

# ANÁLISE JURÍDICO-SOCIOLÓGICA DA POLÍTICA DE DROGAS: O NARCOTRÁFICO E A CRISE DO PROIBICIONISMO

Guilherme de Azevedo<sup>1</sup>

Jorge Henrique Tatim da Cruz<sup>2</sup>

*“Se você se choca com as pessoas que têm problemas com drogas. [...] Se você se choca com a violência do narcotráfico. Então você tem que se chocar com a proibição.”*  
(Thiago Rodrigues)<sup>3</sup>

**RESUMO:** O presente artigo realiza uma análise jurídico-sociológica da política de drogas proibicionista, especificamente dos resultados contraproducentes gerados a partir desse modelo repressivo. Com efeito, há tempos o proibicionismo vem sofrendo duras críticas quanto a sua eficiência enquanto meio de alcançar a solução para o tráfico e o consumo abusivo de drogas, além de ser apontado como principal responsável pela criação e fortalecimento do mercado ilícito de entorpecentes, corrupção e violência vinculados à traficância e constituir uma ameaça à soberania nacional e ao regime democrático. Esse debate tem se intensificado especialmente no contexto latino-americano, em decorrência dos graves problemas sociais gerados pelo proibicionismo na região. Destarte, passando por uma necessária contextualização do tráfico de drogas enquanto modalidade de crime organizado, este trabalho demonstra a paradoxal relação do modelo proibicionista como causa dos resultados contraproducentes citados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tráfico de drogas. Crime organizado. Narcotráfico. Proibicionismo.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo busca realizar uma análise jurídico-sociológica da política criminal de drogas que se convencionou chamar por proibicionismo. Esse modelo de política de drogas consiste na repressão à produção, na interdição do tráfico e da distribuição, bem como na criminalização do consumo de determinadas substâncias psicoativas declaradas ilícitas.

A política proibicionista, que apesar de ter sua estruturação iniciada no princípio do século XX, ganhou adesão quase universal após os anos 60, e principalmente depois da década de 70, com a declaração da guerra às drogas pelo governo norte-americano do

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Público pela UNISINOS. Mestre em Direito Público pela UNISINOS. Coordenador do Curso de Graduação em Direito da UNISINOS. Professor de Sociologia Aplicada ao Direito na UNISINOS. [guiazevedo@unisinis.br](mailto:guiazevedo@unisinis.br)

<sup>2</sup> Pós-graduando em Ciência Penais pela PUCRS. Graduado em Direito - Ciências Jurídicas e Sociais pela UNISINOS. Advogado. [jorge.tatim@hotmail.com](mailto:jorge.tatim@hotmail.com)

<sup>3</sup> NIVEN, 2011. Trecho extraído: 1 h 24 min 30 s: fala de Thiago Rodrigues.

Presidente Richard Nixon. Desde lá a repressão e o combate bélico tem sido o paradigma para as políticas de Estado em matéria de drogas em muitos países. Contudo, mais de um século após seu advento, esse modelo já dá claros sinais de ineficiência no alcance dos objetivos declarados de eliminação do tráfico e do uso indevido de drogas, além de evidentes efeitos colaterais negativos, quiçá mais prejudiciais que o próprio mal que busca combater. Entre estes resultados incluem-se a elevação da taxa de criminalidade violenta, fortalecimento do crime organizado, corrupção estatal e até a ameaça à soberania nacional e ao regime democrático.

É neste contexto que a presente pesquisa buscará analisar, a partir de uma perspectiva crítica, os resultados contraproducentes gerados pela política proibicionista, especificamente na dinâmica do fortalecimento do narcotráfico na América Latina e, especialmente, no Brasil.

Deste modo, o presente estudo visa demonstrar a responsabilidade do proibicionismo na estruturação do tráfico em crime organizado e a relação de causalidade existente entre esse narcotráfico organizado e os graves resultados contraproducentes do proibicionismo.

## **1 TRÁFICO DE DROGAS E CRIME ORGANIZADO**

Ponto fundamental de partida é compreender que a manifestação das consequências denominadas pela ONU de *resultados imprevistos*: elevação da taxa de criminalidade violenta, fortalecimento do crime organizado, corrupção estatal e ameaça à soberania nacional e ao regime democrático; somente é possível a partir da inserção do tráfico de entorpecentes no âmbito da criminalidade organizada, da qual, tais *resultados* constituem as próprias características identificativas do fenômeno.

Conforme leciona Raul Zaffaroni, a criminalidade organizada se refere a uma forma moderna de atividade delitiva, contemporânea da economia capitalista e intrinsecamente correlacionada com os modelos de mercado e de empresas só hoje existentes (ZAFFARONI, 2004, p. 59).

Assim, em que pese o complexo debate travado no meio jurídico para conceituar a organização criminosa, a análise de alguns diplomas centrais nessa discussão – como a Convenção de Palermo (Decreto nº 5.015/04), Lei nº 12.694/12 e Lei nº 12.850/13 – parece apontar para o surgimento de um consenso normativo a respeito dos elementos caracterizadores da atividade criminosa organizada. Em suma, entende-se como crime

organizado a organização constituída por pluralidade de agentes, estruturada pela divisão de tarefas, com o objetivo de obter vantagem através da prática de infrações penais.

