



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**FELIPE COELHO SIGRIST SILVA**

**TABACO, ÁLCOOL E DROGAS ILÍCITAS SOB O OLHAR DA  
ECONOMIA**

**CAMPINAS  
2017**



**FELIPE COELHO SIGRIST SILVA**

# **TABACO, ÁLCOOL E DROGAS ILÍCITAS SOB O OLHAR DA ECONOMIA**

Monografia apresentada para obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade  
Estadual de Campinas.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Justus

**CAMPINAS  
2017**



**FELIPE COELHO SIGRIST SILVA**

## **TABACO, ÁLCOOL E DROGAS ILÍCITAS SOB O OLHAR DA ECONOMIA**

Monografia apresentada para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas pela  
Universidade Estadual de Campinas.

Dezembro de 2017

Prof. Dr. Marcelo Justus  
Doutorado em Economia Aplicada  
Universidade Estadual Campinas

Prof. Dr. Luís Renato Vedovato  
Doutorado em Direito  
Universidade Estadual Campinas

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b>	3
<b>ABSTRACT</b>	5
<b>1 INTRODUÇÃO</b>	7
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA</b>	10
2.1 Tabagismo	10
2.1.1 O Mercado de Tabaco no Brasil	11
2.1.2 As políticas antitabagistas no Brasil	14
2.1.3 Impostos x Contrabando: o dilema da política pública fiscal	20
2.2 Bebidas Alcoólicas	24
2.2.1 O Mercado de Bebidas Alcoólicas no Brasil	25
2.2.2 As Políticas Públicas de Combate ao Consumo de Álcool	30
2.2.3 Estudo de Caso: a <i>Prohibition</i> nos EUA	37
2.3 Drogas Ilícitas	39
2.3.1 O mercado de drogas ilícitas no Brasil	40
2.3.2 A Regulação de Drogas no Brasil: o modelo proibicionista	44
2.3.3 Alternativas ao modelo proibicionista: casos de sucesso no mundo	50
<b>3 DISCUSSÃO</b>	56
<b>REFERÊNCIAS</b>	57

## **RESUMO**

### **Tabaco, Álcool e Drogas Ilícitas sob o olhar da economia**

Este trabalho tem como objetivo analisar o mercado e as estratégias de regulação de drogas lícitas (tabaco e bebidas alcoólicas) e ilícitas no Brasil sob uma perspectiva econômica. Através de uma revisão bibliográfica, conclui-se que a política de drogas no Brasil é muito mais pautada em questão históricas e políticas do que em evidências técnicas e empíricas. Como consequência direta, há uma péssima aplicação da lei dentro dessas políticas.

Palavras-chave: tabaco, bebidas alcoólicas, drogas ilícitas, política de drogas.



## **ABSTRACT**

### **Tobacco, Alcohol and Illegal Drugs under an economic view**

The present work aims to analyze the market and regulatory strategies of legal (tobacco and alcohol) and illegal drugs in Brazil under an economic perspective. Through a literature review, it is concluded that drugs policy in Brazil is based more on historical and political issues than technical and empirical evidences. As a direct consequence, there is a bad law enforcement over those policies.

Key words: tobacco, alcohol, illegal drugs, drugs policy.





## 1 INTRODUÇÃO

A questão das drogas está cada dia mais presente no debate da sociedade brasileira e mundial, principalmente com os movimentos recentes de Uruguai, que legalizou o cultivo e a venda de maconha (cannabis) em todo o território nacional em 2013, além de diversos estados dos Estados Unidos que também seguiram esse mesmo movimento.

No Brasil, vimos o início de um novo debate no Supremo Tribunal Federal sobre a descriminalização do porte e do consumo de maconha no país, o que significa um avanço na atual Lei de Drogas, nº 11343/2006, que despenaliza <sup>1</sup> o usuário de drogas.

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), droga é qualquer substância que ao ser introduzida no organismo, interfere no seu funcionamento. Desta forma, enquadram-se como drogas substâncias historicamente taxadas desta forma, como maconha, cocaína, ecstasy (MDMA), mas também substâncias mais presentes no dia a dia dos indivíduos, como bebidas alcoólicas, tabaco, até o próprio café. Dito isto, pode-se perceber que há, legalmente falando, dois grupos bem distintos dentro das drogas: as lícitas e as ilícitas.

Do lado da saúde, as drogas são classificadas de acordo com a forma que atuam no corpo ao serem ingeridas, podendo assim ser classificadas em três categorias: as estimulantes (cocaína, cafeína, anfetaminas, etc); as depressoras (heroína, morfina, álcool, etc) e as perturbadoras (maconha, LSD, cogumelos, etc). É interessante observar que a motivação para se classificar uma droga como lícita ou ilícita segue mais motivações sociais e políticas, como discriminação e xenofobia (SOUZA, 2015), ao invés de seguir as classificações do âmbito da saúde.

Apesar de todas as especificidades das drogas podem elas ainda são uma mercadoria. Portanto, podem ser analisadas dentro de uma abordagem econômica. Procurar compreender os lados da oferta e da demanda, da formação de preços e das elasticidades destes produtos é extremamente relevante. Para além destes pontos, “procurar entender o comportamento do indivíduo ao se tornar um consumidor regular” (KOPP, 1998) é essencial, principalmente para o Estado no momento em que este define o direcionamento de suas políticas públicas no que tange as drogas.

Dentro desta linha, a principal contribuição científica para o tema, e que será utilizada nas análises deste trabalho, é a Teoria do Vício Racional de Becker e Murphy (1988). A sua relevância se dá por ser a primeira teoria a incluir as flutuações de demanda causadas pelo comportamento do consumidor perante as drogas.

Dito isso, o principal objetivo da pesquisa é lançar luz aos aspectos econômicos dos mercados de drogas lícitas e ilícitas no Brasil. Especificamente, busca-se entender: (a) a organização produtiva e o tipo de estrutura de mercado; (b) a oferta, a demanda e os preços; (c) a importância para o mercado de trabalho e a economia. Além disso, busca-se analisar como o governo

---

<sup>1</sup> Os diferentes conceitos que estão presentes no âmbito jurídico das drogas: legalização; descriminalização e despenalização serão apresentados mais a frente.

brasileiro tem atuado nesses mercados, por meio de suas políticas públicas, no que tange a regulação e o desincentivo ao consumo dessas drogas. Em suma, o intuito é usar o instrumental econômico para avaliar qualitativamente os resultados das políticas públicas adotadas.

Para este trabalho foram selecionadas três frentes de pesquisa, estudando o mercado de tabaco, bebidas alcoólicas e drogas ilegais. O estudo do último mercado será feito de forma generalizada, pois por ser ilegal não há informações e dados suficientes para a elaboração de pesquisas para cada tipo de droga.

As duas primeiras frentes foram selecionadas por representarem um grande peso dentro da economia brasileira. A maior produtora de cerveja do mundo, detentora de 30% do mercado global é uma empresa belga-brasileira: a AB ImBev. Esta produtora é uma das principais no setor industrial brasileiro, tendo em 2011, alcançado a marca de quarto maior produtor de cerveja no mundo, com uma produção anual de 13,3 bilhões de litros de cerveja (SINDICERV, 2012). O tabaco também tem grande representatividade dentro da economia nacional, visto que, enquanto sua exportação representa apenas 1% das exportações agrícolas brasileiras, o Brasil se encontra como o segundo maior exportador de tabaco no mundo, apenas atrás da China. Além disso, todo o setor de tabaco (plantação e produção industrial) gera, direta (lavoura e indústria) e indiretamente, cerca de 2.143.080 empregos em todo o Brasil (MENDES, 2015). Na Região Sul a importância da cultura de tabaco, principalmente para pequenos e médios proprietários, é ainda maior.

A terceira, e provavelmente a mais polêmica das três frentes, são as drogas ilícitas. É amplamente aceito que dentro das drogas que são taxadas como ilícitas há diferenças enormes na atuação das substâncias no organismo e conseqüentemente, no comportamento dos usuários destas drogas. Contudo, o fato dessas drogas serem ilícitas faz com que os estudos e os entendimentos dos seus efeitos na sociedade sejam quase que uma “caixa preta”, fazendo com que os dados disponíveis sejam baseados em estimativas, tanto do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) quanto de surveys realizados via questionários na internet.

Esta dificuldade de se obter dados completos e de alta confiabilidade fazem com que grande parte dos estudos teóricos realizados sobre drogas ilícitas sejam englobados dentro desta classificação, um tanto quanto genérica, de droga ilícita. Desta forma, dentro a abordagem teórica serão apresentados modelos que tratam as drogas como uma substância homogênea, procurando identificar as motivações para o consumo, a formação dos preços, curva de utilidade de um consumidor de drogas e outros pontos. Além disso, este estudo também se propõe a apresentar alguns estudos de caso. Com as recentes ondas de legalização de maconha e novas políticas de descriminalização de drogas, podem melhor ilustrar a diferença entre os distintos tipos de drogas, e ressaltar que dada essas diferenças, as abordagens das políticas públicas também devem ser diferentes.

