

***Drogas e Democracia na América  
Latina:  
Uma introdução***

Rubem César Fernandes

Viva Rio

**Texto de apoio para a Primeira Reunião de la Comisión**

**Latinoamericana sobre Drogas y Democracia**

Rio de Janeiro, 30 de abril de 2008

## **Drogas e Democracia na América Latina: Uma introdução**

Rubem César Fernandes<sup>1</sup>  
Antropólogo, diretor do Viva Rio

O objetivo deste texto é fornecer elementos para os trabalhos da Comissão Latina Americana sobre *Drogas e Democracia*. O fio condutor do argumento é dado pela própria natureza da Comissão. Diante de um assunto global, com múltiplas entradas e saídas, interessa-nos o ângulo Latino Americano. Supomos uma experiência diferenciada, quanto à configuração dos problemas e, portanto, quanto às possíveis soluções. Devemos realçar os aspectos próprios da região, menos visíveis em outros contextos. Nada há aqui, como em qualquer outra parte, que não tenha interesse universal; mas as diferenças e as ênfases importam, pelos valores e pelas dificuldades que agregam ao conjunto. Os relatos e as recomendações finais desta Comissão serão diferentes, ainda quando complementares, dos que estão sendo produzidos em outras regiões. Propõem-se aqui, portanto, alguns pontos marcantes da experiência latino-americana no combate às drogas ilícitas.

O argumento está organizado a partir de três observações simples: na América Latina, na última década:

- O problema cresceu
- A política de combate não foi eficaz
- As conseqüências (do problema e da política) foram desastrosas

### **Problema crescente<sup>2</sup>**

O problema está em toda parte, mas as dinâmicas são diversas. Na Europa e nos Estados Unidos, os períodos fortes de expansão do consumo ocorreram entre os anos 60 e 90. Foi assim para a maconha e a heroína a partir dos 1960s, para a cocaína dos 1970s, para o crack dos 1980s, cada qual com seu ritmo e percurso próprio. Passado o clímax, veio o refluxo e a formação de certo padrão duradouro de consumo. Feita a ressalva sobre a expansão ainda em curso das drogas sintéticas, bem como sobre novas ondas e modas, como

---

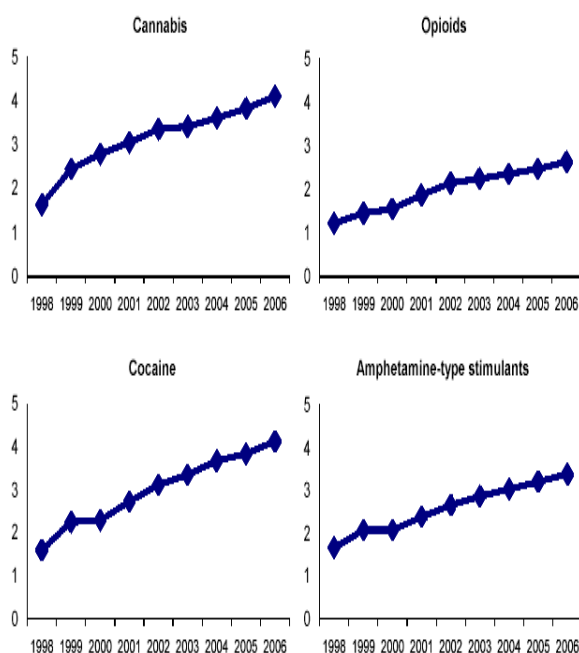
<sup>1</sup> Texto escrito com o apoio da antropóloga Brígida Renoldi e os comentários críticos de Bernardo Sorj, Ilona Szabo, Miguel Darcy de Oliveira e Pablo Dreyfus.

<sup>2</sup> A fonte para o Gráfico 1, sobre tendências do uso abusivo de drogas ilícitas na América Latina e Caribe, é: *United Nations, Economic and Social Council, Commission on Narcotic Drugs, Vienna, 10-14 march 2008*.

a da heroína colombiana nos anos 90, é a estabilidade do grande mercado consumidor do Norte que mais impressiona e faz problema.

