

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Marcio Moreira Leite de Campos

**ESTUDO SOBRE O MERCADO INTERNACIONAL DE DROGAS E AS POLÍTICAS
ADOTADAS CONTRA O TRÁFICO NA COLÔMBIA, NO MÉXICO E NOS
ESTADOS UNIDOS**

Rio de Janeiro

2022

Marcio Moreira Leite de Campos

**ESTUDO SOBRE O MERCADO INTERNACIONAL DE DROGAS E AS POLÍTICAS
ADOTADAS CONTRA O TRÁFICO NA COLÔMBIA, NO MÉXICO E NOS
ESTADOS UNIDOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de
Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como
exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas.

Orientadora: Professora Dra. Leonarda Musumeci

Rio de Janeiro

2022

CIP - Catalogação na Publicação

dC198e de Campos, Marcio Moreira Leite
Estudo sobre o mercado internacional de drogas e
as políticas adotadas contra o tráfico na Colômbia,
no México e nos Estados Unidos / Marcio Moreira
Leite de Campos. -- Rio de Janeiro, 2022.
64 f.

Orientadora: Leonarda Musumeci.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Economia, Bacharel em Ciências Econômicas, 2022.

1. Tráfico internacional de drogas. 2. Crime
Organizado. 3. Política de drogas. I. Musumeci,
Leonarda, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

MARCIO MOREIRA LEITE DE CAMPOS

ESTUDO SOBRE O MERCADO INTERNACIONAL DE DROGAS E AS POLÍTICAS
ADOTADAS CONTRA O TRÁFICO NA COLÔMBIA, NO MÉXICO E NOS ESTADOS UNIDOS

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Instituto de Economia da Universidade Federal do
Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do
título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, 3/10/2022.

LEONARDA MUSUMECI - Presidente
Professora Me. do Instituto de Economia da UFRJ

FABIO SÁ EARP
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

ALEXANDRE LAINO FREITAS
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

AGRADECIMENTOS

Inicialmente gostaria de agradecer à Leonarda Musumeci, minha orientadora, que ajudou desde do fornecimento de parte da bibliografia, até a estruturação de capítulos importantes (apontando quais informações seriam relevantes e quais remover) .

Aos meus pais, Marcio e Marineide. Sendo a minha principal fonte de apoio desde sempre.

Aos meus amigos antigos, Amanda Nordskog, Bruno Muricy, Gabriel Orenstein, Júlia Levy, Julia Mendes, Lucas de Góes, Luiz Cizino, Marcos Tamoyo e Rodrigo Maximiliano

Aos meus amigos do Instituto de Economia, que também viraram amigos de longa data, Bianca Cavalcanti, Fernanda Felipe, Lucas Gaudeoso, Lucas Morgado e Pedro Dray.

*“Não se pode manter a paz pela força, mas sim
pela concórdia.”*

(Albert Einstein)

RESUMO

O trabalho procura mostrar que a política de drogas adotada em diversos países desde o século passado tem gerado mais problemas do que soluções. Analisa a demanda e a oferta internacionais de drogas decretadas ilícitas, focalizando a produção, o transporte e o consumo, e discute diversos modelos de políticas públicas voltados ao controle desse mercado. O fenômeno é global, mas o trabalho aborda sobretudo o contexto atual do continente americano, com ênfase nos Estados Unidos, no México e na Colômbia, considerados postos-chave na interligação entre produção, transporte e consumo das drogas ilícitas mais utilizadas, a maconha e a cocaína. A análise dessas substâncias se justifica pelas dimensões dos seus mercados e pelo fato de a maconha ser objeto de políticas públicas recentes de legalização para uso medicinal e recreativo. Analisam-se, por fim, os principais modelos em discussão para a abordagem do problema, que vão desde a manutenção do proibicionismo militarizado hoje predominante, conhecido como “guerra às drogas”, até a liberação regulada da maconha, passando por estratégias de despenalização do usuário, redução de danos e busca de formas alternativas de desenvolvimento em áreas de plantio de substâncias ilícitas.

Palavras-chave: narcotráfico; tráfico internacional de drogas; drogas ilícitas; cocaína; cannabis; política de drogas.

ABSTRACT

The work seeks to show that the drug policy adopted in several countries since the last century has generated more problems than solutions. It analyzes the international demand and supply of illegal drugs, focusing on production, transport and consumption, and discusses different models of public policies aimed at controlling this market. The phenomenon is global, but the work mainly addresses the current context of the American continent, with emphasis on the United States, Mexico and Colombia, considered key posts in the interconnection between production, transport and consumption of the most used illicit drugs, marijuana and the cocaine. The analysis of these substances is justified by the dimensions of their markets and by the fact that marijuana is the object of recent public policies of legalization for medicinal and recreational use. Finally, the main models under discussion for approaching the problem are analyzed, ranging from the maintenance of the militarized prohibitionism prevailing today, known as the “war on drugs”, to the regulated release of marijuana, passing through strategies of decriminalization of the user, harm reduction and search for alternative forms of development in areas where illicit substances are planted.

Keywords: drug trafficking; international drug trafficking; illicit drugs; cocaine; cannabis; drug policy.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Aumento da população com maior tendência ao uso de drogas ilícitas	16
FIGURA 2 - Distribuição dos Cartéis pelo México e áreas de conflito	27
FIGURA 3 - Taxas de homicídios municipais no Triângulo do Norte da América Central, 2011	28
FIGURA 4 - Fluxo da cocaína para o México, América Central e Caribe, 2019.....	35
FIGURA 5 - Prisões relacionadas às drogas	45

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Número global de pessoas que usam drogas e pessoas com transtornos por uso de drogas, 2006–2019	15
GRÁFICO 2 - Uso de drogas, por idade e sexo, Estados Unidos, 2019	16
GRÁFICO 3 - Proporção de usuários de maconha, cocaína e opioides entre pessoas de 15 a 64 anos de idade no ano de 2012, segundo a renda nacional	17
GRÁFICO 4 - Uso de drogas ilícitas nos diferentes tipos de indústrias nos EUA, 2008 - 2012.....	18
GRÁFICO 5 - Consumo anual de álcool (litros de álcool puro per capita), por sexo e região da OMS, 2019.....	19
GRÁFICO 6 - Tendências no consumo total de álcool per capita entre consumidores de bebidas alcoólicas (15+ anos) em litros de álcool puro nas regiões da OMS, 2000–2016	20
GRÁFICO 7 - Taxa de homicídios por cem mil habitantes no México e em Honduras, 2007-2019	26
GRÁFICO 8 - Produção global de coca e sua manufatura em cocaína 1998-2019	34
GRÁFICO 9 - Quantidade global de cocaína apreendida por região no período de 1998-2019.....	36
GRÁFICO 10 - Apreensões de maconha por agentes da fronteira e comprimento das cercas na fronteira continental nos EUA.....	39

LISTA DE SIGLAS

CPS - *Crown Prosecution Service*

DEA - *Drug Enforcement Administration*

DHS - *Department of Homeland Security*

DTO - *Drug Traffic Organization*

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

NDTA - *National Drug Threat Assessment*

NLSY97 - *National Longitudinal Survey of Youth 1997*

OMS - Organização Mundial de Saúde

TCO - *Transnational Crime Organization*

UNODC - *United Nations Office of Drugs and Crime*

WDR - *World Drug Report*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A DEMANDA POR DROGAS.....	14
2.1	Perfil da demanda.....	15
2.2	Uso de drogas em diferentes setores econômicos.....	18
2.3	Breve comparação entre o consumo de drogas ilícitas e lícitas.	19
3	O CRIME ORGANIZADO	22
3.1	Crime organizado, corrupção e violência	23
3.2	Tráfico de drogas e violência no México e na América Central	25
3.3	Um caso específico de violência no México	29
3.4	Crime organizado e taxa de homicídios	31
4	CADEIA PRODUTIVA DA COCAÍNA E DA MACONHA	33
4.1	Cocaína	33
4.2	Maconha.....	36
5	POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO CONTROLE DO MERCADO DE DROGAS.....	40
5.1	Proibicionismo.....	40
5.2	Modelo despenalizador	444
5.3	Modelo de redução de danos.....	46
5.4	Desenvolvimento alternativo	47
5.5	Modelo legalizador.....	499
5.5.1	O caso da Califórnia.....	51
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho foi conhecer melhor o funcionamento do mercado internacional de drogas ilícitas e os diversos modelos de políticas públicas que vêm sendo postos em prática nos últimos anos para lidar com o fenômeno. Substâncias psicoativas estão presentes desde os primeiros registros da história humana e têm múltiplas finalidades – religiosa, medicinal e recreativa (CROCCQ, 2007, p. 355-361). Até o início do século XX, as drogas hoje consideradas ilícitas, como maconha, cocaína, e opiáceos eram liberadas, passando a ser proibidas (da forma que vemos hoje) em tratados internacionais da ONU sobre drogas nos anos de 1961, 1971 e 1988. Esses tratados foram adotados e incorporados às leis de mais de 150 países; eles ordenam que a produção, a oferta, a posse e o uso de certas substâncias psicoativas sejam criminalizados (TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, 2015, p. 21).

Atualmente, a política hegemônica adotada é uma intensificação e militarização desse modelo, que ficou conhecida como “Guerra às Drogas”. Mas, depois de décadas da sua aplicação em várias partes do mundo, especialmente nas Américas, a eficácia dessa política vem sendo questionada por acarretar altíssimos custos financeiros e de vidas, sem nenhum resultado efetivo na redução da produção, do tráfico ou do consumo de drogas hoje decretadas ilícitas.

O crescente acúmulo de críticas ao modelo de “Guerra às Drogas” tem levado órgãos internacionais, países e regiões a buscar alternativas e ampliar o debate internacional sobre o modo como lidar com o problema. Outras estratégias – despenalização, redução de danos, legalização/regulação e desenvolvimento alternativo – vêm sendo tentadas em alguns países no sentido de mitigar os efeitos danosos do proibicionismo, trazer a questão das drogas para o âmbito da saúde pública, legalizar certas substâncias “leves” e fornecer incentivos à substituição do plantio de drogas por outros produtos em áreas onde a economia paralela tornou-se crucial para a sobrevivência da população. A legalização de cannabis no Uruguai e em alguns estados dos EUA, a despenalização da posse e do uso de drogas em países europeus e a implementação de projetos de desenvolvimento alternativo em regiões de plantio de coca na Colômbia, na Bolívia e no Peru são alguns exemplos concretos das mudanças que vêm ocorrendo.

A monografia busca dimensionar e caracterizar o mercado internacional de drogas, tanto pelo lado da demanda quanto pelo da oferta, e apresentar os principais modelos hoje em discussão voltados para reduzir ou superar, ao menos parcialmente, a política proibicionista em vigor.

A pesquisa partiu do princípio de que o mercado de drogas existe porque há demanda e oferta para esses produtos, critério básico para a existência de qualquer mercado, e de que a diferença entre mercado lícito e ilícito é decorrência de escolhas políticas e jurídicas que determinam a proibição de certas substâncias psicoativas, enquanto outras, como o álcool, o tabaco e os remédios psiquiátricos, são legalizadas. Apesar das dificuldades de obtenção de dados precisos sobre economias paralelas, o estudo econômico do mercado internacional de drogas ilícitas é relevante na medida em que engloba milhões de consumidores e faz circular bilhões de dólares, assim como é relevante a discussão sobre as consequências da política proibicionista que alimenta uma economia ilegal de tão grandes proporções.

Além desta Introdução e da Conclusão, o trabalho contém três capítulos. O Capítulo 2, a seguir, mostra a dimensão e o perfil da demanda de algumas drogas ilícitas e lícitas. O Capítulo 3 focaliza o lado da oferta: o crime organizado, como ele se estrutura atualmente e que ferramentas utiliza, traçando também um breve histórico da violência relacionada ao tráfico de drogas em alguns países da América Latina e das medidas governamentais adotadas nesses países. No quarto capítulo, abordam-se os principais países produtores e países de trânsito da cocaína, com suas redes de transporte no continente americano e principais países de destino, ou seja, consumidores finais. Ainda nesse capítulo, examina-se como interagem os mercados ilícito e legalizado da maconha nos EUA e os problemas decorrentes da legalização restrita a uma única droga e a alguns espaços geográficos.

O quinto e último capítulo focaliza as diferentes políticas de controle do mercado de drogas hoje discutidas internacionalmente e seus impactos sociais, recorrendo ao caso da Califórnia como exemplo de modelo legalizador.

2 A DEMANDA POR DROGAS

Este capítulo aborda as estimativas disponíveis do consumo global das drogas consideradas ilícitas e o perfil dessa demanda, segundo gênero, faixa etária, renda nacional e setor empregatício. Compara também a demanda de drogas ilícitas com a do álcool e do tabaco, drogas que são legalizadas na maior parte dos países do mundo.

Estima-se que, em 2019, cerca de 275 milhões de pessoas em todo o mundo, com idades entre 15 e 64 anos, haviam usado drogas ilícitas pelo menos uma vez no ano anterior (intervalo: 175 milhões a 374 milhões)¹. Isso corresponde a 5,5% da população global na faixa etária considerada (intervalo: 3,5% a 7,4%). De 2010 a 2019, o número estimado de usuários anuais de qualquer droga ilícita em todo o mundo aumentou de 226 milhões para 274 milhões (22%), em parte como resultado do grande crescimento (10%) da população global de 15 a 64 anos no período (UNODC, 2021d, p.19).

Calcula-se que aproximadamente 72,7% dos que fizeram uso de drogas ilícitas em 2018 (200 milhões de pessoas) consumiram maconha, o que corresponde a 4% da população global. Isso faz com que a cannabis (legalizada em algumas partes do mundo, mas proibida na maioria) seja a droga mais consumida, com destaque para a América do Norte, onde a prevalência do consumo² chega a 14,5%. Já a cocaína é utilizada dez vezes menos no mundo todo (0,4%), tendo maiores prevalências na Oceania (2,7%) e na América do Norte (2,1%). Por sua vez, os opióides (opiáceos e produtos farmacêuticos ou opióides sintéticos) são utilizados sem prescrição médica por 62 milhões de pessoas, ou 1,2% da população global com idade entre 15 e 64 anos (intervalo de 0,7% a 1,6%), tendo maior prevalência na América do Norte (3,6%) e no Oriente Médio/Sudoeste Asiático (3,2%) (*ibidem*, p.21-22).

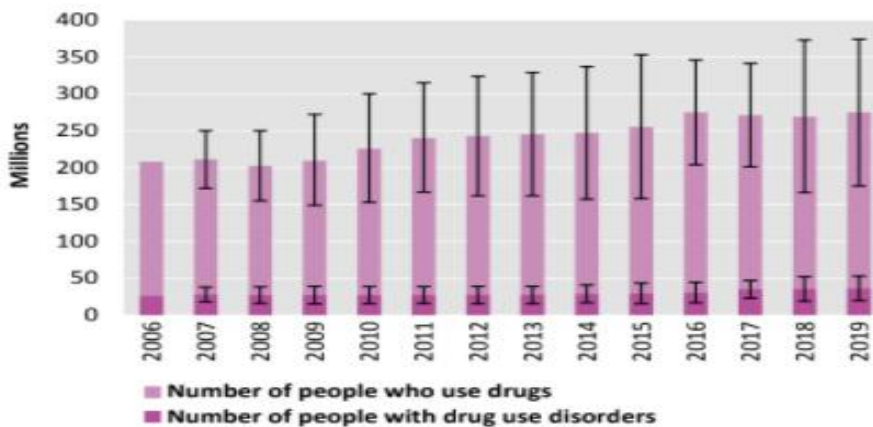
Frequentemente se considera que o simples consumo de drogas gera problemas de saúde física ou mental. Mas é importante destacar que a grande maioria dos consumidores de drogas lícitas ou ilícitas não apresenta tais problemas. Segundo as estimativas do UNODC, apenas cerca de 13% dos usuários de substâncias ilícitas em 2019 (aproximadamente 36,3 milhões de pessoas, com variação entre 19,6 e 53 milhões) sofreram algum tipo de transtorno,

¹ Segundo a metodologia do World Drug Report 2019, as estimativas regionais e globais são relatadas com intervalos para refletir as lacunas de informação. O nível de confiança expresso nas [?] estimativas variam entre as regiões e os tipos de droga.

² De acordo com o glossário do livreto 2 do World Drug Report 2021 (p.109), a prevalência anual, expressa em porcentagem, é o total de pessoas de determinada faixa etária que usou a droga pelo menos uma vez no último ano, dividido pelo número total de pessoas da mesma faixa etária.

ou seja, em 87% dos casos esse uso não gerou dependência nem demanda por algum tipo de tratamento. Considerando a população global, a prevalência de transtornos por uso de drogas é de 0,7% (intervalo: 0,4% a 1,1%) na faixa de 15 a 64 anos de idade (*ibidem*, p.20).

Gráfico 1- Número global de pessoas que usam drogas e pessoas com transtornos por uso de drogas, 2006–2019



Fonte: UNODC, respostas ao questionário do relatório anual.

