

O tráfico de drogas como modalidade de crime organizado transnacional e as políticas sobre drogas no Brasil

The drug traffic as a modality of transnational organized crime and the policies on drugs in Brazil

Tatiana Ribeiro Lago¹

Odilza Lines de Almeida²

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

Sumário: 1. Introdução. 2. Tráfico transnacional de drogas como modalidade de crime organizado: aspectos gerais, estrutura e funcionamento no Brasil. 3. Principais convenções sobre drogas ratificadas pelo Brasil. 4. Histórico das políticas antidrogas no Brasil e estratégias de combate ao crime-negócio. 5. A Lei 11.343/2006 e o encarceramento em massa após 2006. 6. Da necessidade de criação e individualização de políticas antidrogas eficientes. 7. Considerações finais. 8. Referências bibliográficas

Resumo: O tráfico de drogas como modalidade do crime organizado é um fenômeno mundial cujos problemas foram agravados pelo processo de globalização, inerente a sociedade moderna. O objetivo deste artigo é realizar uma análise sobre o tratamento dispensado pela legislação brasileira ao tráfico de drogas como modalidade de crime organizado transnacional. Metodologicamente, este trabalho utiliza a revisão de literatura sobre o tema e analisa a legislação que aponta para as políticas e as atuais estratégias de enfrentamento a esse crime-negócio. Observou-se que o Brasil, embora, não produtor de entorpecentes, tem seu território largamente utilizado como rota no tráfico transnacional. A atual política repressora não atinge os verdadeiros traficantes de droga por falta de investimento e controle de quase 17 mil quilômetros de fronteiras – o que amplia seu mercado interno – e, por conseguinte, tem na população jovem economicamente hipossuficiente, pequenos “traficantes” maior alvo. Conclui-se que as medidas legais até agora adotadas - extremamente proibicionistas - não têm sido eficazes no controle do mercado ilegal de drogas e que outras estratégias deverão ser adotadas para o manejo adequado dos problemas advindos do mercado interno e transnacional de drogas.

Palavras-Chave: Política antidrogas; mercado transnacional.

Abstract: The drug trafficking as organized crime is a global phenomenon whose problems have been exacerbated by the process of globalization inherent in modern

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB. Atualmente é bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia e estagiária na instituição Defensoria Pública do Estado da Bahia, onde exerce a função de Conciliadora/Mediadora. Tem pesquisas desenvolvidas na área de Direito, com ênfase em Direitos Humanos, Criminologia e na área de Análise do Discurso.

² Doutora em Saúde Pública (área de concentração Ciências Sociais da Saúde), Mestre no Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal da Bahia (área de concentração Psicologia do Desenvolvimento)

society. This paper aims to perform an analysis of the treatment by Brazilian law to drug trafficking as a transnational organized crime. Methodologically, this paper uses the literature review on the subject and analyzes the legislation that points to the policies and current coping strategies for this crime-business in Brazil I. It is evident that the country, though not being a producer of narcotics, has its vast territory widely used as a route for transnational trafficking. The current repressive policy has not reached the big drug dealers due to lack of investment and control of its nearly 17,000 kilometers of borders - which expands its domestic market - and therefore largely target the young and economically disadvantaged population. It is concluded that the legal measures hitherto adopted - extremely prohibitionist - have not been effective in controlling the illegal drug market and that other strategies should be adopted to adequately manage the problems arising from the internal and transnational drug market.

Keywords: Drug policy; transnational market

1. Introdução

O crime organizado transnacional opera-se através de uma rede mundialmente estruturada e hierarquizada, marcada pelo planejamento empresarial-capitalista e por ações criminosas diversas, abrangendo vários territórios, e com uma característica peculiar: “tornar limpo o dinheiro sujo”. É uma atividade especializada (tráfico de drogas, armas, pessoas, lavagem de dinheiro, etc.) e altamente beneficiada pela permeabilidade das fronteiras nacionais que são constituídas por barreiras facilmente transponíveis.

No que se refere ao tráfico de drogas, como modalidade de crime organizado, objeto de estudo deste trabalho, sabe-se que é um fenômeno mundial cujos problemas foram agravados pelo processo de globalização, inerente a sociedade moderna, no qual o fluxo de dados viabiliza de forma instantânea e eficaz as relações pessoais, econômicas e de transporte, interferindo na economia, políticas e desenvolvimento das nações, sobretudo as sul-americanas.

Há pouco mais de um século não se falava em narcotráfico, em regulamentação, proibicionismo e/ou enfrentamento às drogas, nem mesmo se conhecia a capacidade de interconexão do mercado das substâncias psicoativas. O assunto surgiu no início do século XX como um problema a ser enfrentado – momento em que esforços internacionais foram empreendidos para se constituir um sistema internacional de controle desta modalidade criminosa. Neste ínterim, foram criadas três importantes convenções das Nações Unidas sobre drogas, atualmente referências internacionais sobre o tema, que angariaram o agravamento das penas de crimes ligados às drogas. Em seguida, muitos países alteraram suas legislações oferecendo um tratamento mais rigoroso às questões relacionadas ao mercado de drogas, o que ficou conhecido como “guerra às drogas”; no entanto, tal recrudescimento de políticas repressivas promoveu uma massificação do consumo. O guia de estudos sobre “O narcotráfico e suas coligações em meio a guerrilhas”, elaborado em 2015 pelo Escritório de Drogas e Crimes da Organização das Nações Unidas – UNODC³, deixa bem claro que “a guerra às drogas é um fracasso exitoso. Fracasso porque não se aproximou nos seus 40 anos de combate aberto, e nos 90 anos de proibicionismo, da meta de eliminar hábitos e mercados relacionados a algumas drogas psicoativas (...)”.

³ UNODC. O narcotráfico e suas coligações em meio a guerrilhas. 10ª ed. PoliONU, 2015.

Nesse contexto, reconhecendo a ineficácia das políticas de repressão às drogas no cenário global surgem as indagações: qual a contribuição das políticas brasileiras sobre drogas no enfrentamento dessa problemática? Quais as estratégias de combate ao crime-negócio transnacional o Brasil vem adotando? Para respondê-las, o presente artigo apresenta uma concisa análise dos marcos legais sobre o tratamento penal dispensando ao tráfico de drogas, destacando a previsão do tráfico transnacional de drogas na Lei 11.343/2006. A partir daí, é feito um levantamento das políticas antidrogas no Brasil e estratégias de combate ao crime-negócio.

O tema é relevante no debate internacional, haja vista tratar-se de uma atividade econômica entrelaçada na economia legal, que se instala como mercado transnacional, produzindo violência e violação aos direitos humanos, em decorrência da brutal política de intervenção adotada, especialmente no contexto local.

2. Tráfico transnacional de drogas como modalidade de crime organizado: aspectos gerais, estrutura e funcionamento no Brasil

De acordo com o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime – UNODC⁴, a criminalidade transnacional trata-se de um fenômeno multifacetado, manifestando-se em diferentes tipos de crime. Por exemplo, temos o tráfico de seres humanos, o contrabando de imigrantes, o tráfico de armas, os crimes cibernéticos, a lavagem de dinheiro, o tráfico de drogas (objeto deste artigo), dentre outros.