### Gráfico 1

Latin America and the Caribbean: trends in illicit drug abuse, by drug type, 1998-2006



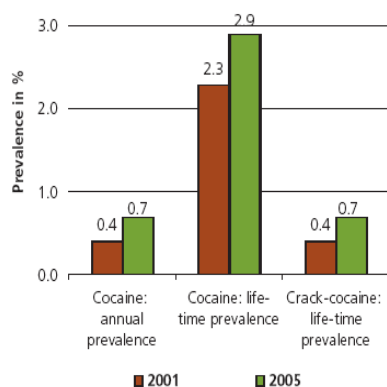
Na América Latina, ao invés, segundo a Comissão de Narcóticos da ONU em Viena, 2008, o consumo está ainda em fase de crescimento (ver nota de roda pé nr <sup>2</sup>). Sofremos no período, com efeito, uma importante transformação. De região exportadora, que já éramos, passamos a contar também para o consumo. De lugar de passagem, suporte do trânsito clandestino, o Brasil evoluiu para a formação progressiva de um mercado

próprio, o maior da região, sobretudo para a maconha e a cocaína, com incursões mais recentes no crack e no êxtase.

As cidades médias entraram no circuito, abrindo um vasto cenário de expansão potencial. Nas favelas e periferias das grandes cidades, a cultura jovem absorveu o *fumar* e o *cheirar* como elementos constituintes da diversão. A maconha, que era antes vista por aqui como “droga de bandido”, tornou-se corriqueira. A cocaína, que fora sinal de distinção de festas exclusivas, mostra presença cidade à fora, nos inúmeros bailes populares que animam a noite jovem dos fins de semana. Pesquisas nas escolas mostram que, do Chile, Argentina e Uruguai à América Central e ao México, os adolescentes incluem as drogas ilícitas no rol das primeiras transgressões, juntamente com o cigarro e o álcool.

## Gráfico 2

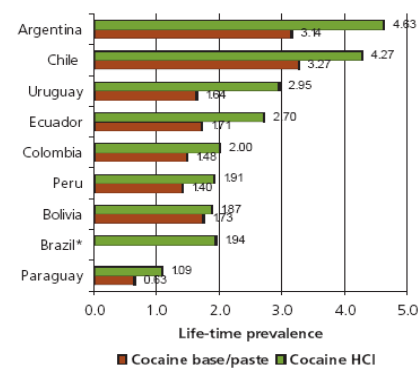
Fig. 62: Brazil: annual prevalence of cocaine use in 2001 and 2005



Source: CEBRID, Il Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil: Estudo Envolvendo as 108 Maiores Cidades do País, 2005, Sao Paulo 2006 and CEBRID, Il Levantamento Domiciliar sobre o Use de Drogas Psicotrópicas no Brasil: Estudo Envolvendo as 107 Maiores Cidades do País, Sao Paulo 2002.

## Gráfico 3

Fig. 65: Life-time prevalence of cocaine use among high-school students in South America, age 15-16, 2004-2006



\* Cocaine HCl and cocaine

Source: UNODC and CICAD (Sistema Subregional de Información e Investigación sobre Drogas en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay with participation of SEDRONAR, CONACE, CONALTI, CONSEP, DEVIDA and JND), Jóvenes y Drogas en Países Sudamericanos: un Desafío para las Políticas Públicas - Primer Estudio Comparativo sobre Use de Drogas en Población Escolar Secundaria, 2006.

a/ results sorted by use of cocaine HCl;

A expansão do consumo traz consigo a capilaridade das redes de distribuição e de suporte, que se aproximam dos pequenos espaços e penetram as micro relações. Parece que, em qualquer canto da cidade, a qualquer hora, será sempre possível conseguir alguma “coisinha”.

