

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**A ECONOMIA DAS DROGAS ILEGAIS:  
TEORIAS, EVIDÊNCIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Lia Santos Chitolina**

**PORTO ALEGRE  
DEZEMBRO/2009**

**Lia Santos Chitolina**

**A ECONOMIA DAS DROGAS ILEGAIS:  
TEORIAS, EVIDÊNCIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

**Orientador: Prof. Dr. Giacomino Balbinotto Neto**

**PORTO ALEGRE  
DEZEMBRO/2009**

*“Mankind are greater gainers by suffering each other to live as seems good to themselves, than by compelling each to live as seems good to the rest.”*

**John Stuart Mill**

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>ESPECIFICIDADES ECONÔMICAS DO MERCADO DAS DROGAS.....</b>	<b>24</b>
2.1	ANÁLISE DA DEMANDA E DA OFERTA.....	24
2.2	A ESCOLHA DO CONSUMIDOR .....	26
2.3	O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE PREÇOS .....	32
<b>3</b>	<b>A POLÍTICA PROIBICIONISTA .....</b>	<b>39</b>
3.1	UM HISTÓRICO DO CONTROLE DE DROGAS.....	39
3.2	A GUERRA ÀS DROGAS .....	40
3.2.1	Abstinência como fim .....	40
3.2.2	O discurso do combate às drogas.....	41
3.2.3	Métodos de atuação.....	42
3.3	CUSTOS ECONÔMICOS DAS DROGAS.....	45
3.4	AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTIDROGAS.....	48
3.5	UM ESTUDO DE CASO: A LEI SECA.....	56
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS ALTERNATIVAS .....</b>	<b>59</b>
4.1	A LEGALIZAÇÃO DAS DROGAS .....	59
4.1.1	Controle governamental .....	60
4.1.2	Tributação elevada.....	62
4.1.3	Livre mercado.....	64
4.2	POLÍTICAS MENOS REPRESSIVAS.....	68
4.2.1	A Descriminalização .....	68
4.2.2	A Política de Redução de Danos .....	73
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>78</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>81</b>
	<b>ANEXO.....</b>	<b>86</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1.1 – Tendência de cultivo de coca e ópio – 1990/2007 .....	15
GRÁFICO 1.2 – Potencial de produção de cocaína e heroína – 1990/2007 .....	16
GRÁFICO 1.3 – Tendências nas apreensões globais de heroína e morfina – 1996/2006 .	17
GRÁFICO 1.4 – Tendências nas apreensões globais de anfetaminas – 1996/2006 .....	17
GRÁFICO 1.5 – Tendências nas apreensões globais de maconha – 1996/2006 .....	18
GRÁFICO 1.6 - Comparação das estimativas da UNODC do uso de drogas ilícitas (exceto maconha): final dos anos 90 até 2006/2007.....	19
GRÁFICO 1.7 – Evolução do preço da heroína no varejo nos Estados Unidos e na Europa, 1990/2006 (US\$ por grama) .....	21
GRÁFICO 1.8 – Evolução do preço da cocaína no varejo nos Estados Unidos e na Europa, 1990/2006 (US\$ por grama) .....	22
GRÁFICO 2.1 – Consumidor de droga no caminho de primula para a dependência.....	28
GRÁFICO 3.1 – O mercado das drogas e o preço.....	54

## LISTA DE TABELAS

TABELA 2.1 – Sumário de elasticidade-preço da demanda por drogas ilícitas .....	37
TABELA 3.1 – Estimativas dos custos dos crimes relacionados às drogas para o sistema judiciário e para as vítimas – 2003/2004 ( em £ bilhões).....	46
TABELA 3.2 – As principais políticas públicas repressivas voltadas para a redução da demanda.....	48
TABELA 3.3 – As principais políticas públicas repressivas voltadas para a redução da oferta.....	50
TABELA 4.1 – As conseqüências de Bem-Estar da Legalização comparada a Proibição .	67
TABELA 4.2 – Impactos das Reformas da Política de Drogas no tocante à maconha <sup>1</sup> .....	71
TABELA 4.3 – Abordagens européias para reduzir os crimes e os males relacionados às drogas, 2004.....	74

## RESUMO

O estudo analisa o mercado de drogas e a maneira pela qual estas têm sido tratadas pela sociedade atual. A política de proibição das drogas é o foco do trabalho, suas justificativas, seus objetivos e resultados são postos em questão, em decorrência deste debate, surgem como alternativas a descriminalização, a política de redução de danos e a legalização das drogas.

**Palavras-Chave:** drogas, proibição das drogas, legalização das drogas.

## ABSTRACT

This study analyzes the drug market and the way drugs have been treated by society at present. The policy of drug prohibition is the focus of the work, its justifications, its objectives and results are put into question, as a result of this debate come into view new alternatives, such as the decriminalization, the harm reduction policy and the drug legalization.

**Keywords:** drugs, drug prohibition, drug legalization.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar do ponto de vista econômico os argumentos prós e contra a liberação do consumo de drogas consideradas ilegais. O trabalho aborda tanto o aspecto teórico como empírico e as implicações de políticas públicas.

Segundo *World Health Organization - WHO* (1969), droga é toda e qualquer substância que, se introduzida em um organismo vivo, pode modificar uma ou mais de suas funções.

No Brasil, do ponto de vista jurídico, segundo prescreve o parágrafo único do art. 1.º da Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006: "Para fins desta Lei, consideram-se como drogas as substâncias ou produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União".

Assim, entende-se por drogas todas as substâncias naturais ou sintéticas que ao penetrarem no organismo humano sob qualquer forma - ingeridas, injetadas, inaladas ou absorvidas pela pele - entram diretamente na corrente sanguínea, atingem o cérebro e alteram seu equilíbrio.

Drogas são, antes de tudo, psicotrópicos consumidos pelos indivíduos para alterar seu estado de consciência, porém, não deixam de ser mercadorias, e como tal, seu comércio funciona sob o mecanismo da oferta e demanda, onde graças ao caráter ilegal do mercado, a formação de preços ocorre de maneira atípica.

As drogas estão classificadas em três categorias: as estimulantes (cocaina, cafeína, anfetaminas, etc), as depressoras (heroína, morfina, álcool, etc) e as perturbadoras (maconha, LSD, cogumelos, entre outros) das atividades mentais. É comum também a classificação entre drogas ilícitas, cuja comercialização e produção são proibidas, tais



como a maconha, cocaína e heroína; e drogas lícitas, legalmente produzidas e comercializadas, por exemplo, bebidas alcoólicas, tabaco e medicamentos.

Esta pesquisa se restringirá ao estudo do mercado das drogas ilícitas, graças ao tratamento diferenciado recebido por estas, por parte do Estado e da sociedade. De acordo com a *United Nations Office on Drugs and Crime - UNDOC* (1998), o problema das drogas ilícitas pode ser dividido em três categorias: 1ª) aquelas drogas ilícitas que são produzidas ou processadas a partir de plantas naturais, tais como ópio, morfina e heroína; 2ª) drogas ilícitas produzidas sinteticamente, como anfetamina; e 3ª) drogas farmacêuticas psicoativas que se tornam ilícitas como resultado de serem desviadas do uso lícito.

O presente estudo se concentra essencialmente na primeira categoria. A palavra drogas será utilizada como sinônimo para drogas ilícitas, já que existem amplas evidências de que o senso comum as reconhece como tais.

A principal motivação para a realização deste trabalho é investigar os resultados da política de ‘guerra às drogas’, iniciada pelo governo de Richard Nixon nos EUA, em 1972, e que permanece em uso por todo o mundo até os dias atuais. Tal motivação se fortalece no fato de que a política proibicionista tem sido insistentemente defendida e implementada de maneira cada vez mais rigorosa no decorrer dos anos, e tem se mantido incólume a críticas, embora apresente resultados bastante questionáveis. Além disso, muitos economistas têm estado na vanguarda do movimento pró-legalização ao questionarem a eficácia da atual política de combate às drogas. Friedman (1991b), por exemplo, há tempos já advoga a favor de uma mudança de política:

It seems to me that we ought to recognize the harm we are doing, and not let the tyranny of the status quo prevent us from making some changes that can stop the killing in the slums, and guettos of four cities. (...) I want to tell those people that government performance is no better in creating jobs and solving other social problems than it is in drug prohibition.

Becker, Murphy e Grossman (2004) defendem que sob a legalização, uma política de tributação sobre as drogas é mais eficiente em reduzir o consumo de drogas que uma simples política de repreensão às drogas, da maneira como é feita atualmente.

Na visão de Cardoso (2009), sociólogo e ex-presidente do Brasil, “os mecanismos que vêm sendo usados para combater as drogas estão surtindo resultados frustrantes. Vamos buscar outros mecanismos para reduzir o consumo.”

No ano de 2009 comemora-se o centenário do primeiro esforço internacional para banir o comércio de drogas, a Comissão Internacional do Ópio, realizada entre a Grã-Bretanha e a China em 26 de fevereiro de 1909, em Xangai. O ano também marca uma década, desde 1998, da realização da Assembléia Geral das Nações Unidas Sobre Drogas, onde os membros se comprometeram em alcançar um ‘mundo livre de drogas’<sup>1</sup> no prazo de 10 anos.

Em março de 2009, representantes de diversos países se encontraram em Viena a fim de estabelecer a política internacional de drogas para a próxima década. Diferentemente das reuniões anteriores, esta reunião foi marcada por uma acentuada divisão na Comissão de Drogas, um grupo formado por 25 países liderados pela Alemanha propunha aplicar a política de redução de danos<sup>2</sup>, cuja preocupação está em minimizar os prejuízos do consumo de drogas dada a impossibilidade de um mundo abstinente. Apesar do esforço, a proposta foi rechaçada e a Declaração de Política para a próxima década em nada difere daquela feita há 10 anos, a postura proibicionista foi reforçada e a data da concretização do ‘sonho’ de um ‘mundo sem drogas’ foi estipulada para 2019.

Contudo, mesmo tendo sido excluída de pauta, essa tentativa demonstra a crescente insatisfação da sociedade com a política vigente, como relata Martin Jelsma, coordenador do programa de Drogas e Democracia do *Transnational Institute apud* Dominguéz (2009):

“A expressão de insatisfação deste grupo de 25 países e as reações que provocou nos outros membros, gerou um momento de muita tensão e deixou claro que já existem países que não estão simplesmente dispostos a seguir a corrente, ou a se calarem para

---

<sup>1</sup> Do inglês “*drug free world*”, lema da política de combate às drogas da ONU.

<sup>2</sup> Do inglês “*Harm Reduction*”. É uma abordagem que busca tratar a questão das drogas como um problema de saúde pública, ao invés de segurança pública, e que visa controlar possíveis consequências adversas do consumo de drogas - lícitas ou ilícitas - sem, necessariamente, interromper esse uso, buscando a inclusão social e a cidadania para os usuários de drogas.

permitir o consenso, mas estão preparados para debater (...) isto é algo que não acontecia em reuniões anteriores.”

Desta forma, o ano de 2009 evidencia o crescente interesse que a questão das drogas tem atraído ao se tornar uma das maiores preocupações na agenda política nacional e internacional de diversas nações.

A política proibicionista é estudada por diversas disciplinas, além da economia, ela é objeto de estudo do direito, da filosofia e das ciências sociais. Do ponto de vista econômico a política pública vigente representa uma restrição ao consumo, na medida em que a interdição da droga feita pelo Estado questiona o princípio da soberania do consumidor. Este ponto já havia sido listado por Mill (1859):

“The only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to others. His own good, either physical or moral, is not a sufficient warrant. He cannot rightfully be compelled to do or forbear because it will be better for him to do so, because it will make him happier, because, in the opinions of others, to do so would be wise, or even right. These are good reasons for remonstrating with him, or reasoning with him, or persuading him, or entreating him, but not for compelling him, or visiting him with any evil in case he do otherwise. Over himself, over his own body and mind, the individual is sovereign”

Do ponto de vista do Direito Penal brasileiro, a legislação dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que causem dependência física ou psíquica. Conforme a Secretária Nacional Antidrogas – SENAD (2006), a legislação que trata da questão das drogas no Brasil dispõe o seguinte:

BRASIL. Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas – SISNAD; prescreve medidas para a prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para a repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências.

Já a filosofia aborda a política de proibição das drogas a partir da violação dos direitos morais, segundo Husak (1992) o reconhecimento dos direitos morais depende de

argumentos filosóficos, e não de consenso, em seu trabalho, o autor busca responder questões a respeito da legitimidade da autoridade estatal ao interferir na escolha do indivíduo de consumir drogas, tais como:

Does the state have the legitimate authority to punish adults who use drugs recreationally? If so, for what reason(s)? May the state punish persons for using any drug recreationally? What properties must a hypothetical drug possess before the state has the authority to prohibit it?

A abordagem utilizada pela sociologia enfatiza a perspectiva social, ao invés de individual como é feito pela filosofia. A preocupação central está ligada aos problemas sociais causados pelo tráfico e consumo de drogas, tais como a criminalidade; e a postura defendida está frequentemente relacionada à política de redução de danos.

Desta forma, utilizando o referencial teórico e as contribuições das diversas disciplinas que estudam a questão das drogas, este trabalho analisa o mercado de drogas e investiga a política pública vigente para combater o tráfico e consumo das mesmas. Será posto em questão o poder do Estado de suprimir a liberdade individual, e a conexão existente entre a criminalidade e o mercado de drogas ilícitas.

Para tanto, utilizar-se-á o instrumental analítico desenvolvido pela teoria da econômica do crime, principalmente ao se tratar de comportamento criminoso e da hipótese da dependência racional<sup>3</sup>.

Nos modelos de comportamento criminal, formulados sob abordagem econômica, uma pessoa age racionalmente ao praticar um ato criminoso, assim sendo, a análise de custos e benefícios é inerente a qualquer escolha do indivíduo, seja esta legal ou ilegal. Cabe lembrar que por escolha racional não se deve subentender algo como uma decisão consciente de maximização, ou, nas palavras de Becker (1976), *“the economic approach does not assume that decisions units are necessarily conscious of their efforts to*

---

<sup>3</sup> Do inglês *“rational addiction”*. O surgimento da teoria remonta ao artigo *“The theory of rational addiction”* de Becker e Murphy (1988), onde a dependência é estudada como uma escolha racional, pois o dependente sabe exatamente como o ‘bem’ irá afetá-lo, e a razão de ele consumir mais e mais é que esse é o padrão de consumo que maximiza sua utilidade.

*maximize or can verbalize or otherwise describe in an informative way reasons for the systematic patterns in their behavior”.*

Luksetich e White (1982) elencam três fatos importantes que são constatados pela teoria econômica do comportamento criminoso: 1) a punição tem efeito intimidador; 2) o crime é rentável; e 3) as condições econômicas são os principais determinantes do montante de crime.

Deste modo, a abordagem econômica do comportamento criminoso se faz indispensável na formulação de políticas públicas voltadas para combater o crime, tais como a política de proibição da venda de drogas.

Após um século de fracassos da abordagem proibicionista das políticas de drogas, a revisão das relações da humanidade com as drogas se torna cada vez mais imperativa. Assim, no decorrer do trabalho desenvolver-se-á uma análise crítica à política de proibição das drogas, e políticas alternativas serão então estudadas, tais como a política de legalização das drogas e a de redução de danos. A primeira viria a eliminar o problema da supressão das liberdades individuais, ao tratar o consumidor de drogas como um indivíduo racional, e, além disso, extinguiria as externalidades causadas pela condenação do mercado de drogas à ilegalidade. A segunda permitiria um tratamento mais humanitário ao consumidor de drogas, que deixaria de ser considerado um criminoso.

A dimensão do mercado mundial de drogas, assim como o montante despendido anualmente por diversas nações no combate deste mercado, justificam o crescente interesse da ciência econômica na questão da legalização ou não do consumo e comércio das drogas.

Uma estimativa feita pela UNODC (1998) indica que as vendas globais de drogas para os consumidores representaram, no ano de 1995, cerca de 400 bilhões de dólares. Este retorno obtido pela indústria da droga seria equivalente a aproximadamente 8% do total do comércio internacional, participação maior que a do comércio de têxteis (7,5%) e semelhante ao comércio de óleo e gás (8,5%), para o mesmo ano.

Quando comparado com outros mercados ilegais, o mercado das drogas movimenta a maior soma de dinheiro, segundo UNDOC (2007) em 2005 o comércio de narcóticos representou cerca de US\$320 bilhões, enquanto o comércio de tráfico humano movimento aproximadamente US\$32 bilhões, e o comércio de armas ilegais não superou US\$1 bilhão.

De acordo com UNDOC (2005) o tamanho estimado do mercado de drogas (US\$322 bilhões em 2003) é maior que o PIB de 88% dos países do mundo. A venda de drogas, medida a preços de atacado (US\$94 bilhões), foi maior que a soma do total das exportações agrícolas da América Latina (US\$75 bilhões) e do Oriente Médio (US\$10 bilhões) em 2003.

A análise de casos isolados também permite visualizar a importância do mercado para algumas nações, segundo *Trade and Environment Database – TED* (1997) *apud* McVay (2008) foi estimado que a Colômbia repatria US\$7 bilhões em lucros das drogas anualmente, o que é quase tão alto quanto o total das exportações do país em 1993, que foram de US\$7,6 bilhões. Na Bolívia, *US Congress, Office of Technology Assessment – OTA* (1993) *apud* McVay (2008) constatou que 98% das receitas em moedas estrangeiras de bens e serviços vieram do mercado da coca.

Outra importante constatação a que chegaram diversos estudos é de que apenas uma pequena parcela do dinheiro que é gasto por todo o mundo com o uso de drogas é destinados aos fazendeiros e produtores das drogas, cerca de 1% de acordo com *International Narcotics Control Board – INCB* (2002), o restante dos lucros permanece com os grupos responsáveis pelo tráfico. De acordo com UNODC (1995), aproximadamente 90% do valor adicionado total da cocaína e da heroína é gerado no estágio da distribuição das drogas ilícitas. Na região do Crescente Dourado<sup>4</sup>, a distribuição do valor adicionado da heroína dividi-se da seguinte forma: 90% do valor adicionado total é gerado pelos traficantes locais de heroína, 6% pelos fazendeiros, 2% no estágio de processamento e os outros 2% são gerados pelos comerciantes de ópio.

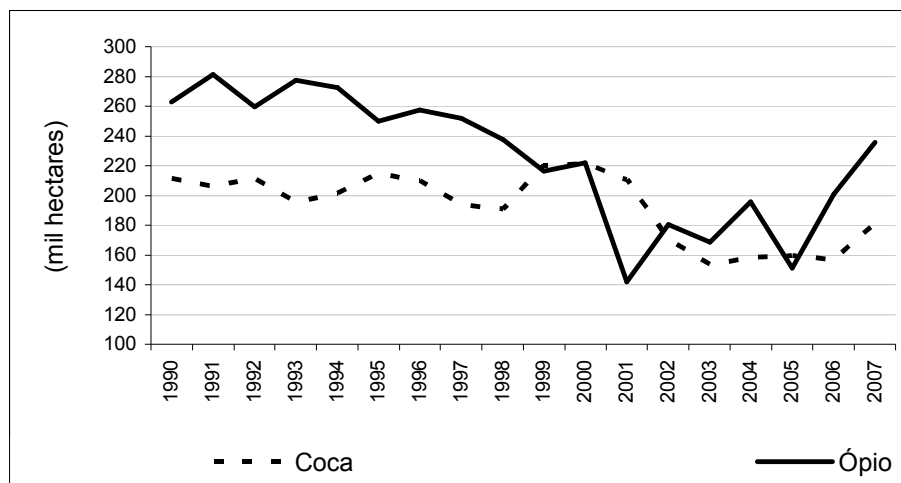
---

<sup>4</sup> Afeganistão, Irã e Paquistão.

Alguns fatos estilizados do mercado das drogas:

Fato #1: A área mundial sob cultivo de drogas tem diminuído

**GRÁFICO 1.1 – Tendência de cultivo de coca e ópio – 1990/2007**



Fonte: UNODC (2008)

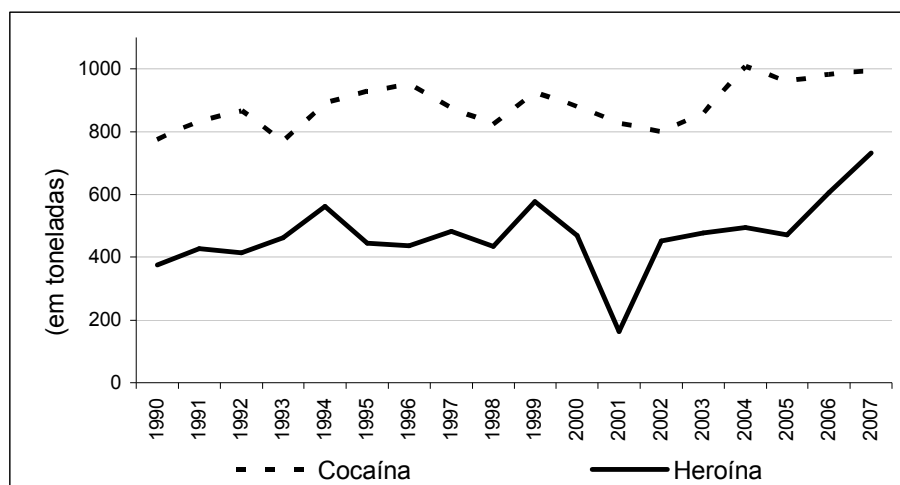
Constata-se no Gráfico 1.1 que a área sob cultivo de coca no ano de 2007 (181,6 mil hectares) representou aproximadamente 86% da área ocupada para os mesmos fins no ano de 1990 (de 211,7 mil hectares), isto é, houve uma diminuição de 14% da área de cultivo de coca. O mesmo movimento pode ser percebido em relação à área de cultivo de opiáceos, que apresentou uma queda de 10% no decorrer do período, caindo de 262,8 mil hectares para 235,7 mil hectares. No entanto, a queda verificada na área de cultivo de ópio não tem seguido a mesma tendência em todo o período analisado, entre 1990 e 2001 houve uma redução de mais de 45% na área de cultivo, já entre 2001 e 2007, a tendência se reverte e é verificado um aumento de 66%.