Todavia, inobstante o conceito de organização criminosa acima referida, a rigidez objetiva da norma penal, característica própria da estrita legalidade deste ramo do direito, não deixa espaço para uma percepção mais abrangente da realidade sócio-criminológica do fenômeno ora analisado. Tarefa que, entendemos, segue ainda melhor executada pela doutrina.

Nesse sentido, terá fundamental relevância neste trabalho a lição de Mingardi a respeito do modelo *tradicional* de criminalidade organizada, como sendo o

Grupo de pessoas voltadas para atividades ilícitas e clandestinas que possui uma hierarquia própria e capaz de planejamento empresarial, que compreende a divisão do trabalho e o planejamento de lucros. As suas atividades têm por base o uso da violência e da intimidação e os lucros se originam da venda de mercadorias ou serviços ilícitos, no que é protegida por setores do Estado. Tem como característica distintas de qualquer outro grupo criminoso um sistema de clientela, a imposição da lei do silêncio aos membros ou pessoas próximas e o controle pela força de determinada porção de território (MINGARDI, 2004, p. 66).

Nesse sentido, destaca-se, dentre as características identificativas do fenômeno do crime organizado – pluralidade de agentes; divisão de tarefas; objetivo de lucro; exploração de atividade ilícita; utilização de violência; e corrupção do Estado – uma fortemente relacionada à realidade do tráfico de drogas no Brasil e na América Latina, a sua natureza de atividade empresarial, objeto de análise do tópico seguinte.

## **2 NARCOTRÁFICO ORGANIZADO E ATIVIDADE EMPRESARIAL**

Para a análise da estruturação empresarial do narcotráfico propõem-se primeiramente uma provocativa hipótese de interpretação: o tráfico de drogas, em sua natureza primeira, é uma atividade empresarial, eminentemente participante da dinâmica do mercado econômico. Neste contexto, a criminalização da atividade é simplesmente uma construção de política criminal, reflexo das escolhas da maioria representada no Poder Legislativo ou, no âmbito das disposições internacionais, de um consenso criminalizador entre uma maioria de Estados soberanos.

Com efeito, sem uma valoração prévia de reprovação, em uma análise objetiva do preceito contido no art. 33 e 33, § 1º, da Lei de Drogas (Lei nº 11.343/06), os 18 verbos nucleares do *caput*, ali tipificados como crime de tráfico de drogas, e as figuras equiparadas

do parágrafo primeiro, expressam condutas eminentemente próprias de atividades empresárias lícitas, senão vejamos:

Art. 33. 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: Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - importa, exporta, remete, produz, fabrica, adquire, vende, expõe à venda, oferece, fornece, tem em depósito, transporta, traz consigo ou guarda, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, matéria-prima, insumo ou produto químico destinado à preparação de drogas;

II - semeia, cultiva ou faz a colheita, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, de plantas que se constituam em matéria-prima para a preparação de drogas;

III - utiliza local ou bem de qualquer natureza de que tem a propriedade, posse, administração, guarda ou vigilância, ou consente que outrem dele se utilize, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, para o tráfico ilícito de drogas (BRASIL, 2006).

Ora, da interpretação dos verbos do art. 33 da Lei de Drogas, não fosse o objeto ser drogas ilícitas, extrai-se unicamente condutas relacionadas ao comércio e produção, transporte, depósito e comércio de uma mercadoria qualquer.

O que se busca demonstrar com isso é que apesar do estereótipo construído em torno do crime de tráfico, essa espécie de delito não é, em si, violenta ou corruptora, como é frequentemente representada pela imprensa e cinema, de uma forma generalizada. O texto legal em momento algum fala em *importar, exportar, produzir, vender etc, drogas, utilizando-se de meios violentos, ou de controle territorial, ou de corrupção de agentes estatais etc*. O que é se proíbe no tipo penal examinado é uma determinada atividade econômica.

Com efeito, o que se observa da conduta típica do tráfico de drogas é que

Trata-se de uma atividade mercantil gerida por uma organização fortemente hierarquizada e dotada de especialização funcional – entre ‘aviões’, ‘fogueteiros’, ‘soldados’, ‘vapores’, ‘gerentes’ etc –, com cargos ocupados muitas vezes por crianças; enquanto as classes média e alta constituem a maioria de sua potencial clientela. Os chefes das organizações ‘são sobretudo business men que utilizam o espaço físico da favela ou ‘conjunto’ como lugar de operação de uma atividade altamente lucrativa (GIAMBERARDINO, 2010, p. 215).

Assim, nas palavras de Moisés Naím, “El comercio ilícito es, en primer lugar, comercio y, en segundo lugar, ilícito. Se desarrolla gracias a las mismas fuerzas y las mismas condiciones globales que impulsan el comercio convencional” (NAÍM, 2005, p. 2).

Contudo, não se trata aqui de advogar a moralidade do tráfico de entorpecentes como atividade econômica – se verá adiante que muito pelo contrário, uma vez que, “[...] tais economias marginais reproduzem ‘os aspectos mais odiosos da economia oficial’ enquanto também organizadas sobre a exploração e a acumulação de capital” (RUGGIERO, 2010, p. 214) – mas apenas de desvelar de todo o contexto que orbita a atividade de traficância a conduta objetiva, pura e simples, incriminada no art. 33 da Lei de Drogas.

