



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V - MINISTRO ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

NATÁLIA DA SILVA NUNES

**O Regime de Proibição às Drogas: uma análise sob a perspectiva Construtivista das
Relações Internacionais**

JOÃO PESSOA - PB

2016

NATÁLIA DA SILVA NUNES

**O Regime de Proibição às Drogas: uma análise sob a perspectiva Construtivista das
Relações Internacionais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI-UEPB) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Raquel Melo

João Pessoa – PB

2016

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

N972r Nunes, Natália da Silva

O regime de proibição às drogas [manuscrito] : uma análise sob a perspectiva construtivista das relações internacionais / Natália da Silva Nunes. - 2016.

110 p. : il. color.

Digitado.

Dissertação (Relações internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2016.

"Orientação: Profa. Dra. Raquel Melo, Departamento de Relações Internacionais".

1. Drogas. 2. Proibição. 3. Normas. I. Título.

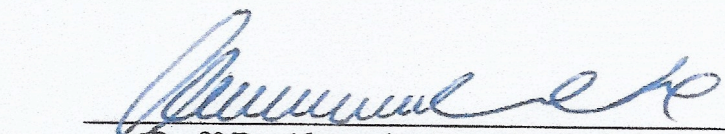
21. ed. CDD 341.151 6


NATALIA DA SILVA NUNES

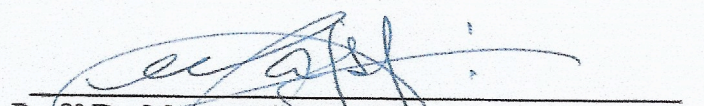
**O Regime de Proibição às Drogas: uma análise sob a perspectiva Construtivista das
Relações Internacionais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI-UEPB) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Aprovada em: 16/09/2016


Prof.º Dr. Alexandre Cesar Cunha Leite
Presidente da Banca (UEPB)


Prof. Dra. Cristina Carvalho Pacheco
Examinadora interna (UEPB)


Prof.º Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira
Examinador externo (UEPB)

DEDICATÓRIA

Dedico a realização deste trabalho a todos os estudantes, de graduação e principalmente de pós-graduação. Dedico de maneira mais especial aos estudantes que dentro da sua formação acadêmica passaram por tribulações pessoais, inclusive patológicas, e por isso suas jornadas foram mais tortuosas. Vocês não estão sozinhos. Infelizmente, como mostrou a professora Rosana Machado em artigo à CartaCapital¹, a formação de um acadêmico passa por uma verdadeira batalha interna em que ele precisa ser um gênio. As consequências dessa postura podem ser trágicas, desdobrando-se em dois possíveis cenários igualmente predadores: a destruição do colega e a destruição de si próprio. Muitos deles desenvolvem depressão, acreditam em sua inferioridade, abandonam o curso e não é raro a tentativa de suicídio como resultado de um ego anulado e destruído em um ambiente de pressão, que deveria ser construtivo e não destrutivo.

Os códigos sociais que cercam as doenças mentais, tão graves quanto as físicas, evitam muitos que precisam de ajuda, de procurá-la. Aqui encorajo aqueles que têm lutado com as condições de depressão e doenças relacionadas, tais como ansiedade, a partilharem as suas experiências, em vez de escondê-las por medo de julgamento. A depressão não é tristeza ou mau humor, é acima de tudo uma lógica que mina a partir de dentro, que coloca em cena todos os recursos poderosos da mente em convencer que você é inútil, incapaz, indigno de ser amado, e todos seriam melhores sem você. Uma doença que faz você se questionar constantemente: Será que as pessoas pensam menos de mim? Será que eu sou reduzida, alguém com uma falha interna que ninguém gostaria de contratar ou alguém que não merece confiança? Imaginem como essas perguntas podem ressoar na mente dos estudantes deprimidos, tentando e falhando em fazer o seu trabalho, tentando ganhar a confiança e estima de seus professores, preocupados com o que os seus amigos e os pais vão pensar. Será que esses estudantes se sentem livres para pedir ajuda? Será que seus departamentos e faculdades os acolhem? O fato de ninguém falar sobre os aspectos humanos da ciência e da academia contribui para o estigma que as pessoas sentem por possuírem emoções humanas e problemas, contribui para a sua solidão, e envia a mensagem de que a ciência e a academia são apenas para pessoas que são hiper-rationais. Isso está errado.

¹ Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/precisamos-falar-sobre-a- vaidade-na-vida-academica>

Há muitas maneiras em que o pensamento emocional e inteligência podem ser importantes neste trabalho. Claro, a produção científica precisa ser guiada pelo pensamento racional, mas, ao longo do caminho, o processo da ciência requer intuição e criatividade. Estudantes (de graduação e pós-graduação) enfrentam todos os tipos de obstáculos em seu caminho na academia. Alguns deles estão diretamente relacionados com a ciência ou os seus cursos. Mas outros não têm nada a ver com aqueles. A American College Health Association diz que 1/3 dos alunos relataram sentir-se tão deprimidos que é difícil funcionar em geral, enquanto metade dos estudantes relataram sentir uma "ansiedade esmagadora". Pensem sobre esses números.

Segundo as colocações de Machado, a vaidade intelectual marca a vida acadêmica. Por trás do ego inflado, há uma máquina nefasta, marcada por brigas de núcleos, seitas, grosserias, humilhações, etc. Mas em que medida nós mesmos não estamos perpetuando esse *modus operandi* para sobreviver no sistema? É preciso barrar imediatamente este sistema. A função da universidade não é anular egos, mas construí-los. Se não dermos um basta a esse modelo a continuidade desta carreira só piora. Criam-se anti-professores que humilham alunos em sala de aula, reunião de pesquisa e bancas. A única forma de cortamos isso é por meio da autocrítica constante. É preciso apontar superficialidade, mas isso deve ser um convite ao aprofundamento. Esquece-se facilmente que, em uma universidade, o compromisso primordial do professor é pedagógico com seus alunos, e não narcisista consigo mesmo. Se quisermos que o conhecimento seja um caminho à autonomia, precisamos de mais liberdade, criatividade, objetividade, simplicidade, solidariedade e humildade. A vida acadêmica não precisa ser essa máquina trituradora de pressões múltiplas.

O debate aberto sobre essas questões pode reduzir os estigmas, e evitar que as pessoas que teriam grandes contribuições para transformar a ciência e academia não o façam, simplesmente porque acham que esses não são lugares para pessoas com emoções humanas e problemas. Precisamos ser mais receptivos à diversidade na ciência, incluindo as pessoas com diferentes personalidades e diferentes atributos, que podem contribuir para a ciência e academia. Eu sei que elas estão fazendo o melhor que podem.

Você é apenas um ser humano, como todos os outros seres humanos. Você não é um superstar, nem o menor rato que já viveu ... você é apenas um de nós, apenas uma pessoa que está tentando viver em paz consigo mesma no mundo. Não importa se o seu trabalho às vezes te decepciona, isso é uma resposta humana muito natural. Não vamos levá-la tão a sério, OK?

Tu sabes,
conheces melhor do que eu
a velha história.
Na primeira noite eles se aproximam
e roubam uma flor
do nosso jardim.
E não dizemos nada.
Na segunda noite, já não se escondem:
pisam as flores,
matam nosso cão,
e não dizemos nada.
Até que um dia,
o mais frágil deles
entra sozinho e nossa casa,
rouba-nos a luz e,
conhecendo nosso medo,
arranca-nos a voz da garganta.
E já não podemos dizer nada.
Nos dias que correm
a ninguém é dado
repousar a cabeça
alheia ao terror.
Os humildes baixam a cerviz:
e nós, que não temos pacto algum
com os senhores do mundo,
por temor nos calamos.

Poema de Eduardo Alves da Costa.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por colocar fé onde eu só via ciência.

À minha mãe, Maria Nilse Nunes, por respeitar minhas escolhas e não medir esforços na hora de me ajudar a realizá-las.

À minha vó, Maria Nilse da Glória, *in memoriam*, por continuar viva nas minhas lembranças.

À Cristina Pacheco, por abrir as portas da sua casa e do seu coração para mim. Sem você, definitivamente, eu não teria sido capaz de chegar até aqui. Obrigada por tudo, pelo companheirismo, pelos puxões de orelha seguidos de afago, por ter cuidado de mim, me guiado, me ajudado. Muito obrigada, de verdade.

À minha orientadora, Prof.^a Dra. Raquel Melo, por ter acolhido a mim e ao meu trabalho no momento que ambos mais precisávamos e ter transformado tudo em algo muito melhor. Esse trabalho foi pensado com você e, apesar do pouco tempo juntas, sua contribuição acadêmica foi a melhor que eu já tive em seis anos dentro da área de Relações Internacionais. Agradeço pelas correções, pela flexibilidade, pela compreensão e pelo apoio.

Aos meus Sofrianes, Anna Beatriz, Arthur Murta, Daniel Colom e Pedro Frazão. Gente, vocês viveram esse mestrado comigo e serei eternamente grata por todas as vezes que vocês ouviram meus desabafos, responderam minhas enquetes, julgaram meus prints *very french*, andaram comigo na rambla infinita de Montevideo e da vida, e mesmo assim, não largaram meus braços. Vocês são o maior acerto da minha vida acadêmica, além de ser a melhor turma nas viagens dos congressos. Os melhores.

Ao Pedro Frazão, por sempre, por tudo. As caronas, viagens, choro e vela, bolo de brigadeiro e empadinhas. Mesmo que não tivesse nada dessa lista, eu continuaria agradecendo, porque você (por você mesmo e não pelo que você faz), já é suficiente. Você é a melhor pessoa que alguém pode ter por perto, e eu tive a sorte imensa de viver dois anos colada nessa bondade toda. Amigo, muito obrigada.

À Karina, pelo amor e paciência.

Ao Leandro Nobre, assim como sua mãe, irmãs, dog e toda família, por me acolherem absolutamente sempre. Vocês são a maior e melhor referência que eu tenho de João

Pessoa. Vocês são minha família, conviver com vocês é uma honra, é um prazer, é risada, comida mais deliciosa, liberdade e amor garantidos. Obrigada.

À Clarissa Tabosa, Luzinete Tabosa, todos os Tabosas. Clara, você é minha eterna sintonia e por isso nunca estou só. Dona Luzinete, suas palavras e acolhimento são forças que ecoam em tudo que faço. A casa de vocês é meu descanso e meu bem bom.

Aos profissionais da saúde Marcial Moreira, Georgiana Araújo e Patrícia Gomes. O suporte médico de vocês foi essencial durante esse processo.

Ao coordenador do programa, Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite (aka Xandão aka papi soberano), por ter conduzido maravilhosamente bem todas as situações que exigiram sua participação, por nunca me deixar na mão, por ter a família mais legal de encontrar na praia e de comemorar o dia das mães, por ser Minas Gerais todo dia, obrigada!

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo financiamento parcial desta pesquisa.

*Dosis sola facit
venenum.*

RESUMO

As Relações Internacionais começaram a tratar o tema das substâncias psicotrópicas, conhecidas como Drogas, a partir de iniciativas internacionais de debate, iniciadas na Conferência de Xangai, em 1909. No entanto, essas substâncias estão presentes no cotidiano desde muito antes, em sociedades milenares que as utilizaram com fins médicos e medicinais. A presente pesquisa expõe o caminho trilhado pelo tema no ambiente internacional, apresentando e questionando a tônica utilizada nas diversas conferências no âmbito das Nações Unidas, a fim de extrair as ideias subjacentes dos atores, responsáveis por formar o Regime Internacional de Proibição às Drogas. Este é composto por políticas de controle e proibição, com arcabouço normativo sustentado por três convenções, seus protocolos e emendas. As três convenções das Nações Unidas sobre o controle de drogas são complementares. A principal proposta das duas primeiras é sistematizar as medidas de controle internacional com o objetivo de assegurar a disponibilidade de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas para uso médico e científico, e prevenir sua distribuição por meios ilícitos, a terceira inclui medidas gerais sobre o tráfico e o abuso de drogas. Foram utilizadas as teorias de Regimes Internacionais à luz da abordagem construtivista de Young e a Teoria Construtivista Institucionalista de Wendt. Ambas, combinadas à metodologia de análise documental e revisão bibliográfica, proporcionaram as ferramentas necessárias para a realização desta pesquisa. Uma dessas ferramentas é a relação de co-constituição entre o Regime de Proibição e os países que o implantaram, assim, esta pesquisa usa o exemplo dos Estados Unidos para ilustrar melhor as ideias subjacentes às políticas proibicionistas e como estas influenciaram o Regime, assim como o Regime influenciou os Estados.

PALAVRAS-CHAVE: Drogas; Proibição; Normas; Estados Unidos

ABSTRACT

International Relations began to address the issue of psychotropic substances, known as drugs, from international initiatives to debate, initiated the Shanghai Conference in 1909. However, these substances are present in daily life since long before, in ancient societies that used them with medical and medicinal purposes. This research exposes the path taken by the subject in the international environment, presenting and questioning the tone used in the various conferences within the United Nations, in order to extract the underlying ideas of the actors responsible for forming the International Regime of Drug Prohibition. This consists of control and prohibition of policies, regulatory framework supported by three conventions, protocols and amendments. The three UN conventions on drug control are complementary. The main purpose of the first two is to systematize the international control measures in order to ensure the availability of narcotic drugs and psychotropic substances for medical and scientific use, and prevent their distribution by illicit means, the third includes general measures on trafficking and drugs of abuse. Theories of International Regimes in light of the constructivist approach by Young and Constructivist Theory Institutionalism by Wendt were used for this research. Both combined with methodology of documentary analysis and literature review, provided the necessary tools for this research. One such tool is the relationship of co-creation between the Prohibition regime and the countries that have implemented it, this research uses the example of the United States to better illustrate the ideas behind prohibitionist policies and how they influenced the regime, as well as the regime influenced the States.

KEYWORDS: Drugs; Prohibition; Norms; United States

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|---------|
| Tabela 1. Exemplos de Regimes Internacionais | 20 |
| Quadro I – Quadro Normativo do Regime Internacional de Proibição às Drogas | 34 |
| Tabela 2. Classificação de substâncias regulamentadas na Convenção de 1961 | 37 |
| Tabela 3. Classificação de substâncias regulamentadas na Convenção de 1971 | 41 |
| Tabela 4 – Mecanismos de implementação do Regime Proibicionista | 45 |
| Tabelas 5, 6 e 7 - Status de adesão às Convenções de 1961/72 | 63 - 64 |
| Tabela 8 – Países Descertificados entre 1987 e 2009 | 66 |
| Tabela 9. Etapas das Normas | 71 |
| Tabela 10. Etapas das Normas no Regime Proibicionista | 71 |
| Figura 1 - Marijuana, <i>Assassin of Youth</i> | 79 |
| Figura 2 - Soldados americanos fazendo uso da maconha na Província de Quang Tri, Vietnã do Sul | 82 |
| Figura 3 e 4 – Capas da revista TIME nos anos 80 | 85 - 86 |
| Gráfico 1 – Apreensão de cocaína em toneladas entre 1987 e 1997 | 88 |
| Gráfico 2 – Uso de drogas nos EUA entre 1985 – 1999/porcentagem população geral | 89 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|--------|--|
| BNDD | <i>Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs</i> |
| CICAD | <i>Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas</i> |
| CND | <i>Commission on Narcotic Drugs</i> |
| DEA | <i>Drug Enforcement Administration</i> |
| EUA | Estados Unidos da América |
| ECOSOC | Conselho Econômico e Social das Nações Unidas |
| FBN | <i>Federal Bureau of Narcotics</i> |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| GAFI | Grupo de Ação Financeira Internacional |
| HIV | Human Immunodeficiency Virus |
| INCB | International Narcotics Control Board |
| JIFE | Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes |
| LRTAP | <i>Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância</i> |
| LSD | <i>Lysergsäurediethylamid</i> |
| MRE | Ministério das Relações Exteriores |
| NASA | <i>National Aeronautics and Space Administration</i> |
| NBA | <i>National Basketball Association</i> |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |
| OMC | Organização Mundial de Comércio |
| OMI | Organização Marítima Internacional |
| OMS | Organização Mundial de Saúde |
| OTAN | Organização do Tratado do Atlântico Norte |

ONU Organização das Nações Unidas

OSS *Office of Strategic Service*

UNGASS Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas

UNODC Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 15 |
| METODOLOGIA | 23 |
| CAPÍTULO I: REGIMES INTERNACIONAIS | 24 |
| <i>Regimes para a Abordagem Realista</i> | 27 |
| <i>Regimes para a Abordagem Institucional-Liberal</i> | 28 |
| <i>Regimes para a Abordagem Cognitiva</i> | 29 |
| <i>Variedade de regimes</i> | 31 |
| <i>Organização explícita</i> | 33 |
| <i>Mecanismos políticos</i> | 33 |
| <i>Regime de Proibição às Drogas</i> | 39 |
| <i>Convenção Única de 1961</i> | 42 |
| <i>Convenção de 1971</i> | 45 |
| <i>Convenção de 1988</i> | 48 |
| | |
| CAPÍTULO II: CONSTRUÇÃO NORMATIVA | 54 |
| <i>O Ciclo de Vida das Normas</i> | 59 |
| <i>Fase Um: Emergência das Normas</i> | 63 |
| <i>Fase Dois: Efeito Cascata das Normas</i> | 68 |
| <i>Fase Três: Internalização das Normas</i> | 74 |
| | |
| CAPÍTULO III: O PROIBICIONISMO NOS ESTADOS UNIDOS | 80 |
| <i>Política de Guerra às Drogas</i> | 89 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 99 |
| REFERÊNCIAS | 103 |

INTRODUÇÃO

Substâncias entorpecentes como álcool e narcóticos permeiam a sociedade livremente desde os seus primórdios. A *cannabis*, os opiáceos e a folha de coca, assim como outras substâncias, têm sido utilizadas há milênios com fins médicos, medicinais e para ritos religiosos. Na região mediterrânea, o ópio e a *cannabis* eram cultivados no período Neolítico (anos 7000 a 3000 a.C.), enquanto mastigar folha de coca era um hábito comum na região andina da América Latina pelo menos desde o ano 1000. Durante grande parte da história esses usos estiveram restringidos às elites políticas, sociais e religiosas, mas o colonialismo europeu nos séculos XVI, XVII e XVIII rompeu com as antigas tradições e regras, convertendo essas substâncias (incluindo álcool e tabaco) em produtos globais².

Na América Latina, como em outros lugares, a colonização foi o gatilho para o consumo em massa à medida em que as elites descobriram as vantagens de pagar a mão de obra indígena com folhas de coca. No ocidente, especialmente nos Estados Unidos e Reino Unido, os derivados do ópio e da coca eram consumidos no século XIX com fins medicinais, principalmente depois dos avanços químicos que permitiram sintetizar derivados como a morfina, a heroína e a cocaína. De acordo com Bustelo (2014, p. 45), estes produtos foram fortemente utilizados como parte da política colonial: o Reino Unido promoveu plantações massivas de ópio em seus territórios na Índia, da mesma forma, Alemanha e Holanda impulsionaram a produção de coca em plantações na ilha de Java (parte da atual Indonésia).

A partir do século XIX, os esforços dos Estados Unidos para proibir a produção e uso não médico de álcool e drogas eram vistos com ceticismo pelas potências coloniais tradicionais, especialmente a França, Grã-Bretanha, Portugal e a Holanda, que operavam monopólios de drogas lucrativas em possessões ultramarinas. Segundo Jelsma (2010, p.2), eles não só controlavam o lucrativo mercado de ópio asiático, como forneciam drogas ao mercado farmacêutico na Europa e nos Estados Unidos. Ópio, morfina, heroína e cocaína foram todos amplamente utilizados em preparações medicinais. O mercado de cocaína aumentou exponencialmente durante a Primeira Guerra Mundial, quando a droga foi usada como anestésico local em centenas de milhares de soldados e como um meio de suportar os horrores da guerra de trincheira. Para as empresas farmacêuticas na Holanda, Alemanha e Grã-Bretanha foi um dos produtos mais rentáveis durante a guerra.

² Inkster N. e Comolli V., *Drugs, Insecurity and Failed States*. The Adelphi Series, nº 52, Londres, 2012; Mills J. e Barton P. (Eds.), *Drugs and Empires. Essays in Modern Imperialism and Intoxication 1500-1930*, Palgrave Macmillan, Londres, 2007.

Atualmente convencionou-se definir essas substâncias como “drogas”, significando, toda substância com potencial de provocar rápidas alterações fisiológicas e psicológicas no consumidor, mesmo que em pequenas quantidades, com sua atuação principal no Sistema Nervoso Central e/ou Periférico (MORAES, 2012, p. 665). A palavra ‘droga’ provavelmente deriva do termo holandês *droog*, que significa produtos secos, e que servia para designar, entre os séculos XVI e XVIII, um conjunto de substâncias naturais utilizadas, sobretudo, na alimentação e medicina. Mas o termo também foi usado na tinturaria ou como substância que poderia ser consumida por mero prazer (CARNEIRO, 2005, p. 11). Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), droga é qualquer substância que, introduzida no organismo, interfere no seu funcionamento. Conseqüentemente, tanto é droga a maconha quanto a aspirina e o antibiótico; tanto o álcool quanto a cocaína; tanto o cigarro quanto o LSD. O que varia é a atuação no organismo de cada indivíduo, bem como a finalidade, pois, quando a droga é empregada com finalidade terapêutica, ela passa a denominar-se medicamento.

Não é objetivo desta pesquisa fazer uma discussão aprofundada sobre propriedades farmacológicas das drogas, porém, é necessário esclarecer a terminologia que será utilizada ao longo deste estudo. Assim, adotamos a classificação proposta por Escotado (1996, p.45):

Drogas *apaziguadoras* são o ópio e derivados (morfina, heroína, codeína, metadona), os opiáceos sintéticos (barbitúricos), clorofórmio, éter e o álcool. Esses compostos têm propriedades analgésicas e anestésicas, provocam sono, torpor e podem criar hábito ou adição. As drogas *estimulantes* agem como excitantes, dando disposição e ânimo: mate, folha de coca, café, chocolate, tabaco (estimulantes vegetais), cocaína, *crack*, anfetaminas e cafeínas. Por fim, as drogas *alucinógenas* são as que produzem experiências sensoriais e visionárias: *ecstasy*, maconha, haxixe, LSD, entre outras.

Todas essas substâncias são tratadas de forma usual como iguais, devido à falta de esclarecimento das nomenclaturas, o que resulta em único grande conjunto de “drogas” que são alvo de políticas repressivas.

Somente há pouco mais de cem anos o uso e abuso de algumas delas, notadamente o ópio, criou uma população dependente. Segundo Bustelo (2014, p. 46), ao final do século XIX e início do século XX, o vício era um problema de saúde pública em alguns países ocidentais, o que fez abrir o debate em torno do problema. Desde o começo do debate a abordagem usada é de combate à oferta, inicialmente do ópio, depois das folhas de coca. A

presente pesquisa pretende mostrar como essa abordagem foi padronizada através da promoção de normas, que, por sua vez, promoveram políticas regulatórias e repressivas.

A problemática das drogas se inseriu nas Relações Internacionais a partir de esforços de vários países para combater o uso dessas substâncias já mencionadas, inaugurados na Conferência sobre o Ópio, realizada em Xangai em 1909³, a escolha do local se deu porque a população chinesa vivia então uma situação de adição grave, resultante da abertura forçada dos seus portos aos carregamentos de ópio pela Marinha Britânica algumas décadas antes; iniciando a era dos controles e da proibição. No continente americano, essa temática ganhou mais relevância no final do século XIX inicialmente para os EUA, em decorrência de uma série de interesses comerciais, políticos e sociais convergentes; nas décadas seguintes para o México, em resposta à incipiente demanda por drogas do mercado norte-americano; nos anos setenta, para os países andinos, para atender a já então substantiva demanda internacional de cocaína; e a partir de então, para os demais países do continente, com a sua incorporação aos diferentes elos da cadeia do narcotráfico (SILVA, 2013, p.45).

O consumo/tráfico de drogas é um tema complexo e pode ser analisado sob diferentes vertentes: farmacológico, econômico, do usuário, etc. Aqui, optamos por uma abordagem que mostra a proibição da fabricação, consumo e comércio de drogas como um Regime Proibicionista nas Relações Internacionais.

Um conjunto de regras sistematizadas em encontros patrocinados pela Organização das Nações Unidas passou a ser construído, a partir dos anos 1960, com o intuito de padronizar o tratamento aos psicoativos, dando parâmetros e estipulando exigências aos Estados que se comprometeram a observar tais acordos (McAllister, 2000). O resultado mais visível desse esforço é a atual coerência e identidade das leis sobre drogas no mundo que, apesar das particularidades locais possíveis de serem encontradas, trabalham em uníssono a partir de uma fórmula comum: o proibicionismo. Antes de ser uma doutrina legal para tratar a “questão das drogas”, o proibicionismo é uma prática moral e política que defende que o Estado deve, por meio de leis próprias, proibir determinadas substâncias e reprimir seu consumo e comercialização (Escohotado, 1996).

Entendemos regime proibicionista como um sistema universal para limitar o cultivo, produção, distribuição, comércio, uso e posse de substâncias narcóticas estritamente para fins médicos e científicos, com especial atenção às substâncias derivadas

³ Com participação da Grã-Bretanha, França, Alemanha, Japão, Holanda, Portugal, Rússia, China, Sião, Pérsia, Itália, Áustria-Hungria e Turquia, além dos EUA. A Turquia foi o único dos membros da Comissão a não enviar representante a Xangai.

de plantas (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2010, p.10). Este regime é formado por uma série de políticas, formuladas e formalizadas pelos Estados durante convenções promovidas internacionalmente. Tais políticas foram por eles incorporadas e também influenciaram na criação de seus respectivos arcabouços normativos internos em relação às drogas.

Se hoje o proibicionismo está cristalizado em normas internacionais, há cerca de um século havia um vazio jurídico que deixava ainda intocado, do ponto de vista da regulamentação legal, um mercado de drogas psicoativas bastante vigoroso e mobilizador de importantes interesses econômicos. De acordo com Rodrigues (2008, p.91):

O trânsito que levou o mercado de drogas da legalidade à ilegalidade foi relativamente rápido e violento, como exemplifica o movimento que vai das Guerras do Ópio, no século XIX, à Lei Seca, de 1919. A resistência do governo imperial chinês ao livre mercado de ópio em seu território levou, entre 1839-42 e 1856-60, a confrontos com forças inglesas que, apoiadas por outras potências coloniais européias, exigiam a reabertura dos portos e do mercado chinês à droga produzida por companhias ocidentais. A decisão da China de fechar seu grande mercado consumidor ao psicoativo contrariava interesses vultosamente lucrativos e, em certo sentido, simbolizava um movimento mais amplo de afronta aos Estados europeus e suas estratégias político-comerciais para com o país. Assim, após a derrota definitiva em 1860, os tratados impostos a Pequim abriram os portos à Inglaterra, garantiram o acesso às águas dos rios do interior, a aquisição de propriedades por estrangeiros, a legalização da importação do ópio, a isenção de taxas na circulação de mercadorias e [...] envio de missões diplomáticas a Pequim.

Após esse período, o regime aqui abordado foi moldado aos poucos, desde a Conferência de Xangai em 1909, seguido também de importantes encontros como a Segunda Conferência de Genebra, aprovação da Convenção Internacional do Ópio em 1925⁴ e a Convenção Internacional de 1931 para Limitar a Fabricação de Entorpecentes, em Bangkok. A primeira obteve a participação de 41 governos e aprovou-se a Convenção Internacional do Ópio, que estabeleceu uma série de medidas de controle. A segunda teve o objetivo de restringir a produção mundial e estoques de drogas aos montantes estritamente necessários para fins médicos e científicos, acrescentando-se a requisição de se estimarem as necessidades de drogas para fins legítimos, de se vincular um rastro burocrático à fabricação, importação e exportação, ampliar a vigilância e impor limites à manufatura e comércio de drogas (SILVA, 2012, p. 86). Essas convenções também são reflexos das descobertas, ao longo do século XIX, dos princípios ativos – os fármacos puros – de distintas plantas, em

⁴ Assinaram a Convenção de 1925: Albânia, Alemanha, Bélgica, Grã-Bretanha, Austrália, França, Grécia, Japão, Luxemburgo, Países Baixos, Pérsia, Polônia, Portugal e Sião (Tailândia).

uma sucessão que começou com a morfina (1806), prosseguindo com a estricnina (1817), cafeína (1820), nicotina (1828), codeína (1832), cocaína (1860), heroína (1883) e barbitúricos (1903), entre muitos outros. Assim, o regime proibicionista ganhou força à medida que Convenções como essas abrangiam maior número de participantes e temas discutidos.

A partir de então, foram negociados novos acordos sobre drogas, portanto novos controles adicionais: limitação da fabricação de opiáceos às quantidades necessárias ao uso medicinal e científico (Convenção de Limitação de 1931), tipificação do tráfico de drogas como crime e estipulação de sanções mais severas contra narcotraficantes (Convenção de 1936), estabelecimento de sistema de estimativas das necessidades nacionais de drogas para fins médicos e científicos e criação de um órgão adicional de controle, a Comissão Consultiva sobre o Tráfico de Ópio e Outras Substâncias Nocivas.