Para Pereira (2015)⁵, o crime organizado transnacional (COT) tem sido foco de um conjunto crescente de estudos desde a década de 1990, cujas abordagens teóricas e enquadramentos empíricos têm enorme variação bem como seus autores – oriundos de uma miríade de organizações governamentais e não governamentais, demonstrando a importância do tema para os Estados Unidos, União Europeia, ONU e uma grande quantidade de países.

Para o diretor executivo do UNODC(2012)⁶, Yury Fedotov, o crime organizado transnacional está presente em todas as regiões e em todos os países do mundo e deter esta ameaça transnacional representa um dos maiores desafios em nível global para a comunidade internacional.

A preocupação com a questão do crime organizado se justifica na medida em que é um delito que ultrapassa rapidamente as fronteiras dos Estados nacionais, em decorrência do seu caráter multidisciplinar, conectado, muitas vezes, com mercados legais, tornando o poder público incapaz de controlar suas atividades.

De acordo com relatório da UNODC (2012)⁷, com lucros estimados em 870 bilhões de dólares ao ano, as redes do crime organizado se aproveitam da venda de mercadorias ilegais onde quer que exista demanda. Estas imensas receitas equivalem a mais de seis vezes o montante disponível para a assistência oficial destinada ao desenvolvimento e são comparáveis a 1,5% do PIB mundial ou a 7% das exportações mundiais de mercadorias. No que se refere ao mercado de drogas, estima-se o lucro em 320 bilhões de dólares, sendo o negócio ilícito mais lucrativo do mundo.

⁴ UNODC. “Escritório das Nações Unidas sobre drogas e crime. Prevenção ao crime e justiça criminal”, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em 25 mar. 2016.

⁵ PEREIRA, P. “Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990”, Revista Brasileira de Política Internacional, 58, 2015, 84-107. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v58n1/0034-7329-rbpi-58-01-00084.pdf>. Acesso 05 abr. 2016.

⁶ UNODC. Nova campanha do UNODC aponta que Crime Organizado Transnacional movimentava 870 bilhões de dólares ao ano. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em 25 mar. 2016.

⁷ Op. Cit.

O relatório sobre os mercados de droga na União Europeia (2016)⁸, produzido pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicoddependência (EMCDDA), indica que “os mercados de droga continuam a ser um dos setores mais lucrativos para os grupos de criminalidade organizada (GCO), estimando-se que os cidadãos da União Europeia gastem mais de 24 mil milhões de euros (entre 21 e 31 mil milhões de euros) por ano em drogas ilícitas”.

Após tecer estas breves considerações sobre o crime organizado, nos debruçaremos a seguir sobre o mercado transnacional de drogas como modalidade de crime organizado, trazendo a abordagem para o cenário brasileiro. Assim, antes de tudo, é necessário situar o Brasil no panorama do mercado transnacional de drogas. O país ocupa lugar na rota do tráfico de substâncias ilícitas, estando ligado fronteiriçamente a três grandes produtores de coca, a saber Bolívia, Colômbia e Peru.

Nessa perspectiva, os dados divulgados pelo UNODC, apontam que o país está na rota principal do tráfico de drogas para os países da África Ocidental, por intermédio, principalmente, da ação de grupos organizados liderados por africanos. Além disso, desde a década de 1970 o Brasil é caracterizado primordialmente como um país de trânsito das drogas que saíam dos Andes em direção aos Estados Unidos e, sobretudo, à Europa (UNODC, 2013)⁹.

Outro fato importante é que o Brasil ocupa uma posição estratégica em relação à Europa, o que o torna mais ainda vulnerável ao tráfico, principalmente de cocaína. Ademais, ressalta-se que o país não é considerado produtor de drogas, tendo em vista que a produção interna se limita a plantações de *cannabis* para abastecimento do próprio. Contudo, conforme dados do *World Drug Report* de 2014¹⁰, o país é um dos maiores mercados consumidores de maconha do mundo, além de estar ocupando o primeiro lugar no ranking de países consumidores de cocaína (e de crack), sendo o maior consumidor global, conforme afirma os dados do Conselho Internacional de Controle de Narcóticos da ONU (2014)¹¹.

As informações trazidas pelo Relatório de Estratégia de Controle de Narcóticos Internacional (INCSR, 2014)¹² corroboram o exposto acima ao afirmar que:

O Brasil é um importante país de trânsito e destino para a cocaína. Suas fronteiras com a Colômbia, Peru, Bolívia e Paraguai são porosas e possui mais de três vezes o comprimento da fronteira entre Estados Unidos e México. A maioria da cocaína que transita para o Brasil é destinada para os mercados europeus, incluindo através da África Ocidental. O comércio de drogas no Brasil é controlado por grandes organizações, violentas, e bem organizadas de tráfico de drogas, que operam em todo o país. Brasil sofre de um problema de consumo de drogas doméstica substancial e crescente. É o segundo maior consumidor mundial de cloridrato de cocaína e, provavelmente, o maior consumidor

⁸ Observatório Europeu da Droga e da Toxicoddependência e Europol (2016), Relatório sobre os mercados de droga na UE: Síntese estratégica, Publicações Conjuntas do EMCDDA e da Europol, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo. Disponível em: <http://www.emcdda.europa.eu>. Acesso em 25 mar. 2016.

⁹ UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). Relatório Mundial Sobre Drogas 2013.

¹⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report 2014 (United Nations publication, Sales No. E.14.XI.7). Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em 25 mar. 2016.

¹¹ De acordo com dados do Conselho Internacional de Controle de Narcóticos da ONU, em 2005 apenas 0,7% da população entre 12 e 65 anos consumia cocaína no Brasil. Seis anos depois, em 2011, a taxa chegou a 1,75%. O consumo brasileiro é bem superior que a média mundial de 0,4% da população. A média do Brasil também ultrapassa a da América do Sul, com 1,3% e da América do Norte, com 1,5%.

¹² INCSR. “International Narcotics Control Strategy Report. Volume I Drug and Chemical control”. Drug and Chemical Control, 01, 2014, p. 342.

de produtos de cocaína-base. O Governo brasileiro percebe a gravidade do problema de narcóticos e está comprometido com o combate ao tráfico de drogas, mas não tem a capacidade necessária para deter o fluxo de drogas ilegais através de suas fronteiras.

Os resultados desse relatório assinalam que o Brasil está comprometido com o combate ao tráfico de drogas e com o crescente problema do consumo doméstico de drogas. Utilizando-se da Lei nº 12.850/2012¹³ (Lei que dispõe sobre as organizações criminosas), o país aumentou as operações encarregadas de confrontar diretamente as organizações nacionais de tráfico de drogas, o que demonstra claramente a determinação do governo para “combater” as drogas ilegais.

