

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

JOSÉ GUILHERME TORQUATO CARVALHO ALVES GOIANA

**A POLÍTICA DE DROGAS É UMA DROGA? CUSTOS E BENEFÍCIOS DA
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

BRASÍLIA

2016

JOSÉ GUILHERME TORQUATO CARVALHO ALVES GOIANA

**A POLÍTICA DE DROGAS É UMA DROGA? CUSTOS E BENEFÍCIOS DA
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

Monografia apresentada como requisito para a
conclusão da graduação em Ciências Econômicas
pela Universidade de Brasília sob orientação do
professor Jorge Madeira Nogueira

Orientador: Jorge Madeira Nogueira

BRASÍLIA

2016

BRASÍLIA

2016

José Guilherme Torquato Carvalho Alves Goiana

**A POLÍTICA DE DROGAS É UMA DROGA? CUSTOS E BENEFÍCIOS DA
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

Monografia apresentada como requisito para a
conclusão da graduação em Ciências Econômicas
pela Universidade de Brasília.

Orientador: Jorge Madeira Nogueira

BRASÍLIA, ____ de _____ de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador Jorge Madeira

Prof. Examinador Denise Imbroisi

RESUMO

O trabalho que se segue busca fazer uma análise dos custos incorridos e dos benefícios alcançados por meio da política de drogas no ano de 2014 no Brasil. Para isso, buscou-se referências na literatura sobre o assunto, fazendo as devidas aproximações e estimativas para o caso brasileiro. Além disso, foi feito um histórico das legislações dos países que já tiveram mudanças em um sentido de maior flexibilização das leis de drogas, observando a evolução destas. Por se tratar de uma análise custo benefício, questões diretas foram tratadas, bem como custos intangíveis, sempre fazendo as adaptações necessárias para a experiência brasileira. Ao final do trabalho, espera-se ter obtido uma ferramenta importante para ampliar as discussões a respeito da política de drogas no Brasil.

Palavras-chave: Política de drogas, análise custo benefício, custos sociais, legalização, repressão

Dedico este trabalho à minha família, por todo o apoio e paciência até chegar a este ponto. Aos meus amigos por terem me ouvido e ajudado em tantos momentos. A cada pessoa especial que passou em meu caminho, meu sincero muito obrigado.

SUMÁRIO

Introdução	9
1. O Mercado de Drogas: uma análise	11
1.1 Consumo de substâncias ilícitas	12
1.2 Efeito das políticas sobre o consumo e elasticidades	13
1.3 Encarceramento funciona?	15
1.4 Cenários diferentes	16
1.5 Comentários conclusivos:	18
2. Economia das drogas: Custos e Benefícios	20
2.1 Aprofundando a Análise:	20
2.2 Passos para uma ACB de política de drogas.....	21
2.3 Custos e Benefícios a serem considerados no projeto	23
2.3.1 Gastos diretos com repressão	24
2.3.2 Custos para terceiros.....	25
2.3.3 Custos de bem-estar.....	25
2.3.4 Benefícios potenciais para a sociedade.....	26
3. Custos e Benefícios: tentativa de estimá-los.....	29
3.2 Estimando os custos e benefícios.....	31
3.2.1 Custos diretos de intervenção	31
3.2.2 Custos para terceiros.....	35
3.2.3 Custos de bem-estar.....	38
3.2.4 Benefícios potenciais para a sociedade.....	40
3.2.5 Externalidades	44
4. Experiências Internacionais: Aprendizado possível	46
4.1 Holanda.....	46
4.2 Uruguai	48

4.3 Portugal.....	51
4.4 Estados Unidos – Colorado e Washington.....	53
5. Conclusão	58
6. Considerações finais	64

Introdução

O presente trabalho é uma análise custo-benefício da política de drogas brasileira no ano de 2014. Ao observar-se a situação das prisões brasileiras e tendo em vista as mudanças de legislação recentes ocorridas em locais como Uruguai e alguns estados dos Estados Unidos, a política de drogas brasileira necessita ser analisada com cuidado, e é esse o objetivo do presente trabalho.

As recentes decisões do Supremo Tribunal Federal no sentido de mudanças das leis de drogas também abrem margem para novas discussões. Ao medir os custos e benefícios decorrentes da política de proibição e repressão das drogas, é possível avaliar os resultados da mesma, ampliando e dando maior embasamento para os debates a respeito do assunto. Apesar de não representar a resposta definitiva quanto à decisão que deve ser tomada, a análise custo-benefício é certamente uma ferramenta importante.

Serão computados na presente análise pontos presentes na literatura acerca de análises custo-benefício de drogas ilícitas, fazendo os devidos ajustes trazendo para a realidade brasileira. Gastos com segurança pública e aprisionamento serão considerados, bem como aspectos intangíveis como os impactos sobre a criminalidade e o custo de estigma de criminoso

O primeiro capítulo faz uma breve revisão das características do mercado de drogas, observando alguns de seus aspectos mais importantes. Além disso, são apresentados os primeiros dados de consumo de drogas no Brasil e também uma breve análise das experiências internacionais mais marcantes.

A apresentação do histórico das análises custo-benefício, bem como o detalhamento dos aspectos a serem considerados na análise do presente trabalho são os principais objetivos do segundo capítulo.

Após apresentar os custos e benefícios que serão examinados no trabalho, no terceiro capítulo os mesmos serão destrinchados e valorados. Serão apresentados os trabalhos que inspiraram as escolhas dos custos e benefícios e será feita, então, a contagem dos mesmos.

O último capítulo apresenta o histórico da política de drogas dos diversos países que optaram por caminhos alternativos de combate ao uso de substâncias ilícitas, apresentando alguns dados de consumo.

Vale destacar mais uma vez que uma análise custo-benefício não é a resposta para todas as questões envolvendo a escolha de políticas. Porém, trata-se de uma ferramenta que, se utilizada corretamente e feita considerando vários pormenores, configura uma ferramenta importante na tomada de decisões.

1. O Mercado de Drogas: uma análise

Parte fundamental de se realizar uma análise em economia se encontra no estudo do mercado que se pretende avaliar, observando-lhe as características principais, de modo a compreendê-lo e assim tentar estimar as consequências de quaisquer mudanças.

Mas em que ponto da análise situa-se o estudo do mercado de substâncias ilícitas? Por se tratarem de bens com características singulares, com potencial viciante, consumo muitas vezes proibido, dificuldade de acesso e sanções legais para os que vendem ou consomem, as drogas ilícitas representam um desafio para a análise econômica, e, conseqüentemente, para o estudo dos impactos de políticas de drogas.

Afinal, como o mercado responde às ações realizadas pelo governo? Até que ponto a escolha de se prender os envolvidos no mercado de drogas (vendedores ou consumidores) se mostrou efetiva em aumentar preços e diminuir consumo e criminalidade? É importante entender como o mercado funciona para saber responder essa e outras questões.

Muitos economistas têm-se debruçado sobre o tema, a fim de ampliar os conhecimentos acerca do assunto, permitindo discussões mais amplas e melhores conclusões, tendo em vista a escolha da política que vá trazer maior bem-estar social. Porém, esse é outro ponto crítico do debate, já que a opção da política de repressão implica em diversos custos difíceis de serem mensurados, ao passo que pouco se sabe do cenário de legalização, já que as experiências mais efetivas nesse sentido - caso de Portugal com a descriminalização do porte de todas as drogas, e o Uruguai com a legalização e regulação do plantio, venda e consumo de *cannabis*, são relativamente recentes e alvos de dúvidas quanto às conclusões que podem ser tiradas.

O capítulo tratará de algumas dessas questões, abrindo caminho para uma análise mais completa das consequências do modelo atual, a serem estudadas nos capítulos posteriores. Além disso, serão analisados estudos existentes sobre o comportamento do mercado de drogas e impactos no consumo e criminalidade diante

de mudanças na política adotada. Em adição, serão avaliadas as variáveis de interesse em países que optaram por políticas alternativas.

1.1 Consumo de substâncias ilícitas

Em conjunto com a proibição surgem as dificuldades para todas as áreas do conhecimento expandirem seus estudos e apresentarem melhores conclusões quanto aos assuntos em questão. No caso das drogas ilegais, diversas áreas da ciência, desde a psicologia até a sociologia, são afetadas pelas barreiras impostas pelo regime de proibição. Com a economia não é diferente, com desafios marcantes também na estimação precisa de ofertas e demandas das substâncias ilícitas.

No entanto, existem algumas pesquisas que dão indicações quanto ao consumo de drogas no Brasil e no mundo. O Levantamento Domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil de 2005, por exemplo, com dados das 108 maiores cidades do país, apresenta estatísticas relativas ao uso dessas substâncias no Brasil, que abrem margem para algumas discussões quanto às políticas de drogas.

Tabela 1: Consumo de drogas no Brasil durante o último ano, 2005

Drogas	Prevalência do uso (no ano)
Álcool	49,8%
Maconha	2,6%
Cocaína	0,7%
Crack	0,1%

Fonte: Levantamento Domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil, 2005

Analisando-se a Tabela 1 observa-se que as principais drogas alvo das políticas antidrogas apresentam níveis de uso relativamente baixos, que dão margem a discussões quanto a efetividade das mesmas, já que representam gastos crescentes com resultados questionáveis, além de focar na repressão de consumidores, dando pouca importância para o aspecto da saúde coletiva.

Ao observar-se os dados de dependência do mesmo Levantamento para álcool, tabaco e maconha (12,3, 10,1% e 1,2% respectivamente), é possível questionar os rumos da política de combate às drogas. No Brasil, a política de drogas sofreu

mudanças em 2006 quando a lei nº 11.343/06 instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas.

Este tinha a finalidade de “articular, integrar, organizar e coordenar as atividades de prevenção, tratamento e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, bem como as de repressão ao tráfico estando em perfeito alinhamento com a Política Nacional sobre Drogas e com os compromissos internacionais do país” (Lei nº 11.343/06), e já representou um avanço com o fim de penas privativas de liberdade para consumidores. Esta nova lei, no entanto, apresenta falhas no sentido da diferenciação entre traficantes e usuários, sem estar esclarecida tal distinção na mesma.

No mundo, relatórios da UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) dão conta de que quase 182 milhões de pessoas no mundo consomem *cannabis*, enquanto 17 milhões usam cocaína. Esses números dão uma ideia do amplo acesso que se tem às drogas ao redor do planeta.

1.2 Efeito das políticas sobre o consumo e elasticidades

Muitos economistas destacam a importância de analisar não apenas os números absolutos do uso de drogas, mas também investigar outros aspectos desses bens, como por exemplo suas elasticidades. Estudos empíricos passaram a ser realizados para observar as respostas à mudanças de fatores econômicos de bens como cigarro, álcool e drogas ilícitas (BRETTEVILLE-JENSEN, 2006).

Becker et al. (2006) afirmam que a elasticidade, tanto de demanda, quanto de oferta, tem um papel fundamental nas consequências das políticas de combate às substâncias ilícitas.

De acordo com eles, o nível de consumo em um mercado livre de regulações é de fato maior que no caso de haver restrições, porém se as demandas forem inelásticas (ou até pouco elásticas) os custos para reduzir o consumo via diminuição nas quantidades, por meio de sanções a produtores e vendedores, excedem os ganhos de tal ação. Nesse sentido, o estudo complementa que impostos sobre consumo seriam uma alternativa mais eficiente para diminuí-lo.

O mercado de substâncias ilícitas opera de maneira semelhante aos de substâncias lícitas, ou seja, respondendo às interações de oferta e demanda (RITTER,

2016). Além disso, custos, elasticidade, facilidade para entrada e saída do mercado são outros elementos comuns a mercados “normais” que podem ser captados e analisados em mercados de drogas. Em adição a isso, o artigo cita a importância da economia para identificar e analisar as motivações, oportunidades e decisões dos agentes econômicos envolvidos nesse mercado.

Nessa linha, Becker et al. (1991) lançam a teoria do vício racional, com o auxílio de uma função de utilidade que inclui o consumo do bem aditivo em questão (no artigo, até apostas foram enquadradas na categoria desses bens aditivos), consumo de não-aditivos e o consumo passado do aditivo.

Dessa forma, chegaram à conclusão de que consumidores de bens com potencial viciante possuem racionalidade no momento da decisão de consumo. Foram capazes de verificar, também, que mudanças de preços no longo prazo tem maior impacto do que no curto prazo, já que na segunda situação os consumidores com demanda mais inelástica (ou seja, mais dependentes dos bens aditivos) costumam não apresentar grandes mudanças no padrão de consumo mesmo diante de um aumento dos preços.

Saffer e Chaloupka (1995), no entanto, apontam que as elasticidades são maiores do que se imagina, significando que em um mercado legalizado onde os preços são menores haveria aumento da demanda, porém esse problema poderia ser contornado por uma taxa que deixasse os preços mais altos, porém não o suficiente para se incentivar a criação de um mercado negro para atender a demanda não alcançada.

Os bens ilícitos respondem a uma racionalidade de decisão, sendo o seu uso presente cada vez maior quanto maior for seu consumo passado (GROSSMAN, 2004). Justamente por isso é destacado no artigo que um aumento dos preços em um período tem impacto maior no longo prazo, já que diminui o consumo acumulado passado, que reduz o consumo presente.

Block (1993) aponta diversas questões envolvendo o aspecto legal e econômico do mercado de drogas, com destaque para a importância que teria sobre o bem-estar social, o fato de alocar-se parte dos recursos de *enforcement*¹ contra as

¹ O termo *enforcement* será utilizado ao longo do trabalho com o sentido de aplicação da lei, pela ausência de um termo equivalente em português.

drogas para o tratamento daqueles com problemas de saúde relacionados às mesmas.

Diante da grande variedade de resultados na bibliografia, Gallet (2014) realiza uma revisão dos diversos trabalhos que buscam estimar a elasticidade-preço demanda das drogas ilícitas, com destaque para a maconha, cocaína e heroína. Os resultados encontrados foram muito diversos, e devido a isso o autor realiza suas próprias regressões quanto às características dos estudos, dentre elas como as quantidades são mensuradas, se as estimativas de demanda levam em conta os impactos de outras drogas sobre a procura da substância de interesse, dentre outros.

Com isso, concluiu-se que a maconha é das três drogas analisadas a de menor grau de resposta a mudanças de preço, sugerindo que uma redução nos preços, causada pela eventual legalização das mesmas, não teria impacto significativo no consumo.

Ao contrário das análises anteriores que atestavam que o mercado de drogas seria um monopólio, estudos mais recentes indicam que esse seria um oligopólio não-cartelizado, com uma estrutura vertical que parte dos importadores de drogas (os traficantes) até os consumidores (PORET, 2002).

O artigo ainda modela um jogo que envolve três estágios do mercado de drogas: o traficante, o revendedor e o consumidor, em que a decisão de política por parte da polícia influencia nas decisões de preços dos dois primeiros grupos. Como seria um mercado com competição de Stackelberg, em que os traficantes tomam a decisão de preços antes, eles antecipariam as ações dos revendedores em caso de mudanças na demanda, ou aumento da ação policial contra os revendedores, aumentando a probabilidade de ocorrerem prisões no momento das transações. Este aumento na probabilidade é acompanhado por um crescimento nos preços de varejo que os revendedores praticam, que causariam uma diminuição na demanda, e para se precaver das perdas o traficante diminui seu preço para manter a renda via quantidade.