Onde se conhecia apenas um uso limitado, distante das fontes fornecedoras, como na Argentina, as forças da lei passaram a encontrar laboratórios clandestinos, sinais de que o mercado local se fez mais complexo. A elaboração da cocaína atravessou fronteiras, abrindo pontos de processamento em países não produtores, como estratégia de evasão dos controles.

Subprodutos mais baratos e particularmente nocivos, como o Paco, resíduo do processamento da pasta base para obter o cloridrato de cocaína, ganharam acesso fácil não só da clientela das ruas, mas também dos setores médios. A logística local desenvolve seus músculos e o veio das drogas prospera em meio aos muitos ramos do ilícito. Tome-se um indicador simples, como o das ocorrências criminais com associação às drogas, e o resultado será repetitivamente o mesmo em cada país da região: curvas crescentes de participação.

A concorrência pelo negócio em expansão produziu novos atores relevantes de um extremo a outro da América Latina. As redes de distribuição mexicanas cresceram no período, em prejuízo de rivais colombianos. Atraíram, assim, os maiores volumes do contrabando de drogas para a grande zona fronteira anglo-latina. E mais, a proximidade com o consumidor do Norte estimulou a tradicional produção mexicana de heroína e maconha. México absorveu, portanto, as funções da produção, do trânsito e da exportação, em grandes escalas. No outro extremo, no Brasil, os “comandos” financiados pela compra e venda de drogas dominaram os meios criminais das grandes cidades, com uma capilaridade comparável apenas ao que se viu acontecer na Colômbia.

A passagem da exportação ou do trânsito para o consumo interno é de longa duração e de múltiplas implicações. Se Europa e Estados Unidos evoluem hoje no tema com os olhos postos no retrovisor, considerando o percurso feito, nossa região faz ainda o seu caminho próprio. Fortemente pressionada pelas decisões que restam a fazer, vive o quadro mais complexo. Consolidou-se como a maior exportadora mundial. Multiplicou suas redes de trânsito. Internacionalizou sua capacidade de entrega intra e inter regional. Desenvolveu um mercado próprio. Não há outra região, para além da América Latina, que combine todas essas dimensões da atividade alucinógena.

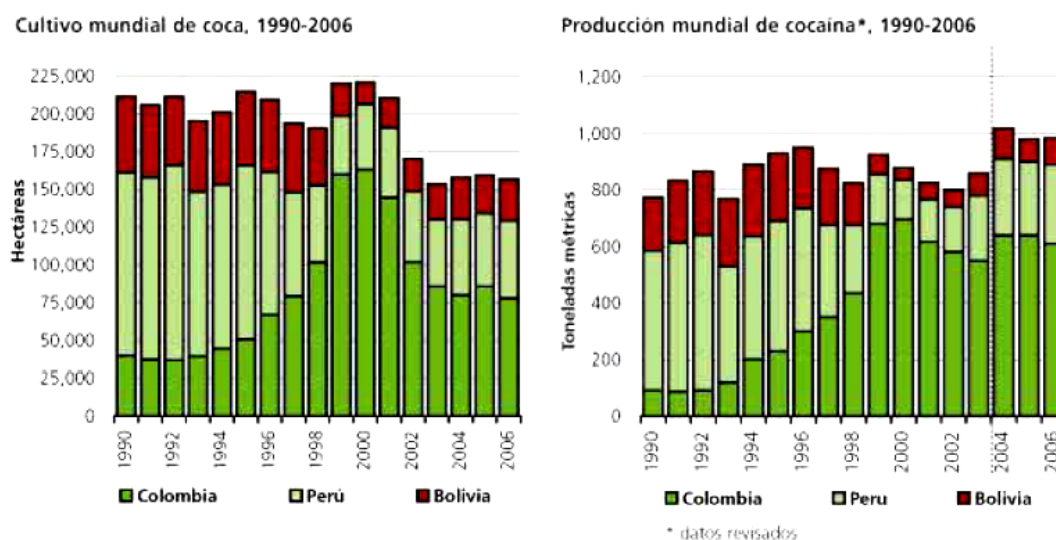
### **Combate ineficaz**

O esforço repressivo foi imenso. Somou inteligência e recursos de todos os níveis -internacional, nacional e local- com a persistência de algumas décadas. Os valores mais altos, nacionais e internacionais, foram aplicados na Colômbia, mas, em geral, o custo relativo para governos e sociedades tem sido extraordinário. E, no entanto, o mercado das drogas ilícitas na América Latina segue incólume seu curso, como um negócio sustentável.