No entanto, apesar desses aspectos positivos, sabe-se que o controle e fiscalização do escoamento da droga ainda são incipientes por parte dos organismos estatais e que a política interna sobre é totalmente deficitária e excludente, além de equivocadamente, tratar a droga como quase que exclusivamente sob o aspecto penal e não do ponto de vista da saúde pública.

3. Principais convenções sobre drogas ratificadas pelo Brasil.

No que se refere ao caráter transnacional do tráfico de drogas, o enfrentamento é a medida que se impõe através de mútua cooperação entre os países envolvidos, a fim de controlar a produção/elaboração, tráfico e consumo de drogas.

Atualmente, existem três convenções internacionais que regem o controle internacional de drogas, sendo o Brasil signatário de todas, a saber:

a) Convenção Única sobre Entorpecentes, 1961 (emendada em 1972), promulgada pelo Brasil através do Decreto nº 54216¹⁴ de 27 de Agosto de 1964, cujo objetivo é combater o abuso de drogas por meio de ações internacionais coordenadas. Essas ações são voltadas para a intervenção e controle que visam limitar a posse, o uso, a troca, a distribuição, a importação, a exportação, a manufatura e a produção de drogas exclusivas para uso médico e científico e combater o tráfico de drogas por meio da cooperação internacional para deter e desencorajar os traficantes;

b) Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, 1971, a qual prevê o controle internacional para substâncias psicotrópicas, inclusive o controle sobre as drogas sintéticas, classificando-as de acordo com seu potencial de criar dependência e fins terapêuticos. A referida convenção foi adotada pelo Brasil por meio do Decreto Nº 79.388¹⁵, de 14 de Março de 1977.

c) Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, 1988, “Convenção de Viena”, promulgada pelo Decreto nº 154¹⁶, 26 de junho de 1991, com o objetivo de promover a cooperação entre as partes a fim de que possam atuar, de forma mais eficaz, nos diversos aspectos do tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas de âmbito internacional. Essa convenção estabelece ainda métodos contra a lavagem de dinheiro e um controle mais intenso de precursores químicos. Além de dispor de informações para uma cooperação internacional no que tange a extradição de traficantes de drogas, esta convenção representa o marco

¹³BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 7 abr.2016.

¹⁴BRASIL. Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>.. Acesso em 7 abr.2016.

¹⁵BRASIL. Promulga a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>.. Acesso em 7 abr.2016.

¹⁶BRASIL. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.. Acesso em 7 abr.2016.

do proibicionismo e da materialização da política norte-americana de guerra às drogas. No que tange ao tráfico de drogas e crime organizado, o Brasil se destaca também ao anuir com a Convenção de Palermo.

Conforme afirma Boiteux et al. (2009)¹⁷, do ponto de vista administrativo, as três Convenções das Nações Unidas sobre drogas criaram dentro da organização órgãos encarregados de controlar a evolução mundial do fenômeno do abuso e tráfico de drogas, e de monitorar os Estados-Membros no cumprimento das suas obrigações. Os órgãos encarregados são organizados por três poderes: o “poder político-legislativo”, exercido pela Assembleia Geral da ONU e pela *Commission on Narcotic Drugs* - CND27 (ligada à estrutura do Conselho Econômico e Social - ECOSOC), espaços onde as opções de política de combate às drogas são debatidas e definidas; o “poder judiciário”, representado pelo *International Narcotic Control Board* - INCB28, que é um órgão independente, com poder de impor sanções no caso de desrespeito às convenções; e o “órgão executivo” constituído pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime - UNODC), que é presidido por seu diretor executivo. Nota-se que o tratamento repressivo em relação à droga é expresso na própria denominação do órgão especializado, que trata de “drogas e crime”.

Conforme assegura Villela (2013)¹⁸, o regime de proibição internacional das drogas se consolidou com a Convenção Única sobre Drogas das Nações Unidas de 1961, que listou os psicoativos que teriam seu uso legal assegurado, tendo por ilegal todos os demais. Este processo veio a ser complementado ao longo das próximas décadas com a Convenção sobre Drogas Psicotrópicas de 1971 e a Convenção de Viena (ou das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Psicotrópicas) de 1988. Estes acordos estão hoje sob administração do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC), que, além disso, fornece assistência técnica e produz estudos sobre o assunto facilitando a atuação política. Todas as três foram ratificadas pelo Brasil.

Em síntese, essas convenções são o marco referencial das legislações proibicionistas no âmbito internacional. Foi por meio delas que se instituiu o controle internacional, com o fito de controlar o mercado de substâncias psicotrópicas utilizadas para fins médicos e científicos e combater sua comercialização ilícita.

Boiteux et. al (2009)¹⁹ ressalta que antes dessas convenções, o tema das drogas foi abordado na Convenção sobre Ópio da Haia - 1912, sendo então elaborado o primeiro documento internacional para tratar do controle de drogas, assinalando a necessidade de uma cooperação internacional para o controle da produção e venda de substâncias ilícitas – ópio/opiáceos, dentre eles a cocaína –, permitindo-se apenas seu uso médico-científico.

Através do quanto disposto na Convenção sobre Ópio, somado as Convenções das Nações Unidas sobre drogas, a postura proibicionista no âmbito mundial foi materializada, ao passo que os países signatários desses acordos foram pressionados a tratar o tema das drogas com políticas mais repressivas. Neste diapasão, há registros de que desde 1921 o Brasil busca controlar o consumo e o comércio de determinados tipos de droga.

¹⁷BOITEUX, L. et al. “Relatório de Pesquisa. Um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais”. *Série Pensando o Direito. Tráfico de Drogas e Constituição*, 01, 2009, p.229.

¹⁸VILLELA, P. O tráfico de drogas: uma ameaça à segurança do brasil. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jul./dez., 2013 Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br..> Acesso em 10 abr.2016.

¹⁹BOITEUX, L. et al. “Relatório de Pesquisa. Um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais”. *Série Pensando o Direito. Tráfico de Drogas e Constituição*, 01, 2009, p.229

4. Histórico das políticas antidrogas no Brasil e estratégias de combate ao crime-negócio

A história proibicionista no Brasil remota ao século XIX, quando ainda não se tinha qualquer controle oficial sobre as drogas que eram toleradas e seu uso era feito por jovens filhos da oligarquia da República Velha. Apenas no início dos anos 1920, o governo passou a exercer o controle oficial sobre o uso de algumas drogas, como ópio e cocaína. Nessa época, o uso, que se limitava aos jovens de classe média alta, e que logo chegou às ruas, espalhou-se também entre as “classes perigosas”: pardos, negros, imigrantes e pobres. Desse modo, logo em 1921, o governo editou uma lei que restringia o uso do ópio, morfina, heroína e cocaína no país, sendo fins não-médicos.