Segundo Silva (2012, p.86), os entendimentos foram:

- Acordo de 1925 Relativo à Fabricação, ao Comércio Interno e ao Uso do Ópio;
- Convenção Internacional de 1925 sobre Drogas Nocivas (pela qual a *cannabis* juntou-se à cocaína e ao ópio na lista das substâncias controladas e determinou-se que os governos passassem a submeter para uma Junta Central Permanente estatísticas anuais sobre a produção de ópio e de folhas de coca, além da manufatura, consumo e estoques dessas drogas e relatórios trimestrais sobre importações e exportações);
- Convenção Internacional de 1931 para Limitar a Fabricação de Entorpecentes (pela qual foi criada a Comissão Consultiva sobre o Tráfico de Ópio e Outras Substâncias Nocivas, com o objetivo de restringir a produção mundial e estoques de drogas aos montantes estritamente necessários para fins médicos e científicos, adicionando a requisição de estimativas sobre as necessidades de drogas para fins legítimos, de se vincular um rastro burocrático à fabricação, importação e exportação, ampliar a vigilância e impor limites à manufatura e comércio de drogas);
- Acordo de 1931 sobre o Controle do Hábito do Fumo do Ópio no Extremo Oriente (o primeiro instrumento voltado para uma região específica);

- Convenção Internacional de 1936 sobre a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas (para a supressão do tráfico ilícito de drogas perigosas, determinando punições severas para aqueles que comercializassem drogas ilegalmente e comprometendo os Estados Partes a impedir que os criminosos se esquivassem a ir a julgamento por razões técnicas, e a facilitar a extradição em casos de crimes relacionados a drogas).

As autoridades nacionais seriam as principais reguladoras daquelas medidas, cabendo aos órgãos internacionais controle indireto posterior, sendo que os únicos poderes coercitivos disponíveis seriam a publicidade internacional negativa e a ameaça de interrupção do fornecimento legal de drogas para os participantes do regime. Como resultado desses esforços, logrou-se em certa medida regulamentar o comércio lícito, mas ao preço de estimular a expansão dos mercados clandestinos e o deslocamento dos cultivos para regiões mais isoladas. O uso recreativo não foi eliminado, mas simplesmente colocado na ilegalidade. O enfoque na “regulamentação” do comércio lícito em detrimento da “prevenção” do consumo ilícito seria mantido nos instrumentos posteriores, até os anos 1960. Sobre os países agrícolas produtores recaíram, naturalmente, as medidas regulatórias mais intrusivas (MCALLISTER, 2000, p.114).

Porém, o foco deste trabalho recai sob as três principais convenções regulatórias, porque incorporam os acordos anteriores e são as representantes do regime: a Convenção Única da Nações Unidas (ONU) de 1961, responsável por endurecer as normas e aumentar os sistemas de controle não só à derivados, mas às próprias plantas de ópio/heroína, coca/cocaína e *cannabis*/maconha; A Convenção de Substâncias Psicotrópicas de 1971, desenvolvida em resposta à diversificação no uso das drogas, introduziu controles sobre o uso de mais de cem drogas psicotrópicas como anfetaminas, LSD, êxtase, etc.; por último, a Convenção contra o Tráfico Ilícito de 1988 proporcionou medidas contra o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro e o desvio de precursores químicos, promoveu assistência legal mútua, incluída a extradição dos envolvidos para seus países de origem.

A autora Mabel Bustelo (2014, p. 50), advoga que essas três convenções, junto com as emendas posteriores e as legislações nacionais derivadas delas, são a arquitetura do sistema global que regula a produção, tráfico e consumo de drogas. Seus elementos básicos são: pôr fim ao cultivo da coca, ópio e *cannabis* para uso tradicionais; inclusive em países ou regiões em que seu uso é ancestral; limitar o cultivo a quantidades estritamente necessárias para satisfazer exigências médicas; e evitar o desvio de substâncias psicoativas

farmacêuticas para usos ilícitos (não médicos). Mais de 95% dos estados-membros da ONU são atualmente parte das três convenções⁵.

O presente trabalho pretende investigar a promoção das normas que formam esse aparato proibicionista, norteando-se pelas seguintes questões: como foi delineado o Regime Proibicionista? Quais são as ideais subjacentes ao comportamento dos Estados em relação à formulação das políticas proibicionistas? Por que as normas promovidas levaram à proibição das drogas e não a outro tratamento do tema? Na busca pelas respostas, este trabalho pretende analisar as questões acima descritas a partir de uma perspectiva com foco em como as normas internalizadas pelos atores influenciam a formação dos seus interesses e o seu comportamento, e assim orientaram suas escolhas para algumas políticas e não para outras. Para isso, será usada a abordagem Construtivista Institucionalista no estudo dos regimes internacionais, pois esta enfatiza o papel das ideias, das normas e do conhecimento na constituição das identidades e interesses dos atores, o que, em última instância, explicaria determinados comportamentos dos agentes na política internacional.

A escolha da abordagem Construtivista Institucionalista se dá, em resumo, porque esse aporte teórico fornece os melhores mecanismos para a análise do impacto das ideias nas políticas. O construtivismo se preocupa com a questão da consciência humana na vida internacional: o papel que desempenha e as implicações para a lógica e os métodos de investigação. Também defende que os blocos de construção da realidade internacional são tanto ideacionais como materiais; que fatores ideacionais tem dimensões normativas e instrumentais; que eles não expressam apenas intencionalidade individual, mas também coletiva; e que o significado e a importância de fatores ideacionais não são independentes do tempo e lugar. A teoria construtivista pretende mapear o conjunto completo de fatores ideacionais que formam perspectivas e comportamento dos atores, que vão desde a cultura e a ideologia às aspirações e crenças, até conhecimento de causa-efeito dos problemas políticos específicos (RUGGIE, 1998, p. 860).

A hipótese é de que as ideias subjacentes de que as drogas são “ruins” e precisam acabar tem peso na tomada de decisões dos atores que instituíram o regime proibicionista, e à medida que promovem e repetem o comportamento repressivo, o regime se torna mais forte (no sentido de legitimação). Assim, esse regime trata do papel das ideias na estrutura social e não material. Dado isto, o proibicionismo não se trata de uma política específica de

⁵ JIFE, *Annual Report*. 2011. Disponível em <http://www.incb.org/incb/en/publications/annual-reports/annual-report-2011.html>

um país, mas um conjunto de políticas geradas pela influência de ideias subjacentes de todos os atores participantes do regime.

Para executar a pesquisa se faz necessário o amplo levantamento bibliográfico de fontes primárias (documentos das principais convenções da ONU) e secundárias na temática para análise de conteúdo qualitativa. A literatura especializada em drogas consultada se baseia nos trabalhos de MUSTO, 1993; RODRIGUES, 2003; CARNEIRO, 1994; e ESCOHOTADO, 1997⁶. Para analisar regimes e construtivismo institucionalista, as obras de KRASNER, 1998; YOUNG, 1999; FINNEMORE e SIKKINK, 1998; e WENDT, 1999; foram essenciais na construção da pesquisa, entre outros.

Assim, a estrutura da pesquisa se divide em três capítulos. O primeiro capítulo elabora o conceito de Regime Internacional que será usado, também apresenta em detalhes o objeto de estudo, o Regime Proibicionista, e as três principais convenções que formam o seu arcabouço normativo. O segundo capítulo discute a promoção das normas na constituição das identidades e dos interesses dos atores internacionais e analisa a normatização do Regime Proibicionista à luz da teoria construtivista institucionalista, identificando as ideias e normas subjacentes a este regime. O terceiro capítulo faz uma conclusão analítica, resgatando os capítulos anteriores e conectando-os. Além disso, traz o exemplo ilustrativos dos Estados Unidos para mostrar a relação de co-constituição entre este estado e o regime proibicionista. Cada capítulo versa sobre um aspecto diferente do proibicionismo. Primeiro o proibicionismo como regime, segundo as normas desse regime e terceiro a relação do regime com os EUA.

⁶ David F. Opium, Cocaine and Marijuana in American History. Scientific American, Special Issue, Medicine, 1993;

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico: uma guerra na guerra. São Paulo: Desatino, 2003;

CARNEIRO, Henrique. Filtros, mezinhas e triacas: as drogas no mundo moderno. São Paulo: Xamã, 1994;

ESCOHOTADO, Antonio. Historia de las Drogas. 3 ed. Madrid: Alianza Editorial, 1997, v. 2, pp. 181 et seq.

METODOLOGIA

O presente trabalho tenta verificar a relevância das ideias para o processo normativo do Regime Proibicionista através da análise documental e revisão bibliográfica, de tipo exploratória, com abordagem qualitativa, utilizando a técnica de análise de conteúdo. Desta maneira, visa integrar, de maneira analítica, os debates sobre política de drogas que estão ocorrendo no cenário internacional e da ampla gama de políticas relacionadas com as drogas que têm sido desenvolvidos nos últimos anos que estudam a formação, evolução e características do regime de controle internacional de drogas,

A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois. É evidente que dados secundários, obtidos de livros, revistas, jornais, publicações avulsas e teses, cuja autoria é conhecida, não se confundem com documentos, isto é, dados de fontes primárias.

A pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 157). Isto significa que buscaremos analisar as fontes primárias do Regime, tais como os documentos resultante das convenções da ONU e os relatórios oferecidos pelo seu órgão especial para tratar do assunto; e as fontes secundárias, tais como a bibliografia especializada no tema das drogas e as relações internacionais.

Para obter dados sobre a situação dos mercados de drogas ilícitas no mundo foram usados principalmente relatórios do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (ONUDDC), mais notavelmente o Relatório Mundial sobre Drogas publicado anualmente por esta organização e os seus anexos estatísticos. A interpretação que buscamos é importante para evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado (o regime de proibição às drogas) e suas ideias subjacentes (drogas precisam acabar porque prejudicam o ser humano).

De acordo com Booth (2011, p. 3), uma boa revisão bibliográfica geralmente pode nos oferecer a estimativa mais confiável da eficácia de uma intervenção específica, e pode identificar as lacunas em nosso conhecimento que requerem mais investigação, também pode nos dar uma noção da força da evidência disponível e da qualidade dos estudos. Assim, a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, no caso, aqui escolhemos uma perspectiva construtivista para analisar o Regime Proibicionista.

CAPÍTULO I

REGIMES INTERNACIONAIS

Neste capítulo trataremos do estudo dos regimes nas relações internacionais e especificamente do regime de proibição às drogas e seus componentes, é o primeiro passo para um entendimento mais completo do processo de institucionalização das normas que orientam a sua conduta e as suas atividades.

O interesse acadêmico em regimes nasceu de uma insatisfação com as concepções dominantes de “ordem internacional”, “autoridade” e “organização”. Os dilemas criados pelo crescimento da interdependência desde a Segunda Guerra Mundial geraram novas formas de coordenação e de organização que não se encaixavam no quadro dominante⁷, marcado pela anarquia e comportamentos egoístas. Então, as teorias de regimes tentaram preencher esta lacuna através da definição de um foco que não era tão amplo quanto a estrutura internacional, nem tão estreito como o estudo das organizações formais. Como os paradigmas revelaram-se limitados para explicar um mundo cada vez mais complexo, interdependente e perigoso, os estudiosos foram à procura de novas maneiras de organizar e compreender atividade internacional. Pensar em termos de regimes também alertou para os aspectos subjetivos da conduta internacional que poderia ser negligenciada em questionamentos mais convencionais.

A definição mais recorrente na literatura é a de Krasner (1982), para ele, regimes são “princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, implícitos ou explícitos, acerca dos quais as expectativas dos atores convergem em determinada área”. Apesar de ser uma definição clássica, não se exime de críticas. De acordo com Andreas Hasenclever, Peter Mayer e Volker Rittberger (2011, p. 179), a noção de Krasner tem dois aspectos problemáticos. O primeiro relaciona-se com a dificuldade em explicar o significado preciso dos seus componentes (princípios, normas, regras e procedimentos) e a relação entre eles. O segundo aspecto problemático tem a ver com a expressão "onde convergem as expectativas dos atores". Essa expressão apresenta uma dimensão subjetiva para determinar se um sistema

⁷ Haggard, Stephan, and Beth A. Simmons. 1987. Theories of international regimes. *International Organization* 41, no. 3: 491-517.

existe ou não e implica a necessidade de considerações políticas na compreensão dos regimes internacionais, ou, ter em conta as "fundações políticas" em que se baseiam.

Assim, os regimes são elementos que alteram a conduta dos atores dentro de certo panorama internacional, e modificam tanto o modo de agir dos Estados membros do regime como também o de perceber determinadas áreas das Relações Internacionais. O comportamento decorre da adesão aos princípios, normas e regras, que os códigos legais, por vezes, refletem. Mas regimes também possuem elementos subjetivos: entendimentos, expectativas ou convicções dos participantes sobre o que seria um comportamento legítimo, apropriado ou moral.

Os regimes internacionais têm o papel de criar estabilidade de perspectivas para ação dos atores, especialmente através do fornecimento de informações sobre o comportamento dos envolvidos. Em um mundo composto por estados soberanos, a função básica dos regimes é, em princípio, coordenar o comportamento dos estados no sentido de alcançar os resultados desejados em áreas particulares de interesse (KRASNER, 2012, p. 93). Além disso, as normas, princípios e ideias subjacentes a um determinado regime internacional também podem ter impacto no comportamento e na formação das identidades dos atores que, por sua vez, influenciam a formação dos seus interesses, definindo, portanto, as ações que julgam adequadas para lidar com as questões do regime.

Alguns regimes são legislados por organizações internacionais, mantidos por conselhos, congressos e outros órgãos, e monitorados por burocracias internacionais, o que os caracteriza como formais, a exemplo do Sistema Monetário Europeu. Outros, como os regimes informais são criados e mantidos por consensos a respeito dos objetivos entre os participantes, reforçados e monitorados por auto interesses mútuos, a exemplo do período de Détente entre 1970 e 1979 pelos Americanos e Soviéticos⁸.

Além disso, um regime internacional inclui princípios apropriados aos procedimentos para a tomada de decisões, o que mostra que um regime não é identificado apenas como um grande conjunto de normas substantivas, mas também pelas normas que abrangem os procedimentos pelos quais as regras ou políticas (extensões detalhadas dos princípios) são atingidas. Assim, a questão das normas inclui quem participa, quais os interesses dominantes e prioritários, bem como as normas que servem para proteger e preservar o domínio na tomada de decisões. Por serem elementos capazes de alterar o posicionamento dos atores internacionais, em especial os Estados, os regimes devem ser

⁸ Período de redução geral de tensão entre a União Soviética e os Estados Unidos da América durante a Guerra Fria, ocorrido no final da década de 1960 (após a Crise dos mísseis de Cuba) até o início dos anos 1980.

tratados diferentemente dos acordos internacionais, ou seja, aqueles “devem ser entendidos como algo além do que os acordos temporários que se alteram a cada mudança no poder ou nos interesses” (KRASNER, 1982), devem possuir uma durabilidade maior de modo a inspirar confiança àqueles que dele fazem parte.

Desta forma, para Puchala e Hopkins (1982, p. 247), regimes existem em todas as questões substantivas nas relações internacionais, nas quais há um padrão discernível de comportamento. Onde quer que haja regularidade no comportamento é provável que seja possível de se identificar algum tipo de princípios, normas ou regras para explicá-lo. Os regimes regulam diferentes domínios das relações internacionais, tais como: proteção ao Meio Ambiente, Direitos Humanos, Comércio Internacional, Segurança, Transporte ou o status da Antártica. É nesse contexto que a teoria do regime internacional surge como uma ferramenta teórica útil na análise da dimensão internacional das políticas sobre drogas, como será discutido a seguir.

Tabela 1. Exemplos de Regimes Internacionais

| Área | Sigla | Nome | Objetivo |
|--------------------|--------------|---|---|
| Econômica | FMI | Fundo Monetário Internacional | Cooperação monetária/ estabilidade financeira |
| Transporte | OMI | Organização Marítima Internacional | Segurança marítima e à eficácia da navegação |
| Segurança Coletiva | OTAN | Organização do Tratado do Atlântico Norte | Organizar segurança coletiva |

Fonte: Desenvolvida pela autora

A conceituação e a análise de Regimes está presente em diferentes escolas e tradições das Relações Internacionais e tem como elemento comum a todas elas o fato de afirmarem-no como um conjunto de regras governantes e princípios que controlam um campo particular de ação. A abordagem Realista considera o poder como principal componente do sistema internacional e por isso os regimes não desempenhariam funções

importantes, pois a competitividade prevalece. A perspectiva Institucional-Liberal valoriza os interesses dos Estados, o que significa perceber que se o regime trouxer ganhos absolutos, será valorizado. Já a abordagem Cognitiva enfatiza elementos tanto causais quanto normativos, razão pela qual o estudo dos regimes tem que considerar ideias, valores e suposições de causa para que permita a compreensão de como os regimes surgem e se sustentam a partir dessa abordagem.

Regimes para a Abordagem Realista

Para o Realismo, os atores internacionais possuem interesses próprios, os Estados são as unidades básicas das relações internacionais, competem entre si pelo poder, e todos os sistemas de acordos internacionais estão suscetíveis à balança de poder e aos interesses nacionais. Com noções baseadas em poder, assumem que os Estados agem em termos de ganhos relativos, mas enfatizam os estudos sobre regimes nas considerações sobre ganhos relativos – entendidos como aquilo que elas podem ou não atingir na política internacional – e como essas relações de poder amortizam a efetividade ou robustez dos regimes internacionais (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004, p.211). É uma análise baseada na pressuposição de que os atores são racionais. Diante disso, Grieco (1995, p. 151) aponta que as instituições internacionais são incapazes de mitigar os efeitos da anarquia que restringe a cooperação interestatal.

O Realismo apresenta uma análise pessimista sobre a cooperação e a capacidade dos regimes internacionais. Normas ou regras podem persistir no tempo, todavia, com impacto limitado no comportamento factual dos agentes. Atores declaram uma coisa e fazem outra. A identidade pessoal ou aquela identidade que demonstram são influenciadas por instituições, mas o real comportamento é respaldado por uma lógica de ações e consequências.

Também cabe aos realistas a produção da Teoria da Estabilidade Hegemônica, que defende que os regimes são originados pela existência de uma figura hegemônica que possui os recursos para manter o regime, mesmo que os demais atuem como “caronas” (*free-riders*), além de possuir o poder de compelir os demais a participarem ou até mesmo contribuírem para a manutenção do regime (KEOHANE, 1989). Ou seja, a concentração de poder em uma unidade do sistema fará com que esta unidade estabeleça uma série de regimes internacionais (normas, regras e procedimentos) com a intenção de estabilizar a sua condição dominante. Assim, segundo a teoria da estabilidade hegemônica, estes regimes vão

institucionalizar práticas que são, em suma, benéficas aos interesses da potência hegemônica.

Aqui, na teoria da estabilidade hegemônica, a força do regime está diretamente relacionada à concentração de poder no sistema internacional. Quanto mais concentrado, mas forte é o regime. Se o *hegemon* enfraquecer, os outros participantes do regime também enfraquecem. Porém, esta teoria não explica as diferenças entre os regimes, por que alguns duram mais que outros ou resistem melhor a mudanças na configuração de poder.

Regimes para a Abordagem Institucional-Liberal

Para esta perspectiva, a função básica dos regimes é a coordenação do comportamento estatal, ajudando os estados em seus próprios interesses, coordenando seus comportamentos e evitando resultados subótimos. Regimes internacionais proporcionam uma estrutura informacional, determinam uma base aceitável para redução de conflitos e formam uma base para se determinar o que é legítimo entre os atores e, conseqüentemente, moldam as expectativas nas interações.

Os regimes são capazes de interferir nas variáveis de poder e, logo, nas relações internacionais. A efetividade dos regimes varia conforme o grau de coesão das políticas com interesses comuns e distribuição de poder entre os membros. Instituições com valores sociais e sistemas políticos comuns tendem a ser mais efetivas. Dessa maneira a política doméstica dos Estados tem impacto substancial nos regimes.

Diferente da visão realista, aqui é possível reconhecer que os regimes não são simplesmente impostos unilateralmente pela potência hegemônica, mas necessitam de um certo grau de aprovação pelos outros estados. São criados com funcionalidade, partindo de uma visão utilitarista. Os regimes facilitam a cooperação ao prover informações necessárias, reduzir os custos das transações, facilitar as conexões entre os membros e ampliar a sombra do futuro (AXELROD, 1986). Então, quanto maior o nível de utilidade, maior a eficácia de um regime.

Desta forma, um mecanismo multilateral é menos dispendioso que desenvolver vários acordos bilaterais. Porém, essa abordagem não explica como os regimes podem institucionalizar as desigualdades entre os participantes, explicam quando os regimes são necessários, mas não respondem a como ou quando irão surgir.

Regimes para a Abordagem Cognitiva

Para Haggard e Simmons (1987, p.510), o núcleo da abordagem cognitiva é que a cooperação não pode ser completamente explicada sem referência à ideologia, aos valores dos atores, às crenças que possuem sobre a interdependência, e ao conhecimento disponível sobre como eles podem realizar objetivos específicos. Cognitivistas argumentam que conhecimento e ideologia, incluindo o conhecimento fornecido pelos regimes, podem alterar os interesses dos atores.

Para essa perspectiva, a origem do interesse dos Estados está conectada com o papel fundamental das ideias. Esse processo é moldado por crenças normativas e causais, então mudanças nas ideias podem mudar a política internacional. Os regimes são resultado de ações humanas, não tendo existência fora das relações sociais humanas. São produtos coletivos, não necessariamente formalizados, mas resultado das interações.

Criticam a escola baseada em interesses porque não consegue visualizar a repercussão das práticas institucionalizadas. Nesse sentido, sob uma perspectiva totalmente contrária às conclusões Realistas, acreditam que as instituições têm desempenhado forte papel nas ações dos atores. Assim, os regimes podem ser vistos como uma estrutura cognitiva que alicerça a sociedade internacional em áreas específicas e que permite ações na sociedade.

Para os propósitos deste trabalho, a interpretação cognitiva se faz mais adequada, pois, ela objetiva tornar visíveis não somente os elementos cognitivos e normativos, mas também os agentes envolvidos — em favor e contra determinadas políticas, também vai de encontro ao nosso objetivo de analisar o papel das ideias na formulação do regime proibicionista. Este trabalho pretende analisar a formação do regime de proibição às drogas salientando a interação dos atores e o conhecimento compartilhado por eles.

Análise Cognitiva dos Regimes Internacionais

Dos três modelos apresentados acima, o que mais se coaduna com a proposta da presente pesquisa é o modelo cognitivo. Isso ocorre porque, a definição de regimes internacionais segundo a perspectiva cognitiva, apontada por Levy, Young e Zürn (1994, p. 6), considera-os como “Instituições sociais que influenciam o comportamento de Estados e seus assuntos; eles consistem de princípios informais e formais, normas, procedimentos e

programas que governam a interação de atores em áreas específicas”. Assim, este tópico apresenta uma análise mais detalhada, a fim de mostrar as bases usadas para a posterior apresentação do Regime Internacional de Drogas. Aqui os regimes são compreendidos como práticas sociais criadas para orientar interações entre os membros da sociedade internacional em áreas temáticas identificáveis.

Regimes internacionais referem-se a atividades de interesse para os membros do sistema internacional. Normalmente, essas atividades ocorrem inteiramente fora dos limites de jurisdição dos Estados soberanos (por exemplo, extração de minérios do fundo do mar), ou atravessam fronteiras jurisdicionais internacionais (por exemplo, pesca em alto-mar), ou envolve ações que possuem um impacto direto sobre os interesses de dois ou mais membros da comunidade internacional (por exemplo, grandes ajustes nas taxas de câmbio). Em termos formais, os membros de regimes internacionais são sempre estados soberanos, embora as partes que realizam as ações governadas por regimes internacionais são, muitas vezes, entidades privadas (por exemplo, empresas e bancos privados).

A mera existência de um regime empresta um elemento de ordem para a atividade que governa. Mas não há nenhuma razão para supor que os regimes orientarão as ações humanas em direção aos objetivos substantivos bem definidos, tais como a paz duradoura, a eficiência econômica, ou os rendimentos máximos sustentados a partir de recursos renováveis. O conceito de "regime" não contém orientação metafísica ou teleológica, embora os atores envolvidos na criação ou reforma de um determinado regime, muitas vezes, tentam moldar o seu conteúdo com metas bem definidas em mente.

Oran R. Young oferece um modelo de organização dos elementos de um regime com três componentes principais: um componente substantivo, um componente procedimental e um componente de implementação (1980, p. 333). A dimensão substantiva é formada pelos princípios e normas que convergem em torno das expectativas dos atores em uma área específica e determinam quais práticas são consideradas legítimas, como um conjunto de ideias e conhecimentos sobre a área considerada. Uma dimensão procedimental consiste nas regras e procedimentos explícitos e formais que os atores devem ajustar o seu comportamento na área dada e estruturas organizacionais geradas dentro do sistema (se houver). Por fim, uma dimensão de aplicação ou implementação, composta de padrões de comportamento e práticas associadas a um regime especial, incluindo os mecanismos criados pelo próprio regime para garantir o cumprimento das regras e procedimentos dos seus membros. Esta organização de elementos permite a introdução de alguns aspectos que escapam a outras definições, adotando uma abordagem completa ao estudo dos regimes.

A dimensão substantiva permite incorporar os fundamentos políticos que estão na origem de cada regime e a estrutura de poder subjacente ao mesmo. Ela também permite a consideração de elementos intersubjetivos, tais como crenças, ideias e conhecimento como a base da identificação de interesses e prioridades em uma determinada área, que formam as identidades dos atores e expectativas convergentes. Enquanto a dimensão procedimental inclui instrumentos que foram criados para atingir os objetivos, que regulamenta o comportamento dos atores pertencentes ao regime e as relações entre eles, no quadro que se destina a regular, incluindo, se for o caso, as organizações internacionais formais. A dimensão da implementação permite introduzir as práticas dos atores e como eles são transformados em relação ao regime e, por sua vez, promovem a evolução do mesmo, uma vez que não podem ser considerados no regime os comportamentos externos dos atores. No geral, Young (1980, p. 341) considera que são responsáveis pela implementação "instituições ou conjunto delas (por exemplo, agências governamentais formais) que têm autoridade pública para fiscalizar o cumprimento das disposições substantivas do regime."

Assim, para os efeitos dessa pesquisa, os elementos procedimental e de implementação serão expostos ao analisar os documentos da ONU, pois desses documentos é possível extrair quais mecanismos usados na interação dos atores para acabar com o consumo de drogas, e qual comportamento definiram como ideal para questão das drogas; o elemento substantivo será explorado em seguida, no processo de promoção de normas, onde é possível verificar o ciclo pelo qual as normas passam através das políticas criadas, motivadas pelas crenças que os Estados possuem para a proibir o consumo de drogas.

Young também apresenta algumas das principais características de regimes à medida que ocorrem em situações do mundo real.

I. Variedade de Regimes

Os regimes internacionais podem variar em relação à extensão, formalidade, direção e coerência. Às vezes, essas diferenças são atribuídas às orientações ideológicas subjacentes a cada regime. Por exemplo, regimes que possuem premissas socialistas irão abranger regras mais extensas, bem como esforços mais explícitos para guiar o comportamento direto para o alcance das metas, mais do que em regimes liberais, que enfatizam a tomada de decisão descentralizada e autonomia para os atores individuais. Em outros casos, as variações surgem a partir do caráter dos acordos específicos atingidos nos

processos de criação dos regimes, ou a partir dos padrões particulares de evolução institucional ao longo do tempo.

A extensão de um regime é uma questão do número e do nível de restrição dos seus direitos e regras. Em um extremo é o caso dos liberais ilimitados, em que os atores são completamente livres para fazer o que quiserem, sem mesmo as limitações de um sistema de propriedade ou direitos de uso. No outro extremo, são arranjos que enfatizam o planejamento central e as regras que regem as ações de membros individuais. Entre esses dois extremos encontram-se vários casos mistos que se diferenciam em termos da medida em que os direitos e as regras limitam a autonomia dos atores (YOUNG, 1980, p. 343). Regimes internacionais tendem a ser menos restritivos do que os nacionais, mas eles geralmente não se aproximam do extremo dos liberais ilimitados.

A formalidade dos regimes pode variar muito na medida em que eles são definidos por acordos formais, convenções ou tratados. Por exemplo, o atual regime da Antártica é formalizado em um grau maior do que o regime de neutralização da Suíça. Enquanto em ambientes domésticos, normalmente, é comum surgir entendimentos informais dentro do quadro estabelecido pela estrutura formal de um regime internacional. Young (1980, p. 345) acredita que, embora possa ser útil, um alto nível de formalidade não é uma condição necessária para o funcionamento eficaz dos regimes internacionais. Existem regimes informais que têm sido geralmente bem sucedidos, e há regimes formais que têm produzido resultados inexpressivos (por exemplo, vários dos acordos de *commodities*).

A direção dos regimes é guiada na medida em que exercem pressão sobre os seus membros a agir em conformidade com alguma meta social clara. Vários objetivos podem ser observados, incluindo a eficiência econômica, a preservação dos ecossistemas, a justiça distributiva, e assim por diante. Porém, mesmo onde há acordos de princípios sobre a busca de alguma meta social, pode ser difícil ser sustentada em condições reais.

