

CRIMINALIZAÇÃO, MERCADO E CONTROLE DE DROGAS

Paulo César de Campos Morais
(pccm1@hotmail.com)

Doutor em Sociologia – UFMG
Pesquisador da Fundação João Pinheiro

As políticas públicas mais centradas na repressão jurídico-criminal ao uso e comércio de drogas pressupõem que com esse procedimento seria possível constranger possíveis usuários, usuários efetivos e comerciantes de drogas. Tanto pelo temor ao encarceramento quanto pela possível restrição do acesso à droga, o Poder Público seria capaz de controlar o fenômeno. Mais recentemente, adeptos da criminalização de drogas, como Wilson (1990; 1993), reafirmaram a necessidade de tal procedimento para que o preço da droga fosse o mais elevado possível, no intuito de dificultar o acesso a ela. Neste artigo,¹ contestamos parte dessas pressuposições por se basearem em interpretações equivocadas sobre o comportamento de usuários, sobre a relação entre usuários e traficantes, e entre traficantes e pequenos varejistas de drogas. Em suma, por se basearem em interpretações equivocadas sobre o mercado de drogas.

A dificuldade em se interromper o fornecimento de drogas por meio de ações policiais expõe um aspecto problemático do tratamento estritamente jurídico-criminal do problema – ou seja, da criminalização do uso – e serve de ponto de partida para entendermos alguns aspectos do controle do consumo.

Best (*et al.*, 2001) relatam o resultado de uma operação policial em Londres considerada pela Polícia Metropolitana como extremamente bem sucedida. Duas semanas após o início (20 de novembro de 2000) desta ação policial, 241 pessoas foram presas e apreendeu-se em drogas o equivalente a um milhão e meio de libras (preço de rua). Após estas duas semanas, 174 usuários de drogas de rua foram entrevistados sobre preço, disponibilidade e nível de pureza da heroína, do *crack* e da maconha. A tabela 1 sintetiza os resultados.

¹ Este artigo baseia-se no capítulo VIII da minha tese: Drogas e Políticas (MORAIS: 2005).

Tabela 1: Preço, pureza e disponibilidade da heroína,
do crack e da maconha, segundo usuários

VARIÁVEL	MUDANÇA	HEROÍNA		CRACK		MACONHA	
		n	%	n	%	n	%
PREÇO	DECRESCEU	18	13	8	7	16	15
	CRESCEU	2	2	3	3	2	2
	NÃO MUDOU	119	86	99	90	88	83
PUREZA	DECRESCEU	20	15	18	16	9	8
	CRESCEU	21	15	10	9	4	4
	NÃO MUDOU	97	70	82	75	93	88
DISPONIBILIDADE	DECRESCEU	15	11	5	5	10	9
	CRESCEU	20	14	21	19	7	7
	NÃO MUDOU	104	85	84	76	89	84
ADULTERAÇÃO	DECRESCEU	7	5	5	5	0	-
	CRESCEU	14	10	12	11	6	6
	NÃO MUDOU	118	85	92	84	100	94
TOTAL		139		110		100	

Fonte: Best *et al.* (2001: 742)

Os entrevistados afirmaram não haver alterações no preço, pureza, disponibilidade e adulteração das três drogas. No mínimo 70% (pureza da heroína) e no máximo 94% (adulteração na maconha) das respostas indicam ausência de alterações. Os autores cogitam as seguintes explicações para tal desfecho: a reserva de drogas só seria afetada após um período maior de tempo após a ação policial. Ou esta deveria ser mais prolongada ou tais ações não teriam efeitos significativos, pois estar-se-ia querendo interferir em um sistema mercadológico que ultrapassa os limites de Londres.

A última explicação se apresenta plausível. A primeira e a segunda são variações de uma mesma explicação não convincente. Se tais operações fossem permanentes ou mais prolongadas,² a oferta seria reduzida e o preço tenderia a subir, até certo ponto. Por exemplo, em 1984, dois anos após a declaração de guerra às drogas pelo presidente Reagan, o preço da maconha teve alta máxima de 35%. E, dada a necessidade de substituição da importação (fronteiras extremamente controladas e apreensão de 4 mil toneladas de maconha), por meio da engenharia genética a maconha produzida internamente passou a apresentar teor de THC em média 20% superior. As elevações da repressão ao tráfico e do preço excluíram do mercado os pequenos e médios traficantes, gerando um mercado de importação e distribuição oligopolizado (Paixão, 1994: 139).

Ao se utilizar a repressão policial como meio principal de controle do consumo de drogas, deve-se estar atento a dois fatores. O primeiro é de ordem política e jurídica. O respeito às leis é estabelecido muito mais pela internalização de valores do que pelo uso da força. Quando uma lei necessita de ações policiais constantes e intensas para ser respeitada, algo deve estar errado, a ordem social deve ter sido seriamente perturbada, seja pela inadequação da lei e/ou pela emergência de um novo dimensionamento do fenômeno abordado pela lei.

Relacionado a esse fator, o segundo refere-se à relativa ineficiência da repressão policial no controle do consumo mediante atuação local. O consumo de maconha e de cocaína é fenômeno de dimensão massiva. Por exemplo, em 2000, na América do Norte, 23.540.000 de indivíduos consumiram maconha pelo menos uma vez e 6.350.000 consumiram cocaína. Geralmente, esses indivíduos obtêm e consomem tais substâncias em ambientes privados e/ou ocultando tais atos praticados em lugares diferentes, com periodicidade variável e companhias variáveis. Dessas características do mercado da maconha e da cocaína, Kleiman e Reuter elaboram a explicação para a ineficiência policial para conter o consumo de maconha e cocaína.³ Em tais circunstâncias, um ato privado praticado de modo variável por dezenas de milhões de pessoas torna a eficiência do

² O que não nos parece possível, por questões de ordem operacional, ética e propriamente social. Este tipo de operação exige número significativo de policiais concentrados em área relativamente restrita. Indivíduos são revistados, a circulação de pessoas e veículos é interrompida, geram-se transtornos aos envolvidos e aos não envolvidos com drogas.

³ No início dos anos 80, nos Estados Unidos, 400 mil usuários eram presos anualmente. Em 2000, por volta de 700 mil usuários foram encarcerados. No entanto, como veremos posteriormente, o consumo de maconha e de cocaína tem permanecido com pequenas alterações (Reuter e Kleiman, 1986; Walmsley, 2001).

controle muito reduzida. Ou seja, a capacidade de a repressão policial elevar o preço da droga é muito reduzida. Elevando-se em 14% o preço da maconha, o usuário pagaria de 65 a 86 centavos de dólar a mais para obter uma dose potente de maconha.⁴ A acentuação da repressão policial em âmbito atacadista também não apresentaria efeitos significativos no preço e no consumo. Além disso, tende a elevar os níveis de violência e corrupção, e retirar da concorrência os pequenos e médios traficantes (Kleiman and Reuter, 1986: 331-338).⁵

A (in)elasticidade do preço de drogas é uma questão importante, devido tanto ao reduzido efeito da ação policial no preço e no consumo quanto à persistência da criminalização do usuário como instrumento para reduzir o consumo. Becker, Grossman e Murphy (1991), pressupondo que as relações entre preço e consumo nos mercados do tabaco e das bebidas alcoólicas são semelhantes às das drogas, encontraram respostas diferentes às variações no preço conforme a renda e a idade. Segundo eles, elevações em preços resultam em quedas de consumo significativas entre jovens e indivíduos de baixa renda.