As informações encontradas na literatura não são uníssonas quanto ao início da normatização oficial sobre consumo/venda/proibição de drogas. Inobstante a afirmação acima, a especialista em Direito Penal e Sociologia Criminal, Roberta Duboc Pedrinha²⁰, alega que a tendência de controle às drogas vem desde os tempos em que o Brasil era colônia de Portugal, ao sustentar que as Ordenações Filipinas, de 1603, já previam penas de confisco de bens e o banimento para a África para os que portassem, usassem ou vendessem substâncias tóxicas. Já Santos (2000)²¹, aduz que em uma perspectiva histórica, observa-se que o Brasil tem leis sobre as drogas desde 1938 (Decreto-Lei de Fiscalização de Entorpecentes n° 891/38, posteriormente incorporada ao artigo 281 do Código Penal de 1941). Nessa esteira, por sua vez, Procópio Filho e Vaz (1997)²², citam que existem leis voltadas para a questão do narcotráfico desde 1976.

A partir do Decreto-Lei n° 891/38 várias alterações legislativas surgiram, contribuindo para a criação da Lei 6368/1976²³, hoje revogada, mas que vigorou por três décadas, atuando como marco legislativo no que se refere à legislação de drogas.

A mencionada lei deu início à concretização da criminalização do consumo e do tráfico de drogas em 1976, passando a dispor de medidas de prevenção e repressão ao tráfico, como também sobre o uso indevido das drogas. Tal medida caminhou em sintonia com os ideais da política de “guerra às drogas”, preconizada pelo presidente dos Estados Unidos, à época Richard Nixon, e pelos acordos pactuados na Convenção Única sobre Drogas de 1961 da ONU e na Convenção sobre Drogas Psicotrópicas de 1971.

Seguindo esse panorama, em 1980 foi criado o Conselho Federal de Entorpecentes (COFEN), órgão central responsável pela política nacional de entorpecentes e pela implementação do então instituído Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes²⁴. Através desse Sistema surgem os Conselhos Antidrogas, chamados Conselhos de Entorpecentes (Conselho Federal –

²⁰História do combate às drogas no Brasil. Disponível em <https://www.senado.gov.br/>. Acesso em 09 abril. 2016.

²¹ SANTOS MATOS, M.I. Meu lar é o botequim. São Paulo, SP: Nacional, 2000.

²² PROCÓPIO FILHO, A; VAZ, Alcides Costa. “O Brasil no contexto narcotráfico internacional”, Revista Brasileira de Política Internacional, 1, 1997, 75-122.

²³ A Lei 6368/1976 versava sobre as “medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica”. Foi revogada pela Lei 11.343/2006, que passou a instituir o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabeleceu normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e definiu crimes. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 07 de abril. 2016.

²⁴ BRASIL. Decreto 85.110/1980, que instituiu o sistema nacional de prevenção, fiscalização e repressão de entorpecentes, revogado pelo Decreto 2.632/1998. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/>. Acesso em 07 de abril. 2016.

CONFEN²⁵, Conselhos Estaduais – CONENS e Conselhos Municipais – COMENS), essas instâncias contribuíram para conduzir iniciativas sobre o tema drogas no Brasil, focadas no binômio abstinência-repressão. Em 1993, foi criado sob o Ministério da Justiça a Secretaria Nacional de Entorpecentes (SNE), responsável pela secretaria executiva da CONFEN. (VILLELA, 2013)²⁶.

O CONFEN foi extinto em 1998 e criado o Conselho Nacional Antidrogas – CONAD. Posteriormente, criou-se o Sistema Nacional Antidrogas – SISNAD²⁷, formado pela Secretaria Nacional Antidrogas e Conselho Nacional Antidrogas.

No mesmo ano, o Governo iniciou a militarização do combate às drogas. Essa situação foi exposta por Leandro Freitas, em artigo publicado no jornal “O Globo”²⁸ (1988):

Extinguiu-se o Conselho Federal de Entorpecente, de composição exclusivamente civil, e surgiu o Conselho Nacional Antidrogas, do qual faz parte o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). Os serviços de inteligência das Forças Armadas passam a participar do sistema e tropas militares serão usadas em ações especiais contra narcotraficantes como a destruição de laboratórios clandestinos de refino de cocaína na Amazônia Legal.

De acordo com Procópio Filho e Vaz (1997),

(...) o aumento do consumo e do tráfico de drogas ilícitas nos anos setenta levou à formulação, entre 1982 e 1986, de uma Estratégia Internacional para a Fiscalização do Uso Indevido de Drogas. No entanto, o principal instrumento de cooperação multilateral para o combate ao tráfico de drogas resulta das conferências celebradas em Viena em 1987 e 1988: a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas. Esta Convenção abarca os mais variados aspectos do combate às drogas ao mesmo tempo em que estabelece compromissos em termos de ações preventivas, fiscalização e controle, repressão, e outras formas de cooperação e assistência internacional. A mesma constitui, no presente, a principal referência para a cooperação nos planos regionais e sub-regionais bem como para a formulação de políticas nacionais antidrogas.

Na mesma época da Convenção da ONU contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, adveio a Constituição Federal, em 1988, quando restou estabelecido que não seria possível anistia e fiança para os crimes de tráfico. Dois anos após, em 1990, foi promulgada a lei dos Crimes Hediondos, equiparando o tráfico a crime

²⁵ Em 1998 o CONFEN foi extinto, sendo criado em 1990, o Sistema Nacional Antidrogas – SISNAD e a Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD, que prevalece até então como órgão responsável pela coordenação e articulação da Política Nacional Antidrogas. Segundo Garcia (2008), a criação da SENAD expressou uma estratégia política do governo brasileiro em mostra à comunidade internacional uma postura de combate às drogas como prioridade de governo.

²⁶ VILLELA, P. “O Tráfico De Drogas: Uma Ameaça À Segurança Do Brasil”. Revista Monções, 2, 2013, p. 237-258.

²⁷ O SISNAD foi criado através do Decreto nº 3.696, de 21 de dezembro de 2000, revogado pelo Decreto nº 5.912, de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 07 de abril. 2016.

²⁸ FORTES, L. Governo começa a militarizar combate às drogas. In: Jornal O Globo, 18 de julho de 1988.

hediondo, punindo mais rigorosamente autores do delito de tráfico de drogas, inclusive vedando a liberdade provisória²⁹, o indulto e dobrando os prazos processuais.

Conforme Boiteux et al. (2009)³⁰,

(...) em 2001 foi lançada a Política Nacional sobre Drogas, editada e relançada em 2005, culminando na instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD) em 2006. Esta lei elimina a previsão de penalização aos usuários, endurecendo as penas ao direcionadas ao traficante. Desde então notou-se um aumento exponencial da população carcerária e hoje o tráfico de drogas é a principal causa de encarceramento no Brasil. Além disso, sendo a lei pouco específica quanto à definição de traficantes e consumidores, fica a cargo dos executores da lei e de juízes esta distinção, o que dá margem à escolha arbitrária.

