 2009, o Departamento de Justiça dos EUA publicou o memorando Ogden, uma diretriz que

Cada ano que se passava, as autoridades viam mais atividade econômica sendo gerada por essa nova economia. Em 2021, a indústria legal de cannabis totalizou US\$ 25 bilhões em vendas. A expectativa até o final de 2022 é de US\$ 33 bilhões, um aumento anual de 32%, percentual de crescimento que tem se mantido constante anualmente desde a legalização. A indústria hoje já criou 520 mil empregos e se espera que esse número chegue a 800 mil até 2026¹¹.

Acima de tudo, mercados regulamentados geram riqueza para os cofres públicos em forma de taxaço. De acordo com um estudo da *New Frontier Data*, uma legislação federal resultaria em US\$128.8 bilhões em impostos, e 1,6 milhões de novos empregos¹².

Foi munido desses dados econômicos que ativistas representando a iminente indústria canábica foram capazes de regulamentar o uso adulto pleno em vinte estados, número esse que tende ainda a se expandir, especialmente em estados onde já existe um mercado medicinal e onde ativistas e sociedade se organizam para mudar as leis.

Tendências e contra-tendências

Esse cenário complexo legal nos EUA deve permanecer ainda por alguns anos. Apesar do *MORE Act*, uma proposta de lei que propõe legalizar a planta em nível federal ter sido aprovada pela câmara de deputados federais, e ter o apoio da indústria de forma geral, ela dificilmente seria aprovada pelo Senado atual. Enquanto isso, a tendência global é que outros países continuem evoluindo e reformando suas leis no que diz respeito à CS, já que a reforma de lei nos EUA fez com que outras sociedades questionassem suas leis mediante a enorme carência de acesso a cannabis medicinal por parte de pacientes das mais diversas doenças.

Continua-se observando a tendência dos mercados medicinais existentes nos EUA expandirem sua abrangência e implementarem modelos de uso adulto, em meio a uma ilegalidade federal. Assim como foi com a regulamentação do álcool na época da grande depressão, deve-se lembrar que nem todos os estados vão regulamentar o uso, seja ele medicinal ou adulto. Estados vão seguir o mesmo conceito de autonomia estadual para determinar se querem ou não ampliar ou implementar novos sistemas regulamentares para reger seu uso.

No que diz respeito à indústria, a qual foi a principal catalista na mudança de lei em nível estadual, sabe-se que as grandes empresas canábicas hoje não querem a regulamentação federal, pois isso significaria que indústrias tradicionais, como a alimentícia e a farmacêutica os engoliram da noite para o dia.

Atualmente, essas empresas maiores do setor canábico pagam lobistas para avançar seus próprios interesses corporativos, e não os da causa da legalização. Isso caracteriza a maior contra tendência do movimento: as ações da própria indústria para sabotar a legalização federal.

O maior benefício econômico da legalização federal tanto para as grandes quanto para as pequenas e médias empresas seria o acesso a serviços bancários e a capital de investimento, ambos ainda muito limitados. Além disso, uma taxaço mais justa sobre suas atividades permitiria maiores investimentos em suas empresas e funcionários. No entanto, a tendência econômica é que se continue observando um crescimento anual de 30% a 40% nas vendas de cannabis, sem que a indústria tenha acesso a serviços bancários, ou seja, que ela continue operando na base do dinheiro vivo.

No que diz respeito aos pacientes, o acesso à pesquisa seria o maior benefício de uma regulamentação federal, permitindo que se em-

barcasse em uma nova era da medicina canábica, a da medicina personalizada, em que, cada indivíduo, junto ao seu médico, poderia avaliar as necessidades únicas de seu sistema endocanabinoide, e determinar quais variedades de planta e dose seriam mais adequadas para sua específica condição. Testes que determinam essas deficiências e necessidades específicas de certos canabinoides já estão em fase de teste no mercado.