Conforme Saffer e Chaloupka (1998), minorias étnicas e raciais, assim como brancos norte-americanos, responderiam semelhantemente às alterações no preço das drogas. Afirmam também que o consumo de álcool está fortemente correlacionado ao uso de drogas. Em locais onde os impostos sobre bebidas alcoólicas são mais elevados o consumo de bebida e de drogas tende a ser mais reduzido.⁶

Em artigo publicado em 1999, Saffer e Chaloupka afirmam que a repressão e o tratamento de usuários são eficientes na redução do consumo, mas não a prisão. Cada dólar investido no sistema jurídico-criminal reduziria em 0,5570 o número de usuários. Apesar de a repressão apresentar efeito redutor no consumo, em termos financeiros, os autores estimam que o custo gerado pelo consumo de drogas é pelo menos 4 vezes mais reduzido do que o custo para se deter policialmente o uso de drogas. Consideram como custo social gerado pelo uso a destruição de propriedades, a vitimização de pessoas, as internações de

⁴ Stolzenberg e D'Alessio (2003) encontraram redução de 4% nos exames positivos de detentos para cocaína quando o preço local era 10% mais elevado.

⁵ No caso da heroína, a repressão policial apresenta efeito significativo no preço e no consumo, devido a maior visibilidade dos usuários, constância da relação entre usuários e regularidade do uso em intervalos de tempo mais curtos (Reuter e Kleiman, 1986; Gerstein, 1981).

⁶ Saffer e Chaloupka analisaram o *National Household Survey of Drug Abuse* (NHSDA) norte-americano de 1990. Encontraram maior consumo de cocaína entre as minorias étnicas e raciais. Brancos e hispânicos apresentaram consumo mais elevado de álcool e maconha.

usuários em hospitais, a morbidade e a mortalidade de usuários.⁷ Em 1991, nos Estados Unidos, o custo social de um usuário seria de \$897 dólares, enquanto o valor necessário para deter o seu uso de drogas seria de \$4.170 dólares. O custo social do usuário de maconha seria mais reduzido em relação aos usuários de outras drogas, pois os danos fisiológicos derivados desse uso seriam relativamente mais baixos. Somente 10% dos usuários de drogas que chegavam ao setor de emergência dos hospitais estavam relacionados ao uso de maconha.⁸ Concluem que as drogas são mais um problema pertinente à saúde pública do que à justiça criminal.

A repressão policial às drogas apresenta outro ponto problemático que poderíamos chamar de “efeito perverso”. Trata-se da elevação de crimes contra o patrimônio e contra a pessoa. Benson, Leburn e Rasmussen (2001) investigaram a relação entre a alocação de recursos policiais na repressão a drogas e a ocorrência de crimes contra propriedade e contra pessoas entre 1984 e 1989 (período epidêmico da cocaína) e entre 1994 e 1997. Conforme eles, quando se investe na repressão às drogas indivíduos engajados em atividades criminais intensificam suas atividades, devido à menor vigilância policial sobre seus comportamentos. Em menor medida, havendo menor possibilidade de detenção, indivíduos sem passado delituoso ficam mais propícios a cometerem delitos. Outros autores reforçam a relação encontrada por Benson *et al.* Em Portugal, Mendes (2000) mostra que a probabilidade de prisão por crimes contra o patrimônio cai com a elevação das prisões relativas às drogas. Corman e Mocan (*apud* Benson *et al.*, 2001) concluíram haver relação positiva entre usuários pesados e roubos e arrombamentos. No entanto, a relação também positiva entre prisões por drogas e crimes é mais forte do que a anterior.

Tem-se limitados dados sobre redução de consumo através de campanhas preventivas. Nos Estados Unidos, nos anos 80, implementou-se o projeto ALERT em escolas de nível médio tanto com baixa quanto com alta proporção de estudantes provenientes de minorias étnicas e raciais e com distintas condições socioeconômicas. O ALERT tem como principal instrumento a influência social. Os adolescentes são motivados pela mídia e pelas lições escolares a resistirem aos convites dos colegas ao uso de drogas.

⁷ Eles utilizaram dados sobre gastos do sistema de justiça criminal, gastos em serviços de saúde pública e dados do NHSDA de 1990.

⁸ Em 2000, dos custos relativos à morbidade e à mortalidade relacionados às drogas, 5,8% seriam devidos à maconha (Caulkins *et al.*, 2002: 101).

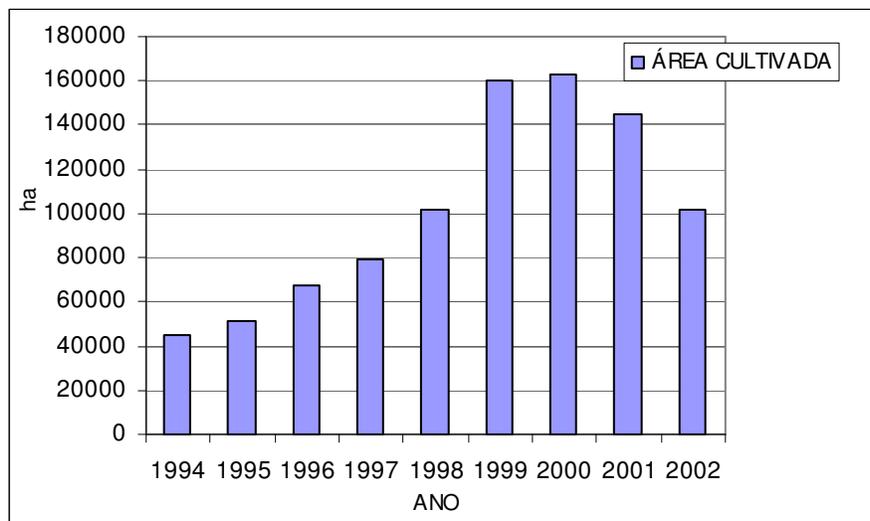
No que se refere à cocaína, estima-se que o programa pode ter reduzido entre 2% e 11% o consumo. O custo deste tipo de prevenção seria semelhante ao da repressão policial. Para reduzir o consumo de 26kg de cocaína seria necessário um milhão de dólares. As estimativas sobre a redução do uso de maconha ao longo da vida variam entre 5% e 14% (Caulkins *et al.*, 1999; Caulkins *et al.*, 2002).

Dos meios de controle do consumo, o tratamento é o mais eficiente em termos financeiros. Everingham e Rydell estimam que para se reduzir o consumo de cocaína em um por cento nos Estados Unidos gastar-se-iam adicionalmente (em dólares) 783 milhões interferindo em países fornecedores, ou 366 milhões em ações de fronteira, ou 246 milhões em apreensões e prisões, ou 34 milhões no tratamento de usuários (1994: XIV; Caulkins *et al.*, 2000). Na Alemanha, desde 1981, há maior ênfase no controle do consumo por intermédio do sistema de saúde pública do que do sistema de justiça criminal (Koerner, 2002).

Além das características dos mercados da maconha e da cocaína e dos limitados efeitos da repressão policial sobre o consumo devidos a tais características, para entendermos a ineficiência da ação policial abordada por Best *et al.* (2001) devemos considerar também a situação socioeconômica de países produtores de coca e cocaína. Ou seja, mesmo que os camponeses tenham suas rendas do cultivo substituídas, havendo demanda haverá mercado. Assim, o narcotráfico manterá sua lucratividade e os guerrilheiros continuarão obtendo vultosos recursos. Os camponeses não perderão a oportunidade de associarem os recursos naturais e culturais da região andina ao ganho financeiro, apesar dos riscos provenientes da militarização do controle.