Pensando mais na questão das drogas ilícitas no Brasil, deve-se entender que a principal política pública adotada pelo Estado é o proibicionismo. Desta forma, o trabalho se propõe a analisar os gastos públicos no combate as drogas, desde os custos de se manter traficantes de

drogas presos (procurando analisar qual é o real perfil do traficante que é preso no Brasil), além da eficiência da Polícia Militar de São Paulo para apreender traficantes mediante realização de blitz. Os dados utilizados para essa parte do estudos foram retirados de Campos (2015) e da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP-SP), respectivamente.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: o capítulo 2 (dois) contará com uma extensa revisão bibliográfica sobre pesquisas que já foram realizadas dentro deste campo e que auxiliaram o desenvolvimento da pesquisa. No capítulo seguinte, 3 (três), realizarei uma discussão acerca dos pontos levantados ao longo da revisão bibliográfica. Por fim, no capítulo 4 (quatro), farei uma breve conclusão do estudo, apontando as limitações do mesmo, os caminhos que futuras pesquisas podem seguir e procurar avaliar as políticas públicas de drogas adotadas no Brasil até o presente momento.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

O objetivo deste capítulo é apresentar diversos estudos, econômicos e não econômicos, que possam de alguma maneira contribuir para o debate sobre as drogas no Brasil.

Serão apresentados três seções, tabagismo, bebidas alcoólicas e drogas ilícitas, respectivamente.

### 2.1 Tabagismo

A cultura do tabagismo está presente na sociedade há séculos, sendo visto por muitos anos como um símbolo de status social. De alguns anos para cá, a maioria dos países vem cruzando uma dura batalha contra o tabagismo visto os inúmeros malefícios à saúde atrelados ao seu consumo.

O tabagismo é considerado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) a principal causa de morte evitável no mundo. A fumaça do cigarro tem mais de 4,7 mil substâncias tóxicas. O alcatrão, por exemplo, é composto de mais de 40 compostos cancerígenos. Já o monóxido de carbono (CO) em contato com a hemoglobina do sangue dificulta a oxigenação. A nicotina é considerada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) droga psicoativa que causa dependência. Ela também aumenta a liberação de catecolaminas, que contraem os vasos sanguíneos, aceleram a frequência cardíaca, causando hipertensão arterial.

Segundo dados do Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco, o tabagismo foi em 2011, responsável por pelo menos: 147.042 óbitos; 157.126 infartos agudos do miocárdio; 75.663 acidentes vasculares cerebrais; e 63.753 diagnósticos de câncer (INCA, 2016).

Mesmo sendo a causa de tantas mazelas, o tabaco é considerado uma droga legal nos principais países do mundo. Como cita Souza (2015), um dos principais motivos para que se tenham drogas psicoativas socialmente aceitas são construções histórico-sociais, fortemente atreladas a questões como discriminação e xenofobia. Um exemplo disso pode ser encontrado no Brasil no século XIX, em que o “pito de pango”, nome dado a maconha nesta época, teve o consumo proibido em cidades aristocráticas como Rio de Janeiro, Campinas e Santos, como forma de oprimir escravos africanos que consumiam essas drogas.

Além das questões históricas, fatores políticos e econômicos têm enorme importância para entendermos as razões para a legalidade do tabaco. A indústria tabagista brasileira é uma das mais fortes do mundo, sendo o Brasil o segundo maior exportador de tabaco (matéria-prima) atrás apenas da China.

Desta forma, este capítulo se propõe a apresentar o mercado brasileiro de tabaco, as políticas públicas adotadas a partir dos anos 2000 e buscam diminuir o consumo de tabaco, e alguns questionamentos sobre certas políticas adotadas.

### 2.1.1 O Mercado de Tabaco no Brasil

Como dito anteriormente, o Brasil é o segundo maior produtor de tabaco do mundo e o maior exportador, tendo gerado na última safra (2014/2015) um faturamento total de pouco mais de R\$ 25 bilhões, sendo R\$ 5,93 bilhões oriundos de exportação (MENDES, 2015). Comparando esses valores com as demais commodities agrícolas que são produzidas no Brasil, pode parecer que o setor de tabaco é extremamente irrelevante, contudo ao observarmos as estruturas produtivas deste setor, percebe-se que por sua peculiaridade o mesmo é de extrema importância para a economia brasileira, principalmente no âmbito regional. A fumicultura no Brasil é praticada essencialmente por pequenos e médios proprietários, predominantemente na região sul do país, tendo na safra de 2010/2011 os três estados sulistas produzido 97% do total de tabaco produzido no país.

Diferentemente da produção primária de tabaco, as indústrias tabagistas não seguem este padrão de pequenos produtores. A indústria brasileira de cigarros é altamente centralizada, tendo em duas empresas, Souza Cruz e Phillip Morris International, o controle de quase toda a produção nacional de cigarros. Por realizarem este duopólio dentro do setor, ambas praticam discriminação de preços, produzindo diferentes marcas de cigarros, alcançando assim consumidores de diferentes níveis de renda – a Souza Cruz possui mais marcas voltadas para o consumidor de baixa renda e até por conta disso é a detentora da maior fatia de mercado, enquanto que a Phillip Morris possui muito mais marcas que sua concorrente, mas seus nomes mais fortes (e.g. Marlboro) são voltados para um público de maior renda. A Tabela 2.1 abaixo consegue ilustrar melhor como a indústria brasileira de cigarros é altamente concentrada:

Tabela 2.1: Estrutura do Mercado Brasileiro de Cigarro, em 2004

Empresas	Região	Unidades Cigarro	Vendas Mercado Interno Participação Ajustada
01 - Souza Cruz S/A	RS	81.019.603.678	0,7703
02 - Phillip Morris Indústria e Comércio Ltda.	RS	12.891.864.492	0,1226
03 - Cibrasa Ind. e Com. de Tabacos Ltda.	RJ	83.849.525	0,0008
04 - Cabofriense Ind. e Com. de Tabacos Ltda.	RJ	241.067.385	0,0023
05 - Phoenix International Traders Com. e Ind. Ltda.	SP	220.105.004	0,0021
06 - Fenton Ind. e Com. de Cigarros Imp. e Exp. Ltda.	RJ	125.774.288	0,0012
07 - Sampoema Tabacos América Latina Ltda.	SP	1.289.186.449	0,0123
08 - Cia. Sulamericana de Tabacos S/A	RJ	345.879.291	0,0033
09 - Itaba Ind. de Tabaco Brasileira Ltda.	SP	1.152.930.971	0,011
10 - Cibahia Tabacos Especiais Ltda.	SP	369.408.000	0,0035
11 - American Virginia Ind. Exp. Tabacos Ltda.	RJ/PA	3.123.394.812	0,0297
12 - Alfredo Fantini Ind. Com. Ltda.	SP	2.022.869.794	0,0192
13 - Sudamax Indústria e Comércio de Cigarros Ltda.	SP	1.656.028.122	0,0157
14 - Indústria e Comércio Rei Ltda.	RJ	125.774.288	0,0012
15 - Ciamérica Cigarros Americana Ltda.	RS	94.330.716	0,0009
16 - Golden Leaf Tobacco Ltda.	BA	419.247.626	0,004
TOTAL		105.181.314.441	1

Secretaria da Receita Federal e Nielsen - 2004

Segundo Nascimento (2011), a indústria brasileira de cigarro já apresentava características

concentradoras que foram cada vez mais acentuadas pelas políticas antitabagistas (este ponto será mais bem tratado posteriormente), visto que estas distorceram em muito a competição do setor, enfraquecendo e quebrando os pequenos produtores que ficam incapazes de competir em termos de escala com as empresas dominantes. As duas principais políticas, de acordo com o autor, a causarem essas distorções no mercado foram:

1. a proibição de publicidade e merchandising de marcas de cigarro, que levou as empresas a adotarem uma nova prática de mercado, a adoção de contratos de exclusividade com os pontos de venda. As pequenas empresas não conseguiam competir financeiramente contra as dominantes nos valores estabelecidos nestes contratos.
2. a mudança no sistema de cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que passou de ser um tributo ad valorem para um tributo de valor fixo (IPI Cigarro). Esta medida “acarreta uma perda de isonomia na capacidade contributiva dos consumidores, além de distorções nos custos relativos dos fabricantes, beneficiando as linhas/marcas premium”

É interessante notar que mesmo mantendo uma alíquota de imposto para o cigarro, quase idêntica aos demais países do mundo <sup>2</sup>, o preço real do cigarro brasileiro é um dos mais baratos. O principal motivo disso é o fato do Brasil ser o segundo maior produtor de tabaco no mundo, fazendo com que a matéria-prima seja muito barata em território nacional.

As variações de preços do cigarro no Brasil são fortemente influenciadas pelo IPI que incide sobre o produto. Apesar da mudança na taxação do IPI ocorrida em maio de 1999, entra em vigor no mês seguinte, observa-se que durante os oito primeiros anos da adoção do IPI-Cigarro, o preço real foi em média, 14% inferior ao preço médio que vigorou entre 1992 a 1997, como podemos ver em Iglesias (2008). Conforme pode ser observado no Gráfico 1 abaixo, a queda dos preços entre o período de 1999 e 2001 deve-se, basicamente, à queda do IPI por unidade tributada.

Em maio de 2009 o IPI-Cigarro sofre novo reajuste, fazendo com que o preço passe os valores observados anteriormente a 1999, conforme Gráfico 2 abaixo. Vale ressaltar que entre o período de 1999 a 2009, o Brasil apresentou o preço real de cigarro mais baixo em relação aos demais países da América Latina com renda similar e que também adotavam políticas antitabagistas.