A coerência refere-se ao grau em que os elementos de um regime internacional são internamente consistentes. Contradições internas graves são comuns em regimes no mundo real, mesmo em casos em que tenham sido articuladas de forma explícita nos contratos constitucionais (YOUNG, 1980, p. 344). Da mesma forma, os conflitos geralmente surgem entre as supostas exigências de soberania do Estado indivisível e as obrigações impostas pelas regras de regimes internacionais. Estes elementos de incoerência são visíveis em termos dos compromissos necessários para alcançar aceitação inicial de um regime, ou em termos de evolução gradativa de regimes ao longo do tempo em resposta às mudanças nas forças políticas, econômicas e sociais.

II. **Organização Explícita**

Todos os regimes, mesmo arranjos altamente descentralizados de iniciativa privada, são instituições sociais, mas eles não precisam ser acompanhados por arranjos organizacionais explícitos com os seus atores, orçamentos, instalações físicas, e assim por diante. Embora seja verdade que os regimes internacionais envolvem menos arranjos organizacionais explícitos do que os regimes nacionais, é importante não levar essa generalização longe demais (YOUNG, 1980, p. 345).

Mesmo nos momentos em que a necessidade de organização explícita é aparente, regimes podem fazer uso de estruturas organizacionais criadas para outros fins, ou associadas a uma autoridade pública mais abrangente. Tais situações são comuns em nível interno: regimes regularmente assumem tarefas que envolvem a compilação de informação, inspeção, solução de controvérsias e execução de serviços especializados nestas matérias, de modo que eles não exigirão sistemas judiciais ou forças policiais próprias. A nível internacional, esta prática parece ser muito menos comum.

Talvez a razão mais óbvia e convincente para dotar regimes com arranjos organizacionais explícitos é resolver problemas de interpretação e de resolução de litígios. Mas há várias outras tarefas que são difíceis de realizar sem tais organizações. Por exemplo, pode ser desejável para realizar pesquisas e monitorizar as várias atividades, a fim de determinar se os direitos e regras necessitam ser ajustadas para lidar com mudanças de condições. Em suma, o nível de organização e burocracia dependerá do tipo de regime e do que o regime trata.

III. **Mecanismos Políticos**

Instrumentos políticos são elementos dos regimes que estão sujeitos à manipulação deliberada ou previstas no interesse da consecução das suas metas. Tais instrumentos podem operar em diferentes níveis. Por exemplo, as mudanças nos direitos de propriedade, a introdução de regulamentos restritivos, e as decisões relativas a pedidos individuais de empréstimo ou de licenças podem ser todos tratados como questões que envolvem a utilização de instrumentos de política. Mecanismos políticos também podem ser articulados em termos que são específicos para regimes individuais ou outros tipos de regimes.

A nível internacional, uma distinção fundamental refere-se à medida em que o uso de instrumentos políticos requer a existência de arranjos organizacionais explícitos. Por exemplo, é possível redefinir o conteúdo de direitos e regras em assembleias ocasionais dos membros de um regime; pode até ser possível fazê-lo por meio de ações unilaterais por parte de alguns membros de um regime, e os outros posteriormente confirmam a mudança em uma base de fato. Em resumo, essa característica versa sob as negociações e barganhas utilizadas dentro dos regimes, articulando diversos setores.

Em função do caráter do processo de formação, Young trabalha com uma classificação que divide os regimes em três tipos: espontâneos, negociados ou impostos. Os regimes espontâneos emergem de um comportamento natural, através de algum processo que converge expectativas e não requer esforço consciente por parte daqueles que se tornam participantes da prática social resultante. Os regimes negociados são aqueles que surgem de um processo consciente de negociação em que as partes se envolvem em esforços prolongados para forjar disposições mutuamente aceitáveis para incorporar em um acordo explícito. O regime imposto é um arranjo que é favorecido por um único ator poderoso (ou, em alguns casos, uma pequena coalizão de atores poderosos) que consegue induzir os outros a aderirem à suas preferências institucionais. Porém, Young (YOUNG, 1982, p. 286) nos alerta:

A primeira coisa a notar na reflexão sobre estes três tipos de ordem que eu tenha identificado é que não precisam ser mutuamente exclusivas, especialmente se abordamos regimes internacionais em termos dinâmicos. Por exemplo, uma ordem espontânea às vezes é codificada ou legitimada em um contrato "constitucional" formal; a Convenção de 1958 de Genebra sobre a Plataforma Continental oferece uma clara ilustração deste fenômeno. A promulgação de uma ordem negociada terá pouco efeito a menos que seus conceitos e requisitos sejam absorvidos pelo comportamento de rotina dos participantes. Esforços para traduzir os termos dos acordos regionais de pesca em um sistema de gestão no dia-a-dia, por exemplo, indica claramente o quão difícil pode ser a implementação de ordens negociadas a nível internacional. Pela mesma razão, os regimes que surgem sob a forma de ordens impostas às vezes são cada vez mais aceitos como legítimos com o passar do tempo, assim se torna menos necessário que os atores dominantes precisem coagir os outros a girem em conformidade com as suas exigências. Uma transição deste tipo pode estar ocorrendo no momento, por exemplo, com a autoridade de gestão dos Estados costeiros sobre a pesca marinha. Sob as circunstâncias, qualquer tentativa de classificar regimes internacionais rigidamente em termos das três categorias é capaz de distorcer a realidade e produzir confusão, em vez de aumentar a compreensão.

Para entender quais dinâmicas determinam que os regimes continuem funcionando ao longo dos anos, Oran R. Young argumenta que devemos observar a conjunção de

expectativas e padrões de comportamento convergentes ou práticas associadas que ocorrem em qualquer regime internacional visto como instituição social. O reforço mútuo entre estes dois elementos, o autor nos diz, é a chave para a compreensão do desenvolvimento e manutenção de todas as instituições sociais, uma vez que esta combinação, muitas vezes leva a um comportamento que se torna costume e convenção social, reconhecível por atores participantes e que constituem orientações para ações e padrões de comportamento (YOUNG, 1982, p. 278). Isso não significa que os atores, mesmo aqueles que reconhecem a autoridade dessas convenções, sempre ajam em conformidade com os termos do mesmo. Oran R. Young lembra-nos que "o desvio e não cumprimento é um padrão comum que ocorre na maioria das instituições sociais" e "não deve ser considerado como evidência de ruptura da instituição em questão". Portanto, um certo grau de descumprimento é aceitável dentro de cada instituição social, também nos regimes, e não deve ser considerado como um indicador de falta de estabilidade de um regime. No entanto, um elevado grau de incumprimento das partes pode resultar em um processo de transformação.

Young acredita que os regimes internacionais "não são entidades estáticas, mas mesmo quando eles são totalmente articulados, se transformam de maneira contínua em resposta a sua dinâmica interna e mudanças no ambiente político, econômico e social" (1982, p. 290). Assim, a respeito do processo de transformação o autor propõe se concentrar em três processos possíveis que conduzem à transformação de um regime: as contradições internas, as mudanças nas estruturas de poder subjacentes e forças exógenas.

As contradições internas entre os elementos centrais (substantivo, implementação e procedimental) podem levar a conflitos irreconciliáveis que, eventualmente, conduzem a rupturas severas. Essas contradições podem adquirir um caráter progressivo, aprofundadas ao longo do simples funcionamento diário do regime. O segundo processo refere-se a possíveis alterações na estrutura subjacente de poder no sistema internacional em que o regime surgiu. Mudanças na distribuição de poder se traduzem em mudanças nas instituições sociais. Finalmente, as forças exógenas ao regime podem agir como um mecanismo de mudança (a exemplo de uma inovação tecnológica particular, uma descoberta científica ou uma crise econômica internacional). Tais processos de transformação podem ocorrer simultaneamente, interagindo uns com os outros e criando um padrão de transformação complexo.

Por seguir uma abordagem cognitiva, Levy, Young e Zürn demonstram preocupação com os mecanismos comportamentais dos regimes. Desta forma, regimes podem assumir o papel de *modificadores de utilidades*: O mecanismo causal subjacente a

este modelo baseia-se na tradição que vê os atores como maximizadores de utilidade. Ele postula que o comportamento dos atores pode ser guiado por acordos institucionais, na medida em que eles alterem os custos e benefícios que atores individuais atribuem as opções bem definidas. Atores mudam seu comportamento se e quando as regras do jogo fazem valer a pena colocar o seu tempo nisso. A lógica essencial é de conexão. Regimes modificam os cálculos de utilidade, ligando questões que de outra forma não estavam ligadas. Eles ameaçam sanções em caso de descumprimento, por exemplo, ou prometem recompensas para cumprimento.

Também podem assumir um comportamento de *promotores de cooperação*. O ponto essencial é que há muitas circunstâncias em que atores racionais envolvidos na tomada de decisão interativa não conseguem evitar perdas conjuntas ou ganhos conjuntos devido aos efeitos de comportamento estratégico. Regimes, por esse motivo, surgem como mecanismos para atenuar estes problemas e permitir que os participantes possam alcançar resultados coletivos que se encontrem mais perto do desejado.

Como os problemas de ação coletivas podem tomar uma variedade de formas, os regimes criados para aliviar estes problemas podem afetar o comportamento de uma série de maneiras. Eles podem, por exemplo, servir para atenuar os temores de traição através de medidas destinadas a aumentar a transparência do comportamento dos atores relevantes, ou alongar a sombra do futuro no que diz respeito às questões em causa, ou podem simplesmente reduzir custos de transação. Mas o ponto básico permanece o mesmo. Neste modelo, os regimes afetam o comportamento, minorando os problemas de ação coletiva que se apresentam como barreiras para a prevenção de perdas conjuntas ou a realização de ganhos conjuntos de outra forma disponíveis para as partes envolvidas no processo de decisão interativa.

Um terceiro comportamento se dá como *bestowers de autoridade*. A premissa básica deste modelo é que o comportamento dos Estados e atores não-estatais iguais é muitas vezes enraizados em respeito à autoridade, ao invés de em algum tipo de cálculo utilitarista sobre os benefícios e os custos disponíveis para eles. No caso de indivíduos, este é capaz de ser uma consequência da socialização. A maioria das pessoas são ensinadas a agir de determinadas maneiras porque é a coisa certa e apropriada a fazer ou porque é a lei, e não porque é do seu interesse próprio fazê-lo. Em geral, as pessoas estão mais propensas a responder desta forma quando sentem que a autoridade em questão é legítima e merecedora de seu respeito.

Aqueles que escaparam das garras do "hábito de obediência" e que rotineiramente questionam a autoridade são as exceções, na maioria dos ambientes sociais. Quando analisamos entidades coletivas, por outro lado, o comportamento desse modelo aponta para tendência a ser tanto uma consequência da rotina como de socialização. Em ambos os casos, no entanto, é a legitimidade da autoridade das regras e atividades do regime que desencadeia a resposta comportamental, em vez de algum cálculo antecipado dos benefícios e custos associados com diferentes opções disponíveis para os tomadores de decisões.

Diferente das abordagens realista e liberal, os cognitivistas acreditam que seria um erro descartar a fonte de comportamento no exame dos mecanismos comportamentais que dão origem aos efeitos dos regimes internacionais. Por isso, outro modelo comportamental é o de Regimes como *definidores de função*. Este modelo comportamental salienta o fato de, por vezes, os regimes operarem a nível constitutivo, moldando a identidade (e, por conseguinte, os interesses) de atores e, no processo, influenciam a maneira como se comportam como agentes ocupantes das funções para as quais eles são atribuídos. Na verdade, os atores assumem regularmente novos papéis sob os termos de arranjos institucionais, mesmo quando suas identidades básicas estão bem estabelecidas antes da emergência das normas em questão.

Claro, a redefinição dos antigos papéis ou a criação de novas funções podem, por sua vez, refletir a evolução das ideias subjacentes sobre as questões relevantes do regime. Mas o ponto chave aqui é que o mecanismo causal associado a este modelo dirige nossa atenção para as fontes de comportamento que estão por trás ou sob os tipos de fatores identificados nos argumentos utilitaristas. Ou seja, por mais que um determinado ator aja de maneira calculada em busca dos seus ganhos individuais, suas ideias subjacentes são anteriores e influenciam no seu comportamento.

Outro comportamento é o de *agentes de realinhamentos internos*. O que distingue este modelo dos outros é sua ênfase na proposição de que ambos os membros de regimes internacionais e outros ativos nos complexos comportamentais relevantes não precisam ser tratados como atores unitários. Regimes, por esse motivo, afetam o comportamento através da criação de novos grupos constituintes ou alterando o equilíbrio entre as facções ou subgrupos que disputam influência sob atores individuais. Nos casos mais simples, o estabelecimento de um regime dá a alguns dos envolvidos em uma área novas munições para usar em outras questões. Além disso, regimes podem realmente desempenhar algum papel na reestruturação do alinhamento dos grupos domésticos, se esforçando para influenciar o

comportamento do governante ou procuram redirecionar o comportamento de uma empresa ou agente privado.

Ainda segundo esses autores, por fim, temos o papel de “*learning facilitator*”: Instituições, neste modelo, alcançam os seus efeitos por iniciar processos que dão origem a aprendizagem individual e social. O aprendizado em questão pode assumir a forma de novas perspectivas sobre a natureza de um problema a ser resolvido, novas ideias sobre as medidas que possam revelar-se eficazes na resolução do problema, ou novas informações sobre o processo de implementação destas medidas. A rota para essa aprendizagem pode ser levada tanto através da geração de novos fatos que reduzem a incerteza ou produzem uma imagem mais precisa das questões em jogo ou através da reavaliação de valores e uma redefinição dos interesses dos atores. A evidência sugere, por exemplo, que o regime de poluição atmosférica (LRTAP)⁹ tem desempenhado esse papel não só na melhoria da nossa compreensão dos mecanismos em relação a poluição do ar, mas também na energização de um processo mais amplo de conscientização sobre a importância dos impactos da poluição na saúde humana e nos sistemas naturais. Mas o ponto essencial deste modelo é bastante claro: ele destaca os papéis que os regimes desempenham na mudança de informação e valores e, nesse processo, altera os incentivos e interesses que moldam o comportamento dos indivíduos e entidades coletivas ativas nas áreas abrangidas pelos regimes (YOUNG; LEVY; ZURN. 1994, p. 31-33).

A partir dos elementos apresentados até o presente momento, o próximo ponto consiste em classificar o Regime de Proibição às Drogas, de acordo com as classificações de Young, tal regime é considerado:

- a) Formal, porque possui arcabouço legislativo e normativo;
- b) Com alto grau de coerência entre os participantes, pois há uma adesão pela grande maioria dos atores;
- c) Negociado, pois foi construído através de organização explícita pelos mecanismos políticos no âmbito da ONU;
- d) Com padrão comportamental de definidor de função/*learning facilitator*, pois aqui buscamos salientar as ideias subjacentes que moldam o comportamento dos atores, e;

⁹ O Protocolo de Gotemburgo à Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância (LRTAP) da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa e a diretiva da UE relativa ao estabelecimento de valores-limite nacionais de emissão de determinados poluentes atmosféricos (2001/81/CE) fixam os limites anuais de emissão de poluentes atmosféricos – incluindo os poluentes responsáveis pela acidificação, eutrofização e poluição pelo ozono troposférico – a observar pelos países europeus.

- e) Com conhecimento compartilhado, que produz um aprendizado específico sobre as drogas e o tratamento que devem receber.

Uma vez classificado o Regime de Proibição às Drogas a partir dos elementos apresentados pelos teóricos Levy, Young e Zürn, o passo seguinte consiste na análise documental das convenções desse regime, na tentativa de demonstração dessas características.

1.2 REGIME DE PROIBIÇÃO ÀS DROGAS

A evolução do controle internacional de drogas, iniciada nas primeiras décadas do século XX, e a adoção da Convenção de 1925 e da Convenção de 1931, delinearão algumas das características do regime proibicionista que tiveram seu começo com a reunião em Xangai, em 1909. Os principais pilares do regime durante este período se ampliaram e qualificaram, mas é possível identificar dois elementos principais¹⁰.

Primeiro, o controle continuou centrado na oferta, e para reduzir o mercado ilícito não se contemplava a prevenção ou redução do consumo, mas simplesmente se assumia que o controle seria alcançado pelo esgotamento do excedente existente de substâncias controladas. Segundo, o regime foi inicialmente baseado em um sistema de fiscalização indireta, na qual os Estados mantinham a capacidade de decidir sobre seus assuntos internos. Os governos asseguraram que as competências dos órgãos de controle internacional fossem limitadas e, embora obrigados por um tratado a apresentar estimativas de suas necessidades de produção e consumo dos entorpecentes para fins médicos, os órgãos não possuíam a capacidade de fiscalizar as operações com antecedência. O quadro a seguir mostra as convenções que promoveram o regime proibicionista.

¹⁰ Classificação indicada por Bewley-Taylor e M. Jelsma. *Cincuenta años de la Convención Única sobre Estupefacientes: una relectura crítica*. Serie reforma legislativa en materia de drogas, núm. 12, Amsterdam. Transnational Institute, 2011, p. 4-5.

Quadro I – Quadro Normativo do Regime Internacional de Proibição às Drogas

| | |
|--|---|
| 1909 | Conferência de Shangai Reuniu 13 países para tratar do problema do ópio infiltrado na China, não produzindo resultados práticos. |
| 1911 | Primeira Conferência Internacional do Ópio (Haia) |
| 1912 | Primeira Convenção Internacional do Ópio Resultante da Conferência de 1911 e popularmente conhecida como a "Convenção do Ópio", regulamentou a produção e a comercialização da morfina, heroína e cocaína. Foi prejudicada em sua execução pela Primeira Guerra Mundial, entrando em vigor apenas em 1921. |
| 1921 | Criação da Comissão Consultiva do Ópio e Outras Drogas Nocivas Sucedida pela Comissão das Nações Unidas sobre Drogas Narcóticas (CND - Commission on Narcotic Drugs) por consequência da criação da Sociedade das Nações cuja Convenção constitutiva (art. 23) reconheceu a atribuição de elaborar acordos sobre o tráfico de ópio e outras drogas nocivas. |
| 1924 | Conferência de Genebra Ampliação do conceito de substância entorpecente e instituição do sistema de controle do tráfico internacional por meio de certificados de importação e autorização de exportação. |
| 1925 | Acordo de Genebra Surgido da Conferência vinculada à Sociedade das Nações de 1924, torna realidade os dispositivos da Conferência de Haia de 1912. |
| 1931 | Conferência de Bangkok Revisão do acordo de Genebra de 1925. |
| 1931 e 1936 | Duas novas Conferências realizadas em Genebra. Estabelecimento da obrigação dos estados participantes tomarem as providências para proibirem, no âmbito nacional, a disseminação do vício. |
| 1946 | Assinado protocolo atualizando acordos anteriores sob convocação da ONU (Organização das Nações Unidas) |
| 1948 (Paris) 1953 (Nova Iorque) | Firmam-se outros protocolos. O de Nova Iorque restringiu a produção de opiáceos na fonte, permitindo sua destinação apenas para uso médico. |
| 30/03/1961 | Firma-se a Convenção Única de Nova Iorque sobre Entorpecentes Composta de cinquenta e um artigos, relaciona os entorpecentes, classificando-os segundo suas propriedades em quatro listas. Estabelece as medidas de controle e fiscalização prevendo restrições especiais aos particularmente perigosos; disciplina o procedimento para a inclusão de novas substâncias que devam ser controladas; fixa a competência das Nações Unidas em matéria de fiscalização internacional de entorpecentes; dispõe sobre as medidas que devem ser adotadas no plano nacional para a efetiva ação contra o tráfico ilícito, prestando-se aos Estados assistência |

| | |
|-------------------|--|
| | recíproca em luta coordenada, providenciando que a cooperação internacional entre os serviços se faça de maneira rápida; traz disposições penais, recomendando que todas as formas dolosas de tráfico, produção, posse etc., de entorpecentes em desacordo com a mesma, sejam punidas adequadamente; recomenda aos toxicômanos seu tratamento médico e que sejam criadas facilidades à sua reabilitação. |
| 21/02/1971 | Firma-se a Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas (Viena) que passa a controlar a preparação, uso e comércio de psicotrópicos. |
| 25/03/1972 | Firma-se, em Genebra, o Protocolo de Emendas à Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, modificando-a e aperfeiçoando-a. Altera a composição e as funções do Órgão Internacional de Controle de Entorpecentes, amplia as informações que devem ser fornecidas para controle da produção de entorpecentes naturais e sintéticos e salienta a necessidade de tratamento que deve ser fornecido ao toxicômano. |
| 1977 | Convocação pela Secretaria Geral das Nações Unidas da Conferência Internacional sobre o Abuso de Drogas e Tráfico Ilícito para rever o documento "Comprehensive Multidisciplinary Outline". Esse documento consiste de quatro capítulos, dois deles referindo-se ao controle do fornecimento e à supressão do tráfico ilícito. Faz sugestões práticas sobre o planejamento de programas efetivos para a supressão do tráfico ilícito em todos os níveis (nacional, regional e internacional). |
| 20/12/1988 | Conclusão da Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas (Viena) |
| 11/11/1990 | Entra em vigor internacional a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas que complementa as Convenções de 1961 e 1972, acrescentando, entre outras coisas, o éter etílico e acetona no rol das substâncias controladas. |

Fonte: Disponível em <http://www.imesc.sp.gov.br/infodrogas/convenc.htm>

Convenção Única de 1961

Os tratados e protocolos de emendas¹¹ produzidos desde a Conferência de Xangai foram fundidos na Convenção Única de 1961, em vigor até os dias de hoje. Assim, a Convenção Única, considerada a pedra angular do regime contemporâneo, foi o resultado da unificação e simplificação dos tratados internacionais anteriores sobre o controle de drogas que tinham sido adotados entre 1912 e 1953. Este tratado substituiu todas as convenções e protocolos existentes, agora codificados em um único documento, com o objetivo de organizar as normas internacionais de controle.

Em seu preâmbulo¹², a convenção afirma “preocupar-se com a saúde física e moral da humanidade e reconhecer que a toxicomania é um grave mal para o indivíduo e constitui um perigo social e econômico para a humanidade”, considerados então como princípios que substanciaram a formação do regime.

A Convenção promoveu a universalidade do sistema e tornou-se a nova base do regime internacional de controle, seu propósito fundamental foi garantir a disponibilidade de drogas apenas para fins médicos e científicos e suprimir a disponibilidade dessas substâncias para o mercado ilícito. Inerentes aos princípios são as descrições de circunstâncias/situações, objetivos e metas, e relações entre meios e fins, os quais são concordados pelos membros de um regime. Desta forma, na ocasião foi definido que:

As Partes proibirão a produção, fabricação, exportação e importação, comércio, posse ou uso de entorpecentes, se, no seu conceito pelas condições existentes em seu país este é o meio mais eficaz de proteger a saúde e bem-estar público. Esse dispositivo não se aplicará as quantidades necessárias para pesquisa médica e científica, apenas incluídas as experiências clínicas com entorpecentes feitas sob ou sujeitas às supervisão e fiscalização das ditas Partes (art. 2, § 5, alínea b da Convenção Única sobre Entorpecentes, ONU, 1961).

Dos entorpecentes discutidos, criaram-se listas com base em "propensão ao vício, determinado por representantes governamentais e conselhos de especialistas médicos, testemunho de empresas farmacêuticas e sugestões de pesquisadores", mostradas na tabela a seguir. Além disso, ficou acordado aos países um período de transição para porem fim

¹¹ Convenção Internacional do Ópio assinada em Haia, a 23 de janeiro de 1912; Convenção Internacional do Ópio, assinada em Genebra a 19 de fevereiro de 1925; Convenção para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição de Entorpecentes assinada em Genebra a 13 de julho de 1931 e o Protocolo para limitar e regulamentar o cultivo da dormideira, a produção, o comércio internacional o comércio em grosso e o uso do Ópio, assinado em Nova York a 23 de julho de 1953,

¹² Convenção Única sobre Entorpecentes. ONU. 1961. Disponível em: http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf

àqueles hábitos milenares, abertura que permitiu que muitos continuassem se esquivando do cumprimento. Para execução do que ficou acordado, coube à Comissão de Entorpecentes do Conselho Econômico e Social e ao Órgão Internacional de Fiscalização de Entorpecentes as funções de fiscalização internacional. Ou seja, órgãos responsáveis pelo que Young classificou como elementos de implementação.

Tabela 2. Classificação de substâncias regulamentadas na Convenção de 1961

| Listas | Risco de Dano/ Valor Terapêutico | Nível de Controle | Substâncias regulamentadas |
|--------|---|---|--|
| I | Substâncias com propriedades viciantes e um elevado risco de abuso | Muito rigoroso; "Narcóticos da I estão sujeitos a todas as medidas de controle aplicáveis a drogas em todos os termos da presente Convenção" (Art. 2.1) | <i>Cannabis</i> e seus derivados, cocaína, heroína, metadona, morfina, ópio, folha de coca |
| II | Substâncias geralmente utilizadas para fins médicos e com baixos riscos de abuso | Menos rigoroso, com exceção do comércio | Codeína, dihidrocodeína, propiram |
| III | Derivados das substâncias na Lista II. De acordo com a OMS, estas não apresentam qualquer risco de abuso | Leve, similar ao controle da Lista II | Derivados de codeína, dihidrocodeína, propiram |
| IV | Substâncias mais perigosas, já listadas na Lista I, especialmente nocivas e de valor médico ou terapêutico muito limitado | Muito rigorosa, que aspira proibição completa, exceto as quantidades necessárias exclusivamente para pesquisa médicas e científicas (art. 2.5.b) | <i>Cannabis</i> e resina de <i>cannabis</i> , heroína |

Fonte: Desenvolvida pela autora com base em informações obtidas na Convenção de 1961, ONU.

Desde essa primeira convenção é possível notar a tônica do tratamento às drogas vigente até hoje, visto o seu Artigo 35:

Tendo na devida conta os seus sistemas constitucional, legal e administrativo, as Partes adotarão medidas, no plano nacional, para a coordenação da ação preventiva

e **repressiva** contra o tráfico ilícito, podendo designar um organismo adequado que se encarregue desta coordenação (Convenção Única sobre Entorpecentes, ONU, 1961, grifo nosso).

O documento especifica a questão repressiva logo em seguida, quando em seu artigo 36 declara que cada uma das partes adotará medidas para garantir que o cultivo, produção, fabrico, extração, preparação, detenção, oferta, distribuição, compra, venda, entrega, intermediação, transporte, a importação e exportação de drogas contrárias às disposições da Convenção serão puníveis quando cometidas intencionalmente; e que as infrações graves sejam passíveis de sanções adequadas, inclusive prisão ou de outras penas com privação de liberdade. Estes artigos são significativos porque contribuíram para uma mudança normativa dentro do regime de proibição às drogas, pois foi a primeira vez que disposições penais foram incluídas em um tratado internacional sobre drogas amplamente aceito.

Em resumo, o texto da Convenção é o resultado da negociação e acomodação de interesses dos Estados que estavam presentes nas conferências preparatórias e assistiram às reuniões com uma agenda baseada em suas próprias prioridades nacionais. Estas prioridades foram determinadas pelo papel que cada Estado desempenhava na produção e comércio de substâncias regulamentadas (os países produtores sofreram mais sanções que os consumidores); e também pela combinação de interesses de diferentes atores dentro de cada país, bem como o contexto internacional do conflito bipolar.

Desta forma, colocaram em prática objetivos gerais pretendidos pela adoção de um novo tratado. Em primeiro lugar, simplificar e atualizar o sistema de controle existente que tinha desenvolvido nas décadas anteriores, em um contexto em que as preocupações eram outras, além das disposições incoerentes ou mesmo obsoletas. Em segundo lugar, fornecer mais flexibilidade devido aos rápidos avanços na química e farmacologia, que fez novas substâncias e derivados aparecerem constantemente e, portanto, precisavam ser introduzidos no regime de proibição. Em terceiro lugar, a Convenção pretendeu reforçar o controle a partir do número de substâncias regulamentadas, espalhando-se para outras áreas e, mais particularmente, para as matérias-primas derivadas das substâncias de origem vegetal.

Porém, a despeito da intensa atividade legiferante da comunidade internacional, as drogas continuaram a ganhar adeptos em todo o globo, sobretudo a partir da segunda metade

da década de sessenta. Durante esses anos, o movimento de contracultura¹³ mostrava que o uso indiscriminado de drogas de todos os tipos – de origem vegetal, anfetaminas injetáveis, psicodélicas – veio complementar de forma quase natural a atitude das populações mais jovens de rebeldia individual e social e oposição aos costumes e valores estabelecidos, inclusive com protestos contra a Guerra do Vietnã. Ainda, a cultura da rebeldia, permissividade, amor livre, drogas e *rock'n'roll* promovia a experimentação.

Rodrigues (2012, p. 35), mostra que “na agitação dessa década de contestação aos padrões morais estabelecidos, o uso de drogas ilícitas esteve presente como ato de sublevação contra a autoridade estatal e as pressões sociais conservadoras”. Assim, os novos patamares de consumo e suas consequências sociais causariam alarmes em vários países, levando os setores mais conservadores da opinião pública a exigir ações governamentais firmes.

Convenção de 1971

A Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, em Viena, veio em resposta à diversificação do uso de drogas, introduzindo controles em mais de uma centena de drogas “psicotrópicas”: anfetaminas, barbitúricos, benzodiazepinas e psicodélicos.