A repressão ao cultivo foi considerada a chave do sucesso pelos formuladores da política da guerra às drogas na última década. Parecia evidente. Se o objetivo era erradicar o plantio, cumpria queimar a planta até a raiz. Vontade política, recursos abundantes e um bom plano deveriam bastar para cumprir o riscado. Acontece que a política de eliminação do cultivo não

tomava em conta as densidades sócio-culturais que cercam as plantações pelos interiores andinos. A simplicidade teórica sucumbiu às complexidades do terreno. As áreas foram movimentadas, passando de um a outro setor, de um a outro país, num jogo de esconde, esconde que apesar de seus impactos humanos e ambientais, pouco afetou o comportamento final do mercado.<sup>3</sup> Os gráficos que apresentamos a seguir ilustram a extensão das áreas de cultivo e o volume produzido ao longo de dezessete anos, na Colômbia, Peru e Bolívia. O peso relativo de cada sub-região ou país altera-se de ano a ano, refletindo o histórico das ações e reações, mas o resultado agregado revela a estabilidade de uma produção bem estabelecida.

#### Gráfico 4



Fonte: Informe Mundial sobre Drogas, Naciones Unidas, 2007.

O embate entre as forças da lei e os agentes criminais é espetacular. Ganha manchetes diárias no plano local e alcança não raro repercussão internacional. Combina-se aos eventos da política e do cotidiano. Ocupa a atenção das pessoas. Resulta em arriscadas operações de busca e apreensão. Com efeito, cerca de metade de toda a droga apreendida em situação criminal no planeta, é fruto de incursões repressivas na América Latina (51% em 2005, com 379.215kg registrados, segundo o *Relatório Mundial sobre Drogas das Nações Unidas 2007*). Entretanto, posta numa série temporal, a medida do

<sup>3</sup> Sobre a evolução da política de guerra às drogas na América Latina, ver Pablo Dreyfus, 2002, *Border Spillover: Drug trafficking and national security in South America*, Tese de doutoramento, Université de Genève.

volume apreendido oscila numa faixa mais ou menos constante que é absorvida com folga pelo lado fornecedor do mercado. Por múltiplas compensações, os riscos radicais das operações são dissolvidos no resultado agregado. É assim no atacado e também no varejo. O “estourar” de uma “boca de fumo”, como se diz no Rio de Janeiro, é rapidamente compensado pela atividade de uma outra “boca”. Com a vida à prêmio na repressão ao varejo, policiais do Rio caracterizam esta atividade como um “enxugar gelo”.

A margem entre o custo da matéria prima e o preço do produto no varejo é tão ampla, que as perdas feitas no caminho podem ser regularmente absorvidas. Na ponta da produção, feita em enclaves rurais distantes dos grandes centros, sob a influência direta das forças criminais, os trabalhadores rurais são constrangidos a praticar preços reprimidos. Não têm liberdade, nem meios para participar plenamente do jogo do mercado. Seu jogo é afetado por outras injunções. Chega, por vezes, a seguir o ritmo de uma guerra de guerrilhas, de ocupações e desocupações sucessivas, em resposta a ocorrências externas ao trabalho produtivo e ao direito de propriedade.