Rizzieri (2008) realizou um estudo muito detalhado sobre a demanda brasileira de cigarros. Através de um modelo de Vetor Auto-Regressivo (VAR), o estudo foi capaz de estimar coeficientes para diversas variáveis da demanda que são essenciais para se entender o perfil do consumidor de cigarros no Brasil. O modelo chegou a um coeficiente de elasticidade-renda de 0,0267, concluindo-se que o consumo de cigarros não responde ao aumento de renda. Um ponto interessante levantado pelo estudo foi a constatação que um aumento na renda não leva a

---

<sup>2</sup>Hoje no Brasil a alíquota é de 66,7%.

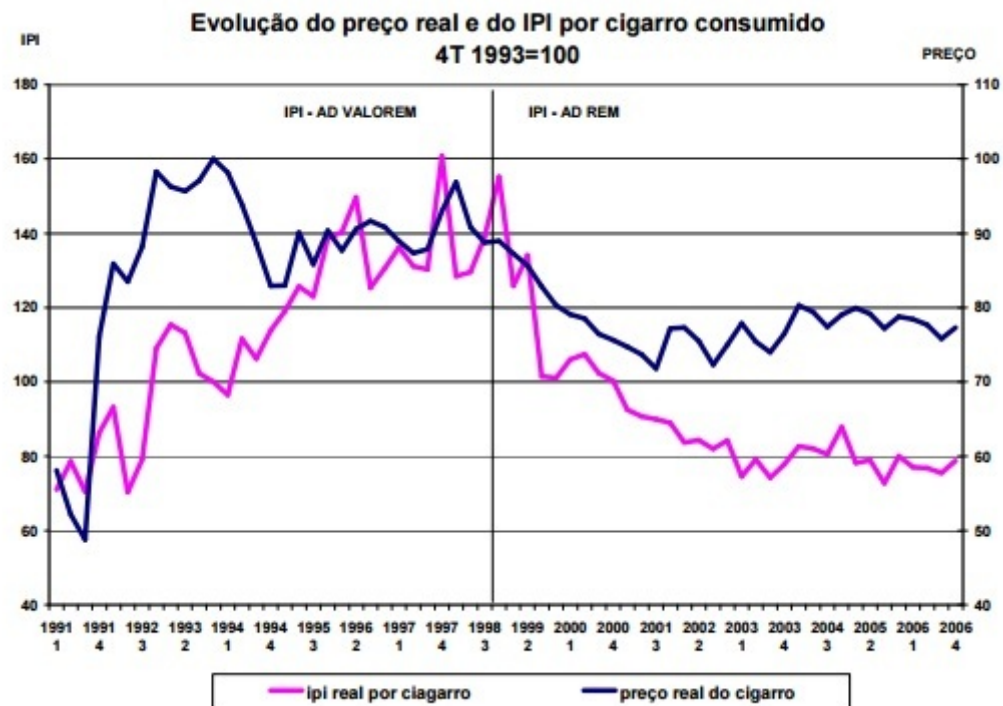


Figura 2.1: Evolução do preço real e do IPI por cigarro consumido  
Fonte: FIPE

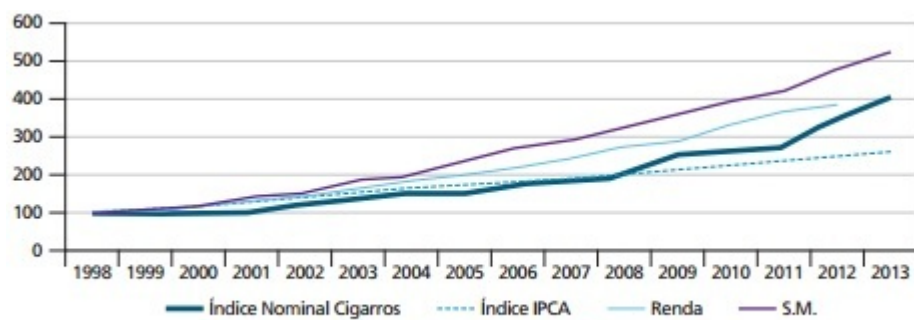


Figura 2.2: Evolução do preço dos cigarros, inflação, salário mínimo e renda per capita  
Fonte: Retirado de Paes (2017) pag. 25

um aumento na quantidade de cigarros consumida, mas possivelmente pode levar a mudanças na marca consumida. A elasticidade-preço estimada foi de -0,369 para o curto prazo e -0,513 para o longo (tais valores se assemelham aos apresentados por países desenvolvidos, como os EUA e países europeus). Esses valores podem se alterar ao analisarmos faixas etárias mais específicas, visto que os jovens (15-24 anos) são muito mais sensíveis a mudanças nos preços. O mesmo se aplica a diferentes rendas, neste caso as classes mais baixas apresentam maior elasticidade.

Neste mesmo ano de 2008, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizou uma pesquisa especial sobre tabagismo, levantando dados sobre o gasto médio mensal com cigarros industrializados por pessoas de 15 anos ou mais. Tal pesquisa foi capaz de ilustrar o consumo de cigarros no Brasil de maneira mais discriminada (gênero, idade, situação de domicílio, anos de estudo, além de apresentar os dados separados por regiões). O gasto médio do brasileiro com cigarros industrializados naquele ano foi de R\$ 55,50. Comparando por sexo, os homens gastam mais do que as mulheres, R\$ 59,73 e R\$ 49,29, respectivamente. Entre as faixas etárias a maior média de gastos foi entre os 45 aos 64 anos, com um gasto mensal de R\$ 61,25 (grande parte dos fumantes atuais se encontra nesta faixa etária, mas é importante pontuar que cerca de 70% dos fumantes com mais de 25 anos, iniciaram o hábito entre 15 a 24 anos). Contudo, o dado que mais chama a atenção é o gasto por anos de estudo. O grupo que apresentou maior gasto médio mensal com cigarros industrializados foi o de 11 anos ou mais de estudos, com um gasto de R\$ 64,38. Garcia *et al.* (2015) chegou a resultados similares utilizando os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2002/2003 e 2008/2009.

Observando os resultados obtidos pelos autores, vemos que entre 2002/2003 e 2008/2009 houve um aumento do valor médio das famílias brasileiras com cigarro. Por outro lado, tivemos uma diminuição da proporção de famílias que tiveram gastos com cigarro. Desta forma, mesmo com o aumento no preço dos cigarros, o peso de sua compra na renda mensal das famílias passou a representar um peso menor, principalmente nas famílias de menor renda. Ainda assim, são essas famílias que comprometem maior parte de sua renda para a compra deste produto.

### **2.1.2 As políticas antitabagistas no Brasil**

De acordo com Silva *et al.* (2014) o tabagismo no Brasil é considerado um problema de saúde pública, sendo assim, seu controle sistemático tem sido realizado desde 1989, quando o Ministério da Saúde, por meio do Instituto Nacional de Câncer (INCA), criou o Programa Nacional de Controle ao Tabagismo (PNCT). O principal objetivo do programa é reduzir a prevalência de fumantes no Brasil e consequentemente, mortes e doenças relacionadas ao tabagismo.

Além dos problemas de saúde, existem estudos – como Jofre-Bonet *et al.* (2005) e Levine *et al.* (1997) – que associam o hábito de fumar com diminuição na produtividade do trabalho, e por consequência, redução dos salários.

A partir disso, o que se tem verificado no Brasil desde meados de 1990, é uma crescente



adoção de políticas antitabagistas que tem buscado:

1. a elevação de barreiras à entrada de novas empresas no setor;
2. criação de dificuldades à divulgação e promoção de cigarros;
3. a elevação dos preços dos cigarros, por meio de impostos.

Nascimento (2011) aponta que a implementação das políticas antitabagistas no Brasil ocorre de maneira descentralizada, inexistindo qualquer agência específica para regular. No âmbito federal, o PNCT é, atualmente, desenvolvido por três órgãos distintos: a Secretaria da Receita Federal (SRF), pertencente ao Ministério da Fazenda; o INCA, do Ministério da Saúde e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Cada um desses órgãos é responsável por uma parte das diversas políticas antitabagistas existentes no Brasil:

- a SRF compete definir as regras de tributação dos fabricantes de cigarro, inclusive impostos de importação e exportação; emitir o Registro Especial para a instalação e manutenção das operações no país de fabricantes, importadores e exportadores de cigarro; controlar a quantidade de produzidos e comercializados, por meio de selo (programa conhecido como SCORPIOS);
- ao INCA recai a competência para estabelecer programas para o diagnóstico, acompanhamento – inclusive com a elaboração de dados estatísticos – de enfermidades associadas ao consumo de cigarro;
- a ANVISA é responsável pela análise das substâncias contidas nos cigarros e outras derivadas de tabaco, bem como regulamentação e fiscalização das normas e regras associadas à propaganda, exposição e merchandising de cigarros, além do registro de todas as marcas comercializadas no país.

Para além das políticas internas, desde 2005 o Brasil se tornou signatário de um tratado internacional sobre o controle do tabaco, conhecido como Convenção-Quadro sobre o Controle do Uso do Tabaco (CQCT). A partir desta data, a PNCT passou a seguir as diretrizes da CQCT, essas definidas através das Conferências das Partes (COP), no que tange a implementação de políticas antitabagistas internas.