A Convenção é composta por 33 artigos. O sistema de controle na presente Convenção foi baseado na Convenção de 1961, embora também contenha algumas inovações. Existem requisitos gerais de prescrição, ou seja, todas as substâncias só podem ser fornecidas ou dispensadas por receita médica (artigo 9º, § 1º). Publicidade de tais substâncias para o público em geral deviam ser proibidos (artigo 10, § 2) e, em vez disso, advertências e avisos adequados devem ser indicadas nos rótulos e folhetos de acompanhamento (artigo 10, § 1º). Partes da Convenção também deveriam tomar, de acordo com o artigo 20 §1, "medidas para a prevenção do abuso de substâncias psicotrópicas, bem

¹³ De um lado, o termo "contracultura" pode se referir ao conjunto de movimentos de rebelião da juventude [...] que marcaram os anos 60: o movimento hippie, a música rock, uma certa movimentação nas universidades, viagens de mochila, drogas e assim por diante. De outro lado, o mesmo termo pode também se referir a alguma coisa mais geral, mais abstrata, um certo espírito, um certo modo de contestação, de enfrentamento diante da ordem vigente, de caráter profundamente radical e bastante estranho às forças mais tradicionais de oposição a esta mesma ordem dominante (PEREIRA, 1992, p.20).

como para a identificação precoce, tratamento, educação, pós-tratamento, reabilitação e reintegração social das pessoas envolvidas".

Segundo do artigo 8, alínea (a), deve ser introduzido um sistema geral de licenças para a fabricação, o comércio interno e internacional e a distribuição de substâncias psicotrópicas. O artigo 15 trata dos requisitos de inspeção, as partes têm de manter um sistema de inspeção de fabricantes, exportadores, importadores, distribuição em atacado e varejo, e de instituições médicas e científicas. Uma Parte também pode notificar todas as outras Partes através do Secretário-Geral (posteriormente alterado para o UNODC) que irá proibir a importação de uma ou mais substâncias psicotrópicas. Países notificados devem então tomar medidas para garantir que nenhuma das substâncias especificadas na notificação sejam exportados (Artigo 3).

Em comparação com os controles rigorosos impostos às drogas à base de plantas nos tratados anteriores, o Tratado de 1971 impôs uma estrutura de controle mais fraco a essas substâncias, devido à pressão da indústria farmacêutica europeia e norte-americana durante as negociações (JELSMA, 2011, p.4). À primeira vista, a Convenção de 1971 tem semelhanças com a Convenção Única. As partes comprometem-se a limitar o uso de drogas para fins médicos e científicos, tomar medidas para assegurar que estas substâncias fossem fornecidas exclusivamente mediante prescrição, criando um sistema muito rigoroso de requisitos para drogas psicotrópicas em cada país, exigindo licenças para fabricação, comercialização e distribuição nacional e internacional.

Porém, ao analisar a referida legislação a partir da definição de Young, “mecanismos políticos, capazes de introduzir novas regulamentações” devido às descobertas farmacêuticas, esta convenção trouxe como novidade um sistema de controle internacional para substâncias psicotrópicas, até então não exploradas pelo regime proibicionista. Aumentando o grau de formalidade no tratamento das drogas, a convenção criou, ainda, formas de controle sobre diversas drogas sintéticas de acordo, por um lado, a seu potencial de criar dependência, e por outro lado, a poder terapêutico. Os Estados signatários se comprometeram a velar pelo “juízo, a percepção e o estado de ânimo”, quando, até então, o compromisso fora tão somente de impedir o abuso de drogas entorpecentes ou criadoras de adição.

Como as principais drogas a serem proibidas careciam de capacidade de criar dependência, a nova norma as regulamentou como psicotrópicas, ou seja, alteradoras do

estado da mente, como mostra a tabela a seguir. Restringiu-se dessa forma a disponibilidade de boa parte das substâncias que vinham sendo legalmente utilizadas desde os anos trinta.

Tabela 3. Classificação de substâncias regulamentadas na Convenção de 1971

| Listas | Risco de Dano/ Valor Terapêutico | Nível de Controle | Substâncias regulamentadas |
|--------|--|--|--|
| I | Alto risco de abuso e uma ameaça à saúde particularmente grave ao público, com pouco ou nenhum valor terapêutico | Sujeito a regime mais estrito. Uso proibido, exceto para fins cientistas e médicos muito limitado (art. 7) | LSD, MDMA, mescalina, tetrahidrocannabinol (THC), psilocibina, catinona (DMT) |
| II | Sujeitas a abuso e uma ameaça grave para a saúde pública, o valor terapêutico é baixa ou moderado | Menos rigoroso, com direito a licenças e receitas médicas para oferta (art.2.7 a) | Anfetaminas e estimulantes de tipo anfetamínico, dronabinol, metacualona |
| III | Substâncias que representam risco de abuso e uma séria ameaça para a saúde pública, com valor terapêutico moderado ou alto | Substâncias disponíveis para fins médicos: licenças e receitas (art. 2.7 b) | Barbitúricos, como amobarbital, buprenorfina, catina |
| IV | Sujeitas à abuso e uma ameaça menor à saúde pública, com um alto valor terapêutico | Substâncias disponíveis para fins médicos com certos limites (art. 2.7 d) | Tranquilizantes, analgésicos, hipnóticos: diazepam, lorazepam, barbital, temazepam |

Fonte: Desenvolvida pela autora com base nos dados da Convenção de 1971, ONU

Em suma, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 reforça uma abordagem para o controle internacional fortemente inclinado para preferências dos países industrializados ocidentais que eram consumidores e, ao longo do tempo, mostraram limitações significativas para resolver problemas relacionados com este fenômeno das drogas em outros contextos. Além disso, a implementação de medidas de orientação proibicionista, juntamente com uma demanda de substâncias regulamentadas para fins não medicinais, originam algumas consequências indesejadas. A mais importante consequência foi o surgimento de tráfico internacional de drogas, controlado por grupos de crime organizado, que rapidamente adquiriram dimensões globais e tornaram-se uma das

principais fontes de enriquecimento ilícito, abordado a seguir. As ligações entre o tráfico de drogas e segurança nacional, assim como as ligações com o comércio ilícito, o desenvolvimento econômico e a corrupção, fizeram com que o controle de drogas deixasse de ser circunscrito a organismos de burocracia especializados e se tornasse um problema de caráter mundial. O tráfico internacional de drogas ilícitas se expandiu rapidamente em um negócio multimilionário sob o controle de grupos criminosos que supriam essa demanda.

Convenção de 1988

Em resposta, a ONU convocou outra conferência para discutir essas novas questões, o que se tornou a Convenção de 1988 contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, realizada em Viena. A Convenção de 1988 reforçou significativamente a obrigação dos países de aplicar sanções penais para combater todos os aspectos ilícitos da produção, posse e tráfico de drogas.

A Convenção de 1988, composta por 34 artigos, entrou em vigor apenas dois anos mais tarde, em 11 de Novembro de 1990 e tem provado ser um poderoso instrumento na luta internacional contra o tráfico de drogas. Em março de 2008, 183 países eram partes na presente Convenção ou 95% de todos os Estados-Membros das Nações Unidas, tendo mais de 99% da população total do mundo. Não-Partes da Convenção são apenas três países da África (Guiné Equatorial, Namíbia e Somália), um país da Ásia (Timor Leste), um país na Europa (Santa Sé), e sete países insulares da Oceania (Kiribati, Ilhas Marshall, Nauru, Palau, Papua Nova Guiné, Ilhas Salomão, Tuvalu).

Assim, o Narcotráfico entrou na esfera do Regime Proibicionista, aqui definido na Convenção de 1988, logo em seu preâmbulo:

As Partes na presente Convenção profundamente preocupadas com o crescente efeito devastador do tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas nos diversos grupos sociais e, em particular, com a utilização de crianças em várias regiões do mundo como mercado de consumo e para fins de produção, distribuição e comércio ilícitos de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, o que constitui um perigo de gravidade incalculável; reconhecendo que o tráfico ilícito é uma atividade criminosa internacional cuja eliminação exige uma atenção urgente e a maior prioridade [...] pois é fonte de rendimentos e fortunas consideráveis que permitem às organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas do Estado, as atividades comerciais e financeiras legítimas e a sociedade a todos os seus níveis.

A Convenção refletiu e, ao mesmo tempo, levou a uma mudança nas prioridades da comunidade internacional quanto à sua vontade de gerir o "problema global" das drogas, mudando a ênfase para esforços para a eliminação do tráfico ilícito. O acordo, conforme previsto em seu preâmbulo, parte do reconhecimento da relação entre o "tráfico ilícito de drogas e outras atividades criminosas organizadas relacionadas a ele, que minam as economias legítimas e ameaçam a estabilidade, a segurança e a soberania dos Estados"¹⁴. Além disso, reconheceu que o tráfico ilícito é uma atividade criminosa internacional e exigia atenção urgente.

Com a adição do Narcotráfico às preocupações do Regime Proibicionista, a gestão dos problemas relacionados com a droga começou a ser apresentado como essencial para a segurança dos Estados e da sociedade internacional, fazendo o regime, já marcadamente proibicionista, tornava-se cada vez mais punitivo.

Vale ressaltar outros aspectos e conceitos do Narcotráfico, aqui analisado como uma atividade substancialmente transfronteiriça e que segue uma lógica de poder que perpassa vários setores da sociedade. É um dos negócios mais lucrativos do mundo, de acordo com dados do Escritório da ONU contra Drogas e Crimes, o comércio ilegal de drogas registra ganhos anuais de mais de US\$ 2 trilhões. A atividade figura em diversos âmbitos e incide de maneira direta em vários segmentos da sociedade.

O debate sobre as drogas, cada vez mais em voga, invade a diplomacia, a política interna e exterior, o debate acadêmico e a atividade das forças policiais. Põe em questão os alcances da soberania nacional e os limites dos direitos e liberdades individuais. Cada uma das fases do processo – que vai desde a produção de drogas ilícitas até o seu consumo e a lavagem de dinheiro – abre uma multiplicidade de problemas de controle e regulação, todos sujeitos a divergências de opinião (SANTANA, 1999, p. 100). Com o recrudescimento das políticas de repressão, os crescentes índices de violência e de consumo nos Estados Unidos e na América Latina, a relação entre o tráfico de drogas com outros tipos de crime, como lavagem de dinheiro e o terrorismo, e transgressão das fronteiras nacionais para o comércio das drogas passaram a ser compreendidos politicamente como ameaça à segurança dos Estados (WILLIAMS, 1994, p. 330).

O narcotráfico, componente intrínseco da criminalidade transnacional organizada que afeta, em diferentes graus, todos os países e regiões, inclui-se hoje entre as ameaças à

¹⁴ Texto completo disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html>

segurança da comunidade internacional. Possui vínculos estreitos com o tráfico de armas e de pessoas, a lavagem de dinheiro, a corrupção, a criminalidade urbana e, em alguns casos pontuais, também como o terrorismo, constituindo fator de desestabilização política para alguns países mais diretamente envolvidos (SILVA, 2012, p. 47). É um tema complexo e extenso, que vai além dos limites desta pesquisa, mas que não poderia fugir à contextualização, por ser parte intrínseca às drogas.

Considerando toda essa dimensão, a Convenção de 1988 tratou do tema também em termos de ações ao listar ampla gama de medidas práticas a serem adotadas pelas autoridades, majoritariamente de dispositivos de caráter coercitivo: sanções adequadas para crimes relacionados ao narcotráfico; identificação, bloqueio e confisco de produtos e bens do narcotráfico; tipificação nas legislações nacionais de crimes conexos, especialmente lavagem de dinheiro; assistência mútua legal; cooperação entre órgãos de aplicação da lei, inclusive para treinamento; cooperação internacional e assistência para Estados de trânsito das substâncias; controle de substâncias precursoras, materiais e equipamentos utilizados na produção de drogas¹⁵.

O tratado visou estabelecer uma série de obrigações que os Estados devem incorporar em seu código penal nacional. Isto é feito fundamentalmente através do Artigo 3, no qual as partes signatárias são obrigadas a estabelecer como infração penal, nos termos do seu direito interno, todos os aspectos relacionados com o tráfico ilícito de substâncias controladas pelas duas convenções anteriores. O inciso “a” do parágrafo 1º do artigo 3 estabelece uma lista muito detalhada das atividades a serem qualificadas como crimes nas leis nacionais, incluindo: “a produção, o fabrico, a extração, a preparação, a oferta, a venda, distribuição, [...] transporte, importação ou exportação de qualquer estupefaciente ou substância psicotrópica contrária às disposições da Convenção de 1961 ou da Convenção de 1971, bem como o cultivo de papoula do ópio, arbusto de coca ou da planta de *cannabis*, a fim de produzir narcóticos”; “a posse ou compra de qualquer estupefaciente ou substância psicotrópica com a finalidade de fazer qualquer das atividades acima”, a organização, gestão ou financiamento de qualquer das infrações enumeradas anteriormente e lavagem de dinheiro procedente do comércio ilegal de estupefacientes e substâncias psicotrópicas.

¹⁵ The UN and International Drug Control. Information Letter, September 1989. UN Division of Narcotic Drugs.

A Convenção aborda separadamente comportamentos relacionados ao consumo pessoal. O artigo 3.2 obriga os Estados a tipificar como infrações penais “sujeito a seus princípios constitucionais e conceitos fundamentais do seu sistema jurídico” a posse, compra e cultivo de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas para consumo pessoal. O consumo em si não aparece mais como um comportamento que deve ser legislado domesticamente, esta disposição significa que, na prática, o consumo de substâncias controladas deixaria de ser considerado exclusivamente uma questão de política nacional e torna-se assunto internacional.

Para efeitos de exemplificação da dimensão de aplicação ou implementação, composta de padrões de comportamento e práticas associadas ao regime proibicionista, incluindo os mecanismos criados pelo próprio regime para garantir o cumprimento das regras e procedimentos dos seus membros, a tabela a seguir mostra os principais mecanismos utilizados pelos atores.

Tabela 4 – Mecanismos de implementação do Regime Proibicionista

| Foro | Mecanismo |
|---|--|
| CICAD/OEA – Seguimento do Plano de Ação de Buenos Aires para Combater a Lavagem de Dinheiro | Sistema de autoavaliação, pelo qual as respostas dos países a um questionário padronizado eram posteriormente tabuladas, publicadas na página <i>web</i> da CICAD e discutidas em reuniões. |
| GAFI/OCDE – Grupo de Ação Financeira Internacional | A implementação de suas recomendações era monitorada por meio de uma autoavaliação anual, baseada em questionários, e uma avaliação mútua, a cada período determinado, incluindo exame <i>in situ</i> por um grupo de peritos; os resultados eram posteriormente discutidos em plenário. |

| | |
|---|--|
| JIFE/ONU – Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes | Com base nas informações fornecidas pelos países (estatísticas sobre importações, exportações, produção, manufatura, utilização, consumo, inventários e apreensões dos produtos sujeitos a controles), a JIFE verificava se as convenções da ONU sobre a matéria estavam sendo aplicadas e recomendava ações. |
| FMI – Fundo Monetário Internacional | Avaliava todas as políticas macroeconômicas e estruturais, por meio de missões periódicas aos países membros, destinadas à compilação de informações estatísticas e reuniões com autoridades nacionais de alto nível; a submissão ao processo era uma condição para o recebimento de apoio financeiro do Fundo. |
| OMC – Organização Mundial de Comércio | Com base em documento preparado por cada país e em relatório elaborado por economistas do Secretariado, examinava as políticas comerciais dos países membros no tocante às normas e disciplinas dos acordos e compromissos internacionais na matéria. |
| Comissão Europeia para os Problemas do Crime | Seu processo de avaliação mútua das medidas de combate à lavagem de dinheiro consistia no envio de um questionário de autoavaliação aos países membros e visitas <i>in loco</i> por peritos. |
| OCDE – Convenção contra o Suborno em Transações Comerciais | Pelo mecanismo de monitoramento, avaliava-se se as leis e regulamentos nacionais de internalização atendiam aos padrões estipulados pelas Convenções, bem como sua aplicação prática. O mecanismo consistia em uma etapa de autoavaliação (preenchimento de questionário), visitas <i>in situ</i> aos países e adoção de um relatório. Cada país era avaliado por dois outros, e assim por diante. |

Fonte: Desenvolvida pela autora com base nos dados encontrados em Silva, 2012.

Essas três Convenções constituem as principais fontes do Regime de Proibição às Drogas. Elas possuem em comum a tônica repressiva e punitiva e a forte adesão dos estados, que, até 1909 não haviam demonstrado preocupação com o uso de drogas, mas em torno de

30 anos tornaram ilegais uma imensa quantidade de substâncias. Nos textos das convenções é possível notar a preocupação com a saúde e o bem-estar dos indivíduos e dos estados, o uso dos termos “grave mal” e “perigo social” demonstram as ideias subjacentes que carregam as ações dos atores em direção a um proibicionismo cada vez mais rígido. Essas ideias, compartilhadas através da interação entre os atores a cada encontro e negociação afetou a política mundial das drogas e definiu seu tratamento, vigente até hoje.

Assim, diante dos conceitos de regime, proibicionismo e do detalhamento das convenções, o passo seguinte consiste na análise do processo de promoção das normas que compõe o regime proibicionista, visto que para esta pesquisa, as normas são o componente mais importante dos regimes.

CAPÍTULO II

CONSTRUÇÃO NORMATIVA

Visto o conceito de Regime segundo a abordagem cognitiva/construtivista, as propriedades e convenções do Regime de Proibição às Drogas, neste capítulo pretendemos mostrar a promoção das normas dentro do Regime Proibicionista e o papel das normas na constituição das identidades e interesses dos atores internacionais. Para isso, faz-se necessário ilustrar a abordagem Social Construtivista de Alexander Wendt aqui usada. Essa perspectiva se mostrou a mais apropriada para ajudar a entender a relação de co-constituição entre as ideias e crenças dos Estados na formação do Regime Proibicionista e deste com os Estados, pois a teoria de Wendt admite e qualifica o nível de interação em que essa relação ocorre.

Para os construtivistas o sistema internacional é um ambiente social. As relações internacionais são atos inerentemente sociais, pois são relações entre agentes sociais. Sendo o sistema internacional um ambiente social, agente e estrutura se constituem mutuamente. O pressuposto ontológico da co-constituição entre agente e estrutura leva os construtivistas a acreditarem que os atores são modelados pelo meio social no qual se inserem, ao mesmo tempo em que dão forma ao ambiente em que vivem.

Os Estados são sociedades com fronteiras e instituições definidas que guiam suas relações com os outros Estados e o contexto no qual interagem – sociedade de Estados – é em si uma instituição. A sociedade de Estados, como qualquer outra sociedade, possui padrões estáveis de regras com as quais os Estados agem e se tornam agentes. Ao fazerem escolhas, os agentes agem sob as regras e com as regras, mudando coletivamente a instituição e a si próprios. Por ser institucionalizada socialmente, a estrutura internacional deve ser entendida como um arranjo social. As regras são constituídas intersubjetivamente, logo, a anarquia não é dada ou fixa, é sim uma instituição da sociedade de Estados e como tal está sujeita a mudanças pelas ações dos agentes (WENDT, 1992).

Os construtivistas têm identificado vários mecanismos de construção social. Agentes podem construir a realidade em que vivem através da persuasão via discursos e argumentação; pela disseminação de normas; pela atuação de comunidades epistêmicas; etc.

(FINNEMORE & SIKKINK, 2001, p. 399.) Portanto, as normas do regime proibicionista direcionadas para a sociedade internacional também podem ser interpretadas como meios de construção das relações sociais internacionais. Assim, as normas promovidas nos fóruns multilaterais sobre drogas são identificadas nesta pesquisa como o meio pelo qual o regime tenta construir políticas repressivas.

Todo ambiente social é regulado por normas e instituições sociais. Regras de comportamento não apenas regulam o comportamento, como também definem identidades. A estrutura provoca, por meio das normas sociais, efeitos causais e constitutivos sobre a identidade e os interesses dos atores. A identidade de um ator social não é constituída apenas por fatores endógenos, nem constituída exclusivamente pelo processo de socialização. A identidade é resultado das práticas constitutivas dos Estados (ações) no âmbito doméstico e no exterior (HOPF, 1998, p. 193). Ou seja, ela é constituída no ambiente social das políticas domésticas e internacionais. O que os atores são – e, por conseguinte, o que eles querem – depende, em parte, das ideias compartilhadas socialmente. O processo de construção da identidade por meio da prática social modela o interesse e as preferências do Estado.

A teoria social construtivista se preocupa com as hipóteses fundamentais sobre a investigação social, como a natureza da agência humana, o papel das ideias e de forças materiais, e a forma apropriada de explicação social. Esta vertente é apresentada pelo próprio Wendt como um meio termo, uma versão ‘moderada’ de construtivismo que pretende distanciar-se, por um lado, de formas mais radicais de idealismo (que argumentam que apenas as ideias importam), e, por outro, de versões puramente materialistas (que explicam a realidade apenas em função de fatores materiais).

De acordo com Wendt (1999), a teoria construtivista, especificamente, possui:

Dois pilares fundamentais: (1) que as estruturas de associação humana são determinadas primariamente por ideias compartilhadas ao invés de forças materiais, e que (2) as identidades e os interesses de atores com objetivos são constituídos por estas ideias compartilhadas ao invés de dadas pela natureza. O primeiro pilar representa uma abordagem 'idealista' da vida social, e em sua ênfase no compartilhamento de ideias; e também 'social' de um modo que a visão materialista, com sua ênfase em biologia, tecnologia ou ambiente, não é. O segundo pilar é 'holista' ou 'estruturalista' por sua ênfase nos efeitos importantes das estruturas sociais, em oposição à visão 'individualista' de que as estruturas sociais são redutíveis aos indivíduos. O construtivismo pode, portanto, ser visto como um tipo de 'idealismo estrutural'.

O idealismo de Wendt defende que a estrutura da consciência social (distribuição de ideias e conhecimento) pode ser compartilhada pelos atores na forma de normas, regras ou instituições, sendo importante na constituição de identidades e interesses, ajudando os atores a encontrarem soluções conjuntas para os problemas, definindo expectativas e comportamentos e assim sucessivamente; assim como esta pesquisa tenta mostrar que o regime contra às drogas tem feito. Destarte, esta pesquisa acredita que as ideias compartilhadas de que o consumo de drogas precisa acabar gerou um conhecimento entre os Estados que foi sucessivamente compartilhado, formando o regime aqui trabalhado.

Além do idealismo, outro pressuposto do construtivismo é o do estruturalismo ou holismo. Parte-se da ideia de que as estruturas sociais têm efeitos que não podem ser reduzidos aos agentes e a suas interações. Assim, o problema agente-estrutura se encontra no cerne do debate entre individualistas e holistas. As posições defendidas por ambas as correntes sustentam que agentes e estrutura são interdependentes. Essas visões discordam apenas quanto ao grau de interdependência: os individualistas argumentam que as estruturas podem ser reduzidas às propriedades e às interações dos agentes, enquanto que os holistas sustentam que a estrutura tem propriedades irreduzíveis (WENDT, 1999, pp. 139-143). A partir desse debate, Wendt adota uma posição intermediária para tratar a relação agente-estrutura, situando-os em relações de mútua constituição e dando-lhes o mesmo status ontológico, salientando as relações de co-determinação ou de interação.

Ainda, “uma premissa importante da teoria social idealista é que as pessoas agem em relação a objetos, na base do significado que estes objetos têm para elas”. Então, somente as ideias que as pessoas acreditam serem verdadeiras influenciam suas ações, a partir dessa premissa o conceito de conhecimento é considerado uma crença que o ator considera ser verdadeira. No que diz respeito ao conceito de estrutura, ela é caracterizada por Wendt (1999, p. 20) como ‘distribuição de conhecimento’ ou de ideias que organizam as ações dos agentes. A estrutura é definida como um fenômeno social, e não apenas material. Essa característica da estrutura pressupõe que os agentes são inseparáveis das estruturas sociais porque suas ações somente são possíveis em virtude daquelas estruturas, particularmente do tipo de cultura anárquica dominante nas interações dos agentes, e é na interação entre os agentes que ocorre a distribuição de conhecimento.

Wendt acredita na existência de três níveis de análise relevantes nas teorias: micro, macro e o nível de interação; assim, para melhor entender resultados no sistema internacional, é

preciso entender o que acontece no nível interacional, onde os atores reconhecem uns aos outros e fazem escolhas conscientes. Nas palavras do autor (WENDT, 1999, p. 189):

Ao contrário de explicações ao nível da unidade (ou atomistas), explicações individualistas permitem atributos *e interação*, o que as tornam ferramentas úteis para analisar muitos dos resultados emergentes e não intencionais da vida social. Holistas podem alegar possuir um conhecimento distinto sobre interação na medida em que podem demonstrar que agentes são mutuamente constituídos, mas a explicação macro favorecida por alguns holistas deixa o nível da interação totalmente de fora. [...] Isso é problemático porque estruturas de nível macro são somente produzidas e reproduzidas por práticas e estruturas de interação existentes no nível micro. Macroestruturas precisam de fundações microestruturais, e essas fundações devem ser parte da teorização sistêmica.

É através da interação que as crenças se tornam uma estrutura social de conhecimento que pode gerar resultados inesperados. As ideias de que as drogas fazem mal e seu consumo é errado foi considerada uma crença verdadeira em toda a formação da estrutura do regime de controle a partir da incorporação do regime por partes dos atores, assim, o proibicionismo tem força e impacto no comportamento dos estados e faz parte do conhecimento socialmente compartilhado entre os estados no nível interacional, que é um nível internacional/sistêmico.

A distribuição de ideias na estrutura social pode então ser vista como uma distribuição de conhecimento, um componente mais amplo que inclui tanto o componente ideacional dos interesses quanto crenças e expectativas em geral. Este conhecimento pode ser privado ou compartilhado, no primeiro caso refletindo crenças que determinados atores possuem e que outros não, no caso dos atores estatais provavelmente advindas de ideologia ou condições domésticas (Wendt, 1999, p. 179). A relevância destas crenças privadas vai além do estudo de política externa de determinados atores, porque na medida em que há interação, estas crenças se tornam uma estrutura social de conhecimento, na mesma medida em que capacidades materiais agregadas são sistêmicas. Por isso não podemos reduzir as políticas do regime aqui tratado como política externa de um Estado ou de outro, as ideias compartilhadas antecedem a formação das políticas. Esta é a estrutura social mínima, onde os atores agem com propósito e levam os outros em consideração quando decidem suas ações. Enquanto o conhecimento socialmente compartilhado é o conhecimento que é tanto comum quanto conectado entre indivíduos.

Sobre o conhecimento compartilhado, Wendt explica (1999, p.180):

Quando digo compartilhado, estou me referindo ao socialmente compartilhado. Conhecimento compartilhado pode ser conflituoso ou cooperativo; assim como a teoria dos jogos, a análise cultural é analiticamente indiferente ao conteúdo das relações sociais. Serem inimigos pode ser tanto um fato cultural quanto serem amigos. A cultura assume muitas formas específicas, incluindo normas, regras, instituições, ideologias, organizações, sistema de ameaças, e assim por diante [...]. Finalmente, essa perspectiva implica que cultura não é um setor ou uma esfera da sociedade distinta da economia ou do governo, mas está presente onde quer que o conhecimento compartilhado possa ser encontrado.

Exatamente por essa característica mutável do conhecimento compartilhado é que esta pesquisa questiona o fato do regime proibicionista ter promovido somente políticas repressivas, e não políticas com outra abordagem, tais como redução de danos¹⁶ ou descriminalização¹⁷. É notável a importância do papel das ideias nessa abordagem, pois, é essencial para entender a relação entre identidades e interesses, os quais se encontram sempre em interação, durante a atuação dos agentes.

A característica principal de uma identidade é que possui uma base intersubjetiva (qualidade sistêmica) e, portanto, relacional, por levar em consideração o 'outro'. Wendt enumera quatro tipos de identidade que os Estados podem sustentar simultaneamente: identidade pessoal, caracterizada, fundamentalmente, pela consciência e pela memória do 'eu' (do grupo), como um *locus* separado de pensamento e atividade; identidade corporativa, que diz respeito às características compartilhadas de cunho social, como o idioma; identidade papel/função, que depende do lugar ocupado na estrutura social, isso implica cumprir determinadas normas de comportamento com relação aos 'outros'; e identidade coletiva é formada por uma combinação da identidade corporativa ou pessoal e a identidade de papel ou função (WENDT, 1999, p. 227).

A identidade coletiva é um tipo de identidade 'social' e tem por característica principal o fato de não se basear nas propriedades intrínsecas dos agentes, isso porque existe somente em relação aos outros. As identidades 'sociais' são um conjunto de significados que um ator atribui

¹⁶ São adotadas quando um Estado admite a permanência do uso de psicoativos ilícitos e tenta minimizar os prejuízos à saúde por meio da assistência aos usuários. Essa assistência se dá, por exemplo, com a distribuição de seringas aos adeptos da heroína e com o oferecimento de apoio psicológico aos que o desejarem (RODRIGUES, 2012, p. 128).

¹⁷ A anulação de leis ou regulamentações que definem como criminoso um comportamento, produto ou condição. A descriminalização é frequentemente distinguida da legalização, que envolve a completa anulação de qualquer implicação delituosa, trazendo a ação para dentro da lei, embora frequentemente acompanhada de um esforço governamental para controlar ou influenciar o comportamento ou o produto afetado (SILVA, 2012, p. 380).

a si mesmo, ao mesmo tempo que leva em consideração a perspectiva dos outros. Aqui usamos esse conceito para caracterizar a identidade proibicionista que os atores do regime de proibição às drogas moldaram. Considera-se adequado, uma vez que a base intersubjetiva e social de tal tipo de identidade permite analisar, por um lado, como é considerado o regime proibicionista em função não apenas de suas próprias características, mas também qual o grau de interdependência e intimidade entre este regime e os estados que participam dele.