2.1 Perfil da demanda

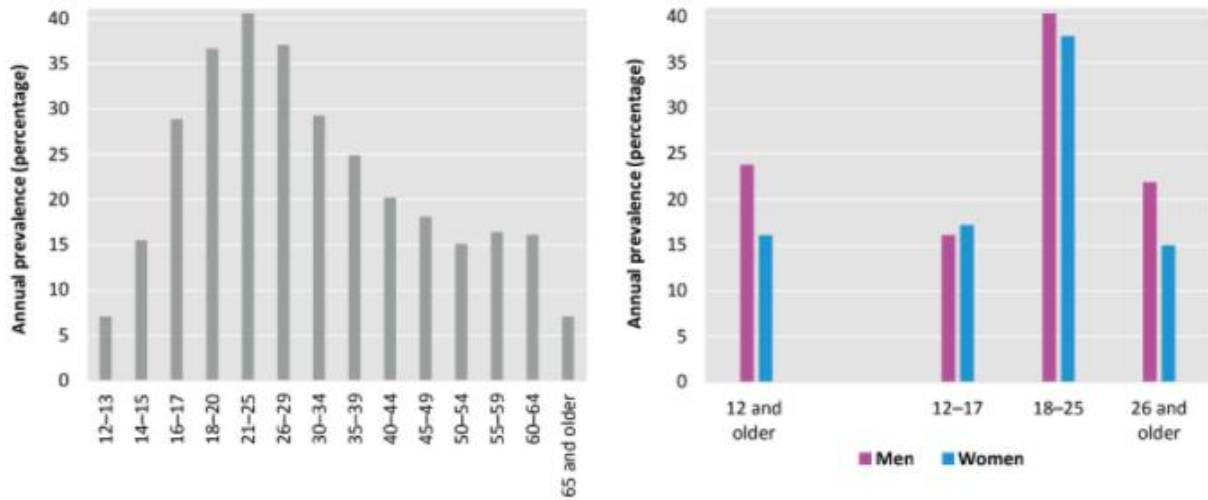
No que diz respeito ao uso de drogas por parte de homens e mulheres, a diferença tem diminuído, com o crescimento do uso feminino. Mas globalmente a prevalência continua a ser maior entre os homens, que representam cerca de 2/3 dos usuários. Entretanto, alguns tipos de drogas são mais utilizadas por mulheres do que por homens, como é o caso de tranquilizantes sem prescrição médica (UNODC, 2021d, p.13).

A redução da diferença entre homens e mulheres é mais evidente nos Estados Unidos, onde a prevalência do uso de drogas por mulheres em 2010 equivalia a 69% da prevalência entre os homens, e essa proporção aumentou para 77% em 2019. Nesse ano, 17% das mulheres e 22% dos homens fizeram uso de substâncias ilícitas, sendo maior a prevalência entre meninas de 12 a 17 anos do que entre meninos da mesma idade (*ibidem*, p.13).

No perfil por faixa etária, adolescentes e jovens adultos são os mais propensos a fazer uso de drogas. Em comparação com os países de alta renda, os de baixa e média renda têm uma população mais jovem e espera-se neles um aumento do número de jovens na próxima

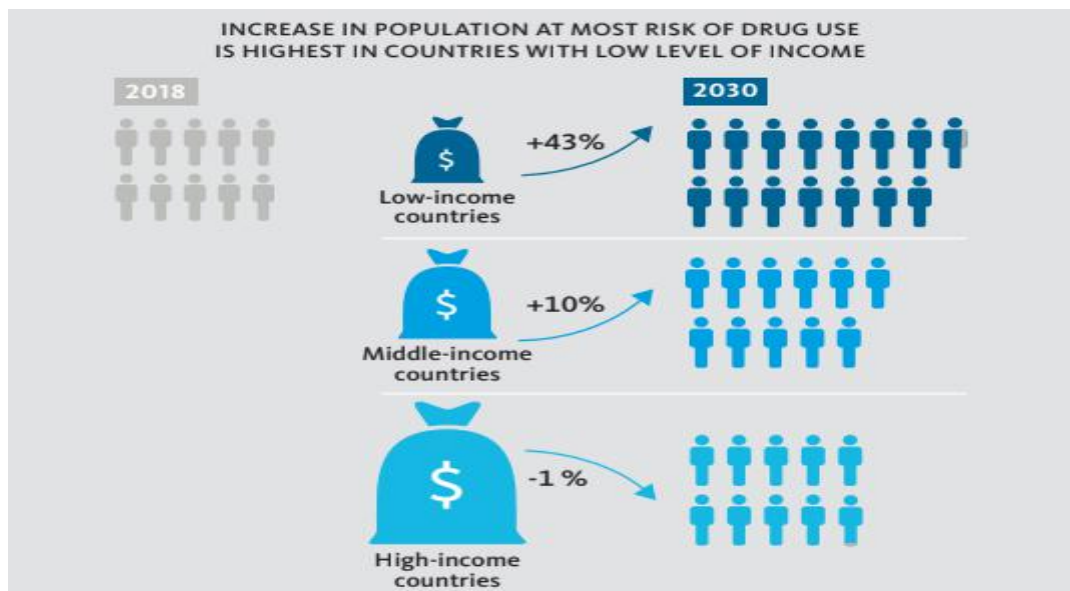
década. Inversamente, nos de alta renda, projeta-se um crescimento maior da população idosa (65 anos ou mais), o que resulta que nos países de baixa renda pode haver um aumento do consumo de drogas maior do que somente com base no crescimento total da população. (*ibidem*, p.15).

Gráfico 2 - Uso de drogas, por idade e sexo, Estados Unidos, 2019



Fonte: Estados Unidos, *Substance Abuse and Mental Health Services Administration, Center for Behavioral Health Statistics and Quality*, “SAMHSA, 2019 National Survey on Drug Use and Health: Detailed Tables” (11 de setembro, 2020).

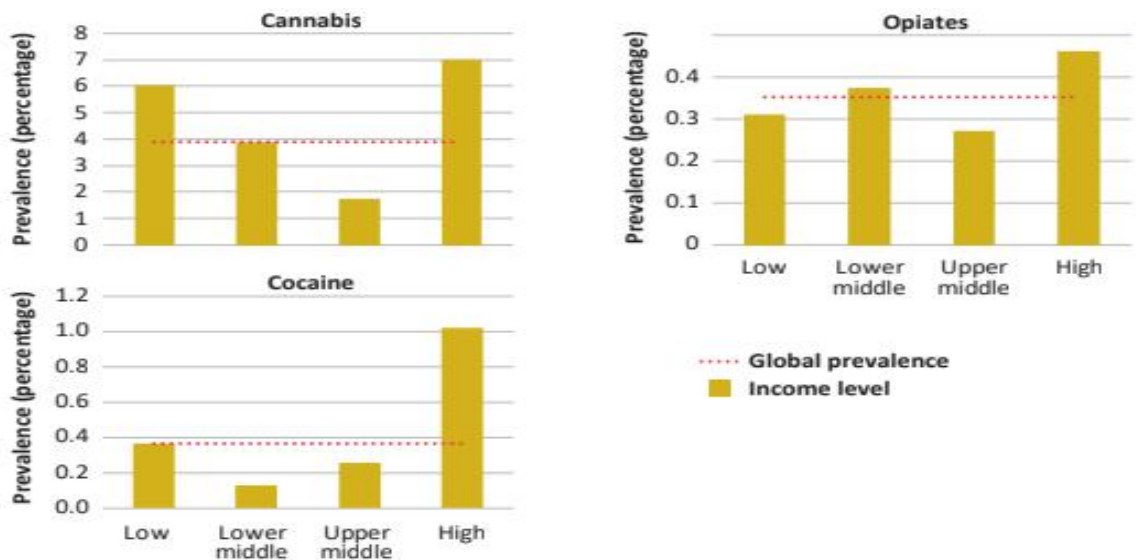
Figura 1 - Aumento da população com maior tendência ao uso de drogas ilícitas



Fonte: *World Drug Report 2021*, booklet 2, p.9.

Mas, apesar dessa tendência ao aumento do uso de drogas ilícitas em países de baixa e média renda, atualmente são os países com renda nacional e IDH elevados que apresentam os maiores índices de consumo (UNODC, 2020d, p. 11; Silva *et al* 2014, p. 38). Uma possível explicação para isso é o modo como as drogas são percebidas (sendo de risco baixo, moderado ou elevado)³ e um maior poder aquisitivo por parte da população. Todavia, a prevalência de transtornos pelo uso de substâncias tende a ser maior em países com alta desigualdade social (UNODC, 2021d, p.12), o que parece explicar-se por investimentos insuficientes em políticas públicas (clínicas públicas, programas de combate ao desemprego) e altos níveis de estresse que acompanham essa disparidade de renda. Além disso, mudanças dramáticas nas condições macroeconômicas, como as decorrentes de uma crise política ou econômica resultam em uma intensificação da pobreza e do desemprego, que por sua vez influenciam as perspectivas socioeconômicas dos indivíduos, os níveis de estresse e também podem levar a aumento do uso de drogas (*ibidem*, p.12).

Gráfico 3 - Proporção de usuários de maconha, cocaína e opioides entre pessoas de 15 a 64 anos de idade no ano de 2012, segundo a renda nacional.



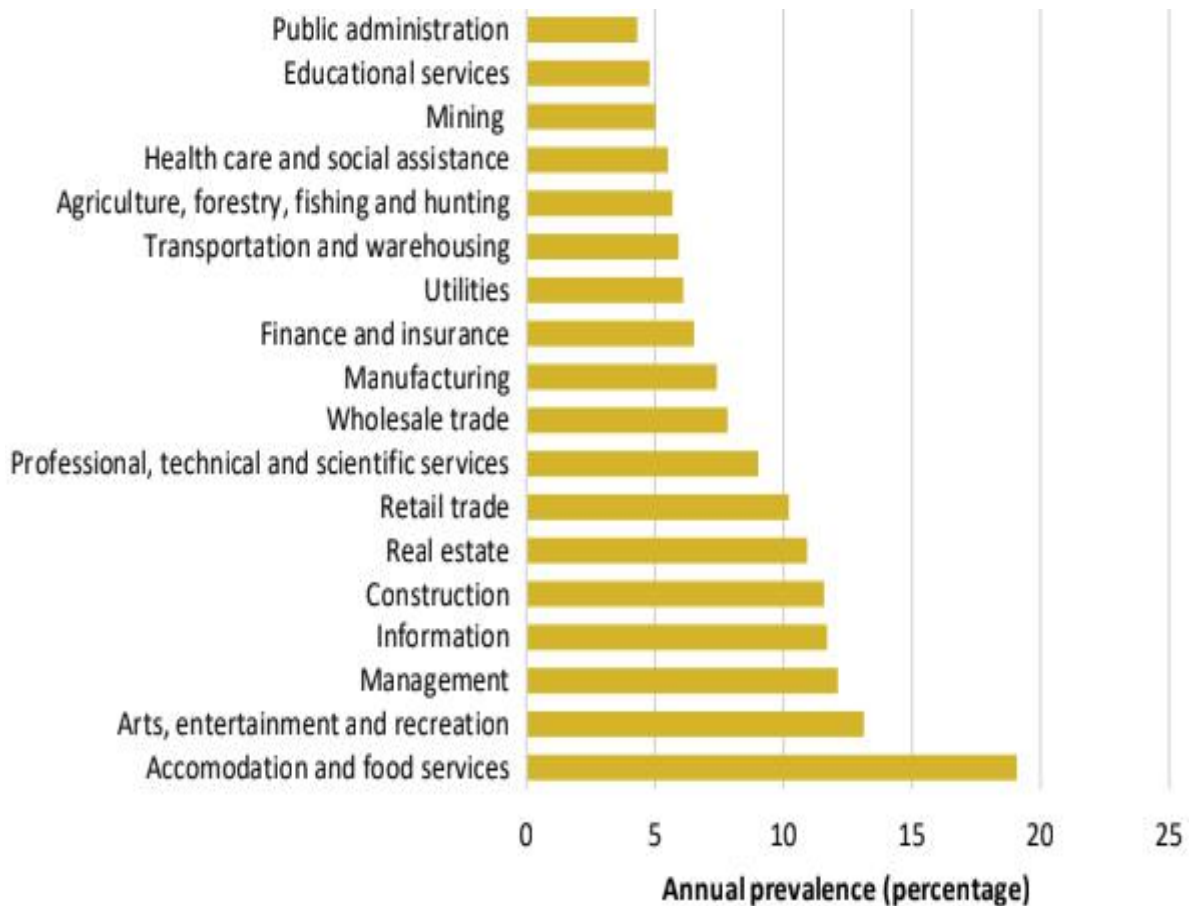
Fonte: *World Drug Report 2016*

³ “A percepção de risco é um processo essencialmente cognitivo por meio do qual os indivíduos atribuem propriedades positivas ou negativas a um determinado objeto ou evento. Este processo pode deixar o indivíduo mais ou menos vulnerável a comportamentos de alto risco de acordo com as propriedades que atribui ao objeto ou evento.” (BEJARANO, J. et al. 2011, p.11)

2.2 Uso de drogas em diferentes setores econômicos

Na idade adulta, enquanto os níveis gerais de uso de drogas são maiores entre pessoas desempregadas do que entre aqueles que não estão, seus efeitos podem variar bastante entre diferentes setores econômicos. Segundo uma pesquisa populacional dos EUA no ano 2000, a prevalência de transtornos por uso de drogas nos Estados Unidos era maior entre as pessoas que trabalhavam em serviços alimentícios (16,9% nos 12 meses precedentes), construção (14,3%), entretenimento (12,9%) e indústria de mineração (11,8%). Outras profissões específicas, como motoristas de caminhão, estivadores e profissionais da saúde também parecem estar em risco particularmente alto de uso de drogas ilícitas e outras substâncias psicoativas (BUSH, 2013, apud UNODC, 2020, p.17).

Gráfico 4: Uso de drogas ilícitas nos diferentes tipos de indústrias nos EUA, 2008 - 2012.



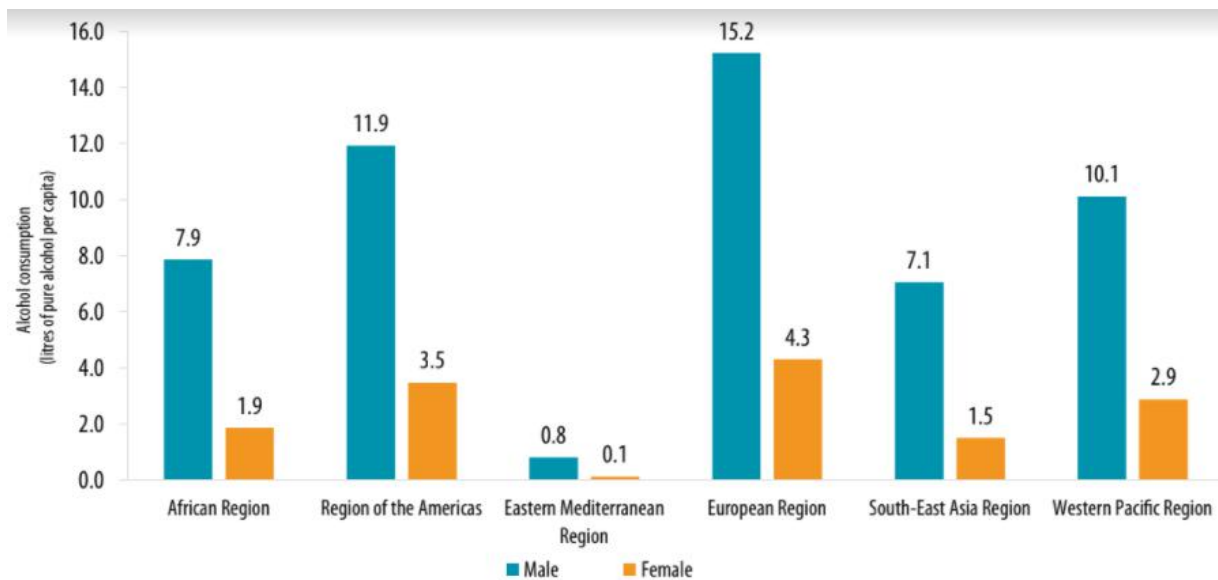
Fonte: BUSH, D; 2013, apud UNODC, 2020d, p.18

2.3 Breve comparação entre o consumo de drogas ilícitas e lícitas.

Em 2016, 43% da população global acima de 15 anos de idade (3,1 bilhões de pessoas) haviam consumido álcool nos 12 meses anteriores. Nessa faixa etária, cerca de 683 milhões (12,5% da população mundial) haviam cessado de consumir álcool, ou seja, tinham consumido em algum momento, mas não nos últimos 12 meses, e 44,5%, nunca haviam consumido álcool na vida. O álcool é consumido por mais da metade da população em três regiões da OMS (Organização Mundial da Saúde) - Região Europeia (59,9% dos consumidores atuais), Região das Américas (AMR) (54,1%) e Região do Pacífico Ocidental (53,8%). (WHO, 2018, p.39)

Segundo a OMS, o consumo global de álcool em 2019 era de 5,8 litros de álcool puro per capita (intervalo: 5,5 a 6,2) entre pessoas com 15 anos ou mais de idade. Em média, homens consumiram 9,2 litros per capita, quase o quádruplo da quantidade média consumida por mulheres (2,5 litros per capita) (WHO,2021, p. 41).