Apesar de as áreas de cultivo de coca e opiáceos terem apresentado crescimento em 2007, de 17% e 16% respectivamente, tal movimento ainda é insuficiente para reverter a tendência apresentada no período que a série relata. No último ano da série

o cultivo de coca e ópio permanece abaixo do nível de 1998<sup>5</sup>, e abaixo dos picos anuais das últimas duas décadas, em 1991 onde a área de cultivo de ópio foi de 281.560 hectares e em 2000 que o cultivo de coca ocupou 221.300 hectares.

Fato #2: A produção mundial de drogas tem apresentado tendência crescente

**GRÁFICO 1.2 – Potencial de produção de cocaína e heroína – 1990/2007**



Fonte: UNODC (2008)

Mesmo com a diminuição das áreas de cultivo de ópio e coca, a produção de seus derivados, heroína e cocaína respectivamente, tem apresentado tendência de crescimento.

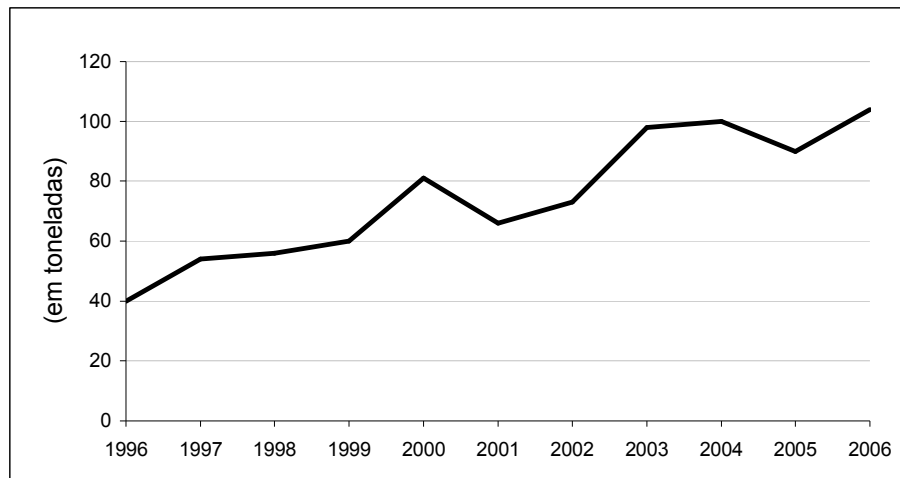
Através da análise do Gráfico 1.2 verifica-se que a produção tanto de cocaína quanto de heroína apresenta um comportamento divergente da tendência de cultivo de coca e ópio. Durante o período em questão, o aumento da produção de cocaína foi de aproximadamente 28%, enquanto que a produção de heroína praticamente dobrou, de 376 toneladas em 1990 para 733 toneladas em 2007.

<sup>5</sup> Ano em que houve a declaração das metas de políticas de droga por parte da Assembléia Geral das Nações Unidas Sobre Drogas: eliminação ou significativa redução do tráfico e consumo de drogas no mundo (“*a drug free world*”).



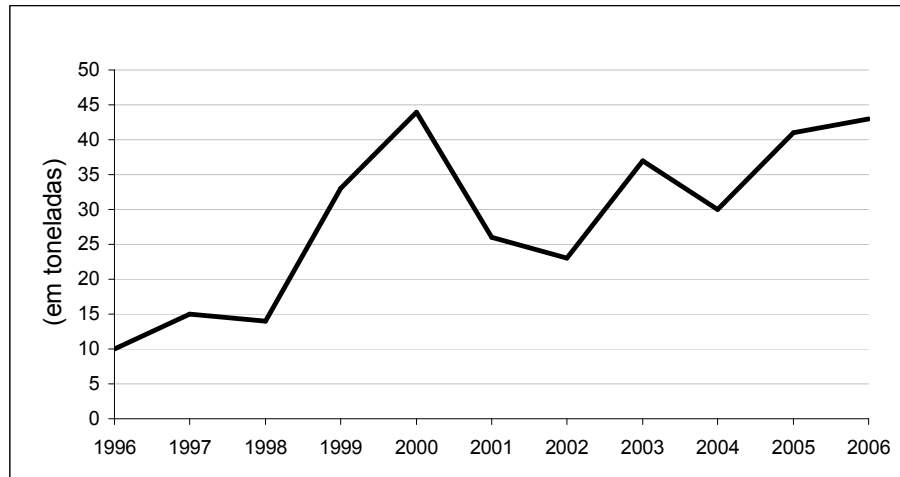
Fato #3: O volume de drogas apreendidas aumentou

**GRÁFICO 1.3 – Tendências nas apreensões globais de heroína e morfina – 1996/2006**



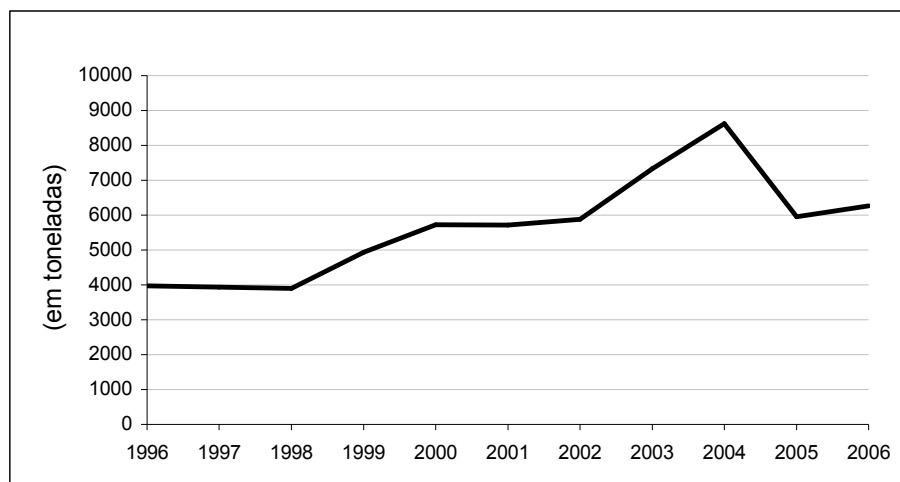
Fonte: UNODC (2008)

**GRÁFICO 1.4 – Tendências nas apreensões globais de anfetaminas – 1996/2006**



Fonte: UNODC (2008)

**GRÁFICO 1.5 – Tendências nas apreensões globais de maconha – 1996/2006**



Fonte: UNODC (2008)

Segundo UNDOC (2008), em 2006, dos 152 países que fornecem estatísticas de apreensões de drogas, 126 países (83%) reportaram apreensões de opiáceos, principalmente de heroína, cujas apreensões foram reportadas por 122 países (80%). Assim, mais países reportaram apreensões de opiáceos que apreensões de cocaína (78%), *Anphetamine Type Stimulant* – ATS (65%; anfetaminas<sup>6</sup> 55%; ecstasy<sup>7</sup> 51%) ou depressivos (33%).

Durante o período houve aumento nas apreensões de todas as principais drogas, com destaque para as apreensões de anfetaminas, que cresceram 330% de 1990 a 2006, aumento este que representa mais que o dobro do aumento percentual das apreensões de heroína e morfina (160%), já as apreensões de ópio aumentaram 121% no período e o crescimento das apreensões de maconha foi de 58% entre os anos estudados.

<sup>6</sup> As anfetaminas são drogas sintéticas, fabricadas em laboratório. São drogas estimulantes da atividade do sistema nervoso central, isto é, fazem o cérebro trabalhar mais depressa, inibindo o sono e diminuindo o cansaço e a fome.

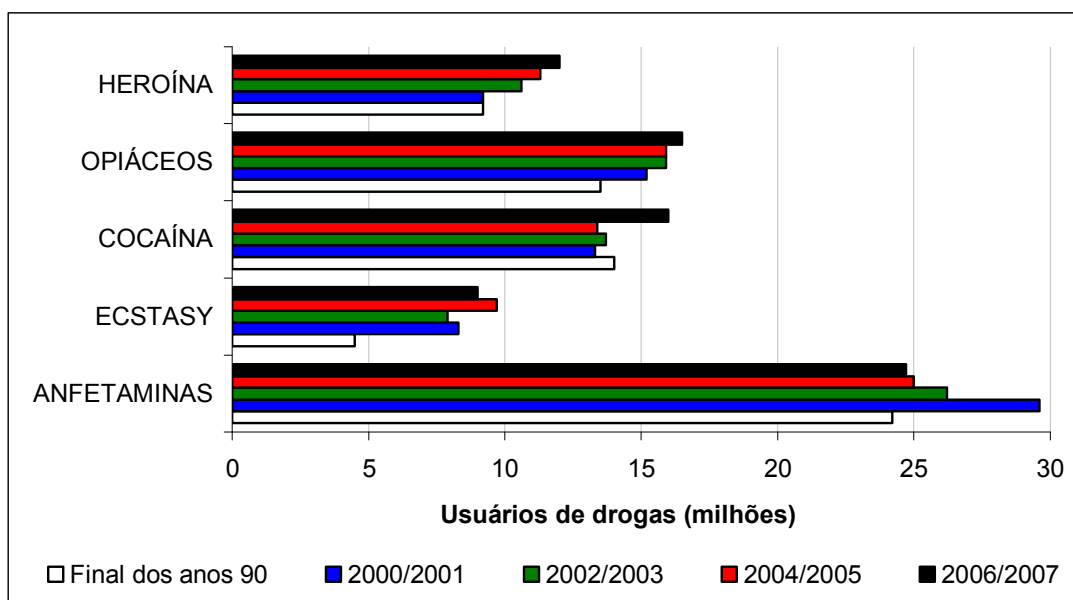
<sup>7</sup> A metileno-dióximetanfetamina (MDMA) mais conhecida como *ecstasy* é uma substância sintética do tipo anfetamina. Entre seus efeitos pode-se citar a sensação de bem-estar, plenitude e leveza, o aguçamento dos sentidos e o aumento da disposição e da resistência física.

Com base nos gráficos acima nota-se que as apreensões de heroína e morfina e ópio apresentaram no último ano da série, 2006, seu pico em todo período, com 104 toneladas e 384 toneladas apreendidas, respectivamente. Já as apreensões de anfetaminas foram maiores no ano de 2000, com 44 toneladas apreendidas, do que no ano de 2006, em que foram apreendidas 43 toneladas. No caso da maconha, em que as apreensões nos primeiros anos da série, 1997 e 1998, apresentaram declínio, de 1% e 2% respectivamente, o pico das apreensões também difere do último ano da série, pois as maiores apreensões foram realizadas no ano de 2004, onde foi verificado um crescimento de 117% em relação a 1996.

As apreensões de anfetaminas apresentaram maior crescimento em média no período (24%), em seguida, as apreensões de ópio aumentaram cerca de 14% em média, e as de heroína e morfina aproximadamente 11%, as apreensões de maconha obtiveram o menor desempenho em média (6%).

Fato #4: O consumo mundial de drogas expandiu

**GRÁFICO 1.6 - Comparação das estimativas da UNODC do uso de drogas ilícitas (exceto maconha): final dos anos 90 até 2006/2007**



Fonte: UNODC (2008)

O consumo mundial de drogas tem aumentado acentuadamente desde os anos 1970, e, apesar de a intensidade deste crescimento estar atenuando recentemente, é pouco provável que essa tendência ascensionista se reverta.

Torna-se evidente, a partir do Gráfico 1.6, a tendência do consumo mundial de drogas nos últimos anos, pois o número de usuários de todas as principais drogas apresentou expansão, com especial destaque para o aumento do número de usuários de *ecstasy* que dobrou no período. De menor magnitude, porém não menos importante, foi o acréscimo do número de usuários das demais drogas, que foi de aproximadamente 30% para a heroína e de 22% para os opiáceos.

A cocaína, que havia apresentado redução no número de usuários durante o período, voltou a crescer no final da série, resultando em um aumento de 14%, já o número de usuários de anfetamina, depois de acentuada expansão nos primeiros anos da série, recuou a um patamar próximo do final dos anos 90, apresentando um crescimento da ordem de 2%. O número de usuários de maconha aumentou de 144,1 milhões no final dos anos 90, para 165,6 milhões em 2006/2007, o que representa uma expansão de 15% no número de usuários.

Segundo a UNODC (2008), apesar de as estimativas apontarem para um aumento no número absoluto de usuários de drogas, em termos relativos o consumo de drogas tem se mantido estável, ou seja, o número de pessoas que tem usado drogas com frequência anual aumentou a uma taxa que é praticamente igual à taxa de crescimento da população mundial.

Deste modo, a contenção da taxa da população mundial, de idade entre 15 e 64 anos, que consome drogas pelo menos uma vez por ano em cerca de 5% (208 milhões de usuários) é considerada uma conquista, ainda mais ao se levar em consideração que apenas uma pequena fração desta população, cerca de 26 milhões de usuários (0,6%), é classificada como tendo problemas com o uso de drogas.

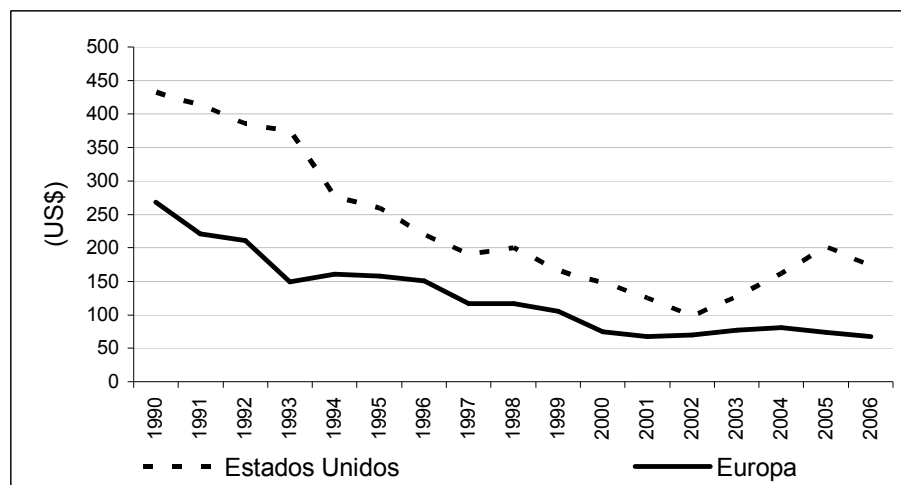
No entanto, Caulkins (2005) alerta: *“The inertia of the past decade or more is an exception, however. The 1960s, 1970s, and 1980s were periods of dramatic change in*

*drug use: the spread of marijuana, the heroin epidemic, the explosion in cocaine initiation, and the spread of crack and street markets.”*

Convém salientar que o consumo de drogas ilícitas está se tornando um fenômeno global, não mais restrito aos países industrializados, e a distinção entre países produtores e consumidores de drogas está caindo em desuso.

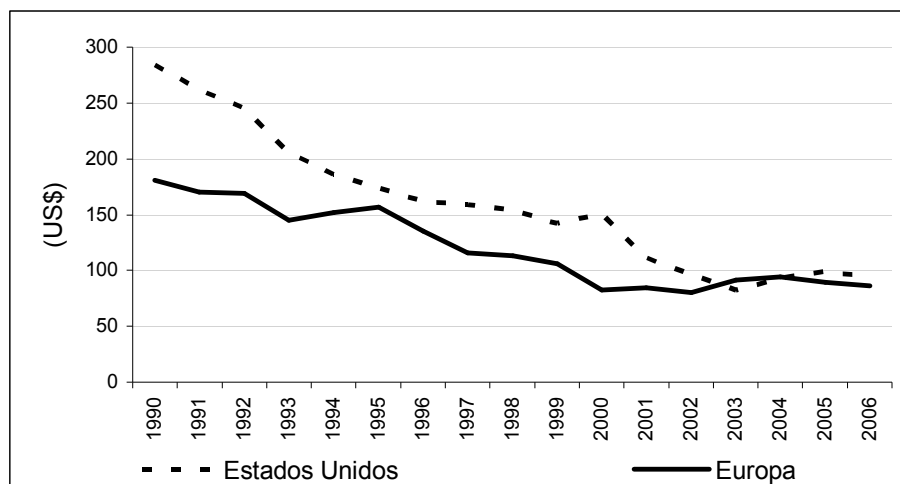
Fato #5: O preço das drogas tem caído

**GRÁFICO 1.7 – Evolução do preço da heroína no varejo nos Estados Unidos e na Europa, 1990/2006 (US\$ por grama)**



Fonte: UNODC (2008)

**GRÁFICO 1.8 – Evolução do preço da cocaína no varejo nos Estados Unidos e na Europa, 1990/2006 (US\$ por grama)**



Fonte: UNODC (2008)

A observação dos Gráficos 1.7 e 1.8 permite verificar a tendência decrescente dos preços de varejo da cocaína e da heroína, tanto na Europa quanto nos EUA. No acumulado do período, a queda nos preços de varejo, também conhecido como street prices, da heroína foi mais acentuada na Europa (75%) que nos EUA (60%). Já em relação aos preços de varejo de cocaína, a maior variação no período foi verificada nos EUA, onde a queda foi de 67%, enquanto que na Europa o preço diminuiu aproximadamente 52%.

Algumas hipóteses podem ser levantadas na tentativa de explicar a queda dos preços das drogas. A primeira hipótese sugere que o preço das drogas esteja caindo devido a maior disponibilidade destas no mercado ilegal, isto poderia ocorrer graças ao desenvolvimento de novas tecnologias, que permite um aumento da produção das drogas, ou porque a política proibicionista se tornou mais leniente, facilitando, desta forma, o trabalho dos grupos responsáveis pelo tráfico. A segunda hipótese diz respeito à forma de organização do mercado ilegal, caso este esteja organizado na forma concorrencial, a entrada de novos participantes no comércio poderia levar a uma ‘guerra de preços’ pelo poder de mercado.

Outro fato que merece ser destacado, juntamente com a queda nos preços das drogas, é o aumento do nível de pureza destas. De acordo com *Office of National Drug*

*Control Policy* – ONDCP (2004a) a pureza média das principais drogas no mercado estadunidense aumentou consideravelmente no período que vai de 1981 a 2003. No varejo (<1g) o nível de pureza da heroína era de 11% no começo da série, e passou para 32% em 2003, enquanto que no atacado (>10g) em 1981 o grau de pureza era de 12% e no final do período alcançou 46%. Tendência semelhante foi verificada para a cocaína, em 1981 o grau de pureza no varejo (<2g) da droga era de 40% e passou para 70% em 2003, enquanto que no atacado (>50g) o grau de pureza era de 56% e foi para 63% no final do período.

A partir da apresentação dos fatos estilizados, a análise das evidências sobre o comportamento do mercado mundial de drogas nas últimas duas décadas indica a necessidade de um estudo sobre as características deste mercado em expansão, suas especificidades econômicas, bem como sobre as possíveis falhas na condução de políticas públicas ao atribuir um caráter clandestino ao mercado, nas palavras de Kopp (1998), “o caráter singular das políticas de intervenção pública neste mercado e a importante soma que circula no mesmo, dão relevância a um estudo econômico do tema”.

Além deste capítulo introdutório, onde foi realizada uma breve exposição da extensão do mercado global da droga e em que se contextualizou a importância do tema no ambiente político internacional, o trabalho possui outros 4 capítulos. No próximo capítulo serão detalhadas as especificidades econômicas do mercado das drogas, através do estudo do comportamento do consumidor busca-se entender a racionalidade existente no processo de escolha do usuário de drogas, além disso, analisa-se a oferta e a demanda por drogas, e o processo de formação de preços será abordado através do estudo das elasticidades-preço da demanda por drogas. No capítulo 3 será dada ênfase a política proibicionista, será feita uma revisão da literatura, apresentando definições, análise de custos da política e avaliações dos resultados alcançados pela política proibicionista. No quarto capítulo serão expostas políticas públicas alternativas para lidar com a ‘questão das drogas’ – a legalização das drogas, a descriminalização e a política de redução de danos, explicitando seus métodos de atuação e, através de estudos de casos, relatando seus prováveis resultados. Por fim, no capítulo 5 serão feitas algumas considerações finais com base no que foi visto nos capítulos anteriores.

## **2 ESPECIFICIDADES ECONÔMICAS DO MERCADO DAS DROGAS**

O objetivo deste capítulo é mostrar como as ferramentas econômicas podem ser empregadas para um estudo do mercado das drogas, isto é, investigar as características econômicas deste mercado.

A análise econômica do consumo e do tráfico da droga se justifica não somente em decorrência da importância das somas que circulam no mercado da droga, mas também, devido ao processo de formação de preços, ao comportamento dos consumidores, ao caráter singular das interações entre oferta e demanda, e, principalmente, devido à extrema originalidade da intervenção pública, interditando e reprimindo o consumo da droga.

### **2.1 Análise da Demanda e da Oferta**

Tradicionalmente, um estudo de qualquer mercado começa pelo exame da oferta e da demanda. O consumo de psicoativos é geralmente precedido pelo ato da troca voluntária, contudo, em se tratando de drogas, tais trocas voluntárias são consideradas ilegais. Segundo Luksetich e White (1982), restrições legais nas trocas voluntárias criam situações em que pessoas que estão dispostas a pagar por um bem ou serviço não têm permissão para obter isso legalmente, criando uma classe distinta de crimes, tais como a prostituição, jogos de azar e o tráfico de drogas.