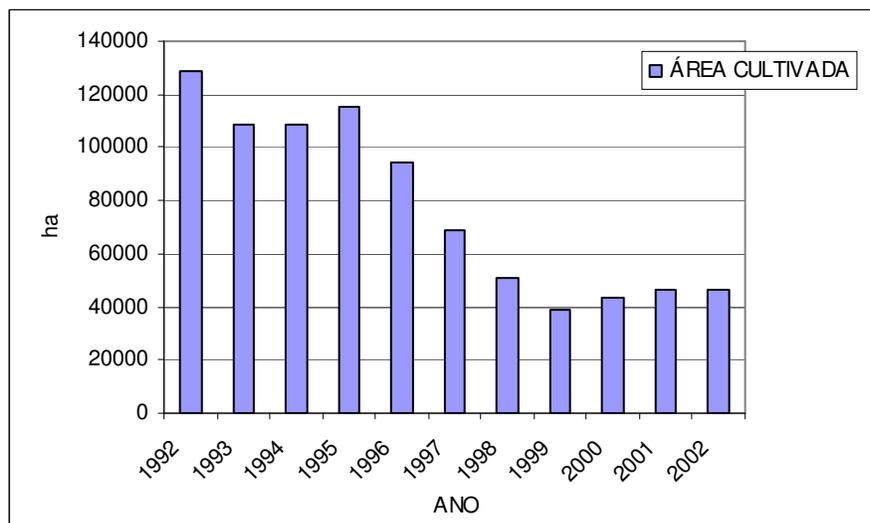
Outro fator corroborador da relativa deficiência policial no controle do consumo consiste na situação atual do mercado internacional da cocaína. Ou seja, o relativo fracasso da “guerra às drogas” pode ser visto na seguinte situação: queda na capacidade de produção, apreensões de cocaína sem alterações significativas, pureza elevada e sem grandes alterações, consumo com alguma elevação e preço em declínio desde 1987. Os gráficos 1 e 2 mostram as áreas de cultivo de coca na Colômbia e no Peru.

Gráfico 1: Cultivo de coca na Colômbia, em ha – 1994 – 2002



Fonte: UNODC (2003)

Gráfico 2: Cultivo de coca no Peru, em ha – 1992 – 2002

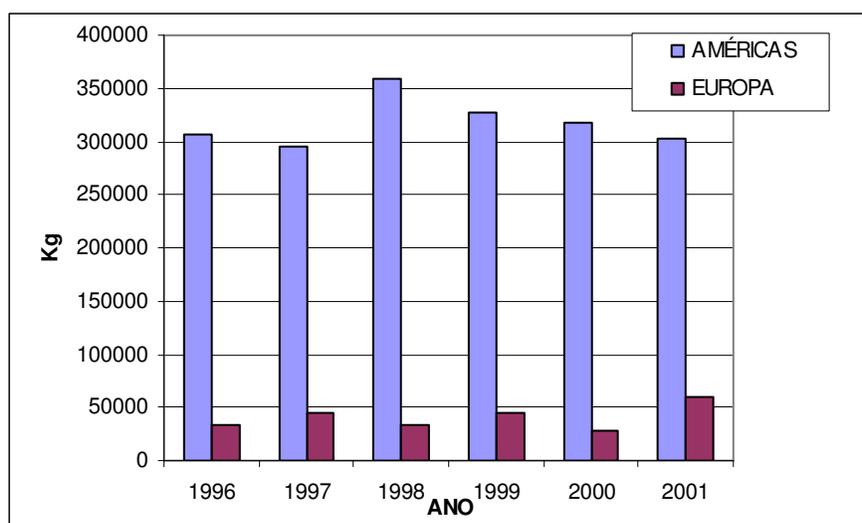


Fonte: UNODC (2003)

No Peru, em 1992 havia 129.100 ha de coca; em 2002, 46.700 ha. Para a Colômbia, tem-se o registro de 44.700 ha em 1994; em 2000, há a maior elevação (163 mil ha), declinando até 102 mil ha em 2002. Na Bolívia, em 1997 havia 33.800 ha de coca; em 2002 este número foi reduzido para 7.900 ha, o que significa uma redução de 70% em seu potencial de produção de cocaína. Em 1997 a soma das áreas cultivadas de coca nos três países totalizava 182 mil ha; em 2002 a mesma soma totaliza 156 mil ha.⁹ Em 2000 a área total de plantações de coca totalizava 221.000 ha; em 2001 foi reduzida para 211 mil ha. No mesmo período, a produção potencial da folha foi reduzida de 352 mil ton para 305 mil ton e a produção potencial de cocaína foi reduzida de 879 para 807 ton (UNODC, 2003).

A quantidade de cocaína apreendida nas Américas e na Europa (gráficos 3 e 4) apresenta-se constante. Nos demais continentes, os dados sobre apreensões são mais instáveis. Em parte, por causa do fornecimento irregular de dados. Contudo, os dados sobre os dois continentes são suficientes, pois são responsáveis por quase 100% das apreensões entre 1985 e 2001 (UNODC, 2003: 63).

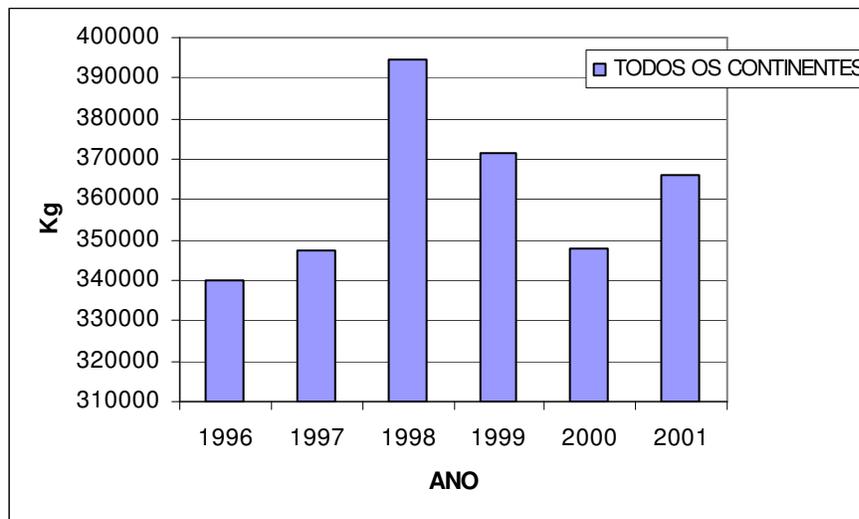
Gráfico 3: Apreensão de cocaína, em kg, Américas e Europa
1996 – 2001



Fonte: UNODC (2003)

⁹ A elevação da plantação de coca na Colômbia está relacionada à elevação da repressão ao tráfico de folhas e pasta base da Bolívia e do Peru para a Colômbia.