Gráfico 5 - Consumo anual de álcool (litros de álcool puro per capita), por sexo e região da OMS, 2019

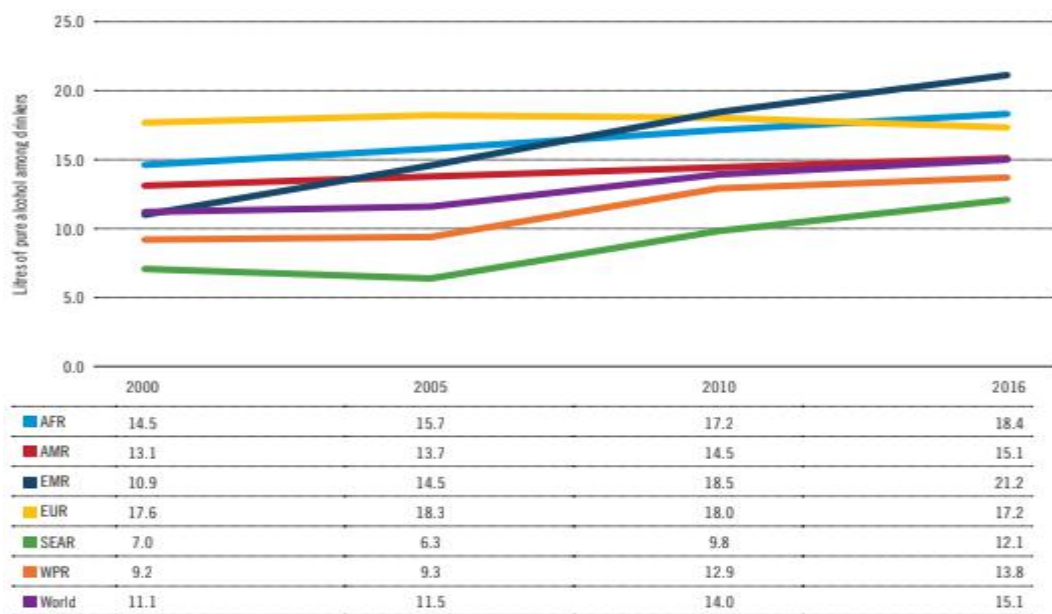


Fonte: (WHO, 2021, p.41)

Houve um aumento no consumo de álcool desde 2000 e uma elevação maior de 2010 a 2015, seguida por um declínio. As regiões da OMS com maiores quantidades consumidas em

2019 eram a Europa (15,2 litros per capita entre homens e 4,3 litros entre mulheres), as Américas (11,9 litros entre homens e 3,5 litros entre mulheres), e o Pacífico Ocidental (10,1 litros entre homens e 2,9 litros entre mulheres), enquanto a Região do Mediterrâneo Oriental apresentava o menor consumo per capita (0,8 litros em homens e 0,1 litros em mulheres) (WHO,2021, p. 41).

Gráfico 6 - Tendências no consumo total de álcool per capita entre consumidores de bebidas alcoólicas (15+ anos) em litros de álcool puro nas regiões da OMS, 2000–2016.



Fonte: (WHO, 2018, p.46)

De acordo com a mesma fonte, o uso de tabaco está em franco declínio no mundo: em 2000, 33,3% da população com 15 anos ou mais de idade consumiam a substância e em 2018, esse percentual caíra para 23,6%, com projeção de queda para 20,9% em 2025 (*ibidem*, p.41). Entre as mulheres, a prevalência mundial do uso de tabaco diminuiu de 16,7% em 2000 para 8,5% em 2018 e, entre os homens, de 50% para 38,6% no mesmo período. Os diferenciais na proporção do consumo entre os homens e mulheres têm aumentado visivelmente: os homens usavam tabaco três vezes mais que as mulheres no ano 2000 e 4,5 vezes maior em 2015, com projeção para 5,2 vezes mais alta em 2025 (*ibidem*, p.41).

A comparação entre drogas lícitas e ilícitas mostra, assim, uma prevalência muito maior das primeiras: como foi mencionado, apenas 5,5% da população global declaram

consumir substâncias ilícitas, enquanto 43% fazem uso de álcool e 23,6%, de tabaco. Por outro lado, o número de consumidores de álcool e tabaco ao redor do mundo diminuiu nos anos 2000 e 2010, mas o de drogas ilícitas aumentou e, segundo as projeções da OMS, continuará aumentando até 2030 (OMS, 2021, p. 44).

Isso coloca seriamente em dúvida o tipo de política adotada na maior parte do mundo para enfrentar o problema, tendo por base o modelo de “guerra às drogas” lançado pelos EUA nos anos 1980. Não só esse modelo tem-se mostrado totalmente incapaz de reduzir o consumo e a venda das substâncias proibidas como tem gerado efeitos extremamente danosos para as sociedades, especialmente para aqueles mais pobres e com instituições mais frágeis, estimulando o fortalecimento do crime organizado, da violência e da corrupção.

3 O CRIME ORGANIZADO

Tendo dimensionado a demanda e traçado suas características, passamos agora à estrutura da oferta de drogas ilícitas estabelecida pelo crime organizado e seus impactos nos índices de homicídios, entre outros efeitos na sociedade. O problema inicial é que os critérios para classificar uma organização ou um grupo como crime organizado variam entre jurisdições, agências, estados e países, sendo que alguns destes últimos ainda não têm definições claras do que seja crime organizado. Apresentamos a seguir algumas das diferentes conceituações e critérios utilizados para enquadrá-lo (STEPHEN, 2006, p.11).

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*), aprovada e assinada em dezembro de 2000, define “grupos criminosos organizados” como conjuntos de indivíduos engajados em uma grande variedade de atividades criminosas com fins lucrativos. Outra definição similar, feita por pesquisadores, é de que o crime organizado consiste em um conjunto de atividades criminosas graves que proporcionam bens e serviços ilegais, visando lucro (UNODC, 2004, p.4; 2019, p.41).

Já o CPS (*The Crown Prosecution Service*) define crime organizado como comportamento e conduta criminosa planejada e coordenada por pessoas que trabalham juntas continuamente, sendo sua motivação frequentemente, mas nem sempre, o ganho financeiro e não reconhecendo fronteiras nem interesses nacionais. (THE CROWN PROSECUTION SERVICE, s.d)

Exceto pelo aspecto jurídico (ou seja, pelo que é definido como *crime* e como *crime organizado* em determinado local), as conceituações acima poderiam aplicar-se também a empresas privadas: organizações de pessoas que trabalham juntas continuamente na geração de certos produtos e serviços, visando o lucro. A diferença não é dada pela natureza da atividade, mas sim pelo modo como a legislação rotula essa atividade: legal ou ilegal. Por exemplo, uma empresa que produz e vende bebidas alcoólicas está comercializando substâncias psicoativas, tanto quanto o traficante de cocaína ou maconha. Mas, por ter sua atividade legalizada, a empresa está ao menos teoricamente, sujeita a escrutínio externo na forma de auditores independentes, órgãos reguladores comerciais e financeiros, sindicatos e grupos de consumidores. Paga impostos, responde à lei e é legalmente responsável por suas ações; não utiliza armamento nem violência para efetuar negócios diários, podendo ser

controlada e regulada por governos eleitos democraticamente. (TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, 2015, p.132-133)

Se abstraímos a condição jurídica e penal, é possível fazer outros paralelos entre as atuais estratégias do crime organizado e das empresas de comércio internacional. Ambos contam com redes em vários países e procuram ser flexíveis com suas associações e rotas comerciais. Ambos se valem do desenvolvimento tecnológico na área da informática e da comunicação. O crime organizado contemporâneo, em sua grande maioria, tem procurado evitar conflitos violentos desnecessários para não chamar atenção das autoridades. Também ocorre em alguns casos a cooperação entre grandes organizações criminosas hierárquicas, pequenos grupos criminosos e redes criminosas soltas, que cooperam entre si, caso haja benefício mútuo. Tanto grandes empresas legais quanto grupos criminosos readaptam-se e reorganizam-se em resposta ao aparecimento de novos mercados, na incessante busca de oportunidades para ampliar seus lucros. Atualmente, mercados legais e ilegais estão sempre em transformação. A grande diferença, contudo, é que o crime organizado tem de responder também às tentativas do Estado de extinguir seus mercados (UNODC, 2019, p.41-42).

Ainda existem grupos criminosos com hierarquias engessadas, mas muitos estão apresentando redes amplas e uma organização mais flexível, que facilita o aumento e enraizamento do crime nas sociedades. Muitos desses grupos, que antes tinham uma hierarquia sólida e uma administração de atividades criminosas voltada para sua localidade, passaram a integrar o tráfico transnacional e alteraram sua forma organizacional de modo a torná-la mais adaptativa e flexível (*ibidem*, p.41-42).

Os grupos tradicionais procuram dominar vários ou todos os aspectos de uma localidade (econômico, político e social) e cobram taxas (via ameaças e violência) sobre bens e serviços dos mercados lícito e ilícito. Atualmente, muitos não sobrevivem, perdendo espaço para grupos transnacionais com redes mais amplas, mas alguns conseguem se manter em países ou locais onde a presença do Estado é fraca e/ou altamente corruptível (*ibidem*, p.41-42).

3.1 Crime organizado, corrupção e violência

Como já mencionado, quando a corrupção de um país é bem enraizada e as estruturas criminais são solidificadas, grupos do crime organizado, incluindo os envolvidos em tráfico

internacional de drogas, podem efetuar suas atividades de forma eficiente e em larga escala, com baixos níveis de violência, como teria acontecido no sudeste europeu durante a década de 1990:

Os choques simultâneos das guerras iugoslavas e a transição para uma economia de mercado permitiram que membros importantes do crime organizado, em vários países dos Balcãs, negociassem com as autoridades do Estado e se firmassem em posições de relativa impunidade. Como resultado, eles puderam supervisionar o tráfico de grandes volumes de heroína para a Europa. Precisamente, entre 2009 e 2012, uma média total estimada de 6,8 toneladas de heroína pura foi exportada de países da Europa Mediterrânea para outros países ao longo da rota dos Balcãs. O valor monetário total dos opiáceos ilícitos traficados na rota dos Balcãs foi estimado em uma média de US \$28 bilhões por ano. No entanto, o tráfico na rota dos Balcãs tem sido geralmente acompanhado de muita pouca violência. Após um pico que ocorreu logo depois da queda do Muro de Berlim, as taxas de homicídio na maioria dos países do Sudeste Europeu têm sido baixas e em declínio. A taxa média nacional nesses países em 2015 foi de cerca de 1,4 vítimas por 100.000 habitantes, que é aproximadamente o mesmo que na França (UNODC, 2020, p. 46-47).

Em alguns mercados emergentes, o baixo recurso à violência também pode ocorrer, como no caso da África Ocidental, em que as organizações se concentram em capitalizar as novas oportunidades em vez de entrar em conflito e estabelecem acordos de corrupção com as autoridades, fazendo da paz a forma mais rápida de se obter lucro. A infiltração nas instituições do Estado, que provoca o enfraquecimento das mesmas e dos processos democráticos, tem o objetivo de facilitar o fluxo de drogas e garantir impunidade para os negócios ilegais, garantindo transporte livre de fiscalizações ou interceptações e proteção contra processos judiciais. As organizações de tráfico de drogas buscam corromper e subverter eleições, a fim de posicionar indivíduos corruptos dentro do governo e dissuadir candidatos que possam representar uma ameaça aos seus interesses (UNODC, 2012, p.17; GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2020, p.16).

É possível encontrar esse modelo de atuação também na “rota sul” ao longo da costa da África Oriental, onde há possíveis ligações entre o partido político moçambicano no poder e organizações de tráfico de drogas, assim como entre grupos criminosos e importantes figuras políticas no Quênia. Outro exemplo são os grupos mafiosos italianos, como a “Ndrangheta”, que mantêm uma posição dominante nos mercados de drogas europeus e um

portfólio criminoso diversificado, envolvendo controle corrupto sobre setores de instituições legítimas (GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2020, p.16).

Normalmente a violência se intensifica quando ocorre algum fator que afete o equilíbrio de poder entre as facções do crime organizado, ou entre as organizações criminosas e o Estado. Os fatores possíveis são diversos, por exemplo, a disputa de sucessão no comando da facção, investigações e prisões feita pelas autoridades com foco num só grupo criminoso, deixando esse grupo fraco e vulnerável diante dos outros, e prisões e mortes de alguns líderes de facções, podendo gerar represálias contra autoridades. Dado que o tráfico de drogas ilícitas proporciona uma renda elevada para os grupos que o controlam, qualquer alteração em sua dinâmica pode resultar em altos níveis de violência (UNODC, 2019, p.47).

Corridas eleitorais também podem ser vistas pelo crime organizado como uma possível ameaça a esse equilíbrio citado no parágrafo anterior, e aos seus interesses. Às vezes tais grupos acabam se utilizando de ameaças e assassinatos a candidatos contrários à sua agenda, no intuito de garantir a vitória de candidatos corruptos e submissos. Um reflexo de violência pode ser visto nas eleições mexicanas de 2018, em que 133 candidatos a cargos públicos foram assassinados na corrida eleitoral, levando outros a abandonarem as campanhas devido à intimidação. Também ocorreram vários assassinatos seletivos de jornalistas, no intuito de restringir a liberdade de imprensa (VILLEGA; SEMPLE, 2018; GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2020, p.16).

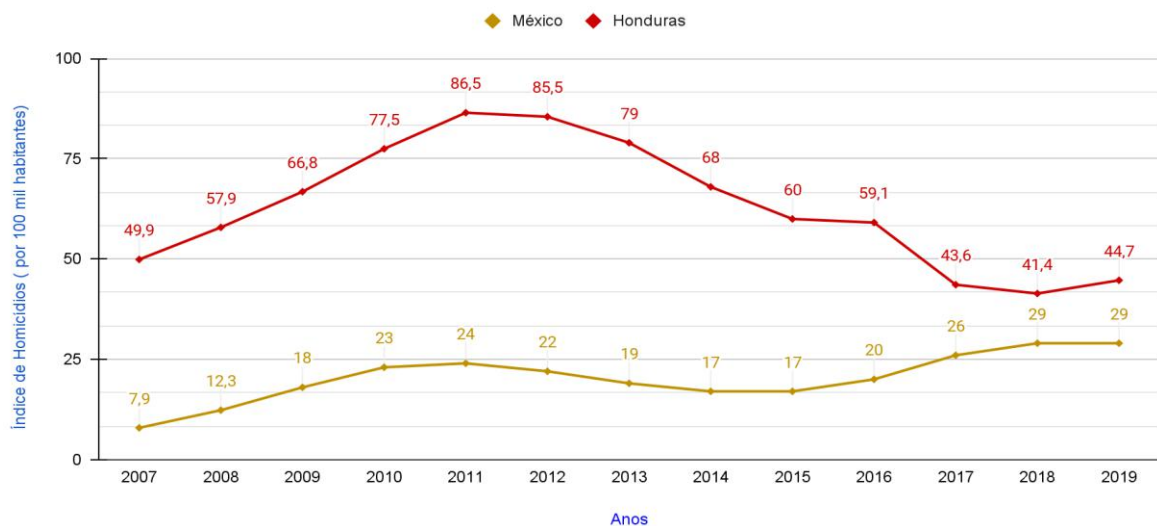
3.2 Tráfico de drogas e violência no México e na América Central

Vimos acima que existem situações em que o crime organizado utiliza pouca violência, mas quando surgem externalidades que afetam o equilíbrio do mercado, o número de homicídios pode aumentar súbita e drasticamente. Foi o que ocorreu no período de 2007 a 2011 no México e em países do Triângulo Norte da América Central: Guatemala, Honduras e El Salvador (UNODC, 2019, p.47).

A onda de violência no México teve como gatilho a repressão aos cartéis, com a prisão de membros do alto escalão desses grupos pelo governo do país. Isso causou conflitos de sucessão e gerou cisões nos principais cartéis. Tanto alguns dos cartéis mais antigos quanto outros emergentes procuram aproveitar a oportunidade para conquistar rotas e pontos estratégicos de seus rivais enfraquecidos. Essa série de conflitos afetou desde a base até o

topo da cadeia de suprimentos de drogas e triplicou o número de homicídios no país, um aumento abrupto demais para ser justificado por fatores de impacto mais lento, como o aprofundamento da desigualdade social. Ao que tudo indica, a explicação mais imediata estaria nas ações adotadas pelo governo e na conseqüente alteração da dinâmica interna do crime organizado. De acordo com dados do Sistema Nacional de Segurança Pública (SNSP) do México, mais da metade dos homicídios ocorridos entre 2007 e 2012 tiveram relação com esse cenário (*ibidem*, p.47).

Gráfico 7 - Taxa de homicídios por cem mil habitantes no México e em Honduras, 2007-2019



Fonte: INEGI. Estadísticas Vitales. Defunciones registradas 2021 e Congressional Research service 2020a

A estratégia de visar líderes de cartéis em operações policiais e militares foi iniciada pelo governo mexicano em 2006 e teve o apoio de agências dos EUA. O mercado de drogas do México era dominado por quatro cartéis principais – Sinaloa, Jalisco, Nova Geração do Golfo e Los Zetas. No decorrer das operações, sem que líderes desses grupos foram presos ou mortos, novos grupos se formaram e se organizaram em torno dos chefes de cartéis restantes. Isso resultou no surgimento de grupos pequenos, menos organizados e mais violentos.

A partir de 2015, depois de um período de declínio, os homicídios tiveram uma nova alta no país, o que pode estar relacionado a cisões internas aos cartéis mexicanos, sobretudo a partir da extradição do líder do líder do Cartel de Sinaloa para os Estados Unidos em 2017 – ano em que o número de homicídios atingiu um recorde histórico no país, ficando acima de

30.000 – e pela prisão e morte de chefes dos Zetas no período de 2012 a 2018. Assim o aumento da violência pode ser diretamente associado à estratégia de “alvos de alta prioridade” adotada pelo México – uma política tão danosa que teve como consequência a redução da expectativa de vida da população. Pesquisas apontaram que a captura de um líder de cartel em um município é capaz de elevar a taxa de homicídio na localidade em 80% por pelo menos doze meses após o ocorrido. As operações e prisões também elevaram drasticamente a taxa de homicídios ao provocar conflitos internos ao crime organizado em regiões onde um mesmo grupo detinha antes o domínio do território (UNODC, 2019, p.51; GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2020, p.10).

Os embates entre cartéis no norte mexicano fizeram também com que ocorresse uma reorganização da logística da cocaína, elevando o papel da América Central na rede do tráfico. Anteriormente, grande parte das rotas era feita via costas marítimas; já as novas rotas se espalham por áreas terrestres de Honduras e Guatemala. Após o golpe de estado de 2009 em Honduras, voos de cocaína partindo da Venezuela, que antes pousavam na República Dominicana, foram desviados para partes de Honduras, segundo relatórios do governo norte americano sobre voos suspeitos). (UNODC, 2019, p.48).