1.3 Encarceramento funciona?

Alguns estudos buscam entender as consequências de um maior número de prisões nos preços de substâncias ilegais e na criminalidade. Miron (1999) relaciona

a proibição de drogas e álcool com os níveis de violência. De acordo com ele há no mínimo uma relação positiva entre taxas de homicídio nos EUA e gastos contra drogas e álcool (no período da proibição), que se não representam uma relação causal entre os dois, apontam para uma relação fraca entre aumento dos gastos e diminuição dos níveis de violência.

Em contrapartida, Kuziemko e Levitt (2003) afirmam que maiores níveis de encarceramento geram aumentos nos preços e diminuição de criminalidade. Tal resultado foi encontrado modelando a relação entre preços de cocaína e sua pureza, o tamanho da transação, o ano e o local de origem das amostras. Com isso, chegaram a aumentos de preços de no máximo 15% no período analisado e diminuição de 1 a 3% nos crimes violentos e contra a propriedade, apesar do aumento em quase 17 vezes na população carcerária no período.

Esses resultados podem ser explicados por Miron e Zwiebel (1995), que atentam para o fato dos participantes desse mercado já trabalharem na ilegalidade, tendo um menor custo marginal para cometerem outras modalidades de crimes. Além disso a formação de cartéis e o uso de violência para resolver questões que não podem ser resolvidas por vias legais (Miron 1999), são aspectos intrínsecos à proibição e que podem explicar os níveis de violência estáveis apesar do aumento das prisões.

1.4 Cenários diferentes

Alguns países se apresentam na vanguarda dos processos de descriminalização e legalização de drogas. Um dos casos mais antigos e famosos é o da Holanda, que desde a década de 1970 optou por uma política de drogas que diferencia as substâncias consideradas leves (*cannabis*), das outras consideradas pesadas.

Passou a ser permitida, então, a venda legal de pequenas quantidades da primeira em locais específicos. Esta medida visava impedir que os consumidores da maconha tenham que ter contato com as substâncias de maior periculosidade para consumirem a mesma. Devido a essa característica mais liberal da política, um resultado esperado seria o aumento considerável no número de usuários. No entanto, o que se observa, são resultados menores que o de outros países europeus que tem

uma política mais repressiva. Não se pode afirmar que isso seja resultado da política de separar drogas leves e pesadas, porém é um indicativo de que a mesma não necessariamente colabora para o aumento de viciados (VAN DJIK, 1998).

Durante o final do século XX, Portugal viveu uma explosão nos números de usuários de drogas intravenosas, com um aumento considerável de pessoas contaminadas com o HIV por sua utilização (de 47 para 590 entre 1990 e 97), até que em 2001 o país optou por uma via até então nunca explorada: a descriminalização do consumo de todas as drogas, ou seja, não se é preso pelo porte de drogas em Portugal, apesar da produção e venda seguirem sendo proibidos.

Os resultados da política são considerados satisfatórios, com mais de 40 mil toxicod dependentes recebendo tratamento fornecido pelo governo atualmente. Além disso, entre 2001 e 2012 a porcentagem da população a fazer uso de alguma droga nos últimos 12 meses caiu (de 3,4 para 2,7, e 7,0 para 5,1 se considerarmos apenas a população de 15 a 34 anos). Ou seja, ao contrário do que se poderia esperar, o consumo de psicotrópicos não teve aumento apesar da maior flexibilização da legislação, o que é mais uma mostra que a abordagem de saúde pública da questão das drogas pode ser um caminho menos doloroso a se percorrer.

Hughes e Stevens (2010) utilizam entrevistas feitas em Portugal e dados estatísticos oficiais para concluir que, se houve, o aumento no consumo foi pequeno e menor que os dos países vizinhos que não tiveram mudança na legislação. Além disso, apesar da liberalização e diminuição dos preços (também em comparação com os vizinhos Itália e Espanha) não houve sinais de grande aumento no mercado de drogas portugueses.

O Uruguai foi o primeiro e único país a legalizar a produção, distribuição e uso da *cannabis* para fins não-medicinais, no ano de 2013. Focando no fracasso que vinha sendo a guerra contra as drogas, e o aspecto de saúde pública envolvido no consumo da erva, o Estado tem um registro daqueles que se declaram usuários e podem, portanto, portar a quantidade predeterminada (40 gramas). Devido ao fato da legalização ser recente, não há tantos dados conclusivos quanto aos impactos desta. Números do Conselho Nacional de Drogas do Uruguai, em 2014, indicam que 9,3% da população contra 8,3% em 2011, consumiram *cannabis* nos últimos 12 meses, o menor aumento contabilizado nos últimos anos. Essa não é a prova cabal de que a

política deu certo, porém pode ser uma evidência de que a mesma não causou uma explosão no consumo.

Na literatura, os resultados de um afrouxamento na política de drogas já foram estudados, especialmente a legalização da *cannabis*. Williams e Bretteville-Jensen (2014) fazem um estudo dinâmico dos impactos na mudança de política, chegando à conclusão de que se a descriminalização de fato altera os níveis de consumo, essa mudança se daria nos primeiros anos após a modificação, retornando aos níveis normais após esse período.

A alteração de classificação do nível de risco da *cannabis* na Inglaterra foi estudada por Braakmann e Jones (2014) que não encontraram evidências fortes de aumento no consumo da droga, tampouco nos níveis de criminalidade e comportamento de risco. Foi captado, no entanto, um incremento do consumo entre jovens de 15 a 17 anos, em consonância com os resultados de Williams e Bretteville-Jensen de que a idade de início de consumo pode diminuir em casos de descriminalização.

Em contrapartida, Pacula et al. (1999) afirmam que maconha, cigarro e álcool são bens complementares entre os jovens, e que aumentos nos preços dos dois últimos podem reduzir em até 25% o consumo da primeira. Isto indica que entre jovens a *cannabis* tende a responder mais a mudanças nos preços, validando a opção da política atual de aumentar preços via repressão policial.

1.5 Comentários conclusivos:

A discussão quanto a melhor política em relação às drogas a ser adotada é ampla e crescente, envolvendo diversos setores da sociedade, e pede por uma análise fria acerca dos objetivos esperados e já alcançados, os gastos dispensados nesse assunto e as experiências alternativas em outros países.

A política atual busca atacar o consumo por meio de apreensões de drogas e sanções contra vendedores e consumidores, aumentando os preços e conseqüentemente reduzindo a demanda. No entanto, as conseqüências de tais ações dependem das elasticidades das mercadorias, e a conclusão da literatura dá conta de que as mesmas seriam baixas, acarretando em custos muito grandes para a implementação dos objetivos da política.

Reflexo da opção por tratar criminalmente os usuários e aqueles que vendem as substâncias ilegais, há um grande aumento no encarceramento, resultando em um acréscimo nos gastos e superlotação dos presídios. Na literatura não há evidências suficientemente fortes de que um aumento no número de prisões relacionadas ao tráfico de drogas tenha impactos significativos sobre os preços e os índices de criminalidade.

Por último, vale destacar a importância de estar atento às experiências internacionais de políticas alternativas, analisando os dados e consequências dessas. O que se observa nos países que optaram por caminhos não usuais de combate às drogas é um aumento não considerável no consumo, sendo difícil de mensurar quanto desse incremento é fruto de uma tendência normal de aumento ou reflexo da flexibilização das leis.

Apesar de não fornecer respostas definitivas para as dúvidas intrínsecas à tomada de decisão, a análise esmiuçada da situação faz-se necessária para chegar até a melhor opção de regime de substâncias ilegais. As singularidades do caso brasileiro também devem ser consideradas no momento do estudo, e é justamente isso que buscar-se-á fazer na continuação desse trabalho.

2. Economia das drogas: Custos e Benefícios

2.1 Aprofundando a Análise:

As primeiras manifestações do que viria a ser a análise custo-benefício como conhecida hoje remontam às primeiras Nações-Estado, com trabalhos de advogados, engenheiros e burocratas tentando mensurar custos, comparando-os com níveis de utilidade. Alguns dos primeiros exemplos conhecidos se deram na França, ainda no período que antecedeu a Revolução Francesa, com o trabalho de engenheiros, com destaque para Jules Dupuit (PERSKY, 2001).

Persky (2001) ainda acrescenta que um dos primeiros trabalhos a regularizar o uso dos termos “custos” e “benefícios” foi a análise realizada sobre o ato de controle de enchentes de 1936, realizado pela *U.S. Army Corps of Engineers*, que determinava que o governo federal deveria apoiar qualquer obra de combate às enchentes cujos benefícios a quem quer que fosse superassem os seus custos.

A análise da viabilidade de projetos, do ponto de vista privado ou social, começou a ser ainda mais amplamente utilizada após a Segunda Guerra Mundial, como uma ferramenta analítica destinada a analisar as diversas opções de ação disponíveis (CASEBEER ET AL. 1997).

No livro *Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments*, publicado em 2006 pela OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development), é apontado o princípio de Pareto, segundo o qual uma política só seria de fato “boa” se alguém saísse ganhando com ela e ninguém perdesse (pp. 32). No entanto, a lógica de Kaldor e Hicks permite a existência de uma compensação daqueles que se beneficiam com relação aos que perdem, não necessitando mais que a política ou projeto respeite invariavelmente o ótimo de Pareto.

Hwang (2016) aponta que foi após a administração Reagan que todas as agências do governo americano responsáveis por regular o setor de saúde, segurança e meio ambiente deveriam realizar uma análise custo-benefício antes de implementar mudanças.

Apesar de ser uma ferramenta interessante para guiar a tomada de decisões, as análises custo-benefício (ACB) apresentam críticas e limitações. Misuraca (2014)

em seu estudo para a MITRE *Corporation* faz uma revisão bibliográfica completa sobre a ACB. Nesse texto são destacadas algumas das opiniões contra esse tipo de análise, como Kornhauser (2000) que aponta para a impossibilidade de se mensurar acidentes ou mortes.

Gillroy (1992) destaca as questões éticas de individualidade na feitura de uma ACB:

“Cost-benefit analysis presupposes that welfare improvements define consent and preferences, and that these in turn define the breath of autonomy(...) To say that costs and benefits, in welfare terms, are all that morally count in making a public decision, is to say that any ethical variable that is not directly translatable into a monetary equivalent is of consequentially less importance to the outcome.”(GILLROY, 1992, p. 100)

Apesar das limitações e críticas, fato é que a análise custo-benefício tem seu uso disseminado, tanto no setor privado, quanto público da economia. E, mesmo com a dificuldade de se mensurar os mais singulares aspectos que envolvem um projeto ou uma política pública, é uma ferramenta de fundamental importância na aplicação desses.

2.2 Passos para uma ACB de política de drogas

Como base para a realização da análise custo-benefício será utilizada a instrução de Hanley e Spash (1993), que demonstraram as oito etapas de uma ACB, de modo a tornar mais claro o processo de realização e análise da mesma.

Primeiramente, é necessário definir o projeto (os próprios autores destacam que nesse contexto projeto e política carregam o mesmo significado): no presente trabalho a política de drogas. Uma política ou projeto inclui a alocação de recursos em uma atividade, em detrimento de outra, no caso em análise um exemplo seria o dinheiro que está sendo investido no combate violento às substâncias e não sendo destinado a educação ou políticas de redução de danos.

Além disso, é destacada a importância de definir os diferentes grupos que estão sendo atingidos pela política. No caso do presente projeto alguns desses seriam os usuários que advogam pela legalização, aqueles que defendem a manutenção da

² “Análise custo-benefício pressupõe que melhorias de bem-estar definem consensos e preferências, e que esses, por sua vez, definem a força de autonomia das mesmas (...) Dizer que os custos e benefícios, em termos de bem estar, são tudo o que moralmente importa em uma decisão pública é o mesmo que dizer que qualquer variável cujo valor ético não pode ser valorado monetariamente é, por consequência, menos importante nos resultados”

prática atual e pessoas com problemas de uso, por exemplo.

Em seguida, é sugerida a identificação dos impactos do projeto. Esse processo consiste em determinar as quantidades físicas do fluxo de custos e benefícios do projeto. Exemplos no caso da política de drogas a serem abordados são: os gastos com segurança, o número de presos por crimes de drogas, o número de consumidores, além de termos mais intangíveis como os custos de estigma, as perdas de produtividade e o aumento da criminalidade.

Desses impactos levantados é necessário diferenciar os que são economicamente relevantes. Para isso, serão utilizados aqueles já levantados pela bibliografia existente acerca do assunto. Shanahan e Ritter (2013), Miron (2010) citam alguns desses custos a serem analisados.

Para começar, destacam-se os gastos com justiça criminal, que podem ser divididos em 3 principais: recursos destinados ao policiamento no combate às drogas, aos processos de crimes de drogas que tramitam no sistema judiciário e aos gastos com encarceramento.

Outros aspectos a serem analisados são os custos de saúde, perdas de educação e produtividade (capital humano) e potenciais perdas de impostos que seriam recolhidos em um cenário de legalização.

A seguir, prossegue-se para a quantificação propriamente dita dos impactos relevantes, com a determinação dos fluxos de custos e benefícios e identificação do período no tempo em que eles ocorrerão. Nessa etapa dar-se-á a agregação dos elementos de mais fácil acesso e a estimação de alguns outros que requerem uma análise mais aprofundada (perda de produtividade pelo consumo de drogas seria um exemplo).

Moeda tem um papel fundamental numa ACB já que é a maneira de medir diferentes aspectos da mesma de modo a deixá-las comparáveis. Portanto, a etapa seguinte consiste em valorar monetariamente os efeitos relevantes que foram levantados nas outras etapas. Neste ponto, é necessário analisar os dados de gastos com segurança pública, diferenciando entre tipos criminais, mensurar dados de consumo, estimar preços e quantidades além de valorar monetariamente certos aspectos não monetários.

Como muitos dos dados levantados podem ser de diferentes anos, é importante trazer para o presente os valores encontrados de modo a facilitar a agregação dos resultados. No caso do presente trabalho, serão corrigidos a um determinado nível de

preços, por exemplo, os gastos de segurança pública de diferentes anos de modo a possibilitar uma avaliação não distorcida dos números.

Após a identificação, valoração e descontar os devidos custos e benefícios relevantes para a política, parte-se para a etapa de observar a diferença dos custos e benefícios agregados, para observar quais são maiores e facilitar a tomada de decisão.

Na maioria dos casos o projeto só será efetuado se os benefícios superarem os custos, porém este nem sempre é o caso, como aponta Contador (1988) para casos em que o governo assume o papel de executar projetos mesmo que eles não atendam tal requisito.

A última etapa de uma ACB conforme sugerida por Hanley e Spash (1993) seria a análise de sensibilidade. Como as respostas obtidas com os cálculos mudam de acordo com os valores utilizados, cabe ao analista refazer os mesmos se baseando em diferentes valores de variáveis de modo a perceber quais são as mais importantes dentro do projeto.