Visando uma melhor atuação na repressão ao tráfico de drogas, a partir dos anos 1990, as Forças Armadas brasileiras passaram a realizar transferência de unidades militares para a Amazônia, ampliando o contingente de soldados e oficiais na região (BRASIL, 2008)³¹. Em seguida, entre os anos de 1995-2002, Procópio Filho (1999)³² cita que a Polícia Federal foi reaparelhada e as Forças Armadas ganharam algumas prerrogativas no combate às drogas.

Nesse cenário de políticas de combate ao tráfico, aprovou-se em 2004 o Decreto nº 5.144/2004³³, com o objetivo de evitar que fronteiras aéreas brasileiras fossem invadidas por organizações criminosas ligadas ao mercado de drogas. Essa lei ficou conhecida como “lei do abate”, que significa a destruição de aeronaves consideradas hostis³⁴.

Em que pese a legislação regulamentar essa questão, a prática é totalmente deficitária³⁵, o que acaba contribuindo para que a droga abasteça facilmente o mercado interno ou que daqui seja transferida para outros destinos.

No ano de 2002, a “Lei dos Tóxicos” foi alterada pela Lei nº 10.409/02, que dispunha sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencados pelo Ministério da Saúde, e dá outras providências, mas, em 2006, entrou em vigor a atual lei 11.343/06 de drogas, a

²⁹ O Supremo Tribunal Federal decidiu que cabe liberdade provisória aos crimes de tráfico de entorpecente, declarando inconstitucional o art. 44 da Lei nº 11.343/2006. Decisão proferida no HC 104339/SP, rel. Min. Gilmar Mendes, 10.5.2012. (HC-104339).

³⁰ Op. Cit.

³¹ BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 08 abr.2016.

³² Op. Cit.

³³ Este Decreto regulamenta os §§ 1º, 2º e 3º do art. 303 da Lei no 7.565/1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm.

³⁴ Segundo o Decreto, art. 2º, é considerada aeronave suspeita de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins aquela que se enquadre em uma das seguintes situações: I - adentrar o território nacional, sem Plano de Voo aprovado, oriunda de regiões reconhecidamente fontes de produção ou distribuição de drogas ilícitas; ou II - omitir aos órgãos de controle de tráfego aéreo informações necessárias à sua identificação, ou não cumprir determinações destes mesmos órgãos, se estiver cumprindo rota presumivelmente utilizada para distribuição de drogas ilícitas.

³⁵ O jornalista Bernardo Miranda em notícia veiculada no Jornal O Tempo em 27/11/13, afirmou que a Aeronáutica brasileira, apesar de alertada pela Polícia Federal, ignorou rota aérea de tráfico de cocaína. Ver em: <http://www.defesanet.com.br/>.

qual define os crimes relacionados às drogas, revoga as leis 6.368/76 e 10.409/02 e em tese, elimina a pena de prisão para quem porta ou produz drogas para o próprio consumo. A nova legislação instituiu o Sistema Nacional de Política Pública sobre Drogas-SISNAD, que tem como finalidade “articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com: I) a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas; II) a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas” (art. 3º da lei).

Antes disso, em 2005, iniciou-se uma interessante estratégia de combate ao tráfico de drogas através do projeto “Perfil Químico de Drogas”, desenvolvido pela Polícia Federal através de ações voltadas para a análise química de substâncias entorpecentes, a fim de identificar características de origem e correlação entre amostras, estabelecendo, desse modo, rotas do tráfico de drogas comercializadas no Brasil e contribuindo com dados que apontam as tendências deste mercado ilícito (UNODC, 2012; MALDANER et al., 2012³⁶).

No ano de 2010 foi sancionada a Lei Complementar 136/2010³⁷, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Essa lei alterou o art.18, inciso VII, da LC 97/1999³⁸, que passou a prever que,

reservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito, podendo, na ausência destes, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito. (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

Nessa senda, em 2011, diante da necessidade de reforçar a presença do Estado nos 16.880 km de fronteira terrestre com países vizinhos, criou-se o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)³⁹, através do Decreto nº 7.496/2011, com o objetivo de combater, principalmente, os crimes de homicídio, roubos, tráfico de drogas e transporte de armas de fogo. Em 2012, ao apresentar os primeiros resultados do plano, o à época, vice-presidente, Michel Temer, se pronunciou afirmando que desde o início do Plano, em junho de 2011 até 12/2012, foram desarticuladas 42 quadrilhas que atuavam na fronteira com 20.737 prisões em flagrante pela Polícia Federal. Na oportunidade, ressaltou que “a integração extraordinária entre as forças de segurança da área Federal e

³⁶ MALDANER, A. “Gerenciamento de ações voltadas para obtenção de Perfis Químicos de Drogas – Projeto PeQui da Polícia Federal 2012”. Disponível em: <http://sec.sbgq.org.br>. Acesso em 10 abr.2016.

³⁷BRASIL. Lei Complementar nº 136/2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 abr.2016.

³⁸BRASIL. Lei Complementar nº 97/1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 abr.2016.

³⁹BRASIL. Decreto nº 7.496/2011, que instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 abr.2016.

estadual jamais aconteceu, com esta intensidade, na história da segurança em nosso país" (BRASIL, 2012)⁴⁰.

Como se sabe, em razão do tráfico de drogas se constituir como um mercado transnacional, seu enfrentamento só pode se dar através de mecanismos de cooperação internacional, imprescindível, principalmente no caso do Brasil, que possui uma extensão de fronteiras que o liga aos principais centros produtores de drogas, colocando-o em posição de destaque no mercado de drogas.

Diante disso, por fim, insta citar o trabalho de pesquisa realizado por Chagas e Ventura (2010)⁴¹, no qual analisou o Brasil e a cooperação bilateral e multilateral na área de drogas. No estudo, as autoras observaram, até 2010, que estavam em vigor 25 acordos bilaterais de cooperação técnica e/ou financeira internacional na área de drogas, com 18 diferentes países. Desses, doze são países das Américas (sendo nove da América do Sul), cinco da Europa e um do Continente Africano. As autoras verificaram que a preocupação inicial da diplomacia brasileira com a questão da segurança nacional. Nesse estudo, os autores observaram que:

(...) o Brasil, ao ratificar convenções internacionais e acordos bilaterais para o controle das drogas, assumiu um grande compromisso internacional e vem trabalhando em conjunto com seus parceiros para harmonizar sua política e lograr resultados efetivos no controle das drogas no país. O Brasil, nesse cenário, se mostrou engajado às diretrizes internacionais para o controle de drogas, mas sem perder de vista sua autonomia e singularidade, enquanto país de dimensões continentais e com grande número de países fronteiriços. O país, reconhecido internacionalmente por sua capacidade de articulação e participação popular na criação da Política Nacional sobre Drogas, conseguiu imiscuir aspectos regionais, nacionais e internacionais no trato da questão. Foi inovador, por exemplo, ao, ainda em 2002, começou a promover projetos em cooperação com países fronteiriços, para a redução da demanda de drogas em regiões de fronteiras (Projeto Fronteiras).