Não se pode esquecer do impacto socioeconômico causado pelo encarceramento de pessoas presas diariamente por posse, compra, ou venda sob a ilegalidade federal, os quais são na sua grande maioria negros e latinos. Mesmo que os estados regulamentados não estejam focados em prender usuários e pacientes, ainda são presas 660 mil pessoas por ano por porte de CS nos EUA. A tendência da reparação histórica vai seguir dominando os debates de reforma da lei, pois, como foi visto, a proibição e a própria guerra contra as drogas é uma guerra baseada em preceitos racistas. Ironicamente, o movimento da legalização começou com municípios descriminalizando o uso e a posse, porém, até hoje, mesmo com mercados multibilionários em vigor, a CS ainda não foi descriminalizada em nível federal.

CONCLUSÃO

A *Cannabis sativa*, durante o último século, foi rotulada como droga sem potencial medicinal por motivos puramente políticos e não científicos. Uma série de movimentos da sociedade civil nos EUA levou a sua legalização devido a suas propriedades terapêuticas. Esses movimentos tiveram êxito ao redefinirem a planta como um remédio em vez de uma droga, considerando também o alto custo social e econômico de sua criminalização.

CONTRIBUIÇÃO DO AUTOR

Clarissa Kriek Lee

Redação - Preparação do original

REFERÊNCIAS

1. Alexander Campbell King Law Library [Internet]. Georgia: Survey of Marijuana Law in the United States: History of Marijuana Regulation in the United States [cited 2022 June 18]. University of Georgia: School of Law; [about 1 screen]. Available from: <https://libguides.law.uga.edu/c.php?g=522835&p=3575350>
2. Vote Hemp [Internet]. Washington, D.C.: Why Hemp? [cited 2022 June 18]. Vote Hemp: Resources [about 1 screen]. Available from: <https://www.votehemp.com/resources/why-hemp/>
3. Public Broadcasting Service (PBS) [Internet]. Virginia: Marijuana Timeline [cited 2022 June 18]. PBS [about 1 screen]. Available from: <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/dope/etc/cron.html>
4. Grinspoon L. History of Cannabis as a Medicine [Internet]. California: MAPS; 2005. [cited 2022 June 19]. Available from: https://maps.org/research-archive/mmj/grinspoon_history_cannabis_medicine.pdf
5. Siff S. The Illegalization of Marijuana: A Brief History [Internet]. Ohio: Origins: Current Events in Historical Perspectives, 2014 [cited 2022, June 19]. Available from: https://origins.osu.edu/article/illegalization-marijuana-brief-history?language_content_entity=en
6. Eddy M. Medical Marijuana: Review and Analysis of Federal and State Policies. [Internet]. Washington, DC: Congressional Research Service, 2010. [cited 2022, June 19]. Available from: <https://medicinalmarijuana.procon.org/wp-content/uploads/sites/37/medicalmarijuanastatepolicies040210.pdf>
7. National Cannabis Industry Association (NCIA). [Internet]. Washington, DC: NCIA's Historical Timeline. [cited 2022 June 18]. NCIA [about 1 screen]. Available from: <https://thecannabisindustry.org/about-us/history/>
8. Gallup Institute. [Internet]. Washington, DC: Politics. [cited 2022 June 19]. NCIA [about 1 screen]. Available from: <https://news.gallup.com/poll/356939/support-legal-marijuana-holds-record-high.aspx>

9. Berke J, Gal S, Lee YJ. Marijuana legalization is sweeping the US. See every state where cannabis is legal [map]. New York: Business Insider, 2022. Available from: <https://www.businessinsider.com/legal-marijuana-states-2018-1#washington-dc-21>
10. Martin S. A Brief History of Marijuana Law in America. TIME Magazine, 2016, April 20. Available from: <https://time.com/4298038/marijuana-history-in-america/>
11. Morris C. Legal marijuana sales in the U.S. expected to hit \$33 billion this year. Fortune Magazine, 2022, April Available from: <https://fortune.com/2022/04/11/legal-marijuana-sales-33-billion-2022/>
12. Krane, K. Cannabis Legalization Is Key To Economic Recovery, Much Like Ending Alcohol Prohibition Helped Us Out Of The Great Depression. Forbes Magazine, 2020, May 26. Available from: <https://www.forbes.com/sites/kriskrane/2020/05/26/cannabis-legalization-is-key-to-economic-recovery-much-like-ending-alcohol-prohibition-helped-us-out-of-the-great-depression/?sh=19c236cb3241>