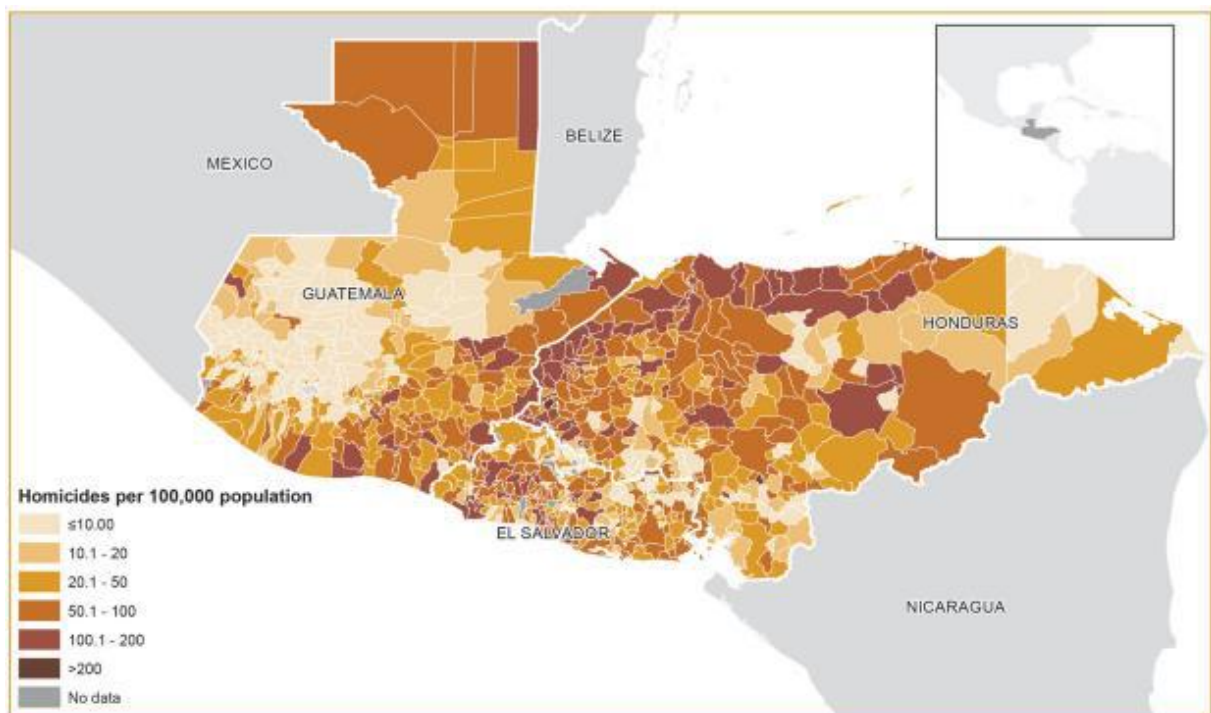
Figura 2 - Distribuição dos Cartéis pelo México e áreas de conflito.



Fonte: DEA, 2015.

Os grandes cartéis mexicanos da época (Los Zetas e Sinaloa) tiveram participação essencial, porém indireta, nos conflitos travados entre grupos locais em Honduras e na Guatemala. Esses grupos locais eram responsáveis por abastecer esses cartéis rivais entre si, muitas vezes com cocaína vinda da América do Sul, e guerreavam entre si por zonas estratégicas de desembarque de drogas e fronteiriças. Note-se, no gráfico 7 acima, como Honduras apresenta taxas de homicídios bem maiores do que as mexicanas nesse período e, na figura 3 a seguir, a alta incidência de mortes em zonas fronteiriças e rurais (*ibidem*, p.48).

Figura 3 - Taxas de homicídios municipais no Triângulo do Norte da América Central, 2011.



Fonte: UNODC, 2019, p.48.

A quantidade de cocaína transportada entre a América Central e os EUA, que passou a trafegar por Honduras, teve seu pico no ano de 2011 e posteriormente começou a decrescer. Mesmo com o aumento das apreensões dessa droga em 2014, a observação de seu fluxo indica que a carga total transportada diminuiu. E, a partir de 2012, a taxa de homicídios associada ao crime organizado em Honduras caiu cerca de 50%, com muitas áreas de conflito tendo considerável melhora no quadro de violência, e continuou caindo nos anos seguintes

enquanto as do México, como já mencionado, voltaram a crescer em 2015. Essas diferentes trajetórias parecem estar associadas à insistência do governo mexicano na estratégia de “caça” à cúpula dos cartéis, em contraste com a política mais ampla adotada pelo governo hondurenho, que incluiu reformas na polícia, no sistema judiciário, no sistema prisional, cooperação da polícia com a sociedade civil e criação de um sistema nacional de coleta de dados estatísticos sobre crimes e intervenções policiais, conhecido como *Sistema Estadístico Policial en Línea* (UNODC, 2019, p.48, 50, 51, 53, 54).

3.3 Um caso específico de violência no México

O caso narrado a seguir, referente à violência praticada pelo cartel mexicano de Sinaloa em resposta a uma ação do governo ilustra vivamente o que foi analisado nas seções anteriores. Em 17 de outubro de 2019, forças de segurança detiveram Ovidio Guzmán López, filho de Joaquín Guzmán (“El Chapo”), chefe anterior do cartel, que havia sido extraditado para uma prisão de segurança máxima norte-americana. O conflito nas ruas de Culiacán, capital de Sinaloa, entre o grupo criminoso e as forças de segurança ocorreu após uma grande ofensiva do cartel atuante na região, que exigia a soltura de Ovidio. Pelo menos 13 pessoas morreram por causa desse confronto e dezenas de outras ficaram feridas (JUSTICE IN MEXICO, 2020, p.51).

O cenário foi marcado por veículos queimados, bloqueios de ruas, fuga de dezenas de presidiários e utilização de armamento pesado no centro comercial da cidade, em pleno dia. Pessoas nas proximidades procuraram se abrigar como podiam (BBC NEWS, 2019). A vulnerabilidade direta do público levou às autoridades a liberarem o preso no mesmo dia (JUSTICE IN MEXICO, 2020, p.51).

Dada a complexidade da situação e dos seus resultados, a atitude do governo gerou grande polêmica, sendo recebida com críticas positivas e negativas por parte da população, da mídia e de especialistas de diferentes áreas de atuação. O presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador defendeu a atuação do seu governo na soltura do criminoso, justificou a atitude de proteger vidas e lamentou todas as que foram perdidas. A maior parte da população (79% do estado de Sinaloa e 53% da população nacional) aprovou essa atuação, ainda mais porque o cartel ameaçara matar soldados e suas famílias que haviam sido tomados como reféns. (*ibidem*, 2020, p.51-52)

Vladimir Ramirez, cientista político de Culiacán, afirmou que embora inicialmente os atiradores não visassem civis, a ameaça representada pelo cartel foi evidente e tratou a situação como forma de terrorismo, concluindo que o governo agira com grande responsabilidade (Justice in Mexico, 2020, p.52). Já Raul Benitez, especialista em segurança da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM), encarou a situação como uma falha generalizada por parte do governo e como demonstração de que o Cartel de Sinaloa continuava forte, descartando a teoria de que ele fora enfraquecido ou quebrado após a extradição de El Chapo para os Estados Unidos (BBC NEWS, 2019).

Outros críticos da decisão governamental entenderam a “vitória” do Cartel de Sinaloa em garantir a libertação de Ovidio como uma séria humilhação para o governo mexicano. Argumentaram que a decisão poderia abrir um precedente perigoso no futuro, encorajando outros cartéis a ameaçarem o público com violência para conseguir satisfazer seus interesses (JUSTICE IN MEXICO, 2020, p.52).

Houve críticas até mesmo dentro das Forças Armadas, apesar de o cartel ter feito soldados como reféns. Um general argumentou que, mesmo com o poder do presidente tendo origens legais e legítimas, via eleições, mecanismos frágeis de contrapeso teriam permitido um fortalecimento do Executivo, que tomara decisões que não foram convincentes para todos (*ibidem*, p.52).

A política de segurança pública do presidente López Obrador propõe-se a combater as origens da violência, com diminuição da pobreza, combate à corrupção enraizada e geração de mais empregos para a população jovem. Os salários ao longo da fronteira do México com os Estados Unidos foram aumentados, criaram-se milhares de empregos na categoria de jovem aprendiz, estão sendo realizados investimentos no sul do país, região empobrecida e foi criada uma nova força de segurança, a Guarda Nacional, substituindo a polícia federal mexicana (REUTERS, 2019).

Segundo um especialista do *International Crisis Group*⁴ não há clareza sobre a utilidade da recém-formada Guarda Nacional e a falta de um planejamento de curto prazo transmite a impressão de que há pouca preocupação do governo com a atuação das gangues. Além do que foi dito pelo especialista, a atuação da Guarda Nacional também estaria comprometida, pelo direcionamento de grande parte do seu efetivo para lidar, a pedido de

⁴ Organização independente que se propõe a prevenir guerras e moldar políticas que irão construir um mundo menos violento.

Donald Trump, presidente norteamericano na época, com a imigração ilegal nos EUA via território do México (*ibidem*, 2019).

3.4 Crime organizado e taxa de homicídios

Mostrou-se, na seção anterior, como as políticas estatais e a dinâmica do crime organizado podem impactar o índice de homicídios. Estima-se que, desde 2006 até 2020, o México sofreu cerca de 150.000 assassinatos relacionados ao crime organizado, num total de mais de 288.000 homicídios intencionais. Isso sem contar as 73.000 pessoas consideradas desaparecidas nos últimos 14 anos, conforme dados do atual governo do país (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2020b, p.6).

É comum associar-se as diferenças nas taxas de homicídios entre países aos níveis de desigualdade e a outros indicadores sociais. Apesar de tais associações serem em geral consistentes, há casos em que elas não parecem explicar as discrepâncias entre os índices de violência observados em diferentes países ou regiões (UNODC, 2019, p.44). Isso pode ser exemplificado por uma comparação breve entre Chile e México. Segundo dados do Banco Mundial, o Chile apresentou em 2017 um índice de Gini da desigualdade da renda de 44,4 numa escala de 0 a 100 e o México, de 45,4 em 2018. O site do *Insight Crime* mostra que, no Chile, a taxa de homicídio em 2019 foi de 2,6 por cem mil habitantes e no México, de 27 por cem mil (BANCO MUNDIAL, s.d).

Considerando que os índices de Gini são relativamente próximos e as taxas de homicídio muito discrepantes, o UNODC conclui que o indicador oculto que explicaria a diferença seria a atuação do crime organizado. O órgão alega que não consegue provar integralmente sua hipótese porque muitos países não fornecem dados fundamentais como a motivação dos homicídios, o que não permite identificar aqueles especificamente relacionados ao crime organizado (UNODC, 2019, p.44).

Segundo o mesmo órgão, um fator relevante para a possível detecção da presença de crime organizado em determinado país seria a predominância de homens entre as vítimas de homicídios, já que a maioria dos grupos criminosos é dominada por homens e tanto os perpetradores quanto as vítimas de violência letal são provavelmente homens. Deduz-se daí que, em países com menos violência relacionada ao crime organizado, a proporção de homicídios entre homens e mulheres tenderia a estar mais próxima da paridade. Os países da

América Latina e do Caribe, que têm a maior parcela de vítimas masculinas de homicídio, podendo chegar a mais de 85%, geralmente são os mesmos que relatam uma grande parcela de homicídios relacionados ao crime organizado ou gangues. Entre esses países podemos destacar: Porto Rico (95% das vítimas de homicídio são masculinas), Trinidad e Tobago (93%), Belize (92%), Brasil (92%), Haiti (92%), Colômbia (92%), El Salvador (91%), Paraguai (91%), Honduras (91%) e Jamaica (90%). Podemos apontar também países onde não há tanta desproporcionalidade: Dinamarca (59%), Letônia (56%), Hungria (54%), Alemanha (52%), Suíça (47%), Coreia do Sul (47%), Eslovênia (45%) e Noruega (42%) (*ibidem*, p.44-45).

Esta seção pode ser finalizada concluindo-se que, apesar de alguns números apresentados, a ênfase no crime organizado como explicação para os níveis de violência é bastante questionável. Tanto pela precariedade dos dados, como a própria UNODC admite, mas também pelo fato de que nem todo país com forte presença de crime organizado apresenta altos índices de violência, como foi visto na seção 3.1, acima, quando se mencionaram países onde a corrupção é enraizada, onde há relativa paz entre as diferentes facções criminosas e poucas intervenções diretas por parte do governo.

4 CADEIA PRODUTIVA DA COCAÍNA E DA MACONHA

No capítulo anterior descrevemos características de grupos do crime organizado, mas, para um melhor entendimento do tema, no caso do mercado de drogas ilícitas, torna-se importante analisar a cadeia produtiva de dois dos principais produtos desse mercado.

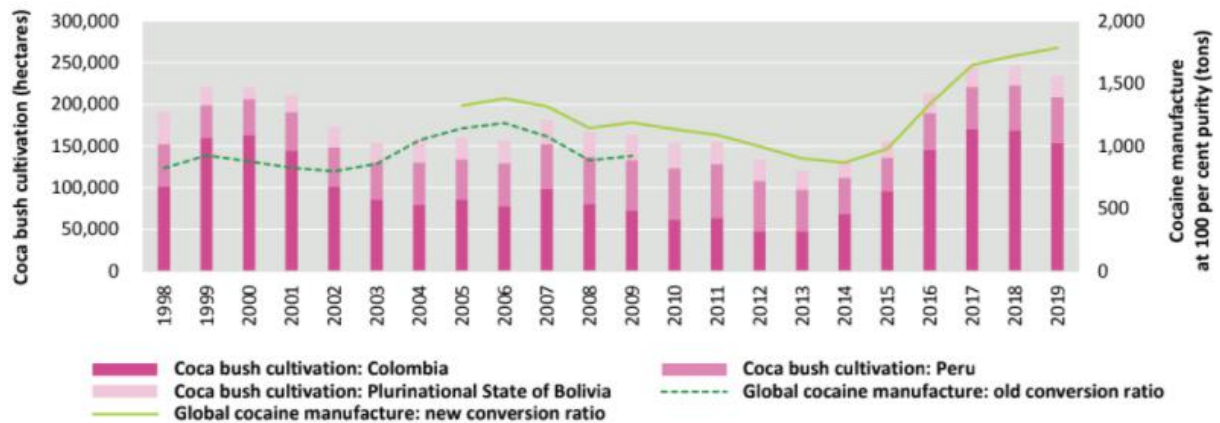
4.1 Cocaína

A intensidade do tráfico de cocaína da América do Sul para os Estados Unidos teve o seu pico nos anos 1980. Em grande parte desse período, membros de cartéis colombianos dominavam o mercado e muitas vezes preferiam usar o Caribe como área de fluxo. Todavia, a “guerra às drogas” movida pelos EUA contra os cartéis colombianos, enfraqueceu-os nos anos 90. Com o vácuo de poder criado na alta cúpula, cartéis mexicanos gradualmente assumiram o controle da maior parte da rede de tráfico (UNODC,2012, p.31).

Devido a essa mudança de hegemonia, uma grande parte da cocaína que entra nos Estados Unidos atualmente, passa pela fronteira terrestre com o México. Inicialmente, eram feitos transportes diretos da Colômbia para o México (via aérea e marítima), com as escalas na América Central voltadas na maior parte ao reabastecimento de combustíveis. Após o ano 2000, especialmente depois de 2006, medidas do governo mexicano (voltadas para fiscalização) aumentaram os riscos de embarque direto da droga para o México e, com isso, a América Central assumiu novas funções (área de trânsito e armazenamento) e partes do Caribe foram reativadas. Isso pode ser observado pelos números das apreensões. Em meados da década de 1980, mais de 75% da cocaína apreendida entre a América do Sul e os Estados Unidos foram no Caribe e muito pouco foi confiscado na América Central. Entretanto, no ano de 2010 (já tendo havido a mudança hegemônica) mais de 80% foram apreendidas na América Central, e menos de 10% no Caribe (UNODC,2012, p.31-32).

Hoje praticamente toda cocaína do mundo é proveniente da América do Sul. No ano de 2019, os três maiores países produtores de coca (Colômbia, Peru e Bolívia) tinham aproximadamente 326.180 hectares de cultivo e 1.886 toneladas métricas de potencial produtivo de cocaína pura, de acordo com estimativas do governo norte americano. Em 2019, desses três países, a Colômbia liderou tanto no plantio de coca quanto na potencial produção de cocaína pura. A maior parte da cocaína que chega aos EUA tem origem colombiana (DEA, 2020, p.32-33).

Gráfico 8 - Produção global de coca e sua manufatura em cocaína 1998-2019.



Fonte: Acompanhamento do cultivo de coca na Bolívia, Peru e Colômbia, 2019 e anos anteriores, e Estados Unidos da América, *Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report*, vários anos.