No caso do presente trabalho, a análise de sensibilidade pode ser feita mudando por exemplo os parâmetros de perda de produtividade, ou a proporção de casos de prisões por drogas que são fruto de trabalho policial usual e não de ações direcionadas, que seriam computadas na nossa análise.

2.3 Custos e Benefícios a serem considerados no projeto

A maioria dos trabalhos que buscam esclarecer os resultados das políticas de drogas atentam especialmente para os custos associados à escolha atual de repressão, sem, no entanto, explorar os eventuais benefícios incorridos.

Se o resultado de grandes investimentos na parte de combate às drogas e ao tráfico for uma redução no consumo de substâncias ilícitas, por exemplo, deve-se considerar esse fato como um benefício a ser contado.

A investigação dos reflexos da política atual que podem ser considerados positivos é um dos objetivos do presente trabalho, acrescentando os resultados encontrados à uma análise custo-benefício que vai se inspirar no que foi feito por Shanahan e Ritter (2013).

Fazendo um apanhado dos custos e benefícios levantados em outros trabalhos é possível decidir aqueles que serão utilizados neste. Alguns desses foram desconsiderados pela dificuldade de mensurar no caso brasileiro, como os custos de

se registrar cultivadores utilizados por Shanahan (2011). A tabela a seguir mostra os custos e benefícios a serem considerados na presente análise.

Tabela 2: Custos e Benefícios da presente análise

Custos diretos com repressão	Custos para terceiros	Custos de bem-estar	Benefícios (potenciais) para a sociedade	Externalidades
Gastos com a função segurança pública	Gastos de saúde	Estigma de criminoso	Redução no consumo	Aumento no poder dos traficantes
Gastos com encarceramento	Perda de arrecadação		Redução da criminalidade	Outros custos/benefícios
Gastos do sistema judiciário				

Fonte: Shanahan e Ritter (2013), Shanahan (2011). Formulação própria.

2.3.1 Gastos diretos com repressão

1) Gastos com a função segurança pública:

Esses gastos englobam as funções de policiamento, defesa civil, informação e inteligência, além de outras subfunções. Serão utilizados dados dos Anuários de Segurança Pública de uma maneira global, utilizando a taxa de tipificação dos crimes de tráfico de drogas para estimar-se quanto dos recursos foram destinados ao combate de tal atividade. Como um dos objetivos do trabalho é apontar os resultados apenas para o caso da maconha serão utilizadas as estimativas de importância desta no tráfico de acordo com o trabalho de Rochadel.

2) Gastos com encarceramento:

Serão computados nessa categoria os custos incorridos com o aprisionamento de pessoas que cometeram o crime de tráfico de drogas. Para tanto, serão usadas as

estimativas de valores médios gastos com presidiários, multiplicando pela proporção daqueles que estão presos por tráfico, sendo bastante difícil, no entanto, a diferenciação dos que estariam envolvidos apenas com a maconha devido à falta de dados e improbabilidade de um traficante especializado apenas em *cannabis*.

3) *Gastos do Sistema Judiciário:*

Entre as atividades realizadas pela polícia de investigação e efetuação de prisões e o momento do encarceramento, existe um processo que passa pelo sistema judiciário que inclui o julgamento, os trâmites legais, a disposição de defesa para todos (apesar de o Brasil ser um dos países com o maior número de presos provisórios, com cerca de 38,3% dos presidiários nessa situação em 2014), dentre outros. Para estimar os valores gastos em processos por drogas serão utilizados dados do Conselho Nacional de Justiça, além de estimativas de custos de processos (DA ROS, 2015).

2.3.2 *Custos para terceiros*

1) *Gastos de saúde*

Neste tópico serão discutidos os impactos nos gastos com saúde relacionados ao uso de drogas. Além disso, buscar-se-á estimar os custos sociais do abuso de drogas no país, por meio da avaliação de custos diretos, indiretos e intangíveis como a perda de produtividade causada pelo consumo de drogas ou ainda pelas mortes prematuras causadas pelo mesmo motivo.

2) *Perda de arrecadação*

O objetivo principal da política atual de combate às drogas é dificultar de tal maneira o acesso às mesmas de forma que os preços sejam altos e desencorajem o consumo. Porém, outra maneira que surge de buscar aumentos nos preços é por meio de impostos, em um cenário de legalização. Os impostos que deixaram de ser recolhidos no ano em questão, são outro custo incorrido da política de proibição.

2.3.3 *Custos de bem-estar*

1) *Custos de Estigma*

Ao tratar aqueles envolvidos no tráfico como criminosos³ e diante da possibilidade de o usuário ter de assinar o Termo Circunstanciado de Ocorrência⁴, o indivíduo incorre em alguns prejuízos, tais como dificuldade na obtenção de emprego. Será utilizado o resultado encontrado por Shanahan e Ritter (2013) de propensão a pagar para não ter o estigma de malfeitor.

2) *Qualidade da substância/ Problemas de saúde*

Em função da ilegalidade, os produtos vendidos pelos traficantes não passam por nenhum tipo de controle de qualidade antes de serem colocados à venda, o que abre margem para a redução do grau de pureza com a intenção de se atingirem maiores margens de lucro.

Há ainda a possibilidade de um aumento exacerbado no nível de pureza, especialmente em drogas sintéticas, ser causador de problemas de saúde.

Como qualquer substância de que se faça uso, as substâncias ilícitas apresentam potencial de causarem problemas de saúde, diretos, como no caso de overdoses, ou indiretos, no caso de acidentes induzidos pelo uso de drogas.

Esses custos têm difícil estimação, mas podem ser dissolvidos em custos de saúde, bem como no ganho de receita do mercado ilegal.

2.3.4 *Benefícios potenciais para a sociedade*

1) *Redução no consumo*

O objetivo principal da política atual de repressão é reduzir o consumo atacando o lado da oferta. Apesar de não haver um consenso nos estudos de mercados de drogas quanto aos resultados de políticas de descriminalização ou legalização (de todas as drogas, ou só da maconha, por exemplo) nos níveis de consumo, alguns

³ Art. 33. Lei número 11.343 de 23 de Agosto de 2006 Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar

⁴ **Art. 69.** Lei n.º 9.099/95, de 26 de setembro de 1995. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará TERMO CIRCUNSTANCIADO e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

estudos (Becker et al. (2006), Saffer e Chaloupka (1995)) dão conta de que no caso da legalização haveria um aumento no consumo. Ao mesmo tempo, autores como Gallet (2014) aponta para o fato da *cannabis* ser a droga que menos responde às mudanças de preço com mudanças no consumo.

Sem um consenso nesse tocante, serão analisados neste trabalho alguns dados de locais que já praticaram a legalização da *cannabis* e transferir tais resultados para outras drogas e para o Brasil. Afinal, apesar da opção atual de repressão representar gastos extremos e questionáveis, os resultados em redução de consumo devem ser computados como um benefício alcançado pela política atual.

2) *Redução da criminalidade*

Alguns estudos se engajaram em analisar os impactos do aprisionamento sobre os níveis de criminalidade. Não há um consenso acerca dos mesmos, e muitos estudos não se preocuparam em estudar os impactos das prisões por crimes relacionados às drogas. O maior impacto do aumento do número geral de presos é sobre roubos e assaltos (MARVELL e MOODY, 1994). De acordo com tal estudo, um aumento de 10% no número de presos significa uma diminuição de 2,5% no número de crimes no ano.

Kuziemko e Levitt (2003) atestaram uma diminuição na faixa de 1 a 3% nos crimes violentos e contra o patrimônio após um período (de 1980 a 2000) em que a população carcerária aumentou 17 vezes.

2.3.5 *Externalidades*

1) *Aumento no poder dos traficantes*

Em um cenário de proibição, os traficantes são responsáveis por prover oferta à demanda existente. Logo, cobram os preços que queiram, ainda com preços mais altos como resposta a um aumento no *law enforcement* (forças da lei, em uma tradução literal), como demonstram estudos (Boivin (2014), Kuziemko (2004) e Poret (2009)).

Esse aumento de preços permite maiores margens de lucro para os traficantes, o que permite um incremento nas suas operações, maior capacidade de corromper os policiais além de um aumento no armamento dos criminosos, o que gera, ainda, maior insegurança. Serão analisados então os ganhos dos traficantes com o fato da atividade ser ilegal.

2) *Outros custos e benefícios*

Alguns outros efeitos representam custos e benefícios, porém eles são de difícil estimação. Por exemplo, a perda de qualidade de vida daqueles que usam drogas e, portanto, praticam uma atividade passível de punição, além de se envolverem em ambientes de criminalidade para conseguirem comprar os produtos, é um custo.

O bem-estar de pessoas a favor da proibição tem por imaginarem que esta é a melhor opção de política, é um benefício. Pode-se observar, no entanto, que ambos são de difícil mensuração e por isso serão apenas citados no trabalho.

3. Custos e Benefícios: tentativa de estimá-los

Após o detalhamento dos custos e benefícios que serão analisados no trabalho, realizado no capítulo anterior, parte-se para a etapa da realização propriamente dita das estimações dos mesmos.

Como o objeto de estudo inclui substâncias proibidas, alguns desafios serão encontrados ao longo deste capítulo, porém a pesquisa de outros estudos realizados nesse tocante permitirá a análise da melhor opção para contornar tais problemas.

Não se espera a obtenção de uma resposta definitiva quanto à escolha de política ideal, porém será objetivada a análise esmiuçada dos fatores considerados relevantes, o que poderá ser um instrumento importante de tomada de decisão, que é o principal objetivo de uma análise custo-benefício.

3.1 Estimativa do gasto com drogas

Na ausência de dados completos de consumo, é necessário fazer estimativas para ter-se uma ideia do tamanho do mercado de substâncias ilícitas no Brasil. No presente trabalho serão considerados apenas a maconha e a cocaína, que são responsáveis por boa parte do volume do tráfico no Brasil.

De acordo com o II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil em 2005, 0,4% dos entrevistados entre 15 e 64 anos reportaram uso de cocaína no último mês enquanto 1,9% o fizeram para a maconha. Traremos tais resultados para o ano de 2014, quando a população brasileira era de 202.768.562, com 68,7% na faixa entre 15 e 64 anos, o que equivale a aproximadamente 139.302.003 pessoas. Com isso, chega-se a 557.208 consumidores frequentes de cocaína e 2.646.738 de maconha.

Agora, estimamos quanto de droga utiliza um usuário frequente. Em razão da alta toxicidade e potência da cocaína, será assumido o valor de 10 gramas por mês. Para a maconha, utilizaremos a medida do governo uruguaio, que na ocasião da legalização da mesma no país, determinou uma quantidade máxima de 40 gramas por mês a ser adquirida por usuário.

A determinação dos preços também não é tão precisa por se tratarem de mercadorias ilegais, mas é possível boas aproximações. No caso da maconha, em virtude da variedade de produtos disponíveis, de diferentes qualidade e procedência, não é tão simples escolher um preço único, então será utilizada uma média ponderada do consumo.

Será assumido que 75% do consumo é de maconha 'prensada', produto de qualidade inferior, que costuma ter outras substâncias misturadas e preço mais barato, por volta de R\$ 3 a grama. Os outros 25% são destinados ao consumo de substâncias mais 'sofisticadas' como o haxixe e variedades mais potentes da flor de *cannabis*, com preço aproximado de R\$ 20 a grama. Assim, chega-se a um valor ponderado de R\$ 7,25.

O caso da cocaína é diferente pois, apesar de serem possíveis variações na pureza, ela é, em geral, um produto mais uniforme, portanto não passa o mesmo problema citado para a maconha. Aqui, será assumido um valor de R\$ 50 para a cocaína com base nesta entrevista⁵.

Partimos para a estimação dos valores gastos com cada uma dessas drogas. Como foi dito, havia ao menos 2.646.738 usuários frequentes de maconha no Brasil em 2014. Se cada um deles consumir 40 gramas por mês ao preço estipulado anteriormente ter-se-ia o valor de R\$ 9.210.648.240 gastos com consumo de *cannabis* ao longo de um ano.

Usando a mesma técnica para estimar os gastos com cocaína, tem-se uma população consumidora frequente de pouco mais de 550 mil pessoas gastando o equivalente a R\$ 3.343.248.000 com o consumo da substância.

Os resultados aqui encontrados serão retomados mais à frente no momento de estimação dos potenciais retornos com impostos. Servem também para ter-se uma ideia dos valores envolvidos nesse mercado dos quais, pelo menos uma parcela, permanecem na ilegalidade, sendo utilizados, em geral, na perpetuação de outras atividades ilícitas.

⁵ Entrevista dada por Tarso Araújo, autor do livro "Almanaque das Drogas" (Editora Leya, 2012) Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/11/1377984-cocaina-em-helicoptero-de-deputado-renderia-r-22-mi-diz-especialista.shtml>> Acesso em 17 de junho de 2016

3.2 Estimando os custos e benefícios

3.2.1 Custos diretos de intervenção

1) Gastos com a função segurança pública:

No Brasil, uma das preocupações crônicas da população é com a questão da segurança pública. A FUNDAÇÃO PERSEU ÁBRAMO⁶ (2015) mostra que segurança é a terceira maior preocupação dentre os brasileiros. Porém, uma breve análise dos dados providos pelos Anuários Brasileiros de Segurança Pública mostra gastos crescentes sem resultados expressivos.

Tabela 3 – Gastos com Função Segurança Pública, 2006-2014

Ano	Função Seg. Pública	Valores corrigidos (2014)
2006	30.824.086.063,74	49.622.198.103,43
2007	34.872.774.981,64	52.851.779.363,90
2008	39.529.253.659,38	53.545.852.655,95
2009	45.628.372.784,16	62.802.545.524,48
2010	45.198.202.206,35	56.415.614.065,07
2011	52.753.890.135,85	62.148.614.139,19
2012	52.785.067.730,40	58.141.458.870,88
2013	57.537.462.340,21	60.009.806.820,75
2014	67.362.640.705,05	67.362.640.705,05

Dados: Anuários de Segurança Pública. Corrigidos de acordo com calculadora cidadã do Banco Central para o IGP/FGV. Formulação própria.

⁶ Disponível em <<http://www.fpabramo.org.br/pesquisasfpa/wp-content/uploads/2015/04/lay-pesquisa-seguranca-publica-ok.pdf>> Acesso em 15 de junho de 2016.

Os Anuários de Segurança Pública, publicados anualmente desde 2007 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, são uma importante fonte de dados compilados do Ministério da Justiça e das secretarias estaduais de segurança pública acerca de aspectos que envolvem a criminalidade, desde a tipologia dos crimes até os gastos com segurança. Vale destacar, no entanto, que nem todas as unidades da federação contribuem com estatísticas completas.

Pode-se observar na tabela 3 acima uma trajetória de aumento contínuo dos gastos, com um pico em 2009. Os valores foram corrigidos para o ano de 2014 e apresentados para ter-se uma visão geral dos valores empregados nesse sentido ao longo dos anos no país.