Tanto as identidades quanto os interesses são construídos pela estrutura ideacional através de processos de interação. A interação é entendida em um sentido amplo, uma vez que ela abrange não apenas a tentativa de obter o que é desejado, mas também a sustentação e a reprodução das concepções do Eu e do Outro que geram aqueles desejos. Quanto às formas de interação, Wendt reconhece dois tipos: comportamental e retórica. A interação comportamental implica que atos repetidos de cooperação podem levar a um incremento dos relacionamentos entre os atores. Isso porque geram efeitos sobre identidades e interesses através de um processo de aprendizado, no qual os atores projetam e sustentam representações do 'eu'. Já a prática retórica também gera efeitos, mas isso se dá por meio de diferentes modos de comunicação: tomada de consciência, diálogo, discussão e persuasão, educação, ideologia, ação simbólica, etc. (WENDT, 1996, p. 57).

Entender o processo de interação ajuda a entender o processo de formação de identidades coletivas, e para que essa formação ocorresse no regime proibicionista, houve um processo de promoção de normas de controle, analisado a seguir.

O CICLO DE VIDA DAS NORMAS

Para os propósitos dessa pesquisa, usamos de uma concepção sociológica das normas, aqui definidas como entendimentos sobre o comportamento apropriado, compartilhados por uma comunidade específica de atores sociais (FINNEMORE, 1996, p. 22). Dessa forma, sobre o aspecto da definição de normas, cabe ressaltar que a especificidade analítica do conceito reside em dois aspectos elementares: o caráter eminentemente social das normas, e seus impactos sobre o comportamento dos atores. Partindo disso, as normas se diferem, por exemplo, do conceito de "ideias", com base no fato de que estas podem ser mantidas apenas por indivíduos em sua subjetividade, e podem ou não implicar comportamentos (MISSUNI,

2012, p. 18). As normas, por seu turno, são necessariamente compartilhadas, (sociais e intersubjetivas). Além disso, por definição, as normas implicam comportamentos.

Outra característica fundamental das normas, que não apenas as diferem das ideias, mas de alguns tipos de regras também, refere-se a sua qualidade de prescrever o comportamento considerado desejável ou “apropriado” para uma determinada sociedade. Em outras palavras, a especificidade das normas também está relacionada a sua capacidade de vincular um “senso de obrigação” ou atribuir legitimidade aos comportamentos prescritos. Desse modo, independente da maneira como surge uma norma, para que ela seja considerada como tal, em primeiro lugar, é preciso que ela tenha conquistado uma aura de legitimidade (FLORINI, 1996, p. 365).

Como entendimentos sociais que ao longo do tempo se institucionalizam através das práticas e interações diárias da comunidade internacional, as normas costumam ser objeto de análise fundamental para os teóricos das relações internacionais. Quando enraizadas em instituições, as normas funcionam como estruturas capazes de moldar/regular a existência dos Estados, bem como o comportamento de atores sociais – no caso da norma de soberania, por exemplo, ao mesmo tempo em que esta regula a interação dos Estados em assuntos internacionais, ela define ou constitui o que é um Estado em primeira instância.

As normas estabelecem direcionamentos instrutivos gerais que são principalmente formulados como direitos e obrigações. Os direitos de um membro de um regime incluem a obrigação de todos os outros de conceder e manter esses direitos. Reciprocamente, as obrigações dos outros membros para com o regime impõem padrões para o próprio comportamento (MÜLLER, 1993, p. 40). As normas têm um papel decisivo nos regimes, pois servem para guiar o comportamento de membros do regime nas áreas que não são (ou não podem ser) formalmente reguladas com a intenção de produzir resultados coletivos em harmonia com os objetivos e as convicções compartilhadas especificadas no regime.

Nas Relações Internacionais, o Construtivismo é a abordagem que melhor analisa esses aspectos das normas. Além disso, contesta as teorias da política internacional dominantes à época do final da Guerra Fria - o neo-realismo e o neoinstitucionalismo liberal – propondo uma ontologia alternativa para o estudo da política internacional, na qual conceitos-chave como interesses, poder, anarquia e Estado são problematizados e concebidos como construções sociais, como visto anteriormente.

A abordagem construtivista das Relações Internacionais fundamenta-se sobre a lógica da adequação e, por esta razão, é frequentemente equiparada ao institucionalismo sociológico – um enfoque institucionalista desenvolvido na Sociologia, ao fim dos anos 1970, no quadro da teoria das organizações. Assim, o construtivismo pode ser entendido como uma forma de se pensar as relações sociais em geral, e as relações internacionais em particular. Para tanto, o enfoque analítico construtivista teria algumas premissas fundamentais, tais como: (1) a realidade social não é constituída apenas por forças materiais, mas também por ideias; (2) “o mundo é socialmente construído” por intermédio dos esquemas descritivos e interpretativos humanos; (3) agentes e estruturas são mutuamente constitutivos, de forma que nenhum destes precede ontologicamente o outro (FINNEMORE E SIKKINK, 2001, p. 392).

Então, com base em tais premissas, os construtivistas costumam se dedicar a investigar o impacto das ideias compartilhadas ou intersubjetivas na política – em outras palavras, como valores, normas, cultura, conhecimento, dentre outros, impactam na política. Além disso, o enfoque construtivista desafia a ênfase no poder material, típica das vertentes racionalistas, buscando demonstrar que valores e normas determinam o comportamento da maioria dos Estados.

Para Finnemore e Sikkink (1998), as normas são responsáveis pela formação tanto dos interesses quanto da identidade dos atores. Neste sentido, as normas possuem efeito constitutivo, e não exclusivamente causal ou regulador, ou seja, os atores não são somente constringidos pelas normas, mas também formados a partir delas.

Os estudos sobre normas têm se dedicado a explicar como as normas produzem ordem social e estabilidade¹⁸. As normas direcionam e regularizam o comportamento; com frequência, elas limitam o leque de opções percebidos pelos atores em relação às ações que podem adotar na estrutura que se inserem.

De acordo com a perspectiva construtivista, a estrutura internacional é determinada pela distribuição internacional de ideias (WENDT, 1992). Ideias, expectativas e crenças compartilhadas entre os atores funcionam como lentes através das quais eles enxergam o mundo em geral e as questões que o permeiam, e concebem as alternativas de comportamento apropriado a determinadas situações. Sob esta perspectiva, a construção dos regimes internacionais e as ideias subjacentes às normas que os constituem são centrais para

¹⁸ Ver KEOHANE e NYE (1971)

entender o comportamento dos atores. Aqui analisamos esse processo em relação a construção das políticas proibitivas ao uso de drogas.

Para essa análise, utilizamos a nomenclatura proposta por Finnemore e Sikkink (1998, pp. 887-917), que mostram que as normas possuem um “ciclo de vida” com três etapas: a primeira é a “emergência da norma”; a segunda etapa envolve a ampla aceitação da norma, ou seja, o “efeito cascata” da norma; e a terceira etapa envolve a internalização da norma pelos atores que a aceitaram.

Para as autoras, o mecanismo característico da primeira etapa, a emergência da norma, é a persuasão pelos empreendedores normativos. Assim, os empreendedores normativos tentam convencer uma massa crítica de Estados (líderes normativos) a adotar novas normas. Com isso, a segunda etapa é mais caracterizada por uma dinâmica de imitação, na medida em que líderes normativos tentam socializar outros Estados a se tornarem seguidores da norma. A motivação exata desta segunda etapa, quando as normas se difundem em “efeito cascata” pelo restante da população (neste caso, os Estados), pode variar. Contudo, Finnemore e Sikkink (1998, p. 349) argumentam que uma combinação de pressão por conformidade, desejo de aumentar legitimidade internacional e o desejo de líderes de Estados de aumentar sua autoestima facilitam o efeito cascata das normas. Na extremidade da cascata de norma, ocorre a internalização da norma, que é a terceira etapa do ciclo de vida das normas. Estas passam a ser consideradas algo dado e não são mais uma matéria de amplo debate público.

No caso do regime proibicionista, as normas que o constituem emergiram com a aprovação do “Smoking Opium Exclusion Act”, em 1909, um pouco antes da Conferência de Xangai. Tendo como empreendedor normativo os EUA, essa lei direcionou a política norte-americana de controle de drogas, fazendo com que o ópio passasse a ser considerado uma substância criminosa, um “hábito oriental imundo”. Assim, essa promoção de lei inaugura a primeira etapa normativa, com a característica da noção de um comportamento desejável para a comunidade americana, que logo foi propagada para a comunidade internacional.

A segunda etapa, “cascata de normas”, foi promovida em vários encontros multilaterais, onde os Estados assinaram acordos concordando em tomar medidas proibitivas e punitivas no tocante às drogas. Segundo Rodrigues (2012, p. 2), o Tratado de 1931, por exemplo, trazia uma cláusula que obrigava os Estados signatários a criar departamentos

próprios de repressão ao tráfico de psicoativos. Ao longo do tempo, essas normas foram sendo internalizadas pelos atores, nos níveis internacional e nacional, os quais passaram a considerar “errado” e “ruim” o uso de drogas, caracterizando a terceira fase do ciclo de vida normativo. Essas três etapas formam o processo de institucionalização do regime proibicionista, que será detalhado a seguir.

2.1 Fase Um: Emergência das Normas

Normas não emergem do nada, elas são ativamente construídas e promovidas por agentes com noções sobre o comportamento adequado ou desejável em suas comunidades e assim as promovem para os outros. Estes são chamados de empreendedores normativos e são decisivos para a emergência de normas porque chamam atenção para questões, trazem para debate, ou mesmo “criam” questões ao utilizar linguagem que as nomeiam, interpretam e dramatizam (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 896). O primeiro Estado a agir como empreendedor normativo do proibicionismo foram os Estados Unidos que, ao exercer pressões em prol de controles e proibições tiveram motivações de três ordens, complementares entre si. A primeira consistiu nas preocupações com a saúde pública, surgidas à medida que foram sendo constatados os efeitos colaterais nefastos do ópio e dos opiáceos para a saúde, entre os quais a dependência química. A segunda consistiu no interesse da classe médica em obter o monopólio sobre o receituário de drogas. A terceira correspondeu à preocupação de ordem social com as consequências do consumo recreativo pelas classes menos favorecidas da sociedade (SILVA, 2012, p. 69).

Cabe salientar que os EUA não estavam exercendo uma política externa específica, mas trazendo para o debate uma questão que eles consideraram importante e que representava seus interesses, exercendo o papel de empreendedor normativo. Em consequência desse processo, a emergência da norma americana “Smoking Opium Exclusion Act” tornou ilegais as importações de ópio, exceto aquelas feitas por empresas farmacêuticas registradas, antecipando a Conferência de Xangai, de 1909, na qual o principal objetivo era discutir a situação global do consumo de ópio. Na ocasião, os países participantes¹⁹ argumentaram que a responsabilidade pelo controle deveria caber exclusivamente aos governos nacionais e recusaram-se a negociar qualquer tratado de controle juridicamente vinculante. Mesmo assim, a iniciativa já mostrava a preocupação e

¹⁹ Alemanha, Áustria-Hungria, China, França, Grã-Bretanha, Holanda, Itália, Japão, Pérsia, Portugal, Rússia, Sião e Turquia.

motivação proibicionista que se fortaleceu com o passar dos anos, não só nos Estados Unidos, mas também em outros países, como foi visto no capítulo anterior.

Para Rodrigues (2012, p. 24), essa conferência inaugura a prática de encontros diplomáticos para o controle de drogas psicoativas motivados pelo ímpeto proibicionista. Em concordância, Silva (2012, p. 79), defende que apesar de não haver estabelecido nenhuma obrigação internacional, o evento teria consequências de longo alcance, constituindo o ponto de partida para o controle internacional das drogas e o estabelecimento de um arcabouço normativo internacional sobre a matéria – inicialmente no âmbito da Liga das Nações e, mais tarde, da ONU. A Conferência de Xangai foi, ainda, pioneira ao obter, pela primeira vez, o reconhecimento da existência de um problema de âmbito mundial e do perigo da dependência química.

De fato, a primeira droga a ser consumida em larga escala a tornar-se objeto da atenção internacional foi o ópio. Seu consumo para fins medicinais universalizou-se cedo, pois era barato, acessível e eficaz, servindo como analgésico, sedativo, remédio contra a febre e outros males. Devido a expansão do comércio mundial ocorrida no início da Era Moderna, houve um intercâmbio de diversos produtos novos com efeitos psicoativos. Apenas no final do século XIX o uso abusivo e adição do ópio começaram a ser considerados problemas graves, de caráter transnacional e passível de controles internacionais. Para Silva (2012, p. 63), o ópio inaugurou o comércio internacional de drogas, os conflitos internacionais sobre drogas, as máfias e as tentativas domésticas e multilaterais de controle.

Em 1912, a Conferência de Haia voltou a reunir os mesmos países, com exceção da Áustria-Hungria. Dessa vez chegou-se a uma convenção para o controle da produção do ópio e a proibição do seu uso para fins não medicinais. Em seu documento final²⁰, definiu quimicamente os opiáceos e a cocaína, eliminando lacunas legislativas, que até então permitiam que os traficantes declarassem impunemente seus produtos como derivados ou substitutos. Configurou-se aí o primeiro tratado internacional de controle de drogas, que regulamentava de forma incipiente a fabricação, comércio e uso da cocaína, ópio e seus derivados.

A conferência também foi importante para a construção do complexo arcabouço normativo internacional de controle das drogas, fornecendo um modelo para legislações futuras. O evento deu à questão um tratamento repressivo e proibicionista, pois determinou

²⁰ Disponível em: <http://www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1922/29.html>

a restrição da produção, venda e uso do ópio a necessidades “legítimas” (medicinais e científicas), estipulou a supressão gradual do seu consumo, estabeleceu um sistema de autorizações e registros e proibiu a exportação de drogas para Estados que banissem sua importação (SIMMONS, 1973, p. 26).

Nesta fase inicial da formação de um regime de controle de drogas, vale a pena ressaltar o papel periférico desempenhado pelos países da América Latina e Caribe, cujas atitudes foram predominantemente passivas em contraste com o forte engajamento norte-americano e europeu na construção do arcabouço institucional internacional e do regime global de controles. Os primeiros não só adotaram uma atitude de distanciamento nos foros internacionais, apesar da inclusão em 1925, da cocaína e da *cannabis* (mais comuns na região) na relação da Convenção de Genebra de substâncias perigosas a serem controladas, como continuaram durante décadas a manter uma posição defensiva nos encontros internacionais.

É importante salientar que os líderes normativos tentam transformar o que é visto como natural ou adequado em algo errado ou inadequado. Esse processo não se dá necessariamente ou inteiramente no campo da razão, embora fatos e informações possam ser invocados para dar suporte às reivindicações. Afeto, empatia e convicções morais ou de princípios também podem estar profundamente envolvidos, uma vez que o objetivo principal não é contestar a “verdade” de algo, mas se este algo é bom, adequado e elogiável (FEARON, 1997).

Com efeito, cabe o registro de que em 1919, ao final da Primeira Guerra Mundial, entrou em vigor nos EUA o *Harrison Act*, com suas restrições para a comercialização do ópio, cocaína e derivados. Sua implementação coube inicialmente à Receita Federal (*Internal Revenue Service*), depois ao recém-criado “*Bureau of Prohibition*” e, por fim, ao “*Federal Bureau of Narcotics*” do Departamento de Justiça. Na mesma linha, aprovou-se em 1920 a Lei Seca, com forte apoio popular, proibindo a venda e consumo de álcool em todo o país. Em 1924, o Congresso tornou ilegal todo o uso e produção doméstica de heroína. Iniciou-se desse modo a Era da Proibição de Drogas, que se estende até os dias de hoje em praticamente todo o globo (GRAY, 2001, pp. 22, 31, 46). Como empreendedor normativo, foi assim que os EUA levaram a questão das drogas ao debate mundial.

Ao mesmo tempo, essas leis acompanharam o processo de associação entre determinadas drogas e grupos sociais. Aos chineses conectavam o ópio, aos mexicanos a maconha, aos negros a cocaína e aos irlandeses o álcool. De acordo com Escohotado (1998)

e McAllister (2000), esses grupos sociais eram vistos pelos americanos como exógenos, de hábitos perigosos, que envenenavam a população americana. Além dessa segregação, esse conjunto de normas aqui abordado serviu para tornar, a partir de então, o uso de psicoativos um ato ilícito, portanto, foi inaugurado o mercado ilegal de drogas, que mais tarde caracterizou a economia do narcotráfico.

Ainda dentro dessa primeira etapa do ciclo de vida da norma, Finnemore e Sikkink (1998) abordam a necessidade de plataformas organizacionais. Todos os promotores de normas no nível internacional precisam de algum tipo de plataforma organizacional a partir da qual e por meio da qual possam promover suas normas. Frequentemente, empreendedores trabalham a partir de organizações internacionais existentes, cujos propósitos e agendas não se resumem à promoção de uma norma específica. Essas outras agendas podem formatar significativamente o conteúdo das normas promovidas pela organização. Porém, independentemente de sua plataforma, os empreendedores normativos e as organizações das quais fazem parte geralmente precisam assegurar o apoio de atores estatais para endossar suas normas e fazer da socialização da norma uma parte de sua agenda.

Além disso, após a Segunda Guerra Mundial, mais um passo foi dado na construção da nova estrutura internacional de controle de drogas, que seria usada como sua plataforma organizacional. Esta tomou lugar na recém-inaugurada Organização das Nações Unidas (ONU), clamando a necessidade de garantir a independência do novo órgão, o tema das drogas ficara vinculado diretamente ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) devido à variedade de fatores – econômicos, médicos, sociais, culturais, agrícolas – envolvidos na questão. Assim, foi evitado que o controle fosse inserido na área de saúde ou de questões sociais – inserção que poderia estimular uma abordagem predominantemente médica ou social do problema, mais leniente face às drogas. Então se estabeleceu, em 1945, a Comissão de Entorpecentes (Commission of Narcotic Drugs – CND), vinculado a ONU. As novidades foram o aumento progressivo do número de Estados-membros e, posteriormente, a diversificação das formas de abordagem da questão e a atenção, ainda que incipiente, ao tratamento de dependentes (BRUNN, 1975, p. 16).

De uso dessa plataforma, depois que os empreendedores normativos persuadiram uma massa de Estados a adotar novas normas, podemos dizer que a norma alcança um ponto de inflexão ou limiar. Não é possível prever exatamente quantos Estados devem aceitar uma norma para que o processo passe por uma “inflexão”, porque os Estados não são iguais

quando se trata de peso normativo (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 358), dependerá do tema tratado e de sua plataforma.

Também importa quais Estados adotam a norma. Alguns Estados são mais críticos para a adoção de uma norma; outros, menos. O que constitui um “Estado crítico” irá variar de assunto para assunto, mas um critério é que Estados críticos são aqueles sem os quais a realização de um objetivo substantivo da norma é comprometida. Por isso, no caso das drogas, Estados latino-americanos, que são produtores históricos de coca e *cannabis*, são Estados críticos. Sem a adesão desses Estados, o arcabouço normativo perde força.

Após a criação do CND, o ponto de inflexão foi atingido nos anos seguintes, visto que a ONU se dedicou à tarefa de simplificar o arcabouço legal de controle do comércio de drogas que havia sido criado ao longo de meio século e que estimulava uma rede complexa de obrigações entre os Estados e plena de brechas e limitações. Desse modo, seis tratados e três protocolos de emendas foram fundidos na Convenção Única de 1961, em vigor até os dias de hoje (McALLISTER, 2000, p. 181). Sem dispositivos excessivamente rigorosos, a Convenção promoveu a universalidade do sistema e tornou-se a nova base do regime internacional de controle. Permaneceram intactos os principais pilares dos tratados anteriores: submissão de estimativas das necessidades e estatísticas sobre drogas, sistema de certificação de importações e exportações, registro das empresas fabricantes, comerciantes e distribuidoras de drogas e de suas respectivas transações e classificação das substâncias em quatro listas de controle de acordo com os usos para fins médicos e científicos (muitos, poucos, alguns ou nenhum), cada qual submetida a dispositivos diferentes; como foi mostrado no capítulo anterior, mas aqui cabe seu encaixe na primeira etapa do ciclo normativo.

O propósito fundamental da Convenção foi o de “limitar exclusivamente a fins médicos e científicos a produção, fabricação, exportação, importação, distribuição, comércio, consumo e posse de drogas”, garantir a disponibilidade de drogas para fins médicos e científicos e suprimir a disponibilidade de drogas para o mercado ilícito. A Convenção declarou “ilícitas” as plantas contendo substâncias para a produção de drogas entorpecentes ou psicotrópicas (aí se incluindo folha de coca e *cannabis*) e estabeleceu um marco jurídico multilateral para sua erradicação. Além disso, a Convenção eforçou o controle sobre a *cannabis* e a palha de ópio (*poppy straw*), proibiu internacionalmente o fumo e ingestão do ópio e do haxixe e a mastigação de folha de coca (SILVA, 2012, p. 109).

Dessa forma, a primeira etapa do ciclo de vida das normas contra as drogas foi concluída. Uma nova fase inclui a atuação de vários Estados no sentido de promover normas as quais aderiram no plano internacional e no plano interno, em resposta aos acordos firmados na etapa anterior.

2.2 Fase Dois: Efeito Cascata de Normas

A questão das drogas já havia sido institucionalizada após os debates nos primeiros foros internacionais e por meio de uma série de instrumentos internacionais negociados no âmbito da Liga das Nações e da ONU. A partir daí, mais países começaram a aderir às novas normas rapidamente, mesmo sem pressão doméstica para tal mudança. Finnemore e Sikkink argumentam que o mecanismo principal para a promoção de normas “em cascata” é um processo ativo de socialização internacional, cujo objetivo é induzir os transgressores normativos a se tornarem seguidores da norma. Socialização envolve a “indução de novos membros às formas de comportamento que são preferidas em uma sociedade”. A socialização pode ser vista, portanto, como um mecanismo pelo qual novos Estados são induzidos a mudar seus comportamentos, adotando as normas preferidas pela sociedade internacional dos Estados (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 359).

No contexto da política internacional, a socialização envolve elogio ou censura diplomática, seja bilateral ou multilateral, que é reforçada por incentivos e sanções materiais. Segundo as autoras, redes de empreendedores normativos e organizações internacionais também atuam como agentes de socialização por meio de pressão sobre atores selecionados para a adoção de novas políticas e leis, para a ratificação de tratados, e por meio do monitoramento do respeito à padrões internacionais.

A socialização é, portanto, o mecanismo dominante na segunda etapa do ciclo de vida das normas (adesão em “cascata”), por meio do qual líderes persuadem outros a aderirem as decisões previamente tomadas. Como exemplo de um instrumento de monitoramento dos tratados que contribui no processo de aceitação das normas internacionais sobre o uso e o comércio de drogas, podemos citar a criação, na década 1960, da Junta de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE), encarregada de supervisionar a implementação dos tratados sobre drogas, questionar e levar à Assembléia-Geral da ONU eventuais inconsistências nos

relatórios e garantir que as drogas não fossem acumuladas em proporções perigosas em nenhum país (SILVA, 2012, p. 110).

A seguir, as tabelas 5, 6 e 7 mostram o status de adesão às Convenções de 1961/72

| Pais | 1961 | 1972 | Pais | 1961 | 1972 | Pais | 1961 | 1972 |
|--|------|------|---|------|------|---|------|------|
| Afghanistan — Afganistán | • | • | Bosnia and Herzegovina — Bosnie-Herzégovine — Bosnia y Herzegovina | • | • | Cyprus — Chypre — Chipre | • | • |
| Albania — Albanie | • | • | Botswana | • | • | Czech Republic — République tchèque — República Checa | • | • |
| Algeria — Algérie — Argelia | • | • | Brazil — Brésil — Brasil | • | • | Dem. People's Rep. of Korea — Rép. populaire dém. de Corée — Rep. Popular Dem. de Corea | • | • |
| Andorra — Andorre | • | • | British Virgin Islands ^a — Iles Vierges britanniques ^a — Islas Virgenes Británicas ^a | • | • | Dem. Republic of the Congo — République dém. du Congo — República Dem. del Congo | • | • |
| Angola | • | • | Brunei Darussalam — Brunéi Darussalam | • | • | Denmark — Danemark — Dinamarca | • | • |
| Anguilla ^a — Anguilla ^a | ○ | ○ | Bulgaria — Bulgarie | • | • | Djibouti | • | • |
| Antigua and Barbuda — Antigua-et-Barbuda — Antigua y Barbuda | • | • | Burkina Faso | • | • | Dominica — Dominique | • | • |
| Argentina — Argentine | • | • | Burundi | • | • | Dominican Republic — République dominicaine — República Dominicana | • | • |
| Armenia — Arménie | • | • | Cabo Verde | • | • | Ecuador — Équateur | • | • |
| Aruba ^a | ○ | ○ | Cambodia — Cambodge — Camboya | • | • | Egypt — Egypte — Egipto | • | • |
| Ascension Island ^a — Île de l'Ascension ^a — Isla de la Ascension ^a | ○ | ○ | Cameroon — Cameroun — Camerún | • | • | El Salvador | • | • |
| Australia — Australie | • | • | Canada — Canadá | • | • | Eritrea — Érythrée | • | • |
| Austria — Autriche | • | • | Cayman Islands ^a — Îles Caïmanes ^a — Islas Caïmanes ^a | • | ○ | Estonia — Estonie | • | • |
| Azerbaijan — Azerbaïdjan — Azerbalyán | • | • | Central African Republic — République centrafricaine — República Centrafricana | • | • | Ethiopia — Éthiopie — Etiopia | • | • |
| Bahamas | • | • | Chile — Chili | • | • | Falkland Islands (Malvinas) ^a — Îles Falkland (Malvinas) ^a — Islas Malvinas (Falkland Islands) ^a | ○ | ○ |
| Bahrain — Bahrein — Bahrein | • | • | China — Chine | • | • | Fiji — Fidji | • | • |
| Bangladesh | • | • | Christmas Island ^a — Île Christmas ^a — Isla Christmas ^a | • | ○ | Finland — Finlande — Finlândia | • | • |
| Barbados — Barbade | • | • | Cocos (Keeling) Islands ^{a,b} — Îles Cocos (Keeling) ^{a,b} — Islas Cocos (Keeling) ^{a,b} | • | ○ | France — Francia | • | • |
| Belarus — Bélarus — Belarús | • | • | Colombia — Colombie | • | • | French Polynesia ^a — Polynésie française ^a — Polinesia Francesa ^a | ○ | ○ |
| Belgium — Belgique — Bélgica | • | • | Comoros — Comores — Comoras | • | • | Gabon — Gabón | • | • |
| Belize — Belice | • | • | Congo | • | • | Gambia — Gambie | • | • |
| Benin — Bénin | • | • | Costa Rica | • | • | Georgia — Géorgie | • | • |
| Bermuda ^a — Bermudes ^a — Bermudas ^a | ○ | ○ | Côte d'Ivoire | • | • | Germany — Allemagne — Alemania | • | • |
| Bhutan — Bhoutan — Bhután | • | • | Croatia — Croatie — Croacia | • | • | Ghana | • | • |
| Bolivia (Plurinational State of) — Bolivie (État plurinational de) — Bolivia (Estado Plurinacional de) | • | • | Cuba | • | • | Gibraltar ^a | ○ | ○ |