A convenção-quadro é uma modalidade de tratado internacional em que os Estados-Partes estruturam grandes molduras normativas, nas quais são os conteúdos dos textos presentes que devem guiar as interpretações das diretrizes propostas.

Como é dito por Vedovato *et al.* (2013), o papel dessas diretrizes é determinar a realização de políticas públicas necessárias para o controle do tabaco, incentivando o desenvolvimento de uma uniformidade global no trato do tabaco. Desta maneira, como sumariza Hammond e Assunta (2003):

“a CQCT tem como principais objetivos encorajar os estados a implementarem proibições abrangentes sobre a publicidade, sua promoção e patrocínio do tabaco; obrigar a colocação de advertências rotativas nas embalagens, visando cobrir, ao menos 30% das principais áreas visíveis, podendo incluir imagens ou pictogramas; proibir o uso de termos enganosos como light e suave; proteger os indivíduos contra a exposição à fumaça do tabaco; combater o contrabando e o comércio ilícito, inserindo informações sobre o destino final na próprio embalagem; além de aumentar os impostos sobre o tabaco”

A principal vantagem, no sentido da implementação das políticas públicas internas, do país seguir um tratado internacional é que o Estado deve seguir a interpretação autêntica da convenção, o que afasta a possibilidade de atuação equivocada dos Estados. Desta maneira, fica mais difícil a atuação de grandes empresas na tentativa de controlar as formas de regulação.

#### Restrição a propagandas e venda de cigarro

Nascimento (2011) destaca que o Brasil foi o primeiro país a banir os descritores das embalagens de cigarro, o segundo a inserir os alertas com frases e imagens nos maços e é um dos poucos países do mundo a restringir a publicidade de tabaco.

A primeira lei de restrição a propaganda no Brasil, Lei nº 9.294/96, vedou a propaganda de cigarros e derivados de tabaco em emissoras de televisão e rádio, além de obrigar as embalagens de cigarro a constar frases de advertência sobre o hábito de fumar. Também se proibiu frases de incentivo ao esporte, êxito na sexualidade ou qualquer menção a bem-estar e saúde.

Em 2000, foi sancionada a Lei nº 10.167/00, popularmente conhecida como “Lei Serra”, que restringiu a propaganda e merchandising de cigarro exclusivamente a pôsteres, painéis e cartazes, na parte interna dos pontos de venda. Passou também a vedar a exposição de marcas e produtos em eventos esportivos e culturais.

A Lei nº 10.702/03 expandiu as proibições para eventos esportivos e culturais internacionais, além de criar diversas restrições à venda de cigarros (e.g. por meio postal), e proibição de propaganda e merchandising por meio eletrônico ou via Internet.

No estudo de Rizzieri (2008), o autor também procurou determinar (dentro do mesmo modelo VAR) variáveis que medissem o impacto das restrições à publicidade na demanda por cigarros. Algumas das conclusões feitas a partir deste estudo são muito relevantes na análise da efetividade das políticas de restrição a publicidade.

Primeiramente, o autor conseguiu identificar a existência de um coeficiente de memória na demanda por cigarros, o que leva a crer na importância da publicidade na fixação da marca consumida.

De acordo com o modelo, a proibição da publicidade no mercado de cigarro não foi importante para a redução no hábito de fumar, sendo o único impacto causado pela proibição foi um aumento na elasticidade-preço de 0,369 para 0,3926. Tal variação pode ser um indicativo de que, com a proibição da concorrência via publicidade, intensificou-se a concorrência via preços.

Por outro lado, em estudo feito por Galduróz *et al.* (2007), com 15.502 estudantes brasileiros, de 11 a 18 anos, revelou uma queda significativa no uso de derivados de tabaco, de 32,7% em 1997 para 25% em 2004, sugerindo que esta redução esteja atrelada as novas políticas de restrição a publicidade. Pode-se entender, também, que entre diferentes faixas etárias as restrições a publicidade podem gerar impactos diferenciados.

Para Nascimento (2011) as restrições a publicidade foram um dos principais fatores que causaram impactos negativos à concorrência no setor, pois apenas prejudicaram os pequenos e médios produtores que tinham apenas nesta via a possibilidade de divulgar suas marcas. Outro problema gerado por tais restrições foi que as grandes empresas, Souza Cruz e Philip Morris, passaram a adotar uma nova estratégia de marketing, adotando exclusividade de venda dos seus produtos diretamente nos pontos de venda. Novamente, os pequenos e médios produtores ficaram lesados visto que não conseguiam competir financeiramente pela “compra” da exclusividade nos pontos de venda.

Vale ressaltar que em 2012, tanto Souza Cruz quanto Philip Morris, assinaram um Termo de Compromisso de Cessação (TCC) firmado com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) no qual ambas concordaram em retirar dos contratos com os pontos de venda qualquer cláusula de exclusividade, tanto de venda quanto de merchandising e exposição de produtos. O CADE entendeu que tais contratos feriam a livre concorrência do mercado de cigarros.

#### Restrição de natureza fiscal: Imposto sobre Produto Industrializado

Dada a relativamente alta elasticidade-preço do cigarro, as políticas de natureza fiscal são consideradas, pela maioria dos pesquisadores do tema, a política ótima para a redução do hábito de fumar.

Observando a série temporal disponível no site da SRF, o IPI incidente sobre os cigarros, até 31 de maio de 1999 era calculado sob a forma de alíquota ad valorem efetiva de 41,25% sobre o preço de venda a varejo.

A partir de 1º de julho do mesmo ano, o IPI incidente sobre os cigarros passou a ser calculado sob uma alíquota fixa, havendo apenas diferenças nas classes fiscais dos produtos. O objetivo principal do governo era forçar um preço mínimo para a venda de cigarros.

Para Nascimento (2011) a alteração na alíquota causou uma perda de isonomia na capacidade contributiva do consumidor, além de gerar distorções nos custos relativos dos produtores, visto que as linhas premium passaram a ser mais beneficiadas.

Não obstante, o governo passou a arrecadar menos com a mudança na alíquota do cigarro, fato que pode ser atribuído a vários fatores:

- entre o período de julho de 1999 a o fim de 2006, a relação IPI/Preço caiu ao longo do tempo, porque o imposto foi sendo reajustado abaixo da inflação do período (Tabela 2);
- desta forma, mesmo com um aumento na quantidade de maços vendidos no mercado doméstico (14%), a arrecadação real por maço vendido sofreu queda de 47%;

- o estabelecimento de um preço mínimo para a venda de cigarros fez surgir um problema “novo” dentro deste mercado: o contrabando.

Tabela 2.2: Impostos Federais sobre as Companhias de Cigarro - 1992 a 2006

Impostos Federais sobre as Companhias de Cigarro					
IPI e outros Impostos Federais (PIS, COFINS e IR) - 1992 a 2006					
Ano	IPI Bruto R\$ (em milhões)	Outros Tributos	IPI Bruto (Preços de 2003 - R\$ milhões)	Outros Tributos (Preços de 2003 - R\$ milhões)	IPI Fumo/IPI ( Total %)
1992	2,8		1580,1		18,35
1993	59,4		1323,2		17,09
1994	1287,7		2824,5		16,66
1995	2488,4		4458,8		18,25
1996	2874,1		4700,3		18,53
1997	2840,2		4414,4		16,87
1998	2537,4		3879,5		15,56
1999	2282,5	417	3203,4	584,5	13,83
2000	1997,8	671	2645,8	888,2	10,6
2001	2006,8	667	2468,3	820,5	10,31
2002	1923,4	792	2102,2	865,7	9,71
2003	1993,5	877	1993,5	876,7	10,13
2004	2304,7	925	2141	850,8	10,45
2005	2302,7	1053	2025,2	926,2	9,14
2006	2396,4	1103	2043,5	940,7	8,49

A próxima mudança na incidência da alíquota do IPI só veio a ocorrer em 2011. Durante este período, houve algumas mudanças no valor da alíquota fixa cobrada, sendo as mais notórias em 2007, após o governo perceber que a queda na arrecadação havia sido causada pela nova estrutura tributária, e em 2009, como já mencionada anteriormente, que buscou elevar o preço real do cigarro para acima do observado nas séries históricas.

A nova regra de tributação entrou em vigor 1º de dezembro de 2011. Nela, calcula-se utilizando uma alíquota ad valorem de 300% aplicada sobre 15% do preço de venda a varejo do cigarro, resultando em uma alíquota efetiva de 45% no preço de venda a varejo.

Alternativamente, o fabricante pode optar pelo regime especial de recolhimento, em que o valor cobrado será obtido através da soma de duas parcelas, sendo uma ad valorem, calculada da mesma forma da regra geral (acima), e outra específica, calculada a partir do tipo de embalagem: maço ou box.

#### Restrição à entrada de novos fabricantes

Como dito anteriormente, um dos principais pilares do combate ao tabagismo no Brasil é a restrição à entrada de novos produtores no setor. Sob responsabilidade da SRF, o principal mecanismo criado para limitar novos fabricantes no mercado é o chamado Regime Especial.