Foram gastos pela União e os estados, em 2014, R\$ 67.362.640.705,05 na função segurança pública. De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN) de 2014, os crimes relacionados a entorpecentes (e vale destacar que na nova legislação posse de drogas não configura crime) representam 27% dos crimes consumados, o que nos levaria a um valor de R\$ 18.187.912.990,36 gastos no combate a esse tipo de delito. Assumindo que 10% dos delitos tenham sido descobertos em atividades policiais usuais, temos que os gastos no combate estrito a esse tipo de crime seriam da ordem de R\$ 16.369.121.691,32

Tabela 4 – Gastos Segurança Pública, 2014

Função Seg. Pública (Total)	R\$ 67.362.640.705,05
Destinado ao combate a todas as drogas	R\$ 16.369.121.691,32

Composição própria

2) Gastos com encarceramento

Dono de uma das maiores populações carcerárias do mundo, com mais de 607 mil presidiários (em 2014), o Brasil sofre há anos com superlotação de presídios, muito em função da enorme quantidade de presos por crimes relacionados à entorpecentes. Nesse tocante, Silva (2014) diz:

“Os contornos de guerra dados à política repressiva às drogas ilícitas, em que o inimigo do Estado – o traficante – deve ser combatido e eliminado, promovem uma situação na qual as instituições do Sistema de Justiça e os operadores jurídicos procuram legitimar o discurso da construção do Estado de Polícia em detrimento do Estado de Direito, com movimentos de “Tolerância Zero” e de “Lei e Ordem”, sob o manto de defesa da sociedade.” (SILVA, 2014, p.242)

Parte importante da política de guerra às drogas é o ataque à oferta por parte das forças de justiça, já que, como foi dito no primeiro capítulo, isso leva a um aumento dos preços que visaria a uma diminuição do consumo. No entanto, o uso e posse de substâncias ilícitas segue sendo alvo de ações policiais.

A Lei Nacional de Drogas de 2006 representou um avanço no sentido de diminuir as penalidades aos usuários, tal que, no Capítulo III, 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;

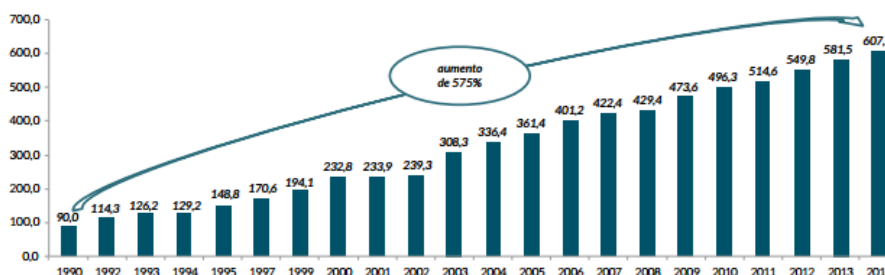
II - prestação de serviços à comunidade;

III - medida educativa de comparecimento à programa ou curso educativo”

O grande problema de tal Lei é a indefinição do que é droga para consumo próprio ou tráfico, cabendo ao juiz definir isso baseando-se na “quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente”. Ou seja, não há uma definição, deixando a distinção somente ao encargo da interpretação do juiz. Esta é uma limitação notável dessa Lei.

De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em 2010 havia 496.251 detentos, dos quais 100.648 estão presos por envolvimento com drogas, numa proporção de aproximadamente 20,3%, enquanto em 2006 esse valor era de cerca de 11,2%, (45.133 de 401.236), o que dá uma mostra da nova abordagem escolhida.

Com isso, o tráfico passou a ser o crime que mais causa encarceramento no Brasil, ultrapassando o roubo qualificado pela primeira vez em 2011, com 24% dos detentos presos pelo primeiro contra 17% do segundo. Ou seja, essa estratégia adotada fez com que aumentasse a superlotação dos presídios brasileiros com detentos não violentos. É notável, no entanto, que os resultados em termos de criminalidade não alcançaram melhoras palpáveis.

Gráfico 1 – Evolução da população carcerária no Brasil, 1990-2014

Fonte: Relatório INFOPEN- 2014.

Em 2014 havia 607.731 presidiários no Brasil. Alguns levantamentos nas secretarias estaduais e dados da CPI do Sistema Carcerário dão estimativas de que cada preso custa aos cofres públicos cerca de R\$ 1.500,00 por mês, dentre gastos com água, luz, comida, serviços básicos e pagamento de funcionários.

Uma vez mais considerando 27% a proporção de presos por crimes de tráfico de drogas, chega-se ao valor de R\$ 2.953.566.000,00 gastos com presidiários de periculosidade questionável, visto que muitos dos traficantes não se envolvem em crimes de lesão corporal ou contra o patrimônio (sem que isso se caracterize, no entanto, como regra).

Tabela 5 - Gastos sistema carcerário, 2014

Presos por tráfico	164.087
Gastos com presos por tráfico	R\$ 2.953.566.000,00

Formulação própria

3) Gastos do sistema judiciário

O Brasil é um dos países do mundo com maior proporção da participação do Poder Judiciário nos gastos do país, com cifras chegando a R\$ 68,4 bilhões em 2014, “Essa despesa equivale a 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, a 2,3% dos gastos totais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios a um custo pelo serviço de justiça de R\$ 337 por habitante” (CNJ 2015, p.29). Vale ressaltar ainda que tais gastos não incluem o Supremo Tribunal Federal e o próprio CNJ (Conselho Nacional de Justiça).

No Brasil, a proporção de funcionários do judiciário, responsáveis por 89,5% dos gastos do orçamento citado, era 205 por cada 100.000 habitantes, quantia elevada se compararmos com outros países como Argentina (150), Alemanha (66,9) e Inglaterra (30,6) (DA ROS, 2015). Percebe-se então, que o Sistema Judiciário brasileiro é inchado e responsável por muitos gastos. O objetivo do presente trabalho não é destrinchar tais gastos, mas uma análise superficial é importante para pensarmos como os casos de tráfico tramitando na justiça são custosos para a sociedade.

Utilizando metodologia semelhante à de Da Ros (2015) e dados do CNJ, tem-se que no ano de 2014 havia 77,1 milhões de casos (pendentes ou resolvidos). Considerando que foram gastos naquele ano R\$ 68,4 bilhões, chega-se a um custo unitário por caso de R\$ 887,16. Considerando os graus de participação dos casos de tráfico ilegal e uso indevido de drogas que varia entre 3,53% no segundo grau da justiça, 1,42% na justiça estadual e 1,14% nos juizados especiais, e a ausência de dados compilados com os valores exatos, será assumido que 2% dos casos totais são desta natureza. Com isso, chega-se ao total de 1.542.000 casos, que geram um custo de R\$ 1.368.000.720,00.

Tabela 6 – Gastos do Sistema Judiciário, 2014

Casos relacionados a drogas	1.542.000
Gastos relacionados	R\$ 1.368.000.720,00

Formulação própria

3.2.2 Custos para terceiros

1) Gastos de saúde

O uso de drogas é responsável por impactos físicos e comportamentais naqueles que as utilizam, sendo que os de maior gravidade e mais comuns são: mortalidade direta (overdose), acidentes decorrentes do uso de drogas, afastamentos e os transtornos psicológicos causados em usuários das substâncias. Como não há dados concretos de morte por overdose no Brasil estas não serão computadas na análise. Buscar-se-á, então, medir os impactos dos acidentes causados por direção

sob o efeito de drogas, e também as interações ocorridas como consequência do seu uso.

Alguns estudos se engajaram em captar as interações do uso de drogas com a probabilidade de ocorrerem acidentes. Em tais trabalhos foram encontradas as *Odds Ratio* (OR), que representa as chances de que um evento vá ocorrer quando uma exposição em particular ocorre (no caso o uso de drogas) comparado a quando essa não acontece.

Os resultados encontrados por Elvik (2012) são de 1,26 para acidentes fatais e danos a propriedade no caso da maconha e de 2,96 e 1,44 para as mesmas categorias no caso da cocaína. Li et al. (2013) encontra valores de 1,83 para maconha e 3,57 para estimulantes (categoria que inclui cocaína). Kelly et al. (2004) apontam que os resultados normalmente apresentam viés pois *“the drugs that pose the greatest risks for traffic safety will, in all probability, be determined by the use patterns within each community”*⁷ (Kelly et al. (2004), p. 320). Ou seja, resultados podem indicar aumento de probabilidade de acidentes quando se usa maconha ou cocaína simplesmente pelo fato de o grupo que mais se acidenta (jovens do sexo masculino) também ser o que apresenta maior concentração de usuários.

Kelly et al. (2004) realizam uma revisão bibliográfica que aponta que não houve descobertas robustas que pudessem responsabilizar a maconha por acidentes, apesar das concentrações encontradas em grupos acidentados ou das descobertas laboratoriais que demonstram as perdas de reflexo causadas pelo consumo da mesma. Algo que poderia explicar tal situação é a adoção por parte dos motoristas de estratégias de redução de riscos, como dirigir devagar, ou ainda o fato de usuários frequentes (que mais realizam a direção sob o efeito da droga) estarem acostumados aos efeitos da mesma.

No mesmo estudo são apresentados os resultados encontrados para o caso das drogas estimulantes, onde se encaixa a cocaína. Os estudos laboratoriais que buscam relacionar o uso de estimulantes e piora da performance motora tem resultados inconclusivos.

O que se observa nos estudos é que a mistura de drogas, e principalmente o uso de álcool são os maiores responsáveis pelo aumento da probabilidade de acidentes, tornando difícil a mensuração dos impactos apenas das substâncias ilícitas.

⁷ “As drogas que representam os maiores riscos para a segurança no trânsito serão definidas, em toda probabilidade, pelos padrões de uso em cada comunidade”

Por esses motivos, optou-se por não os levar em consideração na presente análise.

Muitos estudos se engajaram em medir os custos sociais do abuso de drogas, por meio de estimações dos impactos causados no efeito cascata, como a perda de produtividade dos usuários, doenças causadas pelo uso de substâncias e os respectivos efeitos causados (morte, aposentadoria antecipada), dentre outros. Por isso, essas estimações ganharam popularidade e importância na medida de puderam ser utilizadas na tomada de decisão quanto a melhor política a ser utilizada (GALLASSI, 2010).

Para se estimar de maneira mais precisa são utilizados os Custos de Doença ou *Costs of Illness* (COI). Segundo Gallassi (2010 apud Byford et al., 2000) os estudos que contem esses custos visam identificar e medir os custos de uma doença para a sociedade, considerando custos diretos, indiretos, tangíveis e intangíveis.

Rehm et al. (2006) realizam um estudo dos custos sociais do abuso de álcool e outras substâncias no Canadá. Utilizando o método de (COI) alcançou um resultado em que os custos sociais do abuso de drogas representam 56,55% dos gastos com álcool.

Utilizando o resultado encontrado por Gallassi (2010), que estimou os gastos sociais com o abuso de álcool no Brasil em R\$ 8.562.680.331,00 para o ano de 2007. Corrigindo-se pela inflação chega-se ao valor de R\$ 12.977.254.946,18 para o ano de 2014. Pela ausência de um estudo que faça tal estimativa para drogas ilegais no Brasil, será feito um paralelo com os resultados encontrados por Rehm (2006), estimando-se que os custos sociais estejam na casa dos R\$ 7.338.637.672,06.

É importante apontar que os gastos de saúde aqui computados não existem devido à política de proibição, mas são de importante mensuração pois indicam um custo extra que o governo incorre, além de ser importante para mais a frente medirmos benefícios da política de repressão.

2) Pureza das drogas

Outro aspecto que tem relação com os gastos de saúde é o nível de pureza das drogas, mas seus impactos são de difícil mensuração, afinal não é tarefa simples diferenciar quanto dos efeitos prejudiciais das drogas é causado pela pureza das mesmas. Doravante, tais custos, apesar de terem sido citados no capítulo anterior,

não serão computados em nossa análise e foram colocados aqui devido à sua relação com os gastos de saúde.

Gastos de saúde – 2014

R\$ 7.338.637.672,06

2) Perdas de arrecadação

Ao escolher manter as atividades de produção, distribuição e consumo de certas substâncias na ilegalidade, as autoridades optam por deixar também fora do espectro legal os recursos movimentados nesse mercado, abdicando ainda das quantias que poderiam ser arrecadados com impostos.

Partindo das estimativas de consumidores, realizada antes neste capítulo, é possível levantar também os valores que poderiam ser ganhos com a tributação das mercadorias.

Será assumido que, num cenário de legalização, seriam cobrados impostos de maneira semelhante ao que é feito atualmente sobre cigarros, com alíquota chegando a 80% (de acordo com a Federação das Indústrias do Estado do Paraná⁸). Tal valor é utilizado justamente com o intuito de desestimular o consumo.

Se fossem cobrados impostos nesses moldes sobre a maconha, poder-se-ia chegar a uma arrecadação de R\$ 7.368.518.592. Para a cocaína, as cifras alcançariam R\$ 2.674.598.400. É possível, no entanto, que essa política tivesse alguns efeitos, como o aumento dos preços e até que as tarifas tivessem que ser revistas para não fomentar o mercado negro, porém, pela dificuldade de concepção de tal cenário, o mesmo não será considerado na presente análise.

Tabela 7 - Perdas de arrecadação, 2014

Potencial arrecadação – maconha	R\$ 7.368.518.592
Potencial arrecadação – cocaína	R\$ 2.674.598.400
Potencial arrecadação – total	R\$ 10.043.116.992

Composição própria

3.2.3 Custos de bem-estar

1) Custos de estigma

⁸ Consulta feita ao site da FIEP. Disponível em: < <http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto/veja-o-quanto-voce-paga-de-imposto-1-14466-115735.shtml>> Acesso em: 18 de junho de 2016.

Há, de acordo com alguns estudiosos, a necessidade de, em análises de políticas públicas, serem mensurados todos os aspectos possíveis, tangíveis ou não. No caso da política de drogas, o uso, quando detectado pelas forças da lei, pode ser muito maléfico para o cidadão, isso sem citar o aprisionamento de pessoas com baixas quantidades de droga como traficantes, devido à ausência de uma identificação precisa.

Isso motivou Shanahan e Ritter (2013) a desenvolverem um estudo dos custos intangíveis causados por uma estigmatização, a definir: “*Stigmatisation occurs whenever a person is believed to possess an attribute (stigma) that makes them less acceptable in someone else’s view*”⁹ (Shanahan e Ritter (2013) apud Crocker et al. (1998) e Lloyd (2010))

Ahern et al. (2007) destacam ainda como tais estigmas podem prejudicar os usuários na busca de soluções para os seus problemas, bem como no aumento da dificuldade em tarefas essenciais como na busca de emprego. Os mesmos diferenciam, no entanto, os estigmas para os diferentes tipos de drogas.