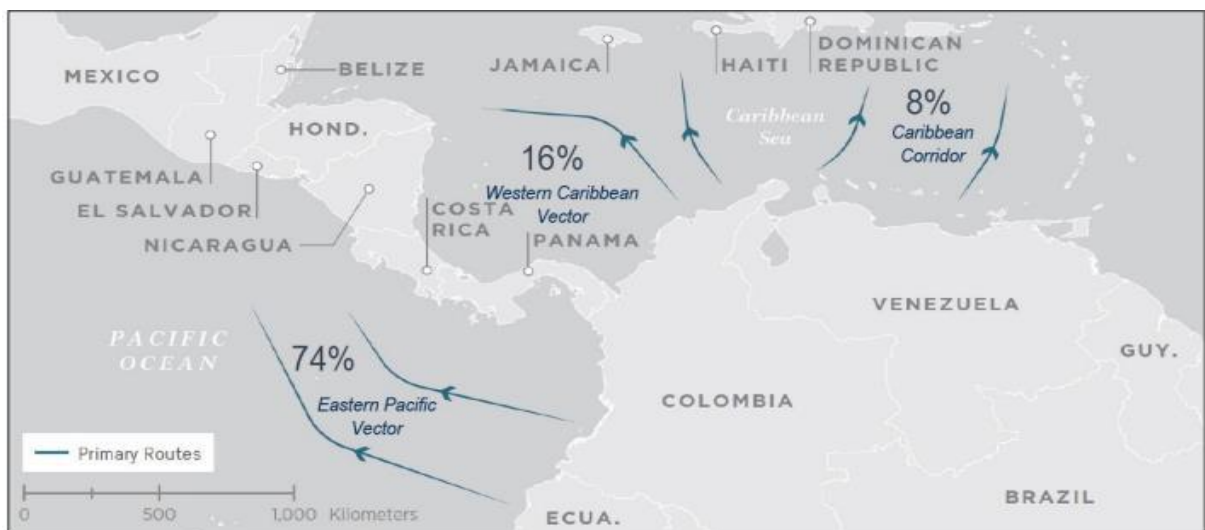
De forma mais específica, a produção da planta de coca é feita por fazendeiros em áreas desmatadas de florestas tropicais, algumas em parques nacionais. Esses fazendeiros recebem dos cartéis locais apenas US\$ 1,30 por quilograma de folhas de coca. Laboratórios improvisados, que transformam as folhas em pasta de coca, estão muitas vezes presentes próximos dessas plantações, usando produtos químicos de fácil acesso (Muse, 2020). Posteriormente, a planta é transformada em base de cocaína e, na sequência, em cloridrato de cocaína, o produto final. O transporte inicial é feito por grupos de traficantes, geralmente por vias fluviais, onde também são transportados minérios e madeira extraídos ilegalmente, além de armas. Vale ressaltar que a expansão da fronteira agrícola e essas atividades ilícitas são fatores que impactam o desmatamento (MONGBAY, 2021).

Ao longo da cadeia produtiva o valor da droga aumenta drasticamente. De acordo com dados da Polícia Nacional da Colômbia, um quilo de cocaína pode ser comprado por US\$ 2.200 nas áreas florestais do interior da Colômbia e por 5,5 a 7 mil dólares nos portos colombianos. O preço dá um novo salto quando se aproxima dos mercados consumidores: na América Central, o valor do quilo da cocaína aumenta para US\$ 10 mil e, no sul do México, a mesma quantidade é vendida por 12 mil dólares, alcançando 16 mil nas cidades da fronteira do México com os EUA e 24 a 27 mil dólares no mercado paralelo dos EUA, dependendo da localidade. Isso evidencia que os fazendeiros andinos são os que menos se beneficiam dessa rede (STEWART, 2013).

O *status quo* atual é de que os cartéis mexicanos controlam o tráfico de cocaína nos Estados Unidos, o que provavelmente se manterá, pois nenhum cartel de outro país está em condições de desafiá-los no curto prazo. Enquanto os grupos mexicanos dominam a distribuição do atacado de cocaína para os EUA, os colombianos mantêm o controle sobre a produção e o fornecimento. Cartéis mexicanos continuam a obter remessas de muitas toneladas de cocaína em pó de traficantes da América do Sul para transportá-las através da América Central e do México e finalmente vendê-las aos EUA, sobretudo via fronteira sudoeste deste país. Cartéis, incluindo os dominicanos, também transportam cocaína pelo corredor caribenho, principalmente por vias marítimas e aéreas. Assim, apesar de mexicanos dominarem o transporte de cocaína pelo território norteamericano, eles dependem de grupos criminosos locais fazer com que a droga chegue até o varejo (DEA, 2020, p.33).

Com base em apreensões de cocaína feitas pelos EUA no ano de 2018, estima-se que 53% teriam entrado por via terrestre, sendo veículos privados, com compartimentos secretos para a droga, os principais meios de contrabando pela fronteira sudoeste com o México. Parte considerável da carga também segue camuflada em caminhões comerciais, no meio de mercadorias lícitas. A porcentagem transportada por vias marítimas seria de 28%, em embarcações submersíveis ou semissubmersíveis com toneladas de cocaína, e, por vias aéreas, de 14% (*ibidem*, p.72; UNODC, 2020a, p.31).

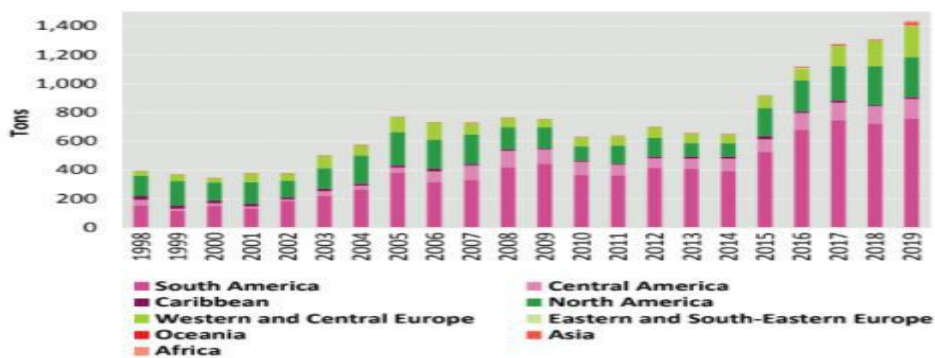
Figura 4 -Fluxo da cocaína para o México, América Central e Caribe, 2019



Fonte: Banco de dados do governo dos EUA de movimentações suspeitas e apreensões de drogas. Data de acesso: 9 de junho de 2020. Data limite de informações: 31 de dezembro de 2019.

Segundo a UNODC, no ano de 2019, a quantidade de cocaína apreendida ao redor do mundo foi de 1.436 toneladas, um aumento de 9,6% em comparação a 2018. As apreensões aumentaram 90% no período de 2009 a 2019, o que pode se dever ao aumento da manufatura (50%) e do tráfico no mesmo período e/ou à intensificação das ações de fiscalização (UNODC, 2021b, p.17).

Gráfico 9 - Quantidade global de cocaína apreendida por região no período de 1998-2019



Fonte: UNODC, respostas ao questionário do relatório anual.

4.2 Maconha

Como já apontamos anteriormente, houve uma estimativa de que 200 milhões de pessoas consumiram maconha no ano de 2018, o que correspondia a 4% da população global com idades entre 15 e 64 anos, sendo a droga “ilegal” (mas já legalizada em alguns países e localidades) mais consumida globalmente. O número total de pessoas que usaram maconha aumentou 18% entre 2010 e 2019, em parte devido ao aumento na população global de 10%, no mesmo período. O uso de cannabis nas Américas aumentou de cerca de 6,6% (40 milhões de usuários) em 2010 para 59 milhões em 2019, ou 8,8% da população adulta. Como também já foi dito, a prevalência do uso dessa droga na América do Norte (14,5% ou 47 milhões de usuários) é muito maior que a média global e também que a média do continente (UNODC, 2021a, p.19, 22).

Atualmente, existem três tipos de mercados de maconha operando nos Estados Unidos: mercados ilícitos, mercados de maconha medicinal com autorização estatal e mercado recreativo legalizado. Esses mercados operam de formas distintas e devem ser

descritos separadamente. Grupos de traficantes obtêm maconha de todos os três mercados e também conseguem pequenas quantidades vindas do México, Canadá e Caribe. Muitos grupos plantam maconha nos Estados Unidos, variando de indivíduos que cultivam um número limitado de plantas a outros grupos que cultivam grandes quantidades para distribuição no território do país (DEA, 2020, p.47, 50).

Tanto a produção doméstica de maconha licenciada pelo Estado quanto a ilícita continuam a aumentar e se diversificar. A produção lícita de maconha se expande em estados que legalizaram a droga, como Califórnia, Colorado, Oregon, Washington e outros⁵ mas, mesmo nesses estados, a produção clandestina continua a crescer, acarretando uma queda geral dos preços da maconha e de outros produtos ilícitos ligados a ela⁶. O que, por sua vez, pode estimular grupos de crime organizado ligados ao tráfico de maconha a operarem com plantações em grande escala nesses estados para vender a droga em outros mercados, como o Centro-Oeste e a Costa Leste dos EUA, onde ela tem um preço mais alto. (*ibidem*, p.47, 50).

O cultivo de maconha legal e ilegal pode ser feito tanto em espaços fechados quanto ao ar livre: o cultivo interno fornece colheitas durante todo o ano, independe de condições climáticas, e oferece maior privacidade e segurança em comparação com o cultivo ao ar livre. Localiza-se geralmente em casas residenciais, mas grandes cultivos de maconha medicinal e feito por cooperativas podem ser encontrados em armazéns ou outros ambientes industriais (DEA, 2020, p.52-53). Por sua vez, as plantações a céu aberto são conduzidas em espaços de diversos tamanhos tanto de natureza pública quanto privada; frequentemente, são entremeadas em plantações legítimas e na flora local. As plantações em terras públicas geralmente ficam em áreas remotas de difícil acesso e com custos altos de fiscalização (*ibidem*, p.53).

De acordo com a DEA, o peso bruto total das apreensões em todo o país diminuiu 30% de 2018 para 2019 (441.037 kg para 309.012 kg) e vem diminuindo desde 2015, quando 886.200 kg foram apreendidos, provavelmente devido à mudança do cenário legal da maconha. As apreensões estaduais dessa droga pela DEA seguem geralmente um padrão predefinido, com as maiores apreensões ocorrendo em estados com grandes travessias de fronteiras terrestres ou portos marítimos de alto tráfego, bem como em estados com um

⁵ De acordo com o site U.S. News, além desses quatro, os estados e territórios que já legalizaram ou estão em vias de legalizar a maconha para fins recreativos são: Alaska, Washington (D.C), Maine, Massachusetts, Nevada, Michigan, Vermont, Guam, Illinois, Arizona, Montana, Nova Jersey, Nova York, Virginia, Novo México e Connecticut. Disponível em: <https://www.usnews.com/news/best-states/articles/where-is-marijuana-legal-a-guide-to-marijuana-legalization>.

⁶ Cigarros eletrônicos, biscoitos, brownies, balas de goma, loções, tinturas, cápsulas e adesivos.

grande mercado legal de maconha medicinal ou recreativa. Califórnia e Texas tiveram os maiores níveis de apreensão de maconha, consistente com os anos anteriores, seguidos por Arizona e Colorado (*ibidem*, 2020, P.56-57). O caso californiano será abordado mais detidamente no próximo capítulo.

Outro fenômeno decorrente da política de legalização - lembrando que, antes de 2014, as vendas legalizadas nos EUA eram voltadas apenas a fins medicinais - foi que as vendas lícitas saltaram de US\$ 1,5 bilhão em 2013 para US\$ 9,7 bilhões em 2017, o que correspondeu à queda de 66% no valor de todas as apreensões de maconha ilícita feitas pelo DHS (*Department of Homeland Security*), que passou de US\$ 2,3 bilhões para US\$ 765 milhões no mesmo período (DAVID, 2018).

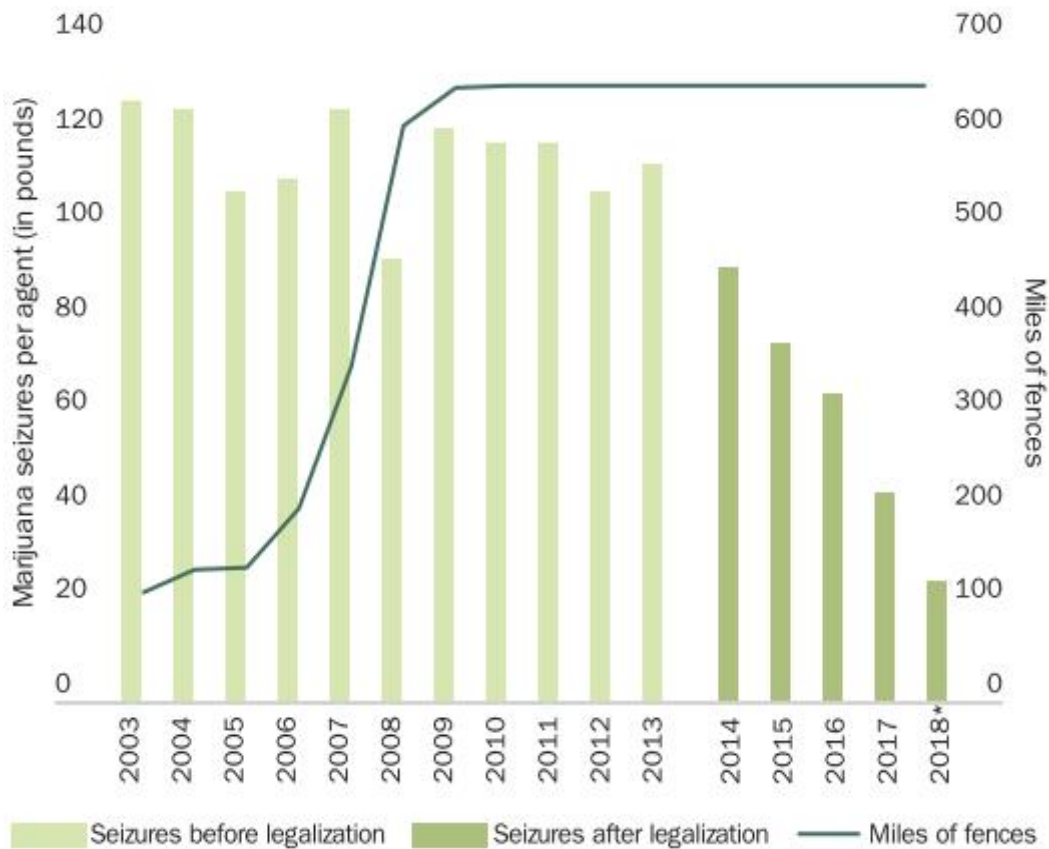
A maconha produzida nos Estados Unidos é frequentemente contrabandeada de estados onde a produção é legal para estados onde a produção é proibida, por meio de veículos particulares ou alugados, caminhões, reboques, trens, ônibus, aviões comerciais e aviões particulares. Muitas vezes se utiliza um sistema de encomenda paralelo, no qual a maconha é transportada em envelopes e recipientes pequenos (DEA, 2020, p.57).

Como já foi dito, a maconha também pode vir de fora dos EUA e, tal como a cocaína, entra sobretudo pela fronteira sudoeste com o México (Bier, 2018, p.7); em menores volumes, provem do Canadá e do Caribe. Apesar de a maior parte do tráfico externo de *cannabis* ser controlado por cartéis mexicanos, a legalização em estados dos EUA causou uma queda considerável da demanda por esse contrabando, assim como do volume médio de apreensões de droga pela guarda da fronteira dos EUA, que caiu 78% entre 2013 e 2018 (GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2020, p.28). Mais precisamente falando, as apreensões foram de 1270,06 toneladas em 2012 para 345,33 em 2018 (tanto em terra quanto em portos) (Congressional Research Service, 2019, p.8). Isso também pode ter sido influenciado pelo fato de a *cannabis* mexicana ser considerada de qualidade inferior à da produzida nos Estados Unidos e no Canadá. A maconha, legalizada neste último país desde outubro de 2018, é transportada para os EUA por vários pontos ao longo da fronteira compartilhada, especialmente daquela com o estado de Nova York (DEA, 2020, p.57-58).

As quantidades de maconha produzidas no exterior são contrabandeadas para os Estados Unidos via carros, ônibus, sistemas ferroviários, túneis subterrâneos, pequenos barcos, drones e mochileiros, sendo frequentemente estocada em armazéns ao longo da fronteira antes de sua distribuição em todo o país (DEA, 2020, p.58).

Uma das medidas sugeridas por Donald Trump (desde antes de seu governo) para tentar diminuir e conter o tráfico de drogas externo foi a implementação do muro na fronteira com o México. O gráfico abaixo retrata a quantidade média (em libras) de maconha apreendida anualmente pela patrulha de fronteira (por agente) e compara essa quantidade com o comprimento total das cercas da fronteira nos mesmos anos, mostrando que a construção de centenas de quilômetros de cercas no período de 2003 a 2009, não reduziu o contrabando da maconha proveniente do México, a qual só passou a cair continuamente desde 2014, ano em que vários estados norte-americanos começaram uma política de legalização mais ampla, como foi mencionado anteriormente (DAVID, 2018).

Gráfico 10 - Apreensões de maconha por agentes da fronteira e comprimento das cercas na fronteira continental nos EUA



* Projetado com base nos onze primeiros meses do ano fiscal.

Fonte: David, 2018.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO CONTROLE DO MERCADO DE DROGAS

Existem diversas políticas públicas e modelos de controle voltados para o mercado de drogas ilícitas e lícitas. Aqui, será focalizada apenas a esfera ilícita. Os modelos de controle para essa esfera podem ser classificados em: (a) proibicionista; (b) despenalizador (podendo ser subdividido em descarcerizador, descriminalizador e modelo holandês); (c) de redução de danos; (d) de desenvolvimento alternativo e (e) legalizador. Examinaremos brevemente a seguir esses diversos modelos, destacando seus objetivos e suas consequências (BOITEUX, 2017; p. 184).

5.1 Proibicionismo

É um modelo que teve base na Conferência de Haia em 1912, quando ainda não havia a proibição de produção, venda e consumo de certas substâncias e os países signatários não eram obrigados a seguir as diretrizes estipuladas. Um grande exemplo prático de repressão inicial às drogas foi a Lei Seca norte-americana de 1919, que proibia a produção, a comercialização e o consumo de álcool. A lei foi revogada em março de 1933 e deixou duas consequências marcantes: um aprimoramento de organizações criminosas que traficavam bebidas alcoólicas durante a ilegalidade e a transferência da proibição para outras drogas como a maconha e a cocaína (SOUSA, s.d; RODRIGUES, 2012, p.10-12).