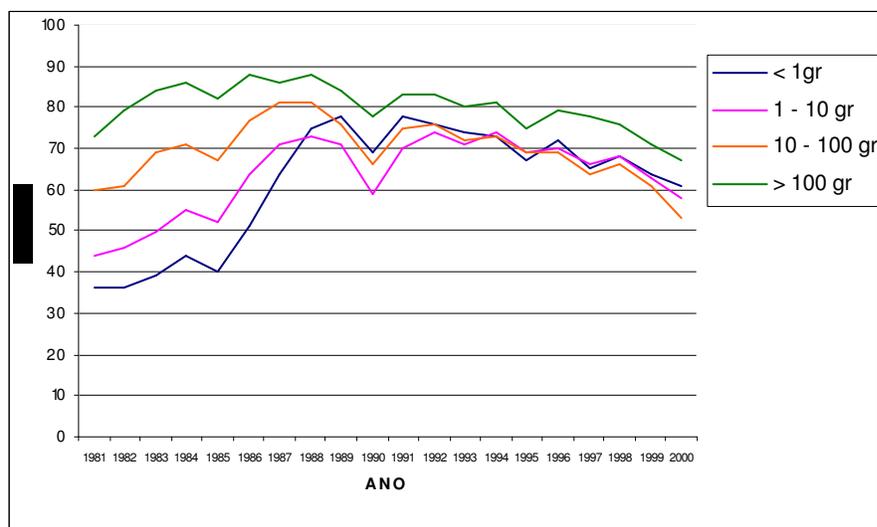
Gráfico 4: Apreensão de cocaína, em kg, todos os continentes
1996 – 2001



Fonte: UNODC (2003)

No relatório do Centro Europeu de Monitoramento de Drogas de 1999 (no qual os dados sobre pureza não se encontram desagregados), a pureza da cocaína oscilava entre 50% e 70%, exceção feita à Grécia, onde tal nível situava-se entre 5% e 10%. Em 1999, a pureza da cocaína permaneceu estável ou decrescente na maioria dos países, detectando-se elevação na Dinamarca, Alemanha, Portugal e Reino Unido. Em 2000, a pureza oscilava entre 50% e 85% na maioria dos países e permanecia estável ou decrescente, sendo que na Alemanha e na Dinamarca havia médias mais baixas de pureza. Em 2001, variava entre 45% e 80%, sendo a Irlanda o país com média mais baixa: 23% (EMCDDA/Annual Report, 1999; 2001; 2002 e 2003). O gráfico 5 mostra como a pureza da droga nos Estados Unidos se elevou entre 1981 e 1990. Após este ano, houve um declínio, no entanto o grau de pureza manteve-se elevado. Chama a atenção a semelhança do grau de pureza entre os quatro níveis de venda.

Gráfico 5: Pureza da cocaína nos EUA em quatro níveis de venda,
% por peso – 1996 – 2001

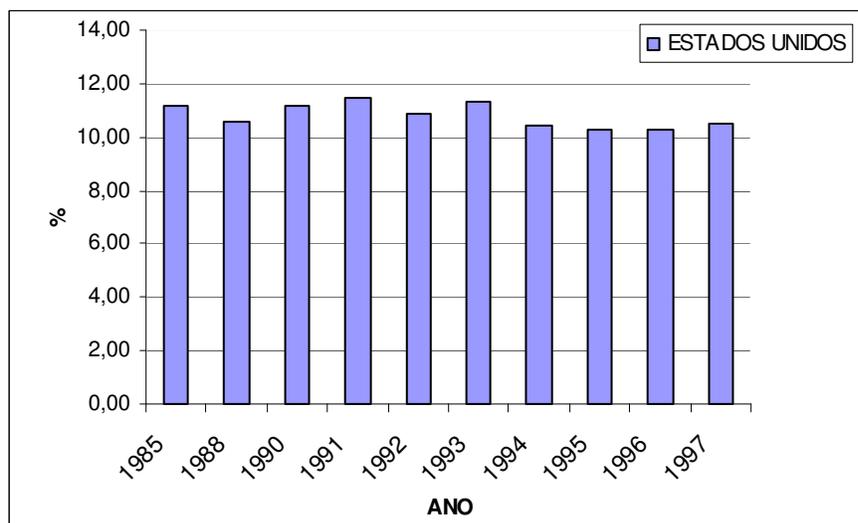


Fonte: ONDCP (2001b)

O consumo de cocaína ao longo da vida nos Estados Unidos apresenta regularidade entre 1985 e 1997, conforme o gráfico 6.¹⁰

¹⁰ A partir de 1999 houve alterações em técnicas e metodologias nos *surveys* norte-americanos oficiais para avaliação do consumo de drogas. Os autores afirmam que os indicadores de consumo até 1999 não devem ser comparados aos posteriores. “As incidências estimadas neste relatório são baseadas nos dados do *National Household Survey on Drug Abuse* (NHSDA) de 1999, 2000 e 2001, coletados pelo método de entrevistas assistidas por computador. Estes dados não devem ser comparados com os previamente publicados, baseados nos métodos de entrevistas com papel e lápis. Não somente o modo de coleta de dados é diferente para as estimativas de incidência produzidas anteriormente ao NHSDA de 1999, como a metodologia para a estimativa tem sido revisada” (*National Survey on Drug Use & Health*, 2001: Cap. 5).

Gráfico 6: Percentagem de pessoas com 12 anos ou mais que usaram cocaína alguma vez nos EUA – 1985 – 1997



Fonte: U.S. Department of Health and Human Services (2001; 2002)¹¹

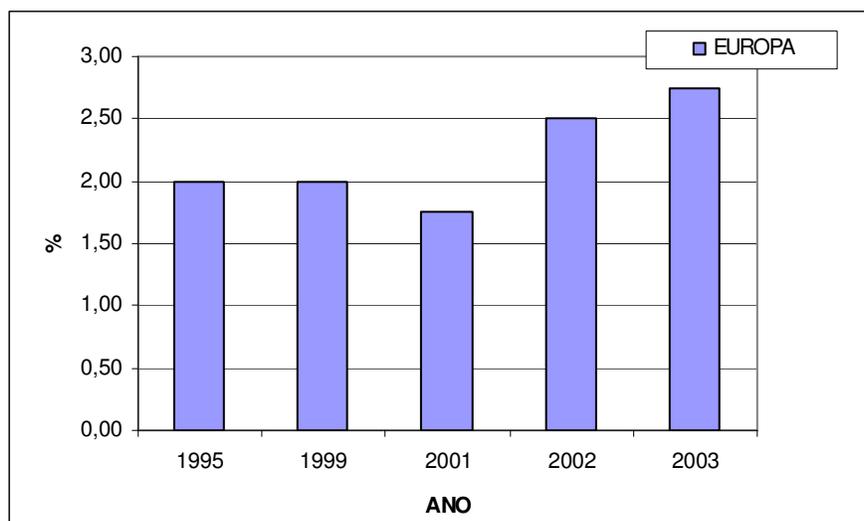
Entre 1995 e 2003, nos países da Comunidade Européia, com dados mais frequentes nos relatórios do EMCDDA¹², há elevação do consumo de cocaína ao longo da vida entre 2001 e 2003 (gráfico 7).¹³

¹¹ Os dados coletados com a nova metodologia apresentam as seguintes percentagens de usuários ao longo da vida para os anos de 1999, 2000 e 2002 respectivamente, 11,50, 11,20 e 14,40.

¹² *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*. Sendo tais países: Espanha, França, Holanda, Alemanha, Reino Unido (Inglaterra e País de Gales), Portugal, Itália, Suécia, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Grécia, Noruega, Luxemburgo, Finlândia.

¹³ Em 1995, o consumo de cocaína ao longo da vida nestes países oscilou entre 1-3%; em 1999, entre 1-3%; em 2001, entre 0,5-3%; em 2002, entre 0,5-4,5%; em 2003, entre 0,5-5,0%.