Shanahan e Ritter (2013) usam um método de valoração de contingentes para estimar os custos de estigma e chegaram a valores de aproximadamente 1.231 dólares australianos para o ano de 2009, o que seria equivalente a 3.034,59 reais para o ano de 2014 (Reserve Bank of Australia e Banco Central do Brasil). Ou seja, os respondentes da pesquisa realizada pelo estudo em questão estariam dispostos a pagar esse valor para deixarem de ter os estigmas associados ao uso de drogas e também ao aspecto criminal.

Trazendo para a presente pesquisa, tem-se que no ano de 2009 havia 417.112 presos no Brasil. Destes, de acordo com levantamento do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), 91.037 estavam presos por crimes relacionados a entorpecentes. A pena para esse tipo de delito é de 5 a 15 anos. Será utilizado o valor-base de 5 anos, ainda mais considerando a possibilidade de redução da pena por bom comportamento, dentre outros. Com isso, tem-se, em 2014, 91.037 ex-detentos que cumpriram pena por tráfico retornando à sociedade. Considerando que o Brasil tem uma taxa de

⁹ “Estigmatização ocorre sempre que uma pessoa possui um atributo (estigma) que a faz ser menos aceita na visão de um terceiro”

reincidência alta (47,4% de acordo com estudo¹⁰ da PNUD), serão cerca de 48.027 pessoas em busca de reintegração e com estigmas para carregar.

Utilizando os resultados encontrados por Shanahan e Ritter (2013) essas pessoas estariam dispostas a pagar R\$ 145.742.253,9 pelo fim dos estigmas associados o que representa um outro custo da política repressiva atual.

Custos de estigma, 2014

R\$ 145.742.253,9

3.2.4 Benefícios potenciais para a sociedade

Além de computar os custos associados à política escolhida, é necessário estar atento aos benefícios que a mesma pode gerar. Com a política de drogas não é diferente, e alguns deles são: a redução no consumo alcançada com o combate à oferta, especialmente dentre os jovens; a diminuição da criminalidade, especialmente os chamados crimes contra a propriedade e a redução da perda de capital humano associada ao uso de drogas, sendo que este está intimamente ligado ao primeiro. Nesta seção, esses potenciais benefícios serão endereçados e discutidos

1) *Redução no consumo*

O objetivo principal da escolha atual de reprimir e combater a oferta das drogas é causar uma elevação nos preços tal que haja uma diminuição na demanda. Logo, a redução causada na demanda é sim um benefício a ser computado quando tratamos da política de drogas.

Para ter-se uma ideia dos impactos de redução da produção, como a bibliografia acerca do assunto não chega a um consenso quanto ao real impacto da legalização sobre o consumo de drogas, serão utilizados os dados de consumo de países (ou estados norte-americanos) que já iniciaram processos de legalização.

¹⁰ Estudio comparativo de población carcerária. 2013. Disponível em <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD82EA370D3484C405257C36007934A9/\\$FILE/Estudiocomparativodepoblaci%C3%B3ncarcelariaPNUD.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD82EA370D3484C405257C36007934A9/$FILE/Estudiocomparativodepoblaci%C3%B3ncarcelariaPNUD.pdf)>

Tabela 8 – Consumo de maconha no último mês, antes e depois da legalização

País/Estado	Consumo antes	Consumo depois	Variação
Uruguai	4,9%	6,5%	32%
Colorado (EUA)	10,4%	12,7%	22%
Washington (EUA)	10,21%	12,28%	20%

Composição própria. Dados: Junta Nacional de Drogas (Uruguai) e National Survey on Drug Use and Health: Comparison of 2011-2012 and 2012-2013.

Os dados acima representam as concentrações de uso de maconha no último mês. Com base nesses dados será assumido um valor médio de aproximadamente 25% de aumento no consumo de drogas. Apesar de não ser possível afirmar que os resultados da maconha seriam semelhantes para a cocaína, na ausência de países com uma política de legalização sobre a última será utilizada tal aproximação. Os benefícios da redução de consumo atingida pela política de repressão serão divididos em custos de saúde e gastos com previdência evitados.

2) Custos de saúde evitados

Como já foi visto antes neste capítulo, o consumo de drogas leva a custos de sociais que abrangem diversos aspectos. Utilizando os valores de redução de consumo citados acima, será possível estimar quanto a proibição poupa recursos que são gastos nesses tratamentos. Partindo do valor de R\$ 7.338.637.672,06 e considerando os valores de consumo que são 'contidos' pela política de proibição chega-se a um valor de R\$ 1.834.659.168,00 evitados.

3) Gastos de Previdência evitados

Utilizando o mesmo raciocínio anterior vamos partir primeiro dos dados disponíveis de perda de capital humano, estimarmos seus custos para aí sim entendermos quanto deles são evitados pela política de proibição. No ano de 2014, 7354 pessoas passaram a receber Benefícios Auxílios-Doença Previdenciários devido a transtornos mentais e comportamentais causados por canabinóides e cocaína.

De acordo com dados de 2012 do CEMPRE (Cadastro Central de Empresas) do IBGE, o salário médio neste ano era de R\$ 1.943,16, o que equivalia a R\$ 2.140,34 no ano de 2014. Supondo que a contribuição de cada trabalhador a produção nacional

é o seu salário, o que causaria uma perda aproximada de R\$ 188.880.724,32. Será assumido que essas saídas não serão repostas pela dificuldade de se encontrar outros trabalhadores capacitados e ainda o tempo de treinamento de novos contratados.

O benefício de auxílio-saúde pago pela Previdência Social é calculado a partir de 91% da média aritmética dos 80% maiores salários do período de contribuição. Para ter-se uma estimativa dos benefícios pagos faremos algumas simplificações. Primeiro, que todos os beneficiários vinham contribuindo há 5 anos e que os salários mantiveram o valor encontrado anteriormente. Dos 60 meses considerados, utiliza-se 80%, ou seja, 48 meses, e, portanto, 48 salários, cuja média aritmética simples será o próprio salário inicial, devido à nossa simplificação. Cabe então, calcular 91% do mesmo o que equivale a R\$ 1.947,70. Logo, a Previdência Social paga o equivalente a R\$ 171.881.459,13.

A partir desses valores, que somam R\$ 360.762.183,45, será utilizada estimativa de retenção da demanda já usada anteriormente, de 25%, para chegar-se a um valor de R\$ 90.190.695,85.

Benefícios da redução dos gastos com previdência, 2014

R\$ 90.190.695,85

4) Prisões por drogas e criminalidade

Outro aspecto da política de proibição é o grande número de prisões efetuadas, algo que aumenta a população carcerária trazendo problemas de outra ordem para a sociedade. No entanto, é possível defender que a retirada de criminosos das ruas causa efeitos positivos no tocante da redução de crimes.

Kuziemko e Levitt (2003) encontraram resultados de demonstraram que um aumento de 17 vezes população carcerária significou um aumento de 15% nos preços e diminuição de 1 a 3% dos crimes. No estudo, considerou-se também o efeito *crowding out* causado pelo não aprisionamento de criminosos de outro tipo, já que a há uma quantidade limitada de celas. O valor encontrado foi de aproximadamente 50%. Marvell e Moody (1994), no entanto, acharam resultados mais marcantes, indicando uma redução de até 2,5% no número de crimes para um incremento de 10% na quantidade de presos.

No ano de 2014, cerca de 27% dos presos cumpriam pena por crimes relacionados à drogas. Isto significaria uma redução de 6,75% nos crimes. Será considerado, no entanto, o efeito *crowding out* encontrado por Kuziemko e Levitt (2003) e será utilizado o valor de 3% com o propósito de simplificar as contas. Esse valor será computado em crimes contra o patrimônio e violentos, e não para crimes sexuais e de fraude, dentre outros.

Serão utilizados como base para o cálculo dos custos sociais de crimes, os resultados compilados por McCollister et al. (2010). Neste trabalho é realizada uma revisão de literatura dos diversos trabalhos que levantaram os custos sociais dos diferentes tipos de crime. No presente trabalho, será utilizada uma média dos resultados encontrados. Para assassinato, o preço foi de U\$ 6.656.488,8. Os resultados para os diferentes tipos de crime contra o patrimônio estão discriminados individualmente no artigo em questão, porém, aqui será apresentado um resultado médio para todos os tipos de crime contra a propriedade, no valor de U\$ 51.087. Ambos resultados encontrados são para dólares americanos no ano de 2008.

Em 2014, no Brasil, houve 56.074 crimes letais internacionais e 122.751 crimes contra o patrimônio. Utilizando os valores de redução dos mesmos devido ao aprisionamento, tem-se 1.682 homicídios e 3.682 crimes contra o patrimônio. Isto significa U\$ 11.196.214.160,6 e U\$ 188.102.334 (2008) poupados.

No entanto, é necessário considerar, também, as mortes causadas pela Guerra ao Tráfico. Em 2014, foram registradas 2669 mortes decorrentes de ação policial. Será considerado que ao menos 1000 dessas casualidades foram em confrontos entre policiais e traficantes. Utilizando a mesma estimativa anterior, foram perdidos U\$ 6.656.488.800 (2008).

O saldo é de U\$ 4.727.827.694. Utilizando os dados da cotação do dólar em 2008 de aproximadamente R\$ 2,33, e corrigindo pela inflação chega-se ao valor de R\$ 14.921.922.680,54.

Vale destacar, que tal valor pode ser superestimado, já que, como destaca Miron (1999), o fato de os traficantes já atuarem fora da lei é um incentivo a se praticar novos delitos, já que o custo marginal é menor. A própria política, então, fomenta a prática de atividades ilegais. Tal particularidade, no entanto, não será considerada no cálculo.

Redução de crimes violentos e contra o patrimônio devidos às prisões por drogas, 2014.

R\$ 14.921.922.680,54.

3.2.5 Externalidades

Serão citadas aqui externalidades relacionadas à política de drogas mas que possuem mensuração difícil e não serão necessariamente computadas na nossa análise.

1) Aumento de poder do tráfico

A opção por manter as atividades relacionadas às drogas na ilegalidade resulta na manutenção dos valores movimentados na ilegalidade, perpetuando outras atividades ilegais como a compra de armas, prostituição, dentre outras. A possibilidade de arrecadação dos valores já mencionados absolutamente livres de taxaço cria um cenário em que o tráfico apenas suga riqueza de setores legais da economia.

O aumento do poder do tráfico é também um aumento da violência inerente à atividade ilegal, já que o custo marginal de se cometer outro crime quando já se trabalha na ilegalidade é menor (PORET, 2009).

Serão utilizadas estimativas do estudo da SEFAZ-RJ de 2008 de margem de lucro sobre as diferentes drogas, com valores 100% para a maconha e 300% para cocaína. Essas grandes margens são possíveis por se tratarem de produtos predominantemente agrários (a cocaína ainda passa por um processo de refinamento, mas nada muito avançado) e a possibilidade de venda por valores mais altos devido ao controle total de produtos com grande demanda e a absorção dos custos de evasão das forças da lei.

Utilizando os valores de consumo de drogas encontrados antes neste capítulo será possível ter ideia dos lucros alcançados pelos traficantes. Para o caso da maconha será assumido um lucro de R\$ 4.605.324.120, enquanto para a cocaína seria na ordem de R\$ 2.228.832.000, gerando um lucro total de cerca de R\$ 6.834.156.120, dos quais pelo menos 70% serão mantidos em atividades ilegais, já que nem todo o dinheiro movimentado no tráfico é usado para o financiamento de

atividades ilegais, sendo possível a compra de produtos do setor legal da economia com dinheiro de origem ilegal, chegando ao valor de R\$ 4.783.909.284 mantidos na ilegalidade.

2) *Outros custos*

É possível citar, ainda, outros custos associados à política de proibição das drogas. No entanto, nem todos são mensuráveis e relevantes ao ponto de entrarem na presente análise, mas serão apontados a seguir.

Um dos custos é a dificuldade de se realizar estudos sobre um objeto que é proibido, e de difícil acesso. Bostwick (2012) aponta que durante anos nos Estados Unidos o único meio legal, em nível federal, de ter acesso à maconha era através da Universidade de Mississippi, sendo que, para tal, era necessário se registrar no *National Institute on Drug Abuse*. Isto representava uma barreira grande ao estudo laboratorial de impactos da *cannabis*.

Além disso, por se tratarem de substâncias proibidas, algumas pessoas podem, por exemplo, negar que são usuárias em uma pesquisa, corrompendo os resultados e dificultando as interpretações.

Outro custo é o da corrupção policial associada ao maior poder dos traficantes. Como o tráfico obtêm margens de lucro altas, há mais recursos disponíveis para corromper pessoas da lei.

É possível citar, ainda, os custos aos usuários que devem se submeter ao contato com ambientes criminosos à procura das drogas que utilizam. Além disso, eles devem se preocupar com o fato de estarem sempre andando na ilegalidade, sujeitos à atuação da polícia, que pelo formato da lei atual têm poder muito grande no momento da prisão por posse ilegal de substâncias. Ao mesmo tempo, as pessoas que são defensoras da proibição têm benefícios, já que a lei atual atende às suas demandas.

4. Experiências Internacionais: Aprendizado possível

Apesar da regra geral ao redor do mundo ser a opção por proibir e criminalizar o consumo e venda de drogas, alguns países optaram por alternativas no trato deste assunto, que devido à sua complexidade e relação estrita com a saúde pública merece uma análise cuidadosa. Serão analisadas as políticas e resultados dos seguintes países: Holanda, Portugal, Uruguai e dos estados norte-americanos do Colorado e Washington.

4.1 Holanda

Talvez o país com a política de drogas mais conhecida no mundo, a Holanda foi pioneira na mudança de postura com relação às drogas, ao ser o primeiro país a fazer a distinção entre drogas leves (maconha e derivados) e pesadas, focando na redução de danos (VAN DJIK, 1998).

O estudo de Spapens et al. (2015) apresenta uma revisão sobre os passos da política de drogas holandesa. Foi no ano de 1955 que o governo holandês colocou maconha e haxixe na mesma categoria de periculosidade que ópio e cocaína. A partir do início dos anos 1960, o uso das duas primeiras aumentou, apesar de ainda estarem em níveis modestos se comparados aos valores mais recentes, no entanto, o governo passou a adotar uma política de maior repressão para combater o consumo crescente, por meio de penas para a posse até de pequenas doses de maconha.

Ainda segundo o artigo, na segunda metade dos anos 1960, a política de repressão adotada passou a ser objeto de discussão social e houve uma mudança na percepção da sociedade com relação a esse assunto, já que o consumo de maconha era considerado bem menos prejudicial do que o de outras drogas. Em 1968, as autoridades de Amsterdã decidiram por permitir a venda das drogas leves em dois locais específicos.

No início dos anos 1970, foram instalados dois comitês para discutir os rumos da política de drogas e ambos concluíram que a abordagem criminal não era a ideal e que a diferenciação entre drogas leves e pesadas se fazia necessária. Os avanços nesse sentido prosseguiram até que em 1976 as autoridades voltaram atrás e retiraram maconha e haxixe da mesma categoria de periculosidade que as outras drogas.