### 3 A CRISE DO PROIBICIONISMO

Uma vez alicerçada a relação entre o narcotráfico e crime organizado e sua consequente estruturação em atividade comercial, resta estabelecer a interação entre esses aspectos e a crítica que se faz em relação às consequências negativas da política repressiva de fiscalização de drogas.

Para muito além do discutível prejuízo à saúde pública, argumento sobre o qual se funda toda a justificativa da política proibicionista, hoje é inquestionável que o tráfico de substâncias ilícitas é gerador de muitos outros males sociais contemporâneos, aos quais a ONU chama por *resultados imprevistos*. Dentre esses, os que se apresentam em maior gravidade são: a exasperação da violência; a corrupção de agentes estatais; e a ameaça à soberania nacional e à ordem democrática. A violência e a corrupção no contexto da traficância correspondem precisamente às características da estruturação do tráfico em atividade criminal organizada, como visto antes. Já a ameaça à soberania corresponde a uma consequência direta da ocorrência dos dois primeiros.

Por sua vez, a estruturação do tráfico em narcotráfico organizado está umbilicalmente conexas à adoção da política proibicionista.

Nesse sentido, as palavras de Rubem César Fernandes:

Pretendia-se liquidar o adversário, pela prisão ou pela morte, mas ao invés, provocou-se uma transformação em seus modos de ser e agir. Os monopólios (máfias, cartéis) se transmutaram em redes. As grandes organizações se segmentaram. As grandes chefias se subdividiram em lideranças criminais intermediárias. A pressão da ‘guerra’ precipitou, na verdade, uma tendência observada em outros planos do ilícito, que se fragmenta e se articula em múltiplas conexões. O modo centralizado de organizar o crime deu lugar a formas plurais de associação, dividindo responsabilidades, especializando as funções, alternando rotas

e procedimentos. A segmentação multiplica as ocasiões de disputa e de violência; mas, por outro lado, promove certa seleção e amplia as frentes de atividade, o que, por sua vez, potencializa ganhos e reduz o impacto das perdas pontuais resultantes da ação policial. De certo modo, por estranho que pareça, a guerra às drogas provocou (ou acelerou) mudanças na morfologia do crime que podem promover a sua eficácia (FERNANDES, 2008, p. 9).

Destarte, considerando a natureza comercial do tráfico de entorpecentes, fica evidente que essa dinâmica envolvendo a proibição, crime organizado e *resultados imprevistos*, é motivada e financiada por um lucrativo mercado ilícito.

### **3.1 Mercado ilícito de entorpecentes**

Primeiro, é forçoso reconhecer que a grande origem dos problemas gerados pelas drogas que afetam a coletividade é o mercado ilícito de entorpecentes e que este somente existe em razão da proibição. Proibir certa classe de substâncias, de largo consumo mundial, seja por razões ritualísticas, medicinais ou meramente recreativas, é criminalizar, da noite para o dia, uma parcela considerável do mercado econômico. Ocorre que isso não significa acabar com a atividade, mas, simplesmente, transferi-la para a ilegalidade. O que é a primeira condição para que o crime organizado se estabeleça, apoderando-se dessa fatia do mercado deslocada para a margem da lei.

Na sequência, a despeito de todos os esforços nacionais e internacionais de execução da política repressiva de fiscalização incutida pela comunidade internacional, o que se observa, especialmente no Brasil e América Latina, é a total ineficiência do modelo proibicionista em alcançar os objetivos de erradicar o consumo, a produção e o comércio ilícitos de drogas.

Com efeito, dados da ONU apontam que, em 2009, 60% das apreensões mundiais de cocaína em situação criminal foi resultado de operações policiais da América do Sul (442.332kg) (UNITED NATIONS, 2011, p. 116). Sozinha, a Colômbia soma 35% da apreensão mundial de cocaína (253.447kg) (UNITED NATIONS, 2011, p. 116). Por sua vez, o México detêm a maior quantidade de maconha interceptada em 2009, alcançando 35% do total mundial de apreensões (2.104.954kg) (NACIONES UNIDAS, 2007, p. 107).

Mais, ao comparar os números acima citados com dados referentes ao consumo, tem-se que, de um modo geral, as grandes apreensões refletem a expansão dos mercados consumidores na América Latina. Uma análise dos dados divulgados nos Relatório Mundial sobre Drogas de 2007 e de 2011, referentes aos anos de 2005 e 2009, demonstram que a

quantidade de usuários de cocaína e maconha, as principais drogas de consumo na América Latina, segue em crescimento. A UNODC estima que em 2005 a quantidade de usuários de cocaína na América do Sul alcançava 0,77 da população (2.247.000 de pessoas) (NACIONES UNIDAS, 2007, p. 82). Já em 2009 essa cifra poderia chegar a 1.0% da população do continente (2.480.000 de pessoas) (UNITED NATIONS, 2011, p. 86). Em relação ao consumo de *cannabis*, os estudos avaliam que aproximadamente 2,3% dos habitantes da América do Sul (6.700.000 de pessoas) consumiam a droga em 2005 (NACIONES UNIDAS, 2007, p. 114). Em 2009 esse número poderia chegar a 3.0% dos habitantes (7.630.000 de pessoas) fazendo uso de maconha (UNITED NATIONS, 2011, p. 176).

No Brasil, o II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas aponta que em 2012 o país despontou como segundo maior mercado mundial de cocaína, atrás apenas dos EUA. Em relação ao crack, o Brasil amarga o posto de maior mercado mundial da droga que é tida como epidêmica e altamente prejudicial à saúde individual e coletiva<sup>4</sup>.