A mera possibilidade de realização deste trabalho já indica que, mesmo em contexto proibicionista, as drogas continuam a ser ofertadas e demandadas. No entanto, o tratamento especial dispensado a este mercado resulta na criação de um ‘mercado negro’ para as drogas, de modo que a intervenção pública tem efeito no funcionamento do mercado, em particular na demanda e na oferta. Para reforçar o argumento, a citação de Miron (2001) é bastante explicativa:

“This point might seem obvious, but it bears repeating because so many policies, statements by politicians, and even scientific analyses assume that what happens under a law is whatever that law directs. Yet abundant evidence from prohibitions of drugs,



alcohol, gambling, prostitution, and other commodities demonstrates that a sizeable fraction of the population continues to supply and demand commodities that are prohibited. Thus, drug prohibition creates a black market in drugs rather than eliminating drugs.”

Em uma primeira análise, poderia ser considerada a hipótese reducionista de que todo e qualquer consumidor de drogas torna-se dependente, de forma que seu padrão de consumo está sempre em crescimento. Nesta situação, a demanda e a oferta de droga deveriam aumentar indefinidamente. No entanto, tal comportamento não é apoiado pelas evidências empíricas, as quais apresentam um crescimento moderado, ou até mesmo certa estabilização no número de consumidores de drogas. Deste modo, a hipótese mais plausível é de que existe sim um processo decisório no consumo de drogas, e a dependência, ou não dependência, seria uma escolha de um indivíduo racional.

Na visão de Becker, Murphy e Grossman (1991), um mesmo indivíduo pode passar por diferentes fases, alternando entre consumo e abstinência, de modo que as mudanças no comportamento do consumidor, em busca de um equilíbrio entre dois aspectos contraditórios da droga, a dependência (aumento do desejo de consumir droga) e o hábito (diminuição dos efeitos da droga), determinam as flutuações da demanda.

Segundo Miron (2001), os efeitos da proibição sobre a demanda de drogas podem ocorrer através de diversos mecanismos. Primeiro, o respeito pela lei contribuiria para a redução da demanda. Segundo, a demanda poderia ser encorajada através do efeito do ‘fruto proibido’. Terceiro, a punição da compra ou posse do bem reduziria diretamente a demanda. No entanto, neste mesmo trabalho o autor afirma que nenhum desses mecanismos parece ser quantitativamente importante.

Bates (2004) acrescenta ainda outro fator, a proibição, ao aumentar os preços das drogas, acaba por diminuir a quantidade demandada da mesma. A resposta do consumo em razão de um aumento dos preços é estudada pelos economistas através de análises da

elasticidade-preço da demanda<sup>8</sup>. Este fator será analisado em pormenores no decorrer do trabalho.

Do mesmo modo que a demanda é afetada, a proibição também tem efeitos na oferta das drogas. Os custos de operar em um mercado ilegal são bem maiores, como os ofertantes precisam evitar a detenção, os custos de manufatura, transporte e distribuição das drogas são elevados, em contraste, o custo marginal é baixo, já que as taxas e as políticas regulatórias são evitadas. A oferta também é afetada devido às diferenças nas campanhas de incentivo e no poder de mercado, efeitos indiretos da proibição.

Segundo Luksetich e White (1982) os custos tradicionais de produção, incluindo-se aí custos do cultivo, processamento e transporte de heroína representam apenas uma pequena parcela do custo total de vender a heroína, os que constituem a maior parcela dos custos de produção são aqueles decorrentes das sanções legais – o risco de ser apreendido, condenado ou multado.

## 2.2 A Escolha do Consumidor

Uma importante proposição acerca do comportamento dos consumidores de drogas baseia-se na premissa de que eles são indivíduos racionais capazes de fazer escolhas de consumo. Segundo esta abordagem, não interessa se as drogas causam vício ou não, nem se o seu consumo afeta a saúde do consumidor; se pessoas racionais escolhem consumir drogas, é porque, para eles, os benefícios superam os custos. Neste contexto, a proibição de drogas ao reduzir o consumo incorre em custos, não em benefícios para os usuários.

Os economistas costumam explicar a dependência a partir da idéia de escolha do consumidor. Assim, Becker e Murphy (1988) relatam que vícios, mesmo os mais fortes, são normalmente racionais, pois envolvem um senso de maximização futura com

---

<sup>8</sup> A elasticidade-preço da demanda ( $\epsilon$ ) mede a sensibilidade da quantidade demandada em relação ao preço,

$$\epsilon = \frac{\Delta x}{\Delta p} \bigg/ \frac{x}{p}$$

ou seja, a variação percentual na demanda para cada aumento de 1 por cento no preço.

Um bem em que  $0 < \epsilon < -1$  é dito inelástico. Um que apresenta  $-1 < \epsilon < -\infty$  é chamado elástico. Um bem cuja  $\epsilon = -1$  tem uma elasticidade unitária.

preferências estáveis. Em seu estudo, eles desenvolvem uma teoria da dependência racional, em que racionalidade constitui um plano consistente para maximizar a utilidade através do tempo.

Uma das primeiras teorias a utilizar o instrumental microeconômico para explicar a racionalidade presente na dependência foi descrita por Becker e Stigler (1977). Neste modelo considera-se que os indivíduos têm uma preferência pelo bem ‘euforia’, e que o grau de ‘euforia’ obtido dependeria do montante de heroína (ou álcool, ou anfetaminas) consumido. Segundo os autores:

“The effect of exposure to euphoria on the cost of producing future euphoria reduces the consumption of euphoria as exposure continues. If the demand curve for euphoria were sufficiently inelastic, however, the use of heroin would grow with exposure at the same time that euphoria fell.”

É importante destacar que esta abordagem introduz a idéia de que existe uma relação entre a ‘euforia’ passada e a ‘euforia’ presente. Assim, conforme explica Kopp (1998), um aumento da ‘euforia’ presente aumenta o custo marginal necessário à obtenção da mesma ‘euforia’, isto é, consumos cada vez mais elevados de heroína seriam necessários para que o indivíduo obtenha o mesmo grau de ‘euforia’.

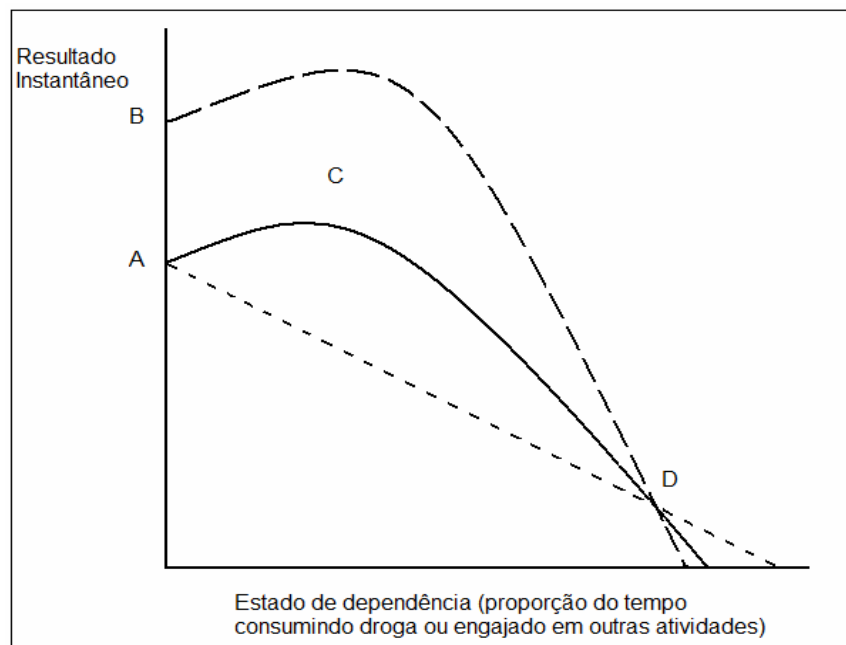
A principal contribuição desta teoria reside na defesa de que a exposição a ‘euforia’ não é capaz de mudar os gostos pessoais, já que estes são considerados constantes, de modo que, o motivo de o consumo de heroína crescer conforme a exposição ao bem aumenta se deve a insensibilidade do consumo em relação a mudanças nos preços, o que caracterizaria uma demanda inelástica pela droga.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, convém citar Bowmaker e Heiland (2005): *“a good (or activity) is considered addictive if an increase in the stock of past consumption results in an increase in current consumption, ceteris paribus.”*

No entanto, esta teoria falha ao desconsiderar que um indivíduo pode passar por diferentes fases de consumo, alternando entre a abstinência e o consumo.

Outra importante teoria que utiliza o princípio da escolha racional é a chamada “*Melioration theory of addiction*”, de Herrnstein e Prelec (1992) *apud* Bowmaker e Heiland (2005). Segundo esta abordagem, a escolha por consumir heroína é racional, dado que o *payoff* de consumir a droga (B) é maior que o *payoff* de alguma outra atividade (A), sair com amigos, por exemplo, conforme visualizado no Gráfico 2.1, onde o eixo das abscissas representa o Estado de dependência, como proporção do tempo consumindo droga ou engajado em outras atividades, e o eixo das ordenadas denota o Resultado instantâneo obtido pelo consumo da droga ou pelas demais atividades. A partir deste ponto, o consumo adicional de qualquer outra atividade proporciona uma satisfação cada vez menor (linha pontilhada), enquanto que consumos adicionais da droga apresentam satisfação crescente (linha tracejada). Contudo, a partir de certo ponto, a ‘euforia’ do consumo da droga passa a ser declinante (C), até o momento em que o benefício marginal do consumo de heroína se torna igual ao seu custo marginal (D), e que o *payoff* de ambas as atividades é o mesmo.

**GRÁFICO 2.1 – Consumidor de droga no caminho de *primula*<sup>9</sup> para a dependência**



Fonte: Bowmaker e Heiland (2005)

<sup>9</sup> O termo vem do inglês *primrose path*, que significa uma escolha ou um modo de vida que parece fácil, mas esconde grandes custos. O termo também é usado para se referir a uma situação em que alguém está sendo enganado.

Note que, para este modelo, o indivíduo é incapaz de antecipar as conseqüências futuras de suas escolhas, de modo que, segundo Bowmaker e Heiland (2005), “*while each single decision made by the individual along this path was rational, the sequence of decisions was certainly not rational*”.

Ainda sobre teorias que rejeitam a tese da irracionalidade do consumo de drogas, convém destacar a contribuição de Becker e Murphy (1988) com a *Theory of rational addiction*. Na visão dos autores, um indivíduo leva em consideração as conseqüências de suas decisões no futuro, diferentemente do modelo anteriormente citado em que o consumidor de droga apresenta comportamento racional apenas em relação ao momento presente.

Neste modelo supõe-se que o indivíduo racional escolhe consumir uma cesta de bens de modo a maximizar o valor presente de sua utilidade:

$$V = \sum_{t=1}^{\infty} \beta_{t-1} U(Y_t, C_t, S_t, e_t) \quad (2.1)$$

sujeito a uma restrição,

$$A_0 = \sum_{t=1}^{\infty} \beta_{t-1} (Y_t + P_t C_t) \quad (2.2)$$

onde  $0 < \beta < 1$  representa o fator de desconto no tempo do indivíduo<sup>10</sup>, quanto mais esta taxa estiver próxima da unidade, mais o consumidor deprecia o futuro;  $A$  é o valor presente da riqueza;  $P_t$  é o preço de uma unidade do bem que causa dependência; e  $U(Y_t, C_t, S_t, e_t)$  denota a utilidade auferida no período pelo indivíduo devido ao consumo corrente da droga,  $C_t$ , e de todos os outros bens,  $Y_t$ ;  $S_t$  é o estoque de consumo (ou capital de adição); e

---

<sup>10</sup> Segundo Bowmaker e Heiland (2005) o termo desconto é usado aqui para se referir a qualquer razão para se importar menos com uma futura conseqüência.

$e_t$  representa as preferências individuais. O capital de adição depende no consumo no período anterior,  $C_{t-1}$ , e do capital não depreciado no consumo prévio,  $\delta S_{t-1}$ .

$$S_t = (1 - \delta)S_{t-1} + C_{t-1} \quad (2.3)$$

em que  $0 \leq \delta \leq 1$  mede quão rápido o nível de tolerância,  $S_{t-1}$  decai.

O argumento central do modelo é que o consumo passado da droga gera dois efeitos contraditórios: 1) a tolerância ou o hábito (*tolerance*), indicando que os efeitos da droga diminuem com a quantidade consumida, assim, o consumo presente diminui a utilidade do consumo futuro aumentando o capital de adição,  $S_t$ ; e 2) a dependência (*reinforcement*), sugerindo que quanto mais o consumo anterior de droga foi intenso maior o desejo de consumir droga, ou seja, maior a utilidade marginal do consumo futuro de droga. Uma consulta ao trabalho de Kopp (1998) permite a retirada de algumas conclusões e implicações do ponto de vista teórico:

- a) Quanto maior o  $\beta$ , ou seja, quanto menos o consumidor confere valor ao futuro, mais inclinado este consumidor estará para assumir um grau de hábito superior ao de dependência;
- b) Indivíduos que conferem pouco valor ao futuro cedem às drogas mais facilmente;
- c) Quanto mais baixo for  $\delta$ , mais resistente o indivíduo é aos efeitos das drogas, assim, ele pode consumir por mais tempo antes que os efeitos negativos sobre o futuro apareçam.

Nas palavras de Becker e Murphy (1988): *“Whether behavior is effectively separable over time depends not only on the current period utility and earnings functions but also on time preference and the rate of depreciation of past consumption.”*

Para o estudo do comportamento do consumidor também se pode recorrer a Miron (2001), que aborda o consumo de drogas a partir de quatro diferentes perspectivas, o consumo racional, com e sem externalidades, o consumo irracional, e o imoral.

Ao tratar do consumo racional, considera-se que o indivíduo escolhe usar drogas porque acredita que aquilo lhe fará algum bem, não interessando, portanto, se essa substância causa dependência ou prejudica a saúde do consumidor, se indivíduos racionais escolheram correr esses riscos, a intervenção pública não deve ser implementada, pois incorre em custos, não em benefícios ao consumidor.

A segunda hipótese explica o consumo, mesmo racional, como causador de externalidades, ou seja, é prejudicial a outrem e/ou a sociedade; um bom exemplo disto ocorre quando a habilidade de dirigir for comprometida pelo consumo de substâncias ilegais. Neste ponto o autor argumenta que a mera existência de externalidades não justifica uma política de proibição do consumo, outras políticas alternativas seriam mais adequadas, até porque, a proibição é responsável por mais externalidades que o próprio consumo de drogas, tais como, aumento da criminalidade e da corrupção.

A terceira alternativa é a do consumo irracional, independente das externalidades, o consumidor não sabe avaliar as conseqüências negativas do uso de drogas, e a política de redução do consumo beneficiaria tais indivíduos evitando que eles façam mal para si mesmos, mas novamente a proibição não é necessariamente a política ideal, dados os seus efeitos negativos.

Por último, o autor analisa o consumo de drogas como um consumo imoral, a justificativa para a proibição seria então, demonstrar a desaprovação da sociedade, mas de maneira semelhante, esta política não é a única que poderia enviar esta mensagem.

Partindo de uma abordagem diferente, Husak (1992) classifica o consumo de drogas de acordo com sua finalidade. Assim, a distinção do consumo estaria nas seguintes categorias: recreacional, medicinal, para cometer suicídio, para rituais religiosos ou para aumentar o desempenho na prática de esportes. Na opinião do autor, independentemente da classificação do consumo, cada indivíduo tem o direito moral de consumir drogas, ao negar este direito *“The state does not recognize a personal sphere in which individuals remain free to behave according to their preferences”*.

Esta é também a posição ‘libertária’ em relação à questão das drogas, assegurando que o uso de substâncias que alteram a mente nunca é um assunto de política pública e deveria ser sempre deixada para a escolha individual, pois é direito de cada indivíduo fazer esta escolha, e é injusto que o estado interfira, como assinalam Kleiman e Saiger (1990).

No Brasil, o ex-senador Pères<sup>11</sup> (2006) era um partidário dessa idéia, ao expressar sua opinião a respeito do projeto de Lei 11.343 que instituiu o SISNAD – Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, o ex-senador afirma:

Acho um grande, um trágico equívoco, pois viola um direito inalienável da pessoa humana, que é de um ser adulto fazer o que quer da sua vida, inclusive consumir drogas, inclusive tirar a própria vida, tanto é assim que o código penal não reconhece como delito a tentativa de suicídio, se o cidadão tentar se suicidar e escapar ele não vai sofrer penalidade alguma, por quê? Porque a vida lhe pertence.

A despeito da divergência de interpretações, há razoável consenso de que o consumidor de drogas apresenta um comportamento racional em relação à decisão de consumir ou não drogas, não justificando desta forma a interferência governamental na tentativa de determinar o que é bom ou não para cada indivíduo. Deste modo, o debate quanto à aplicação da política proibicionista se restringiria à análise das externalidades do consumo e do tráfico, bem como dos custos e resultados da política.

### **2.3 O Processo de Formação de Preços**

A análise do mercado das drogas também pode ser realizada através do estudo do processo de formação de preços e da sensibilidade dos consumidores de drogas aos preços.

---

<sup>11</sup> Jefferson Pères (Manaus, 18 de março de 1932 – Manaus, 23 de maio de 2008), ex-senador do Partido Democrático Trabalhista – PDT pelo estado do Amazonas.



O conceito de elasticidade é uma das ferramentas mais importantes na análise econômica, a elasticidade-preço da demanda ( $\epsilon$ ) é utilizada para indicar a magnitude da resposta do consumo dada uma variação nos preços.

Desta forma, a elasticidade-preço das drogas é de importância fundamental, já que, permite investigar o impacto das políticas antidrogas, as quais são freqüentemente baseadas na hipótese de preços mais altos reduzirão a demanda.

Convém destacar que qualquer investigação da elasticidade-preço da demanda leva em consideração somente o preço ‘em moeda’ de algum bem, no entanto, como este trabalho investiga uma mercadoria que circula em mercado clandestino, deve-se levar em consideração, além do preço medido em unidades monetárias, a existência de outros fatores importantes que também afetam a demanda, ou seja, o correto seria analisar o preço ‘efetivo’ da mercadoria, mais conhecido como *‘shadow’ price*. Este preço efetivo da droga incluiria componentes como: o risco percebido tanto na compra quanto no consumo do bem, a probabilidade de ser preso, condenado ou pagar multa, assim como o tempo de ‘busca’ envolvido, como sugerem Bowmaker e Heiland (2005).

Contudo, os preços ‘não-monetários’ incluídos no preço efetivo da droga são de difícil mensuração, de modo que, neste trabalho será investigado somente o efeito no consumo em decorrência de mudanças do preço ‘monetário’ das drogas.

De acordo com Morel e Rychen (1994) *apud* Kopp (1998), “o indivíduo ‘drogado’ responderia não mais aos sinais emitidos pelo preço, mas unicamente a uma necessidade irrefreável de consumo”. Um argumento similar é defendido por White e Lusksetich (1983) ou Lemennicier (1992) *apud* Kopp (1998), onde “as preferências do consumidor de drogas seriam, então, côncavas, e o consumidor escolheria sempre o extremo do espectro de bens.”

Apesar de este ponto de vista ser discutível, a hipótese de concavidade das preferências é de difícil verificação, além disso, evidências empíricas indicam que apenas uma pequena parcela dos consumidores chega a este estágio de dependência, em que a droga é o único bem da cesta de consumo. Desta forma, análises que tratam o

comportamento do consumidor de drogas como sendo sensível aos preços e às condições da oferta são mais críveis.

Diversos estudos empíricos estimam a elasticidade-preço da demanda por diferentes drogas, alguns estudos constataam a existência de elasticidade-preço diferente para curto e longo prazo, e que os jovens são mais suscetíveis do que os adultos às variações de preço.

De acordo com o modelo de dependência racional de 1988;

$$U(t) = u [c(t), S(t), y(t)], \quad (2.4)$$

em que  $U(t)$  é a utilidade no momento  $t$ ,  $c(t)$  representa o consumo da substância que causa dependência,  $y(t)$  é o consumo dos demais bens, e  $S(t)$  é o ‘estoque de adição’ que depende do consumo passado de  $c$  e de eventos do ciclo da vida. O comportamento de um indivíduo consumidor de drogas é decorrente dos efeitos dependência (*reinforcement*) e hábito (*tolerance*).

Para Becker, Murphy e Grossman (1991) o efeito dependência tem a importante implicação de que o consumo de um bem que causa dependência em momentos diferentes do tempo é complementar, em outras palavras, aumento no preço passado ou no preço esperado futuro diminui o consumo corrente do bem.

Neste mesmo trabalho, os autores relatam que a resposta de longo-prazo às mudanças de preço excede a resposta de curto-prazo. A explicação para este fenômeno está na existência do capital de adição, que aumenta com o consumo maior da droga, e assim, estimula ainda mais o consumo futuro. Deste modo, a demanda de longo-prazo pela droga tende a ser mais elástica que a de curto-prazo.

Algumas conclusões importantes foram sintetizadas por Bowmaker e Heiland (2005) a respeito deste modelo:

1. O consumo de droga é negativamente correlacionado com o preço passado, corrente e futuro da droga;
2. O consumo corrente de droga é positivamente correlacionado com o consumo passado e futuro.
3. A elasticidade-preço da demanda de longo-prazo é maior que a elasticidade-preço de curto-prazo.