Foi nos anos 1970 que começaram a surgir os estabelecimentos especializados na venda de drogas leves, os chamados *coffee shops*, que a princípio foram vistos com desconfiança pelas autoridades. Estas, ao perceberem que tais locais serviam para atender praticamente toda a demanda por tais substâncias, praticamente extinguindo o tráfico de rua, passaram a estimular a existência dos mesmos. Foi decidido que as forças de justiça não deveriam preocupar-se em investigar tais locais a não ser que os mesmos representassem algum risco à saúde pública ou tentassem expandir suas atividades (SPAPENS ET AL. 2015).

O artigo prossegue apontando para um efeito negativo da legalização que foi o aumento do tráfico internacional de maconha e haxixe, vindo de países como Marrocos e Paquistão, grandes produtores de ambas. Isso abriu espaço para indivíduos com ligações com outras atividades ilegais se engajarem no ramo dos *coffee shops*. Outros aspectos negativos foram o aumento da produção ilegal de maconha e o incremento do turismo de drogas. Apesar disso, não se discutiu um retorno à uma política de proibição.

Os anos 1990 viram um aumento na regulação sobre a atividade dos *coffee shops* passando a ser permitido pelo prefeito de Amsterdã decidir pelo fechamento daqueles que causassem incômodo, vendessem quantidades excessivas para os consumidores e por ventura vendessem também drogas pesadas (vale lembrar que o ponto principal da política era, desde o início, separar as drogas leves e pesadas). Além disso, em 1995, passou a ser proibida a venda de mais de 5 gramas de droga por consumidor além de proibir completamente a venda para menores de 18 anos.

Na década de 1990 iniciou-se um esforço interno de melhoria da qualidade da droga cultivada internamente de modo a substituir o fluxo vindo de outros países. Esse resultado foi atingido, apesar dos esforços das forças da justiça em coibir as ações dos plantadores. Observou-se, no entanto, que a maconha produzida internamente era em sua maioria enviada para outros países, iniciando um fluxo de tráfico internacional saindo da Holanda.

Dados de consumo

Uma maneira importante de observar e analisar os efeitos das políticas utilizadas é observar os dados de consumo de droga na população. No caso holandês, os dados são de um relatório do *European Monitoring Centre for Drugs and Drug*

Addiction que compila dados do *National Prevalence Surveys*. A seguir, uma tabela com os principais resultados será apresentada.

Tabela 9: Consumo de drogas na Holanda – 1997, 2001,05,09

	Uso na vida (%)				Uso no último ano (%)			
	1997	2001	2005	2009*	1997	2001	2005	2009*
Cannabis	19.1	19.5	22.6	25.7	5.5	5.5	5.4	7.0
Cocaína	2.6	2.1	3.4	5.2	0.7	0.7	0.6	1.2
Ecstasy	2.3	3.2	4.3	6.2	0.8	1.1	1.2	1.4
Anfetamina	2.2	2.0	2.1	3.1	0.4	0.4	0.3	0.4
LSD	1.5	1.2	1.4	1.5	-	0.0	0.1	0.1

Fonte: *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, The Netherlands Drug Situation, 2011. Elaboração própria*

Fazendo uma análise preliminar dos dados, observa-se um aumento nos valores de consumo, tanto na vida, quanto no último ano, para maconha, cocaína e ecstasy, no ano de 2009. No entanto, isso se deve mais a uma mudança na metodologia do estudo do que uma tendência de crescimento acelerado.

No entanto, ademais dos saltos já citados, o que se observa é uma estabilidade nos dados reunidos. Por exemplo, o consumo de maconha, a droga legalizada no país, se manteve praticamente igual entre 1997 e 2005. O fato de drogas pesadas também apresentarem níveis de consumo baixos e com baixa ou nenhuma tendência de crescimento (ecstasy apresentou um leve aumento enquanto cocaína uma redução) indicam que a política de distinção entre drogas pesadas e leves (legalizadas) não tem evidências significativas de ser causadora de aumentos no consumo.

4.2 Uruguai

O Uruguai se tornou, em dezembro de 2013, o primeiro país a legalizar todas as etapas do consumo de maconha, sua plantação, venda e posse, para cidadãos do país com mais de 18 anos. A política, idealizada pelo então presidente José *Pepe* Mujica, garantia ainda a possibilidade de se comprar no máximo 40 gramas de maconha por mês em estabelecimentos licenciados pelo governo, além de plantar até 6 pés da planta em suas residências, e a possibilidade da formação de clubes de cultivo com 15 a 45 membros com a possibilidade de plantar até 99 plantas por mês.

No entanto, a medida, que à época contava com 63% de desaprovação da população, passou com dificuldades pela Casa dos Representativos, escalão mais baixo do legislativo uruguaio, e no senado foi aprovada por 16 votos a favor e 13 votos contra. (GRAHAM, 2015).

O artigo, então, remonta à história da legislação relacionada à maconha no país. O Uruguai é o único país em que a posse de 'quantidades razoáveis' de maconha nunca foi considerada crime. O estudo de Garat (2013) apresenta um resumo das leis de drogas no país ao longo do século XX. Em 1908, foi criada uma lei que proibia a venda pela segunda vez sem receita derivados do ópio e cocaína nas farmácias e drogarias.

Nos anos 1920, a polícia, apoiada e acompanhada pela mídia, iniciou um grande processo de repressão e investigações contra as drogas. O Ministério da Saúde Pública lançou um decreto em que afirmava que a Secretaria de Estado seria a polícia dos vícios sociais. Em 1934, foi criada a *Comisión de Defensa contra las Toxicomanías y de Contralor del Tráfico de Estupefacientes*, que iniciou uma campanha sensacionalista, utilizando termos alarmantes contra o uso de drogas.

A legislação de drogas não apresentou grandes mudanças até os anos 1960 e 70, quando estava instaurada uma ditadura militar. Em 1973, em Washington, foi assinado o Acordo Sulamericano de Entorpecentes e Psicotrópicos que determinou as diretrizes a serem seguidas pelos países no tocante da política de drogas.

Foi então aprovada em 1974 uma lei (Decreto de Lei 14294 – Junta Nacional de Drogas), que juntava algumas das decisões da convenção supracitada com de outras convenções locais, resultando em uma lei que reprimia os consumidores. Apesar disso, a lei aprovada diferenciava-se do restante do continente ao não criminalizar o consumidor. No entanto, apesar de não haver proibição para o consumo, a polícia ainda levava os consumidores, e um juiz determinava o destino a serem mandados, seja instituições mentais ou até mesmo o cárcere, já que não havia distinção clara entre consumidor e traficante, ficando ao cargo do juiz tal definição.

Em 1987, já em um cenário democrático novamente, foi criada a *Comisión Especial sobre la Drogadicción*, que buscava mensurar o tamanho do problema de vício de drogas no país. Iniciou-se também uma campanha por parte da Sociedade de Psiquiatria do país contra as condições em que eram reclusos os usuários

esporádicos de maconha. Diante das crescentes discussões foram criadas comunidades terapêuticas como alternativas.

O final da década de 1980 e início de 1990 foi marcada por uma grande influência dos cartéis colombianos no Uruguai, já que o país se mostrava um paraíso fiscal. Em 1988 foi firmada em Viena a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Porém, apenas 10 anos depois, o governo uruguaio aprovou leis seguindo tais parâmetros, com maior flexibilidade, sem mudanças nas leis bancárias e com diminuição das penas de tráfico e descriminalização da posse de quantias razoáveis (de acordo com o grau de consumo e considerando o período de dois dias para seu uso).

Em 2006, o então presidente Tabaré Vázquez iniciou debates acerca do assunto tendo em vista pesquisas recentes que demonstravam que muitos uruguaios haviam consumido substâncias ilícitas (especialmente a maconha) nos últimos 12 meses, indicando uma continuação na direção da legalização.

Em 2010, criou-se no parlamento uruguaio a *Comisión Especial sobre Adicciones, Consecuencias e Impacto en la Sociedad Uruguaya*. No seu relatório lançado ao fim de 2011, concluiu-se que “*las políticas públicas en drogas deben ser esencialmente de Estado, sustentadas en amplios acuerdos que posibiliten lograr objetivos estratégicos como la reducción de daños producidos por el uso problemático de drogas (legales e ilegales)*”. (Un siglo de políticas de drogas em Uruguay, pp. 13)¹¹.

Percebe-se nessa sentença os rumos mais progressistas que a política de drogas uruguaia viria a tomar, já que redução de danos é vista por muitos especialistas como o caminho mais sensato a se escolher na questão das drogas. Além disso, destaca o fato de que é o uso problemático de drogas que deve ser alvo de preocupação do Estado.

Dados de consumo

¹¹ “As políticas públicas de drogas devem ser essencialmente de Estado, apoiadas em amplos acordos que permitam alcançar objetivos estratégicos como a redução de danos causados pelo uso problemático de drogas (legais e ilegais)”

Seguindo o que foi feito para o caso holandês, serão analisados os dados de consumo de drogas no país, destacando os valores encontrados para a maconha, que passou por um processo de legalização.

Tabela 10: Consumo de maconha e cocaína, Uruguai – 2001,06,11,14

	Uso na vida (%)				Uso no último ano (%)			
	2001	2006	2011	2014	2001	2006	2011	2014
Cannabis	5.3	13.1	20	23.3	1.4	5.5	8.3	9.3
Cocaína	1.4	4.3	6.2	6.8	0.2	1.6	1.9	1.6

Fonte: Sexta Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Hogares – 2014. Composição própria.

Ao contrário do caso holandês não se tem os dados históricos para várias drogas, mas maconha e cocaína representam as duas drogas ilegais de maior consumo, então servem para ter-se uma ideia da situação. Observa-se um aumento no consumo de maconha, tanto na vida, quanto no último ano, entre 2011 e 2014, período durante o qual houve legalização da mesma. No entanto, o consumo nos últimos 12 meses de cocaína reduziu entre esses dois anos. Isto pode ser visto como um indicativo de que o consumo de maconha não é porta de entrada para o uso de drogas consideradas mais pesadas.

4.3 Portugal

O caso português é o mais distinto dentre os países que buscaram alternativas à política repressiva contra as drogas. Em 2000, com entrada em vigor em 2001, optou-se por descriminalizar-se a aquisição, posse e consumo de todas as drogas. Porém como diz documento ¹² da SICAD (Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências):

“O consumo foi descriminalizado, mas não despenalizado. Consumir substâncias psicoativas ilícitas, continua a ser um ato punível por lei, contudo deixou de ser um comportamento alvo de processo crime (e como tal tratado nos tribunais) e passou a constituir uma contraordenação social.” SICAD

A exemplo de muitos países, a legislação de drogas portuguesa começou a tomar rumos novos após a Convenção Internacional do Ópio, em que se decidiu que:

¹² Disponível em <<http://www.sicad.pt/PT/Cidadao/DesConsumo/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 30 de junho de 2016.

“drogas estejam disponíveis para fins médicos e científicos e, ao 'mesmo tempo, reconheceram que as pessoas têm de ser protegidas do risco de se tornarem dependentes de drogas perigosas e de perderem sua liberdade, como resultado desta dependência” (International Narcotic Control Board, 2011)

Baseado nas definições desta convenção foi publicada, em 1924, a Lei nº 1.687, regulamentada pelo Decreto nº 10.375, de 9 de dezembro. Essa lei ficou em vigor até 1970, quando foi aprovado o Decreto-Lei 420/70, que definia penas para o tráfico e também para a posse de substâncias ilícitas.

Foi nesta década que o problema do vício em substâncias psicoativas começou a atingir maiores proporções em Portugal. Em 1975, criou-se o Centro de Estudos da Juventude, responsável por prevenir e oferecer tratamento para os usuários. Além disso, foi criado o Centro de Investigação Judiciária da Droga, com funções mais repressivas e de atuação contra o tráfico de drogas.

Em 1976, esses dois centros foram substituídos, respectivamente, pelo Centro de Estudos da Profilaxia da Droga e o Centro de Investigação e Controle da Droga, que tinham funções semelhantes aos centros que substituíram, sendo que ambos estavam submetidos ao Gabinete Coordenador do Combate à Droga.

Não houve grandes mudanças na legislação de drogas, até a década de 1990, quando, em 1993, foi promulgado o Decreto-Lei nº 15/93, que estabeleceu novas punições ao tráfico, mas tinha a visão do usuário como alguém que necessitava de atenção médica, já que o uso problemático podia causar problemas para o mesmo e para a sociedade. Em 1997, entrou em vigor a Lei nº 7/97, que:

“alarga a rede de serviços públicos para o tratamento e reinserção de toxicodependentes, por forma a garantir o acesso a cuidados de prevenção, tratamento e reinserção social e profissional de todos os cidadãos afectados por toxicodependência” (DIÁRIO DA REPÚBLICA, nº 57, 8 de março de 1993, p. 1038)

Essas mudanças foram preparando o cenário para a Lei nº 30/2000, que “definiu o regime jurídico aplicável ao consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, bem como a protecção sanitária e social das pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica” (Diário da República, nº 95, 23 de Abril de 2001). No ano seguinte, foi publicado Decreto- Lei nº130-A/2001, a partir da qual passou a não se considerar crime o consumo, aquisição e posse de drogas.

Dados de consumo

Portugal inovou na escolha da política de drogas, mas não sem vários alertas, à época, de que os níveis de consumo aumentariam drasticamente diante de tal mudança de postura. Hoje, 15 anos após a implementação da lei, é possível observar os dados de consumo para verificar se tais alertas estavam corretos.

Tabela 11: Consumo de drogas em Portugal, 2001,07,12

	Uso na vida (%)			Uso no último ano (%)		
	2001	2007	2012	2001	2007	2012
Ilícitas	7.8	12	9.5	3.4	3.7	2.7
Cannabis	7.6	11.7	9.4	3.3	3.6	2.7
Cocaína	0.9	1.9	1.2	0.3	0.6	0.2
Ecstasy	0.7	1.3	1.3	0.4	0.4	0.3
Heroína	0.7	1.1	0.6	0.2	0.3	0.0

Fonte: – Fonte: I, II e III Inquérito Nacional ao Consumo de Substâncias Psicoativas na População Geral. Composição própria.

Observando tais dados, é possível verificar uma tendência de aumento dos valores em 2007, para uma posterior redução em 2012. Isto pode ser explicado, por uma primeira reação geral de aumento no uso, devido à flexibilização das leis. No entanto, com a posterior redução, é possível estimar que as ações de saúde, buscando atender os usuários de drogas, tiveram efeitos positivos, como se espera.

4.4 Estados Unidos – Colorado e Washington

A história dos Estados Unidos com a proibição de drogas remonta ao século XIX, mais precisamente em 1887, quando houve a restrição de importação de opiáceos por parte dos chineses que haviam chegado ao país ao longo do século. Antes disso, em 1875, San Francisco e outras cidades do oeste haviam proibido o uso de ópio, mesmo nos locais reservados a isso.

O início do século XX viu o surgimento de esforços internacionais contra o comércio de ópio, com os EUA convocando outros países para a Convenção Internacional do Ópio que estabeleceu parâmetros de combate ao tráfico de ópio.