Acontece que o negócio ilegal das drogas é altamente lucrativo. A UNODC aponta que no Brasil, em 2005, o preço médio da cocaína no comércio de varejo era de \$ 12,00/g (dólares americanos por grama) e no atacado de \$ 3.000,00/kg (dólares americanos por quilograma) (NACIONES UNIDAS, 2009, p. 228); e da maconha no varejo era de \$ 0,30/g e no atacado de \$ 150,00/kg (NACIONES UNIDAS, 2009, p. 230).

Percebe-se que margem entre o preço da mercadoria na produção (atacado) e no comércio (varejo) e tão larga que cobre com reservas os prejuízos das apreensões. Na produção, no interior rural latino, onde os grandes cartéis exercem verdadeiro poder sobre amplas áreas de terras, trabalhadores rurais são forçados a produzir as matérias-primas e comercializá-las a preços modestos. De outro lado, nos centros urbanos de países como o Brasil, onde organizações criminosas têm o controle sobre territórios em zonas marginalizadas, a proibição cobra seu preço. No varejo, o risco da atividade e a *dificuldade* da oferta agrega valor ao produto, praticando-se preços superfaturados (FERNANDES, 2008, p. 7).

De fato, um mercado onde circula uma quantidade de mercadoria tal que seja suficiente para absorver as apreensões e abastecer a expressiva demanda, a preços que possibilitam alta lucratividade, livre de quaisquer impostos ou encargos financeiros, é tranquilamente um negócio sustentável, estável, e que atrai a ganância das organizações criminosas dispostas a desafiar as leis.

---

<sup>4</sup> INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DO ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS – INPAD. 2013.

Esse é o centro fundamental de todo o mecanismo do narcotráfico organizado. O poder econômico que dele se origina. As altas somas de dinheiro que circulam no tráfico possibilitam o fortalecimento da capacidade bélica dos grupos, o que incrementa a violência nas guerrilhas urbanas de disputa por territórios, bem como representam o robustecimento do potencial desses grupos de corromper agentes estatais a fim de diminuir os riscos da atividade. A própria ONU já é hoje obrigada a reconhecer que a proibição é que tem fornecido as condições para a expansão do poder econômico do narcotráfico e, conseqüentemente, dos resultados imprevistos da política proibicionista (NACIONES UNIDAS, 2009, p. 172).

### 3.2 Corrupção do Estado na Órbita do Narcotráfico

Os países latino-americanos historicamente sofrem com a corrupção da vida pública. No Brasil o problema chega a ser caracterizado como endêmico. O crime organizado e, em grande medida, narcotráfico, tem expressiva participação neste contexto.

Parece evidente que o cerne da capacidade cooptativa do narcotráfico está no seu poder econômico. Se as altas somas de dinheiro que circulam nesse mercado ilícito atraem a ganância de criminosos *comuns*, em um mundo capitalista, dominado por um excessivo apelo consumista, não é nada improvável ou absurdo admitir que a simples possibilidade de maximização dos ganhos financeiros possa representar um forte incentivo para que agentes do Estado decidam associar-se ao crime organizado.

Contudo, em países como o Brasil, quando o objetivo é desvelar as razões que levam agentes públicos a cooperar com aquilo que justamente têm o dever de combater, o estudo exige uma análise mais aprofundada.

O primeiro fator a ser considerado devem ser as qualidades morais dos atores envolvidos. A cooperação entre a organização criminosa e o Poder Público pressupõe um diálogo prévio. Oliveira pontua que “Se não existissem agentes estatais dispostos a dialogar, o crime organizado talvez não se arriscasse a fazer propostas; por conseguinte, não buscaria uma interação cooperativa” (OLIVEIRA, 2007, p. 92).

A segunda variável que se deve considerar no exame das determinantes da opção do agente estatal pela associação com o crime organizado é contexto social. Nesse ponto, se mostra relevante observar a ausência de capital social cívico<sup>5</sup>, a presença de práticas

---

<sup>5</sup> Para Fukuyama, “O capital social pode ser definido simplesmente como o conjunto de valores ou normas informais partilhadas por membros de um grupo que lhes permite cooperar entre si. Se esperam que outros se



clientelistas<sup>6</sup> e de parcialidade no comportamento das instituições públicas<sup>7</sup> na cultura brasileira como fatores que pode influenciar fortemente na construção dos valores individuais tendentes à corrupção.

O terceiro contexto que merece atenção é o institucional, através do estudo do institucionalismo histórico, sociológico e racional. Compreender o ambiente institucional do ator estatal é fundamental, considerando que as instituições influenciam na moldagem da identidade, poder e estratégia de seus agentes (OLIVEIRA, 2007, p. 94).

Destarte, os contextos sociais e institucionais brasileiros são relativamente fartos em determinantes que favorecem o estabelecimento de relações corruptas entre o Poder Público e organizações criminosas. No tocante a orbita do tráfico de drogas, em relação às instituições policiais, esse quadro espúrio é ainda mais acentuado, em razão grande carga de influência política a que estão sujeitas. Contudo, a escolha pela cooperação com a criminalidade organizada ainda depende da avaliação, pelo servidor estatal, dos incentivos que esta escolha pode lhe propiciar. É neste ponto que, no âmbito do narcotráfico, o proibicionismo tem sua interferência marcada, fornecendo esses incentivos, de ordem financeira ou profissional, que cooptarão os agentes públicos para a associação delitiva (OLIVEIRA, 2007, p. 96-97).