Esse foi um marco para o tratamento do fenômeno em regiões fronteiriças, inserindo a cooperação para a redução da demanda de drogas entre os municípios, como complementar às atividades desenvolvidas por órgãos policiais, que não contam com efetivo necessário para vigiar regiões tão extensas quanto as fronteiras brasileiras.

5. A Lei 11.343/2006 e o encarceramento em massa após 2006.

No tocante ao tráfico "transnacional", a Lei 11.343/2006 dispõe no Art. 40, inciso I, que as penas previstas nos arts. 33 a 37 desta Lei são aumentadas de um sexto a dois terços, se a natureza, a procedência da substância ou do produto apreendido e as circunstâncias do fato evidenciarem a transnacionalidade do delito.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)⁴² não considera necessária a efetiva transposição de fronteiras para a aplicação da majorante trazida no art. 40, I, da Lei de Drogas, em razão do dolo do agente em transportar a droga a outro país, bastar para aferir sua intenção, ou seja, o que é relevante é a conduta trazida na elementar do tipo e não na localidade em que o delito foi cometido. Assim, o reconhecimento da

⁴⁰BRASIL. Portal Brasil. Defesa e Segurança. Integração das forças policiais e segurança serão legados da Copa Disponível em: <http://www.br.asil.gov.br>. Acesso em 12 abr.2016.

⁴¹ CHAGAS, F,G,L; VENTURA, C,A,A. Cooperação internacional em prevenção do uso abusivo de drogas no Brasil. SMAD, Rev. Eletrônica Saúde Mental Álcool Drog. 2010, vol.6, n.1, pp. 1-20. ISSN 1806-6976. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org>. Acesso em 12 abr.2016.

⁴² Entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), aplicada pela Sexta Turma no julgamento do HC 129.413/SP, Relator Ministro Og Fernandes, DJe 13/06/2011.

transnacionalidade não fica condicionado à transposição das fronteiras nacionais, bastando a caracterização. Além disso, frisa-se que havendo indícios da transnacionalidade do delito de tráfico, o processo e o julgamento dos crimes previstos nos arts. 33 a 37 é da competência da Justiça Federal⁴³.

Em apertada síntese, é esse o tratamento dado pela atual lei de drogas no que se refere ao crime de tráfico transnacional de drogas e, embora não seja esse o objeto do trabalho, mas a título de informação, é relevante citar que a atual lei de Drogas, que veio para abrandar a aplicação penal para o usuário e tratar com mais rigor o crime organizado, "está contribuindo densamente para o aumento da população carcerária", segundo Ministro do STF, Gilmar Mendes⁴⁴.

O grande encarceramento por delitos relacionados com as drogas não é um problema só da política sobre drogas brasileira, pois, de acordo com os dados mais recentes do Relatório Mundial Sobre Drogas (2016), 30% da população prisional global é formada por presos não-condenados ou em pré-julgamento, sendo que entre os presos condenados, 18% estão na prisão por crimes relacionados à droga. Segundo esse documento, esses números demonstram que o uso excessivo da pena de prisão por crimes relacionados às drogas de natureza menor é ineficaz – é um equívoco do sistema de justiça, pois a prestação de serviços de tratamento e cuidados é uma alternativa que demonstrou aumentar consideravelmente a recuperação e reduzir a reincidência.

Ainda sobre o encarceramento em massa, os dados do InfoPen (2014)⁴⁵ são elucidativos nesse sentido, ao informar que a população carcerária brasileira correspondia a 254.601 mil presos em 2005 e saltou para 537.790 mil em 2013, sendo que os presos por delitos relacionados às drogas são representavam 138.198 mil em 2012 e 146.276 em 2013. Em 2005 este número total (homens e mulheres) era de apenas 32.880 mil presos. Em termos percentuais, isso significa que em 2005, os delitos relacionados a lei de drogas correspondiam a 13% de toda população prisional e em 2013, mais que duplicou, chegando a 27,2%, colocando o tráfico de drogas no patamar de crime que mais encarcera (tal fato é atribuído, dentre outros fatores, a falta de critérios objetivos para regulamentar o tráfico do uso de drogas).

No que tange ao tráfico transnacional, Gomes et al. (2014)⁴⁶ aponta que se manteve no percentual de 1% da população prisional do país, o que demonstra que a política criminal sobre drogas se ocupa, precipuamente, em deter a ponta do tráfico de drogas, em vez de atingir o crime organizado, com principal ênfase no tráfico transnacional onde se estrutura a grande circulação de drogas no país com substâncias oriundas mormente do Paraguai, Bolívia, Peru e Colômbia.

⁴³ Posicionamento da Terceira Seção do STJ, ao julgar o CC n° 115.595/MG (10.10.11), relatado pela Ministra Laurita Vaz. Nesse caso, é necessário que o crime esteja especificamente previsto em tratado ou convenção internacional assinado pelo Brasil e que haja a intenção de transferência da droga entre países distintos, sendo que os países de trânsito internacional da droga deve criminalizar tal conduta.

⁴⁴ Afirmação feita pelo Ministro Gilmar Mendes, ao expor seu posicionamento sobre a lei de drogas, quando atuou como relator do Habeas Corpus n° 123.221.

⁴⁵ Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN - Junho de 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br>. Acesso em 20 jan. 2016.

⁴⁶ Segundo Gomes et al, 2014, esse dado foi divulgado pelo Projeto Perfil Químico de Drogas (PeQui), da Polícia Federal (PF), que utiliza a análise química detalhada de drogas para a identificação de características de origem e de correlação/ligação entre amostras. A obtenção de resultados validados e a estruturação de bancos de dados visam estabelecer origens geográficas e rotas do tráfico de drogas de abuso comercializadas no Brasil e contribuir com dados estatísticos que consigam apontar as tendências deste mercado ilícito.

6. Da necessidade de criação e individualização de políticas antidrogas eficientes

Após tecer esse levantamento sobre as políticas de drogas adotadas pelo Brasil, convém expor o pensamento de Peralva (2015)⁴⁷, no que tange ao comércio de drogas:

O comércio de drogas ilícitas não pode ser isolado de outros aspectos da experiência contemporânea com os quais mantém relações intrínsecas, formando o que Mauss designou como um fato social total. A massificação do consumo é inseparável de uma revolução cultural que alterou profundamente nosso modo de vida e do individualismo ético que a acompanhou; mas inseparável também da ansiedade generalizada que suscitam as exigências de competitividade impostas aos indivíduos pelo liberalismo econômico. O desinteresse por verdadeiras políticas de saúde pública que levem em conta os efeitos perversos de um consumo massificado de drogas ditas “duras” e de um consumo “duro” de drogas ditas “leves”, a diabolização do tráfico através de uma terminologia que ignora a complexidade dos processos econômicos que o estruturam e seu profundo enraizamento social – tudo isso aponta para a defasagem existente entre essa realidade complexa e os termos do debate público, que justificam e explicam a violência das políticas atualmente adotadas em alguns países, entre os quais o Brasil, e a focalização ineficaz e inaceitável do problema em bairros populares onde se localizam plataformas de comercialização que não constituem senão a ponta visível do *iceberg*.