Em linhas gerais, para se obter a concessão do Regime Especial, o pleiteante deverá, previamente:

1. deter instalações industriais adequadas;
2. instalar o SCORPIOS;
3. comprovar que as embalagens já se encontram em conformidades.

Como argumenta Nascimento (2011), os critérios para avaliação dos quesitos exigidos não são totalmente claros, sendo isso uma barreira em si, imposta pela SRF, de entrada de novos competidores. Além disso, a própria necessidade prévia de ser deter as instalações fabris também é um grande entrave para a entrada de novos fabricantes <sup>3</sup>.

É interessante notar a existência de um conflito entre livre iniciativa e a saúde pública. Do ponto de vista da saúde pública, tais entraves fazem todo o sentido, visto que a entrada de novos competidores no mercado elevaria a oferta cigarros e consequentemente, empurraria os preços para baixo, aumentando o seu consumo.

Contudo, o autor entende que dada às estruturas do mercado brasileiro de tabaco, as adoções dessas barreiras apenas colaboram com a manutenção das posições monopolistas das empresas. Deste modo, gera-se perda ao consumidor, e não se cria incentivos de inovação aos fabricantes, que poderiam criar cigarros menos danosos, se estivessem em situação de maior concorrência.

#### Restrição do crédito à fumicultura

Conforme é apresentado em Vedovato *et al.* (2013), diretrizes aprovadas pela Conferência das Partes, foi definido que existe um claro conflito entre os interesses da indústria do tabaco e os da saúde pública. Neste sentido, várias recomendações foram propostas aos Estados-Parte <sup>4</sup>, sendo duas delas importantes para esta discussão:

1. estabelecer medidas para limitar as interações com a indústria do tabaco e garantir a transparência das interações que ocorrem;
2. rejeitar as parcerias e os acordos não vinculantes ou não obrigatórios com a indústria do tabaco.

Seguindo essas recomendações, o Programa Nacional do Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) suspendeu, em 2002, o Pronaf Custeio <sup>5</sup> para os produtores de fumo que mantém parcerias com indústria de cigarro. O objetivo, claramente, é tornar o cultivo de tabaco menos atrativo aos produtores.

<sup>3</sup>Apenas no setor de cigarros é requerido isso. Para os demais setores a aprovação é concedida mediante aprovação do projeto.

<sup>4</sup>Aqueles que são signatários da Convenção-Quadro de Controle do Tabaco.

<sup>5</sup>É um crédito considerado de curto prazo, com taxas de juros que variam de 2% a 4%, além de contar, em todas as modalidades, com o bônus de adimplência. O Pronaf Custeio representa a imensa maioria dos contratos de crédito ao amparo do Pronaf (PRETTO, 2005)

De acordo com o Anuário Estatístico do Crédito Rural, em 2001 foram assinados 70.162 contratos do Pronaf para a fumicultura, valor que foi reduzido para apenas 801 em 2003 (SILVA *et al.*, 2014).

Por conta de pressões da própria indústria tabagista e dos produtores rurais, em 2005, o governo liberou o Pronaf Investimento <sup>6</sup> para famílias produtoras de fumo desde que 20% da renda fosse obtida por meio de outras culturas. Assim, há incentivos para, ao menos, a redução na área plantada de tabaco, sem que isso incorra em maiores prejuízos aos pequenos produtores.

### Restrição ao consumo em locais públicos

A restrição ao consumo de fumígenos, derivados ou não de tabaco, em locais públicos é provavelmente a medida mais sentida pela população em geral, por afetar tanto fumante quanto não fumante. O objetivo dessa medida é claro, proteger os não fumantes do fumo passivo.

De acordo com a Aliança de Controle do Tabagismo, o fumo passivo é a 3ª maior causa de morte evitáveis no mundo, além de constatar um risco maior de câncer de pulmão e infarto do coração. Em crianças, a exposição constante ao fumo passivo pode levar ao desenvolvimento de doenças respiratórias crônicas, como asma, bronquite e pneumonia.

Segundo Nascimento (2011) a primeira lei brasileira de restrição ao consumo de fumígenos foi a Lei nº 9.294/96, que tornou proibido o consumo em recintos coletivos, fossem esses públicos ou privados (transportes coletivos, como ônibus, avião, trem e metro também foram inclusos nos locais restritos). Uma das consequências diretas desta lei foi a criação de espaços abertos para fumantes, os conhecidos “fumódromos”.

A partir dos anos 2000, as políticas de restrição ao local de fumo passam do âmbito federal para os estados e municípios. Contudo, é apenas em 2009 que uma nova lei, mais restritiva, é adotada por algum dos estados.

A Lei nº 13.541/09, do estado de São Paulo, foi a primeira a proibir o consumo de produtos fumígenos em qualquer recinto de uso coletivo, fechado ou parcialmente fechado, fazendo com que, mesmo nos “fumódromos”, o consumo desses produtos fosse vetado.

Com o sucesso inicial e alta aprovação da população paulista, em 2011 o Governo Federal, através da Lei Antifumo nº 12.546, amplia a restrição adotada no estado de São Paulo para todo o território nacional.

### 2.1.3 Impostos x Contrabando: o dilema da política pública fiscal

Mesmo sendo quase uma unanimidade que, como medida isolada para o controle do tabagismo, a melhor política pública seja o aumento dos impostos, tal medida pode incentivar a prática de contrabando, como argumenta Silva *et al.* (2014). Por conta disso, o debate científico, principalmente na ciência econômica, ainda é muito presente na tentativa de mensurar os

---

<sup>6</sup>Crédito de longo prazo, com prazo de reembolso de até 8 (oito) anos, com taxa de juros de 4% a.a com bônus de 1% por adimplência (PRETTO, 2005)

impactos positivos e negativos da adoção de políticas antitabagistas de cunho fiscal.

Ainda que seja um problema “recente” dentro do setor tabagista, os primeiros dados de consumo de cigarros ilegais no Brasil são de 1992, o debate de impostos versus contrabando existe dentro do pensamento econômico de longa data.

Beccaria (2011), em seu célebre livro “Dos Delitos e Das Penas”, de 1764, trata no capítulo XXXI sobre a questão do contrabando. Citando um trecho do texto, pode-se perceber que a ideia de que o contrabando é quase que uma consequência direta da regulação do Estado já era presente desde o século XVIII:

“o contrabando é um delito gerado pelas próprias leis, porque, quanto mais se aumentam os direitos, tanto maior é a vantagem do contrabando; a tentação de exercê-lo é mais forte quanto mais fácil é cometer essa espécie de delito”

Outro grande pensador econômico a tratar deste assunto foi Smith (2005), no seu mais famoso livro “A Riqueza das Nações”. Smith aponta o problema do contrabando ao tratar da questão do comércio de metais preciosos, ouro e prata. Discutindo sobre as variações de preços desses metais, o autor aponta para o fato que o contrabando é um fator que gera pressão para o aumento desses preços, sendo que tais produtos tem a preferência dos contrabandistas por terem alto valor com baixo volume. Contudo, Smith entende que apenas existe o contrabando pois, os principais reinos importadores desses metais, Espanha e Portugal, aplicam altas taxas sobre o comércio desses bens, incentivando assim a prática de delitos.

Voltando ao caso específico do cigarro, Mendes (2015) estima que quase 30% de todos os cigarros consumidos no Brasil sejam oriundos de contrabando, sendo o Paraguai o principal país de origem destes. Segundo estudo do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, o mercado ilegal de cigarro movimenta em torno de R\$ 6 bilhões por ano, além de fazer com que a União, os estados e municípios deixem de arrecadar algo em torno de R\$ 4,5 bilhões em imposto.

Observando a evolução do consumo de cigarros ilegais no Brasil, Gráfico 3, percebe-se que a evolução na quantidade consumida cresce com o passar dos anos, na mesma medida que as políticas de regulação foram se intensificando.

A maioria desses produtos contrabandeados tem como origem o Paraguai, onde os custos de produção são muito menores que no Brasil, principalmente nos salários pagos, além de que os impostos sobre este produto que não chegam a 13% no país vizinho.

Sobre o grau de penetração deste produto no território brasileiro, dois fatores são essenciais para o entendimento deste processo: a proximidade com a origem do contrabando (Paraguai); e o poder aquisitivo da população (PROJETOS, 2010).

Os estados das regiões Sul e Centro-Oeste, que possuem fronteiras com o Paraguai, são os estados mais expostos. Nestes estados, principalmente Santa Catarina e Paraná, o consumo de cigarros ilegais é bem acima da média nacional, chegando a valores por volta de 50% do consumo total.