O incentivo financeiro, *a priori* não exige uma análise mais detida. Conforme visto antes, recursos financeiros não são, em geral, problemas para as organizações dedicadas ao narcotráfico, que lucram alto aproveitando-se das condições de mercado proporcionadas pela proibição dos psicoativos.

Assim, considerando que a maior parte dos casos de corrupção ligados ao tráfico de drogas referem-se a cooptação de policiais civis ou militares, que enfrentam o *inimigo* na linha de frente, a mercê dos riscos da guerra diária às drogas, recebendo salários indignos ao perigo a que se submetem, não é desarrazoado pensar que estejam mais propensos a decidir pela cooperação. Na relação custo-benefício, fazer *vista* grossa e deixar de arriscar a própria vida em combate com forças criminais bem armadas para maximizar os ganhos financeiros, alcançando uma condição econômica mais estável, dentro dum contexto social que promove práticas clientelistas e de baixo capital cívico, com certa facilidade pode vir a ser a escolha mais racional para muito agentes policiais e outras carreiras em semelhantes situações.

---

comportem confiável e honestamente, os membros do grupo acabarão confiando uns nos outros.” (FUKUYAMA, 2007, p. 106).

<sup>6</sup> Nas palavras de Oliveira, “As relações clientelistas envolvem permuta interpessoal e obrigações recíprocas, mas a permuta é vertical e as obrigações assimétricas. [...]. Além disso, o clientelismo mina os laços de solidariedade numa sociedade além da impessoalidade do Estado.” (OLIVEIRA, 2007, p. 106).

<sup>7</sup> O comportamento parcial das instituições estatais será analisado a seguir, no exame do contexto institucional.

Obviamente o incentivo financeiro não fica restrito à corrupção do ambiente policial ou de baixa hierarquia funcional. A busca por maior acúmulo econômico é inerente todo indivíduo que habita o mundo contemporâneo, capitalista e consumista, independente da classe social ou hierarquia funcional, por isso qualquer agente público que, em seus valores, não vê com censura (suficiente) esse tipo de cooperação pode decidir por fornecer maiores garantias à atuação de grupos de tráfico.

Contudo, há servidores estatais que podem não enxergar no incentivo financeiro razão suficiente para corromper-se, mas a escolha pode ser outra no caso de incentivos profissionais ou políticos. Esse modo de cooptação é mais efetivo na abordagem de agentes de alto escalão hierárquico ou membros dos poderes instituídos, como magistrados e parlamentares. São atores que, possuindo condição financeira mais qualificada, não são facilmente corrompidos por vantagens econômicas, mas que podem ser mais suscetíveis a incentivos que lhe proporcionem maior *status*, ascensão profissional ou notoriedade política.

Esse tipo de incentivo revela outra grave consequência da atuação de grupos criminosos organizados: a criminalização da política e a politização do crime. Moisés Naím explica que a criminalização da política consiste na verificação de que é cada vez mais comum a participação de agentes políticos, com alto grau de poder institucional, envolvidos em atividades delitivas ligadas ao crime organizado. Do mesmo modo, a politização do crime importa na constatação de que cada vez mais há criminosos com muito poder que de uma ou outra forma se envolvem na política<sup>8</sup>.

Destarte, o narcotráfico é capaz de cooptar a cooperação de agente públicos em todas as esferas da hierarquia institucional porque, primeiro, é favorecido pelos contextos social e institucional predominantes na América Latina; e segundo, porque dispõem de incentivos que interessam aos agentes corrompidos. Esses incentivos, sejam financeiros ou políticos, estão inerentemente vinculados ao sucesso econômico da atividade de traficância, o que, como visto antes, é paradoxalmente proporcionado pela própria política de proibição.

### **3.3 Violência no contexto da traficância**

Ações criminosas que se utilizam de violência são frequentemente relacionadas com a presença do tráfico de drogas. De fato, a Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia (CLDD) aponta que o Brasil e outros países do Cone Sul ocupam as primeiras

---

<sup>8</sup> ANDRADE, 2012. Trecho extraído: 20 min 17 s: fala de Moisés Naím.

posições no *ranking* de mortes juvenis, indicando a participação em grupos de narcotráfico como causa direta que contribui para o elevado índice (CLDD. 2009, p. 26).

A violência no contexto tráfico se origina de um ambiente de alta concorrência econômica – uma vez que se trata de parcela extremamente rentável de um mercado absolutamente desregulamentado – monopolizado pela delinquência e, portanto, desprovido de limites normativos ou morais mínimos que impeçam a utilização da violência onde se fizer possível e necessária como meio eficaz de solução dos problemas do *negócio*.

Com efeito, parcela importante da violência que se atribui à atividade de tráfico de entorpecentes decorre das disputas entre grupos rivais pelo domínio de territórios estratégicos onde possam comercializar seus *produtos*. Poderia tratar-se de mera concorrência comercial, não fosse a formada qual esses grupos criminais se utilizam na disputada pelo mercado das drogas ilícitas, eminentemente baseada na capacidade de exercer violência (DAMMERT, 2009, p. 15).