Entendendo que o combate ao mercado de drogas deve ultrapassar a “ponta visível do iceberg”, como bem apontou Peralva (2015), corroboramos o que afirma Van der Veen (1998) in Zaluar (2007⁴⁸)⁴⁹:

(...) o drama de países como o Brasil começa pelo que afirmou o secretário executivo da Interpol, Robert Kendall: seria melhor se as forças de polícia não fossem empregadas para caçar os consumidores de droga ou os pequenos negociantes, e atribuíssem muito mais seus recursos à repressão de grandes traficantes e de lavadores do dinheiro sujo. Infelizmente, a legislação e, mais ainda, a prática policial em diversos países, incluindo o Brasil, as guiam à primeira escolha. Por isso, as relações simbióticas entre diferentes atores, que têm interesses comuns, formam um tecido social, econômico e institucional bem entrelaçado do qual é difícil escapar uma vez dentro dele. Esse tecido compõe o que deve ser considerado os fatores sistêmicos que existem, no interior e fora das nações, nas redes transnacionais das atividades econômicas criminosas.

Com base na legislação de drogas, aliado aos dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen) e do *International Drug Policy Consortium*, ao

⁴⁷ PERALVA, A. “Questão de drogas e de mercados”. Revista Semestral do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar, 5, P. 19. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br>. Acesso em 20 jan. 2016.

⁴⁸ CARLOS, J.O. Drug policy and incarceration in São Paulo, Brazil. International Drug Policy Consortium – IDOC. Disponível em: <http://idpc.net>. Acesso em 16 jan. 2016.

⁴⁹ ZALUAR, A. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. Estud. av. 2007, vol.21, n.61, pp.31-49. ISSN 0103-4014. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 14 jan. 2016.

apontar que desde o advento da lei de drogas, em 2006, o número de presos por tráfico de drogas no Brasil aumentou de 31 mil para 164 mil, pode-se inferir que a forma de atuação do Estado concentra-se muito mais em combater o mercado varejista de drogas, tratando usuários e pequenos revendedores como traficantes, utilizando-se de critérios subjetivos para tipificar traficantes *versus* usuários, o que não trata o problema do encarceramento em massa e negligencia o consumo de droga, que é um problema a ser tratado na seara da saúde pública.

Na verdade, a política antidrogas precisa pautar-se em objetivos muito maiores, como por exemplo, ampliar a fiscalização nas fronteiras, formular ações mais direcionadas para a realidade do mercado (que não é só local e interno), aparelhar as instituições estatais de combate ao mercado fornecedor de drogas, que se utilizam do espaço territorial brasileiro tanto como rota de escoamento de substâncias ilícitas quanto para abastecer o consumo interno e pensar numa possível regulamentação da produção e comercialização dentro do território nacional.

Além disso, não devemos desconsiderar que o Estado é fragilizado pela corrupção de seus funcionários, dos agentes policiais e do judiciário, não se esquecendo das figuras políticas, que facilitam o funcionamento do mercado ilegal, criando uma rede de proteção aos grandes traficantes, o que faz com que o Estado utilize sua força⁵⁰.

Segundo o UNODC, no que se refere às ações abrangentes em torno da política sobre drogas:

(...) os recursos do sistema de justiça criminal e de segurança pública devem ser direcionados aos traficantes, organizadores e financiadores do tráfico de drogas e ao crime organizado. Os governos precisam investir numa repressão qualificada, direcionada por ações de inteligência policial, para efetivamente reduzir a oferta de drogas. Isso requer maior foco nos grupos transnacionais, sustentadores dos pequenos traficantes que vendem drogas no varejo. Também requer que o crime organizado e a corrupção associada a ele não sejam enfrentados de maneira isolada, mas por meio da cooperação internacional entre as autoridades competentes (UNODC, 2010)⁵¹.

Pelo exposto até aqui, percebe-se que a política antidroga adotada pelo Brasil é desproporcional, haja vista tratar-se de um país caracterizado como consumidor, ocupando, portanto, a cadeia final do tráfico, por conseguinte, não é razoável aplicar o mesmo tratamento penal para as condutas tipificadas como tráfico transnacional e para “tráfico doméstico” ou até mesmo “uso”, expressado por algumas poucas gramas.

A política brasileira sobre drogas tem sido bastante criticada, principalmente porque suas reformas não trouxeram resultados satisfatórios quando analisando os assustadores números de encarceramento por tráfico de drogas. Por outro lado, cabe citar que existem alguns poucos resultados positivos, como menciona o recente Relatório da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes – JIFE⁵², divulgado em março/2016 pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), que destaca os investimentos do Brasil na política sobre drogas, especificamente o crack, e

⁵⁰ Pode-se consultar para maior informação: DEL MASSO, Fabiano, MIRANDA GONÇALVES, Rubén y ZEFERINO FERREIRA, Rui Miguel, “A (Re)Invenção do Estado do Século XXI: O Regresso ao Liberalismo como Suporte do Sistema Democrático” *Revista Internacional Consinter de Direito*, Vol. I, 2015, pp. 306 y ss.

⁵¹ UNODC. “Política sobre drogas: ações abrangentes”, 2010. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em 10 abr. 2016.

⁵² A Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) - ou International Narcotics Control Board (INCB) - é um órgão de fiscalização independente para a implementação das Convenções Internacionais das Nações Unidas de controle de drogas. Foi estabelecida em 1968 de acordo com a Convenção de Drogas de 196. Disponível em: <https://www.unodc.org> Acesso em 04 abr. 2016.

recomenda que o país compartilhe sua experiência com a comunidade internacional, mas na verdade, o crack ainda é um grande problema nacional que expõe milhares de pessoas a situação de rua, resultado de uma profunda imersão no mundo das drogas.

7. Considerações finais

O tráfico de drogas, dentro da lógica do mercado organizado, é considerado como o mais rentável dos crimes, em termos econômicos⁵³. Esse mercado se utiliza dos avanços tecnológicos para expandir o alcance de suas atividades ilícitas, aproveitando-se, sobretudo, da alta permeabilidade das fronteiras entre os países e se beneficia da atual política proibicionista que aumenta seus lucros em virtude da lei da oferta e da procura.

Convém ressaltar que a atual lei de enfrentamento ao mercado do tráfico não apresenta, de forma clara e inequívoca, quais as condições para que uma pessoa seja classificada como usuária ou traficante, dando margem para o desvirtuamento do seu objetivo original e trazendo consequências danosas como o aumento do encarceramento pelo crime tipificado como tráfico.