Em 1914, foi aprovado o *Harrison Act*, que taxou e regulou a venda de narcóticos, especialmente ópio e folhas de coca, e seus derivados, proibindo também

o uso não prescrito dos mesmos. No entanto, em poucos anos, tal lei passou a ser uma ferramenta importante na proibição de todos os narcóticos.

A partir da segunda metade da década de 1910, havia uma pressão interna grande para a mudança da legislação com relação ao álcool, já que o alcoolismo vinha sendo visto como uma grande ameaça à sociedade. Com isso, foi aprovada a décima oitava emenda da constituição, que ficou conhecida como *Volstead Act*, que proibia a manufatura, venda e distribuição de bebidas alcoólicas. Esse período de proibição, no entanto, durou apenas de 1920 a 1933 e foi marcado pelo aumento da violência e surgimento de grandes mafiosos do ramo da indústria, então ilegal, do álcool.

Em 1930, foi criado o *Bureau of Narcotics*, um órgão específico para colocar em prática o *Harrison Act*. Em seu comando foi colocado Harry J. Aslinger, que viria a ser uma das principais figuras da política de proibição de drogas nos Estados Unidos. Em 1937, atendendo a algumas pressões externas, foi passado o *Marijuana Tax Act*. Esta lei não proibiu a posse de maconha, mas determinou que toda pessoa que importasse, vendesse ou manejasse a mesma deveria ter um registro no governo e pagar impostos em cada transação.

Após a aprovação dessa lei, surgiu ainda o *Boggs Act* de 1951, que estipulou penas mínimas para delitos relacionados a drogas. Cinco anos depois, veio a aprovação do *Narcotic Control Act*, que estreitou ainda mais as leis que haviam sido modificadas nos atos anteriores.

A década de 1960 foi um período de grande prosperidade econômica, mas também de profundas mudanças sociais que abriram caminho para o aumento no consumo de drogas, desde as mais comuns como maconha e heroína, até as mais novas como o LSD. Para responder a tais mudanças foram feitas mudanças que tornaram mais firmes as leis existentes, incluindo o *Harrison Act*.

O combate às drogas atingiu outro patamar com a chegada de Richard Nixon ao governo norte-americano, em 1969. Foram iniciadas diversas ações, inclusive internacionalmente, para combater a entrada de drogas nos EUA. Em 1971, ao declarar que “America's public enemy number one in the United States is drug

abuse”¹³, estava declarada a “Guerra às Drogas”. Um ano antes, havia sido criado o *Controlled Substances Act*, que reformulou as leis existentes, criando novas capazes de impactar o comércio inter-estadual.

Nos anos 1980, diante da ameaça do crescimento no uso de crack, um derivado consideravelmente mais barato da cocaína, surgiram os *Anti-Drug Abuse Acts* de 1986 e 1988, responsáveis por aumentarem a pena mínima em delitos relacionados às drogas.

Os anos 1990 e 2000 não mostraram nenhuma espécie de avanço no sentido de mudança na legislação. Ao contrário, as prisões por delitos relacionados à drogas aumentaram (de 1.476.100 em 1995 para 1.846.351 em 2005), contribuindo para inflar aquela que é a maior população carcerária do mundo.

Colorado

Diante do fracasso das políticas federais de combate à maconha, os eleitores do Colorado sugeriram uma mudança na legislação estadual relacionada a essa droga. Em novembro de 2012, foi votada a Emenda 64 que criou uma nova Seção na constituição estadual.

Vale destacar que desde o início dos anos 2000 o uso de maconha sob prescrição médica já era legal, porém o número de cadastrados não cresceu muito até 2009. Neste ano, o procurador-geral dos EUA anunciou o fim de batidas policiais contra distribuidores de maconha medicinal.

Além disso, o Departamento de Justiça determinou que recursos federais não seriam utilizados para combater os usuários de maconha medicinal e aqueles que a proviam. Por último, uma decisão do Distrito de Denver determinou que aqueles que proviam a maconha medicinal a um paciente não estavam obrigados a prestar outras espécies de cuidados aos compradores. Essas três medidas foram importantes para o aumento do mercado de maconha medicinal no Colorado (SCHERMEYER, 2014).

¹³ “O principal inimigo público dos Estados Unidos é o abuso de drogas” frase proferida em um discurso em 17 de junho de 1971. Disponível em < <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3047>>. Acesso em 4 julho de 2016.

A Seção 16 do Artigo XVIII passou a regular o uso pessoal e o mercado de maconha, determinando as regras de posse (de até uma onça, equivalente a 28,3 gramas) e de taxaço da maconha. O primeiro ponto de tal seço afirma:

“In the interest of the efficient use of law enforcement resources, enhancing revenue for public purposes, and individual freedom, the people of the state of Colorado find and declare that the use of marijuana should be legal for persons twenty-one years of age or older and taxed in a manner similar to alcohol”¹⁴ (SECTION 16, ARTICLE XVIII, COLORADO CONTITUTION)

Washington State

No estado de Washington houve uma iniciativa popular semelhante à ocorrida no Colorado, quando seus moradores alcançaram as assinaturas necessárias para encaminhar uma solicitação de mudança da política relacionada à maconha.

A *Washington Initiative 502* também foi votada em novembro de 2012 com características e objetivos semelhantes aos da decisão no Colorado. No caso de Washington o texto apresenta os seguintes pontos:

“The people intend to stop treating adult marijuana use as a crime and try a new approach that: (1) Allows law enforcement resources to be focused on violent and property crimes; (2) Generates new state and local tax revenue for education, health care, research, and substance abuse prevention; and (3) Takes marijuana out of the hands of illegal drug organizations and brings it under a tightly regulated, state-licensed system similar to that for controlling hard alcohol”¹⁵ (INITIATIVE MEASURE 502, p. 2)

Dados de Consumo

¹⁴ “Visando ao uso eficiente dos recursos de aplicação da lei, aumento da receita para fins públicos e a liberdade individual, o povo do estado Colorado declara que o uso de maconha deve ser legal para pessoas maiores de 21 anos e taxada de maneira similar ao álcool” Disponível em <<https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/Section%2016%20-%20%20Retail.pdf>> Acesso em 4 de julho de 2016

¹⁵ “O povo tem a intenção de que se pare de tratar o uso de maconha por adultos como crime e que se tente uma nova abordagem que: (1) Permita que os recursos de aplicação da lei sejam focados em crimes violentos e contra a propriedade; (2) Gere novos recursos estaduais e locais, por meio da taxaço, a se investir em educação, saúde, pesquisa e prevenção de abuso de substâncias; e (3) Retire a maconha das mãos de organizações ilegais, deixando-a sob a regulação estrita do estado, por meio de um sistema de licenças semelhantes ao controle do álcool.” Disponível em <http://sos.wa.gov/_assets/elections/initiatives/i502.pdf> Acesso em 4 de julho de 2016

Após a aprovação de tais mudanças nas leis desses estados, é necessário observar os dados de consumo neles, e no resto do país para verificar as tendências encontradas. Além disso, foram colocados também os dados encontrados para a Califórnia por ser um dos estados que há maior tempo flexibilizou a legislação relacionada à maconha.

Tabela 12: Consumo de maconha no último mês, EUA – 2011 a 2013

	2011-2012	2012-2013
EUA	7,13%	7,4%
Colorado (EUA)	10,4%	12,7%
Washington (EUA)	10,21%	12,28%
Califórnia (EUA)	9,08%	8,94%

Fonte - National Survey on Drug Use and Health: Comparison of 2011-2012 and 2012-2013

Observa-se, então, que os dois estados que legalizaram a maconha tiveram resultados muito parecidos no aumento do consumo da mesma. Analisando ainda os dados de todo o país e da Califórnia, um estado que desde 1996 permite o uso de maconha medicinal, percebe-se que os dois estados que recém legalizaram a maconha apresentaram valores mais elevados. Este pode ser um impacto temporário, fruto da 'novidade' da nova lei, mas não deixa de ser um ponto a ser considerado como reflexo da legalização.

5. Conclusão

Em momentos de crise, em que tanto se fala de gastos a serem cortados, é interessante analisar os impactos econômicos da política de drogas. E foi isso que o presente trabalho buscou realizar. Por meio da quantificação e monetarização de custos e benefícios, foi possível realizar uma análise dos valores gastos com o combate às drogas no ano de 2014. Os valores encontrados não dizem respeito apenas aos gastos governamentais, mas consideram também os impactos sociais das diversas ações. A tabela 10 a seguir apresenta os resultados.

Tabela 13 – Resumo dos Custos e Benefícios, 2014

Custos	Benefícios
Segurança Pública: R\$ 16.369.121.691,32	Saúde: R\$ 1.834.659.168,00
Sistema Carcerário: R\$ 2.953.566.000,00	Previdência: R\$ 90.190.695,85
Sistema Judiciário: R\$ 1.368.000.720,00	Redução de Crimes: R\$ 14.921.922.680,00
Custos de Estigma: R\$ 145.742.253,90	
Perdas Arrecadação: R\$ 10.043.116.992,00	
TOTAL: R\$ 30.879.547.657,22	TOTAL: R\$ 16.846.772.543,85

Formulação própria

Na presente análise, os custos superaram os benefícios em R\$ 14.032.775.113,37. Os gastos de segurança pública representam a maior parcela dos custos, um reflexo da postura de Guerra às Drogas. Como foi apresentado no trabalho, investe-se quantias crescentes em policiamento para combater uma questão que mereceria ser analisada pelo prisma da saúde pública, visando à redução de danos.

Policiais preparados para a guerra são colocados nas ruas para tratarem de um assunto extremamente delicado. Sabe-se que eles apenas seguem a lei superior, mas não é necessário um grande exercício de reflexão para notar que isso cria uma situação propícia para um ambiente de guerra em que ninguém sai vitorioso.

Os gastos com o Sistema Carcerário têm ligação direta com a Segurança Pública, afinal, o próximo passo após a ação policial normalmente é colocar o autor do delito sob custódia (38,3% dos presos em 2014 cumpriam pena preventiva). Reflexo disso é a superlotação dos presídios brasileiros (déficit de 203.531 vagas em

2014), dificultando ainda mais a tarefa primordial de um presídio que deveria ser de preparar os internos para ressocialização.

A falta de uma especificação precisa na lei de quais quantias diferenciariam um traficante de um consumidor comum, deixando essa distinção a cargo dos homens da lei, é um ponto extremamente falho da atual lei de drogas. É difícil estimar quantos dos presos por tráfico estão em uma situação em que foram pegos com poucas quantidades de droga, mas não é impossível imaginar que seja um número capaz de causar reflexos negativos.

Um Sistema Judiciário inchado e que custa muito aos cofres brasileiros. Esta é a presente realidade, e que não apresenta muita possibilidade de melhora em um curto prazo. Foi visto na presente análise que o Judiciário brasileiro representa mais para o nosso PIB do que a maioria dos países analisados (vizinhos ou europeus), no entanto com muitos casos parados e sem resolução, o que é refletido também no grande número de presos provisórios. Uma grande reforma seria necessária para diminuir os impactos negativos dessas características para a sociedade e economia brasileiras.

Os defensores do Sistema Judiciário apontam que os magistrados brasileiros recebem por ano 1.707 novos casos, contra 876 na Itália e 412 em Portugal. No entanto, é possível imaginar que a interrupção da passagem tantos casos de delitos relacionados a drogas nos tribunais brasileiros poderia significar um alívio nesse fluxo. Não se pode afirmar que não haveria mais casos relacionados a drogas, já que mesmo um cenário de legalização apresenta um conjunto de regras que devem ser seguidos, mas é de se imaginar que este número seria menor.

Um reflexo intangível da proibição das drogas e a caracterização de crime para as atividades relacionadas a elas são os estigmas associados às pessoas envolvidas em tais atividades. A pessoa que planta maconha, que em um país em que a mesma fosse legalizada seria um simples cultivador, no Brasil é tida como traficante (embora em alguns casos seja verdade, nem sempre o é e o único objetivo é não fomentar o tráfico).

O estigma é ainda pior para usuários de drogas mais degradantes, como o *crack*. Apesar de não ter sido diretamente tratado no presente trabalho, por ser uma droga muito barata e com um número relativamente pequeno de usuários. Não é

incomum escutar a rotulação de usuários desta droga como criminosos, ladrões ou causadores de desordem. Esta situação tem ligação direta com a escolha de não se abordar a questão das drogas pela óptica da saúde pública. O usuário de *crack* é visto como uma pessoa à margem das leis, e da sociedade, e não como alguém que necessita de ajuda para sair da situação em que se encontra. Este problema é encontrado também, ainda que em menor escala, nas outras drogas. O usuário de *cannabis* é taxado de preguiçoso e incapaz de realizar tarefas normais. O usuário de cocaína talvez seja o menos exposto por se tratar de uma droga mais cara, prevalente nos ambientes mais abastados da sociedade.

Além disso, o grande número de presos por crimes relacionados a drogas, como foi citado anteriormente, também guarda relação com o estigma, e talvez ainda mais forte. Ao sair da prisão, o indivíduo se depara com uma realidade muito difícil. Afinal, não são todos os empregadores dispostos a empregar ex-presidiários. Não é difícil de entender a partir daí a grande porcentagem de reincidência nos crimes dentre os ex-detentos brasileiros. O estigma é caro.

Uma das cláusulas no processo de legalização do estado norte-americano do Colorado era de que os impostos recolhidos com a venda de maconha fossem direcionados parcialmente para a educação. No estado citado o sucesso com a taxação foi tão grande que foi estipulado um dia em que as lojas envolvidas na venda de maconha legalizada não fossem taxadas¹⁶.

A possibilidade de taxação é importante, ainda, para não permitir uma queda tão vertiginosa dos preços em um ambiente legalizado. Uma diminuição drástica nos preços pode causar um aumento indesejado no consumo, desencadeando outros custos sociais. Além disso, o impacto mais evidente é sobre a arrecadação do Estado, já que é um mercado que movimenta grandes valores. Seria necessário, no entanto, calcular com cautela o imposto a ser cobrado de modo que não estimulasse a criação de um mercado negro (exatamente o que está se combatendo).

A estimativa dos benefícios apresenta desafios ainda maiores justamente pela ausência de um consenso na academia quanto aos impactos da diminuição dos

¹⁶ Disponível em < <http://time.com/4036077/colorado-weed-tax-free/> Acesso em: 10 de julho de 2016.

preços (motivados pela legalização) sobre o consumo. Há ainda quem defenda que aqueles são maiores no longo prazo do que no curto prazo (GROSSMAN, 2004).

Justamente por não haver um valor exato para as elasticidades das substâncias ilícitas é que se optou por usar o aumento no consumo de maconha no primeiro ano após a legalização nos locais que tiveram este processo. Essa aproximação tem falhas, já que o consumo da cocaína tem um comportamento diferente do da *cannabis*, mas foi escolhido esse valor para se trabalhar com um cenário semelhante àquele previsto pelos defensores da proibição, de aumento drástico do consumo em caso de legalização.