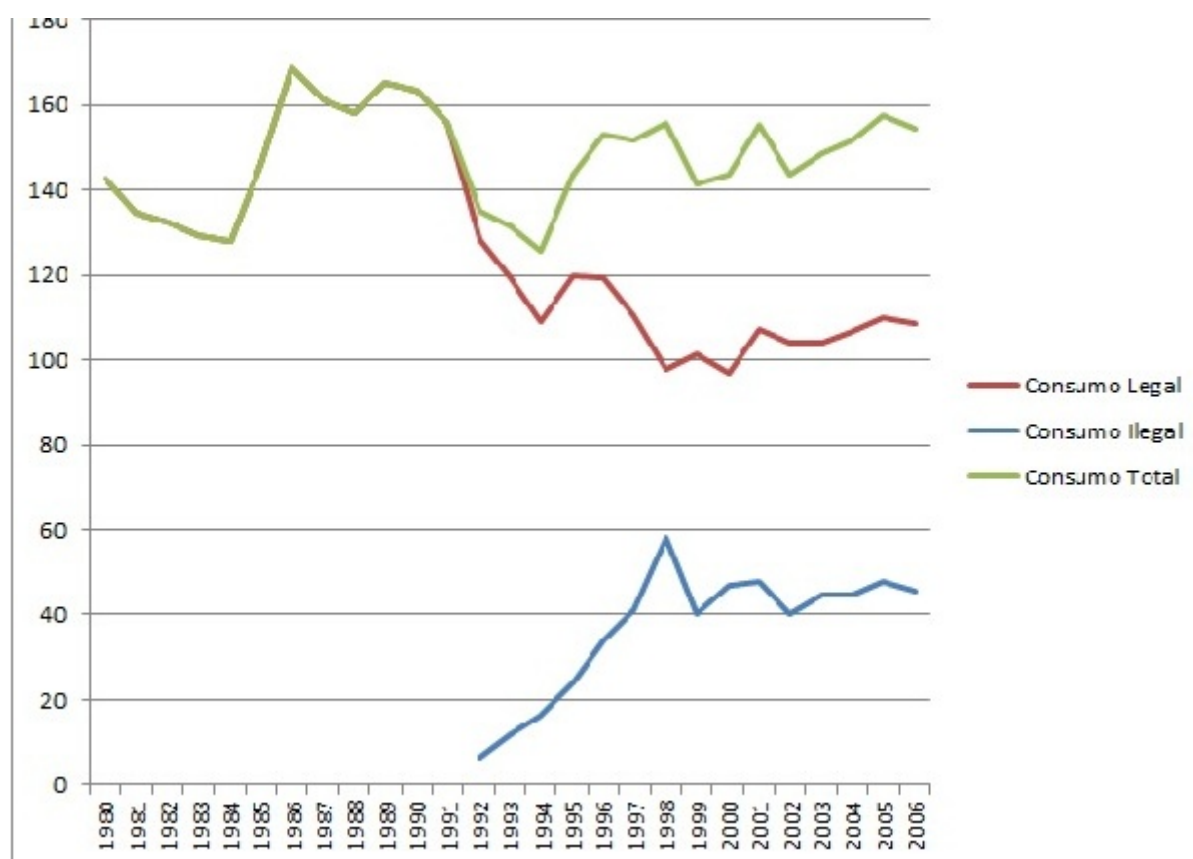


Figura 2.3: Consumo total, legal e ilegal de cigarros - em bilhões - no Brasil (1980-2006)

Fonte: Dados retirados de Rizzieri (2008); gráfico elaborado pelo autor



O fator poder aquisitivo pode ser mais perceptível ao compararmos regiões mais distantes da fronteira, como as regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Estudo da Projetos (2010) concluiu que estados das regiões Norte e Nordeste apresentam uma penetração muito maior de cigarros contrabandeados em comparação com os da região Sudeste, sendo o poder de compra da população o principal motivo para a ocorrência deste fenômeno.

De acordo com Mendes (2015), estima-se que hoje o cigarro represente cerca de 70% de todos os produtos que são contrabandeados para o Brasil. Este contrabando, que inicialmente era feito em pequenas viagens ao Paraguai, trazendo a carga dentro de carros e ônibus, hoje conta com um esquema muito maior, fazendo parte das redes lucrativas do crime organizado.

O interesse de grupos criminosos por essa atividade pode ser explicado por diversos fatores. O econômico, com certeza o mais importante, já que os ganhos líquidos podem passar de 200%, em casos de venda de grandes cargas; a baixa efetividade da repressão, pois as quantidades apreendidas pelas autoridades não chegam a 10% do total que circula no país; e a própria lei, visto que a pena prevista para contrabando varia de dois a cinco anos, enquanto que a pena por tráfico de drogas varia de cinco a quinze anos.

Mas não somente facções criminosas participam deste tipo de atividade. Dentro do mercado de cigarros, uma prática muito conhecida é a do “exportabando”, que consiste em indústrias brasileiras exportarem seus produtos para país vizinhos – como é exportação não há a incidência de IPI – e este mesmo cigarro exportado retorna ao país em forma de contrabando.

Nascimento (2011) afirma que essa atividade, assim como o contrabando “tradicional”, começou a ocorrer no início da década de 90. Ao fim desta mesma década, o governo federal adotou a primeira medida para desincentivar a prática. Aprovado em Dezembro de 1998, e entrando em vigor em Janeiro do ano seguinte, o decreto nº 2876 introduziu uma alíquota de 150% para a exportação de cigarros para países de América Latina.

Em 2007, outra importante medida foi criada para melhor fiscalizar a venda de cigarros no Brasil. Trata-se do Sistema de Controle e Rastreamento da Produção de Cigarros, também conhecido por SCORPIOS. Consiste na implementação de um selo digital em todas as embalagens de cigarros produzidas em território brasileiro, sendo que este selo pode ser rastreado digitalmente por qualquer indivíduo.

O setor tabagista, frequentemente, faz ataques as políticas públicas de regulamentação ao tabagismo, principalmente as fiscais, alegando que estas são as principais causas para o incentivo ao contrabando e consequentemente o enfraquecimento da indústria nacional.

Contudo, alguns outros pontos devem ser levados em consideração para que o debate possa ser fortalecido. Dentre os países produtores de tabaco no Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), o Paraguai apresenta de longe a menor taxa sobre a produção deste bem, sendo que a questão do contrabando não é uma exclusividade do Brasil. Sendo assim, um dos caminhos que o governo brasileiro deveria tomar, e com apoio de demais governos da região, é o de um maior alinhamento das políticas públicas antitabagistas adotadas dentro do bloco.

Outro ponto, levantado pelo Banco Mundial, é que o fator corrupção é mais explicativo para

o sucesso dos contrabandistas do que os incentivos de lucro provenientes da atividade ilícita.

Essa ideia aparece também nas teorias de grandes teóricos da economia do crime, como Becker. Quanto mais fácil for cometer o delito, ou não ser punido por cometê-lo, mais propenso a exercê-lo estará o cidadão.

Portanto, uma maior valorização dos órgãos e profissionais de fiscalização, tanto de fronteira quanto de estabelecimentos comerciais de venda de cigarro, geraria desincentivos aos contrabandistas realizarem suas atividades ilegais.

## 2.2 Bebidas Alcoólicas

Se há alguma droga que é mais popular e difundida nos costumes da sociedade do que o tabaco, esta com certeza é a bebida alcoólica. Diferentemente do tabaco, que hoje já é amplamente aceito e entendido como uma droga, o álcool ainda apresenta grande resistência por parte da população para ser socialmente entendido como droga.

Os motivos para isso são dos mais variados, mas o fundo histórico certamente é o mais relevante. Desde os primórdios da vida em sociedade, o consumo de bebida alcoólica está atrelado a situações comemorativas e festividades. Para se ter como exemplo, no Brasil, cerca de 40% das vendas de cerveja ocorrem entre os meses de Dezembro (Natal e Ano Novo) e Fevereiro (Carnaval) como mostra o relatório do Econômicos (2016)

Os próprios efeitos do álcool no organismo – os primeiros efeitos que se tem, através da liberação de serotonina, é deixar desinibido e eufórico - facilitam a criação desta imagem sobre a bebida alcoólica.

Existe também um pensamento, que é muito embasado por pesquisas científicas, que o baixo consumo de álcool (“uma taça de vinho por dia”) faz bem para a saúde. Mas estudos mais recentes, como Stockwell *et al.* (2016), mostram que tais resultados podem ser resultado de má classificação dos grupos de referência <sup>7</sup>.

Contudo, o álcool é a substância psicotrópica que mais causa mortes no Brasil e no mundo. Segundo pesquisa feita pela Confederação Nacional de Municípios (2012), entre 2006 e 2010, 84,9% de todas as mortes por uso de psicotrópicos foram causadas pelo álcool. O tabaco, que aparece em segundo nesta lista, representou apenas 11,3% do total.

Além dos casos de mortalidade, o álcool é um grande causador de morbidades. O DALY (sigla de *Disability-Adjusted Life Year*) é o índice utilizado pela OMS para calcular os “anos saudáveis” de vida perdidos. Em 2012, segundo relatório da Pan American Health Organization, os anos perdidos atribuídos ao uso de álcool no Brasil foram de: 7,5 entre as mulheres; e 24,8 entre os homens.

Barry *et al.* (2016) aponta uma correlação entre o uso de álcool na adolescência e o uso de outras drogas, lícitas e ilícitas nos anos posteriores, maior do que outras drogas como cigarros

<sup>7</sup> A maioria dos estudos classifica ex-consumidores de álcool no mesmo grupo de pessoas que nunca consumiram, fazendo com que os grupos de baixo consumo apresentem resultados melhores do que os “não consumidores”.

e maconha, dando evidências iniciais de que o álcool seria a “porta de entrada” para outras drogas.

Similarmente a indústria de tabaco, mas em proporções muito maiores, a indústria de bebidas alcoólicas, em especial as cervejarias, tem uma participação econômica muito forte na indústria nacional – a AmBev, maior produtora de cerveja no Brasil, é a maior empresa privada nacional. Por conta disso, os lobbys deste setor são ainda maiores se comparados com o setor de tabaco.