Becker e Murphy (1988) sugerem ainda a ocorrência de respostas diferentes do consumidor a mudanças permanentes ou temporárias dos preços. Uma mudança permanente nos preços de alguma droga pode causar um efeito inicial pequeno na demanda, no entanto, este efeito aumenta no decorrer do tempo. Já um aumento do preço corrente tem um efeito menor no consumo corrente que o aumento permanente do preço. Isso ocorre devido à complementaridade do consumo em diferentes momentos do tempo, ou nas palavras dos autores, *“the link between addiction and complementarity implies that an anticipated increase in future prices of addictive goods lowers current consumption.”*

Becker, Murphy e Grossman (1991) constatam que jovens, pessoas com menor nível de educação e com renda mais baixa são mais sensíveis a mudanças permanentes de preço, o que já era de se esperar, pois são estes que geralmente valorizam menos o futuro.

Grossman, Chaloupka e Shim (2002) chegam à mesma conclusão ao estudar a elasticidade-preço da demanda por cocaína. Neste trabalho os valores mais elevados encontrados para a elasticidade-preço vieram de estudos limitados ao comportamento de adolescentes e jovens adultos, indicando que este grupo é o mais sensível a mudanças de preço.

Outra importante ferramenta de análise econômica é a chamada elasticidade-preço cruzada<sup>12</sup>, estudos sobre esta sensibilidade são particularmente importantes por permitir a análise da relação existente entre diferentes drogas.

---

<sup>12</sup> A elasticidade-preço cruzada é utilizada para estudar a sensibilidade da demanda de um bem na variação de preço de outro bem.  $\varepsilon_{Q_1, P_2} = \frac{\Delta Q_1 / Q_1}{\Delta P_2 / P_2}$ . Se a  $\varepsilon_{Q_1, P_2}$  e a  $\varepsilon_{Q_2, P_1}$  são ambas positivas, os bens 1 e 2 são ditos substitutos. Um aumento no preço do bem 1 aumenta a demanda pelo bem 2. Se a  $\varepsilon_{Q_1, P_2}$  e a  $\varepsilon_{Q_2, P_1}$  são

DiNardo e Lemieux (2001) *apud* Grossman, Chaloupka e Shim (2002) abordam esta questão ao verificar os efeitos da descriminalização da maconha na década de 1970 em alguns estados norte-americanos. Neste estudo constatou-se que a descriminalização teve efeito negativo no consumo de álcool por estudantes de ensino médio, além disso, foi verificado também que o aumento da idade mínima necessária para a compra de bebidas alcoólicas teve como contrapartida o aumento do consumo de maconha, sugerindo, desta forma, que estes bens seriam substitutos.

DeSimone (1998) *apud* Grossman, Chaloupka e Shim (2002) estudou o efeito de consumo passado de maconha no consumo corrente de cocaína, o resultado encontrado sugere que o consumo anterior de maconha aumenta em 29% a probabilidade de consumir cocaína, sugerindo então que o consumo maconha serve como porta de entrada para o consumo de outras drogas, este efeito é mais conhecido como *the gateway theory*. Segundo esta teoria, existe uma seqüência entre o uso de cigarros, álcool, maconha e então outras drogas ‘mais pesadas’. A respeito dessa teoria, Bates (2004) sugere:

If it could be demonstrated that removing one of the stepping stones prevented the next step, then one could conclude a ‘gateway’ effect had been observed. (...) Another possibility of assessing the gateway hypothesis is to re-arrange the order of the ‘stepping stones’, to see if there are effects on final disposition.

Para Morral *et al* (2002) *apud* Bates (2004), considerando uma certa propensão a usar drogas em primeiro lugar, o consumo de maconha não aumenta a probabilidade de se consumir outras drogas, a abordagem sugere então, a existência de um ‘fator comum’.

Sen *et al* (2002) *apud* Bates (2004), realizou um estudo empírico, com 6.748 adolescentes de idade entre 12 e 16 anos, com a proposta de identificar este efeito entre cigarros, álcool e maconha. Foi descoberto que a iniciação ao consumo de maconha diminuiu a probabilidade de consumo subsequente de álcool e cigarros.

---

ambas negativas, os bens 1 e 2 são ditos complementares. Se o preço do bem 1 aumenta, a demanda por ambos os bens diminui.

Como demonstrado, inúmeros são os estudos que investigam a elasticidade-preço da demanda por drogas, a tabela a seguir sumariza as estimativas de elasticidade-preço encontradas nos EUA por diversos autores:

**TABELA 2.1 – Sumário de elasticidade-preço da demanda por drogas ilícitas**

<b>Droga</b>	<b>Autor (es)</b>	<b>Período analisado*</b>	<b>Elasticidades estimadas</b>
Maconha	Moore <sup>2</sup>	1970	-1,00 (limite inferior) -1,50 (limite superior)
	Nisbet & Vakil <sup>1</sup>	1972	-0,36 (limite inferior) -1,51 (limite superior)
	Reuter e Kleiman <sup>2</sup>	1986	0,00 (limite inferior) -0,50 (limite superior)
	Pacula et al. <sup>1</sup>	1985 - 1996	-0,33 (último ano)
	Saffer e Chaloupka <sup>3</sup>	1988 - 1991	-0,06 (último ano) -0,04 (último mês)
	DeSimone & Farrelly <sup>1</sup>	1990 - 1997	-0,25 (último ano)
Cocaína	Grossman & Chaloupka <sup>1</sup>	1976 - 1995	-0,96 (curto-prazo) -1,35 (longo-prazo)
	Saffer e Chaloupka <sup>3</sup>	1988 - 1991	-0,55 (último ano) -0,36 (último mês)
	Caulkins <sup>1</sup>	1996	-2,50
	Caulkins e Reuter <sup>4</sup>	1996	-1,50 (limite inferior) (entre presidiários) -2,00 (limite superior) (entre presidiários)
	Chaloupka et al. <sup>1</sup>	1982 - 1999	-0,89 (último ano) -0,98 (último mês)
	DeSimone & Farrelly <sup>1</sup>	1990 - 1997	-0,13 (último ano)
	Dave <sup>1</sup>	1988 - 2000	-0,23
Heroína	Van Ours <sup>1</sup>	1923 - 1938	-0,70 (curto-prazo) -1,00 (longo-prazo)
	Silverman & Spruill <sup>1</sup>	1970 - 1973	-0,27 (longo-prazo)
	Silverman et al. <sup>2</sup>	1975	-0,21 (limite inferior) -0,38 (limite superior)
	Reuter e Kleiman <sup>2</sup>	1986	-1,00 (dependentes)
	Saffer e Chaloupka <sup>3</sup>	1988 - 1991	-0,90 (último ano) -0,80 (último mês)
	Caulkins <sup>1</sup>	1996	-1,50
	Brettsville-Jensen & Sutton <sup>1</sup>	1996	-0,20 (traficantes) -1,23 (não-traficantes)
	Dave <sup>1</sup>	1988 - 2000	-0,08

Fonte: <sup>1</sup>Bowmaker e Heiland (2005), <sup>2</sup>UNODC (1998), <sup>3</sup>Saffer e Chaloupka (1995), <sup>4</sup>Caulkins e Reuter (1998).

Obs.: \*Quando o período analisado não foi informado, utilizou-se a data de publicação do respectivo trabalho.

Esta exposição permite algumas conclusões:

- 1) Ao contrário do que o senso comum acredita, a demanda por drogas ilícitas é sensível a mudanças nos preços;
- 2) Jovens, pessoas com nível inferior de educação e com renda baixa respondem mais a mudanças dos preços;
- 3) Aumento permanente de preço tem efeito superior na demanda de longo-prazo que na de curto-prazo. No entanto, mudanças temporárias de preço têm pouco efeito na demanda por drogas.

### **3 A POLÍTICA PROIBICIONISTA**

*Transform Drug Policy Foundation* – TDPF (2006) define a proibição como sendo um paradigma de política global que criminaliza a produção, a oferta e o consumo de algumas drogas específicas, na busca pela eliminação das drogas da sociedade.

A finalidade da atual política de drogas é reduzir o consumo de drogas para níveis próximos de zero através da proibição do comércio e consumo de drogas. Dentre as diversas abordagens que poderiam ser adotadas em relação à questão das drogas, a política pública de drogas predominante na sociedade moderna é de caráter incontestavelmente repressivo. Assim sendo, a análise dos motivos que levaram a disseminação da política proibicionista pelo mundo é de crucial importância, bem como um resumo histórico da evolução da mesma se torna relevante.

Além disso, neste capítulo serão apresentadas algumas características da política de guerra às drogas. Os custos associados à política serão analisados, não somente aqueles advindos diretamente da aplicação da política, como também os custos econômicos e sociais decorrentes da mesma. No final do capítulo também serão expostos alguns trabalhos acerca dos resultados obtidos pela política proibicionista.

#### **3.1 Um Histórico do Controle de Drogas**

Benjamin e Miller (1991) constatarem que um dos primeiros psicoativos que atraiu a atenção dos governantes foi a cafeína, pois na Arábia e no Egito a venda e o consumo da bebida já foram proibidas e severamente punidas. A nicotina também já foi alvo dos esforços proibicionistas, ocorridos a partir da segunda metade do século 16 em diversos países. Contudo, a política antidrogas aplicada nos dias de hoje pela quase totalidade das nações do mundo teve seu início há um século, quando o primeiro esforço para banir o comércio de ópio foi realizado, entre Inglaterra e China.

Durante todo o século XIX a Índia foi a maior produtora mundial de ópio, e a Companhia Britânica das Índias Orientais era a grande exportadora de ópio para a China.

Note que, a exportação de ópio para a China era legal e abundante, apesar da proibição da importação e consumo na China desde 1799. Algumas batalhas foram travadas entre Inglaterra e China, as chamadas ‘guerras do ópio’, até que esta sucumbiu aos pedidos ingleses e legalizou o comércio de ópio, em 1859, como apontam Miron e Feige (2005).

Segundo Lourenço (2007) é somente no começo do século XX que a proibição do comércio e do consumo de ópio ganha um importante aliado, os Estados Unidos da América. E é a partir da Conferência de Xangai, de 1909, que surge o ideal que viria a perdurar durante todo o século XX no tocante a políticas de drogas.

De 1909 em diante o combate às drogas foi constantemente reforçado, e neste trajeto duas ocasiões merecem destaque: a primeira delas ocorreu em 1961, quando foi criada a Convenção Única da ONU sobre Psicotrópicos, o alicerce do regime de controle internacional de drogas de hoje em dia; e a segunda se deu em 1972, quando a ‘guerra às drogas’ foi declarada pelo governo de Richard Nixon, nos Estados Unidos.

## **3.2 A Guerra às Drogas**

Desde que foi declarada, a ‘guerra às drogas’ tornou-se praticamente unânime na abordagem internacional da questão das substâncias psicoativas ilegais. A política proibicionista é considerada necessária para reduzir o consumo drogas e, desta maneira, reduzir também os males causados por este consumo.

### **3.2.1 Abstinência como fim**

A palavra abstinência vem do ato de se abster de algo, qualquer coisa, podem ser de comida, cigarro, drogas e outros. O termo abster significa privar-se, conter-se ou abdicar.

O objetivo da atual política antidrogas é erradicar ou reduzir significativamente o uso de substâncias capazes de alterar a consciência ou a percepção da realidade.



Rodrigues (2003) aponta que, desde 1972, a política de guerra às drogas iniciada pelo então presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, tratava as drogas como uma doença social. Neste contexto, o Estado deveria ser o responsável por ‘curar’ a sociedade deste mal, através da repressão aos consumidores e narcotraficantes. O objetivo desta política é uma sociedade livre das drogas, uma sociedade ‘limpa’.

A política de proibição às drogas, da maneira como é formulada, tem como um de seus objetivos uma situação utópica, como bem destaca Caulkins (2005): “ (...) *drug control rhetoric has sometimes included references to a ‘drug-free society’*. *By this standard, of course, U.S. policy on drugs has been a failure and so will always be.*” Para confirmar esta afirmação, basta verificar que a demanda por substâncias psicotrópicas persiste mesmo em contexto proibicionista, e que as décadas de políticas repressivas não trouxeram o resultado almejado.

Miron, Jacobson e Basov (2001) constatam que nos últimos 25 anos, nos Estados Unidos, a aplicação da política proibicionista aumentou substancialmente, e em paralelo, a produção e o consumo de drogas também aumentaram e os preços das drogas apresentaram quedas significativas.

### **3.2.2 O discurso do combate às drogas**

Bucher e Oliveira (1994) fazem uma análise do discurso do ‘combate às drogas’ como construção ideológica, segundo os autores, o enfoque combativo dado as políticas de drogas significa não tratar a ‘questão das drogas’ como realidade a ser investigada, mas sim torná-la responsável por grande parte dos problemas sociais vigentes.

As técnicas estudadas pelos autores são em parte uma justificativa do por que a sociedade ainda apóia e financia uma ‘cruzada’ tão custosa em termos econômicos e sociais, mesmo esta se apresentando ineficaz.

A seguir enumeram-se algumas das técnicas exploradas por Bucher e Oliveira (1994) nos discursos estudados: 1) retórica persuasiva, mensagens que não têm por

objetivo informar, mas convencer; 2) tom autoritário e alarmista; 3) construção de sujeitos sociais frágeis, otários ou vitimados, com a apresentação do cidadão como ser indefeso, necessitando de orientação e proteção; entre outras técnicas.

Em trabalho semelhante Mota (2005) constata a ‘demonização’ das drogas em discursos, e afirma que é por causa da “disparidade entre dados epidemiológicos e da profusão dos discursos sensacionalistas que muitos programas de prevenção estão fadados ao fracasso.”

Partindo da noção de estigma, Goffman (1988) faz referência à criação da palavra estigma pelos gregos, definida como “sinais corporais com os quais se procurava evidenciar alguma coisa de extraordinário ou mau sobre o *status* moral de quem os apresentavam”, para o autor, o estigma caracteriza uma situação na qual o indivíduo está inabilitado para a aceitação social plena. Desta maneira, os discursos que apresentam uma visão preconceituosa, repressora e, por vezes, moralistas, visando exercer influência na opinião pública, também são responsáveis pela estigmatização do usuário. Na visão de Mota (2005), “predominam no imaginário as representações estereotipadas do usuário atreladas à loucura, à violência e ao crime.”

Husak (1992) também compartilha dessa opinião ao concluir em seu trabalho que até pessoas muito bem informadas tendem a criar um estereótipo distorcido sobre as drogas e os usuários de drogas.

Dessa forma, emerge “o sentido de que a droga é hoje o único fator causal de problemas que, por outras razões, sempre estiveram presentes na história da humanidade”, como apontam Bucher e Oliveira (1994).

### **3.2.3 Métodos de atuação**

Dentre os numerosos programas repressivos pode-se destacar a aplicação de políticas atuando em duas frentes, a redução da oferta e a redução da demanda de drogas.

As políticas de redução de oferta visam principalmente atingir os países produtores de drogas, o esforço é geralmente realizado entre autoridades nacionais e internacionais, contando, em algumas ocasiões, com o apoio dos camponeses.

A partir de um estudo realizado por Kopp (1998), podem-se enumerar os diversos métodos de ação nos países produtores:

- a. Programas de erradicação: a forte concentração das plantações torna bastante atraente a aplicação desta medida, no entanto, a erradicação não afeta os custos de produção da droga e os resultados destes programas têm se mostrado bastante insatisfatórios.
- b. Programas de substituição: consiste em desencorajar as plantações ilícitas por parte dos camponeses, dando incentivos para o cultivo de outras culturas. Contudo, sem muito esforço e sem alterar o preço do produto final, os traficantes ajustam o preço pago pela planta ilícita ao preço da cultura de substituição.
- c. Resgate de plantas: na Bolívia, por exemplo, após o fracasso das medidas anteriores, o governo local ofereceu uma quantia de 2.000 dólares por hectare de arbusto de coca arrancado. Todavia, este programa incentiva o comportamento oportunista por parte do camponês, que aumenta sua área de cultivo para obter uma renda estável vinda do Estado e ainda assim produzir o suficiente para cobrir a demanda.
- d. A destruição das refinarias: estes programas visavam diminuir a demanda por folhas de coca, aumentar os custos de produção e diminuir o preço pago pela folha ao produtor, desencorajando, assim, o cultivo da planta ilícita. Entretanto, a política se mostrou um fracasso. As refinarias de cocaína são pouco sofisticadas, de modo que são facilmente substituídas, e o preço oferecido pela planta aumentou consideravelmente.
- e. A destruição da cocaína pronta para exportação: assim como as anteriores, também esta política se mostra ineficaz, pois, como assinala Kopp (1998) “a oferta de droga ultrapassa estruturalmente a demanda. Os embargos não afetam a quantidade de droga disponível, e o consumo não tem motivo para diminuir.”

No Brasil, segundo o Conselho Nacional Antidrogas - CONAD (2005), a orientação da Política Nacional Sobre Drogas no que se refere à redução da oferta é em parte disposta a seguir:

BRASIL. Resolução nº3/GSIPR/CH/CONAD, de 27 de outubro de 2005. 4.1.3 As ações contínuas de repressão devem ser promovidas para reduzir a oferta das drogas ilegais e/ou de abuso, pela erradicação e apreensão permanentes destas produzidas no país, pelo bloqueio do ingresso das oriundas do exterior, destinadas ao consumo interno ou ao mercado internacional e pela identificação e desmantelamento das organizações criminosas.

O segundo método de atuação bastante utilizado pela política antidrogas tem por finalidade reduzir a demanda de drogas, ou seja, a ação é realizada de modo a atingir o consumidor de drogas. A eficácia desse tipo de política depende fundamentalmente do grau da elasticidade-preço da demanda pela droga. Este fator já foi discutido anteriormente e os diversos estudos analisados comprovam que o consumidor de drogas é sensível às mudanças de preços. Outro fator que atua como determinante na eficácia dessa política reside na capacidade da repressão de gerar diminuição da demanda com a alta de preço da droga, isso porque, com o aumento da repressão, o risco envolvido na atividade ilegal aumenta, e o traficante transfere esse aumento do risco para o consumidor através do aumento nos preços. Contudo, conforme Kopp (1998), defensores dessa hipótese não consideram o fato de que o aumento nos preços da droga incitaria a entrada de novos traficantes no mercado.

Ao se referir sobre a política de redução da demanda de drogas Husak (1992) relata que o uso de drogas lícitas, principalmente tabaco, apresentou diminuição mesmo sem a ‘contribuição’ do sistema de justiça criminal. As evidências para o Brasil corroboram a visão do autor, segundo o Ministério da Saúde (2009) o consumo de cigarros entre jovens brasileiros caiu cerca de 50% nos últimos 20 anos, em 2008, 14,8% dos jovens entre 18 e 24 anos eram fumantes, em 1989 esse percentual era de 29%. A mesma tendência é verificada em outras faixas etárias, em 1989, 35% da população adulta era fumante, em 2008 esse índice caiu para 15,2%.

### 3.3 Custos Econômicos das Drogas

Um ponto fundamental da análise da política proibicionista está ligado à avaliação dos custos referentes à aplicação da mesma. A preocupação central na análise de custos deve estar associada à estimação das despesas do sistema judiciário, tais como encarceramento, imposição da lei, julgamentos e outros. Além disso, outros custos indiretos também influem nas despesas, incluindo a perda de produtividade da economia, impactos familiares e custos de serviços sociais.

Graças à ampla disponibilidade de dados, e por ser também o melhor exemplo de aplicação da política proibicionista ao redor do mundo, os Estados Unidos servirão de base para esta análise de custos. Quando possível, recorrer-se-á também aos demais exemplos internacionais em que haja disponibilidade de informações.

De acordo com a ONDCP (2004b), os custos econômicos do abuso de drogas nos EUA foram estimados em US\$180,9 bilhões em 2002. Assim, os custos totais do abuso de drogas aumentaram 5,3% anualmente nos últimos dez anos da série, pois, em 1992, a estimativa era de US\$107,5 bilhões. No mesmo trabalho, afirma-se que o crescimento mais rápido dos custos das drogas veio do aumento das atividades do sistema judiciário, e que despesas em serviços de saúde e os custos de mortalidade precoce cresceram a taxas relativamente baixas.

Ainda sobre os EUA, segundo a ONDCP (2009) US\$15.069 bilhões serão disponibilizados no ano fiscal de 2010 para o governo federal americano sustentar a atual política de drogas, o que representa um aumento de 1,5% em relação ao ano fiscal anterior. Deste montante, a maior parcela, cerca de 26,6%, foi destinado a interdição das drogas, os gastos com tratamento e prevenção representaram, respectivamente, cerca de 23,7% e 10,6%, além disso, aproximadamente 24,8% do total foi destinado para a imposição da lei e 14,3% foi direcionado para despesas internacionais de controle de drogas. Em outras palavras, US\$9.901 bilhões serão gastos em 2010 na redução da oferta de drogas (65,6%) e US\$5.168 bilhões na redução da demanda (34,4%).