Sabe-se que o consumo de drogas é responsável por trazer muitas mazelas para a sociedade. Com custos tangíveis e intangíveis a serem computados, é possível ter-se uma ideia dos custos sociais envolvidos no consumo das mesmas. A partir dos valores encontrados, utilizou-se o índice de 25% para estimar o consumo que é contido pela política de proibição, para assim medir os benefícios trazidos pela mesma.

A perda de produtividade causada pelo consumo de drogas, ou até mesmo pela mortalidade induzida pelas mesmas, já é computada no item anterior. No entanto, optou-se por também considerar os gastos com previdência pagos a pessoas que se afastaram do trabalho devido a problemas causados pelo consumo de substâncias ilícitas.

Fez-se uma análise dos valores de benefícios de auxílio-saúde pagos e utilizou-se um valor-base pago, relacionado com o salário médio no período. Após isso, foi usada a mesma lógica de consumo contido pela proibição para estimar os valores economizados.

Por último, buscou-se estimar os impactos das prisões relacionadas às drogas no nível de criminalidade, mais especificamente nos níveis de crimes contra o patrimônio e homicídios. Não há muitos trabalhos na literatura estudando os reflexos das prisões por drogas sobre esses valores. Para contornar tal dificuldade, foram utilizados resultados de prisões em geral sobre os níveis, considerando o efeito *crowding out* causado pelo fato de a oferta de celas ser escassa, mesmo no Brasil em que há superlotação nos presídios.

A partir daí, viu-se quantos crimes foram evitados no ano de 2014 resultado de tais prisões. Utilizando estimativas de custos sociais de crimes de múltiplos trabalhos, compilados por McCollister et al. (2010), chegou-se ao valor que é ganho com as prisões.

Considerou-se, ainda, as 2669 mortes, dentre civis e policiais, ocorridas no ano de 2014 em ações da polícia. Pela ausência de dados exatos de quantas dessas mortes foram causadas em confrontos entre policiais e traficantes, mas tendo em vista a quantidade de notícias tratando desses conflitos, utilizou-se o valor base de 1000 mortes decorrentes da guerra às drogas. É possível que este valor esteja subestimado, ainda mais se considerarmos que nem todos os estados contribuem com dados. Apesar das limitações, utilizou-se tal valor como uma medida de custos da política atual de repressão.

Há, ainda, outras externalidades e transbordamentos de difícil mensuração mas que mereceram citações. Um deles é o aumento do poder dos traficantes, resultado das grandes margens de lucro atingidas com a venda de drogas, produtos com grande demanda e que são passíveis de adulterações que possibilitam grandes lucros. Além disso, há as perdas de qualidade de vida de pessoas que optam por utilizar drogas e por isso realizam atividades ilegais (a posse de drogas não é livre de sanções, como já foi citado). Aqueles que defendem a proibição, no entanto, tem ganhos de bem-estar na medida que a lei atende aos seus anseios. Tudo isso ainda passa pela questão das liberdades individuais, com discussões quanto à legitimidade do Estado intervir em uma decisão que cabe apenas ao cidadão.

A análise fria dos números indica que a política de repressão às drogas traz mais custos que benefícios. Sabe-se, no entanto, que a ideia de legalizar todas as drogas é ousada e deve ser feita com todos os devidos cuidados. Por mais que a análise de outros países seja importante para se tirar lições, cada local apresenta particularidades que devem ser analisadas e ponderadas no momento da decisão.

Há ainda discussões quanto ao melhor caminho a ser tomado na legalização: o correto é deixar o Estado encarregado de todas as etapas, desde a produção até a venda? Ou seria mais interessante deixar em cargo da iniciativa privada, praticamente transformando os traficantes em homens de negócio? São questões que devem ser

pesadas e não se deve descartar mudanças nos caminhos tomados à medida que o caminho fosse percorrido.

Recentemente, diante dos grandes problemas causados pela legislação atual, que já foram citadas ao longo do trabalho, o Supremo Tribunal Federal votou algumas decisões¹⁷ que podem causar impactos positivos. A decisão por não considerar crime hediondo o tráfico de drogas cometido por réu primário poderá reduzir a quantidade de presos. A descriminalização do porte para consumo pessoal é outra medida interessante, apesar de ser necessário determinar as quantidades que configuram consumo e tráfico, para evitar os mesmos problemas da legislação atual.

Independente do caminho a ser tomado, de grande flexibilização ou de pequenas mudanças na lei visando à redução das prisões, é necessário tomar atitudes. Não se pode ficar parado vendo os gastos crescentes e as mortes recorrentes. Não se pode observar passivamente o roubo da infância de inúmeras crianças que trabalham para organizações criminosas. A pobreza e a falta de educação surgem como criadoras de um verdadeiro exército de jovens que veem no crime (e o tráfico se utiliza de muitas crianças) a única possibilidade de melhoria de vida, perpetuando uma realidade lamentável dentro de um ambiente de guerra.

¹⁷ Disponível em < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-06/supremo-decide-que-trafficoprivilegiado-de-drogas-nao-e-hediondo> > e < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=299311> > Acesso em !10 de julho de 2016.

6. Considerações finais

“...*fighting the war on drugs, one brutality case at a time*

- *You can't even call this a war*

- *Why not?*

- *Wars end?*

(*The Wire*¹⁸)

Poucas produções representaram tão bem o cenário de pobreza e violência, entremeadas pelo consumo de drogas, nos Estados Unidos, quanto a aclamada série *The Wire*. Com sua trama retratando os dois lados dessa realidade degradante, é certamente uma daquelas peças que fazem refletir.

E o tema da Guerra às Drogas requer bastante reflexão. Vive-se uma declarada batalha há mais de 40 anos, em que bilhões são gastos, vidas são perdidas e prisões ficam abarrotadas acabando com qualquer chance de regeneração por parte dos seus internos. E o pior, sem resultados palpáveis.

Não se pode negar, é claro, que o consumo problemático de drogas também causa prejuízos graves, especialmente para os usuários e seus familiares. Mas é aí que entra a parte da ausência de resultados palpáveis. Tem-se tantos custos e o consumo de drogas segue uma tendência estável (UNODC, 2015), sem as reduções que se esperariam diante de tantas perdas.

A Guerra às Drogas é um exemplo de política que, mesmo diante de diversas falhas e resultados duvidosos, não apresenta mudanças na sua direção, insistindo-se no tratamento dos usuários como criminosos, ou pelo menos pessoas às margens da lei, e deixando um negócio extremamente lucrativo nas mãos de organizações criminosas.

A questão das liberdades individuais também deve ser lembrada, já que o Estado, no caso da proibição, atua como um ‘cuidador’ dos seus habitantes, visando impedir que os mesmos usem drogas. Porém, até que ponto o Estado pode intervir nas escolhas dos cidadãos? A escolha de se degradar com o consumo de drogas é

¹⁸ *The Wire* foi uma série de televisão norte-americana exibida entre 2002 e 2008 pelo canal HBO. A frase citada foi levemente modificada e pode ser vista no primeiro episódio da primeira temporada.

uma decisão que cabe ao indivíduo, por mais que suas consequências possam atingir a sociedade como um todo.

No Brasil, toda a situação ganha contornos mais sombrios ao se perceber que a Guerra contra as Drogas assume cada vez mais o papel de guerra contra a pobreza. Não é raro verificar notícias de mortes causadas por confrontos entre traficantes e policiais, sem contar a violência policial contra jovens de periferia que também leva a muitas vidas perdidas.

Enquanto isso, um helicóptero pertencente à familiares de importantes políticos do Estado de Minas Gerais, é apreendido com 450 quilogramas de pasta-base de cocaína e não há punidos¹⁹ no caso. Isto leva à reflexão: afinal, contra quem está se travando tal Guerra?

Observando apenas os números, como foi feito no presente trabalho, a situação não é mais animadora. São muitos recursos gastos de maneira ineficiente. Recursos que poderiam ser utilizados investindo-se mais em educação ou no tratamento de usuários problemáticos.

A questão das drogas deve ser observada por outros prismas. Não se deve esperar que o consumo de substâncias que alteram o estado de consciência, prática milenar na história da humanidade, seja extinguida. O que pode ser feito é educar para prevenir a iniciação em primeiro lugar. Depois, fornecer todas as condições clínicas para aqueles que estiverem dispostos a se tratarem possam sair dos seus vícios. A abordagem de saúde pública e redução de danos é menos prejudicial e mais eficiente, e poderia trazer impactos extremamente positivos, tanto no Brasil como ao redor do mundo.

¹⁹ Reportagem encontrada em < <http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2014/04/acusados-de-traffic-em-helicoptero-dos-perrella-sao-soltos-no-es.html>> Acesso em: 6 de julho de 2016.

7. Referências Bibliográficas

AHERN, J. ET AL. Stigma, discrimination and the health of illicit drug users. *Drug and Alcohol Dependence*. Vol. 88. pp. 188-196. 2007.

BECKER, S. G. MURPHY, M. K. GROSSMAN, M. Rational addiction and the effect of price on consumption. *The American Economic Review*. Vol. 81, No.2, pp. 237-241. 1991

BECKER, S. G. MURPHY, M. K. GROSSMAN, M. *The Market for Illegal Goods: The Case of Drugs*. *Journal of Political Economy*, Vol. 114, No. 1 (February 2006), pp. 38-60

BLOCK. W. Drug Prohibition: A Legal and Economic Analysis. *Journal of Business Ethics*. Vol. 12. pp. 689-700, 1993.

BOSTWICK, J. M. Blurred Boundaries: The Therapeutics and Politics of Medical Marijuana. *Mayo Clinic Proceedings*. Vol 87. pp. 172-186. 2012.

CASEBEER ET AL. Cost-Benefit Analysis: Review of an Evaluation Methodology for Measuring Return on Investment in Continuing Education. *The Journal of Continuing Education in the Health Professions*. Vol. 17. pp. 224-227. 1997

Conselho Nacional de Justiça, 2015

CONTADOR, Cláudio R. **Avaliação Social de Projetos**. São Paulo: Atlas, 1988. 316 p.

DA ROS, L. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. *Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR*, v.2, n. 9, julho. p. 1-15. 2015.

GALLASSI, Andrea. Análise do custo social do uso do álcool no Brasil no ano de 2007. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

GALLET, CA. Can price get the monkey off our back? A meta-analysis of illicit drug demand. *Health Economics*. pp. 55-68. 2014.

GARAT, G. Um siglo de políticas de drogas em Uruguay. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf>>

GILLROY, J. M. The ethical poverty of cost-benefit methods: Autonomy, efficiency and public policy choice. *Policy Sciences*. Vol. 25. pp. 83-102. 1992

GRAHAM, L. Legalizing Marijuana in the Shadows of International Law: The Uruguay, Colorado and Washington Models. *Wisconsin International Law Journal*. Vol. 33. pp. 140-167. 2015.

GROSSMAN, M. Individual behaviors and substance use: the role of price. *National Bureau of Economic Research – Working Paper No. 10949*. 2004.

HANLEY, Nick.; SPASH, Clive L. **Cost-Benefit Analysis and the Environment**. Edward Elgar Publishing Company, 1993.

HWANG, K. Cost-Benefit Analysis: its usage and critiques. *Journal of Public Affairs*. Vol. 16. pp. 75-80. 2016

KELLY, E. ET AL. A review of drug use and driving: epidemiology, impairment, risk factors and risk perceptions. *Drug and Alcohol Review*. Vol 23. pp. 319-344. 2004.

KUZIEMKO, Y. LEVITT, S. An empirical analysis of imprisoning drug offenders. *Journal of public economics*. Vol. 88. pp. 2043-2066. 2004.

LI, G. ET AL. Drug use and fatal motor vehicle crashes: a case-control study. *Accident Analysis and Prevention*. Vol. 60. pp. 205-210. 2013.

MARVEL, T. e MOODY, C. Prison Population Growth and Crime Reduction. *Journal of Quantitative Criminology*. Vol. 10. pp. 109-140. 1994.

MIRON, J. e ZWIEBEL, J. The economic Case Against Drug Prohibition. *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 9. pp. 175-192, 1995.

MIRON, J. Violence and the US Prohibition of Drugs and Alcohol. National Bureau of Economic Research – Working Paper No. 6950. 1999.

MIRON, J.A.; WALDOCK K. The budgetary impact of ending drug prohibition. *CATO Institute Working Paper, 2010*.

MISURACA, P. The Effectiveness of a Costs and Benefits Analysis in Making Federal Government Decisions: A Literature Review. *The MITRE Corporation*. 2014

PERSKY, J. Cost-Benefit Analysis and the Classical Creed. *The Journal of Economic Perspectives*. Vol.15. pp. 199-208. 2001.

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). Estudio comparativo de población carcerária. 2013. Disponível em <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD82EA370D3484C405257C36007934A9/\\$FILE/Estudiocomparativodepoblaci%C3%B3ncarcelariaPNUD.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD82EA370D3484C405257C36007934A9/$FILE/Estudiocomparativodepoblaci%C3%B3ncarcelariaPNUD.pdf)>

PORET, S. Paradoxical effects of law enforcement policies: the case of the illicit drug market. *International review of law and economics*. Vol 22, pp 465-493. 2002.

Report of the Legal Frameworks Group to the King County Bar Association Board of Trustees - Drugs and the Drug Laws: Historical and Cultural Contexts

RITTER, A. Studying illicit drug markets: Disciplinary contributions. *International Journal of Drug Policy*. Vol. 17, pp.453-463. 2006

ROCHADEL, A. A. Efeitos Orçamentários e Sociais da Legalização da Maconha no Brasil. *Universidade de Brasília*.

SAFFER, H. CHALOUPIKA. F. The Demand for Illicit Drugs. *National Bureau of Economic Research – Working Paper No. 5238*. 1995.

SCHUERMEYER, J. Temporal Trends in Marijuana Attitudes, Availability and Use in Colorado Compared to non-Medical Marijuana States: 2003-11. *Drug and Alcohol Dependence*. Vol. 140. pp. 145-155. 2015.

SHANAHAM, M.; RITTER, A. Confronting the challenges of conducting a CBA of cannabis policies. *Drugs: Education, Prevention and Policy*. Vol. 20. pp 175-183. 2013

SHANAHAM, Marian. Assessing the Economic Consequences of Two Cannabis Policy Options. 2011. Tese (Doutorado em Filosofia) - School of Public Health and Community Medicine Faculty of Medicine, University of New South Wales, Sidney, Australia.

SHANAHAN, M; RITTER, A. Intangible outcomes from a policy change: using contingent valuation to quantify potential stigma from a cannabis offence. *Journal of Experimental Criminology*. Vol. 10. pp. 59-77. 2013.

SILVA, M. A. S. Política Pública Carcerária: Uma institucionalizada violação de direitos fundamentais impulsionada pela criminalização das drogas. *Revista Eletrônica do Curso de Direito – UFSM*. Vol. 9. pp. 233-262. 2014.

SPAPENS, T. ET AL. The Dutch Drug Policy from a Regulatory Perspective. *European Journal on Criminal Policy and Research*. Vol. 21. pp. 191-205. 2015.

VAN DJIK, J. The narrow margins of the Dutch drug policy. *European Journal on Criminal Policy and Research*. pp. 369-393. 1998.