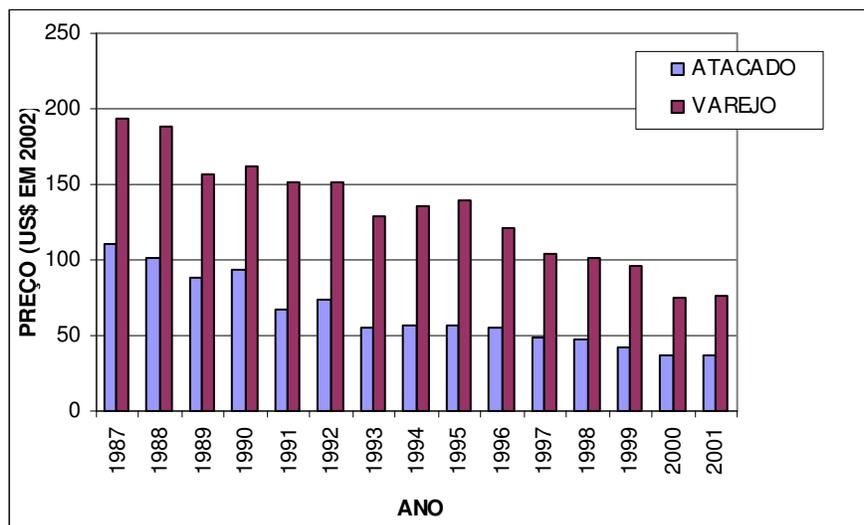
Gráfico 7: Média da oscilação da percentagem de pessoas que usaram cocaína alguma vez em 15 países europeus – 1995 – 2003



Fonte: EMCDDA (Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union: 1999; 2001; 2002; 2003)

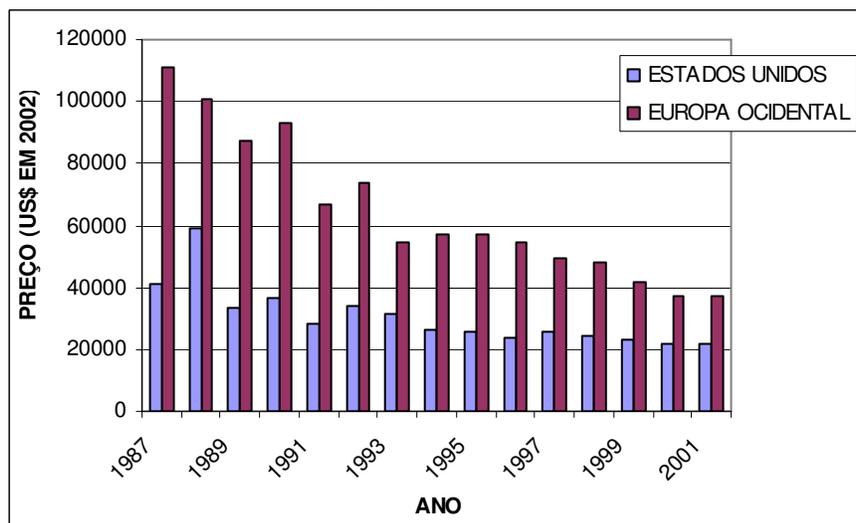
Ao se observar os indicadores sobre a área de cultivo da coca, a quantidade de droga apreendida, os níveis de pureza e o consumo ao longo da vida, tem-se a impressão de que as atuais políticas internas e internacionais estão mantendo controle satisfatório do consumo, da produção e da distribuição da cocaína, porém quando se observa o comportamento do preço da cocaína depara-se com uma perturbante contradição (gráficos 8 e 9).

Gráfico 8: Preço da cocaína por grama na Europa Ocidental
1987 – 2001



Fonte: UNODC (2003)

Gráfico 9: Preço da cocaína por kg na Europa Ocidental e Estados Unidos
1987 – 2001



Fonte: UNODC (2003)

Em tais circunstâncias, conforme a tradicional lei da oferta e da demanda, o preço deveria apresentar estabilidade ou pequena elevação.¹⁴ Peter Reuter (2001) relaciona o declínio do preço da cocaína a transformações no público consumidor norte-americano. Durante o período epidêmico da cocaína nos Estados Unidos (anos 80), os consumidores não pobres e pobres admiravam a cocaína e viam-na como benéfica. No início dos anos 90, os efeitos nocivos da cocaína foram sentidos por tais consumidores, campanhas antidrogas foram estabelecidas e a repressão policial foi elevada, resultando em constrangimento do consumo de cocaína pelos não pobres. Os usuários pobres tinham nos usuários não pobres uma importante fonte de receita para obtenção de drogas.¹⁵ Além da perda dessa importante fonte de renda pelos pobres, nos anos 90 estes pobres teriam cometido crimes e sido registrados em programas de tratamento, o que os teria excluído do mercado de trabalho legal. Assim, a queda do preço seria devido à redução da demanda por cocaína pelos não pobres¹⁶ e pela queda do poder aquisitivo dos usuários pobres para comprá-la.

Outros autores enfatizam um ponto considerado por Reuter: a memória recalcitrante à cocaína pelas gerações que experimentaram os seus efeitos nocivos. Essa memória conteria as taxas de iniciação de outras gerações, fazendo com que o número de usuários declinasse.¹⁷ Para eles, essa reputação negativa transmitida pelas experiências pessoais, por campanhas preventivas e pela repressão jurídico-criminal, associada ao tratamento de viciados, teria obstruído a expansão do consumo e, conseqüentemente, o preço da cocaína (Behrens *et al.*, 2002; Tragler *et al.*, 1997; Caulkins, 2000b).

Para Skott e Jepsen (2002), políticas mais repressivas (elevação de penas e de prisões) reduziriam o consumo a curto prazo, pois elevariam os custos dos vendedores e o preço das drogas. No entanto, a longo prazo os efeitos dependeriam da alteração no número de usuários decorrente da política. Políticas repressivas tendem a alterar a estrutura do mercado, tornando-o mais poderoso e elevando a lealdade do consumidor ao vendedor. Para eles, há evidências de que, muitas vezes, as políticas repressivas produzem elevação

¹⁴ A heroína apresenta queda de preço mais acentuada do que a da cocaína (UNODC, 2003: 245). Leongómez confirma nossos dados sobre consumo de cocaína. Afirma não haver redução significativa de consumo nos Estados Unidos, enquanto na Europa, Japão e América Latina estaria se elevando (2004: 187).

¹⁵ Em Washington, em 1988, pequenos distribuidores relataram ganhar US\$30 por hora vendendo drogas (Reuter, Maccoun e Murphy, 1990).

¹⁶ Reuter afirma que após 1985 houve crescimento da correlação negativa entre uso de cocaína no último mês e educação elevada nos *surveys* norte-americanos sobre uso de drogas (NHSDA) (Reuter, 2001: 03).

¹⁷ Everingham e Rydell (1994) apontam redução de nove para sete milhões no número de usuários leves de cocaína e uma elevação no número de usuários pesados de cocaína nos Estados Unidos entre 1972 e 1992.

na disponibilidade de drogas e no número de usuários, pois os fornecedores reestruturaram suas estratégias para captar novos consumidores e distribuir a droga. Há também a possibilidade de uma inversão na relação causal. Políticas repressivas podem emergir em situações em que os problemas relacionados às drogas estão elevados ou em ascensão.

Poret (2003) concentra atenção na avaliação dos efeitos da repressão no preço e no consumo de drogas, privilegiando a distinção entre grandes (traficantes) e pequenos (varejistas) comerciantes de drogas.¹⁸ O quadro 1 sintetiza as caracterizações da autora destes dois níveis das transações do mercado de drogas.

Quadro 1: Caracterização de Poret (2003) dos dois níveis das transações do mercado de drogas

VARIÁVEIS	TRAFICANTE	VAREJISTA
CUSTO DA SANÇÃO ¹⁹	ALTO	BAIXO
LUCRATIVIDADE POR UNIDADE	BAIXA	ALTA
QUANTIDADE NEGOCIADA	ALTA	BAIXA
RISCO DE PRISÃO	BAIXO	ALTO

Segundo Poret, apesar de o varejista ser detido com maior facilidade, em certas situações a sua perseguição pode baixar o preço da droga e elevar o consumo. Se a probabilidade de prisão do varejista na hora da transação é baixa, o preço é baixo e o número de transações é alto. Quando a probabilidade de prisão se eleva, os custos da

¹⁸ A autora afirma que nos países consumidores geralmente o mercado de drogas é composto por quatro níveis: o traficante, que é um homem de negócios; o varejista, que geralmente negocia com o varejista usuário; o varejista usuário, aquele que compra tanto para o seu próprio consumo como para financiar seu próprio consumo; e o consumidor, casual ou regular (Poret, 2003: 467).