O atual modelo proibicionista, no âmbito do direito internacional, é fruto de tratados internacionais da ONU sobre drogas nos anos de 1961, 1971 e 1988. Esses tratados foram adotados e incorporados às leis de mais de 150 países; eles ordenam que a produção, a oferta, a posse e o uso de certas substâncias psicoativas sejam criminalizados. Entretanto as penas variam de acordo com cada país (TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, 2015, p.21).

O proibicionismo pode ser definido, assim, como um modelo que prevê a proibição integral de todas as atividades que englobam drogas decretadas ilícitas e que parte da premissa de que certos efeitos negativos na esfera da saúde pública têm de ser solucionados via repressão penal. Argumenta também que a criminalização dessas atividades tem o poder

de desestimular a participação das pessoas, seja como consumidoras, produtoras ou comercializadoras (BOITEUX, 2017, p.187).

O principal objetivo do proibicionismo é alcançar uma “sociedade sem drogas”, objetivo cada vez mais difícil de se concretizar quando se considera que o uso de drogas ilícitas aumentou de forma constante ao redor do mundo nos últimos 50 anos. Além disso, tal política apresenta diversos impactos prejudiciais. Uma das suas consequências é o fato de o altamente lucrativo mercado de drogas ilícitas ter se tornado um dos maiores do mundo, a despeito dos custos extremamente elevados e crescentes para tentar suprimi-lo. Estima-se que os gastos globais com a proibição dessas drogas sejam superiores a 100 bilhões de dólares anuais, sem que o mercado ilegal seja abalado de forma considerável, mas com danos à responsabilidade governamental, aos direitos humanos, à saúde e ao desenvolvimento (GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2020, p.9; TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, 2015, p.21-22).

A política de repressão supõe também que restringir a produção e interceptar rotas de tráfico reduz a oferta, aumenta os preços e diminui a demanda por drogas. Mas não existem evidências concretas de que o aumento da intensidade da fiscalização aumente os custos reais para os traficantes de drogas. O que operações para reprimir a produção e o tráfico podem causar é o deslocamento dessas atividades para outras regiões (efeito balão ou deslocamento geográfico), atrair novos agentes para os mercados, alterar a estrutura do crime organizado – o que costuma aumentar a violência – e fortalecer a presença do narcotráfico em regiões onde ele era fraco ou ausente (GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2020, p.9).

Outra consequência grave do proibicionismo é a militarização como estratégia de controle das drogas, que se iniciou no governo de Richard Nixon (1964-1974), mais precisamente em 1972, quando ele declarou oficialmente a “Guerra às Drogas” alegando que eram uma ameaça para a sociedade norte-americana. Esse pensamento procurava externalizar as raízes do problema para determinados grupos de outros países, transformando o assunto em questão de segurança nacional (o que foi apoiado por parte considerável da sociedade civil norte-americana). Houve intensificação de penas tanto para traficantes quanto para usuários, aumentando a população carcerária e intervenções de natureza militar e policial em países estrangeiros (BOITEUX, 2017, p.187; RODRIGUES, 2012, p.16-17).

Em 1974 criou-se a DEA (*Drug Enforcement Administration*), uma agência centralizadora de planejamento de ações antidrogas, e tiveram início as operações contra o

narcotráfico no México e no Caribe. Devido ao aumento da venda de cocaína no final dos anos 1970, o governo estadunidense começou a introduzir sua política antidrogas também nos países produtores (Bolívia, Colômbia e Peru), intervindo na criação, no treinamento e no armamento de grupos militares nesses países e no México, com a promoção de operações conjuntas entre as forças norte-americanas e os governos locais. Durante o governo Ronald Reagan (1981-1989), ainda no contexto geopolítico da Guerra Fria, houve intensificação da “guerra às drogas”, em parte pelo fato de o governo americano ter associado as guerrilhas de esquerda da Colômbia e Peru (FARC e Sendero Luminoso) ao tráfico de cocaína (RODRIGUES, 2012, p.17-18).

Outro aprofundamento da militarização contra as drogas foi a implementação do Plano Colômbia, estratégia conjunta dos governos norteamericano e colombiano, iniciada em 1999 e voltada para o combate às drogas ilícitas e ao crime organizado. A meta era cortar em 50% a produção e o tráfico de drogas ilegais, com ênfase na cocaína, em um período de seis anos. O plano também pretendia melhorar as condições de segurança na Colômbia, via recuperação de territórios do país que estavam nas mãos de grupos armados como as FARC. As principais ferramentas utilizadas foram pulverizações aéreas de herbicidas nas plantações e remoção manual das plantas, sendo a primeira uma estratégia prejudicial à fauna e à flora, que contamina as fontes de água e pode intoxicar quem esteja nas proximidades. Ademais, esses métodos de erradicação não eliminam nem reduzem necessariamente a oferta, pois, havendo oportunidade de lucro para grupos do crime organizado, a produção se desloca para outras localidades, intensificando o desmatamento (MEJÍA, 2016, p. 3-4; TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, 2015, p.67).

Estimativas da UNODC apontam que o número de hectares de plantações de coca teria tido um declínio rápido entre 2000 e 2003, caindo de aproximadamente 160.000 para 80.000 hectares, teria se estabilizado de 2004 até 2008, numa média de cerca de 85.000 hectares, e a partir de 2008, o cultivo teria diminuído para cerca de 48.000 hectares. Entretanto, essa redução da área cultivada não reduziu de forma relevante a produção de cocaína, que provavelmente aumentou sua produtividade e eficiência (*ibidem*, p. 3; RODRIGUES, 2012, p.25).

A Colômbia e os EUA investiram conjuntamente mais de US\$ 1,2 bilhão (em torno de 1% do PIB colombiano), desde 2000, no plano militarista. Mas os recursos públicos não foram o único custo. Estima-se que mais de 57 mil pessoas foram mortas entre 1994 e 2008

como resultado do crescimento do mercado de drogas ilegais e dos confrontos entre organizações do tráfico de drogas e o governo colombiano. Mesmo com esses investimentos maciços e custos em vidas, o país ainda se mantém como peça-chave na produção e no tráfico internacional de drogas ilícitas, principalmente em relação à cocaína. (MEJÍA, 2016, p.1-2)

O uso de forças militares para o controle das drogas pode absorver recursos da esfera policial investigativa e de outras áreas importantes para aquele controle. Além disso, em operações militares, normalmente há menos medidas de segurança para proteger a população civil, a supervisão tende a ser inferior à das operações policiais e os militares podem ser corrompidos e extorquidos por grupos criminosos. Alguns exemplos são os fluxos de armas contrabandeadas de forças estatais para organizações de tráfico de drogas, documentados na Guatemala e a deserção de 28% dos componentes do exército mexicano entre 2006 e 2012, grande parte em resposta a incentivos oferecidos por cartéis. Há registro também de militares de alta patente envolvidos na proteção de rotas do tráfico de drogas na África Ocidental, principalmente na Guiné-Bissau (GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2020, p.11).

Quanto mais misturadas ao policiamento civil, mais as forças militares tendem a se desgastar com o decorrer do tempo. Em alguns casos, as respostas militarizadas aos grupos criminosos levaram a uma “corrida armamentista”, em que os agentes do crime organizado se militarizam ainda mais, contribuindo para o aumento da violência entre as organizações criminosas e entre estas e as forças do Estado, o que atinge numerosos civis em regiões de confronto. As respostas militares reduziram a segurança, em vez de aumentá-la e tornaram-se um fator central em vários conflitos prolongados, como no Afeganistão, na Colômbia e no Mali (*ibidem*, p.11).

Sobre o modelo proibicionista, vale ressaltar ainda que os custos de manter a proibição representam opções orçamentárias que direcionam prioritariamente vultosos recursos públicos não só para as Forças Armadas como para o sistema de justiça criminal, incluindo polícias, Ministério Público, Judiciário e prisões, em detrimento de gastos em políticas sociais que poderiam ser mais eficazes na prevenção, no tratamento e na própria redução do uso, da produção e da venda de drogas (LEMGRUBER, coord. 2021).

5.2 Modelo despenalizador

Esse modelo preconiza uma redução ou atenuação das medidas penais para posse e uso de drogas, mas mantém políticas repressivas em relação ao tráfico. Ele abrange três submodelos: descarcerizador (redução da prisão por uso e posse), descriminalizador (não consideração do uso e da posse como crimes) e o modelo holandês, definido como “*sui generis*” por liberalizar o comércio em pequena escala, assim como a posse e o plantio de drogas “leves” (BOITEUX, 2017, p.188).

O submodelo descarcerizador seria um proibicionismo mais brando, que não contraria diretamente os tratados internacionais, já que retêm a criminalização do tráfico de drogas, mantendo-o na esfera penal, apenas sem recorrer constantemente à prisão do portador ou usuário. Punições prisionais são substituídas por medidas administrativas como suspensão do processo, serviços comunitários, suspensão da carteira de motorista ou do porte de arma, além de tratamento ambulatorial obrigatório e outras medidas (*ibidem*, p.189).

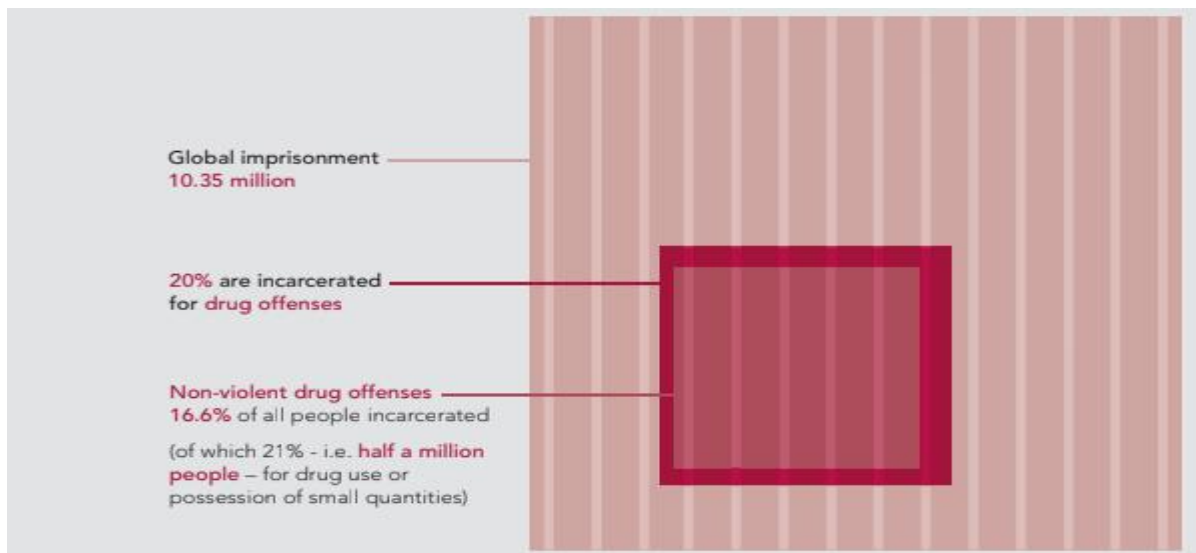
Já o modelo descriminalizador representa uma redução bem maior do proibicionismo em relação ao usuário. Ele retira a criminalização das drogas para posse (pequenas quantidades) e uso próprio, com base nos direitos constitucionais à privacidade e liberdade dos indivíduos, em detrimento dos tratados internacionais sobre o assunto. Todavia, esse submodelo criminaliza o tráfico com altas penas (*ibidem*, p.190).

O modelo “*sui generis*”, originário da Holanda, libera certas drogas na prática, mas mantém, na esfera do Direito, um alinhamento com os tratados internacionais proibicionistas. Usuários e estabelecimentos com autorização municipal não são indiciados criminalmente. Em 1976, a lei holandesa classificou as drogas entre “leves” e “pesadas”, utilizando uma “escala de risco” estruturada com base em informações farmacológicas, médicas, psicológicas e sociológicas, que definiram a maconha e seus derivados como substâncias “leves”. Dependendo da quantidade que um indivíduo estiver portando haverá a distinção entre quantidade de consumo próprio e tráfico. A política de drogas da Holanda não é centralizada, sendo responsabilidade das prefeituras e da esfera da saúde pública. (*ibidem*, p.192)

Apesar do modelo despenalizador ter vários problemas e ser um passo tímido na superação do proibicionismo, ele reduz a consequência grave de uma alta parcela da população carcerária presa por crimes relacionados a drogas (segundo estimativas da ONU no ano de 2017, 20% da população carcerária global estariam cumprindo pena de prisão por

crimes dessa natureza). Importante destacar que as políticas mais repressivas de controle das drogas acabam fortalecendo as bases do crime organizado, por meio da manutenção de sistemas prisionais superlotados, onde ordens operacionais e recrutamentos são efetuados (GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2020, p.10-11).

Figura 5 - Prisões relacionadas às drogas.



Fonte: Penal Reform International, Global Prison Trends 2018, and IDPC, Taking Stock: A decade of drug policy.

As taxas de criminalidade começaram a se elevar na América Latina e no Caribe no início dos anos 1990. Em resposta, os governos dessas regiões adotaram sentenças mais duras para atividades de gangues, tráfico varejista e consumo de drogas, elevando expressivamente, em consequência, a população carcerária. No Brasil, o número de pessoas presas passou de 173 mil em 1995 para aproximadamente 758 mil em 2019, sendo que a capacidade do sistema é de apenas 440 mil vagas. A população carcerária de El Salvador passou de 5 mil em 1992 para mais de 33 mil em 2017 e a mexicana aumentou de 155mil no ano de 2000 para 239 mil em 2012 (RODRIGUES, 2021; BRASIL, 2020; DUDLEY, 2017, p.3).

Sabe-se que as prisões são a parte mais negligenciada do sistema de justiça. A maioria dos governos evita mudanças e ignora a situação das prisões, fazendo com que o sistema, além de altamente violador de direitos humanos, seja muito vulnerável ao crime e à corrupção, com o desenvolvimento de sofisticados esquemas de organização no interior das

prisões, que permitem a operadores criminosos emitir ordens e comandar atividades criminosas fora da prisão. Nesse sentido, mesmo ainda longe de superar o proibicionismo, o modelo despenalizador tem sido importante por tentar minimizar as graves consequências que o hiperencarceramento por atividades relacionadas a drogas acarreta para a própria segurança pública (DUDLEY, 2017, p.4-6).

5.3 Modelo de redução de danos

Esse modelo usa como base um controle social e médico sobre os consumidores de drogas. Separa as drogas entre lícitas e ilícitas para planejar políticas públicas direcionadas à saúde e procurar diminuir danos e riscos do uso das substâncias, focando nos direitos dos usuários. Funciona normalmente em conjunto com o modelo despenalizador, sendo uma medida complementar às penais não encarceradoras. Seus objetivos são buscar que o usuário substitua drogas mais pesadas por mais leves ou que modere o seu uso, e reduzir os danos colaterais desse uso, como, por exemplo, contaminação de doenças em função do compartilhamento de seringas ou não tratamento de saúde por falta de serviços adequados. Esse modelo considera que os indivíduos irão consumir drogas estando elas liberadas ou não e procura reinserir os pacientes que apresentam dependência de volta à sociedade. Não exigindo abstinência por parte dos usuários, nem visando à utopia do “mundo sem drogas”, consegue atrair e impactar positivamente um número maior deles (BOITEUX, 2017, p.194).

Como foi mencionado no Capítulo 2, apenas uma pequena parcela da população de usuários é “problemática”, no sentido de poder causar danos sérios a si mesmo ou a terceiros, o que também pode ser dito dos consumidores que fazem uso abusivo de drogas lícitas como álcool e remédios controlados. O modelo de redução de danos busca prover a esses indivíduos tratamentos, medicamentos, informações, assistência social e psicológica, e outros recursos no lugar de medidas punitivas que afastam usuários da reinserção social. Políticas proibicionistas, que criminalizam e geram estigmatização, diminuem as possibilidades de esses usuários receberem mensagens educativas sobre prevenção e redução de danos, e de buscarem tratamento e assistência adequados para enfrentar a dependência. Também aumentam os riscos de overdose, infecções e disseminação de doenças como aids, hepatite e tuberculose, devidos, por exemplo, ao uso de drogas injetáveis em ambientes insalubres e à introdução de drogas mais potentes e mais baratas como o crack. Outro ponto importante é

que as prisões não têm infraestrutura para lidar com problemas de saúde relacionados ao uso de drogas, além de serem ambientes em que esse uso se dissemina (TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, 2015, p.42-43).

O modelo foi posto em prática pela primeira vez durante a epidemia de aids, no final dos anos 1980 e ao longo dos anos 90. Estava presente em diversos países da Europa, tendo origem na Holanda e na Inglaterra, até ser estabelecido como política padrão da União Europeia por Alemanha, Áustria, Espanha, Itália, Luxemburgo, Suíça e, embora em menor escala, até países com uma visão mais proibicionista como Finlândia, Grécia, Noruega e Suécia. Já no caso dos EUA, a esfera federal se opõe a esse modelo, mas ele pode ser encontrado em alguns estados. No plano internacional, porém, tanto os EUA quanto Rússia, China e outros países asiáticos resistem a modificar o modelo de controle das drogas. Por esse motivo, apesar de a estratégia de redução de danos ser recomendada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pelo *Joint United Nations Program on HIV/AIDS* (UNAIDS), órgãos internacionais de controle de drogas integrados à ONU, como a Comissão de Drogas Narcóticas e o *United Nations Office for Drugs and Crimes* (UNODC) continuam insistindo na política proibicionista (BOITEUX, 2017, p.194-195).