### **2.2.1 O Mercado de Bebidas Alcoólicas no Brasil**

Segundo Yamamoto (2011), O Brasil é um dos principais produtores de bebidas alcoólicas no mundo, sendo tais mercadorias de grande importância na economia do país <sup>8</sup>. Esse mercado movimenta anualmente milhões de reais em termos de faturamento e geração de empregos diretos e indiretos e tem crescido nos últimos 5 anos a um ritmo médio de aproximadamente 3 a 5% ao ano. O mercado consumidor brasileiro é majoritariamente composto por jovens, sendo que as classes C, D e E respondem por 70% do consumo.

A cerveja é a bebida alcoólica mais consumida no país há pelos menos 20 anos, medindo o consumo em litros de puro álcool (que dado o menor teor alcoólico da cerveja, representa volumes maiores de consumo em relação as demais bebidas alcoólicas). Essa preferência do consumidor brasileiro aumentou a partir dos anos 2000. Ao observarmos a relação de consumo de vinho/cerveja passou de meio (1/2) para um décimo (1/10).

Como aparece no relatório do Econômicos (2016), o mercado de cerveja, assim como o de cigarros, é altamente oligopolístico. Igualmente o mercado de cigarros, o setor cervejeiro também conta com uma empresa que detém uma alta porcentagem do market share – a AmBev, dona de marcas como Skol e Brahma, detém 69,8% de todo mercado nacional. Contudo, neste mercado há mais “forças secundárias” do que no fumígeno. Os grupos Petrópolis, Brasil Kirin e FEMSA detêm, conjuntamente, 28,7% do market share (10,2%; 10% e 8,5%, respectivamente). O restante do mercado é composto por pequenas cervejarias de produção artesanal.

O custo de produção de cerveja no Brasil é majoritariamente dividido em dois itens: embalagens e matérias-primas (correspondendo a 44% e 29% do custo total de produção). As duas principais matérias-primas para a produção de cerveja, além da água, são malte (cevada) e o lúpulo.

Ao falar da produção de cerveja no Brasil, Ferrari (2008) aponta para o fato de que não há produção de lúpulo em larga escala em território nacional, existindo apenas algumas plantações que estão testando uma variação genética capaz de se adaptar as condições brasileiras, de tal forma que toda a quantidade consumida deve ser importada. A cevada e o malte tem produção nacional, mas esta ainda é muito pequena, comparado com a demanda do setor (a produção

---

<sup>8</sup>Segundo o Anuário da Associação Brasileira da Indústria da Cerveja, toda a cadeia produtiva do setor cervejeiro movimenta cerca de 1,6% do PIB nacional.

nacional de cevada supre apenas 15% da demanda total, enquanto a de malte consegue chegar aos 30%).

Toda essa importação de matérias-primas acaba ficando dentro do próprio país, pois a produção nacional de cerveja tem como objetivo suprir o próprio mercado doméstico. As exportações de cervejas correspondem apenas 0,5% do total de exportações brasileiras. Por conta disso, o setor cervejeiro brasileiro é muito exposto às variações cambiais.

As embalagens, por representarem quase que metade do custo de produção, recebem um “tratamento especial” das empresas no que diz respeito à redução de custos.

Ainda segundo Ferrari (2008), há dois tipos de embalagens, as retornáveis e as descartáveis. As retornáveis são compostas pelas garrafas de vidro, menos as do tipo long neck, e pelos barris. Já as descartáveis, englobam as latas de alumínio e as garrafas long neck.

As embalagens retornáveis são as mais utilizadas no processo produtivo, representando 71% do total de embalagens utilizadas (67% são garrafas de vidro e 4% os barris). As descartáveis correspondem aos demais 29%, separadas em 26% em latas e 3% em long necks.

Por mais contraditório que possa parecer, há uma proposta contínua das fabricantes de se diminuir a demanda por embalagens retornáveis e maior utilização das embalagens descartáveis. Isso ocorre, pois, o Brasil é o país com o maior índice de reciclagem de latas de bebidas de alumínio - segundo a Associação Brasileira de Alumínio, recicla-se hoje 98,4% de todas as latinhas produzidas pela indústria de bebidas. Desta forma, é mais barato para as indústrias recomprar o alumínio do que o processo de lavagem das garrafas retornáveis.

O preço final da cerveja, aquele que chega ao consumidor é composto por mais três fatores: i) margem dos distribuidores; ii) margem dos varejistas; e iii) impostos, e esses fatores, juntamente ao custo de produção, pesam no valor final do produto segundo as seguintes proporções (Tabela 3):

Tabela 2.3: Participação % de cada agente no preço final ao consumidor em 2009

Agentes	2009
Impostos	35,6
Indústrias	26,3
Varejo	23,6
Distribuidoras	11,5
Total	100

Segundo Ferrari (2008), todas as grandes cervejarias utilizam a mesma estratégia de distribuição de seu produto, dividindo a distribuição em 30% realizada pela própria empresa e 70% feita por terceiros. Ter uma eficiência logística em um mercado com as características do mercado de cervejas (extensa rede de distribuição e bem de baixo valor agregado) é um determinante essencial para a competitividade do setor, dado que a participação da margem das distribuidoras no preço final pode variar até 13% do preço total.

O autor ainda aponta que o varejo apresenta três principais canais de comercialização da

cerveja:

1. Bar (consumo local): que visa basicamente o consumo local e conta com a presença de vendedor (garçom);
2. Tradicional: não há presença de vendedores e não se consome o produto no local (i.e. padarias, mercearias, etc);
3. Auto-serviço: local que permite o consumo no local, mas não conta com a presença de um vendedor (i.e. supermercados)

O bar é historicamente o local preferido de consumo dos brasileiros, seguido muito de perto pelo consumo “em casa”. O preço com que a cerveja é comercializada nos bares versus os outros canais de varejo é um fator decisivo para a escolha do consumidor de onde irá beber – em períodos de dificuldade econômica é comum a troca do consumo local pelo consumo “em casa”.

A tributação sobre a cerveja é um assunto de amplo debate no que diz respeito às políticas públicas de saúde <sup>9</sup>. Na Tabela 3, podemos ver que os impostos representam o maior peso no preço final da cerveja, mas o valor desta alíquota não chega perto do que é cobrado no cigarro, outra droga lícita de ampla comercialização.

Como vemos em Ferrari (2008) no setor cervejeiro são impostas regras tributárias especiais, sendo a mais relevante a substituição tributária. Este é um mecanismo adotado no recolhimento do ICMS que obriga as fábricas a incluir, e recolher de forma antecipada no montante apurado, os valores do imposto devido pelos distribuidores e varejistas.

A substituição tributária é aplicada para facilitar a fiscalização de produtos nos quais a mesma tributação, ICMS, incide em várias partes da cadeia de circulação. No caso do setor analisado, as indústrias cervejeiras pagam o valor cheio do ICMS de toda a cadeia de circulação do produto e depois repassam esse valor no preço aos elos seguintes desta cadeia.

Outra questão interessante de se notar sobre os preços de cervejas no Brasil é como eles expressão as características oligopolistas do setor. As duas marcas líderes, Brahma e Skol, determinam seus preços e as demais marcas se posicionam no mercado baseadas na colocação inicial dessas duas marcas – é válido notar que ambas as marcas pertencem ao grupo Ambev, e mesmo outras marcas do mesmo grupo seguem essa prática na adoção dos seus preços.

Apesar de praticamente dominar o mercado de bebidas alcoólicas brasileira, a cerveja não é o único bem consumido.

Em Ferrari (2008), vemos que a aguardente, popularmente conhecida como cachaça, é a segunda bebida alcoólica mais consumida no país. Por conta de seu preço baixo, esse bem é preferido pelas classes mais pobres (C e D), enquanto seu consumo é mais baixo entre as classes mais ricas (A e B). Por ser uma bebida tipicamente brasileira, a aguardente é produzida

---

<sup>9</sup>Essa discussão entre tributação e saúde pública será melhor desenvolvida no ponto 3.2, no qual será discutido as políticas regulatórias adotadas no Brasil.

em praticamente todos os estados do Brasil, sendo o Estado de São Paulo o que concentra o maior número de empresas do setor.

Outra bebida com grande consumo no país, a terceira mais consumida, é o vinho. Ao contrário da aguardente, o vinho tem um consumo mais presente entre as classes mais altas (A e B), muito por conta do seu preço. Uma das reivindicações dos produtores nacionais, que já sofrem grande concorrência dos produtos estrangeiros, é a alteração da classificação do vinho na tabela de impostos, deixando de ser “bebida alcoólica” e passando para “produto alimentício” para que a tributação que incide sobre o produto seja menor e o mesmo se torne mais competitivo no mercado nacional.

Uma das principais áreas de pesquisa dentro do tema das bebidas alcoólicas é o efeito dos preços no consumo, ou seja, a elasticidade preço-demanda deste bem.

Baseado nos estudos que se tem até hoje na literatura, estima-se que as elasticidades da cerveja, vinho e destilados sejam de -0,3; -1,0 e -1,5, respectivamente (CHALOUPKA *et al.*, 2002). Esses valores podem sofrer alterações quando se analisa grupos específicos, como adolescente e jovens (15 à 24 anos), que mostram maior sensibilidade as variações de preço visto que em grande parte não apresentam independência financeira <sup>10</sup>.