Godfrey *et al* (2006) *apud* TDPF (2009) estima os custos econômicos e sociais do uso de drogas da classe A<sup>13</sup> em cerca de £15,4 bilhões, na Inglaterra e País de Gales, no período 2003/2004. A heroína e o crack respondem por 99% dos custos totais; e £13,9 bilhões, ou 90% dos custos totais são devido aos crimes relacionados às drogas. Destes, mais de um terço são custos relacionados ao sistema judiciário, o restante são custos dos crimes impostos às vítimas. A tabela a seguir elucida em pormenores estes custos:

**TABELA 3.1 – Estimativas dos custos dos crimes relacionados às drogas para o sistema judiciário e para as vítimas – 2003/2004 ( em £ bilhões)**

<b>Crime</b>	<b>Custo do SJ</b>	<b>Custo das vítimas</b>
Fraude	£0.877	£3.989
<i>Burglary</i>	£1.419	£2.651
<i>Robbery</i>	£0.822	£1.585
<i>Shoplifting</i>	£0.393	£1.533
Prisões relacionadas as drogas	£0.535	-
<b>Total</b>	<b>£4.046</b>	<b>£9.758</b>

Fonte: TDPF (2009)

Uma consulta ao trabalho da UNODC (1998) permite verificar uma série de trabalhos semelhantes a respeito do custo de políticas de controle das drogas em diversos países:

- Canadá: o custo do abuso de substâncias (incluindo álcool e tabaco) foi estimado, em 1992, em 2,7% do PIB, sendo que o abuso de drogas ilícitas é responsável por pelo menos US\$1,1 bilhão, equivalente a 0,2% do PIB ou US\$40 *per capita*.
- Austrália: os custos do abuso de drogas (lícitas e ilícitas) são equivalentes a 4,8% do PIB em 1992, sendo que os custos relacionados ao abuso de drogas ilícitas somam cerca de US\$1,2 bilhão, 0,4% do PIB ou US\$70 *per capita*.
- Reino Unido: em 1988, os custos do tráfico e do abuso de drogas chegam a aproximadamente US\$3,2 bilhões, o equivalente a 0,4% do PIB ou US\$60 *per capita*.

<sup>13</sup> Segundo a legislação britânica, as drogas são divididas em 3 categorias. Essas classes (A, B e C) acarretam níveis diferentes de pena por posse ou tráfico. As drogas de classe A, como a heroína, a cocaína, o crack, o ecstasy e o LSD, podem levar a sentenças de prisão de no máximo sete anos, em caso de posse, ou de prisão perpétua, em caso de tráfico.

- Alemanha: em 1995, os custos do abuso de drogas foram estimados em cerca de US\$9,6 bilhões, o que representa 0,4% do PIB ou US\$120 *per capita*. Na média, os custos calculados por usuário de drogas são de aproximadamente US\$30.000 por ano.
- Colômbia: o país gastou US\$0,9 bilhões ou 1,1% do seu PIB em 1995, e US\$1,3 bilhões, equivalentes a 1,6% do PIB de 1996 na luta contra o tráfico de drogas.
- Irã: as despesas do país no combate ao tráfico de drogas foram de US\$0,3 bilhões em 1996, o que representou 0,3% do PIB.

No Brasil, de acordo com uma estimativa do Departamento de Informática do SUS (DATASUS) *apud* UNDOC (2005), o governo gastou cerca de US\$ 35 milhões no ano de 2003 em custos relacionados ao consumo de bebidas alcoólicas e drogas em termos de saúde pública<sup>14</sup>. Neste mesmo estudo apontam-se as principais causas de internações decorrentes do uso de drogas; o consumo de álcool responde por 84,5% das 44.680 internações, o uso de cocaína é responsável por 4,6%, e o restante, 10,9%, decorre do abuso de outras substâncias psicotrópicas.

Uma abordagem diferenciada é feita por Luksetich e White (1982) para o caso da heroína, os autores assinalam a importância da distinção entre os custos inerentes a produção e ao consumo de heroína e aqueles que são resultado da produção e consumo de heroína como um bem considerado ilegal, ou seja, a distinção é feita entre os custos inevitáveis e os custos que poderiam ser evitados com a mudança de política. Segundo os autores, como o preço da heroína é alto porque a droga é ilegal, todos os custos sociais que resultam de seu alto preço são custos evitáveis, dentre eles estão a desnutrição entre usuários e os crimes de propriedade cometidos para financiar o hábito. Os elevados lucros obtidos com o tráfico da droga financiam a corrupção e o armamento dos traficantes, assim sendo, estes custos também devem ser considerados como decorrentes do caráter ilegal do mercado. Os autores destacam ainda os custos incorridos devido à perda de qualidade do produto: *“If heroin were legal, it would be in the interest of the sellers to maintain a consistent quality; therefore, the number of deaths from accidental overdoses and heroin*

---

<sup>14</sup> Estimativa baseada nas despesas diretas e indiretas incorridas em 2003 em tratamento médico, na perda de produtividade de trabalhadores que são usuários de drogas e nos prejuízos sociais causados por óbitos prematuros provocados pelo uso de drogas.

*adulterated with dangerous substances would be much fewer if heroin were legal.*” Além disso, os custos do sistema judicial são claramente custos que poderiam ser evitados.

### 3.4 Avaliação das Políticas Públicas Antidrogas

Após revisar uma série de estudos teóricos e empíricos sobre a as drogas e a política de drogas, se torna imperativa uma análise dos resultados destas. As tabelas a seguir foram retiradas de Kopp (1998), onde o autor faz uma síntese dos mais variados trabalhos que abordaram as políticas repressivas e seus resultados, a exposição está dividida entre os que fazem uma análise da eficiência da política na busca de redução da demanda por drogas ou da oferta de drogas.

**TABELA 3.2 – As principais políticas públicas repressivas voltadas para a redução da demanda**

<b>Objetivos e Meios</b>	<b>Hipóteses</b>	<b>Resultados</b>	<b>Autores</b>
Repressão da oferta, provocando alta de preços	Não-elasticidade da demanda	A repressão é ineficaz e favorece a alta da criminalidade	Little (1967); Koch e Grupp (1971, 1973); Eatherly (1974)
Repressão dos revendedores	Não-elasticidade da demanda	A repressão é ineficaz porque o consumo não baixa. Pior, os traficantes aumentam seus lucros aproveitando a repressão para aumentar o preço da droga	Friedman (1984) e Choiseul-Praslin (1991)
Repressão dos revendedores e discriminação pelo preço	A repressão provoca um aumento de preço diferente para os novos e os antigos consumidores	A repressão freia a entrada dos novos consumidores e permite orientar os velhos para centros de tratamento	Moore (1967; 1973)
Repressão dos revendedores	Demanda elástica ao preço baixo e não elástica ao preço alto	A repressão é eficaz quando o preço da droga é inicialmente baixo	Blair e Vogel (1973)



Repressão dos revendedores e discriminação pelo preço	Forte elasticidade-preço a curto prazo	A repressão freia a entrada dos novos consumidores e permite orientar os velhos toxicômanos para os centros de tratamento. Atenção: uma alta de preço de 50% provoca um aumento de criminalidade de 14%	Brown e Silverman (1974); Silverman e Spruil (1977)
Repressão dos revendedores	Elasticidade fraca quando os preços são baixos. Elasticidade forte quando os preços são altos	Quando o mercado é monopolista: racionamento da distribuição da droga. Quando o mercado é concorrencial, a repressão é ineficaz	White e Luksestich (1983)
Repressão dos revendedores	Preferências côncavas	Repressão ineficaz, seria preciso legalizar a droga	Lemennicier (1992)
Repressão dos revendedores	Dois grupos de traficantes coexistem: os pequenos e os grandes	A repressão é eficiente quando os consumidores não dependentes (forte elasticidade) predominam. Ineficaz, no caso contrário. É possível alterar negativamente o lucro de grandes traficantes sem provocar a entrada de uma multidão de pequenos concorrentes	Kopp (1996)

Fonte: Kopp (1998)

**TABELA 3.3 – As principais políticas públicas repressivas voltadas para a redução da oferta**

<b>Objetivos e Meios</b>	<b>Hipóteses</b>	<b>Resultados</b>	<b>Autores</b>
Destruição das refinarias nos países produtores, destruição das plantações, apreensões de droga pronta para a exportação	O preço da droga nos países produtores representa uma parte ínfima (2%) do preço final	Ineficaz, porque a repressão nos países produtores não provoca aumento de preço nos países consumidores	Kennedy Reuter e Riley (1993)
Apreensões de droga às portas dos países consumidores: 1) Duplicação da taxa de embargo, inicialmente compreendida entre 10% e 20%	Os traficantes repassam parcialmente a alta	O preço da heroína a varejo aumentaria de 10% a 26%	Wagstaff e Maynard (1988)
1) Triplicação de embargos no nível dos importadores. 2) Triplicação de embargos no nível dos atacadistas. 3) Triplicação de penas de prisão no nível dos atacadistas. 4) Duplicação do número de varejistas em prisão.	Modelo aditivo: os traficantes não podem repassar só a alta efetiva de seus custos sobre o preço final da droga. Assim, a triplicação do preço das folhas necessárias para produzir 1Kg de cocaína não provocaria uma alta de preço a varejo maior que 2%!	1) Alta do preço da cocaína: +4%, preço da maconha: +12,4%. 2) Alta do preço da maconha: +1%. 3) Preço médio: +13%. 4) Preço médio: +7%	Polich, Ellickson, Reuter e Kahan (1984)

Fonte: Kopp (1998)

A principal conclusão que se pode obter é que em alguns casos especiais a repressão pode ser eficaz, principalmente quando consegue limitar a entrada de novos consumidores no mercado. No entanto, muitos estudos apontam que a repressão é ineficaz, no sentido de não alcançar de fato redução do consumo, já que afeta marginalmente o nível de preços, e também por aumentar a criminalidade.

INBC (2002) constata que o caráter ilegal da indústria de drogas tem como resultado a desestabilização do estado e da economia em diversos países, principalmente naqueles em desenvolvimento. O estudo indica que a desestabilização do estado ocorre devido à habilidade da indústria de drogas ilegais em financiar campanhas eleitorais e corrupção, bem como revoltas, terrorismo e crime organizado. Já a desestabilização da economia ocorreria de diferentes formas:

(a) it undermines macroeconomic decisions to counter the flow of illicit profits, thus creating high interest rates and crowding out legitimate investment; (b) it brings about an overvalued exchange rate as a result of the inflow of illicit profits, diminishing legitimate business; (c) it promotes illegal business and unfair competition, including obstacles put on legitimate business; (d) it encourages conspicuous consumption at the expense of long-term investment; (e) it encourages investment in non-productive sectors; and (f) it exacerbates unequal income distribution.

Muitos estudiosos afirmam que a os males da criminalização são maiores que os males do próprio uso de drogas, em diversas ocasiões as evidências corroboram tais afirmações. Um ferrenho defensor desta idéia é Friedman (1972), o autor constata que sob a política proibicionista, os usuários de drogas são levados a se associar com criminosos para conseguir as drogas e se tornam criminosos para financiar seus hábitos, desta maneira, conforme o autor assinala, o mal causado aos não usuários de drogas pelo vício dos outros se deve quase completamente ao fato de que as drogas são ilegais. Friedman (1991b) alerta: *“I regard as the most important class of innocent victims, those of us who are not protected by the police because the police are too busy trying to do something about drugs and are being corrupted by the drug industry”*. De modo geral, a visão do autor é melhor sintetizada pela seguinte declaração, Friedman (1989a):

“It flies in the face of decades of experience. More police, more jails, more stringent penalties, increased efforts at interception, increased publicity about the evil of drugs – all this has been accompanied by more, not fewer, drug addicts; more, not fewer, crimes and murders; more, not less, corruption; more, not fewer, innocent victims.”

Uma consulta ao trabalho de Husak (1992) permite verificar a avaliação do autor acerca da política proibicionista, descrita através de 15 itens, elucidar todos seria

redundante, já que em geral há consenso entre os autores em diversos pontos, a seguir elenca-se alguns itens que podem contribuir para a avaliação dos resultados da política: 1) O comércio de drogas criou enormes oportunidades para o crime organizado; 2) Os vultosos lucros têm feito a generalização da corrupção inevitável; 3) A existência de um lucrativo mercado negro para as drogas pode estar contribuindo mais para a deterioração da educação que os efeitos do próprio uso de drogas<sup>15</sup>; 4) A ilegalidade tem tido um efeito pernicioso no modo como as drogas são ingeridas, pois as drogas são usadas de maneiras mais perigosas devido ao seu alto valor; 5) A ilegalidade estimula a curiosidade e o desejo<sup>16</sup>; 6) O interesse de minimizar a disponibilidade tem desencorajado o uso de drogas ilegais para propostas medicinais; 7) Devido a ilegalidade, não há um controle de qualidade para as drogas, outras substâncias acrescentadas às misturas podem fazer mais mal que a droga em si; 8) Como resultado da superlotação dos presídios por criminosos não-violentos relacionados as drogas, aqueles sentenciados por crimes violentos acabam permanecendo menos tempo nas prisões; 9) uma longa história de desinformação e distorção sobre os perigos das drogas tem levado os usuários a se tornarem céticos e desconfiados da precisão dos avisos veiculados pelos especialistas em drogas.

Miron (2001) acrescenta a esta lista de efeitos alguns pontos interessantes, conforme o autor, a proibição também incentiva o aumento da violência por impedir que os participantes do mercado negro resolvam suas pendências utilizando mecanismos legais e não violentos, o que também pode levar a perda de qualidade do produto, pois, como alerta o autor:

In a legal market, consumers who purchase faulty goods are attempt to punish suppliers with liability claims, by causing bad publicity, by avoiding repeat purchases, or by reporting such events to private or government groups. In a black market, most of these mechanisms are unavailable, and the remaining ones (such as avoiding repeating purchases) are likely to work less effectively.

---

<sup>15</sup> Segundo o autor: “*Adolescents are not easily persuaded to gain education or to learn a skill when they believe, whether correctly or not, that drug trafficking provides an easy opportunity for instant wealth and prestige*”.

<sup>16</sup> Efeito ‘fruto-proibido’.

A partir dos resultados supracitados é possível perceber a importância dada a análise da criminalidade para a retratação das conseqüências da política proibicionista, assim, torna-se fundamental examinar o assunto mais detalhadamente.

Segundo a análise econômica indivíduos agem a partir incentivos, isso significa que potenciais criminosos levam em consideração os benefícios e os custos e riscos da prática do crime. Conforme Becker (1976), uma política que aumenta a probabilidade de ser condenado ou a punição esperada, ao elevar os riscos da prática do crime, contribui para o controle da criminalidade.

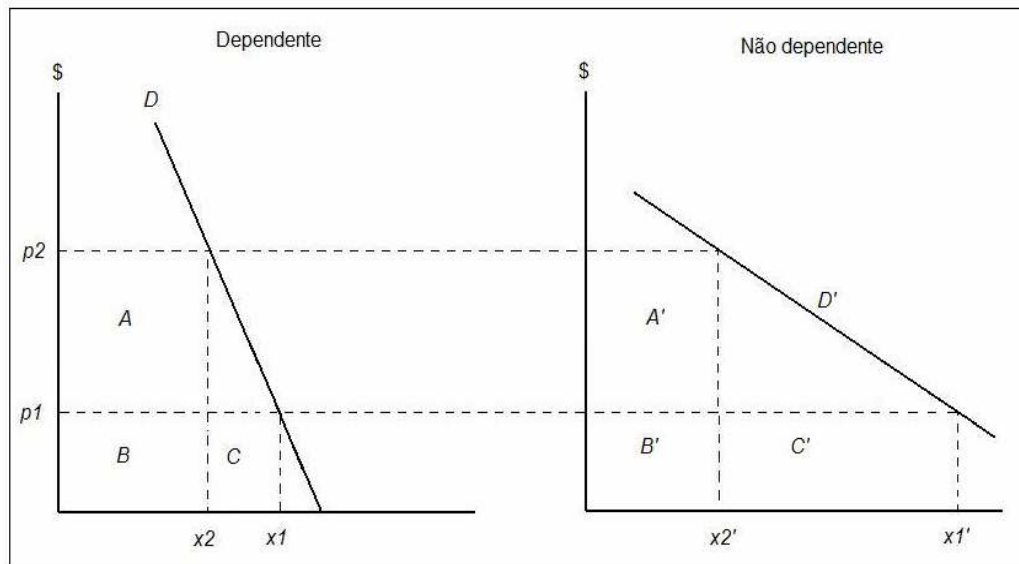
A atual política de drogas certamente leva em consideração os ensinamentos do autor neste ponto, no entanto falha ao desconsiderar que ao condenar o mercado a ilegalidade, também contribui para o aumento dos lucros auferidos pela venda da droga, bem como, acaba por selecionar os participantes do comércio, pois os indivíduos que enxergam incentivos neste negócio são justamente aqueles dispostos a quebrar leis, inclusive através de crimes violentos.

Na visão de Cooter e Ulen (2004) a política pública repressiva contribui para o aumento da criminalidade. Segundo os autores, a restrição da oferta e o conseqüente aumento de preços das drogas no mercado ilegal não levam a uma significativa redução do consumo pelo usuário, pois este apresenta uma demanda inelástica. Além disso, causam um aumento do montante de crime que o usuário precisa praticar de modo a manter o seu hábito.

Para explicar o argumento pode-se analisar o Gráfico 3.1, que está dividido em dois painéis, representando dois tipos de usuários de drogas. O painel da esquerda indica a demanda por drogas dos dependentes, denotada por  $D$ . O painel da direita indica a demanda por drogas pelos não dependentes, denotada por  $D'$ . O gráfico mostra as conseqüências de uma campanha de sucesso para interditar as droga e punir os traficantes e consumidores. Antes da campanha, o preço das drogas era  $p_1$ , que resultava no consumo de drogas por dependentes e não dependentes denotada por  $x_1$  e  $x_1'$ , respectivamente. Depois da campanha contra as drogas, o preço aumenta para  $p_2$ . Este preço inclui o preço de compra e também o equivalente monetário do risco de punição causado pela compra de

drogas ilegais. Ao novo preço, dependentes consomem  $x_2$  e não dependentes consomem  $x_2'$ . Aumentar o preço de  $p_1$  para  $p_2$  teve pouco efeito no uso de drogas por dependentes e um grande efeito no consumo de não dependentes, indicando, desta forma, que a demanda dos primeiros é inelástica.

**GRÁFICO 3.1 – O mercado das drogas e o preço**



Fonte: Cooter e Ulen (2004)

Convém analisar também os efeitos do aumento dos preços nos gastos totais com drogas. Dependentes compram a quantidade  $x_1$  de drogas ao preço  $p_1$ , o que resulta em um gasto total de  $x_1 \times p_1$ , indicado pelas áreas  $B + C$ . Após a campanha contra as drogas, o gasto total passa a ser  $x_2 \times p_2$ , como indicado pelas áreas  $A + B$ . Desta forma, a campanha causou um aumento dos gastos de dependentes, representado pela diferença  $A - C$ . Os gastos totais aumentam porque os dependentes continuam a comprar praticamente a mesma quantidade de drogas e acabam pagando um preço muito maior. Conseqüentemente, eles precisam de mais dinheiro para comprar drogas, e para isso, muitos irão recorrer à criminalidade. Logo, como indicam os autores: “(...) *public policies that raise the cost of drugs to addicts may cause more crime rather than less.*” O resultado da campanha para não dependentes resulta em uma redução dos gastos com drogas, representado por  $A' - C'$ . Assim, segundo os autores, a política pública ideal seria aquela que conseguisse praticar discriminação de preços entre os dependentes e não-dependentes.

No estudo do caso da heroína, Luksetich e White (1982) alertam que o aumento da imposição da lei sobre os traficantes resulta no aumento do total gasto com a heroína, isso ocorre porque a demanda pela droga é relativamente inelástica, permitindo que a elevação dos custos e riscos de ofertar a droga sejam transferidos ao consumidor através do aumento dos preços. Este aumento dos gastos com a heroína contribui para elevar a criminalidade de duas maneiras, os crimes contra a propriedade e a corrupção; o primeiro ocorre pela necessidade do usuário de financiar seu hábito, e o segundo devido à maior disponibilidade de recursos para os traficantes.

Em relação à maconha, uma consulta ao trabalho de Bates (2004) permite verificar que a ocorrência de crimes violentos no Alaska aumentou consideravelmente após a recriminalização da droga em 1990, evidência para o distrito de Anchorage mostra que em 1995 a ocorrência de crimes violentos praticamente dobrou em relação ao índice anterior a recriminalização.

Miron (1999) mostra que a imposição da proibição das drogas e do álcool está fortemente correlacionada com a taxa de homicídios. Miron (2001b) e Fajnzylber et al. (1998, 1999) *apud* Miron (2005) encontraram uma relação positiva em diferentes países entre a imposição da proibição e a taxa de homicídios.

Goldstein et al. (1989, 1997) *apud* Miron (2005) chegaram à seguinte constatação, a partir de uma amostra das delegacias da cidade de Nova York no ano de 1988: “(...) *almost tree-quarters of ‘drug-related’ homicides were due to disputes over drug territory, drug debts and other drug trade-related issues, rather than to the psychopharmacological effects of drugs.*” Caulkins et al. (1997a) *apud* Caulkins e Reuter (1998) estimaram que somente cerca que 1/6 dos crimes relacionados às drogas eram decorrentes do consumo de drogas, enquanto os outros 5/6 eram motivados primariamente pelo dinheiro da droga.

UNODC (1998) chama a atenção para a conexão existente entre o comércio de narcóticos e as taxas de homicídio também em países produtores de drogas. Segundo o estudo, na Colômbia, com a explosão do cultivo e produção de cocaína, o número de

mortes aumentou de 17 por 100.000 pessoas no período 1973-1975 para 63 por 100.000 em 1988. Para o mesmo país, *Trade and Environment Database – TED (1997) apud McVay (2007)* estimou que os cartéis de narcóticos gastam cerca de US\$100 milhões em propinas para oficiais colombianos todos os anos.

Muito se fala sobre a violência e outros crimes causados pelos consumidores de drogas devido ao efeito que estas têm sobre o indivíduo. No entanto, evidências indicam que a droga que está mais associada ao comportamento violento é o álcool. A partir das evidências do Departamento de Justiça dos EUA Evans e Berent (1992) constatam que 54% dos prisioneiros condenados por crimes violentos confessam ter consumido álcool pouco antes de cometer o crime.