5.4 Desenvolvimento alternativo

A estratégia de Desenvolvimento Alternativo é definida pela União Europeia como uma abordagem que estuda e analisa os principais motivos para a existência do cultivo ilícito de certas drogas, principalmente de coca e papoula do ópio, e combina diversas alternativas para intervir nas causas do fenômeno. Tais motivos incluem fatores relacionados à pobreza, sobretudo na área rural, derivados de renda e de condições básicas insuficientes para a subsistência. Essa abordagem, que leva em conta direitos humanos, igualdade de gênero e sustentabilidade, fortaleceu-se no cenário internacional por meio de diversas declarações, planos, documentos e assembleias que o assumiram como estratégia de controle de drogas voltada para o desenvolvimento⁷ (UNODC, 2020c, p.37; ALEMANHA, 2020, p.5).

⁷ *The Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem of 2009*, juntamente com *United Nations Guiding Principles on Alternative Development of 2013*, o documento proveniente da Assembleia Geral de 2016 e a *Ministerial Declaration on Strengthening Our Actions at the National, Regional and International Levels to Accelerate the Implementation of Our Joint Commitments to Address and Counter the World Drug Problem of 2019*.

Uma das principais justificativas para a sua adoção é o reconhecimento das falhas e dos altos custos financeiros e sociais da “guerra às drogas”, levando diversos governos a procurarem alternativas. Outra é a constatação de que medidas de curto prazo voltadas para diminuição de plantações ilegais, como a destruição manual das plantas ou o lançamento de produtos químicos, são contornadas rapidamente, sobretudo com a criação de novas plantações em outras áreas; além disso, a destruição repentina dos cultivos faz muitas vezes com que famílias não tenham alternativas para suprir suas necessidades básicas, percam a confiança no governo e sofram danos à saúde decorrentes do uso dos produtos químicos (*ibidem*, p.37; *ibidem*, p.5).

Geralmente, as áreas remotas em que se desenvolvem cultivos ilícitos são marcadas por pobreza, falta de oportunidades de renda, infraestrutura praticamente inexistente, direitos à terra incertos, pouco acesso a mercados regulados, escassez de serviços básicos como saúde e educação. A estratégia de desenvolvimento alternativo procura atuar nesse ambiente, por exemplo, induzindo a substituição dos cultivos de drogas ilegais pelo de produtos lícitos adaptados ao clima local, como café e cacau, ou estimulando o ecoturismo. Também são estabelecidos treinamentos básicos e avançados para pequenos produtores, aconselhamentos na formação de cooperativas, criação de infraestrutura para o acesso aos mercados, ajuda aos fazendeiros para que obtenham títulos de terra, promoção da inserção feminina e criação de sistemas educacionais e de saúde (ALEMANHA, 2020, p.4,8).

Apesar do sucesso do modelo no debate internacional, o orçamento total para todos os projetos de desenvolvimento alternativo aumentou pouco anualmente entre 2013 até 2017, de US\$ 190 milhões para US\$ 275 milhões, sendo que essa elevação teve como causa principal o fato de ter mais do que dobrado o orçamento anual dos projetos na Colômbia, de US\$ 75 milhões em 2013 para US\$ 154 milhões em 2017. Esse crescimento é correlacionado a um maior interesse em financiar projetos de desenvolvimento alternativo dado o acordo de paz concluído com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) no ano de 2016. O da Bolívia também cresceu, devido a fundos liberados pela União Europeia para dois projetos de desenvolvimento em áreas de plantio de coca. Mas vale ressaltar que o montante global de US\$ 275 milhões em 2017 representa apenas 0,1% do financiamento mundial direcionado para à cooperação de desenvolvimento, e que a estimativa das receitas do tráfico internacional de drogas gira em torno de US\$ 500 bilhões (*ibidem*, 2020, p.5).

5.5 Modelo legalizador

Sobre a legalização podemos destacar quatro submodelos:

- a. Liberação total, como ocorria até o início do século XX;
- b. Legalização liberal, com controle pelo mercado, mas admitindo alguns controles estatais como os adotados com relação ao álcool e o tabaco (por exemplo, proibição de vendas a menores de idade). Essa modalidade é defendida por liberais como Milton Friedman que acreditam que cada indivíduo é responsável por si mesmo e defendem o livre mercado como principal regulador;
- c. Legalização estatizante, em que o Estado controla a produção, a distribuição, a venda e o preço das drogas (BOITEUX, 2017, p. 196);
- d. Legalização controlada, que defende moderação e tolerância, procurando equilibrar saúde pública com liberdade individual e regulamentando a produção e o comércio no intuito de evitar os extremos de repulsa ou exaltação das drogas, por parte da sociedade (*ibidem*, p.196; ROCHA, 2016, p.37).

Como já foi mencionado, vários estados norteamericano legalizaram ou estão em vias de legalizar a maconha tanto para uso medicinal quanto recreativo. Em todos eles as concessões governamentais são rigorosas, mas há algumas diferenças, principalmente no que diz respeito às taxas tributárias sobre o mercado da droga. O Uruguai, por sua vez, pode ser citado como exemplo de legalização estatizante, tendo sido o primeiro país a aprovar, em 2013, uma lei nacional de regulação do mercado canábico, que ficou conhecida como “regulação responsável”, e abrange desde a produção da semente até a venda do produto final. Esse modelo é marcado por um controle governamental minucioso e incorpora, desde julho de 2017, concessões para a venda em estabelecimentos farmacêuticos, clubes com propostas canábicas e cultivo para consumo próprio. Engloba ainda o controle de danos para indivíduos com transtornos ou problemas derivados do uso de drogas e o estabelecimento de ferramentas judiciais especializadas, incluindo penas mais duras para certas atividades de tráfico (TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, 2020, p. 7, 13-14; LISSARDY, 2010; BOITEUX, 2017, p. 196-197).

As estratégias de legalização e regulação já em vigor, sobretudo porque implantadas em apenas alguns países ou regiões e por enquanto restritas à maconha, estão sujeitas a

diversos problemas, entre os quais o aperfeiçoamento e a adaptação de grupos criminosos ao novo cenário. Alguns desses grupos podem se manter no mercado ilegal e competir com o mercado legal via potência e preço, assim como podem atuar sobre o mercado legal via intimidação e corrupção, ou tentando derrubar medidas regulatórias que sejam contrárias aos seus interesses. No plano internacional, podem se concentrar na produção de drogas mais potentes que ainda não foram legalizadas e/ou redirecionarem seus suprimentos de drogas para o mercado paralelo de países que não adotaram a legalização, levando a um aumento da corrupção, da repressão e da violência nesses países sem mercado de drogas regulado (GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2020, p. 27).

Mas, se existem riscos, há também evidências de efeitos positivos da legalização da cannabis nos EUA, como a redução da violência nos estados fronteiriços com o México, principalmente quanto aos crimes relacionados a tráfico de drogas. Isso indica que grupos da região associados ao crime organizado tornaram-se menos violentos ao migrarem para a esfera legal, dado que a legalização diminuiu a demanda pela cannabis proveniente dos cartéis mexicanos, como atesta a redução de 78% do volume de cannabis apreendido pela patrulha de fronteiras dos EUA entre 2013 e 2018. Todavia, parte dos grupos relacionados aos cartéis mexicanos aproveitou-se de um aumento da demanda de opióides e da redução dos lucros provenientes da maconha ilícita para ampliar sua presença no mercado de fentanil, analgésico opióide de curta duração, ação rápida, cem vezes mais forte do que a morfina (*ibidem*, p.28; MATHIAS, 2021).

Outra preocupação é fazer com que o usuário migre do mercado ilegal para o legal, já que a diferença do tamanho da oferta e dos preços de cannabis entre esses mercados pode impactar a escolha do consumidor, o que demanda atenção, por exemplo, da política tributária sobre a indústria nascente da cannabis. Alguns estados norteamericanos tiveram de reduzir os impostos iniciais para estimular a migração dos usuários para o mercado legal. Já no caso uruguaio, o controle da cannabis pelo Estado facilitou sua adoção pelos usuários, devido à qualidade superior à da maconha ilegal proveniente do Paraguai (GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2020, p. 29).

Analisaremos a seguir o caso específico da Califórnia, primeiro estado norteamericano a permitir o uso medicinal da cannabis, para ressaltar os avanços e problemas trazidos pelo modelo legalizador, sobretudo quando limitado a uma única droga e restrito geograficamente.

5.5.1 O caso da Califórnia.

Liberada para uso medicinal pelo *Compassionate Use Act* em 1996 (CALIFÓRNIA, 1996), a maconha foi permitida no estado para o consumo chamado recreacional ou adulto em novembro de 2016, por meio do *Adult Use of Marijuana Act (Proposition 64)*, que legalizou a venda, a posse, o cultivo caseiro e o consumo sem fins medicinais para maiores de 21 anos (CALIFÓRNIA, 2016). A lei entrou em vigor em janeiro de 2018.

Três diferentes agências, por meio de filiais, fiscalizam o licenciamento na Califórnia: o *Department of Public Health* supervisiona as licenças de fabricação de produtos de maconha; o *Department of Food and Agriculture* inspeciona as de cultivo e o *Department of Consumer Affairs* monitora todas as outras licenças, incluindo distribuição e varejo (TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, 2020, p. 8). Até março de 2020, 3.499 licenças de cultivo não medicinais haviam sido emitidas no estado, quase o dobro do número de autorizações para cultivo medicinal, mas cerca de metade delas pertence às mesmas entidades comerciais. Muitas dessas entidades têm licenças diferentes para fins distintos (por exemplo, cultivo em locais abertos e internos), o que aponta para a tendência de grandes empresas dominarem o mercado, em detrimento das pequenas empresas (TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, 2020, p.9).

Apesar da legalização nos dois âmbitos, medicinal e recreativo, pesquisas indicam que existe uma quantidade de lojas não licenciadas três vezes maior que as licenciadas, o que se deveria ao crescimento de mercados ilegais e semi-legais desde a regulamentação da *cannabis* medicinal, além da resistência de agentes do mercado a ingressarem em um sistema burocrático, com custos elevados (*ibidem*, 2020, p. 10).

Há preocupação de que grupos criminosos estejam se utilizando de mercados semi-legais (“mercados cinzas”) para cobrir a baixa oferta legal de maconha em relação à demanda geral desse produto e de seus derivados. Tais mercados procuram copiar os métodos de varejo do mercado legal, mas sem se submeter às regulações e aos licenciamentos, no intuito de atrair consumidores que supõem estar comprando em uma “loja” legalizada e, provavelmente, tentar despistar autoridades. Mesmo sendo um obstáculo para a implementação de regulamentações efetivas, tais práticas podem ser coibidas com punições administrativas e tarifárias, sem recurso à violência geralmente utilizada em contextos de mercados puramente ilegais (GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2020, p. 10).

Importante destacar que no ano de 2018, as vendas do mercado legal californiano foram de aproximadamente US\$ 2,5 bilhões e, em 2019, de aproximadamente US\$ 3 bilhões, enquanto as estimativas de venda no mercado ilegal em 2019 alcançavam 8,7 bilhões de dólares. Mas prevê-se que, em 2024, as vendas do mercado legal superarão as do ilegal, atingindo por volta de US\$ 7,2 bilhões e US\$ 6,4 bilhões, respectivamente (MCGREEVY, 2019).

Vale ressaltar também que, embora a Califórnia tenha sido o primeiro estado a aprovar o uso medicinal da maconha, o uso e a venda recreativas só foram aprovados depois de outros estados, nos quais o mercado legal teve mais tempo de se solidificar (Global Commission on Drug Policy, 2020, p. 30). Daí se explica que a Califórnia, em 2018, ainda tivesse uma estimativa de 82% das vendas de cannabis no mercado ilícito enquanto o Colorado tinha apenas 33,4%, Washington 39% e Oregon 48,2%. Nesses estados, o uso adulto foi legalizado entre 2012 e 2014, e as vendas em 2014-2015 (TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, 2020, p. 7).

Um problema da legalização nos EUA é a falta de sintonia entre as jurisdições federal, estadual e municipal, que pode acabar favorecendo o mercado paralelo. Os municípios são autônomos no que se refere, por exemplo, a leis de zoneamento e podem até proibir a existência de lojas físicas de venda a varejo da cannabis, como ocorria em 76% das cidades e 69% dos condados californianos em 2019. Se é importante que residentes locais tenham certo controle sobre regulações de cannabis em suas comunidades, também é essencial que haja consistência entre as esferas de governo para não fomentar o mercado ilegal (MCGREEVY, 2019; *ibidem*, 2020, p. 10-11).

Dados do Departamento de Alimentação e Agricultura da Califórnia relativos a 2018 mostram que aproximadamente 7 mil toneladas de cannabis são produzidas em território estadual, mas apenas cerca de 16% desse total são consumidos no próprio estado. Entretanto, foram aprovadas em 2020 31 iniciativas envolvendo cidades e condados californianos para consolidar a legalização e fortalecer o mercado legal, prevendo-se 100 a 150 novas licenças de varejo, bem como autorizações para cultivo, manufatura e outros tipos de negócios relacionados à cannabis (GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, 2020, p. 30; SCHROYER, 2021).

É de suma importância salientar que a legalização possibilita taxar lucros provenientes do mercado da maconha, permitindo investir em projetos sociais, mas, como já foi dito, a

política tributária influencia o preço do produto e pode impactar a intensidade com que o mercado legal progride sobre o ilegal, portanto, na quantidade consumida legalmente (TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, 2020, p. 12).

A Califórnia cobra um imposto consideravelmente alto: 8,5% sobre a venda de produtos provenientes da maconha para fins recreativos, pagos pelo consumidor, e mais 15% sobre as compras de distribuidores, pagos pelos varejistas. Além disso, os cultivadores arcam com um imposto baseado no peso e no tipo de cannabis quando vendem aos distribuidores (folhas, flores e plantas pagam taxas de impostos diferentes) (MIRON, 2021).

Um dos aspectos positivos da regulamentação é que, em vez de gastar enormes quantias na guerra às drogas, o Estado pode destinar os recursos arrecadados para implementação da estrutura regulatória, melhoria da educação sobre drogas e prestação de serviços diversos, inclusive de tratamento e assistência a usuários “problemáticos” (TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, 2020, p. 12-13).

Todavia, o legado de um século de proibição permanece até os dias atuais. De 2000 a 2010, mais da metade de todas as prisões por drogas no país foram relativas à cannabis, sendo mais de 7 milhões por simples posse da substância. Embora os movimentos para regulamentação representem uma mudança radical nas visões sociais sobre o uso de maconha, os antecedentes criminais continuam a ser um estigma duradouro, com consequências para os indivíduos. A adoção de ferramentas como o “*expungement*” (destruição ou exclusão da ficha criminal) e o “*record sealing*” (selagem da ficha criminal) podem ajudar a remover o fardo desses indivíduos, reconhecendo, até certo ponto, os erros das políticas de droga anteriores (*ibidem*, 2020, p. 18).

Mas encontram resistências e, em alguns casos, trazem novos problemas, num sistema judicial que permanece ideologicamente punitivista. Por exemplo, diante de uma ficha criminal selada, policiais e juízes podem assumir que o indivíduo tem antecedentes perigosos e tratá-lo de forma oposta à pretendida pela selagem. Na Califórnia, a *Assembly Bill 1793* determinou que o Departamento de Justiça revisasse as condenações envolvendo cannabis, com a finalidade de determinar quais casos seriam apontados para revogação, exoneração ou reformulação de sentença (*ibidem*, p. 18, 20-21).

Outro aspecto relevante, nesse sentido, é a reparação a indivíduos e segmentos historicamente mais prejudicadas pela proibição, como as comunidades negras, permitindo, inclusive, que possam participar dos novos mercados. Na Califórnia, o *Bureau for Cannabis*

Control disponibilizou US\$ 10 milhões para fornecer assistência direta aos programas de igualdade social das jurisdições locais. A cidade de Los Angeles desenvolveu um programa que oferece processamento prioritário para certos requerimentos e suporte comercial para indivíduos desproporcionalmente afetados. No entanto, esse programa foi fortemente criticado por deixar o público-alvo em listas de espera por tempo indeterminado. Menos de 20 das 100 empresas em vias de receber uma licença através do programa são de propriedade de afrodescendentes, segundo estimativas dos advogados. São Francisco implementou isenções em taxas de licenciamento de US\$ 5 mil, bem como um plano em que “*Equity Incubators*” fornecem aos solicitantes um espaço com aluguel custo zero e assistência técnica. No entanto, o programa também foi fortemente criticado por seus clientes terem de esperar em média 18 a 24 meses para serem autorizados, durante os quais eles podem ter de pagar aluguéis comerciais caros (*ibidem*, 2020, p.18, 20-21, 25).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho procurou mostrar que o mercado de substâncias psicoativas decretadas ilícitas é um mercado bilionário, com milhões de consumidores. Apesar de ser menor que o de drogas lícitas como álcool, tabaco e remédios controlados, a rede ilegal tem uma grande variedade de produtos e rotas, e envolve numerosos agentes interrelacionados, desde grupos criminosos com diferentes níveis de organização até setores corruptos de governos.

Em meados do século passado, diversos países passaram a tentar controlar esse mercado por meio de medidas proibicionistas e, no caso norteamericano, fortemente militarizadas, que não apresentaram resultados efetivos na redução da produção, da venda ou do consumo de drogas, como se verifica pelo aumento da quantidade de consumidores e da produção das drogas ilícitas nos últimos anos, em contraste com a redução de substâncias legais como o álcool e o tabaco. O custo astronômico da política proibicionista, tanto em termos financeiros quanto em vidas perdidas, e os sérios danos que ela tem causado em diversas áreas levaram alguns países e instituições a buscarem alternativas.