Na outra ponta, da venda no varejo, é justamente o inverso que ocorre. A proibição valoriza o produto, como um gênero de difícil acesso que carrega no preço os fatores de sua raridade. As drogas ilícitas são caras. Fazem mal ao bolso do cliente. A informalidade na venda, em micro negociações com forte componente pessoal, configuram um mercado peculiar e superfaturado, que se ajusta com agilidade às incertezas da repressão. A tabela vertical de preços da cocaína, apresentada por Peter Reuter em seu texto para esta Comissão, mostra uma distância de 500 vezes entre o preço inicial de produção no interior latino e o preço de varejo nas ruas das cidades norte-americanas. Permito-me reproduzi-lo aqui:

**Tabela 1**

<b>Produto</b>	<b>Nível de Mercado</b>	<b>Preço Praticado / kg.</b>
Folha de Coca	Fazenda/Colômbia	\$300
Base de Coca	Fazenda/Colômbia	\$900
Cocaína hydrochlorida	Exportação/Colômbia	\$1,500
Cocaína	Importação / U.S.A.	\$15,000

hydrochlorida		
Cocaína (67% pura)	Atacado / U.S.A.	\$40,000
Cocaína (67% pura)	Varejo / U.S.A.	\$150,000

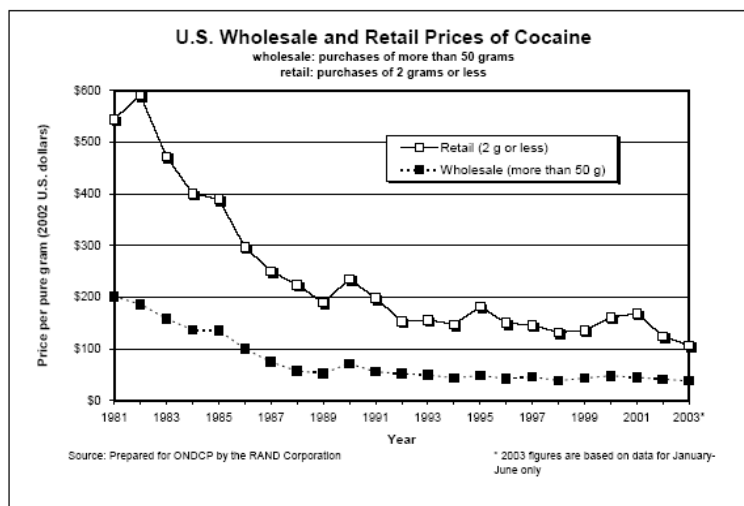
Em resumo, não parece estapafúrdio afirmar que, por caminhos imprevistos, a própria proibição tem oferecido as pré-condições para as altas margens de lucro do negócio das drogas ilícitas, favorecendo assim a sua sustentação.

Há um outro indicador que reforça o juízo sobre a ineficácia das políticas praticadas. A despeito dos investimentos feitos, do tempo empregado, da qualificação progressiva dos agentes de segurança, da experiência acumulada, ainda assim os preços das drogas ilícitas têm declinado na ponta do varejo. Na Europa, no período de 2001 a 2006, dá-se conta de uma redução de 19% no preço da resina de cannabis, de 12% na maconha, de 22% na cocaína, de 45% na heroína marrom, de 20% na anfetamina e de 47% no êxtase.<sup>4</sup> A tendência declinante dos preços é também observada nos USA, como indicado no gráfico abaixo, nos vinte e três anos que separam 1981 de 2003. Ao que parece, as extraordinárias margens de lucro têm estimulado a oferta para além da demanda efetiva, gerando uma consistente tendência de declínio dos preços. E mais, segundo os estudiosos, como John Walsh, enquanto o preço da cocaína diminui, seu grau de pureza, isto é, sua “qualidade”, tende a aumentar.<sup>5</sup> Fenômeno similar ocorre com a heroína, enquanto as metaamfetaminas são produzidas com mais potência.

### Gráfico 5

<sup>4</sup> Dados de 23 de novembro de 2006. *Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (UEDT), Informe Anual 2006 sobre el problema de la drogadependencia en Europa.* <http://ar2006.emcdda.europa.eu/download/MainOverviews2006Final.pdf>

<sup>5</sup> John Walsh, “*Connecting the dots. ONDCPs (reluctant) and cocaine price and purity*”, WOLA, 2007.