### **3.5 Um Estudo de Caso: A Lei Seca**

Em janeiro de 1920 entrou em vigor nos Estados Unidos a proibição nacional do álcool, efetivada através da 18ª Emenda à Constituição, pelo então presidente Herbert Hoover. A Lei Seca durou praticamente 14 anos, quando Franklin Delano Roosevelt, sancionou a 21ª Emenda à Constituição, em dezembro de 1933, abolindo a proibição.

A respeito da implementação da Lei Seca, Pessoa (1926) *apud* Franco (2007) declarou:

Não consideremos o que há de deprimente e de ignóbil na circunstância de se prescrever a um adulto, a um homem, o que há de beber e o que não há de beber; de lhe pôr açaimo, como a um cão, ou colete-de-força, como a um doido. Nem consideremos que, indo por esse caminho, não há lugar certo onde logicamente se deva parar: se o Estado nos indica o que devemos de beber, porque não decretar o que devemos de comer, de vestir, de fazer? Porque não prescrever onde devemos de morar, com quem devemos de casar ou não casar, com quem devemos de dar-nos ou não dar-nos? Todas essas coisas têm importância para a nossa saúde física e moral; e se o Estado se dispõe a ser médico, tutor e ama para uma delas, porque razão se não disporá a sê-lo para todas? Não olhemos, também, a que este interesse paternal é exercido pelo Estado, e que o Estado não é uma entidade abstrata, mas se manifesta através de ministros, burocratas e fiscais-homens, ao que parece, e nossos semelhantes, e incompetentes, portanto do ponto de vista moral, senão de todos os pontos de vista, para exercer sobre nós qualquer vigilância ou tutela em que sintamos uma autoridade plausível. Não olhemos a isto tudo, que indigna e repugna; olhemos só às conseqüências rigorosamente materiais da Lei Seca.



No mesmo trabalho o autor enumera as seguintes conseqüências: 1) corrupção e desrespeito pela lei; 2) a criação de um mercado ilegal e o aumento do poder e influência dos contrabandistas; e 3) aumento do consumo de álcool, em relação ao período anterior à proibição.

Deste modo, as lições aprendidas durante a proibição nacional do álcool oferecem importantes paralelos para a proibição de outras drogas. Miron e Zwiebel (1991) estimaram consumo de álcool durante a proibição, para isso utilizaram a taxa de mortalidade por cirrose, a taxa de mortalidade por alcoolismo, o número de pacientes *per capita* admitidos nos hospitais pela primeira vez com psicose alcoólica, e a taxa de prisões por estar bêbado. A estimativa foi feita para os anos entre 1900 e 1950, período ao qual havia disponibilidade dos dados.

Algumas conclusões importantes puderam ser obtidas do trabalho de Miron e Zwiebel (1991):

- 1) Descobriu-se que o consumo de álcool declinou nos primeiros anos de vigência da proibição, entretanto, no decorrer dos anos o consumo aumentou novamente, atingindo entre 60% e 70% do seu nível pré-proibição, e não houve aumento significativo no consumo imediatamente depois da abolição da Lei Seca.
- 2) Mudanças no consumo durante a proibição foram modestas dadas as mudanças nos preços.
- 3) Pressão social e respeito pela lei não contribuíram para a redução do consumo durante a vigência da Lei Seca.

Para Bates (2004) uma das principais lições que devem ser aprendidas a partir da proibição do álcool é que esta aumentou a criminalidade, e particularmente, a ocorrência de crimes violentos. Thornton (1991) *apud* Bates (2004) demonstra que houve um aumento de 78% na taxa de homicídio entre a década de 20 e o período pré-proibição do álcool.

Friedman (1991b) identifica a partir de uma série da taxa de homicídios que vai de 1910 até 1987, um crescimento considerável da taxa de homicídios desde o início da série, com destaque para o aumento da taxa ocorrido durante a 1ª Guerra Mundial, segundo o autor, o mais curioso é que o fim da guerra parece ter levado a um aumento ainda maior nos crimes, pois a taxa de homicídios continuou crescendo acentuadamente até atingir o pico em 1933, ano em que a proibição do álcool acabou. A partir de então, a taxa cai drasticamente e permanece baixa durante os anos 40 e 50, exceto por um leve aumento durante a 2ª Guerra Mundial. A taxa de homicídios volta a subir rapidamente após a declaração de ‘guerra às drogas’ feita por Nixon.

O estudo do caso da Lei Seca serve como paralelo para a avaliação da política proibicionista não só por apresentarem resultados semelhantes no período de vigência, mas também, como muitos críticos da política de guerra às drogas defendem, a legalização das drogas traria resultados próximos àqueles obtidos com o fim da proibição do álcool.

## 4 POLÍTICAS ALTERNATIVAS

A análise precedente sugere que a proibição de drogas tem muitas conseqüências indesejáveis, desta maneira, a discussão sobre as políticas de drogas que pudessem substituir a abordagem proibicionista é de suma importância.

A proposta deste capítulo é examinar políticas alternativas sobre as drogas. Nos últimos anos, diversos países têm adotado políticas inovadoras para tratar da questão das drogas, de acordo com Thornton , Benson e Bowmaker (2005) medidas alternativas que têm sido implementadas e debatidas na Europa incluem a legalização, a descriminalização e a redução de danos.

### 4.1 A Legalização das Drogas

Enquanto algumas drogas legais, tais como o cigarro e o álcool, caminham em direção a uma política cada vez mais proibicionista, talvez o termo mais adequado aqui seja uma política mais paternalista, o tratamento destinado a outras drogas, tais como maconha, cocaína e heroína, tem sido cada vez mais questionado.

Para TDPF (2006) a legalização pode ser definida pela introdução de uma regulação legal apropriada e pelo controle do mercado de drogas, que está atualmente nas mãos de criminosos.

A legalização de drogas é defendida por aqueles que não só, discordam da interferência governamental na escolha individual sobre o consumo de psicotrópicos, mas também por aqueles que advogam por uma política mais eficiente, em termos de custos e de resultados. Kleiman e Saiger (1990) assinalam:

(...) some tired veterans of the drug wars – judges, prosecutors, probation and juvenile officers, and even an occasional police officer – say quietly (and for the most part of the record) that drug prohibition has failed and a new course is needed. They are supported by academics, economists, journalists, physicians, lawyers and a small number of elected officials who have publicly raised the issue of drug legalization.

Luksetich e White (1982) afirmam que uma parcela substancial do custo social total é feita de custos que são inerentes a venda e ao uso de heroína como um bem ilegal, e tais custos não ocorreriam se a heroína fosse considerada legal. Deste modo, como a legalização eliminaria estes custos, é possível que o custo social total fosse menor se a heroína fosse legalizada.

A questão da legalização das drogas pode ser abordada de diversas maneiras, dentre as diferentes alternativas incluem-se o monopólio governamental, a regulamentação do governo, as elevadas taxas tributárias (como é feito atualmente com o álcool e o tabaco) e também, o livre mercado. Cada uma dessas políticas apresenta uma gama de possíveis escolhas, por exemplo, a regulação, pode ser estrita ou frouxa, no produtor, consumidor ou ambos, e ainda, o governo regularia a produção, a distribuição, o consumo ou uma combinação dos três, além disso, as diferentes drogas poderiam receber tratamentos diferenciados. A seguir será feita uma breve exposição destas diferentes alternativas.

#### **4.1.1 Controle governamental**

A partir desta abordagem duas políticas diferentes poderiam ser implementadas: o monopólio governamental e a regulação governamental.

A primeira colocaria nas mãos do Estado a produção e a distribuição de drogas, permitindo que este mantenha o controle direto sobre a maior parte no mercado. Segundo Thornton, Benson e Bowmaker (2005) o governo estabeleceria as regras para a produção, a distribuição e o consumo da droga, bem como definiria a composição do produto (potência, por exemplo), preço, quantidade limite e horas de duração.

No caso da regulação, compradores e vendedores enfrentam certas restrições governamentais sobre a produção, a distribuição e o consumo da droga. Thornton, Benson e Bowmaker (2005) argumentam que sob este esquema, usuários de cocaína, por exemplo, seriam registrados e receberiam um montante limitado de cocaína, os vendedores seriam licenciados e elevadas taxas seriam impostas.

Para TDPF (2006) caso essa política fosse adotada haveria restrições quanto a quem produz, vende e tem acesso às drogas, e quando e onde elas poderiam ser consumidas. Sanções civis ou criminais ainda ocorreriam quando alguma atividade ocorresse fora desta estrutura legal, assim como já ocorre com a venda de cigarros e álcool para menores.

Rasmussen e Benson (1994) *apud* Thornton (2002) defendem esta abordagem sugerindo um regime de regulação local, este, segundo os autores, seria mais eficiente do que a regulação a nível federal, a justificativa encontra-se no fato de que uma política mais pragmática pode ser economicamente e politicamente superior, pois permitiria que governos locais fizessem mudanças na política que seriam mais adequadas às condições da região e assim provavelmente trariam maiores benefícios.

Um ponto de vista semelhante é defendido por Benjamin e Miller (1993):

Our proposal – the Constitutional Alternative – is that the power to control the manufacture, distribution, and consumption of all psychoactives revert to the states, under provisions identical to those of the Twenty-first Amendment<sup>17</sup>. As with repeal of Prohibition, the Constitutional Alternative would repeal only the federal prohibition of psychoactives. As was true with the repeal of Prohibition, the Constitutional Alternative would return to the states the powers that they held from the inception of the nation; thus, the states would regain full powers to control the manufacture, distribution, and consumption of psychoactives within their borders.

TDPF (2006) indica que pôr um fim à proibição e regular legalmente a produção e a oferta de drogas traria inúmeros impactos positivos imediatos e de longo-prazo, tais como: 1) uma diminuição drástica dos níveis de criminalidade; 2) alívio para o sistema judiciário e uma grande redução da população carcerária não-violenta; 3) bilhões de dólares salvos do desperdício e a criação de novas oportunidades de aumentar as receitas; 4) melhora da saúde pública e redução dos danos associados ao uso de drogas; 5) restauração dos direitos humanos e da dignidade dos usuários; 6) restabilização dos países produtores de drogas.

---

<sup>17</sup> Vigésima Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América, proposta em fevereiro de 1933. O objetivo era permitir que os Estados mantivessem um sistema efetivo e uniforme para o controle de licor através da regulamentação do seu transporte, importação e uso.

Desta forma, entre os defensores da legalização muitos são os que acreditam que a regulação do mercado funcionaria e traria os melhores resultados. Para TDPF (2006) a legalização e a regulação dos jogos de azar e da prostituição são exemplos de como a regulação é uma alternativa melhor que a proibição.

#### 4.1.2 Tributação elevada

Esta alternativa permite que as drogas sejam vendidas no mercado, mas impõem uma taxa especial no produto acima do normal, a chamada *sin tax*, algo que já vem sendo utilizado em relação ao álcool e ao cigarro. A respeito desta política, Becker, Murphy e Grossman (2004) alertam que lutar uma guerra as drogas através da legalização e da tributação do uso de drogas pode ser bem mais eficiente que continuar a proibir o uso legal destas.

Na visão de Barro (1997) *apud* Thornton (2002) a experiência com a proibição de drogas mostra que esta política leva ao aumento dos preços das drogas, estimula atividades ilegais, tem efeito moderado na redução do consumo e impõem inaceitáveis custos em termos de criminalidade, expansão da população carcerária e deterioração das relações com países estrangeiros que ofertam estes produtos. Desta forma, o autor sugere: *“A better idea would be to leave intact the existing regulatory structure for cigarettes – which includes substantial, but not outrageous tax rates and restrictions on sales to minors – and apply this apparatus to the currently illegal drugs.”*

A partir da implementação desta política é esperado que as elevadas taxas, ao aumentar o preço do produto, contribuam para desencorajar o consumo, bem como para o aumento das receitas, que poderão ser utilizadas para os programas de prevenção e tratamento. Segundo Thornton, Benson e Bowmaker (2005) uma vantagem desta abordagem é que ela é politicamente atraente, pois fornece as receitas aos políticos e os permite continuar a condenar o produto através da imposição do tributo. No entanto, de acordo com os autores:

The excise tax is also a regressive tax in that it takes a larger percentage of income from low-income households who purchase the taxed product than from high-income households. In the political arena this may be seen as a benefit of the sin tax, in that it presumably reduces consumption more effectively among low-income groups. On the other hand, such taxes create relatively strong incentives for buyers, and particularly low-income individuals who want to consume the good, to turn to black market sources.

Isto é, o uso dessas elevadas taxas sobre as drogas enfrenta uma importante restrição: a taxa não poderia ser tão alta a ponto de induzir o consumidor a procurar por fontes no mercado negro. Assim sendo, enquanto a taxa não for elevada o suficiente para incentivar a existência de tal comportamento, ela levará a uma redução no consumo na medida em que este for sensível a mudança de preços. Além disso, sob esse sistema políticas referentes, por exemplo, ao salário mínimo, aos padrões de qualidade do produto e às legislações ambientais, poderão ser impostas.

Miron (2001) indica que a superioridade deste sistema em relação à legalização sem alta tributação depende principalmente da magnitude das externalidades relativas ao consumo irracional. Nas palavras do autor:

If drug users impose significant externalities, then sin taxes discourage these externalities and generate revenue that can mitigate the effects. If drug users mainly harm themselves, and if their demands are relatively inelastic, then sin taxes are less appealing since they force drug users to pay higher prices without reducing consumption (...)."

Para Becker (2001), mesmo que ainda ocorram transações no mercado negro a fim de evitar as altas taxas, experiências com o álcool, a gasolina, e os cigarros mostram que a maioria dos produtores irão operar legalmente, pois, assim, poderão usar o sistema judicial para resolver disputas contratuais, o mercado financeiro para levantar fundos, e ainda estarão evitando as penalidades associadas a atividade criminosa. Outro fator que deve ser levado em conta na análise é que muitos consumidores irão preferir os vendedores legalizados, pois estes fornecem um melhor controle de qualidade e segurança. Assim, como apontam Cooter e Ulen (2004), a legalização pode até levar ao aumento do uso de drogas, mas moderadamente mais consumo em um ambiente de regulação das drogas é preferível ao nível de consumo atual em um ambiente criminal.

### 4.1.3 Livre mercado

Esta alternativa pode ser classificada como a forma mais pura de legalização, neste contexto a oferta e a demanda de drogas seriam determinadas pelas forças do livre mercado, e o ambiente competitivo resultaria em preços relativamente mais baixos e maior diversidade de produtos. Espera-se a entrada de um grande número de novas firmas no mercado, entretanto, na visão de Thornton, Benson e Bowmaker (2005) um pequeno número de firmas ofertaria a maior parte dos produtos vendidos no mercado, assim como acontece no mercado de cigarros, cervejas, remédios e outros.

A regulação governamental não seria inexistente, mas ocorreria de maneira bem menos invasiva, os produtos ainda deverão estar de acordo com certos requerimentos, restrições de idade, local de vendas e as propagandas também seguiriam os regulamentos. Além disso, a regulação do mercado poderia ser feita não só pelo governo, mas também por outras organizações, tanto formais quanto informais.

Dentre as vantagens deste sistema incluem-se a melhoria na qualidade do produto, o maior acesso a informações confiáveis, maior segurança quanto à compra, redução dos crimes violentos relacionados ao tráfico, melhoria dos gastos públicos com segurança, entre outros.

A despeito da divergência de opiniões acerca da política ótima de drogas, há razoável consenso de que a legalização resultaria em aumento da demanda pelas drogas, deste modo, convém analisar o que levaria ao aumento do consumo. A este respeito, Thornton, Benson e Bowmaker (2005) assinalam alguns motivos:

First, current consumers would face a lower price and increased quality. Second, new consumers would enter the market due to the lifting of criminal sanctions and the improved safety of products. Third, there would be a substitution from drugs that are currently legal and highly taxed, such as alcohol and tobacco, into newly legalized drugs, which are not. Fourth, legal products would tend to be sold in lower potency forms so that the quality of product as measured by weight or volume sold would increase. Fifth, there would be a surge in demand for the legitimate medicinal uses of marijuana, cocaine and heroin that are currently prohibited or restricted.



Através de estudos empíricos Saffer e Chaloupka (1995) afirmam que o consumo de drogas é sensível aos preços, e desta forma, a legalização, ao reduzir os preços das drogas, levaria ao aumento do consumo. Os autores supuseram um caso em que a legalização levasse a redução dos preços da cocaína e da heroína em 60%. Nesta situação, o aumento do consumo ocasional de cocaína seria de aproximadamente 33% e de heroína seria de cerca de 54%, dando suporte desta forma às conclusões da literatura na área.

Contudo, ainda que o livre mercado possa levar a um aumento substancial no montante total de drogas consumidas, esta política também produziria reduções substanciais nos efeitos negativos que o uso de drogas causa para terceiros, através da redução da violência e do crime contra a propriedade, bem como pela redução dos efeitos negativos causados para o próprio consumidor de drogas, principalmente aqueles relacionados à falta de controle de qualidade sobre o produto e ao contato com agentes criminosos para ter acesso à mercadoria.

Na defesa desta política Friedman (1972) assinala:

Legalizing drugs would simultaneously reduce the amount of crime and raise the quality of law enforcement. Can you conceive of any other measure that would accomplish so much to promote law and order? In drugs, as in other areas, persuasion and example are likely to be far more effective than the use of force to shape others in our image.

Para corroborar a alegação anterior, pode-se recorrer ao trabalho de Clark (2003), onde o autor analisa os efeitos da legalização para o bem estar social nas suas cinco diferentes dimensões:

1. Excedente do consumidor: é denotada por  $CS_L$  para o mercado legal e por  $CS_I$  para o mercado ilegal de drogas.
2. Receitas de tributação
3. Externalidades devido ao tamanho do mercado de drogas: reflete o fato de que o uso de drogas, sejam elas legais ou ilegais, pode causar danos a terceiros,

tais como acidentes de carro envolvendo usuários de drogas e custos sociais impostos aos familiares destes. Este termo é denotado por  $\phi_1 Q_T$ .

4. Externalidades do mercado ilegal: ocorre devido ao caráter ilegal do mercado, desta forma é calculado como proporcional ao tamanho do mercado, incluem-se aí a violência associada à oferta ilegal, a criminalização do usuário obrigado a se expor a atividades criminosas, os custos do sistema judicial e a corrupção. É definido por  $\phi_2 Q_I$ .
5. Externalidades dos gastos com drogas: está relacionada diretamente ao montante de crime verificado, dessa forma é proporcional aos gastos com a compra de drogas, e é medido pelo termo  $\phi_3(p_L Q_L + p_I Q_I)$  na função de bem estar social, onde  $p_I$  e  $p_L$  são os preços nos mercado ilegal e legal, respectivamente.

A função de bem-estar social é então definida como:

$$W = CS_I + CS_L + \psi \tau Q_L - \phi_1(Q_I + Q_L) - \phi_2 Q_I - \phi_3(C_L Q_L + P_I Q_I) \quad (4.1)$$

Neste modelo, uma unidade de drogas adquiridas legalmente custa à sociedade  $\phi_1 + \phi_3 c_L$  dólares em externalidades, enquanto que a mesma unidade de drogas adquirida ilegalmente custa à sociedade  $\phi_1$  dólares (porque cada unidade de consumo de drogas, sendo legal ou ilegal, causa esse montante de dano) mais  $\phi_2$  dólares (devido aos danos adicionais associados às drogas ilegais) mais  $\phi_3 p_I$  (a geração de criminalidade resultante das compras no mercado ilegal<sup>18</sup>).

A legalização tem mais chances de aumentar o bem estar quanto maior a importância das drogas ilegais ( $\phi_2$ ) na função de bem-estar social, quanto menos importante for o tamanho total do mercado de drogas ( $\phi_1$ ) e quanto mais baixo for o custo legal de produção ( $c^*$ ). Sob legalização com preço alto para as drogas, um valor maior de  $\psi$

---

<sup>18</sup> No texto original: (*the income-generating crime resulting from purchases in the legal market*). Alteração feita pela autora devido ao contexto em que se encontra a frase.

torna a legalização mais atraente. O peso dos gastos em drogas ( $\phi_3$ ) e o custo de produção ilegal (c) não têm efeito claro em caso de legalização.

A tabela a seguir sumariza os efeitos da legalização em cada dimensão de bem-estar social, tanto para um mercado ilegal competitivo quanto monopolizado. O sinal de mais (menos) indica que a legalização tem efeito de bem-estar positivo (negativo) naquela dimensão de bem-estar social, e o sinal de desigualdade demonstra o tamanho relativo dos efeitos de bem-estar em caso de preço elevado e preço baixo da droga sob legalização.

**TABELA 4.1 – As conseqüências de Bem-Estar da Legalização comparada a Proibição**

	Competição Perfeita			Monopólio		
	Legalização com preço baixo		Legalização com preço alto	Legalização com preço baixo		Legalização com preço alto
Excedente do consumidor	+	>	+	+		+/-
Receita tributária	+/-		+	+/-		+
Externalidades devido ao tamanho do mercado de drogas [ $\phi_1 Q_T$ ]	-	<	0	-		-
Externalidades do mercado ilegal [ $\phi_2 Q_I$ ]	+	>	+	+	>	+
Externalidades dos gastos com drogas [ $\phi_3 (p_L Q_L + p_I Q_I)$ ]	+/-		-	+/-		+/-

Fonte: Clark (2003)

A análise da tabela acima permite a retirada das seguintes conclusões:

1. Com a eliminação do mercado ilegal, as conseqüências da legalização com preço baixo da droga são idênticas quando o mercado operava sob competição perfeita ou monopólio.
2. A legalização aumenta o bem-estar através do seu efeito no excedente do consumidor quando o mercado ilegal operava sob competição. No entanto, o efeito da legalização no excedente do consumidor é ambíguo se o mercado ilegal era monopolizado.
3. A receita tributária é positiva sob legalização com preço alto. Entretanto, quando o preço for baixo sob legalização, este pode ser menor que o custo de produção, necessitando, dessa forma, de subsídio.