Deste modo, é preciso compreender o porquê que as organizações dedicadas ao narcotráfico se utilizam de um modo de disputa que se baseia no uso da violência. Para isso, em primeiro lugar, é preciso se ter em mente que, uma vez tornado ilegal o mercado de entorpecentes, somente se ocupará dele quem está à margem da lei<sup>9</sup>, indivíduos em situação de delinquência, ou seja, que estejam dispostos a confrontar o sistema jurídico vigente. Quer dizer, o grande mercado de entorpecentes é monopolizado pela criminalidade. Neste sentido, a noção de delinquência, de incapacidade de atender às normas legais que exercem a função de controle social, em especial as de natureza penal, já pressupõe que os integrantes desses grupos de traficantes estão pré-dispostos a transgredir e por isso a opção pela violência em ambientes de crise, como em conflitos entre grupos rivais, pode ser considerada provável no contexto do narcotráfico (CRUCES, 2006, p. 119).

É fundamental também entender a importância do objeto do conflito entre as organizações, qual seja, os territórios estrategicamente relevantes para o exercício da atividade criminal a que se dedicam. Em geral trata-se de zonas periféricas dos centros urbanos, com predominância de moradores de baixa renda e com deficiente atuação do Estado, fator este que favorece a instalação de organizações criminosas com relativa complexidade estrutural. Uma vez controlados esses territórios, os grupos de narcotraficantes podem estabelecer a base operacional da organização, onde é feita a estocagem e a primeira distribuição da droga aos vendedores intermediários (vapores, aviões, formiguinhas etc), que

---

<sup>9</sup> NIVEN, 2011. Trecho extraído: 1 h 00 min 30 s: fala de Rubem César Fernandes.

farão a venda direta ao consumidor ou ainda forneceram para outros traficantes menores (GIAMBERARDINO, 2010, p. 216).

Neste ponto é necessário novamente voltar à relação entre o proibicionismo e a lucratividade da atividade de traficância. Isso porque o grau de violência e mortalidade dos conflitos entre grupos rivais de narcotraficantes está inteiramente vinculado à capacidade bélica destas organizações, que é financiada pelo lucro obtido no mercado ilícito de drogas.

A respeito do tema, a CLDD refere que,

No Brasil, o tráfico de armas e drogas passou a dominar a dinâmica criminal nas regiões metropolitanas, e atinge o conjunto da sociedade e suas instituições. As drogas financiam a compra de armas, que são usadas nas lutas entre as gangues pelo controle de territórios e no enfrentamento com a polícia.

[...]

O mercado ilegal de armas de fogo, associado geralmente às drogas, é o maior responsável pelos altos níveis de homicídio, em particular entre os jovens. Embora a violência e a insegurança atinjam todos os cidadãos, as taxas de homicídio são consideravelmente maiores nos bairros em que a renda média é menor e os serviços urbanos são mais deficientes. O comércio de drogas usa sistematicamente a população infanto-juvenil, muitas vezes crianças de 10 anos idade, muitas delas armadas (CLDD, 2009, p. 26-27).

Dados da Polícia Federal (PF) confirmam esse vínculo. Com efeito, apenas no âmbito de atuação da PF, que se limita ao tráfico internacional, foi contabilizando entre 2003 e 2008 o total de 2.991 armas apreendidas em associação com tráfico de entorpecente<sup>10</sup>.

Todavia, em que pese a violência acima examinada, talvez ela não seja tão grave e tão paradoxal quanto a exercida pelo próprio Estado através do exercício efetivo da política proibicionista. Ocorre que o proibicionismo, tal como foi moldado e expressamente difundido pelos Estados Unidos se apoia na metáfora de efeito e panfletária da *guerra às drogas*. Porém, “[...] a metáfora da guerra se torna cada vez menos metáfora e se concretiza em barbárie” (GIAMBERARDINO, 2010, p. 224). Cristiano Maronna assevera que “[...] a opção pelo modelo bélico pressupõe a violência. O objetivo da guerra é aniquilar o adversário. Só isso, nada menos do que isso.”<sup>11</sup>.

Estudo da ONG Observatório de Favelas realizado com jovens envolvidos com atividades de traficância revelou que “De acordo com os dados obtidos, a maior parte das mortes contabilizadas – 64,4% – foram provocadas por policiais. Membros de facções rivais e/ou do próprio grupo foram responsáveis por 22,2% das mortes registradas.”<sup>12</sup>. A pesquisa

---

<sup>10</sup>BRASIL. 2008. slide 149.

<sup>11</sup>NIVEN, 2011?. Trecho extraído: 1 h 00 min 12 s: fala de Cristiano Maronna.

<sup>12</sup> OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. 2006, p. 39.

também demonstrou que do grupo de entrevistados 54,3% afirmaram terem sofrido extorsão por policiais e 73% foram vítimas de agressões físicas perpetradas pela polícia<sup>13</sup>.

A violência praticada pelo Estado no contexto da *guerra às drogas* é ainda mais nefasta quando atinge terceiros que não guardam nenhuma relação com a atividade criminal. Principalmente moradores pobres das áreas suburbanas dominadas pelo tráfico. Nesse sentido, Tiago Abud da Fonseca ressalta que,

Não raras vezes, os moradores destas comunidades carentes, em sua esmagadora maioria sem envolvimento com o tráfico de drogas, veem desrespeitado o seu direito à inviolabilidade do domicílio. Sem consentimento do morador, e mesmo inexistindo hipótese de flagrante delito, os barracos são invadidos – pois na guerra tudo é permitido – e muitas vezes são vítimas de furtos, abusos até sexuais e agressões por parte dos agentes do Estado (FONSECA, 2011, p. 7).