| País | 1961 | 1972 | País | 1961 | 1972 | País | 1961 | 1972 |
|--|------|------|--|------|------|--|------|------|
| Greece — Grèce — Grecia | • | • | Lesotho | • | • | New Zealand — Nouvelle-Zélande — Nueva Zelandia | • | • |
| Grenada — Grenade — Granada | • | • | Liberia — Libéria | • | • | Nicaragua | • | • |
| Guatemala | • | • | Libya — Libye — Libia | • | • | Niger — Niger | • | • |
| Guinea — Guinée | • | • | Liechtenstein ^a | • | • | Nigeria — Nigéria | • | • |
| Guinea-Bissau — Guinée-Bissau | • | • | Lithuania — Lituanie — Lituania | • | • | Niue — Nioué | • | • |
| Guyana | • | • | Luxembourg — Luxemburgo | • | • | Norfolk Island ^a — Ile Norfolk ^a — Isla Norfolk ^a | ○ | ○ |
| Haiti — Haïti — Haití | • | • | Macao SAR of China ^a — RAS de Macao (Chine) ^a — RAE de Macao de China ^a | ○ | ○ | Norway — Norvège — Noruega | • | • |
| Holy See ^c — Saint-Siège ^c — Santa Sede ^c | • | • | Madagascar | • | • | Oman — Omán | • | • |
| Honduras | • | • | Malawi | • | • | Pakistan — Pakistán | • | • |
| Hong Kong SAR of China ^a — RAS de Hong Kong (Chine) ^a — RAE de Hong Kong de China ^a | ○ | ○ | Malaysia — Malaisie — Malasia | • | • | Palau — Palaos | • | • |
| Hungary — Hongrie — Hungria | • | • | Maldives — Maldivas | • | • | Panama — Panamá | • | • |
| Iceland — Islande — Islandia | • | • | Mali — Malí | • | • | Papua New Guinea — Papouasie-Nouvelle-Guinée — Papua Nueva Guinea | • | • |
| India — Inde | • | • | Malta — Malte | • | • | Paraguay | • | • |
| Indonesia — Indonésie | • | • | Marshall Islands — Îles Marshall — Islas Marshall | • | • | Peru — Pérou — Perú | • | • |
| Iran (Islamic Republic of) — Iran (République islamique d') — Irán (República Islámica del) | • | • | Mauritania — Mauritanie | • | • | Philippines — Filipinas | • | • |
| Iraq | • | • | Mauritius — Maurice — Mauricio | • | • | Poland — Pologne — Polonia | • | • |
| Ireland — Irlande — Irlanda | • | • | Mexico — Mexique — México | • | • | Portugal | • | • |
| Israel — Israël | • | • | Micronesia (Federated States of) — Micronésie (États fédérés de) — Micronesia (Estados Federados de) | • | • | Qatar | • | • |
| Italy — Italie — Italia | • | • | Monaco ^c — Mónaco ^c | • | • | Republic of Korea — République de Corée — Republica de Corea | • | • |
| Jamaica — Jamaïque | • | • | Mongolia — Mongolie | • | • | Republic of Moldova — République de Moldova — Republica de Moldova | • | • |
| Japan — Japon — Japón | • | • | Montenegro — Monténégro | • | • | Romania — Roumanie — Rumania | • | • |
| Jordan — Jordanie — Jordania | • | • | Montserrat ^a | ○ | ○ | Russian Federation — Fédération de Russie — Federación de Rusia | • | • |
| Kazakhstan — Kazajstán | • | • | Morocco — Maroc — Marruecos | • | • | Rwanda | • | • |
| Kenya | • | • | Mozambique | • | • | Saint Helena ^a — Sainte-Hélène ^a — Santa Elena ^a | ○ | ○ |
| Kuwait — Koweït | • | • | Myanmar | • | • | Saint Kitts and Nevis — Saint-Kitts-et-Nevis | • | • |
| Kyrgyzstan — Kirghizistan — Kirguistán | • | • | Namibia — Namibie | • | • | | | |
| Lao People's Democratic Republic — République démocratique populaire lao — Republica Democrática Popular Lao | • | • | Nepal — Népal | • | • | | | |
| Latvia — Lettonie — Letonia | • | • | Netherlands — Pays-Bas — Países Bajos | • | • | | | |
| Lebanon — Liban — Líbano | • | • | New Caledonia ^a — Nouvelle-Calédonie ^a — Nueva Caledonia ^a | ○ | ○ | | | |

| País | 1961 | 1972 | País | 1961 | 1972 | País | 1961 | 1972 |
|---|------|------|---|------|------|---|------|------|
| Saint Lucia — Sainte-Lucie — Santa Lucia | • | • | The former Yugoslav Rep. of Macedonia — L'ex-Rép. yougoslave de Macédoine — La ex Rep. Yugoslava de Macedonia | • | • | Yemen — Yémen | • | • |
| Sint Maarten ^a — Saint-Martin ^a — San Martín ^a | ○ | ○ | Togo | • | • | Zambia — Zambie | • | • |
| Saint Vincent and the Grenadines — Saint-Vincent-et-les Grenadines — San Vicente y las Granadinas | • | • | Tonga | • | • | Zimbabwe | • | • |
| San Marino ^c — Saint-Marin ^c | • | • | Trinidad and Tobago — Trinité-et-Tobago — Tristan da Cunha ^a — Tristan da Cunha ^a | • | • | Parties to the 1961 Convention only — Parties à la Convention de 1961 seulement — Partes en la Convención de 1961 solamente | | |
| Sao Tome and Principe — Sao Tomé-et-Príncipe — Santo Tomé y Príncipe | • | • | Tunisia — Tunisie — Túnez | • | • | Chad — Tchad | • | • |
| Saudi Arabia — Arabie saoudite — Arabia Saudita | • | • | Turkey — Turquie — Turquie | • | • | Cook Islands — Îles Cook — Islas Cook | • | • |
| Senegal — Sénégal | • | • | Turkmenistan — Turkménistan — Turkmenistán | • | • | Non-parties to the 1961 Convention — Non parties à la Convention de 1961 — No partes en la Convención de 1961 | | |
| Serbia — Serbie | • | • | Turks and Caicos Islands ^a — Îles Turques et Caïques ^a — Islas Turcas y Caicos ^a | ○ | ○ | Equatorial Guinea — Guinée équatoriale — Guinea Ecuatorial | | |
| Seychelles | • | • | Uganda — Ouganda | • | • | Kiribati | | |
| Sierra Leone — Sierra Leona | • | • | Ukraine — Ucrania | • | • | Nauru | | |
| Singapore — Singapour — Singapur | • | • | United Arab Emirates — Emirats arabes unis — Emiratos Árabes Unidos | • | • | Samoa | | |
| Slovakia — Slovaquie — Eslovaquia | • | • | United Kingdom — Royaume-Uni — Reino Unido | • | • | South Sudan — Soudan du Sud (le) — Sudán del Sur | | |
| Slovenia — Slovénie — Eslovenia | • | • | United Republic of Tanzania — République-Unie de Tanzanie — República Unida de Tanzania | • | • | Timor-Leste | | |
| Solomon Islands — Îles Salomon — Islas Salomón | • | • | United States — États-Unis — Estados Unidos | • | • | Tuvalu | | |
| Somalia — Somalie | • | • | Uruguay | • | • | Vanuatu | | |
| South Africa — Afrique du Sud — Sudáfrica | • | • | Uzbekistan — Ouzbékistan — Uzbekistán | • | • | | | |
| Spain — Espagne — España | • | • | Venezuela (Bolivarian Rep. of) — Venezuela (Rép. bolivarienne du) — Venezuela (Rep. Bolivariana de) | • | • | | | |
| Sri Lanka | • | • | Viet Nam | • | • | | | |
| Sudan — Soudan — Sudán | • | • | Wallis and Futuna Islands ^a — Îles Wallis-et-Futuna ^a — Islas Wallis y Futuna ^a | ○ | ○ | | | |
| Suriname | • | • | | | | | | |
| Swaziland — Swazilandia | • | • | | | | | | |
| Sweden — Suède — Suecia | • | • | | | | | | |
| Switzerland — Suisse — Suiza | • | • | | | | | | |
| Syrian Arab Republic — République arabe syrienne — República Árabe Siria | • | • | | | | | | |
| Tajikistan — Tadjikistan — Tayikistán | • | • | | | | | | |
| Thailand — Thaïlande — Tailandia | • | • | | | | | | |

Fonte: International Narcotics Control Board (INCB), Narcotic Drugs – Technical Reports, 2015.

As tabelas mostram o alto grau de aderência das normas entre os Estados, provando o que Young chamou de coerência entre os participantes. Assim, na medida em que Estados e as elites do Estado moldam uma personalidade política, ou identidade em relação à comunidade internacional, o conceito de socialização sugere que o efeito cumulativo de muitos países em uma região adotarem novas normas “deve ser análogo à ‘pressão do grupo’ entre países” (RAMIREZ, SOYSAL, SHANAHAN. 1997, p.740). Três possíveis motivações para atender a tal “pressão do grupo” são: legitimação, conformidade e estima.

A legitimidade internacional é importante na medida em que tem influência sobre a base doméstica de legitimidade e consenso de um governo e, em última instância, sobre sua habilidade de se manter no poder. Conformidade e estima similarmente envolvem relações entre Estados e seus Estados “pares”. Conformidade envolve o que Axelrod (1986, p. 1105) intitula “demonstração social”: os Estados aderem a normas para demonstrar que eles se adaptaram ao ambiente social, e que eles “pertencem” a esse ambiente.

Ainda sobre a legitimidade, Melo (2006, p. 46) adiciona:

Dizer que uma norma é legítima é, em última instância, dizer que ela é um reflexo da concepção dos atores sobre conduta apropriada, desejável, ou mesmo, possível, do ponto de vista normativo, para lidar com situações concretas. A legitimidade, entretanto, não é um atributo absoluto, podendo se manifestar em variados graus de norma para norma, de ator para ator e, ainda, em relação a diferentes estruturas sociais. Quanto mais a norma se aproxima da visão de mundo compartilhada pela maioria dos atores numa determinada estrutura social (seja no sistema internacional, seja dentro da ONU) maior o seu grau de legitimidade naquele ambiente.

Assim, pode-se dizer que uma identidade proibicionista em relação ao uso e comércio de drogas foi moldada e legitimada internacionalmente e nacionalmente à medida que mais Estados aceitaram as normas e aderiram ao regime. Este, sofreu um endurecimento quando foi feita uma divisão entre os países produtores e os países consumidores de drogas, para tratar a droga como problema externo e voltar ações militares para os Estados que a ofertavam. Além disso, o governo norte-americano criou a Comissão Nacional sobre Marihuana e Abuso de Drogas e a *Drug Enforcement Administration* (DEA), atribuindo a esta última a responsabilidade pela aplicação, dentro e fora do país, das leis sobre a matéria.

Também aconteceu a aprovação do *Foreign Assistance Act*, lei de grande repercussão que permitiu, a partir de então, a suspensão da assistência econômica a nações não cooperantes no esforço antidrogas (SILVA, 2012, p. 122). Todas essas iniciativas podem ser vistas como parte da “pressão do grupo”, acima discutida, na medida em que contribuíram para a consolidação das ideias subjacentes ao regime de proibicionista, as quais justificam as políticas de repressão.

Já no final da década de 1970, em movimento contrário à repressão, o mercado ilegal de cocaína cresceu, fazendo com que as políticas antidrogas estadunidenses se voltassem para os países andinos (Bolívia, Peru e Colômbia), seguindo a lógica de que o combate ao narcotráfico deveria ser conduzido pelo esforço coligado das polícias e Forças Armadas dos “países produtores”. Um exemplo de adesão e incorporação nas políticas domésticas, de acordo com Silva (2012, p. 125), com estímulo norte-americano, foi criada no Peru a Unidade Móvel de Patrulha Rural (Umopar) para garantir uma presença policial permanente de combate às drogas no Vale do Huallaga. Em meados dos anos oitenta, os EUA financiariam a criação de uma unidade semelhante na Bolívia, encarregada de levar a cabo campanhas de erradicação na região do Chaparre. Essa foi apenas uma tímida ação, visto que com o passar dos anos, o envolvimento dos EUA nesses países, principalmente na Colômbia, para combater as plantações de coca tomou dimensões bem maiores.

Outra forma de pressão do grupo observada nessa fase de “adesão em cascata das normas” associadas ao regime proibicionista foi o estabelecimento do processo de certificação, que passou a exigir um processo anual de avaliação dos países, com base no desempenho de cada um no combate às drogas (GREY, 2001, p. 27). Segundo uma lista de ações elaborada para esse fim, seria avaliado o universo dos principais países produtores, de trânsito e envolvidos na lavagem de dinheiro oriundo do narcotráfico.

A certificação permitiria a manutenção integral de programas de assistência existentes, ao passo que a não certificação resultaria em sanções (congelamento da assistência – exceto humanitária e antidrogas – e das importações, além da negação de financiamento e voto contrário a pedidos de empréstimos junto à organismos multilaterais de desenvolvimento). A tabela a seguir mostra os países descertificados entre os anos de 1987 e 2009, o tratamento dado ao Afeganistão e Mianmar era justificado por produzirem, conjuntamente, em violação às convenções internacionais sobre a matéria, cerca de 75% do ópio mundial. Quanto ao Irã e à Síria, devia-se à “ausência de esforços” para impedir o tráfico. Na prática, as sanções

contra aqueles Estados eram majoritariamente inócuas, não havendo perspectiva de programas de assistência, com ou sem certificação (SILVA, 2012, p. 147).

Tabela 8 – Países Descertificados entre 1987 e 2009

| Ano-base | Países descertificados | 1996 | Afeganistão, Mianmar, Colômbia, Irã, Nigéria e Síria |
|----------|--|------|--|
| 1987 | Afeganistão, Irã, Panamá e Síria | 1997 | Afeganistão, Mianmar, Irã e Nigéria |
| 1988 | Afeganistão, Mianmar, Irã, Laos, Panamá e Síria | 1998 | Afeganistão e Mianmar |
| 1989 | Afeganistão, Mianmar, Irã e Síria | 1999 | Afeganistão e Mianmar |
| 1990 | Afeganistão, Mianmar, Irã e Síria | 2000 | Afeganistão e Mianmar |
| 1991 | Afeganistão, Mianmar, Irã e Síria | 2001 | Mianmar |
| 1992 | Mianmar, Irã e Síria | 2002 | Mianmar |
| 1993 | Mianmar, Irã, Nigéria e Síria | 2003 | Mianmar |
| | | 2004 | Mianmar |
| 1994 | Afeganistão, Mianmar, Irã, Nigéria e Síria | 2005 | Mianmar, Venezuela |
| | | 2006 | Mianmar, Venezuela |
| | | 2007 | Mianmar, Venezuela |
| 1995 | Afeganistão, Mianmar, Colômbia, Irã, Nigéria e Síria | 2008 | Bolívia, Mianmar, Venezuela |
| | | 2009 | Bolívia, Mianmar, Venezuela |

Fonte: Departamento de Estado, EUA, 2010.

Como última ação dentro da segunda fase, a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988, marca o último esforço no âmbito internacional de regulamentação e controle de drogas, tendo como foco o tráfico ilícito e mecanismos adicionais para fortalecer a confiança no regime de controle.

Durante a Convenção de 1988 foi abordada a necessidade de os Estados coordenarem práticas antitráfico, incluírem legislação criminal doméstica para prevenir lavagem de dinheiro e permitir extradições dos condenados; também foi definida a instauração de controle sobre as matérias-primas necessárias à produção de drogas sintéticas; e definiram-se diretrizes para harmonização de leis nacionais de drogas (BUXTON, 2010, p. 89). Pela primeira vez, foi incluída, no âmbito internacional, a repressão ao usuário, recomendando aos países signatários que, ressalvados os princípios constitucionais e o ordenamento jurídico interno, caracterizassem como ilícito penal a posse, a aquisição ou o cultivo intencional para consumo pessoal (art. 3.2) (BOITEUX et al., 2009, pp. 19-20).

Como dito anteriormente, esta segunda etapa do ciclo de vida das normas trata de uma mudança de comportamento dos atores internacionais, por meio da sua socialização nas

normas institucionalizadas. Como pode ser visto, esse processo de socialização, que, em última instância, significa a adesão às normas que integram uma determinada estrutura social, pode envolver diferentes motivações por parte dos atores socializados. É importante lembrar que, nesta etapa, a adesão às normas pode incluir (e muitas vezes inclui), uma dimensão coercitiva como visto nas iniciativas emplacadas pelos Estados Unidos em relação ao Regime Proibicionista.

Apesar da importância desta dimensão causal, para a teoria construtivista, uma terceira etapa do ciclo de vida das normas aponta para um impacto mais profundo das mesmas do que simplesmente uma mudança comportamental, ou seja, na própria constituição da identidade dos atores, como será discutido a seguir.

2.3 Fase Três: Internalização da Norma

Finnemore e Sikkink (1998, p. 363) argumentam que no extremo da adesão “em cascata” das normas, elas podem se tornar tão amplamente aceitas que são internalizadas pelos atores e alcançam uma qualidade de “tidas como certas”, que faz da conformidade com a norma algo quase automático. Por esse motivo, normas internalizadas podem tanto ser extremamente poderosas (porque o comportamento em conformidade com a norma não é questionado), quanto difíceis de serem discernidas (porque os atores não consideram seriamente violá-las ou sequer discutem se devem observá-las). Aqui entendemos internalização como prática constante, após a adesão. Neste estágio, a norma internacional deixa de ser questionada e passa a ser seguida quase que automaticamente. Ou seja, sem que os atores problematizem sua adequação e legitimidade. Assim, a conformidade em seguir a norma adquire caráter de hábito comportamental. A medida em que agentes e organizações se profissionalizam, a internalização das normas nas vidas das pessoas tende a ser facilitada, pois os profissionais, nas diversas áreas, socializam as pessoas a valorizarem certas questões sobre outras. Ao aplicarem e defenderem certos valores, eles criam e legitimam esses valores defendidos.

Para Hurrell (1996), uma opção para se compreender a adoção e internalização de normas, valores e práticas é pela ideia de “socialização coercitiva”: a ideia capta tanto o caráter social do sistema internacional no qual os Estados interagem, moldam e redefinem

seus interesses, quanto as diversas maneiras pelas quais as normas, práticas e ideias externas são internalizadas nas mentes dos formuladores de política e dos atores que dão forma ao Estado e à sociedade doméstica. As normas, valores e práticas externas não são simplesmente impostas pelas potências, a adoção e incorporação de ideias externas é um processo mais complexo, que abrange tanto elementos de pressão e coerção, como atratividade moral e normativa. A ideia de socialização coercitiva não exclui do processo de socialização o envolvimento de forças materiais, incentivos e constrangimentos no resultado da interação interestatal. Porém, mantém o papel protagonista das ideias, normas e significados compartilhados no processo da interação; uma vez que eles definem e dão significado às estruturas materiais e às instituições que as incorporam.

Desta forma, a ideia de socialização coercitiva apoia-se no argumento de que o interesse e a identidade dos Estados são constituídos por fatores domésticos e pelo contínuo processo de interação no plano externo. A socialização coercitiva opera por diversos mecanismos e canais de influência encontrados nessas diferentes arenas de atuação e interação internacional, tais como atratividade ideológica, incentivo ou persuasão normativa, instituições internacionais que exercem pressões ou impõem condicionalidades a seus membros, comunidades políticas epistêmicas que criam conhecimento e valores a serem compartilhados, e a sociedade civil. Esses mecanismos e canais de influência não apenas modificam os incentivos materiais dos Estados, mas incitam um processo doméstico no qual os atores processam as ideias externas, reavaliam e redefinem os interesses do Estado, provocando com a internalização das ideias e práticas externas uma alteração consistente e duradoura nos níveis cognitivo e comportamental. Em outros termos, provocam efeitos causais e constitutivos nos interesses e identidade dos Estados.

Finnemore e Sikkink também levantam determinadas características que as normas possuem para exercer influência na política mundial. Normas que envolvem (1) integridade física e prevenção de danos corporais para grupos “inocentes” ou vulneráveis, especialmente quando existe uma curta cadeia causal entre causa e efeito e, (2) igualdade jurídica de oportunidades são particularmente efetivas transnacionalmente e transculturalmente, ou seja, possuem mais chances de serem propagadas e internalizadas. Empreendedores normativos devem dialogar com aspectos de sistemas de crenças ou modos de vida que transcendem um contexto político ou cultural específico. Embora noções de danos corporais sejam culturalmente interpretadas, elas também ecoam ideias básicas de dignidade humana comuns à maioria das culturas. A noção de que normas sobre igualdade e sobre proteção de grupos

vulneráveis contra danos corporais terão mais repercussão transnacional do que outras normas explicam por que campanhas normativas em torno da escravidão e do sufrágio das mulheres foram efetivas²¹.

Embora as normas sempre tenham sido parte da vida internacional, mudanças na comunicação, tecnologias de transporte e aumento da interdependência global têm levado ao aumento de conexões e, de certo modo, estão levando à homogeneização das normas globais. Embora ainda não haja informações adequadas para se chegar a um argumento conclusivo, as autoras sugerem (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 371) como hipótese adicional que a velocidade da mudança normativa acelerou substancialmente na segunda metade do século XX. A expansão das organizações internacionais (especialmente a ONU) está contribuindo para acelerar o processo, por meio da criação de mais oportunidades para abranger um amplo leque de questões normativas e negociar sobre elas.

Destarte, o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC) promovem iniciativas que consolidam as ideias subjacentes de que as drogas fazem mal, usando os mecanismos levantados pelas autoras supracitadas, como argumentação da integridade física e danos corporais. Exemplo disso é a disponibilização de relatórios anuais com inúmeros dados referentes às drogas e a saúde. Por exemplo, o relatório de 2014 mostra que entre os usuários de drogas injetáveis, aproximadamente 20% são portadores de HIV, 47% de Hepatite C e 15% de Hepatite B (UNODC, 2012, p. 1) e por isso o uso dessas drogas pode propagar essas doenças. Também faz o levantamento que ocorreu 183 mil mortes, em 2012, em todo o mundo, decorrentes do uso de drogas, o que representa 40% de todas as mortes na faixa etária entre 15 e 64 anos (UNODC, 2014, p. 3). Essa associação é validada por esses dados, mas também é usada como mecanismo de influência para a adesão às normas de controle.

De acordo com os relatórios do UNODC, impacto do uso de drogas ilícitas na produtividade força de trabalho também é alto, pois fatores como absenteísmo, acidentes de trabalho, conflitos no ambiente profissional, entre outros, contribuem para a diminuição de seus índices. Os custos associados com crimes relacionados a drogas também são relevantes. Muitos criminosos estão sob influência de drogas ilícitas que diminuem a inibição no momento da prática do crime (UNODC, 2012, p. 71). Além disso, somam-se a essas ocorrências as taxas de violência decorrentes do tráfico promovido pelo crime organizado e

²¹ Exemplos usados nos trabalhos das autoras (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

das disputas entre grupos rivais e os altos índices de corrupção associados ao poder financeiro do tráfico.

Segundo a abordagem proibicionista, a eventual legalização da produção e do uso de drogas provavelmente levaria ao aumento do consumo (UNODC, 2012, p. 96), o que elevaria os gastos com saúde e os efeitos adversos relacionados à perda de produtividade e às altas taxas de criminalidade.

Em forma de tabela, as autoras Finnemore e Sikkink (1998) organizaram as etapas das normas da seguinte maneira:

Tabela 9. Etapas das Normas

| | <i>Etapa 1</i> <i>Emergência da norma</i> | <i>Etapa 2</i> <i>Cascata da norma</i> | <i>Etapa 3</i> <i>Internalização</i> |
|------------------------------|---|---|---|
| <i>Atores</i> | Empreendedores normativos com plataformas organizacionais | Estados, organizações internacionais, redes | Leis, profissões, burocracia |
| <i>Motivos</i> | Altruismo, empatia, ideia, compromisso | Legitimidade, reputação, estima | Conformidade |
| <i>Mecanismos Dominantes</i> | Persuasão | Socialização, institucionalização, demonstração | Hábito, institucionalização |

Fonte: FINNEMORE E SIKKINK, 1998, p.354

Estas, quando aplicadas ao Regime de Proibição às drogas, possuem esta composição:

Tabela 10. Etapas das Normas no Regime Proibicionista

| Etapa 1 | Etapa 2 | Etapa 3 |
|--|---|---|
| Conferência de Xangai (1909) | Convenção Única de Nova Iorque sobre Entorpecentes (1961) | Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas (Viena 1988) |
| Primeira Conferência Internacional do Ópio (Haia 1912) | Declaração de Guerra às Drogas (1972) | |

| | | |
|--|---|---|
| Criação da Comissão Consultiva do Ópio e Outras Drogas Nocivas (1921) Conferências de Genebra (1924, 1925, 1931 e 1936) | Criação do <i>Drug Enforcement Administration</i> (DEA) | Propagação e internalização de normas que apelam à dignidade e saúde humanas. |
|--|---|---|

Fonte: Desenvolvido pela autora com base em informações obtidas pelo Sistema de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (DAI-MRE).

As três etapas inerentes ao ciclo de vida das normas aqui discutido permitem compreender o processo chamado de “estratégia de construção social” (FINNEMORE, SIKKINK, 1998, p. 373). A construção social da realidade implica a existência de ideias compartilhadas entre os atores, no nível intersubjetivo (o que WENDT chama de conhecimento comum), no âmbito da estrutura social internacional. Essas ideias modelam a escolha racional dos agentes, assim como são também co-constituídas por eles (no sentido de que elas, por sua vez, também são influenciadas por outras ideias subjacentes às identidades dos atores).

Assim sendo, na medida em que os atores (agentes corporativos) interagem, eles constroem imagens ou interpretações do mundo, das suas relações, da natureza dos outros atores e da sua própria. Quando amplamente compartilhadas e sedimentadas, tais ideias produzem um conhecimento coletivo, que será perpetuado na memória coletiva daquela comunidade e reproduzido pela prática dos atores. Quanto mais legitimidade adquirada, mais as ideias compartilhadas parecem naturais aos atores, que tendem, então, a segui-las de forma cada vez mais mecânica, movidos, em grande parte, por convicção, como se aquelas fossem verdades objetivas e não uma construção social.

Desta forma, à medida em que as normas de proibição às drogas foram internalizadas pelos atores, as ideias subjacentes de que o uso e o comércio de drogas são “errados” e “pejorativos” foram adquirindo conotação de conhecimento socialmente compartilhado, no sentido exposto por Wendt. Estas ideias contidas no discurso da ONU e no regime internacional antidrogas em geral têm um impacto constitutivo na percepção e nas identidades dos atores (domésticos e internacionais), uma vez que constroem um

conhecimento²² compartilhado acerca do uso e comércio das drogas - tido como "errado" e "negativo" - a partir do qual determinadas políticas (repressivas) e não outras, são vistas como as alternativas possíveis para a resolução do problema. Assim, as políticas geradas a partir dessas ideias foram repressivas e não questionadas. As ideias socialmente compartilhadas são anteriores e dão suporte à formação dos interesses nas distintas esferas de atuação dos Estados (política, econômica, etc).

Portanto, a visão de que o regime proibicionista é o resultado da política externa de um país específico é uma visão reducionista que tenta explicar resultados referindo-se unicamente aos atributos internos dos Estados. Este trabalho busca explicar resultados a partir das relações e da interação entre as partes do sistema e do conhecimento socialmente compartilhado entre os atores neste sistema, mostrando o papel das ideias subjacentes na construção dessas relações.

As normas criam percepções compartilhadas entre os atores que influenciam na formação de suas identidades, que por sua vez orientam os seus interesses, a partir dos quais são formuladas determinadas políticas. As ideias, de que as drogas são "ruins", provocaram políticas de repressão geradas a partir das normas institucionalizadas no regime proibicionista.

²² Wendt emprega o termo "conhecimento" no sentido sociológico, que se refere a qualquer crença que um ator tenha como verdadeira (WENDT, 1999, p.140).

CAPÍTULO III

O PROIBICIONISMO NOS ESTADOS UNIDOS

A fim de conectar os capítulos anteriores, aqui apresentamos o exemplo dos Estados Unidos como, usando a nomenclatura de Finnemore e Sikkink, “empreendedor normativo” do Regime de Proibição às Drogas. Este exemplo também é útil para mostrar a relação de co-constituição apresentada por Wendt no capítulo II, identificando como os Estados Unidos influenciaram o regime, mas também foram por ele influenciados.

Esta pesquisa faz uso do Construtivismo, e, como visto, essa abordagem salienta fatores ideacionais que formam as perspectivas e comportamentos dos atores em determinada estrutura social, assim, o aspecto moral e subjetivo utilizado pelos EUA tomaram forma desde o início da era proibicionista.

A Conferência de Xangai, de 1909, o primeiro grande encontro internacional para discutir limitações ao comércio de ópio e seus derivados, foi organizado pelos Estados Unidos, afinado à causa do livre mercado, mas com uma postura marcadamente restritiva no que dizia respeito às drogas. Os EUA eram uma nova figura no restrito clube das nações industrializadas e com interesses globais, emergiram como potência num ambiente no qual grande parte do mundo encontrava-se dividida entre Estados europeus. Essa entrada se deu com a vitória sobre a Espanha, no confronto de 1898, que transferiu aos Estados Unidos territórios no Caribe (Cuba, Porto Rico) e na Ásia (Guam, Filipinas), fato que os lançaram em meios às potências colonizadoras.

Segundo Brouet, os estadunidenses, ao assumirem a administração das Filipinas e alarmados com o consumo local de ópio, decidiram reverter a venda livre da droga nas ilhas, por meio de uma lei “adotada em 1905, que interditava toda importação e venda de ópio com fins não medicinais até que expirasse um período transitório de três anos” (BROUET, 1991, p. 96). É interessante notar que tal lei, válida para a possessão filipina, era mais rígida e restritiva que qualquer lei em vigor sobre o tema em território norte-americano. Naquele momento, nos EUA, havia sido promulgada apenas uma lei em 1906, intitulada *Food and Drug Act*, que regulamentava normas sanitárias e de rotulagem de alimentos e drogas psicoativas ou não, mas sequer chegava a restringir, muito menos a proibir, o mercado de

psicoativos. A atitude dos estadunidenses nas Filipinas entusiasmou as autoridades chinesas a iniciar as conversações que redundaram no encontro de Xangai.

Para Rodrigues (2008, p. 93), ainda que o encontro de 1909 não tenha sido impositivo, ficando apenas no campo das recomendações genéricas à necessidade de reduzir o mercado de opiáceos, o texto final trazia a marca da experiência estadunidense nas Filipinas e que seria uma das características centrais do início do proibicionismo: a defesa do uso legal sob estrito controle para uso médico, e a ilegalidade para qualquer outra forma de uso (recreativos, hedonistas, etc.).

As discussões sobre leis para controle de drogas não eram originárias nem restritas ao ambiente diplomático ou legislativo. Ao contrário, elas reverberavam posturas provenientes de grupos sociais mais ou menos organizados em ligas ou redes que se espalhavam pelos Estados Unidos, brandindo palavras de ordem contra a ameaça que a “imoralidade” e os “vícios” traziam para a sociedade. Agremiações como a Liga Anti-Saloon, fundada em 1893, defendiam a moralização do país por meio de medidas legais que pusessem em marcha políticas de repressão às práticas tidas como imorais ou corruptoras das virtudes puritanas (comedimento, castidade, sobriedade, religiosidade).