As principais alternativas foram apresentadas na monografia e buscou-se apontar em que medida cada uma delas pode reduzir os danos da política proibicionista e com isso trazer benefícios para a sociedade. Um exemplo é o fato de que, mesmo no contexto da proibição, a superpopulação carcerária presa por consumo ou pequeno tráfico pode ser diminuída via aplicação de penas administrativas, tratamentos médicos ou descriminalização da posse e do uso. Outro é a capacidade de políticas de redução de danos, que deixam de lado a inalcançável utopia do “mundo sem drogas”, atraírem mais usuários para serviços de tratamento e assistência, evitando com isso a disseminação de doenças e outros problemas colaterais do uso abusivo de drogas. As estratégias de desenvolvimento alternativo em áreas de plantio de coca, atacando certas causas do problema em vez de atacar militarmente as plantações e os cultivadores, também parecem interessantes a médio prazo, embora os recursos internacionais destinados a elas ainda não indiquem uma reorientação efetiva nessa direção.

Quanto aos modelos legalizadores, procurou-se ressaltar avanços, mas também problemas, no modo como vem sendo implementados, sobretudo por se restringirem a uma única substância (a maconha) e serem adotados apenas em alguns países ou regiões. O caso dos estados norteamericanos que liberaram a cannabis para uso medicinal e recreativo, em particular a Califórnia, foram abordados mais de perto por já fornecerem algumas evidências,

ainda que preliminares, tanto dos benefícios obtidos quanto dos cuidados que devem ser tomados para evitar ou minimizar certos efeitos negativos decorrentes da fraca consolidação das estruturas de fiscalização e controle, da concentração econômica do mercado legal por grandes empresas, do possível fortalecimento do mercado paralelo de outras drogas ou em outras áreas onde a maconha ainda não é legalizada, e sobretudo da permanência do estigma penal sobre indivíduos e comunidades mais afetadas pela política proibicionista anterior, perpetuando a sua marginalização na sociedade.

Vê-se nos Estados Unidos que os estados legalizadores ainda não têm mecanismos sólidos de promoção de equidade social nessa área e que o sistema penal punitivista apresenta resistências às iniciativas de revisão e reparação para os acusados por infrações de drogas. Como realça a *Transform Drug Policy Foundation*, citada diversas vezes nesta monografia, a dificuldade de aplicar retrospectivamente medidas de equidade destaca a importância de que, já no estágio inicial da legalização, elas sejam previstas e se garantam mecanismos eficazes para implementá-las.

A conclusão que extraímos da pesquisa é de que o fortalecimento de novos modelos de controle de drogas no cenário internacional deve ser visto de forma positiva, mas é preciso perceber que a legalização ou regulação das drogas, como alternativa ao proibicionismo, não é somente uma intervenção jurídica pontual, e sim um processo contínuo, que tem que ser constantemente aperfeiçoado no momento em que novas lições são aprendidas. Na situação atual, em que ainda são recentes as medidas liberalizadoras e as regulamentações sobre a cannabis não estão totalmente engessadas, é possível modificar e melhorar as políticas com mais facilidade do que ocorre em áreas onde ideologias, interesses e instituições já se cristalizaram. Para os diversos estados norteamericanos que pretendem ingressar em breve no mercado legal de cannabis recreativa, a transição não deve ser apressada, prejudicando a criação de uma regulamentação bem estruturada. É importante que sejam implementados regimes de licenciamento de forma gradual, em diferentes etapas, e que se promova uma expansão cuidadosa e controlada do mercado, levando em conta a necessidade de equilibrar prioridades possivelmente conflitantes.

Os estados norteamericanos que legalizaram ou estão em vias de legalizar a maconha são um laboratório fundamental para a avaliação do que pode vir a ser uma nova era pós-guerra às drogas, em que prevaleçam outras estratégias, menos violentas e mais racionais, para lidar com o problema. Ainda serão necessárias observações de médio e longo prazo para

que se possam analisar com mais precisão os impactos dessas novas políticas de cannabis tanto na redução dos danos deixados pelo proibicionismo como no volume do consumo de drogas e nos possíveis efeitos colaterais da legalização seletiva. Mas é essencial observarmos desde já os diferentes sistemas de regulação que estão surgindo, o que estão tentando alcançar e que desafios estão sendo enfrentados para colocá-los em prática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEMANHA, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Alternative Development: Sustainable change through development-oriented drug policy. Alemanha, 2020. Disponível em: <<https://idpc.net/publications/2021/02/alternative-development-sustainable-change-through-development-oriented-drug-policy>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.
- ASMANN, Parker; O'REILLY, Eimhin. **Balance de InSight Crime de los homicidios en 2019**. Argentina: InSight Crime, 2020. Disponível em: <<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.
- Banco Mundial. **Índice de Gini - Chile, México**. Disponível em: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=CL-MX>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.
- BOITEUX, L. Modelos de Controle de Drogas: mapeando as estratégias de política de drogas em busca de alternativas ao modelo repressivo. In: Instituto de Saúde. **Drogas & Sociedade Contemporânea: perspectivas além do proibicionismo**. São Paulo: Instituto de Saúde, p. 183-201, 2017
- BEJARANO, J. et al. Perception of Risk and Drug Use: An Exploratory Analysis of Explanatory Factors in Six Latin American Countries. **The Journal of International Drug, Alcohol and Tobacco Research**, v. 1, n. 1, p. 9–17, 2011
- BIER, David. How Legalizing Marijuana Is Securing the Border: The Border Wall, Drug Smuggling, and Lessons for Immigration Policy. **Cato Institute**, p.1-23. 2018. Disponível em:<<https://www.cato.org/policy-analysis/how-legalizing-marijuana-securing-border-border-wall-drug-smuggling-lessons>>
- BRASIL, Governo do Brasil. **Dados sobre população carcerária do Brasil são atualizados**. Brasil, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/02/dados-sobre-populacao-carceraria-do-brasil-sao-atualizados>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.
- BUSH, D; LIPARI, R. Substance use and substance use disorder, by industry. In: *Center for Behavioral Health Statistics and Quality (CBHSQ); Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA). The CBHSQ Report*. Rockville, Maryland, Estados Unidos, 2013. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK343542/>>
- CALIFÓRNIA, Adult Use Act (Proposition 64) de 8 de novembro de 2016. Estabeleceu impostos sobre vendas e cultivo e legalizou a venda, posse, cultivo e consumo de cannabis para adultos com 21 anos ou mais para fins recreativos. Disponível em: <<https://weedmaps.com/learn/laws-and-regulations/california>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

CALIFÓRNIA, Compassionate Use Act de 1996 (Proposition 215). Permitiu a posse e cultivo de cannabis para pacientes e cuidadores para uso medicinal. Califórnia, 1996. Disponível em: <<https://weedmaps.com/learn/laws-and-regulations/california>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

Congressional Research Service. **Honduras: Background and U.S. Relations**. 27 abr. 2020a. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/row/RL34027.pdf>>

Congressional Research Service. **Illicit Drug Flows and Seizures in the United States: What Do We [Not] Know?** 3 jul. 2019. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R45812.pdf>>

Congressional Research Service. **Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations**. 28 jul. 2020b. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/row/R41576.pdf>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

CROCQ, M-A. Historical and cultural aspects of man's relationship with addictive drugs; **Dialogues in Clinical Neuroscience**; n. 9 , dez 2007. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3202501/>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2020

DUDLEY, Steven; Bargent, James. **The Prison Dilemma: Latin America's Incubators of Organized Crime**. InSight Crime. 2017. Disponível em: <<https://insightcrime.org/investigations/prison-dilemma-latin-america-incubators-organized-crime/>>

DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. **National Drug Threat Assessment 2015**. 2015. Disponível em: <<https://www.dea.gov/sites/default/files/docs/2015%2520NDTA%2520Report.pdf>> Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. **National Drug Threat Assessment 2019**. 2020. Disponível em: <https://www.dea.gov/sites/default/files/2020-01/2019-NDTA-final-01-14-2020_Low_Web-DIR-007-20_2019.pdf>. Acesso em: 3 de de 2020.

DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. **National Drug Threat Assessment 2020**. 2021. Disponível em: <https://www.dea.gov/sites/default/files/2021-02/DIR-008-21%202020%20National%20Drug%20Threat%20Assessment_WEB.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

ESPOSITIO, Anthony. Explainer: Mexico's week of bloodshed. What is going on?. **Reuters**, 18 out. 2019. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-mexico-violence-sinaloa-cartel-explai-idUSKBN1WX2P5>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. **Enforcement of Drug Laws Refocusing on Organized Crime Elites**. 2020. Disponível em: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/05/FINAL-EN_2020report_web.pdf>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

GRANT, Will. Mexico's bid to detain El Chapo son 'a failure of everything'. **BBC News**, 18 out. 2019. Disponível em : <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-50101794>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

HANSEN, Claire; ALAS, Horus; DAVIS, Elliott. Where Is Marijuana Legal? A Guide to Marijuana Legalization. **U.S.News**, 14 out. 2021. Disponível em: <<https://www.usnews.com/news/best-states/articles/where-is-marijuana-legal-a-guide-to-marijuana-legalization>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Nota Técnica Defunciones homicidio 2020*. 27 jul. 2021. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/mortalidad/doc/defunciones_homicidio_2020_nota_tecnica.pdf>

JUSTICE IN MEXICO; DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE & INTERNATIONAL RELATIONS; UNIVERSITY OF SAN DIEGO. **Organized Crime and Violence in Mexico: 2020 Special Report**. Justice in Mexico, 2020. Disponível em: <<https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2020/07/OCVM-2020.pdf>>. Acesso em: 20 de Julho de 2020.

LEMGRUBER, Julita (coord.) *et al.* **Um tiro no pé: Impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo**. Relatório da primeira etapa do projeto "Drogas: Quanto custa proibir". Rio de Janeiro: CESeC, março de 2021. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/textodownload/um-tiro-no-pe-impactos-da-proibicao-das-drogas-no-orcamento-do-sistema-de-justica-criminal-do-rio-de-janeiro-e-sao-paulo/>

LISSARDY, Gerardo. O que realmente mudou no mercado de drogas no Uruguai após a legalização da maconha?. **BBC News Mundo**, 29 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50842940>>. Acesso em: 3 dezembro de 2021.

LOCKE, Rachel. **Organized Crime, Conflict, and Fragility: A New Approach**. New York: International Peace Institute, 2012. Disponível em: <<https://www.ipinst.org/2012/07/organized-crime-conflict-and-fragility-a-new-approach>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

MALLORY, Stephen. Chapter 1: An Introduction to Organized Crime. In: MALLORY, Stephen. **Understanding Organized Crime**. Jones & Bartlett Learning; 2º edição, 2012.

MATHIAS, Francielle. **Bula do Fentanil**. Consulta Remédios 2021 Disponível em: <https://consultaremedios.com.br/fentanil/bula?_cf_chl_captcha_tk_=SSiFy26666fQzux0siP.qe8vozruDs6AUN5WkqmqtI-1638824531-0-gaNycGzNCL0>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

MCGREEVY, Patrick. California now has the biggest legal marijuana market in the world. Its black market is even bigger. **Los Angeles Times**, 15 ago. 2019. Disponível em:

<<https://www.latimes.com/california/story/2019-08-14/californias-biggest-legal-marijuana-market>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

MEJÍA, Daniel. **Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs**. Center for 21st Century Security and Intelligence Latin America Initiative, 2016.

Mexico cartels: Which are the biggest and most powerful?. **BBC News**, 24 out. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-40480405>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

MIRON, Jeffrey; SOARES, Pedro. Regulation and Taxes Are Stifling California's Weed Industry. **CATO Institute**, 3 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.cato.org/blog/regulation-taxes-are-stifling-californias-weed-industry>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

MONGABAY; MORA, René; traduzido por Castagnino, Romina. Cocaine Production Is Destroying Colombia National Park Old-Growth Rainforest. **EcoWatch**, 9 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.ecowatch.com/cocaine-production-deforestation-colombia-2649791613.html#toggle-gdpr>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

MURPHY, Jessica. Why is Canada running out of marijuana?. **BBC News**, Toronto, 15 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-46200873>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

MUSE, Toby. Step inside a Colombian jungle lab where coca leaf begin its journey to become cocaine. **INSIDER**, 27 out. 2020. Disponível em: <<https://www.businessinsider.com/how-coca-leaves-are-made-into-coca-paste-cocaine-colombia-2020-10>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

NGUYEN, Janet. Health risks, low pay affecting fast-food workers' appetite for jobs. **Marketplace**, 2021. Disponível em: <<https://www.marketplace.org/2021/04/29/health-risks-low-pay-affecting-fast-food-workers-appetite-for-jobs/>> . Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. Chapter 4: The Economics of Drug Trafficking. In: Organization of American States. **The Drug Problem in The Americas**. 2013. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informedrogas2013/laeconomicanarcotrafico_eng.pdf>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

ROCHA, Filipe. **LEGALIZAÇÃO DAS DROGAS: A DESCRIMINALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO COMO FORMA DE COMBATE AO CRIME ORGANIZADO**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/9105/1/20964998.pdf>>

RODRIGUES, Camila *et al.* População carcerária diminui, mas Brasil ainda registra superlotação nos presídios em meio à pandemia. **G1**, 17 mai. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2021/05/17/populacao-carceraria>>

[diminui-mas-brasil-ainda-registra-superlotacao-nos-presidios-em-meio-a-pandemia.ghtml](#)>. Acesso em 3 de dezembro de 2021.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. **Contexto Internacional (PUC)**, Rio de Janeiro, vol. 34, n. 1, p.9-41, 2012.

SALAZAR SILVA, Fernando. et al. **Relationship between human development and drug use: human development index and drug use**, *Salud Mental*, vol. 37, p. 35–39, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/sm/v37n1/v37n1a5.pdf>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

SCHROYER, John. California cities, counties OK pro-cannabis measures, paving way to scores of new licenses. **MJBizDaily**, 6 nov. 2020. Disponível em: <<https://mjbizdaily.com/california-cities-counties-approve-pro-cannabis-measures/>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

SHEHAN. Substance Abuse in the Restaurant Industry. **Nova Recovery Center**, 2018. Disponível em: <<https://novarecoverycenter.com/substance-abuse/substance-abuse-in-the-restaurant-industry/>>. Acesso em: 4 de dezembro de 2021.

SOUSA, Rainer. Lei Seca dos EUA. Mundo Educação. Disponível em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/historia-america/lei-seca-dos-eua.htm>>. Acesso em 3 de dezembro de 2021.

STEWART, Scott. Mexico's Cartels and the Economics of Cocaine. **Worldview**, 3 jan. 2013. Disponível em: <<https://worldview.stratfor.com/article/mexicos-cartels-and-economics-cocaine>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

THE CROWN PROSECUTION SERVICE. **Organised Crime - Strategy**. Disponível em: <<https://www.cps.gov.uk/organised-crime-strategy>> Acesso em: 3 de dezembro de 2021

THE WHITE HOUSE. Ronald Reagan: THE 40TH PRESIDENT OF THE UNITED STATES. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/ronald-reagan/>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION. **Altered States: Cannabis Regulations in the US**. 2020. Disponível em: <<https://transformdrugs.org/publications/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION, MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELICUENCIA. **Ending the war on drugs: How to win the global drug policy debate**. 2015. Disponível em: <<https://transformdrugs.org/assets/files/PDFs/ending-the-war-on-drugs-2015.pdf>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global Study on Homicide 2019: Understanding Homicide**. Viena: United Nations, 2019. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet_3.pdf>. Acesso em 3 de Julho de 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **The Transatlantic Cocaine Market:** Research Paper. Viena: United Nations, 2011. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Transatlantic_cocaine_market.pdf> . Acesso em 3 de dezembro de 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean:** A Threat Assessment. Viena: United Nations, 2012. Disponível em: <https://www.unodc.org/toc/en/reports/TOCTACentralAmerica-Caribbean.html>>. Acesso em: 3 dezembro de 2020

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME AND THE PROTOCOLS THERETO.** Nova York: United Nations, 2004. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf> Acesso em: 17 de janeiro de 2022

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2020:** Drug Supply. Viena: United Nations, 2020a. Disponível em: https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_Booklet_3.pdf>. Acesso em: 20 de Julho de 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2020:** Drug use and health consequences. Viena: United Nations, 2020b. Disponível em: https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_Booklet_2.pdf>. Acesso em: 20 de Julho de 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2020:** Other Drug Police Issues. Viena: United Nations, 2020c. Disponível em: https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_BOOKLET_6.pdf>. Acesso em 20 de Julho de 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2020:** Socioeconomic characteristics and drug use disorders. Viena: United Nations, 2020d. Disponível em: https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_Booklet_5.pdf>. Acesso em: 20 de Julho de 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2021:** Drug Market Trends: Cannabis, Opioids . Viena: United Nations, 2021a. Disponível em: https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21_Booklet_3.pdf>. Acesso em: 3 de Dezembro de 2021.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2021:** Drug Market Trends: Cocaine, Amphetamine - type stimulants. Viena: United Nations, 2021b. Disponível em: https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21_Booklet_4.pdf>. Acesso em: 3 de Dezembro de 2021.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2021: Executive Summary Policy Implications**. Viena: United Nations, 2021c. Disponível em: <https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21_Booklet_1.pdf>. Acesso em: 3 de Dezembro de 2021.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2021: Global Overview: Drug Demand Drug Supply**. Viena: United Nations, 2021d. Disponível em: <https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21_Booklet_2.pdf>. Acesso em: 3 de Dezembro de 2021.

VILLEGAS, Paulina; SEMPLE, Kirk. “Criminal Groups Seek to Decide Outcome in Many Mexican Races.” **New York Times**, 1 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/07/01/world/americas/mexico-election-assassinations.html>>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global status report on alcohol and health 2018**. Geneva: World Health Organization, 2018. Disponível em: <<https://www.who.int/publications/i/item/9789241565639>>. Acesso em: 3 de Dezembro de 2021

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **World Health Statistics 2021: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals**. Geneva: World Health Organization, 2021. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/342703>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2021.