4. A legalização, sem ambigüidade, aumenta o bem estar ao reduzir o tamanho do mercado ilegal, e reduz o bem-estar por aumentar a quantidade total de drogas consumidas (exceto no caso em que a legalização ocorre com preço alto e o mercado operava anteriormente em regime de competição perfeita, pois nessa situação não ocorrem mudanças na quantidade total consumida). Legalização com preço baixo trás maiores mudanças que a legalização com preço alto para ambos os efeitos acima citados.
5. A legalização tem muitos efeitos ambíguos em relação aos gastos com drogas.

O autor utiliza a função de bem-estar social para simular a legalização da maconha e da cocaína, os resultados apontam um aumento do consumo de ambas as drogas, mas mostraram também que na situação em que as drogas são legalizadas, o nível de custo social por unidade é menor, indicando assim que o bem estar social aumenta com a legalização.

## **4.2 Políticas Menos Repressivas**

A discussão sobre as políticas de drogas freqüentemente polariza as posições entre os pró-guerra às drogas *versus* pró-legalização. No entanto, essa dicotomia obscurece o fato de que muitos avanços têm sido realizados com políticas, ainda proibitivas, mas menos repressivas.

A atual mudança nos rumos da política de drogas pode ser caracterizada pelo reconhecimento de que a questão das drogas deve ser tratada como um problema de saúde pública, e não mais como uma questão criminal, desta maneira se torna extremamente relevante o estudo de políticas que avançam neste sentido, e aí se incluem a descriminalização do uso de drogas e a política de redução de danos.

### **4.2.1 A Descriminalização**

A superlotação dos presídios verificada em todo o mundo nos últimos vinte anos, resultado direto das leis antidrogas, combinada com a falta de resultados positivos da

política proibicionista, tem levado muitos países a realizarem reformas na legislação sobre drogas, a favor da descriminalização e despenalização do uso e posse de drogas. A descriminalização é definida por *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* – EMCDDA *apud* Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia (2009) da seguinte maneira:

A descriminalização retira o status de lei criminal daqueles atos aos quais se aplica. Isso significa que certos atos deixam de ser considerados crimes. Em relação às drogas, geralmente se refere à demanda; atos de aquisição, posse e consumo. De acordo com a descriminalização, ainda é ilegal usar, possuir, adquirir ou, em alguns casos, importar drogas, mas esses atos deixam de ser crime [...]

Segundo Blickman e Jelsma (2009) descriminalização significa remover a conduta ou a atividade da esfera da legislação criminal, enquanto que a despenalização significa apenas um abrandamento da sanção penal exigida pela lei.

Recentemente, na maioria das nações europeias, os governos têm feito alterações à legislação de modo a reduzir ou remover as penas para o uso pessoal de certas quantidades de drogas ilícitas. Uma consulta ao trabalho de Thornton , Benson e Bowmaker (2005) permite verificar que a maconha foi descriminalizada no Reino Unido e na Bélgica, e que todas as drogas foram descriminalizadas em outros sete países europeus<sup>19</sup>.

Legalmente, o que constitui um montante para uso pessoal difere bastante entre os países. Em Portugal, a descriminalização do consumo e posse de todas as drogas foi realizada em 2000, e a norma adotada é de que o indivíduo pode carregar consigo a quantidade para consumir no período de 10 dias, sendo que de acordo com as indicações da legislação, a dose diária, por exemplo, é de 2,5 gramas de maconha ou 0,2 gramas de cocaína, conforme indica Blickman e Jelsma (2009).

No Brasil, não ocorre a despenalização nem a descriminalização do uso e posse de drogas, mas, a partir da Lei 11.343 de 23 de agosto de 2006, os usuários e dependentes

---

<sup>19</sup> Áustria, Alemanha, Itália, Holanda, Portugal, Espanha e Suíça.

passaram a receber tratamento diferenciado do que é dado aos traficantes, sob esta lei o usuário está sujeito a medidas sócio-educativas, aplicadas por juizados especiais criminais, como pode ser visto a seguir:

BRASIL. Lei 11.343 de 23 de agosto de 2006. Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: I - advertência sobre os efeitos das drogas; II - prestação de serviços à comunidade; III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

Na América-Latina alguns países têm tomado medidas que apontam na mesma direção, a Argentina, a Colômbia e o México já descriminalizaram o uso e a posse de pequenos montantes de drogas. De acordo com a Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia (2009), “Em Medellín e Cali, na Colômbia, programas de reinserção social de consumidores acusam bons resultados, onde as taxas de homicídio foram reduzidas de forma considerável”.

Na América do Norte a política de drogas também está sofrendo mudanças. Em diversos estados americanos as penas para o consumo e a posse de drogas têm sido abrandadas, no estado da Califórnia e no estado do Michigan, o uso da maconha para fins medicinais e terapêuticos foi descriminalizado, e no Alasca o uso pessoal da maconha também sofreu descriminalização, como aponta a Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia (2009).

Mudanças na legislação têm dado maior importância para a descriminalização da maconha, a Room *et al.* (2008) descreve diferentes regimes de controle da maconha, com intervenções menos punitivas que o regime de proibição total: 1) Proibição com advertências – punição poderia ser realizada através de medidas alternativas, tais como tratamento e campanhas educativas para o usuário; 2) Proibição com Penalidades Civis – punição ocorre através de multas ou sanções administrativas; 3) Proibição Parcial – a posse e o consumo da maconha deixam de ser consideradas ilegais, mas as atividades comerciais são proibidas; e 4) Legalização.

O trabalho realizado por Room *et al.* (2008) permite fazer uma ampla revisão da literatura acerca dos impactos das reformas de política sobre a maconha, a tabela a seguir apresenta alguns estudos selecionados que abordam o tema em diferentes países e períodos de tempo.

**TABELA 4.2 – Impactos das Reformas da Política de Drogas no tocante à maconha<sup>1</sup>**

<b>Local</b>	<b>Autor (ES)</b>	<b>Período Analisado</b>	<b>Impacto</b>
Estados Unidos da América	Single, 1989; Single et al., 2000; Theis & Register, 1993	1973 a 1978	Os estados que introduziram as reformas não apresentaram grandes aumentos no consumo de maconha entre adultos ou adolescentes
	Saveland & Bray (1981)	1972 a 1977	Os estados que adotaram políticas mais moderadas tiveram aumento do consumo entre adolescentes e adultos, mas o aumento foi ainda maior para aqueles estados em que não houve a descriminalização, e os maiores aumentos proporcionais do consumo de maconha ocorreram nos estados em que a penalidade era mais severa
	Model (1993)	1975 a 1978	A descriminalização da maconha em 12 estados foi acompanhada pela redução significativa de episódios de emergência envolvendo outras drogas
Austrália	Donnelly et al., 1999, 2000).	1985 a 1995	Consumo de maconha no Sul da Austrália, onde foi introduzida uma reforma na política sobre a maconha, foi em média maior que o consumo observado nos demais estados, no entanto, alguns estados que mantiveram a política repressiva apresentaram aumentos maiores que os observados no Sul da Austrália

Austrália	McGeorge and Aitken (1997)	1992 e 1994	Em 1992 o Território da Capital da Austrália mudou sua política em relação à maconha, enquanto que o estado da Victoria permaneceu com a mesma política. A análise anterior e posterior à mudança de política revelou que a descriminalização da maconha não teve efeito no consumo da droga entre estudantes universitários, e a frequência de consumo entre os dois estados permaneceu constante
Portugal	Hughes & Stevens, 2007	Após 2001	Estatísticas oficiais de tratamento mostram redução nos tratamentos relacionados à heroína e um aumento nos relacionados à maconha
Holanda	MacCoun and Reuter (1997, 2001b)	1976 a 1992	Mesmo com as reduções na penalidade do consumo de maconha, no período de 1976 até 1992 não se verifica o aumento no consumo da droga
	MacCoun and Reuter (1997, 2001b)	1992 a 1996	O aumento dos estabelecimentos comerciais ( <i>coffee shops</i> ) ocorrido a partir de 1992 foi associado ao aumento no consumo da maconha. Contudo, os autores afirmam que o aumento do consumo não foi maior que o verificado em outros países, tais como Noruega, Estados Unidos, Reino Unido e Canadá

Fonte: ROOM, R. *et al.* (2008)

<sup>1</sup> Trabalhos selecionados pela autora.

A partir dos diversos trabalhos expostos acima, pode-se verificar que as reformas que reduzem ou removem as penalidades para o uso e posse de maconha não levam necessariamente ao aumento do consumo da maconha ou dos males que este consumo poderia trazer. Além disso, a partir da análise dos resultados da política holandesa pode-se afirmar que esta teve como impacto positivo a separação do mercado da maconha do de outras substâncias ilícitas, como foi mostrado por Borchers-Tempel e Kolte (2002) *apud* Room (2008). A partir de amostras retiradas de três cidades – Amsterdam, Bremen e São Francisco – os autores encontraram os seguintes resultados: 85% dos entrevistados em Amsterdam afirmaram que nenhuma outra droga estava disponível para a venda na fonte onde obtiveram a maconha, comparado com 51% dos entrevistados em



Bremen e 49% em São Francisco; 87% dos entrevistados em Amsterdam disseram que normalmente adquirem a maconha nos *coffee shops*, e dos entrevistados em Bremen e São Francisco, mais de 80% e 95%, respectivamente, afirmaram conseguir a droga a partir de algum amigo que conhece um traficante.

Friedman (1991b) afirma que se as drogas ilícitas fossem descriminalizadas e tratadas exatamente do mesmo jeito que as bebidas alcoólicas são tratadas hoje em dia, não existem razões para se supor que haveria um vasto aumento no número de dependentes.

#### **4.2.2 A Política de Redução de Danos**

O combate as drogas é considerado por muitos como uma guerra sem fim que deveria ser substituída por uma abordagem diferenciada, que não buscasse acabar com o consumo, mas sim, minimizar os danos causados pelo uso de drogas para quem as consome.

De acordo com a Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia (2009): “As políticas de redução de danos consistem numa estratégia que trata o consumo de drogas como uma questão de saúde pública, na qual o dependente é visto como pessoa que precisa ser auxiliada ao invés de criminoso que deve ser castigado.”

É importante salientar que a política de redução de danos não estabelece posição nem contra, nem a favor do uso de drogas, esta política está focada na diminuição dos prejuízos causados pelo uso de substâncias psicoativas. Esta abordagem, parte do pressuposto de que o comportamento prejudicial acontece, sempre foi assim e sempre será. Uma vez aceita essa premissa, a preocupação central deveria ser em fazer com que esse comportamento produza o menor prejuízo possível ao indivíduo e à sociedade.

Marlatt (1999) *apud* Rodrigues (2003) relata que as políticas de redução de danos emergem nos anos 80, motivadas pelo alastramento dos casos de AIDS entre usuários de drogas injetáveis. Segundo a Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia (2009), as primeiras iniciativas buscaram regulamentar a distribuição de

seringas, agulhas e cachimbos aos usuários de drogas, de modo a reduzir o número de casos de doenças como AIDS e hepatite. Posteriormente, as medidas tomadas passaram a incluir programas de apoio e tratamento de usuários.

A tabela a seguir, extraída de Thornton, Benson e Bowmaker (2005) sumariza a posição de diversos países europeus na questão da descriminalização do uso de drogas ilícitas, e principalmente, relaciona algumas medidas de redução de danos que têm sido implementadas nesses países.

**TABELA 4.3 – Abordagens européias para reduzir os crimes e os males relacionados às drogas, 2004**

	Substituição por tratamento	Prescrição de Heroína	Teste de Pílulas	Salas de consumo	Troca de seringas	Descriminalização para uso pessoal	Descriminalização para consumo
Áustria	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Todas as drogas
Bélgica	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Maconha
França	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	-
Alemanha	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Todas as drogas
Grécia	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	-
Itália	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Todas as drogas
Holanda	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Todas as drogas
Portugal	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Todas as drogas
Espanha	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Todas as drogas
Suécia	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	-
Suíça	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Todas as drogas
Reino Unido	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Maconha

Fonte: The Senlis Council (2004) *apud* Thornton, Benson e Bowmaker (2005)

A substituição por tratamento, como o próprio nome indica, consiste na suspensão da sentença de prisão sob a condição de que o usuário procure por tratamento do seu vício, segundo EMCDDA (2003a) combinando os 15 países membros da União Européia, mais a Noruega, o número total de indivíduos em tratamento através deste processo nos anos de 1997/1998 era de aproximadamente 290 mil, três anos depois, no período 2001/2002, este número era de mais de 390 mil, o que representa um aumento de 34,4%.

O tratamento com base na prescrição de heroína é uma alternativa que ainda está em fase de experimentos em diversos países, na Holanda, um estudo realizado em 2002 analisou a resposta a dois diferentes tratamentos, o primeiro realizado através de prescrições de heroína e metadona, enquanto que o segundo tratamento se deu somente com a prescrição de metadona, o resultado indicou consideráveis benefícios para saúde dos integrantes do grupo que receberam o primeiro tratamento, em comparação com aqueles que receberam tratamento somente a base de metadona, como apresenta EMCDDA (2003b). A respeito destes programas, Evans e Berent (1992) afirmam: *“Despite its many limitations, our current methadone system represents a form of quasi-legalization that has proven effective in reducing the criminal behavior and improving the lives of thousands of addicts.”* Luksetich e White (1982) afirmam que a provisão a um baixo preço de algum substituto da heroína, ou a própria droga, levaria a redução da demanda por heroína, e em decorrência, reduziria o total gasto com a droga e ainda aumentaria as chances de que o usuário mantenha seu emprego, pois este estaria vinculado a algum programa de reabilitação.

Nos últimos anos, as salas de consumo têm sido estabelecidas em diversos países, são lugares onde os usuários de drogas têm permissão para consumir suas drogas em condições higiênicas e sem medo de serem pegos. Segundo EMCDDA (2004) na Europa existem mais de 72 salas de consumo, localizadas em 39 cidades e em quatro países – Suíça, Holanda, Alemanha e Espanha, além disso, na Noruega e em Luxemburgo há planos para a implementação deste serviço<sup>20</sup>. O critério de admissão é que os clientes devem ser usuários regulares ou dependentes de heroína ou cocaína, e acima de 18 anos.

Os programas de trocas de seringas, largamente difundidos por todos os países europeus, têm como seu principal atuante o Reino Unido. Neste país existem mais de 2000 programas/lugares para troca de seringas e cerca de 27 milhões de seringas foram distribuídas ou vendidas no ano de 1997, de acordo com EMCDDA (2003b). Além do fornecimento de seringas, estes programas auxiliam no aconselhamento e indicação de tratamento para o usuário.

---

<sup>20</sup> Em Portugal a legislação permite as salas de consumo, mas a utilização destas ainda não ocorre.

Outro elemento importante da política de drogas, tanto sob a política de proibição quanto sob a legalização, é a campanha de saúde pública, que fornece informações sobre as conseqüências do uso de drogas. Contudo, em muitos casos, as campanhas governamentais antidrogas exageram os perigos do uso de drogas de tal maneira que a audiência simplesmente ignora a mensagem completamente, como relata Miron (2001).

Evidências sugerem que destinar recursos a políticas de tratamento resultam em menos custos sociais e alcançam maiores reduções de consumo do que políticas voltadas para a imposição da lei. Rydell e Everingham (1994) estimaram que para cada dólar adicional investido no tratamento de abuso de substâncias se economizam US\$ 7,46 do contribuinte em custos sociais, e que o aumento dos esforços na imposição da lei custa cerca de 15 vezes mais do que o que seria gasto em tratamento para alcançar a mesma redução dos custos sociais.

A partir de uma estimativa feita em 1997, Caulkins *et al* (2005) relata que se em 1992 tivesse ocorrido um aumento de um milhão de dólares dos gastos federais em imposição da lei, este teria reduzido o consumo de cocaína em cerca de 53kg a 98 kg, uma estimativa semelhante em relação aos gastos com tratamento para dependentes resultou em redução de aproximadamente 97 kg a 119 kg. Segundo o autor, isso ocorre porque o tratamento ataca diretamente a demanda, enquanto que esforços de imposição da lei o fazem através do aumento dos preços.

Shepard e Blackley (2004) *apud* McVay (2007) sugerem, a partir de algumas estimativas, que uma melhora substancial pode ser alcançada em termos de saúde pública ao dar ênfase a educação e tratamento ao invés de imposição da lei e interdições:

The long-run elasticities provide a basis for estimating potential benefits from changing the current policy mix away from enforcement and interdiction and towards education and treatment. Applying the estimated coefficients, a 10 percent reduction in expenditures on enforcement (about 1 billion dollars by the late 1990s) would be associated with a long-run reduction of over 20% in both the number of deaths and the age-adjusted death rate. This would imply that close to 3,000 deaths a year might be avoided with a shift away from enforcement approaches to drug control. Adding the billion dollars to education and treatment would represent an 18% increase in 1998. The estimated elasticity of 1.59 implies a reduction of close to 5,000 drug-induced deaths per year as a result.

Joffre-Bonet e Sindelar (2002) *apud* Thornton (2002) constatam que a redução do uso de drogas devido ao tratamento está associada a 54% menos dias de crime, *ceteris paribus*, sugerindo, desta forma, que o tratamento das drogas pode ser uma importante ferramenta para a luta contra o crime. Em outras palavras, o tratamento reduz o uso de drogas que, por sua vez, diminui a criminalidade.

Saffer e Chaloupka (1999) sugerem que um método mais eficiente para reduzir o consumo de drogas pode ser direcionar os usuários de drogas ao tratamento e ao ambiente de reabilitação ao invés de condená-lo ao ambiente criminal, nas prisões, por exemplo.

Estes estudos fornecem inúmeras evidências que sugerem uma melhoria dos resultados obtidos a partir das práticas de redução de danos em comparação com as práticas de combate às drogas, e, desta forma, estimulam a reflexão sobre mudanças na política de drogas.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho procurou analisar a atual política de drogas, visto que esta não tem sido capaz de lidar, de maneira eficiente, com o que se convencionou chamar de ‘a questão das drogas’, e, de acordo com diversos estudos na área, têm gerado custos sociais que chegam a superar os malefícios causados por dependentes de drogas ilícitas.

A respeito desta política, dois questionamentos foram levantados, primeiro, se o modo de atuação da atual política é adequado para alcançar os objetivos a que se propõem, e segundo, se os próprios objetivos não deveriam ser revistos.

A partir da análise dos fatos estilizados, a respeito do tamanho do mercado da droga, das tendências de cultivo, produção, consumo e apreensão, e levando-se em consideração as informações relacionadas ao custo da política proibicionista em diversas nações, pode-se alertar sobre a provável falha da política proibicionista em alcançar seu principal objetivo, a redução do consumo de drogas. Miron, Jacobson e Basov (2001) documentam alguns fatos que apontam na mesma direção: a aplicação da política proibicionista aumentou substancialmente no decorrer do tempo, a produção e o consumo de drogas aumentaram nos últimos 25 anos, e o preço das drogas diminuiu drasticamente neste mesmo período.

Para contestar os objetivos da política proibicionista o trabalho baseia-se na idéia de Mill (1859) ao considerar que as pessoas são soberanas para decidir sobre o seu próprio corpo, desde que não produzam danos a terceiros, ou seja, não criem externalidades negativas. Aborda-se, dessa forma, o processo de escolha do consumidor de drogas como sendo racional, como apontam Becker e Murphy (1988).

O trabalho destaca também os resultados indesejados da política de drogas. Inúmeras evidências sugerem que conforme a aplicação da política se tornava mais forte e concentrada, a indústria da droga ficava mais violenta e lucrativa, permitindo o financiamento da corrupção e a desestabilização dos ambientes nos quais ocorre o tráfico. Outras externalidades negativas associadas ao consumo da droga também aparecem neste

ambiente ilegal, tais como o fácil acesso a drogas consideradas mais fortes, a associação do usuário à criminalidade, o consumo de substâncias adulteradas, o desrespeito pela lei, entre outros.

Deste modo, o trabalho sugere que uma nova política de drogas deveria ser adotada. Novas alternativas têm sido amplamente discutidas em ambiente acadêmico e político, dentre elas a descriminalização, a redução de danos e a legalização em suas diferentes formas.

Para TDPF (2006) a descriminalização é vista como a remoção de sanções criminais da produção, da oferta ou do uso de algumas ou todas as drogas atualmente ilegais. Já a política de redução de danos se refere a programas ou práticas que buscam reduzir os males associados ao uso de drogas para os indivíduos que não estão dispostos ou não conseguem parar de consumir, como por exemplo, os programas de distribuição de seringas. O trabalho mostra que tanto a política de descriminalização, quanto a de redução de danos, vem sendo largamente difundidas e aplicadas de diversas maneiras por diferentes nações, apresentando resultados comparativamente melhores em relação à política proibicionista.

A legalização de drogas foi abordada no trabalho a partir de três perspectivas: com controle governamental, com tributação elevada, e sob o livre mercado. Dentre os possíveis benefícios da implementação desta política encontram-se a redução de gastos com o sistema judiciário, o aumento das receitas advindas da tributação – seja esta elevada ou não, o controle de qualidade das drogas e a redução da violência associada ao tráfico. Segundo a revista *The Economist* (2009) apesar de não eliminar os gângsters, a legalização transformaria as drogas de um problema jurídico para uma questão de saúde pública, governos taxariam e regulariam o comércio, e os fundos levantados (fora a economia em políticas de segurança) serviriam para educar a população sobre os riscos do vício. No entanto, poucos autores discordam que a legalização também resultaria no aumento do número de usuários.