A Liga reclamava, por exemplo, o fechamento dos bares, os *saloons*, que eram, para seus membros, espaços que concentravam os “males” do jogo, da prostituição e do consumo de álcool. O álcool era, em particular, um dos principais alvos das cruzadas puritanas e, se não foi a única, talvez tenha sido a mais atacada droga psicoativa nesses momentos de construção do proibicionismo. Assim, é possível compreender porque, apesar da aprovação do *Harrison Act*, em 1914, lei que trazia para os EUA determinações de controle médico já proclamadas internacionalmente, a norma que merece a posição de primeira lei proibicionista contemporânea é o *Volstead Act*, de 1919, conhecida como Lei Seca.

Nas palavras de Rodrigues (2008, p. 84):

Anos de debates acalorados tomaram a mídia, o Congresso e a Suprema Corte dos Estados Unidos, até que, por meio de uma emenda à Constituição, fosse editada uma norma que visava proibir a produção, circulação, armazenagem, venda, importação, exportação e consumo de álcool em todo território estadunidense. O objetivo do proibicionismo fica, desse modo, plasmado em uma lei que tenciona abolir uma droga e todos os hábitos a ela relacionados. Essa fórmula, a máxima proibicionista, logo atingiria outros psicoativos até então pouco ou nada regulamentados (e, certamente, ainda não proibidos).

A aprovação dessa lei significava a vitória das práticas puritano-moralistas, e das estratégias de enrijecimento do controle social por parte do governo estadunidense, iniciadas desde a Conferência de Xangai e que tinham se esforçado em enquadrar juridicamente um rol de práticas sociais que envolviam usos de drogas (médicos, recreativos, religiosos), expondo-as à vigilância e repressão estatais. O efeito automático da Lei Seca não foi a extinção do álcool e dos hábitos a ele associados, mas a criação de um mercado ilícito de negociantes dispostos a oferecê-lo a uma clientela agora também ilegal.

O número de mortes por intoxicação aumentou muito, já que nenhum critério de qualidade ou pureza vale para um produto proibido. Outro efeito, segundo Escohotado (1999, p. 81), foi o tipo de pessoas usuárias: mais jovens, de baixa renda, geralmente já com ficha criminal e, por isso, mais dispostas a se arrisquem no mercado ilícito. Burgierman (2011, p. 31) cita outros números da Lei Seca: em 1929, as penas já eram dez vezes mais rigorosas que em 1920, os gastos passaram de 2 a 12 milhões de dólares, e em 1932 a população carcerária que, em 1920, era de 3 mil pessoas, passou para 12 mil. Nada disso diminuía a oferta de bebidas, pois ao mesmo tempo em que o negócio ficava mais perigoso, devido ao aumento da repressão, ele também se tornava mais lucrativo: “o mercado remunera o risco” (BURGIERMAN, 2011, p. 30).

O governo dos Estados Unidos passou a construir um grande e especializado aparato repressivo que justificou a criação, já nos anos 1920, de uma agência federal específica – o *Federal Bureau of Narcotics* (FBN) – para o combate às drogas proibidas ou controladas. No ritmo em que cresciam as máfias dedicadas ao tráfico de psicoativos ilícitos, desenvolvia-se uma potente estrutura repressiva com milhares de agentes e generosas verbas estatais (McAllister, 2000). Com o avançar dos anos, a listagem de drogas proibidas ou de uso bastante restrito, aos “usos médicos”, foi alargada, incluindo substâncias como a cocaína e a maconha.

Drogas antes consumidas com certa liberdade ou restrições frouxas passaram a ser de uso restrito ou totalmente vedado; a consequência direta não foi a redução ou eliminação dos mercados, mas seu incremento. O proibicionismo estabelece um novo crime e um novo mercado; as normas proibicionistas, antes de banir as drogas visadas, acabam por inventar o narcotráfico.

As ideias subjacentes de que as drogas deveriam ser controladas pelo “bem comum” e em nome “da paz civil” compõem o elemento substantivo nomeado por Young, que é formado pelos princípios e normas, além do conjunto de ideias e conhecimentos sobre a área considerada, que guiou os Estados Unidos na sua liderança normativa desde o início.

A revogação da Lei Seca, em 1933, não significou um retrocesso nas políticas repressoras do governo. Ao contrário, a relegalização do álcool foi acompanhada pelo endurecimento das medidas legais sobre outras drogas, como a cocaína e a maconha. Assim, o *Marijuana Tax Act*, uma lei tributária de 1937, proibia o cultivo e a comercialização das variações de *cannabis* em solo estadunidense. O psicoativo, já sob a mira dos grupos proibicionistas há décadas, recebia a primeira restrição forte, com peso legislativo, que também contou com grande esforço de propaganda oficial, a qual procurou convencer os cidadãos estadunidenses dos supostos malefícios das drogas, tais como a indução à lascívia, à indolência e à agressividade (RODRIGUES, 2012, p. 31).

Era recorrente, nas primeiras décadas do século XX, entre grupos proibicionistas, na mídia e nos discursos governamentais nos Estados Unidos, a associação direta de negros à cocaína, hispânicos à maconha, irlandeses ao álcool, chineses ao ópio (Szasz, 1994). O despontar de associações moralistas contra psicoativos e da vinculação entre minorias e drogas não foi exclusividade dos estadunidenses, sendo localizável em outros países das Américas e da Europa (Carneiro, 1993; Escohotado, 1998; Rodrigues, 2004). As campanhas midiáticas contra a maconha representam forte evidência das ideias subjacentes proibicionistas, que posteriormente influenciaram os Regime de Proibição internacionalmente, em um movimento de co-constituição. A construção do primeiro arcabouço institucional doméstico norte-americano e multilateral não tardou a ser seguida e complementada pela estratégia unilateral norte-americana de encorajamento às nações produtoras para que adotassem controles severos.

Com a crise da década de 1930, no sul dos EUA ouvia-se muito que a *cannabis* proporcionava uma força extraordinária aos mexicanos, o que geraria uma vantagem injusta na busca por empregos, ou que, sob seu efeito, eles eram levados a estuprar mulheres brancas e que a maior parte dos crimes era cometida por mexicanos sob efeito de maconha (BURGIERMAN, 2002, p. 34). Um dos responsáveis por essa campanha foi William R. Hearst (1863-1951), proprietário de uma grande rede de jornais, que influenciou na propaganda. Foi nessa campanha que se popularizou o termo “*marihuana*”, pois Hearst queria algo que soasse hispânico para haver a associação direta entre a maconha e pessoas

mexicanas (BURGIERMA, 2002, p. 34; ROBINSON, 1999, p. 91). Estas pessoas eram retratadas nos jornais de Hearst como degeneradas, violentas, fumantes de maconha e ladras de emprego. A falta de simpatia de Hearst em relação a elas talvez fosse advinda do fato de que ele havia perdido mais de 300 mil hectares de floresta nativa para o exército de Pancho Villa, durante a Revolução Mexicana de 1910 (ROBINSON, 1999, p. 91).

No ano de 1930, um fato importante foi a criação, sob a égide do Departamento do Tesouro, da Agência Federal de Narcóticos (*Federal Bureau of Narcotics* – FBN), cuja direção foi ocupada por Harry J. Anslinger (1892-1975), até os anos 60.

Nos anos 1920, Anslinger já trabalhava em Washington num escritório encarregado de realizar o controle do álcool. Anslinger fez sua campanha com ajuda da imprensa, que não se importava em divulgar comparações descabidas ou opiniões sem qualquer comprovação. Por exemplo, a afirmação de que “Se o hediondo monstro Frankenstein se visse frente a frente com o monstro Maconha, cairia morto de pavor”, escreveu no jornal *Washington Herald*, em 1937 (ROBINSON, 1999, p. 94).

Esta e outras opiniões divulgadas em meios impressos, junto a um dossiê que Anslinger elaborou contendo protestos de associações de moradores contra pessoas mexicanas usuárias de maconha, para apoiar suas alegações de que a planta provocava delírios e insanidade, violência e luxúria, assassinatos, suicídios, extorsões, etc., foram levadas ao Congresso para apreciação, na forma de lei, conhecida como da *Marihuana Tax Act*. Associações médicas contestaram as alegações de Anslinger, referindo-se a tradições antigas de uso pacífico e moderado, bem como à literatura científica disponível. Um estudo de 1934, por exemplo, feito pelo promotor de Nova Orleans, apontou que em nenhum dos 75 mil casos de crimes estudados, foi possível se estabelecer relação de causa e efeito entre delírio e insanidade, violência e luxúria, assassinatos, suicídios, extorsões e consumo de maconha (ESCOHOTADO, 1999, p. 88).

A figura a seguir mostra uma das campanhas de Anslinger, em uma associação comumente feita naquela época era a da maconha como uma “assassina” da juventude. *Marijuana, Assassin of Youth* é o título de um texto escrito por Anslinger e publicado pela *The American Magazine*, em 1937.

Figura 1 - *Marijuana, Assassin of Youth*

MARIJUANA

THE ASSASSIN OF YOUTH



THE LEAF

Compound, composed of five, seven, nine or eleven, almost an odd number of lobes or leaflets, the one next next one small compound with the lobes. Each lobe from two to an inch long, pointed about equally at both ends, with saw-like edges, and veins, very pronounced on the lower side, running from the center diagonally to the edges. Of deep green color on the upper side and of a lighter green on the lower. It is at the base and flowering tops that contain the dangerous drug. These are dried and used in cigarettes and may also produce their violent effects to being smoked in disks.



A TYPICAL FIELD OF MARIJUANA



THE BUD

Attains a height, when mature in August, of from three to sixteen feet, the stalk a diameter of from one half inch to two inches. It has four or five branching heights, and usually a well marked node by each branch, these appearing at intervals of four feet to twenty inches. A bud appears immediately under each branch. Green plant has a peculiar odor, like ether, a sticky to the touch, and covered with hair barely visible to the naked eye. Often hidden in fields of corn or sweetcorn.

Physiological Reaction

The effects of marijuana are most strikingly visible.

Of the physiological reactions which may be expected, see quote by Herbert J. Kuntze, in charge of experiments, city of Los Angeles, and a physician of wide experience in this field.

"There often occurs a wide dilation of the arteries, with the effect of the eye greatly dilated (hyperemia). The breath has the characteristic odor, as obtained from burnt marijuana (from right). There is an ordinary disturbance of balance in gait, a reaction in some instances incoordination. The person makes the voluntary eye movements, usually abnormal, waving of hands, jerky movements, and so on.

In conclusion, it is important to recognize, that the single large dose, taken by a person may cause a reaction similar to that obtained from small quantities. The use of the will power and the ability to overcome and control thought and action, thus inhibiting all violent actions.

Test For Marijuana

The substance is small amount, placed with cotton. Add 1 cc. (one centiliter) of petroleum ether (low boiling point) to this liquid filter through the substance.

Place one-half of the extract into a small white porcelain dish and evaporate; add to the evaporated portion a few drops of one per cent sodium potassium hydroxide (KOH) in alcohol. The residue should become purple in a minute or so and the color deepen on standing.

Add to the other half of the test tube about 1 cc. of solution of hydrochloric acid in alcohol, and shake. When settled the lower layer should be distinctly pink.

IT IS A CRIME for any person to plant, cultivate, possess, sell or give away Marijuana.

It is frequently used by criminals to bolster up their courage. How dangerous of all is the person under the influence of marijuana at the wheel of an automobile. Their illusions as to time and space destroy their judgment as to speed and distance. When eighty miles an hour seem only twenty, they often leave a trail of fatal accidents in their wake. A user of marijuana is a degenerate.

STAMP IT OUT

Division of Narcotic Enforcement

PAUL E. MADDEN, Chief

STATE BUILDING

San Francisco Los Angeles

Fonte: Robinson (1999, p. 91)

A postura proibicionista do governo dos Estados Unidos, encarnada na ação do chefe do FBN, manteve a estratégia de influenciar o endurecimento das leis antidrogas de outros Estados do globo por intermédio da assinatura de acordos internacionais. Para Rodrigues (2012, p. 32), os Estados industrializados (EUA e países da Europa ocidental) exigiam maior rigidez no controle de opiáceos, maconha e cocaína e pouca regulação para os psicoativos sintéticos (barbitúricos e anfetaminas) produzidos em suas indústrias farmacêuticas, ao passo que os países menos desenvolvidos, produtores principalmente de ópio bruto e folhas de coca defendiam sua posição de produtores e, em caso de proibição total dos psicoativos, a inclusão também das drogas sintéticas na lei internacional.

O impulso proibicionista parecia dirigir-se para os psicoativos tradicionais, e não para as drogas devidamente patenteadas, que mais tarde ocupariam o espaço a ser deixado pelas substâncias então perseguidas.

Ainda na chefia da FBN, Anslinger também impulsionou a aprovação da Lei Boggs (*Boggs Act*), em 1951. Essa lei tirava dos juízes a autoridade de decidir o que constituía uma sentença apropriada. A partir dali, portanto, o assunto tinha se tornado um caso de polícia do início ao fim e, com isso, houve a necessidade do aumento do contingente policial e das estruturas de repressão. Também com a ajuda de Anslinger, em 1956, se aprovou a Lei de Controle de Narcóticos (*Narcotics Control Act*), cuja aplicabilidade era o aumento da severidade das penas, inclusive pena de morte.

Importante lembrar que foi durante esses anos que a heroína foi produzida a partir do ópio, tornando-se mais acessível, e seu consumo crescera entre as parcelas marginalizadas da sociedade, principalmente entre os negros. Essa associação da heroína com a população negra foi equiparada à degradação física e depravação moral.

Anslinger ainda participou e foi grande articulador das conferências internacionais sobre políticas de drogas, até que, em 1961, a Convenção Única sobre Entorpecentes foi assinada para proibir a produção e o fornecimento de certas drogas e para regular outras, sob licença, para usos médicos e pesquisas, em âmbito internacional. Além da maconha, o objetivo era banir todos os opiáceos sintéticos que apareceram desde a Convenção de Genebra, em 1931, que apenas relacionava o ópio, seus derivados e a cocaína. A Convenção de 1961 viria a ser modificada e “aperfeiçoada” por um protocolo em 1972, num contexto proibicionista muito mais forte, como visto no capítulo I.

No entanto, após a Convenção Única, o controle internacional de drogas ilícitas ou de uso restrito tornou-se mais burocratizado e técnico, enfraquecendo a atuação individual de homens como Anslinger (Herschinger, 2011). As mudanças no modo de enfrentar a repressão ao tráfico e ao consumo de psicoativos ilegais atingem, inclusive, a estrutura antidrogas estadunidense, resultando, em 1962, no afastamento de Anslinger da chefia do FBN e no início de uma série de reformas e mecanismos de repressão ao tráfico nos Estados Unidos (RODRIGUES, 2012, p. 35).

Além da heroína, em 1943, Albert Hoffman descobriu o LSD-25, o ácido lisérgico, uma droga semissintética extraída de um fungo do centeio, extremamente potente em doses de microgramas (ESCOHOTADO, 1999, p. 98; IVERSEN, 2012, p. 24). Foi muito usado

em pesquisas e tratamentos psicoterapêuticos: produzido a custos mínimos; em 1965 já havia mais estudos sobre o LSD do que sobre todas as drogas conhecidas; seus efeitos em pacientes eram os de liberação de sentimentos reprimidos e conforto mental; não se provou causar dependência e serviu como terapia na dependência de álcool.

O LSD também foi interessante para o Escritório Americano de Serviços Estratégicos (*American Office of Strategic Services – OSS*), que mais tarde se tornaria a Agência Central de Inteligência (*Central Intelligence Agency – CIA*), e a droga foi usada no projeto MK-ULTRA, um vasto programa secreto de pesquisa sobre o LSD. Muitas das pessoas envolvidas nessa pesquisa acabaram utilizando a droga recreativamente; a CIA comprava 1 milhão de doses da indústria Sandoz por semana, as quais eram testadas em sessões especiais da marinha, do exército, e da própria CIA, e também em milhares de soldados e civis estadunidenses (ESCOHOTADO, 1999, p. 99-100).

A partir de 1967, com a proibição da substância nos EUA, o mercado ilícito se expandiu e intensificou usos inadequados, depois de 15 anos de estudos médicos e psicológicos provando que a utilização apropriada de LSD não se associava a crimes ou insanidade. Foram tempos de crescimento do consumo de substâncias ilícitas e questionamento ao proibicionismo. O consumo de maconha, por exemplo, vinha se expandindo para outras camadas da população além das marginais desde a década de 1930 – apesar das campanhas de medo sobre a planta ou, talvez, exatamente em função delas – e, a partir de 1960, se tornaria um ato político de liberdade e desobediência civil. Hippies e outros grupos que participavam do movimento de contracultura provaram que a maconha não era uma porta de entrada para o vício em heroína; jovens descobriram que do fumo de maconha não derivavam os terríveis efeitos sobre os quais suas mães e pais os ensinavam; e o ato de fumar maconha se disseminou entre as tropas estadunidenses no Vietnã, servindo como um ato político contra a guerra (Figura 2).

Figura 2 - Soldados americanos fazendo uso da maconha na Província de Quang Tri, Vietnã do Sul.



Fonte: Robinson (1999, p. 102)

A partir desse momento, o combate às drogas alucinógenas e aos demais psicoativos ilegais passou, nos EUA, por uma importante reformulação. Podemos considerar esse momento como um ponto de inflexão no ciclo das normas de Finnemore e Sikkink, abordado no capítulo II, entre a primeira e segunda fase, quando as normas já estavam institucionalizadas e passam para a fase de socialização, quando o conhecimento compartilhado sobre as drogas atinge um número de atores consideráveis.

Essa reformulação se deu com reformas no aparato repressivo estatal, começando pela criação do *Bureau of Drug Abuse Control* (Escritório para o Controle do Abuso de Drogas). Em 1966, e que, dois anos depois, foi fundido ao antigo FBN, criando o *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs* (BNDD) – Escritório sobre Narcóticos e Drogas Perigosas. A agência, que chegou a contar com cerca de 1300 funcionários, representou um aumento

na centralização das iniciativas de aplicação das leis antidrogas nos EUA e a permanência da prática de se construir o alvo do proibicionismo por meio da aglutinação das substâncias psicoativas ilegais. A intensificação das normas internacionais, por sua vez, foi seguida de perto pelo ritmo das reformas institucionais e pela mudança de tom no discurso proibicionista estadunidense (RODRIGUES, 2012, p. 37), culminando na declaração à guerra.

Política de Guerra às Drogas

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, a divisão do mundo em duas esferas de influência – uma sob a liderança dos EUA, outra da União Soviética – provocou uma adaptação no modo com que os Estados Unidos olhavam para a América Latina. Assim, da década de 1950 à de 1970, os EUA dão apoio a inúmeros golpes de Estado que levam ao poder governos militares direitistas, alinhados aos EUA. Porém, no início da década de 1980, não apenas o socialismo soviético apresentava sinais de enfraquecimento, como também os regimes ditatoriais da América Latina. Em parte, o vácuo que a queda progressiva da ameaça comunista deixava seria gradativamente ocupado por um novo perigo que seria devidamente identificado pelo governo norte-americano na sua política externa: o narcotráfico.

Em 1972, o então presidente dos EUA, Richard Nixon, proclamou que “as drogas” eram o novo inimigo número um do país. Nixon sustentava que para enfrentar tão ameaçador inimigo era urgente declarar “guerra às drogas”, entendendo a necessidade de combater traficantes e consumidores em solo norte-americano e também no exterior. A lógica da guerra às drogas, segundo Passetti (1991, p. 61), se baseia numa “ficção”: a de que existem, de forma estanque, países produtores e países consumidores.

Para Rodrigues (2008, p. 99)

Numa palavra, baseia-se na ilusória impressão de que os países que mais consomem nada produzem e os que mais produzem nada consomem. Seria ignorar as plantações de maconha nas reservas florestais do meio-oeste americano, os laboratórios de drogas sintéticas na Califórnia e, ao mesmo tempo, os consumidores na América Latina. Ainda que sem sustentação, a divisão entre “produtores” e “consumidores” passou a cumprir um relevante papel geopolítico: ao exteriorizar o problema, identificando “fontes” além-fronteiras, o Estado

norteamericano pôde apresentar o tema do narcotráfico como uma questão de segurança nacional.

O discurso da “guerra às drogas” serviu, em certa medida, como pretexto para uma importante reformulação das prioridades geopolíticas estadunidenses em regiões do globo como a América Latina e o sudeste asiático (Brouet, 1991). Tal redimensionamento fez com que o tema do narcotráfico crescesse de importância na agenda diplomático-militar dos EUA ao longo dos anos 1980, influenciando também a agenda proibicionista no âmbito da ONU, como visto, eclodindo na Convenção de 1988.

Esse novo discurso permitiu ações excepcionais em nome da defesa do Estado e da sociedade, tanto no plano interno (como o endurecimento das penas para traficantes e usuários, e consequente aumento do encarceramento) quanto no plano internacional, com intervenções policial-militares em países estrangeiros (RODRIGUES, 2003; HERSCHINGER, 2011). Todas essas iniciativas podem ser vistas como parte da “pressão do grupo”, que Finnemore e Sikkink qualificam na segunda fase do ciclo de normas, na medida em que contribuíram para a consolidação das ideias subjacentes ao regime de proibicionista, as quais justificam as políticas de repressão.

Segundo Silva (2012, p. 138), a guerra às drogas tratava-se de uma versão moderna da reação antiliberal do começo do século que dera origem ao *Harrison Act*, com atores novos: o crack e a cocaína ao invés do ópio e os latino-americanos ao invés dos mercadores britânicos.

Durante a Administração Ronald Reagan (1981-88), a mobilização dos recursos necessários para dar início à guerra às drogas foi oficialmente declarada no segundo ano de mandato. Em 1986, a histeria pública e governamental no tocante às drogas atingiu níveis recordes, catalisada pela morte por overdose de cocaína do astro de basquete Len Bias, amplamente divulgada pelos meios de comunicação.

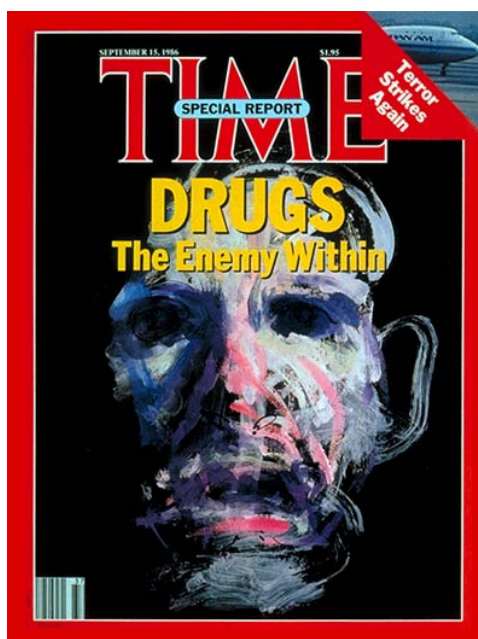
Segundo o jornalista britânico Dominic Streatfield, autor de *Cocaine – an unauthorized biography*, no dia 17 de junho de 1986, Leonard Kevin Bias realizou seu grande sonho de ser contratado por um time da NBA. Na noite do dia 18, depois de uma rápida conferência de imprensa, Bias voltou à universidade de Maryland para celebrar a conquista com seus amigos. Na manhã seguinte foi encontrado morto em um dormitório da

universidade. A causa mortis declarada foi envenenamento por cocaína, overdose. De acordo com as investigações, Bias seria um usuário habitual de drogas, e a cocaína que ele consumiu no dia de sua morte tinha uma pureza de 98%.

Em artigo intitulado “*Cocaine is a loaded gun*” (A cocaína é uma arma carregada), a revista Newsweek apontava que “a lição da morte de Bias é que cocaína mata”. Em setembro, a revista Time, que poucos anos antes havia celebrado, em matéria de capa, a cocaína como a “*All-american drug*” (A droga de todos os americanos), apontando que ela não matava, não gerava câncer nem dependência e não trazia ressacas, publicou nova reportagem de capa intitulada “*Drugs: the enemy within*” (Drogas: o inimigo interno), mostradas nas figuras a seguir.

Figura 3 e 4 – Capas da revista TIME nos anos 80





Fonte: http://img.timeinc.net/time/magazine/archive/covers/1981/1101810706_400.jpg

Um dia antes desta Time chegar às bancas, Ronald e Nancy Reagan, presidente e primeira dama dos EUA no momento, clamam aos cidadãos estadunidenses que tomem parte de uma “cruzada nacional contra as drogas”: “diga sim para sua vida, quando se tratar de álcool e drogas apenas diga não”²³, bradaram, inaugurando uma nova etapa de repressão na guerra às drogas.

Com isso, podemos notar papel dos EUA de orientação em relação às drogas, está diretamente relacionado com a interpretação construtivista de que os regimes internacionais mostram a interação dos Estados em um tema específico, guiada por práticas sociais. Estas procuram orientar as ações humanas em direção aos objetivos substantivos definidos pelos atores do regime.

Criticado pelos resultados insatisfatórios dos esforços iniciais de interdição e confrontado pela situação agravada do consumo, Reagan começou, durante seu segundo mandato, a dar maior substância à retórica belicista. Foi assim que, na segunda metade da década, abriram-se simultaneamente várias frentes de batalha. A enorme diferença das iniciativas em curso refletia a multiplicidade dos atores envolvidos nos processos decisórios – Executivo, Congresso, opinião pública, imprensa.

²³ Campanha em video, CNN: 1986: Nancy Reagan's 'Just say no' campaign. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=IQXgVM30mIY>>

Procedeu-se a uma maior militarização, interna e externa, dos esforços de interdição e erradicação. Autorizaram o governo a treinar, equipar, orientar e financiar forças antidrogas policiais e militares nos países vizinhos. Incluíram o combate às drogas no planejamento da assistência externa (CARPENTER, 2003, pp. 21, 29-32). Envolveram diversas agências federais norte-americanas no esforço, incluindo a Agência Central de Inteligência – CIA (instruída a coletar e compartilhar inteligência sobre fontes externas de drogas) e a Agência Aeroespacial – NASA (instruída a monitorar por sensoriamento remoto cultivos ilícitos na região). Durante os anos seguintes, as despesas com programas de controle de entorpecentes cresceram gradativamente, alcançando US\$ 5 bilhões em 1989²⁴. Um avanço conceitual importante foi logrado com a assinatura da *National Security Decision Directive* de 1986, pela qual Reagan declarou ser o narcotráfico uma “ameaça letal” à segurança nacional dos EUA.

Cabe ressaltar que a militarização da guerra às drogas, dentro e sobretudo fora do território norte-americano, ia de encontro à própria tradição do país, havendo até então poucos precedentes de participação das forças armadas em atividades de aplicação da lei. Assim, fica clara a relação de co-constituição entre o Regime Proibicionista e seus atores, no exemplo aqui usado, os EUA, e deste com o regime. O regime de proibição às drogas ajudou tanto a constituir a visão que se tem das drogas domesticamente nos EUA quanto como essa imagem depois de construída influenciou a política norte-americana que fortaleceu o regime. Essa construção se deu pela atividade legiferante interna, mostrada anteriormente, assim como também pelas iniciativas internacionais.

O presidente seguinte, George Bush (1989-1992), manteve a política de militarização da guerra às drogas de seu antecessor, dentro e, sobretudo, fora do país. A luta contra as drogas concentrou-se quase exclusivamente na região andina, pois em 1988, a América Latina fornecia 66% da heroína, 80% da *cannabis* e a totalidade da cocaína consumida nos EUA²⁵. A estratégia promovida pelos EUA permaneceu sendo de crescente envolvimento militar e repressão (BAGLEY, 1994, p. 136). O governo democrata de Bill Clinton (1993-2001) inclinava-se pelas iniciativas de abrandamento, interessado em estabelecer uma aliança hemisférica antidrogas e reduzir, na medida do possível, os atritos com os países da região. Vislumbravam-se maiores perspectivas de cooperação regional, a obstinação entre os EUA e os países produtores, magnificado durante os anos oitenta, voltara

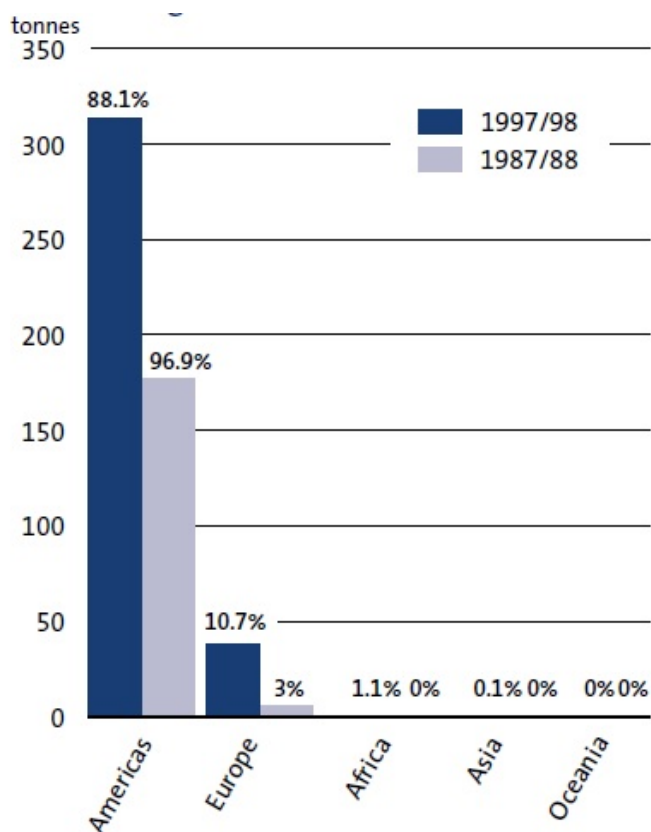
²⁴ BAGLEY, Bruce, “Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces”, in SMITH, Peter, 1992, p. 130.