Deste modo, o proibicionismo está inteiramente vinculado à violência no contexto do narcotráfico, direta ou indiretamente, motivando os conflitos entre grupos rivais, financiando o poderio bélico desses grupos ou pela própria atuação do Estado, baseada em uma forma de combate violenta e desmedida.

### **3.4 Ameaça à Soberania Nacional e à Ordem Democrática decorrente do narcotráfico**

A corrupção da vida pública e a violência urbana gerada, direta ou indiretamente, pela política proibicionista, já são suficientemente danosas à sociedade. Contudo, esses dois *resultados imprevistos* resultam em um perigo ainda mais grave, que ameaça as próprias estruturas sociais e estatais, podendo significar a falência definitiva das instituições de um país.

A própria ONU, através do UNODC, assim referiu-se ao tema no Relatório Mundial Sobre Drogas de 2009: “Unidas, la violencia y la corrupción pueden ahuyentar las inversiones y socavar la gobernanza a tal punto que el imperio de la ley se torne cuestionable” (NACIONES UNIDAS, 2009, p. 172).

De fato, a necessidade das organizações criminosas dedicadas ao narcotráfico de estabelecer o domínio sobre territórios comercialmente estratégicos para o bom gerenciamento das atividades constitui uma clara e perigosa afronta à soberania do Estado.

---

<sup>13</sup> OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. 2006, p. 34-35.

Tradicionalmente, a doutrina aponta três elementos essenciais à constituição do Estado nacional: governo, povo e território (STRECK, 2000, p. 139). Por esse último, nas palavras de Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes, entende-se como

[...] a parte do globo em que certo governo pode exercer o seu poder de constrangimento, organizar e fazer funcionar os diversos serviços públicos, por isso ao elemento território agrega-se a noção de *soberania*, pois é nos seus limites que ela poderá ser exercida na plenitude, inclusive como limitação à ação externa. (grifo do autor) (STRECK, 2000, p. 140).

Por sua vez, o ilustre doutrinador Miguel Reale define soberania como sendo o “[...] poder que tem uma nação de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência” (REALE, 2000, p. 144).

Destarte, se extrai a noção de que a atuação do Estado na prestação de serviços públicos, aplicação das leis e manutenção da segurança pública depende naturalmente do controle pleno de seu território, concretizando o conceito de soberania nacional. Ora, nesse sentido, se um grupo criminoso se estabelece e passa a exercer poder sobre uma determinada zona desse território, há uma evidente exclusão da soberania estatal nesse local, comparável, em seus efeitos, às intervenções militares estrangeiras. Tanto é assim que resulta na efetiva inviabilidade da ação estatal nesses locais dominados, onde “[...] a polícia ‘não sobe’, senão em ações programadas de tipo militar e com modalidades de operação próprias da invasão de um ‘território inimigo’” (GIAMBERARDINO, 2010, p. 220). Outro fator que demonstra esse quadro é a recente prática de

[...] desvio de função do Exército brasileiro, quando lhe é autorizado subir o morro para vistoriar casas, executar mandados de prisão e outras tarefas afetas às forças de segurança pública, em cujo rol (art. 144 da Constituição da República de 1988) ele não está inserido (FONSECA, 2011, p. 7).

Desse modo, somando ainda que algumas vezes a organização criminosa acaba por se substituir ao Estado na prestação de serviços à comunidade, ainda que não por objetivos benévolos, mas sim para garantir a *simpatia* e a convivência da comunidade com sua presença (BECK, 2004, p. 90), resta ainda mais fragilizada confiança da população nas instituições democráticas.

Portanto, e por fim, resta demonstrado que, não bastasse os resultados negativos diretamente atribuíveis à política repressiva, o proibicionismo resulta ainda no

enfraquecimento da soberania nacional e na fragilização da confiança da sociedade no regime democrático, configurando talvez o viés mais grave dos *resultados imprevistos* da proibição.

## CONCLUSÃO

No decorrer deste trabalho foi examinada a relação ente a execução da política proibicionista e a produção de gravíssimos efeitos contraproducentes.

Primeiro já é evidente que o proibicionismo não foi capaz de alcançar seus objetivos declarados de erradicar o consumo e o tráfico de drogas. Pelo contrário, a produção, o tráfico e o consumo só expandiram no período em que vige a proibição, especialmente nos países em desenvolvimento que adotaram integralmente a cartilha proibicionista.

Contudo, atualmente o que tem atraído a maior atenção da crítica científica ao proibicionismo é mais do que sua ineficiência, é a sua contraproducência. Nesse ponto, que foi o objeto central da presente pesquisa, ficou demonstrado que não só foi incapaz de erradicar o mercado ilícito de drogas, como foi, na verdade, o seu próprio criador. Ora, o mercado só é ilegal porque se tornou proibido. E mais, a proibição é a maior fomentadora do poder econômico do tráfico. Poder este que possibilita e financia a violência gerada tanto pelas disputas entre organizações criminosas rivais, quanto pela própria política belicista praticada pelo Estado em seu próprio território contra seus próprios cidadãos; a cooptação de agentes públicos de diferentes níveis do aparato estatal; resultando ainda, tudo isso, em perigoso abalo na rigidez da ordem democrática e da soberania nacional.