O debate que a questão das drogas incita, a paixão que está envolta de diversos argumentos, a dificuldade de um tratamento despolitizado e racional por parte das

autoridades e a peculiaridade do funcionamento do mercado das drogas tornam este tema tão atraente, tanto do ponto de vista econômico quanto ideológico, e é graças a isso que a literatura na área é vasta. Tendo em vista os diversos estudos explorados neste trabalho, e suas respectivas conclusões acerca de temas específicos, pode-se alertar que a política proibicionista tem sido um fracasso, como afirma TDPF (2006): “*There is overwhelming evidence of the failure of prohibition.*” Desta forma, o trabalho sugere um reposicionamento das autoridades em relação ao tratamento dispensado ao mercado das drogas.



## BIBLIOGRAFIA

BATES, S. W. **The economic implications of marijuana legalization in Alaska**. Boreal Economic Analysis & Research, Fairbanks, Out., 2004.

BECKER, G. S. **The economic approach to human behavior**. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.

\_\_\_\_\_. It's time to give up the war on drugs. **Business Week**, p. 32, 17 Set. 2001.

BECKER, G.; STIGLER, G. De gustibus non est disputandum. **American Economic Review**, v.67, n.2, p. 76-90, Mar., 1977.

BECKER, G.; MURPHY, K. A theory of rational addiction. **Journal of Political Economy**, v.96, n.4, p. 675-700, 1988.

BECKER, G.; MURPHY, K.; GROSSMAN, M. Rational addiction and the effect of price on consumption. **American Economic Review**, v.81, n.2, p. 237-241, Mai., 1991.

\_\_\_\_\_. The economic theory of illegal goods: the case of drugs. **National Bureau of Economic Research - NBER**. Working Paper nº 10976, Dez., 2004.

BENJAMIN, D. K.; MILLER, R. L. **Undoing Drugs - beyond legalization**. New York: Basic Books, 1993.

BLICKMAN, T.; JELSMA, M. **Drug policy reform in practice – experiences with alternatives in Europe and the US**. Transnational Institute – TNI, 2009. Disponível em: <[http://www.idpc.net/sites/default/files/library/NS\\_222\\_TB\\_MJ\\_English\\_Version.pdf](http://www.idpc.net/sites/default/files/library/NS_222_TB_MJ_English_Version.pdf)>. Acesso em: 27 Out. 2009.

BOWMAKER, S. W.; HEILAND, F. Economics of drug addiction. In: BOWMAKER, S. W. (Ed.) **Economics Uncut: A complete guide to life, death and misadventure**. Northampton: Edgar Elgar Publishing, 2005. p. 11- 43.

BRASIL. Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Legislacao/327003.pdf>>. Acesso em: 27 Out. 2009.

BUCHER, R.; OLIVEIRA, S. R. M. O discurso do “combate às drogas” e suas ideologias. **Revista Saúde Pública**, v.28, n.2, p. 137-154, 1994.

CARDOSO, F.H. FHC sobre THC. (Entrevista) **Veja**, São Paulo, ed. 2131, ano 42, n. 38, p. 19 – 23, 23 Set. 2009.

CAULKINS, J. P. *et al.* **How goes the “War on drugs”? : An assessment of U.S. drug programs and policy.** RAND Corporation - Drug Policy Research Center, 2005.

CAULKINS, J. P.; REUTER, P. What price data tell us about drug markets. **Journal of Drug Issues**, v. 28, n.3, 1998.

CLARK, A. E. The Economic of drug legalization. **CNRS – Centre National de La Recherche Scientifique e DELTA**, Mai. 2003.

COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA. **Drogas e democracia: uma mudança de paradigma.** Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia, 2009. Disponível em: < [http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro\\_port\\_03.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_port_03.pdf)>. Acesso em: 26 Out. 2009.

CONAD – Conselho Nacional Antidrogas. **Política Nacional Antidrogas.** 2005. Disponível em: <[http://www.senad.gov.br/documentos\\_diversos\\_legislacao/documentos\\_diversos\\_legislacao.html](http://www.senad.gov.br/documentos_diversos_legislacao/documentos_diversos_legislacao.html)>. Acesso em: 08 Jul. 2008

COOTER, R.; ULEN, T. **Law and Economics.** Pearson Education, 2004.

DOMINGUÉZ, A. **Drogas: mesma rota, novos ventos.** Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia, 2009. Disponível em: <<http://drogasedemocracia.org/blog/archives/287>>. Acesso em: 04 Abr. 2009.

EMCDDA – European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. **Annual Report 2003 – The state of the drugs problem in the European Union and Norway.** Lisboa: 2003a.

\_\_\_\_\_. **Annual Report 2003 – The state of the drugs problem in the European Union and Norway.** Lisboa: 2003b. Versão Online, Tabela 7. Disponível em: < <http://ar2003.emcdda.europa.eu/en/inserts/oltab07-en.html>>. Acesso em: 28 Out. 2009.

\_\_\_\_\_. **European Report on Drug Consumption Rooms.** Luxemburgo: 2004.

EVANS, R. L.; BERENT, I. M. (Ed.). **Drug legalization: for and against.** Illinois: Open Court Publishing Company, 1992.

FRANCO, G. H. B. **A economia em Pessoa: verbetes contemporâneos e ensaios empresariais do poeta.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007.

FRIEDMAN, M. Prohibition and drugs. **Newsweek**, p.104, 01 Mai. 1972.

\_\_\_\_\_. Stop taxing non-addicts. **Reason Magazine.** Out., 1988.

\_\_\_\_\_. An open letter to Bill Bennet. **The Wall Street Journal**, 7 Set. 1989a.

\_\_\_\_\_. Bennet fears ‘Public Policy Disaster! – It’s already here. **The Wall Street Journal**, 29 Set. 1989b.

- \_\_\_\_\_. A war we're losing. **The Wall Street Journal**, 7 Mar. 1991a.
- \_\_\_\_\_. The war we are losing. In: KRAUSS, M. B.; LAZEAR, E.P. (Ed.) **Drug Control Policy in the United States**. Stanford: Hoover Institution Press, 1991b. p. 53-67.
- \_\_\_\_\_. The drug war as a socialist enterprise. In: FRIEDMAN, M.; SZASZ, T.S. **On liberty and drugs**. Washington: The Drug Policy Foundation, 1992.
- GOFFMAN, E. **Estigma – Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Rio de Janeiro: LTC, 1988.
- GROSSMAN, M.; CHALOUPKA, F. J.; SHIM, K. Illegal drug use and public policy. **Health Affairs**, v.21, n.2, 2002.
- HUSAK, D. **Drugs and Rights**. New Jersey: Cambridge University Press, 1992.
- INCB – International Narcotics Control Board. **Illicit drugs and economic development**. Viena: 2002.
- LOURENÇO, A.G. **História Internacional da Droga**. In: ENCOD – European Coalition for Just and Effective Drug Policies. Dez. 2007. Disponível em: <<http://www.encod.org/info/HISTORIA-INTERNACIONAL-DA-DROGA,977.html>>. Acesso em: 14 Jun. 2009.
- LUKSETICH, W. A.; WHITE, M. D. **Crime and Public Policy: An Economic Approach**. Boston: Little, Brown and Company, 1982.
- KLEIMAN, M. A. R.; SAIGER, A. J. Drug legalization: the importance of asking the right question. **Hofstra Law Review**, v. 18, n. 3, 1990.
- KOPP, P. **A economia da droga**. Bauru: EDUSC, 1998.
- MCVAY, D. A. (Ed.). **Drug war facts**. Canadá: Common Sense for Drug Policy, 2007. Disponível em: <<http://www.drugwarfacts.org/factbook.pdf>>. Acesso em: 16 Abr. 2008.
- MILL, John Stuart. **On Liberty**. Londres: J. W. Parker, 1859.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Cai consumo de tabaco entre jovens. **INCA – Instituto Nacional de Câncer**, 2009. Disponível em: <[http://www.inca.gov.br/releases/press\\_release\\_view.asp?ID=2046](http://www.inca.gov.br/releases/press_release_view.asp?ID=2046)>. Acesso em: 15 Out. 2009.
- MIRON, J. A. Violence and U.S. prohibitions of drugs and alcohol. **National Bureau of Economic Research - NBER**. Working Paper nº 6950, Fev., 1999.
- \_\_\_\_\_. The economics of drug prohibition and drug legalization. **Social Research**, Out., 2001.
- \_\_\_\_\_. Economics of drug prohibition. In: BOWMAKER, S. W. (Ed.) **Economics Uncut: A complete guide to life, death and misadventure**. Northampton: Edgar Elgar Publishing, 2005. p. 44- 67.

MIRON, J. A.; ZWIEBEL, J. Alcohol consumption during prohibition. **American Economic Review**, American Economic Association, v.81, n.2, p. 242 – 247, Mai., 1991.

MIRON, J. A.; JACOBSON, M.; BASOV, S. Prohibitions and the market for illegal drugs – An overview of recent history. **World Economics**, v.2, n.4, Out.-Dez., 2001.

MIRON, J.; FEIGE, C. The opium wars, opium legalization, and opium consumption in China. **National Bureau of Economic Research - NBER**. Working Paper n° 11355, Mai., 2005.

MOTA, L. A. Drogas e Estigmas. In: **II Semana de Humanidades da Universidade Federal do Ceará**. Abr., 2005.

ONDCP – Office of National Drug Control Policy. **The price and purity of illicit drugs: 1981 through the second quarter of 2003**. Washington, DC: Executive Office of the President. Nov., 2004a.

\_\_\_\_\_. **The Economics Costs of Drug Abuse in the United States, 1992 – 2002**. Washington, DC: Executive Office of the President. (Publicação N° 207303). Dez., 2004b.

\_\_\_\_\_. **National Drug Control Strategy: Fiscal Year 2010**. Washington, DC: Executive Office of the President. Mai., 2009.

PÉRES, J. **Avaliação da ‘nova’ política de drogas na CCJ do Senado (03)**. 2006. Disponível em: < <http://www.youtube.com/watch?v=gwosRYCBQOw> > . Acesso em: 30 Abr. 2008.

RODRIGUES, T. Política de drogas e a lógica dos danos. **Revista Verve**, n.3, 2003.

ROOM, R. *et al.* **Cannabis Policy: moving beyond stalemate**. The Beckley Foundation. Oxford, Set., 2008.

RYDELL, C. P.; EVERINGHAM, S. S. **Controlling cocaine: supply versus demand programs**. RAND Corporation - Drug Policy Research Center, 1994.

SAFFER, H.; CHALOUPIKA, F. The demand for illicit drugs. **National Bureau of Economic Research - NBER**. Working Paper n° 5238, Ago., 1995.

\_\_\_\_\_. State drug control spending and illicit drug participation. **National Bureau of Economic Research - NBER**. Working Paper n° 7114, Mai., 1999.

SENAD – Secretaria Nacional Antidrogas. **Legislação sobre drogas no Brasil**. 2006. Disponível em: < [http://www.senad.gov.br/documentos\\_diversos\\_legislacao/documentos\\_diversos\\_legislacao.html](http://www.senad.gov.br/documentos_diversos_legislacao/documentos_diversos_legislacao.html) > . Acesso em: 07 Jul. 2008

THE ECONOMIST. How to stop the drug wars. **The Economist**, 07 Mar. 2009.

THORNTON, M. Prohibition vs. Legalization: Do Economists Reach a Conclusion on Drug Policy? In: **Southern Economic Association Convention**, New Orleans, Louisiana: Nov. 2002

THORNTON, M.; BENSON, B. L.; BOWMAKER, S. W. Economics of drug liberalization. In: BOWMAKER, S. W. (Ed.) **Economics Uncut: A complete guide to life, death and misadventure**. Northampton: Edgar Elgar Publishing, 2005. p. 68 - 97.

TDPF – Transform Drug Policy Foundation. **After the war on drugs: options for control**. Bristol: 2006

\_\_\_\_\_. **A comparison of the cost-effectiveness of the prohibition and regulation of drugs**. Bristol: 2009.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. **Economic and social consequences of drug abuse and illicit trafficking**. Technical paper 6. Viena: 1998.

\_\_\_\_\_. **World Drug Report 2005**. Viena: 2005.

\_\_\_\_\_. **World Drug Report 2007**. Viena: 2007.

\_\_\_\_\_. **World Drug Report 2008**. Viena: 2008.

WHO – World Health Organization. **Who expert committee on drug dependence: sixteenth report**. Technical Series n° 407. Geneva: 1969.

## ANEXO

**Tabela utilizada para a construção do Gráfico 1.1**  
**Tendências globais do cultivo de Coca e Ópio**  
**(1990 = 100) (após erradicação)**

	Coca		Ópio	
	Mil hectares	Índice	Mil hectares	Índice
<b>1990</b>	211,7	100,0	262,8	100,0
<b>1991</b>	206,2	97,4	281,6	107,2
<b>1992</b>	211,5	99,9	259,7	98,8
<b>1993</b>	195,7	92,4	277,4	105,6
<b>1994</b>	201,4	95,1	272,5	103,7
<b>1995</b>	214,8	101,5	249,9	95,1
<b>1996</b>	209,7	99,1	257,6	98,0
<b>1997</b>	194,0	91,6	251,8	95,8
<b>1998</b>	190,8	90,1	237,8	90,5
<b>1999</b>	220,6	104,2	216,2	82,3
<b>2000</b>	221,3	104,5	222,0	84,5
<b>2001</b>	210,9	99,6	142,1	54,1
<b>2002</b>	170,3	80,4	180,2	68,6
<b>2003</b>	153,8	72,6	168,6	64,2
<b>2004</b>	158,0	74,6	195,9	74,6
<b>2005</b>	159,9	75,5	151,5	57,7
<b>2006</b>	156,9	74,1	201,0	76,5
<b>2007</b>	181,6	85,8	235,7	89,7

Fonte: UNODC \_ World Drug Report: 2008

**Tabela utilizada para a construção do Gráfico 1.2**  
**Tendências globais da produção de Coca e Ópio**  
**(1990 = 100)**

	<b>Cocaína</b>		<b>Heroína</b>	
	Toneladas	Índice	Toneladas	Índice
<b>1990</b>	774	100,0	376	100,0
<b>1991</b>	833	107,6	427	113,6
<b>1992</b>	866	111,9	414	110,1
<b>1993</b>	769	99,4	461	122,6
<b>1994</b>	891	115,1	562	149,5
<b>1995</b>	930	120,2	445	118,4
<b>1996</b>	950	122,7	436	116,0
<b>1997</b>	875	113,0	482	128,2
<b>1998</b>	825	106,6	435	115,7
<b>1999</b>	925	119,5	576	153,2
<b>2000</b>	879	113,6	469	124,7
<b>2001</b>	827	106,8	163	43,4
<b>2002</b>	800	103,4	452	120,2
<b>2003</b>	859	111,0	478	127,1
<b>2004</b>	1008	130,2	495	131,6
<b>2005</b>	960	124,0	472	125,5
<b>2006</b>	984	127,1	606	161,2
<b>2007</b>	994	128,4	733	194,9

Fonte: UNODC \_ World Drug Report: 2008

**Tabela utilizada para a construção dos Gráficos 1.3, 1.4 e 1.5**  
**Apreensões globais das principais drogas ilícitas, 1996/2006**

	<b>Heroína e Morfina</b>			<b>Ópio</b>		
	Em toneladas	Crescimento ano a ano	Crescimento no período	Em toneladas	Crescimento ano a ano	Crescimento no período
<b>1996</b>	40	-	-	174	-	-
<b>1997</b>	54	35%	35%	196	13%	13%
<b>1998</b>	56	4%	40%	179	-9%	3%
<b>1999</b>	60	7%	50%	239	34%	37%
<b>2000</b>	81	35%	103%	213	-11%	22%
<b>2001</b>	66	-19%	65%	106	-50%	-39%
<b>2002</b>	73	11%	83%	96	-9%	-45%
<b>2003</b>	98	34%	145%	133	39%	-24%
<b>2004</b>	100	2%	150%	212	59%	22%
<b>2005</b>	90	-10%	125%	342	61%	97%
<b>2006</b>	104	16%	160%	384	12%	121%
<b>Média</b>	<b>75</b>	<b>11%</b>	<b>-</b>	<b>207</b>	<b>14%</b>	<b>-</b>

	<b>Anfetamina</b>			<b>Maconha</b>		
	Em toneladas	Crescimento ano a ano	Crescimento no período	Em toneladas	Crescimento ano a ano	Crescimento no período
<b>1996</b>	10	-	-	3968	-	-
<b>1997</b>	15	50%	50%	3923	-1%	-1%
<b>1998</b>	14	-7%	40%	3894	-1%	-2%
<b>1999</b>	33	136%	230%	4933	27%	24%
<b>2000</b>	44	33%	340%	5731	16%	44%
<b>2001</b>	26	-41%	160%	5700	-1%	44%
<b>2002</b>	23	-12%	130%	5886	3%	48%
<b>2003</b>	37	61%	270%	7333	25%	85%
<b>2004</b>	30	-19%	200%	8623	18%	117%
<b>2005</b>	41	37%	310%	5944	-31%	50%
<b>2006</b>	43	5%	330%	6255	5%	58%
<b>Média</b>	<b>29</b>	<b>24%</b>	<b>-</b>	<b>5654</b>	<b>6%</b>	<b>-</b>

Fonte: UNODC \_ World Drug Report: 2008



**Tabela utilizada para a construção do Gráfico 1.6**

**Número de usuários das principais drogas,**

**Final dos anos 1990 – 2006/2007 (em milhões)**

	Final dos anos 90	2000/2001	2002/2003	2004/2005	2006/2007	Crescimento no período
<b>ANFETAMINAS</b>	24,2	29,6	26,2	25	24,7	2%
<b>ECSTASY</b>	4,5	8,3	7,9	9,7	9	100%
<b>COCAÍNA</b>	14	13,3	13,7	13,4	16	14%
<b>OPIÁCEOS</b>	13,5	15,2	15,9	15,9	16,5	22%
<b>HEROÍNA</b>	9,2	9,2	10,6	11,3	12	30%
<b>MACONHA</b>	144,1	146,2	160,1	162,4	165,6	15%

Fonte: UNODC \_ World Drug Report: 2008

**Tabela utilizada para a construção do Gráfico 1.7**

**Evolução do preço da heroína no varejo nos Estados Unidos e na Europa, 1990/2006**

	<b>Estados Unidos</b>			<b>Europa</b>		
	Preço (US\$ por grama)	Variação ano a ano	Variação acumulada	Preço (US\$ por grama)	Variação ano a ano	Variação acumulada
<b>1990</b>	433	-	-	268	-	-
<b>1991</b>	413	-5%	-5%	221	-18%	-18%
<b>1992</b>	385	-7%	-11%	211	-5%	-21%
<b>1993</b>	374	-3%	-14%	149	-29%	-44%
<b>1994</b>	277	-26%	-36%	161	8%	-40%
<b>1995</b>	259	-6%	-40%	158	-2%	-41%
<b>1996</b>	219	-15%	-49%	151	-4%	-44%
<b>1997</b>	190	-13%	-56%	117	-23%	-56%
<b>1998</b>	200	5%	-54%	117	0%	-56%
<b>1999</b>	166	-17%	-62%	105	-10%	-61%
<b>2000</b>	148	-11%	-66%	74,5	-29%	-72%
<b>2001</b>	125	-16%	-71%	67,1	-10%	-75%
<b>2002</b>	98	-22%	-77%	70	4%	-74%
<b>2003</b>	127	30%	-71%	76,8	10%	-71%
<b>2004</b>	162	28%	-63%	80,6	5%	-70%
<b>2005</b>	201	24%	-54%	74	-8%	-72%
<b>2006</b>	172	-14%	-60%	67,1	-9%	-75%

Fonte: UNODC \_ World Drug Report: 2008

**Tabela utilizada para a construção do Gráfico 1.8**  
**Evolução do preço da cocaína no varejo nos Estados Unidos e na Europa, 1990/2006**

	Estados Unidos			Europa		
	Preço (US\$ por grama)	Variação ano a ano	Variação acumulada	Preço (US\$ por grama)	Variação ano a ano	Variação acumulada
<b>1990</b>	284	-	-	181	-	-
<b>1991</b>	262	-8%	-8%	170	-6%	-6%
<b>1992</b>	245	-6%	-14%	169	-1%	-7%
<b>1993</b>	205	-16%	-28%	145	-14%	-20%
<b>1994</b>	186	-9%	-35%	152	5%	-16%
<b>1995</b>	174	-6%	-39%	157	3%	-13%
<b>1996</b>	162	-7%	-43%	135	-14%	-25%
<b>1997</b>	159	-2%	-44%	116	-14%	-36%
<b>1998</b>	154	-3%	-46%	113	-3%	-38%
<b>1999</b>	142	-8%	-50%	106	-6%	-41%
<b>2000</b>	151	6%	-47%	82,3	-22%	-55%
<b>2001</b>	111	-26%	-61%	84,5	3%	-53%
<b>2002</b>	96,4	-13%	-66%	80,2	-5%	-56%
<b>2003</b>	82,2	-15%	-71%	91,6	14%	-49%
<b>2004</b>	93,2	13%	-67%	94,3	3%	-48%
<b>2005</b>	99,1	6%	-65%	89,3	-5%	-51%
<b>2006</b>	94	-5%	-67%	86,4	-3%	-52%

Fonte: UNODC \_ World Drug Report: 2008