²⁵ Estimativas do US Narcotics Intelligence Consumer Committee.

a reduzir-se, na medida em que diversos países da região começaram a perceber-se, eles próprios, prejudicados pelo narcotráfico e a atribuir, voluntariamente, prioridade e recursos aos esforços antidrogas.

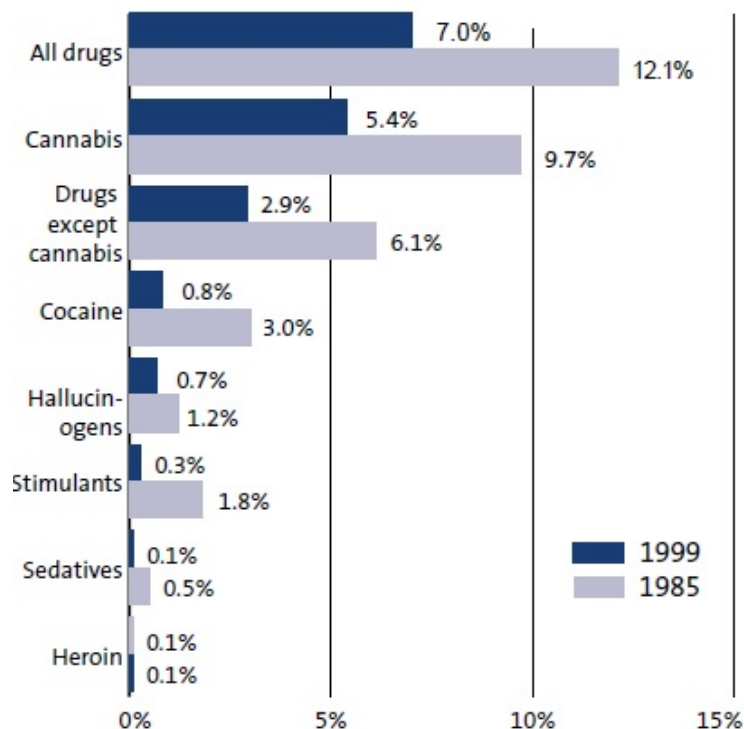
Nesse momento foi possível atribuir algumas vitórias obtidas pela Guerra às Drogas, programas de erradicação de plantações de folha de coca na Bolívia, sob o presidente Victor Paz Estensoro (Operação de alto-forno) e os presidentes Hugo Banzer / Jorge Quiroga 1998-2002 (Plano Dignidade), juntamente com a interrupção do presidente peruano Alberto Fujimori da "ponte aérea" entre a região de coca no Alto Huallaga, no Peru, e os laboratórios de cocaína clandestinas localizadas na Colômbia em meados de 1990, o cultivo de coca nos Andes diminuiu para mínimos históricos. Os gráficos a seguir mostram a apreensão de cocaína em toneladas/porcentagem do total global e também as taxas de uso de drogas nos EUA nessa época.

Gráfico 1 – Apreensão de cocaína em toneladas



Fonte: World Drug Report, ONU, 2001.

Gráfico 2 – Uso de drogas nos EUA entre 1985 – 1999/porcentagem população geral



Fonte: World Drug Report, ONU, 2001.

O proibicionismo também é visto como vitorioso no aspecto do controle social. Rodrigues (2012, p. 119) argumenta que:

Desde os momentos iniciais da proibição às drogas, as atividades de produção e venda de psicoativos ficaram a cargo de indivíduos postos à margem do sistema socioeconômico dominante. Na ilegalidade, a economia das drogas convocou os indivíduos que não tinham espaço no mundo legal: analfabetos, pobre e marginalizados foram recrutados pelo nascente narcotráfico. Essa mesma classe de indivíduos já era alvo das políticas de contenção social; eles já eram os principais corpos a superlotarem os sistemas previdenciários. Capturados por ameaçarem os costumes e a propriedade privada dos *homens de bem*, esses indivíduos, tidos como desviantes, passaram a ser rastreados também por negociarem *perigosos venenos*. Antigos preconceitos foram redirecionados, dando à Proibição, a característica especial de instrumento adicional para encarcerar os que deviam ser encarcerados.

A Guerra às Drogas, por meio do discurso que trata as substâncias como inimigas da democracia, fundamentou e legitimou uma política de intervenções militares, de disciplinamento e controle da população pobre e de movimentos sociais. Esse discurso é fortemente pautado por uma concepção moralista de erradicação do cultivo e de criminalização de pessoas usuárias (FERREIRA NETO, 2012, p. 226). Os EUA reforçavam seu compromisso antidrogas com a explícita declaração de guerra e práticas que se convertiam em grande indústria clandestina, como a criação dos órgãos já citados, mobilizando recursos e construindo intrincados vínculos políticos, econômicos e sociais.

Em face da extrema resiliência do narcotráfico e da mobilidade da produção de drogas e precursores, a vitória na Guerra às Drogas seria efêmera e onerosa, vindo a médio prazo a agravar seriamente o problema nos EUA e no hemisfério. Dispersou geograficamente a produção do ópio – até então concentrada em áreas tradicionais – para outros países em desenvolvimento, dificultando ainda mais seu controle. O orçamento governamental para o combate às drogas aumentou de forma tão exponencial (US\$ 66 milhões em 1969, US\$ 796 milhões em 1973 e US\$ 1 bilhão em 1974), que os EUA começaram a tornar-se um complexo industrial do abuso de drogas (THOUMI, 2002, p. 80).

A ênfase na militarização é, de acordo com Bruce Bagley (1993), um mito que é suportado pela continuação da lógica repressiva: mito, porque não é capaz de eliminar um poderoso negócio ilegal, ou a demanda por psicoativos, embora ative muitos milhões de dólares e alimente muitos programas de repressão seletiva de grupos sociais em países específicos.

A militarização continua como a tendência geral de luta contra o tráfico de drogas. No entanto, ele foi adaptado a partir dos anos oitenta, desde a retórica violenta de Reagan, seu vice-presidente, e depois de seu sucessor, George H. W. Bush (1989-1993), com o discurso da responsabilidade partilhada introduzida pela administração Clinton (1993-2001), que não quis dar apoio militar mas tornou-se um programa de ação antinarcóticos aceito pela grande maioria dos estados do continente (Herz, 2006).

O "mito da militarização" continua a seduzir e convencer grande parte das sociedades com seus preconceitos e modelos sociais e econômicas exclusivos e autoritários. A crença de que a questão das drogas ilícitas é um problema de segurança nacional e regional não é apenas um elemento de retórica do discurso diplomático-militar dos EUA.

A força dessa crença é o fato de que encontra suas raízes nas sociedades mais diversas, cada uma com suas dinâmicas históricas e políticas que reservou um lugar especial para a rejeição de drogas e pessoas envolvidas com eles, seja como produtores e comerciantes quer como consumidores.

Segundo Rodrigues (2012, p.118):

O proibicionismo terminou por produzir um efeito contrário: organizações ilegais fortaleceram-se, uma variedade maior de drogas ilícitas ficou à disposição dos interessados, e a violência que acompanha todo o negócio ilegal não cessou de crescer. Em cada Estado existem grupos que influenciam tomadas de decisão e que, povoando as instituições políticas, operam instrumentos de força para garantir seus interesses. A incapacidade da guerra às drogas em alcançar seu objetivo declarado (acabar com tráfico e consumo de psicoativos) faz com que esse conflito seja constante, adiando indefinidamente seu fim.

Todo esse relato serve para entendermos que tipo de ideias subjacentes e fatores estiveram envolvidos na proibição das drogas e sua expansão internacional: interesses econômicos, (geo)políticos e morais amplificados por preconceitos racistas e xenofóbicos. Nesse sentido, o proibicionismo estadunidense sobre a maconha e outras drogas fez muito sucesso pelo mundo. Ao questionar a produção de políticas repressivas e não outros tipos de políticas, esta pesquisa notou que a distinção histórica entre quais substâncias seriam ilegais e quais permaneceriam legais não está relacionada com o risco de cada uma delas.

Estaria relacionada, na verdade, às diferenças entre os grupos que usavam cada tipo de droga e à posição de quem fazia as leis frente a essas diferenças. Por exemplo, nas décadas de 1870 e 1880, as principais usuárias de drogas derivadas do ópio nos EUA eram mulheres brancas de meia idade e, por isso, naquela época ninguém havia pensado em fazer uma lei criminal relacionada a essa substância. Mas, depois, quando pessoas chinesas foram para os EUA para trabalhar, e à noite fumavam seus cachimbos de ópio, assim como já faziam em seu país de origem (como várias pessoas que bebem álcool à noite, no Ocidente), começaram a se espalhar discursos negativos sobre o uso do ópio, receios do que pessoas chinesas poderiam fazer sob o efeito da substância. O mesmo aconteceu com a cocaína, cujas leis proibicionistas começaram no sul dos EUA, direcionadas às pessoas negras que trabalhavam nas docas em Nova Orleans, e assim o proibicionismo foi impulsionado.

Dessa forma, foi visto que a Convenção de 1988 já tratou como prioridade o narcotráfico, passando o regime para terceira fase do ciclo de normas, quando já existe a institucionalização e a aceitação. Aqui, é importante frisar, o conhecimento compartilhado sobre drogas se torna uma prática constante e repetitiva, disseminando as ideias subjacentes, o regime assume o papel do que Young chamou de *learning facilitator*.

Nesse momento, o regime de proibição às drogas já faz parte da vida social dos Estados, onde cada um possui, além das diretrizes internacionais, políticas nacionais específicas para o combate às drogas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Medidas visando o controle ou a proibição pura e simples de algumas substâncias que hoje denominamos drogas não são procedimentos recentes. Não obstante, é bem mais recente a percepção de um “problema de drogas”, ou seja, a consideração como problemática de um conjunto específico de substâncias ou, mais precisamente, de certas modalidades de uso de um conjunto específico de substâncias. De fato, a restrição da categoria drogas a (modalidades de uso não médico de) um conjunto particular de substâncias, as substâncias psicoativas, não só é recente como também é contemporânea da partilha moral entre drogas de uso ilícito e drogas de uso livre, tolerado ou controlado. O tema do controle de psicoativos já nasce internacional, uma vez que as primeiras iniciativas que levariam às normas domésticas antidrogas começaram a ser desenhadas nos encontros e conferências existentes desde 1909. A partir de 1945, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), foi realizado um considerável esforço de padronização dos tratados internacionais sobre o tema produzidos dos anos 1910 em diante, o que levou à reestruturação do sistema de controle instituído na Liga das Nações (1919-1939) e à padronização do modelo ao qual psicoativos ilícitos ou controlados foram submetidos.

A análise desenvolvida nesta pesquisa tentou integrar de maneira global os principais debates sobre a política internacional de drogas. Esta complexa tarefa foi realizada mediante o estudo da formação, evolução e características do Regime Internacional de Drogas, e a caracterização do processo de promoção de normas, práticas e políticas que os Estados, em especial os Estados Unidos, foram os atores. Com a interpretação construtivista foi possível verificar que existe uma relação de co-constituição entre o Regime e os Estados, ou seja, as dinâmicas e mudanças em um âmbito se transpassam para o outro, e vice-versa.

Uma boa compreensão dos desafios gerados pelo fenômeno das drogas ilícitas em suas muitas facetas e, principalmente, as que resultam da implementação de políticas inspiradas na abordagem proibicionista/punitiva requer cuidadosa reconstrução dos fatores que levaram ao surgimento e a evolução do regime de controle internacional de drogas ao longo do século XX.

O estudo da formação do regime e a formulação de seus princípios fundamentais permitiu confirmar a ideia inicial de que a proibição, bem como outras características do

sistema são o resultado de uma série de decisões políticas tomadas por um grupo de estados em um momento determinado. Estas decisões resultaram na interação entre os interesses e valores dos Estados mais poderosos do sistema internacional em cada período.

As normas e regras contidas no regime têm um impacto considerável sobre as políticas nacionais de drogas, não obstante a dinâmica da política interna e os problemas específicos de cada país são fatores determinantes no processo de decisão dos Estados. O regime de proibição às drogas, apesar de sua resistência à mudança, é um sistema muito adaptável às necessidades nacionais em termos formais. No entanto, os vários mecanismos de avaliação de conformidade e o processo de sanções informais, sob a forma de avisos do JIFE, fazem uso da flexibilidade inerente ao regime nem sempre são considerados adequados e legítimo por todos os seus membros.

A pesquisa permitiu mostrar que o Regime de Proibição às Drogas, de acordo com a nomenclatura usada, é formal, porque possui arcabouço legislativo e normativo e este, por sua vez, possui alto grau de coerência entre os participantes. Além disso, o regime foi construído em caráter negociado, através de organização explícita pelos mecanismos políticos no âmbito da ONU. Ao analisar essa construção, foi possível extrair as ideais subjacentes às normas, que demonstraram possuir teor moral de separação de classes sociais e sua conexão com determinadas substâncias. A produção de leis respondeu a complexa dinâmica construída por níveis de práticas discursivas e sociais combinados, por exemplo, a sentimentos de xenofobia, racismo, moralismo, preconceitos sociais, o controle político das populações urbanas e rurais, os interesses econômicos e regulação da atividade médica.

Esses elementos foram articulados cada um à sua maneira, indicando as especificidades de cada ambiente político e social. No entanto, a sincronicidade destes processos foi significativa, contribuindo para a realização das primeiras reuniões de regulação diplomática da produção, venda e consumo de certas drogas na década de 1910, sob a influência e a iniciativa dos Estados Unidos.

Em seu século de história, a proibição não alcançou o que foi proposto. Pelo contrário, sob o seu efeito, o mercado ilícito de drogas psicoativas cresceu, o tráfico internacional, o consumo ilegal de drogas, a violência relacionada a grupos ilegais e a concorrência entre eles com as forças estaduais também expandiram. Além disso, problemas de saúde relacionados com a má qualidade das substâncias aumentou os efeitos negativos do

uso de drogas em indivíduos; e a pressão internacional liderada pelos Estados Unidos produziu muitas intervenções e militarização das políticas de segurança pública.

As “drogas” não são um problema em si, mas um problema socialmente construído como tal a partir de julgamentos morais, estratégias políticas para o governo das populações, interesses médicos e de saúde, econômicos e geopolíticos. Portanto, para entender minimamente a história da política de drogas, seus debates e paradoxos entre repressão e alternativas atuais, é necessário desnaturar as avaliações de que a proibição se reúne resultados inequívocos de que "drogas" são "problemáticas" e que o crime de tráfico de drogas é "mau" e não sofrem uma história ou nenhum efeito de uma construção política.

O processo de promoção das normas, interpretado à luz do construtivismo, mostrou que o Regime Internacional de Drogas foi socialmente construído pelos atores. Ao invés de ser tratado como questão de saúde ou questão social, uso de drogas é muitas vezes apresentado como uma ameaça iminente para a população, segurança nacional, e para o tecido moral da sociedade. O modelo de proibição é então posicionado e implementado como uma resposta de emergência à estas ameaças, muitas vezes usando a retórica política de repressão sobre a criminalidade, corrupção e terrorismo.

O discurso verificado nas convenções da ONU alerta simplesmente para a necessidade de abordar o "problema mundial das drogas," sem esforço para separar os danos causados pelo uso de drogas dos danos relacionados com a política de drogas. Essa fusão narrativa de perigo é, então, usada para justificar a continuação ou intensificação da guerra às drogas que sozinha causou muitos dos danos extensos. Essa simplificação no discurso, por sua vez, ajudou a criar um ambiente político de alto nível que rotineiramente ignora ou ativamente suprime o envolvimento científico crítica, particularmente sobre abordagens alternativas, e está separada da maioria das normas de saúde pública e de política social, tais como a avaliação da política usando a saúde pública e indicadores de direitos humanos.

Atualmente, é possível esboçar três cenários: continuidade, concessões e mudança radical. No cenário de continuidade, as normas e convenções não são revisadas, continuam intactas e os atores não admitem mudanças. Neste contexto, espera-se que alguns estados desrespeitem o regime, sem abandonar as convenções apesar da proposta de alteração, que denuncia tratados e, no caso mais extremo, agindo em não conformidade com as suas disposições. No segundo caso, o cenário das concessões, que ocorreria se a maior parte da maioria dos Estados proibicionistas apoiassem ou tolerassem a introdução de reformas no

quadro das convenções. O cenário de mudança radical, talvez o menos provável de todos, aconteceria no caso de abertura de um processo de reforma abrangente das convenções, com a conclusão das negociações, com base na evolução do fenômeno das drogas nos últimos cem anos, colocando fim à proibição e a legalização gradual de todas as drogas.

REFERÊNCIAS

ANDREAS, Peter. Free market reform and drug market prohibition: US policies at cross-purposes in Latin America. **Third World Quarterly**, Vol. 16, nº 1, 1995. Pp. 75-87.

ARBEX JR., José. **Narcotráfico, um jogo de poder nas Américas**. Editora Moderna. 2005. São Paulo.

AXELROD, Robert. An Evolutionary Approach to Norms. *American Political Science Review* n.80, pp.1095-1111. 1986

BAGLEY, Bruce e WALKER, William (Ed.). *Drug Trafficking in the Americas*. Miami: Lyenne Rienner, 1994.

BAGLEY, Bruce. The evolution of drug trafficking and organized crime in Latin America. University of Miami, Florida, United States of America, *Sociologia, Problemas e Practicas*, no. 71, pp. 99-123. 2012

BEWLEY-TAYLOR, David. Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities. **The International Journal of Drug Policy** no 14, 2003. P. 171-179.

BEWLEY-TAYLOR, David; JELSMA, Martin. Fifty Years of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: A Reinterpretation. **Series on Legislative Reform of Drug Policies**, No12, 2011. P. 1-20.

BOOTH, A. **Systematic Approaches to a Successful Literature Review**. SAGE Publications, 2011.

BOITEUX, Luciana. **Controle Penal sobre as Drogas Ilícitas: o Impacto do Proibicionismo no Sistema Penal e na Sociedade**. 273 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BURGIERMAN, Denis Russo. *O fim da guerra: a maconha e a criação de um novo sistema para lidar com as drogas*. São Paulo: Leya, 2011.

BUSTELO, G. Mabel. **Narcotráfico y crimen organizado ¿Hay alternativas?** Icaria Editorial. Barcelona, 2014.

BUXTON, Julia. The Historical Foundations of the Narcotic Drug Control Regime. In: DEEFER, Philip e LOAYZA, Norman (Ed). *Innocent Bystanders*. Washington DC: Palgrave MacMillan and The World Bank, 2010, p. 61-93.

BROUET, Olivier. **Drogues et relations internationales**. Bruxelas: Editions Complexe, 1991.

BRUNN, Kettil; PAN, Lynn e REXED, Ingemar. *The Gentlemen's Club*. International Control of Drugs and Alcohol. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.

CASTLE, A. Transnational Organized Crime and International Security. **Working paper** (University of British Columbia). Institute of International Relations, n.19, Nov. 1997.

CARNEIRO, Henrique. **As necessidades humanas e o proibicionismo das drogas no século XX**. Outubro. 2005, vol. 6, pp. 115-128.

CARPENTER, Ted Gallen. **Bad Neighbor Policy** – Washington's Futile War on Drugs in Latin America. New York: Palgrave MacMillan, 2003.

DUFFIELD, M. (2002) —War as a Network Enterprise: The New Security Terrain and its Implications. *Cultural Values*, Vol. 6, p. 153 - 166.

ESCOHOTADO, Antonio. **Historia Elemental de las Drogas**. Barcelona: Editorial Anagrama, 1996.

FEARON, James D. 1997. What Is Identity (As We Now Use the Word)? Unpublished manuscript, University of Chicago. Chicago, Ill.

FERREIRA NETO, N. J. *Estado, narcotráfico e sistema financeiro: algumas aproximações*. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012. Disponível em:<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/96163/310570.pdf?sequence=1>>.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52, n.4. Pp. 887-917, 1998.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K *Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics*. American Review Political Science, pp. 391-416. 2001.

FLORINI, Ann. The Evolution of International Norms. *International Studies Quarterly* 40, no. 3. 1996, pp. 363-89.

GRAY, James. **Why our Drug Laws have failed and what we can do about it** – a Judicial Indictment of the War on Drugs. Philadelphia: Temple University Press, 2001.

GRIECO, Joseph. M. Anarchy and the limits of cooperation. In: KEGLEY JR, Charles W. *Controversies in international relations theory: realism and its neoliberal challenge*. USA: Thompson, 1995.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of international regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HERSCHINGER, Eva. *Constructing global enemies: hegemony and identity in international discourses on terrorism and drugs prohibition*. Nova York: Routledge, 2011.

HOPENHAYN, Martín (compilador). *La grieta de las drogas. Desintegración social y políticas públicas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1998.

HOPF, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security* 23, no. 1, pp.171-200. 1998

HURRELL, Andrew. Norms and Ethics in International Relations. **Handbook of International Relations**. Edited by Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen, Thomas Risse, Beth A Simmons. SAGE Publications. 1996

INKSTER N. e COMOLLI V. Drugs, Insecurity and Failed States. *The Adelphi Series*, nº 52, Londres, 2012.

IVERSEN, Leslie. *Drogas*. Trad. Flávia Souto Maior. Porto Alegre: L&PM, 2012.

KAHN, T. Obstáculos às políticas de segurança na América Latina. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 92-95, jan./jun. 2007.

KATZENSTEIN, Peter J., KEOHANE Robert O., and KRASNER Stephen D. "International Organization and the Study of World Politics." *International Organization* 52, no. 4 (1998): 645-85. <http://www.jstor.org/stable/2601354>.

KEEFER, Philip; LOAYZA, Norman; e SOARES, Rodrigo R. In: DEEFER, Philip e LOAYZA, Norman (Ed). *Innocent Bystanders*. Washington DC: Palgrave MacMillan and The World Bank, 2010, p. 9-59.

KEOHANE, Robert O. International institutions: can interdependence work? In: ART, Robert J.; JERVIS, Robert. *International politics*. 7. ed. New York: Pearson Longman, 2005.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 36 nº 2, 1982. P. 185-205.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LEVY A., YOUNG O. and ZÜRN M., 1994, "The Study of International Regimes". Working Paper International Institute for Applied Systems Analysis, 1994.

MCALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the Twentieth Century**. Nova York, Ed. Routledge, 2000.

MELO. Raquel B. C. L. de. O Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: Direitos Humanos, Polícia Civil e

Assistência Eleitoral. Tese de Doutorado, Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, 2006.

MILLS J. e BARTON P. (Eds.) *Drugs and Empires. Essays in Modern Imperialism and Intoxication 1500-1930*, Palgrave Macmillan, Londres, 2007.

MINUSSI M. Larissa. **A construção social das normas**: A origem da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e seus impactos no Brasil. PUC – RIO. 2012.

MORAES, P. Guilherme. Dispositivo das drogas e "estado terapêutico": uma análise da política internacional de drogas no séc. XX. Universidade Estadual de Londrina, 2012.

MÜLLER, H. *Die Chance der Kooperation: Regimes in den Internationalen Beziehungen*. Darmstadt: WBG, 1993.

MUSTO, David F. *Opium, Cocaine and Marijuana in American History*. **Scientific American, Special Issue**, Medicine, 1993. P. 20-27.

NYE, Joseph S., and KEOHANE Robert O. "Transnational Relations and World Politics: A Conclusion." *International Organization* 25, no. 3 (1971): 721-48. <http://www.jstor.org/stable/2706066>.

PEREIRA, Carlos Alberto M. **O que é contracultura**. 8 ed. Brasiliense [S.l.] p. 20. 1992

PEREIRA, J. P. Crime transnacional no pós-Guerra Fria. In: NASSER, R. *Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais* São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

PUCHALA, J. Donald e HOPKINS F. Raymond. International Regimes: Lessons from Inductive Analysis. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring, 1982), pp. 245- 275 Published by: The MIT Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2706522> Accessed: 23-05-2015 13:01 UTC

PUDNEY, Stephen. Drugs policy: what should we do about cannabis? *Economic Policy*. Grã-Bretanha, Vol. 25, Issue 61, pp. 165-211, janeiro de 2010.

RAMIREZ, Francisco, Yasemin SOYSAL, and Suzanne SHANAHAN. 1997. The Changing Logic of Political Citizenship: Cross National Acquisition of Women's Suffrage Rights, 1890-1990. *American Sociological Review* 62, pp. 733-45.

ROBINSON, Rowan. *O grande livro da cannabis*: guia completo de seu uso industrial, medicinal e ambiental. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

RODRIGUES, Thiago. A infundável guerra americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n.2: 102-111, 2002.

2004.

_____. Narcotráfico e militarização das Américas: Vício de Guerra. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 34, n1, janeiro/junho 2012. P. 9-41.

_____. **Narcotráfico** – Uma guerra na guerra. São Paulo: Editora Desatino, 2012.

_____. Tráfico, Guerra, Proibição. **Drogas e Cultura: novas perspectivas**. Edufba. Salvador, 2008.

RUGGIE, J. What Makes the World Hang Together? Neoliberalism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52, pp 855-885 doi:10.1162/002081898550770. 1998

SANTANA, Adalberto. A globalização do narcotráfico. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 42, n. 2, p. 99-116, Dec. 1999. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291999000200006&lng=en&nrm=iso>. access on 14 Oct. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291999000200006>.

SIMMONS, Luiz e SAID, Abdul. *Drugs, Politics, and Diplomacy: The International Connection*. Beverly Hills: Sage Publications, 1973.

SILVA, L, Luiza. **A questão das drogas nas relações internacionais: uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2012.

SMITH, Donald Morison. *UN International Narcotics Control Efforts – 1973 to 1988*. UN Newsletter, 1988.

SMITH, Peter. *Drug Policy in the Americas*. São Francisco: Westview Press, 1992.

STREATFEILD, Dominic. **Cocaine: An Unauthorized Biography**. Diane Publishing Company, UK, 2002.

SZASZ, Thomas. **La persecution rituelle des drogues: boucs emissaires de notre temps. L'État de la pharmacopée**. Paris: Éd. du Léopard, 1994.

THOUMI, Francisco. *El Imperio de la Droga. Narcotráfico, Economía y Sociedad en los Andes*. Bogotá: Planeta, 2002.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *World Drug Report*. Washington: UNODC, 2013.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press. 1999.

_____. "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." *International Organization* 46, no. 2 (1992): 391-425. <http://www.jstor.org/stable/2706858>.

WILLIAMS, P. Transnational Crime Organization and International Security. *Survival*, v.36, n.1, primavera de 1994.

Young, O. R. (1980), "International Regimes: Problems of Concept Formation", *World Politics*, vol. 32, núm. 3, pp. 331-356.

_____. **The Effectiveness of International Environmental Regimes.** MIT Press, 1999.

_____. (1982), "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes", *International Organization*, vol. 36, núm. 2, pp. 277-297

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

JIFE (Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes. Report of the International Narcotics Control Board for 1983. Nova York: United Nations, 1983.

_____. Report of the International Narcotics Control Board for 1987. Nova York: United Nations, 1987.

_____. Report of the International Narcotics Control Board for 1990. Nova York: United Nations, 1990.

_____. Report of the International Narcotics Control Board for 1994. Nova York: United Nations, 1994.

_____. Report of the International Narcotics Control Board for 1995. Nova York: United Nations, 1995.

_____. Report of the International Narcotics Control Board for 2008. New York: United Nations, 2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Ministério das Relações Exteriores). Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate a Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes. Brasília, em 12 de abril de 1995.

NAÇÕES UNIDAS. Convention on Psychotropic Substances of 1971. New York and Vienna: United Nations Publications, 1971.

_____. Political Declaration and Global Action Plan against Organized Transnational Crime (resolution 49/150). Vienna: General Assembly, 1995.

_____. Single Convention on Narcotic Drugs as amended by the 1972 Protocol. New York and Vienna: United Nations Publications, 1961.

_____. United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988. New York and Vienna: United Nations Publications, 1988.

_____. XVII United Nations General Assembly Special Session (UNGASS). New York and Vienna: United Nations Publications, 1990.

_____. XX United Nations General Assembly Special Session (UNGASS) Devoted to Countering the World Drug Problem Together. Political Declaration Guiding Principles of Drug Demand Reduction and Measures to Enhance International Cooperation to Counter the World Drug Problem. New York and Vienna: United Nations Publications, 1998.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). A Century of International Drug Control. New York and Vienna: United Nations Publications, 2008.

_____. Global Study on Homicide. Trends/Contexts/Data. Vienna: United Nations Publications, 2011.

_____. The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment. Vienna. United Nations Publications, 2000.

_____. The Threat of Narcotrafficking in the Americas, 2008. Disponivel em: <https://www.unodc.org/documents/data-andanalysis/Studies/OAS_Study_2008.pdf>

_____. World Drug Report 2000. New York and Vienna: United Nations Publications, 2000.