Contudo, de um modo geral, o Brasil tem se mostrado atuante – embora não eficaz – na criação de mecanismos legais de combate/controlado do tráfico de drogas. Entretanto, se faz necessária a urgente implantação de outras medidas no enfrentamento desse mercado, bem como da violência dele resultante, tais como maior controle e investimentos em suas fronteiras, reformas institucionais, combate à corrupção, ações direcionadas aos grandes traficantes e financiadores do tráfico, ampliação das oportunidades econômicas, mobilização pública, diminuição das oportunidades sociais que favorecem a inserção do jovem no tráfico de drogas⁵⁴, aprimoramento das políticas de saúde para os usuários dependentes etc., pois só se faz políticas públicas eficientes quando oportunidades são criadas e as desigualdades sociais minimizadas.

Destarte, a política de combate ao tráfico de drogas deve ser articulada como uma proposta de prevenção ampla, pautada na realidade social, econômica e do mercado. Entende-se que essa não é uma tarefa fácil; é um desafio que não só o Brasil, mas muitos de seus vizinhos terão de enfrentar de forma mais racional e profissionalizada articulando políticas de repressão, sociais e de saúde, ao passo que a regulamentação desse mercado pode ser discutida, após se investir também em políticas educacionais e de redução de danos para o uso de drogas.

⁵³ A maioria das estimativas apontam que os rendimentos do tráfico de drogas são maiores do que todos os outros crimes. Segundo informações disponíveis no relatório *Estimating illicit financial flows Resulting from drug trafficking and Other transnational organized*, do Escritório da ONU contra Drogas e Crimes, o crime organizado registra lucros que ultrapassam US\$ 2 trilhões. Dentre dele, o tráfico de drogas ocupa a primeira posição, com lucros estimados em cerca de US \$ 420 bilhões. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em 20 abr. 2017. Outro dado é do grupo de pesquisa Integridade Financeira Global, que avaliou todas as formas de crime transnacional em 2011 e elaborou um relatório com base em 12 atividades ilegais. As cinco primeiras são: 1º Narcotráfico: US\$ 320 bilhões, 2º Falsificação: US\$ 250 bilhões, 3º Tráfico humano: US\$ 31,6 bilhões, 4º Tráfico ilegal de petróleo: US\$ 10,8 bilhões e 5º Tráfico de vida selvagem: US\$ 10 bilhões. *Transnational Crime In The Developing World*. Global Financial Integrity. Disponível em: <http://www.gfintegrity.org>. Acesso em 23 abr. 2017.

⁵⁴ Sobre juventude e drogas, pode-se consultar: SOUZA GODOY, Guilherme A. "A força democrática das redes sociais: uma análise brasileira num contexto de regulação das drogas", *Administración Pública, Juventud y Democracia Participativa*, Coord. Rubén Miranda Gonçalves, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2016, pp. 165-172.

8. Referências bibliográficas

- BOITEUX, L. et al. "Relatório de Pesquisa. Um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais". *Série Pensando o Direito. Tráfico de Drogas e Constituição*, 01, 2009, p.229.
- BRASIL. Decreto nº 79.388/1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 7 abr.2016.
- BRASIL. Decreto nº 154/1992. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em 7 abr.2016.
- BRASIL. Decreto nº 5.912, de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 07 de abril. 2016.
- BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 08 abr.2016.
- BRASIL. Decreto nº 7.496/2011, que instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 abr.2016.
- BRASIL. Decreto 85.110/1980. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acesso em 07 de abril. 2016.
- BRASIL. Lei Complementar nº 97/1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 abr.2016.
- BRASIL. Lei Complementar nº 136/2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 10 abr.2016.
- BRASIL. Lei nº 12.850/2013. <http://www.planalto.gov.br> Acesso em 7 abr.2016.
- BRASIL. Portal Brasil. Defesa e Segurança. Integração das forças policiais e segurança serão legados da Copa Disponível em: [http:// http://www.br.asil.gov.br](http://www.br.asil.gov.br). Acesso em 12 abr.2016.
- CARLOS, J.O. Drug policy and incarceration in São Paulo, Brazil. International Drug Policy Consortium – IDOC. Disponível em: <http://idpc.net>. Acesso em 16 jan. 2016.
- CHAGAS, F,G,L; VENTURA, C,A,A. Cooperação internacional em prevenção do uso abusivo de drogas no Brasil. SMAD, Rev. Eletrônica Saúde Mental Álcool Drog. 2010, vol.6, n.1, pp. 1-20. ISSN 1806-6976. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org>. Acesso em 12 abr.2016.
- DEL MASSO, Fabiano, MIRANDA GONÇALVES, Rubén y ZEFERINO FERREIRA, Rui Miguel, "A (Re)Invenção do Estado do Século XXI: O Regresso ao Liberalismo como Suporte do Sistema Democrático" *Revista Internacional Consinter de Direito*, Vol. I, 2015, pp. 306 y ss.
- INCSR. "International Narcotics Control Strategy Report. Volume I Drug and Chemical control". *Drug and Chemical Control*, 01, 2014, p. 342.
- MALDANER, A. "Gerenciamento de ações voltadas para obtenção de Perfis Químicos de Drogas – Projeto PeQui da Polícia Federal 2012". Disponível em: <http://sec.s bq.org.br>. Acesso em 10 abr.2016.
- PERALVA, A. "Questão de drogas e de mercados". *Revista Semestral do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar*, 5, P. 19. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br>. Acesso em 20 jan. 2016.
- PEREIRA, P. "Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58, 2015, 84-107. Disponível

- em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v58n1/0034-7329-rbpi-58-01-00084.pdf>. Acesso 05 abr. 2016.
- PROCÓPIO FILHO, A; VAZ, Alcides Costa. "O Brasil no contexto narcotráfico internacional", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1, 1997, 75-122.
- SANTOS MATOS, M.I. *Meu lar é o botequim*. São Paulo, SP: Nacional, 2000.
- SOUZA GODOY, Guilherme A. "A força democrática das redes sociais: uma análise brasileira num contexto de regulação das drogas", *Administración Pública, Juventud y Democracia Participativa*, Coord. Rubén Miranda Gonçalves, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 2016, pp. 165-172.
- UNODC. Política sobre drogas: ações abrangentes. 2010. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em 10 abr. 2016.
- UNDOC. "Escritório das Nações Unidas sobre drogas e crime. Prevenção ao crime e justiça criminal", 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em 25 mar. 2016.
- UNDOC. Nova campanha do UNODC aponta que Crime Organizado Transnacional movimentava 870 bilhões de dólares ao ano. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em 25 mar. 2016.
- UNODC. Relatório Mundial Sobre Drogas 2013. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em 20 mar. 2016.
- UNODC. World Drug Report 2014 (United Nations publication, Sales No. E.14.XI.7). Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em 25 mar. 2016.
- UNODC. O narcotráfico e suas coligações em meio a guerrilhas. 10ª ed. PoliONU. 2015. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em 25 mar. 2016.
- VILLELA, P. O tráfico de drogas: uma ameaça à segurança do Brasil. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jul./dez., 2013, p. 237-258. Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br>. Acesso em 10 abr. 2016.
- ZALUAR, A. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *Estud. av.* 2007, vol.21, n.61, pp.31-49. ISSN 0103-4014. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 14 jan. 2016.