¹⁹ O custo da sanção se refere à pena do negociante (custo), que tende a ser proporcional à quantidade negociada. A lucratividade geralmente é maior para aquele que vende diretamente ao consumidor. Traficantes vendem maiores quantidades em intervalos de tempo maiores; varejistas negociam pequenas quantidades em 10 a 12 transações por dia. Dado este maior número de transações do varejista, seu risco de prisão tende a ser maior.

repressão para o varejista se elevam por causa do número de transações. Assim, ele precisa elevar o preço no varejo.²⁰ No entanto, nestas condições, o traficante percebe a possibilidade de redução da demanda e de seu lucro e reduz o preço no atacado, instigando o varejista a reduzir o seu preço. Este seria um efeito usual da elevação da repressão sobre os varejistas. Apesar de o risco de prisão do varejista ser mais elevado em tais condições, o custo de sua sanção (pena) geralmente é baixo, e o preço torna-se mais acessível ao consumidor, fazendo com que o consumo aumente.

Em âmbito do mercado internacional da cocaína, Poret e Tájédo (2002) presumem que, distintamente do mercado legal, no qual a competição é ideal, no mercado ilegal a situação ideal consiste no monopólio, pois tal situação induz à elevação do preço e à redução do consumo (Buchanam *apud* Poret e Tájédo, 2002: 05). Os autores partem desta pressuposição para analisarem a ineficiência norte-americana no combate ao tráfico proveniente da Colômbia. Ao se dismantelar os cartéis de Cali e Medellín, impediu-se a emergência do “narco-estado” na Colômbia, porém elevou-se o cultivo da coca e da papoula e o crime organizado e sua violência se dispersaram e proliferaram. Os quatro ou cinco cartéis foram substituídos por aproximadamente 40 organizações médias e por volta de 3 mil pequenos empreendedores. Cidades menores tornaram-se sedes das atividades desses grupos, onde enfrentaram menos obstáculos para corromper e ameaçar as autoridades locais. Os esforços repressivos foram contrabalançados pela entrada de novos traficantes no mercado. Ou seja, resultou em elevação da competição desse mercado. Além disto, não houve redução na venda da cocaína. Por fim, Poret e Tájédo concluem que o lucro agregado da atividade ilícita independe da intensidade dos esforços repressivos.

Fowler (1996) também apresenta indicadores da ineficiência da interdição do tráfico no preço da cocaína nos Estados Unidos. Seu modelo econométrico foi elaborado quando os cartéis de Cali e Medellín ainda vigoravam.²¹ Fowler estima que uma interdição em 70% da cocaína traficada para os Estados Unidos não inviabilizaria a lucratividade dos cartéis. A

²⁰ O que geralmente não acontece de forma direta. A elevação do preço geralmente significa redução na pureza da cocaína.

²¹ O autor considera dois grupos de variáveis em seu modelo: o das componentes do negócio da cocaína e o dos parâmetros chave. No primeiro grupo, têm-se: preço de rua da droga, disponibilidade de droga na rua, montante de droga aportado nos Estados Unidos e gastos com contrabandistas. No segundo, têm-se: percentagem de droga interdita, lucro líquido do tráfico, pagamento dos distribuidores locais, número de usuários pesados (consumo médio de 1,8g/semana) e capacidade de geração de dependência da droga (Fowler, 1996: 235).

interdição de 30–40% do tráfico reduziria em 10–15% o número de usuários pesados. Havendo interdição de 20% da droga, o lucro líquido dos cartéis somente com cocaína seria de 75 a 140 milhões de dólares por semana. Fowler subdividiu arbitrariamente o país em vinte “cidades” ou mercados.²² Considerando que em cada uma dessas áreas há 95 mil usuários, seria necessária uma queda de 50% a 66% neste número para que o negócio dos cartéis fosse inviabilizado. Ele conclui não haver meios de interdição da droga por longos períodos, devido à habilidade dos cartéis em inovar as estratégias e as rotas de contrabando. Sugere como melhor estratégia para abalar a lucratividade do narco-negócio e reduzir o consumo a interdição de 50% a 75% da lavagem do dinheiro obtido nessas transações. Além de menos onerosa e mais eficiente, essa política preserva os regimes democráticos liberais, pois prescinde da repressão massiva para controle do uso de drogas.

Tendo-se tais referências sobre o mercado da cocaína, como interpretar a incompatibilidade entre as condições relativamente desfavoráveis à disponibilidade da droga e a queda constante e acentuada de seu preço?

Com relação à demanda, a memória dos que experimentaram os efeitos nocivos da cocaína é certamente um fator efetivo na redução do preço. Apesar de a opinião pública ser recalcitrante à cocaína antes de seus efeitos nocivos serem sentidos por usuários do período epidêmico, quando isto ocorreu possíveis usuários e iniciantes tornaram-se propícios a uma nova e forte influência contrária ao uso. Provavelmente esta influência alterou a relação custo/benefício feita por usuários ao comprarem a droga. Atentos à campanha antidrogas, os varejistas e traficantes certamente não hesitaram em reduzir preços, seja de modo preventivo e/ou por pressão de usuários. A queda do consumo em camadas com maior escolaridade e renda, associada à redução da renda de usuários pobres, também parece ser um fator inegável na redução do preço. Certamente, o varejista ou o traficante preferem baixar o preço do que perder clientes, boa parte dos quais teve sua condição financeira debilitada.

No âmbito da oferta, o primeiro fator que consideramos redutor do preço consiste na redução dos riscos relacionados à venda de drogas no varejo. Johnson e Natarajan (1995) realizaram uma pesquisa etnográfica na qual observaram o cotidiano de 300 varejistas de

²² Visando ao cálculo de constantes estruturais, seus dados sobre uso e preço da cocaína foram coletados em 1989 e publicados pelo *Office of National Drug Control Policy* em 1991. O número total de usuários pesados na época era estimado em 1.900.000 (*op. cit.*, 243-245).

crack e entrevistaram em profundidade 120 destes. Essa pesquisa ocorreu em Nova York entre o final dos anos 80 e início dos 90, quando o esquadrão TNT (*Tactical Narcotics Team*) foi criado, sobretudo para deter os traficantes de *crack*. Os autores descrevem dois tipos de estratégias centrais do varejistas: as voltadas para evitar a polícia; e as direcionadas para anular as táticas policiais.

No primeiro tipo, os autores incluem os seguintes procedimentos: estabelecimento de uma rede de informantes (usuários, vizinhos), pagos ou não, que informam a presença de qualquer pessoa que não fosse também vendedor, residente local ou freqüentador regular; utilização de códigos lingüísticos que impedem a compreensão de seus diálogos; sempre portar pequenas quantidades de droga para não ser acusado de tráfico; parar a venda quando a polícia está presente; utilização da intuição e do treinamento para identificação de policiais à paisana e/ou infiltrados; e percepção de padrões de atuação policial, como os tipos de carros utilizados e os dias da semana mais prováveis para incursões policiais.