Destarte, há elementos suficientes no trabalho que levam a concluir que a política proibicionista, mais do que ineficiente, é contraproducente, ocasionando danos sociais mais graves do que os que busca combater.

### **LEGAL AND SOCIOLOGICAL ANALYSIS OF DRUG POLICY: THE NARCOTRAFFIC AND THE CRISIS OF PROHIBITIONISM**

**ABSTRACT:** This article provides an analysis of the legal and sociological prohibitionist drug policy, specifically the counterproductive results generated from this repressive model. Indeed, there are times the prohibitionism has been suffering harsh criticized regarding their Efficiency as means of achieving a solution to trafficking and drug abuse, addition to being appointed as primarily responsible for the creation and strengthening of the illegal narcotics market, corruption and violence linked to narcotraffic and pose a threat to national sovereignty and the democratic regime. This debate has intensified especially in the Latin American context, due to the severe social problems generated by prohibitionism in the region. Thus, through a necessary contextualization of drug trafficking as a method of

organized crime, this work demonstrates the paradoxical relationship of the prohibitionist model as concerned of the counterproductive results cited.

**KEYWORDS:** Drug Traffic. Organized Crime. Narcotraffic. Prohibitionism.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fernando Grostein. **Quebrando o tabu**. 2012. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=tKxk61ycAvs>>. Acesso em: 26 abr. 2013.

BECK, Francis Rafael. **Perspectivas de controle ao crime organizado e crítica à flexibilização das garantias**. São Paulo: IBCCRIM, 2004.

BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16368.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16368.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. **Relatório anual de atividades 2008**. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.dpf.gov.br/institucional/relatorio-anual-pf/RA%20%202008.ppt/at\\_download/file](http://www.dpf.gov.br/institucional/relatorio-anual-pf/RA%20%202008.ppt/at_download/file)>. Acesso em: 29 abr. 2013.

COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA – CLDD. **Drogas e democracia: rumo a uma mudança de paradigma**. 2009. Disponível em: <[http://www.drogase-democracia.org/Arquivos/livro\\_port\\_03.pdf](http://www.drogase-democracia.org/Arquivos/livro_port_03.pdf)>. Acesso em: 05 nov. 2012.

CRUCES, Mário Aparecido Valle. **Reincidência criminal sob o enfoque dos processos psicossociais**. 2006. 163 f. Dissertação de Mestrado (Mestre em Psicologia da Saúde) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Saúde, Universidade Metodista de São Paulo, São Paulo, 2006.

DAMMERT, Lucía. Drogas e inseguridaden América Latina: una relación compleja. **Nueva Sociedad**. [S.l.], n. 222, jul./ago. 2009. Disponível em: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3625\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3625_1.pdf)>. Acesso em: 01 maio 2013.

FERNANDES, Rubem César. Drogas e democracia na América Latina: uma introdução. Rio de Janeiro, 30 abr. 2008. Disponível em: <[http://cbdd.org.br/pt/files/2009/10/Rubem-Fernandes-CLADD1\\_Port.pdf](http://cbdd.org.br/pt/files/2009/10/Rubem-Fernandes-CLADD1_Port.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2013.

FONSECA, Tiago Abudda. Complexo do alemão: retrato da política bélica contra o tráfico de drogas e a violação aos direitos fundamentais dos pobres. **Boletim IBCCRIM**. São Paulo, n. 220, mar. 2011.

GIAMBERARDINO, André Ribeiro. Tráfico de drogas e o conceito de controle social: reflexões entre a solidariedade e a violência. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, São Paulo, v. 18, n. 83, mar. /abr. 2010.



INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DO ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS – INPAD. **Resultados preliminares: II levantamento nacional de álcool de drogas – II LENAD.** [S.l., 2013?]. Disponível em: <<http://inpad.org.br/lenad/cocaina-e-crack/resultados-preliminares/>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

NACIONES UNIDAS. Oficina contra la droga y el delito. **2007 informe mundial sobre las drogas.** Viena, 2007. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2007/WDR%202007\\_Spanish\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2007/WDR%202007_Spanish_web.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2013.

NACIONES UNIDAS. Oficina contra la droga y el delito. **2009 informe mundial sobre las drogas.** Viena, 2009. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2009/World\\_Drug\\_Report\\_2009\\_spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/World_Drug_Report_2009_spanish.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2013.

NAÍM, Moisés. **Ilícito: cómo contrabandistas, traficantes y piratas están cambiando el mundo.** Encuentros, Washington, n. 55, 2005.

NIVEN, Rodrigo Mac. **Cortina de fumaça: você precisa ouvir o que eles tem a dizer.** 2011. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=RAAnFiyqcMb0>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. **Pesquisa: “Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006”.** Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatoriodefavelas/includes/publicacoes/9772881438084dc1deeb1ecf6b105392.pdf>>. Acesso em: 12 abr 2013.

OLIVEIRA, Adriano. **Trafico de drogas e crime organizado: pecas e mecanismos.** Curitiba: Juruá, 2007.

STRECK, Lenio Luiz; MORAES, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

UNITED NATIONS. Office on drugs and crime. **World drug report 2011.** Vienna, 2011. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World\\_Drug\\_Report\\_2011\\_ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2013.