A política de guerra às drogas foi ineficaz não só em seus impactos econômicos, como também nos desdobramentos da “guerra” propriamente dita. 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.

## Conseqüências

Os danos individuais são conhecidos - uso abusivo, dependência, dificuldades financeiras, desintegração da pessoa, fragilidade da família. São males incomensuráveis, pelos quais pouco se fez na América Latina na década

que passou. Muito se investiu na tentativa de controlar a oferta e bem pouco na prevenção, redução de danos, tratamento.<sup>6</sup>

Diria mais: a associação das drogas com a violência ganhou tal repercussão na América Latina, que quase anulou as dimensões individuais do problema na consciência coletiva. Difícil falar de drogas sem uma referência à violência social; e quando dela nos lembramos, entramos numa esfera de pensamento que nos leva a esquecer das pessoas... Diversas campanhas de opinião, pensadas por agências profissionais de publicidade, abordam o tema pessoal em nome do drama coletivo. Não há erro nisto, necessariamente, mas forçoso é reconhecer que o foco no indivíduo se perdeu. Em outras palavras, a superexposição das imagens das drogas no crime enfraqueceu nossa capacidade de falar às pessoas que se interessam positivamente por estas mesmas drogas. Difícil lidar com isto, com alguma eficácia, no ambiente da escola, da família, da igreja, da mídia e mesmo nos hospitais. O estigma inicial, que a todos assusta, perturba a comunicação até mesmo entre pais e filhos. Reverter este quadro exigiria um enorme esforço de comunicação e de políticas.

Por outro lado, com efeito, as conseqüências de caráter coletivo são extraordinárias na América Latina. Não vou me demorar nelas, posto que estão bem vivas na consciência de todos. Limito-me a uma breve enumeração de pontos que merecem um tratamento aprofundado:

- O desenvolvimento de poderes paralelos nos espaços de fragilidade do Estado Nacional. Grupos financiados pela droga impõem pelas armas seu domínio em áreas como os bairros pobres das grandes cidades, os interiores distantes, as regiões fronteiriças, as florestas, rios e igarapés amazônicos, as cidades pequenas ao longo das grandes rodovias por onde circulam os bens lícitos e ilícitos da economia nacional, os

---

<sup>6</sup> No relatório *Latin America Drugs II: Improving policy and reducing harm*, 2008, Crisis Group Latin America Report N26, se avalia o problema do tráfico e da produção de drogas para os países da América Latina. Todas as referências que tangem à droga como problema de saúde, seja tanto em tratamentos quanto em prevenção, mostram que não é ainda um aspecto que tenha recebido muita atenção nem grandes investimentos. Dados semelhantes são obtidos nos relatórios por países realizados pela *Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas* (OEA), 2005-2006, localizáveis em <http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/Informes%20y%20Cuestionarios/Rondas/4%20Informes%20Full%20Evaluation.asp>.

extensos litorais. Em todos os casos, o Estado democrático, ainda em construção no continente, é duramente posto à prova a partir destas zonas de pouca penetração institucional. Os espaços sob domínio paralelo formam ilhas de tirania, irradiando mensagens onde a força faz a norma, pura e simples. Por isto falamos de “Drogas e Democracia”, pois a presença duradoura de poderes paralelos desmoraliza a cultura democrática.

- A criminalização dos conflitos políticos. A memória da guerra fria está ainda conosco e foi ela também afetada pelo negócio das drogas. A associação com o narcotráfico de guerrilhas e milícias deu-lhes um fôlego adicional, tornando-as financeiramente sustentáveis. Uma nova e gravíssima aproximação ocorreu, entre oposição política, legal e criminal. Isto é mais evidente na Colômbia, mas se manifesta em diversos contextos, ainda que em doses menores. É um fenômeno novo, pós guerra fria, cujos efeitos negativos, em parte pelo sentimento de impotência de como enfrentá-los, nos leva a não olhá-los de frente.