Nas estratégias para anular táticas policiais, têm-se: nunca deixar transparecer o intercâmbio entre dinheiro e droga na hora da transação (dinheiro e droga são pegos por vendedor e comprador em momentos distintos); ficar atento às notas marcadas pela polícia que poderiam ser usadas como prova do tráfico; evitar abordagens policiais forjando “iscas” à polícia (armas, pessoas que desviem a atenção policial da droga ou do vendedor); e perceber quando usuários ou vendedores estão colaborando com a polícia para montagem do flagrante.

Vendedores mais experientes de heroína, que são mais vulneráveis do que os de *crack*, são detidos após mil ou mais transações. A ausência ou a reduzida oportunidade de emprego legal e o uso compulsivo de *crack* são os fatores que mais favorecem a prisão dos varejistas de *crack*. Tais fatores torna-os dependentes de ganhos diários e eleva a possibilidade de prisão (Johnson e Natarajan, 1995: 53-66).

Certamente, as estratégias adotadas por varejistas têm contribuído para redução do risco de prisão destes vendedores. Acreditamos que essa cultura do tráfico varejista encontra-se cristalizada e gera inovações estratégicas constantemente, fazendo com que os riscos de prisão diminuam e possibilitem redução no preço da droga.

No âmbito do negócio em larga escala, além das inovações incessantes nas rotas, meios de transporte, papéis utilizados no contrabando e outros procedimentos, as

conseqüências do dismantelamento dos cartéis colombianos foram importantes fatores para redução do preço da cocaína. Uma dessas conseqüências foi a elevação do número dos grupos empenhados no tráfico, tornando as investigações e prisões mais difíceis e onerosas. Outra conseqüência foi a elevação da concorrência entre os grupos traficantes, sendo a redução do preço um dos procedimentos utilizados na disputa por compradores.

Em termos gerais, no que se refere às explicações para a redução do preço relativas à oferta, acreditamos ter havido uma elevação da racionalização das estratégias do tráfico. Mesmo sendo ilegal, o tráfico é uma atividade mercadológica, assim como as demais, vai maximizando seus procedimentos, reduzindo seus custos, adequando seus meios à consecução do seu objetivo: o lucro e/ou a droga (no caso de pequenos varejistas usuários). Nos países consumidores, a consolidação e a estabilidade dos pontos de distribuição (não propriamente em termos geográficos), associadas à definição de fatias dos mercados, possibilitaram maior eficiência ao negócio. Mesmo havendo alguma especulação neste entendimento, nós o percebemos plausível quando lembramos de relatos sobre a atividade criminal, como o de Edwin Sutherland (1972), em “O Ladrão Profissional” (*The Professional Thief*), no qual se vê a semelhança entre atividades ilegais e legais no concernente à sofisticação e criatividade das estratégias mercadológicas, assim como à estabilidade das atividades.²³

Convém atentar para outro fator relativo ao preço: a redução da área cultivada pode estar sendo compensada pela adoção de técnicas agrícolas que propiciam maior produtividade por planta. Certamente essas técnicas são alvo da atenção dos envolvidos na plantação da coca e na produção da cocaína.

Os fatores que entendemos como responsáveis pela queda do preço da cocaína são importantes para o planejamento de políticas públicas sobre drogas. No entanto, para os propósitos de nossa abordagem o que mais importa é a incapacidade de a criminalização do comércio e do uso de drogas elevar significativamente o preço da droga ou, mesmo, permitir que seu preço caia constantemente. Este fato corrobora nossa posição relativa aos

²³ Na década de 30, nos Estados Unidos, Sutherland encontrou gírias usadas freqüentemente pelos engajados em furtos que haviam sido registradas em uma pesquisa com perspectiva histórica sobre a Inglaterra do século XVI. Entre outros aspectos organizacionais das atividades de furto, chamam a atenção os procedimentos de seleção dos adequados para as atividades: boa aparência, frieza em momentos de perigo, não abusar ou não fazer uso de drogas e álcool, ser indicado por alguém respeitado na atividade e não ser violento.

aspectos normativos do problema, qual seja: a conservação da criminalização do comércio e a descriminalização do uso.

O comportamento do mercado da cocaína indica pertinência à permanência da criminalização do comércio, devido à queda quase constante do preço desde 1987. Se o maior temor relativo à legalização é a queda do preço e o aumento do consumo, este temor não se baseia mais em suposições, mas em fato, apesar de o consumo não apresentar elevação proporcional à queda do preço. No que se refere especificamente ao comércio, a permanência de seu caráter ilegal é certamente mais efetivo no controle da distribuição de drogas do que a legalização, por mais idônea e severa que esta seja; isto é, considerando que o nível atual de corrupção gerado pela ilegalidade da droga seja semelhante ao que ocorre em outros tipos de problemas que sofrem intervenção estatal.

Os adeptos da legalização enfatizam a queda de preço da droga como principal instrumento para inviabilização dos negócios do tráfico, porém esta já vem ocorrendo. Não por causa de uma suposta concorrência estatal a seus produtos caso estivessem legalizadas, mas devido, principalmente, ao processo de racionalização do mercado da droga, enquanto mercadoria, consolidada por meio da produção, distribuição e consumo.

A maior ameaça do comércio ilegal de drogas não provém necessariamente de seu produto final, a droga, mas sim do poder violento, desafiador e corruptor do Estado democrático liberal que emana do tráfico e do chamado “crime organizado”. Se com a criminalização do comércio e do uso o preço vem baixando, certamente a legalização reduzirá ainda mais o preço da droga, sem que isto inviabilize o negócio do tráfico ilícito.

Para finalizar, convém destacar nossas principais conclusões sobre o controle de drogas.

A repressão jurídico-criminal ao uso e ao tráfico de drogas não tem efeitos significativos sobre o preço e o consumo da cocaína e da maconha. Tomando-se como exemplo a cocaína, esta ineficiência se deve sobretudo às características massiva e privada do uso da substância, às estratégias usadas no tráfico atacadista e varejista, à multiplicação das fontes de fornecimento após o desmanche dos cartéis colombianos e à importância econômica do complexo coca—cocaína para os países produtores. Há também fortes indícios de que a concentração de esforços na repressão à droga favoreça a ocorrência de crimes não relativos às drogas. Neste contexto, inferimos que o rastreamento e bloqueio do

dinheiro do tráfico seja um instrumento de alta eficiência no combate ao tráfico e com pouca probabilidade de gerar efeitos inesperados e perversos, como os provenientes do desmantelamento dos cartéis colombianos,²⁴ conforme indicam Fowler (1996: 263-64), Steffensmeier (1995: 291-92) e outros.

²⁴ Com isso não estamos afirmando que a perseguição dos cartéis tenha sido inútil ou evitável. Temos consciência dos danos humanos e materiais e das ameaças de tais grupos às sociedades. Porém, a destruição desses cartéis gerou uma estrutura de mercado favorável à redução do preço da cocaína.

Bibliografia

BECKER, G. S., GROSSMAN, M. AND MURPHY, K. M, (1991) Rational Addiction and the Effect of Price on Consumption, Working Paper, Center for the Study of the Economy and the State, University of Chicago, www.drugtext.org

BEHRENS, D. A., CAULKINS, J. P., TRAGLER, G. and FEICHTINGER, G. (2002) Why Present-Oriented Societies Undergo Cycles of Drug Epidemics, Journal of Economics Dynamics and Control, Vol.26, Issue 6, 919-936.

BENSON, B. L., LEBURN, I. S. and RASMUSSEN, B. L. (2001) The Impact of Drug Enforcement on Crime: an investigation of the opportunity cost of police resources, The Journal of Drug Issues, 31(4), 989-1006.

BEST, D., STRANG, J., BESWICK, T. and GOSSOP, M. (2001) Assessment of a Concentrated, High-Profile Police Operation – no discernible impact on drug availability, price and or purity, British Journal of Criminology, Vol.41, No 4, 738-745.

BEST, D., SIDWELL, C., GOSSOP, M., HARRIS, J., STRANG, J. (2001b) Crime and Expenditure Among Polydrug Misusers Seeking Treatment, British Journal of Criminology, Vol.41, No 4, 119-126.

CAULKINS, J. P. (2000) Should the US Direct More Law Enforcement Effort to XTC? Drug Policy Research Center, Testimony, RAND Corp.

CAULKINS, J. P., EVERINGHAM, S. S., CHIESA, J. (2000) Response to NRC Assessment of RAND's Controlling Cocaine Study, Santa Monica, RAND Corp., Drug Policy Research Center.

CAULKINS, J. P., RYDELL, C. P., EVERINGHAM, S. M. S., CHIESA, J. R., BUSHWAY, S. (1999) AN OUNCE OF PREVENTION, A POUND OF UNCERTAINTY: the cost-effectiveness of school-based drug prevention programs, Santa Monica, RAND Documents.

CAULKINS, J. P., PACULA, R., PADDOCK, S. CHIESA, J. R. (2002) School-Based Drug Prevention: what kind of drug use does it prevent? Santa Monica, RAND Documents.

EMCDDA (1999) EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION, Co-ordination of Implementation, follow-up and analysis of cohort studies on mortality among drug users in Europe Union Member States. EMCDDA Scientific Report.

EMCDDA (2001) EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION, Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union.

EMCDDA (2001b) EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION, Decriminalization in Europe? Recent Developments in Legal Approaches to Drug Use, ELDD Comparative Analysis.

EMCDDA (2002) EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION, Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union and Norway.

EMCDDA (2003) EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION, Annual Report on the State of the Drugs Problem in the European Union and Norway.

EVERINGHAM, S. S. and RYDELL, C. P. (1994) MODELING THE DEMAND FOR COCAINE, Santa Monica, RAND Corporation. Drug Policy Research Center.

FOWLER, T. B. (1996) The International Narcotics Trade: can it be stopped by interdiction? *Journal of Policy Modeling* 18(3): 233-270 (1996).

GERSTEIN, D. R. (1981) Cultural Action and Heroin Addiction, *Sociological Inquiry*, Vol.51, N^o 3/4.

JOHNSON, B. and NATARAJAN, M. (1995) Strategies to Avoid Arrest: crack seller's response to intensified policing, *American Journal of Police*, Vol. XIV, No. 3/4.

KOERNER, H. H. (2002) The Efficacy of Forced Treatment, *The Journal of Drug Issues*, 0022-0426/02/02 543-552.

LEONGÓMEZ, E. P. (2004) UNA DEMOCRACIA ASEDIAADA: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia, Bogotá, Grupo Editorial Norma.

MENDES, S. (2000) Property Crime and Drug Law Enforcement in Portugal, *Criminal Justice Policy Review*, 11(3), 195-216.

MORAIS, P. C. C. (2005) Drogas e Políticas Públicas, Tese, Doutorado em Sociologia, UFMG/FAFICH.

ODC (2002) Seventh United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, (1988-2000), Office on Drugs and Crime, United Nations.

ODC (2003) OFFICE ON DRUGS AND CRIME, Global Programmes, www.unodc.org/unodc/en/corruption.html.

ODCCP (1999) Global Programme Against Corruption: an outline for action, UN – Office for Drug Control and Crime Prevention, Crime and Justice Research Institute.

ONDCP (2001) OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICE, The Economic Costs of Drug Abuse in the United States, 1992-1998, Washington, DC, Executive Office of the President.

ONDCP (2001b) OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, The Price of Illicit Drugs: 1981 through the Second Quarter of 2000 – October.

PAIXÃO, A. L. (1994) Problemas Sociais, Políticas Públicas In: ZALUAR, A. (Org.) DROGAS E CIDADANIA: repressão ou redução dos riscos. São Paulo, Ed. Brasiliense.

PORET, S. (2003) Paradoxical Effects of Law Enforcement Policies: the case of illicit drug market, ELSEVIER, International Review of Law and Economics, 22, 465-493.

PORET, S. and TÉJÉDO, C. (2002) Law Enforcement and Concentration in Illicit Markets, CREST Working Paper n° 2003-02.

REUTER, P. and KLEIMAN, A. R. (1986) Risks and Prices: an economic analysis of drug enforcement, In: TONRY, M. and MORRIS, N. (1986) CRIME AND JUSTICE, Vol 7, Chicago and London, The University of Chicago Press.

REUTER, P., MACCOUN, R J. and MURPHY, P.J. (1990) Money from Crime: the Economics of Drug Dealing in Washington DC, Santa Monica, RAND Corporation.

REUTER, P. (2001) The Need for Dynamic Models of Drug Markets, Dynamic Drug Policy: understanding and controlling drug epidemics, UNODC, Bulletin on Narcotics, Volume LIII, Nos. 1 and 2.

REUTER, P. and GREENFIELD, V. (2001) Measuring Global Drug Markets: how good are the numbers and why should we care about them? World Economics, Vol. 2, No. 4, Oct.- Dec.

SAFFER, H. and CHALOUPIKA, F. (1998) Demographic Differentials in the Demand for Alcohol and Illicit Drugs, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series, Working Paper 6432, www.nber.org .

SAFFER, H. and CHALOUPIKA, F. (1999) State Drug Control Spending and Illicit Drug Participation, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series, Working Paper 7114, www.nber.org .

SKOTT, P. and JEPSEN, G.T. (2002) Paradoxical Effects of Drug Policy in a Model with Imperfect Competition and Switching Costs, ELSEVIER, Journal of Economic Behavior & Organization, Vol. 48 (2002) 335-354.

STEFFENSMEIER, D. J. (1995) A Public Policy Agenda for Combating Organized Crime In BARLOW, H. D. (Ed.) CRIME AND PUBLIC POLICY – putting theory to work, Westview Press.

STOLZENBERG, L. and D'ALESSIO, S. (2003) A Multilevel Analysis of the Effect of Cocaine Price on Cocaine Use Among Arrestees, *Journal of Criminal Justice*, No 31.

SUTHERLAND, E. H. (1972) *THE PROFESSIONAL THIEF*, Chicago, University of Chicago Press.

TRAGLER, G., CAULKINS, J. P. and FEICHTINGER, G. (1997) *Optimal Dynamic Allocation of Treatment and Enforcement in Illicit Drug Control*, Austrian Science Foundation, National Consortium on Violence Research / US National Science Foundation. Vienna.

UNODC (2003) United Nations Office on Drugs and Crime. *GLOBAL ILLICIT DRUG TRENDS*.

U.S. Department of Health Services and Human Services (2000), *MORTALITY DATA FROM THE DRUG ABUSE WARNING NETWORK*, Office of Applied Studies.

U.S. Department of Health Services and Human Services (2002) SAMHSA, Office of Applied Studies, *National Survey on Drug Use and Health*.

WALMSLEY, R. (2001) *World Prison Population: facts, trends and solutions*, United Nations Programme Network Institutes, Technical Assistance Workshop, Vienna, Austria, May 10.

WILSON, J. Q. (1990) *Drugs and Crime* In TONRY, M. and WILSON, J. *DRUGS AND CRIME*, Crime and Justice, Vol.13 Chicago and London, The University of Chicago Press.

WILSON, J. Q. (1993) *Against the Legalization of Drugs* In: EVANS, L. E. and BERENT, I. M. (Eds.) *DRUG LEGALIZATION: for and against*. La Salle, Illinois, Open Court.