- A corrupção da vida pública. Diz-se que o crime reforça a lei, assim como a exceção confirma a regra, mas o giro constante de dinheiro irregular é diferente. Gera uma tentação constante, faz mal à norma e à legalidade. Os primeiros afetados são os policiais, aqueles que respondem pela interface diária do poder da lei com o crime que gira dinheiro. Há estudos que sugerem uma participação de policiais corruptos inclusive na difusão do consumo – pagos em erva ou pó, policiais estimulam a venda local. A justiça, o sistema penitenciário, os parlamentos e as prefeituras afetadas são alvos constantes do mesmo efeito corruptor, que cresce na hierarquia dos poderes em proporção à medida do negócio.

- Alienação da juventude, sobretudo da juventude pobre. O grande público consumidor é jovem, como em toda parte, e a tensão geracional também é comum. Faz parte das sociedades contemporâneas. Ocorre, no entanto, que grande parte da adolescência latino-americana vive situação de alto risco social. Cerca de um terço dos jovens entre 15 e 24 anos de

idade deixam as escolas antes de terminar o ensino fundamental.<sup>7</sup> Sem qualificação, enfrentam dificuldades crescentes de ingresso no mercado de trabalho. Nascidos e criados na cidade conhecem as manhas modernas e não se ajustam aos extremos da desigualdade. Formam o contexto de uma “contra cultura” de um radicalismo muito diferente daquele que mobilizou às classes médias dos anos 1960s. Como então, as drogas circulam como signos da ruptura, só que agora, ao invés de “paz e amor”, levam aos círculos da violência. A guerra às drogas abre conflito com parcelas expressivas da nossa juventude, que responde no mesmo tom. A violência urbana que nos atormenta é, em boa medida, tributária deste eixo de contradições.

- Deslocamento de camponeses e estigma sobre culturas tradicionais. Temos mais de dois milhões de deslocados internos e milhares de refugiados do combate às drogas na Colômbia – um drama vivido por populações rurais, cativas de embates alheios. Mais grave ainda, pela escala, a profundidade, as implicações identitárias e as potenciais conseqüências políticas, é o estigma lançado sobre o cultivo da coca, planta de raiz das culturas autóctones andinas. É questão fundamental para Bolívia e Peru, com implicações diretas para a região. Posta no contraditório de um embate global, a folha da coca torna-se o símbolo maior de um drama que ameaça escapar aos controles da razão.

## Palavras finais<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ver Fernandes, Rubem César e Dreyfus, Pablo, 2008: *Violencia Urbana Armada en América Latina: otro conflicto*. Cohesión Social en América Latina: bases para una nueva agenda democrática. 19. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso.. Ver texto em: <http://www.plataformademocratica.org/plataforma/PublicacoesProjetos.aspx?IdRegistro=16&Url=Projetos.aspx?IdRegistro=9>

<sup>8</sup> O texto tratou de “América Latina” em termos genéricos, que poderiam valer inclusive para o “Caribe”. Sabe-se, contudo, da diversidade profunda que caracteriza a região. Geografia e história configuram múltiplos povos, culturas e contextos, com seus impasses e oportunidades. Outra apresentação deveria retomar o tema, explorando justamente a diversidade intra-regional quanto aos desafios e as respostas em curso.

A epidemia das drogas, ainda em fase de expansão na América Latina, incide sobre as fragilidades institucionais da região. Ameaça a segurança pública e a democracia.

A política de guerra às drogas foi incapaz de reverter este processo. Ao contrário, numa dinâmica inesperada, de ações e reações negativas, tornou-se ela própria uma fonte de inseguranças quanto ao futuro da região.

A complexidade do tema manifesta-se em violência, que domina a imaginação e inibe o trato racional. Criamos um tabu, um gerador de malefícios. É preciso dele se aproximar, romper o encanto negativo, fazer as perguntas simples e abrir o bom debate.