Os padrões de consumo de bebidas alcoólicas da população brasileira vêm sofrendo alterações nos últimos anos como podem ser observado no II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD) <sup>11</sup>. A quantidade de indivíduos que se declararam abstinente, que não consumiram nenhuma bebida alcoólica nos últimos 12 (doze) meses, aumentou entre os períodos analisados – eram 48% em 2006 e passou para 50% em 2012, sendo que as variações percentuais entre homens e mulheres foram iguais.

Apesar desta diminuição das pessoas que estão consumindo bebidas alcoólicas, o padrão de consumo dos não abstinente vem aumentando de forma significativa. Tanto a regularidade do consumo de bebidas alcoólicas, dividido entre: consumo “pelo menos 1 vez por semana” e “menos de 1 vez por semana”, e a quantidade consumida habitualmente, dividido entre: “até 4 doses” e “5 doses ou mais”. O primeiro apresentou um pulo de 42% para 53% da população que bebem ao menos 1 vez por semana, sendo o crescimento do consumo entre as mulheres mais significativo do que entre os homens. As quantidades consumidas também avançaram em pontos percentuais de mesma escala, passando de 29% para 39% a parte da população que consome “5 doses ou mais” em um dia normal de consumo. Neste quesito, o crescimento do consumo de homens e mulheres foi igual.

O consumo excessivo, ou beber “em binge”, também apresentou crescimento significativo entre as duas pesquisas. Como podemos observar no Gráfico 4 (abaixo), o beber “em binge” aumentou principalmente entre a população feminina.

O consumo alcoólico entre menores de idade (menores de 18 anos) também vem aumen-

---

<sup>10</sup>É de extrema importância que se tenha uma atenção especial sobre o consumo alcoólico de jovens, já que esses compõem o grupo mais propenso ao consumo de risco.

<sup>11</sup>O II LENAD é um relatório feito com dados de 2012 e que são comparados com os dados obtidos no I LENAD, realizado em 2006.

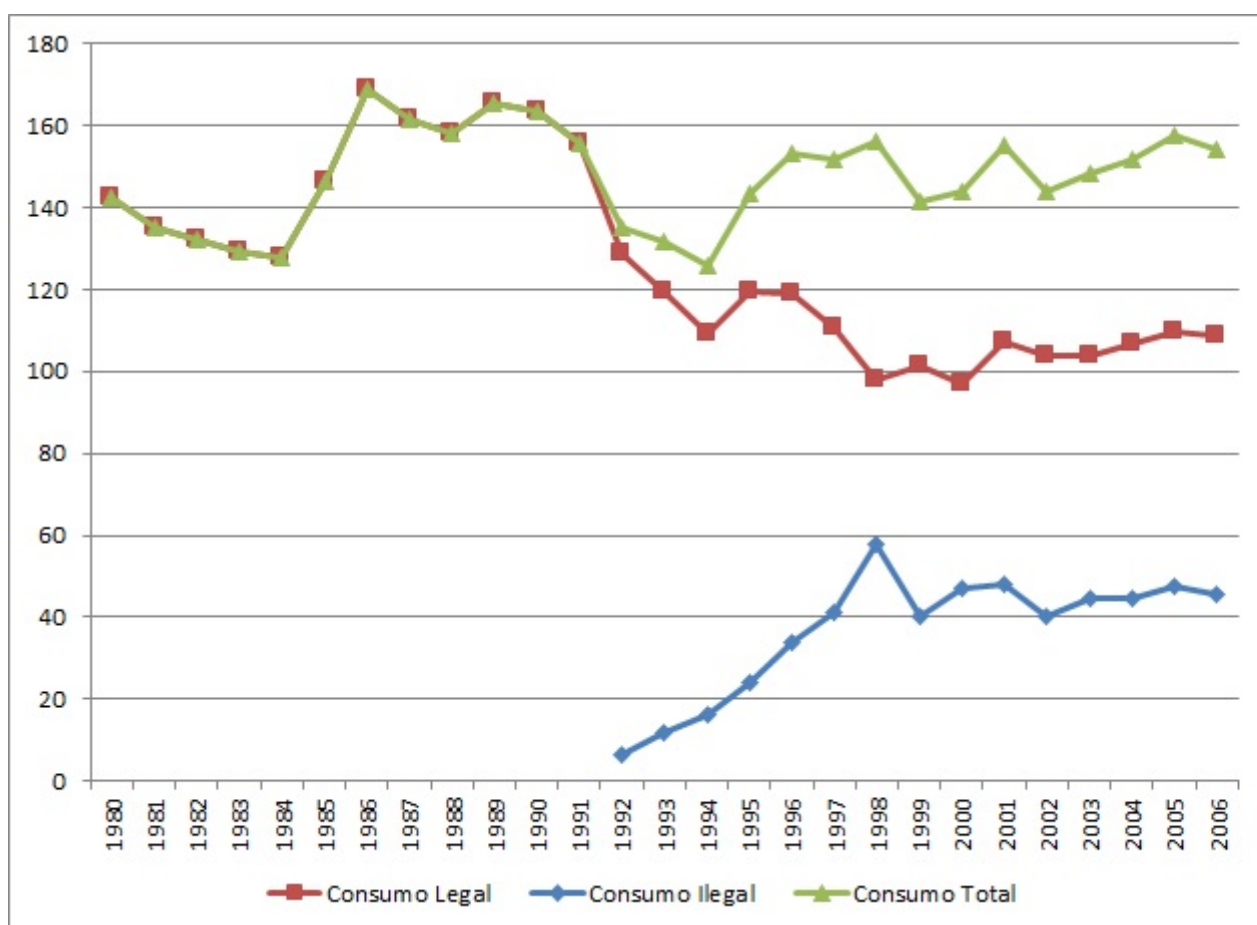


Figura 2.4: Prevalência de consumo "em binge" em 2006 e 2012 entre adultos não abstinentes  
 Fonte: II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas

tando, tanto a idade de experimentação quanto a idade em que começou a beber regularmente, mas esta questão será melhor tratada quando discutirmos as políticas de regulação no ponto a seguir.

### **2.2.2 As Políticas Públicas de Combate ao Consumo de Álcool**

O Brasil, e o continente americano como um todo, são as regiões que apresentam os maiores índices de consumo alcoólico do mundo. No relatório da Organização Pan-Americana de Saúde PAHO (2015) é apresentado que particularmente, os casos de consumo elevado intermitente de álcool (heavy episodic drinking) vem crescendo tanto para homens quanto para mulheres.

Os primeiros passos em direção há uma política de redução do consumo de álcool na América Latina ocorreu em 2005, em Brasília, na Primeira Conferência Pan-Americana de Políticas Públicas sobre o Álcool, financiada pelo governo brasileiro e com apoio institucional da Organização Pan-Americana de Saúde. Nesta Conferência foram traçadas as principais diretrizes que as nações deveriam seguir no intuito de reduzir o uso danoso do álcool – essas diretrizes seguem as “áreas-alvo” da estratégia global proposta pela OMS, sendo elas:

1. Liderança, Consciência e Comprometimento;
2. Resposta dos serviços de saúde;
3. Ação da comunidade;
4. Políticas e contramedidas para a direção embriagada;
5. Disponibilidade de álcool;
6. Marketing das empresas;
7. Políticas de preço;
8. Redução das consequências negativas do consumo de álcool;
9. Redução dos impactos na saúde pública causados por produtos clandestinos ou produção ilegal.

Segundo a própria OMS, os itens 5 (cinco), 6 (seis), e 7 (sete) são os que apresentam maior custo benefício aos Estados, devido a sua fácil implementação e fiscalização. No caso do Brasil, as principais políticas públicas adotadas são: as contramedidas para a direção embriagada, disponibilidade de álcool e marketing das empresas.

A Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) é a principal responsável, no Brasil, pela formulação de políticas públicas de álcool. Sua principal forma de atuação é por meio da Política Nacional sobre Drogas. Contudo, as implementações dessas políticas públicas não são restritas à SENAD (na verdade, a SENAD não implementou quase nenhuma das principais políticas de



álcool existentes no Brasil). Outros órgãos como, os Ministérios da Justiça e da Saúde, por meio do Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronas) foram os responsáveis por implementar novas regras sobre o consumo de álcool no Brasil. Além desses, órgãos como o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) e a própria Polícia Militar são responsáveis pela fiscalização das diversas leis que existem sobre esse tema no Brasil.

### Restrições a propagandas e marketing de bebidas alcoólicas

O *marketing* e a propaganda são ferramentas importantes nas estratégias de vendas das grandes empresas do setor, principalmente as cervejarias. Estudos de propaganda, como Jr (2005), indicam que empresas com maiores gastos em publicidade detêm maior fração de mercado.

Faria *et al.* (2011) analisa os gastos com propaganda com o consumo total, apontando para uma forte causalidade entre essas duas variáveis, principalmente quanto o público estudado é o de adolescentes e jovens adultos. O público jovem é considerado mais vulnerável às propagandas.

A Lei No 9.294, de 15 de julho de 1996, dispõe sobre a restrição às propaganda de bebidas alcoólicas. De acordo com a lei, fica vedada a veiculação, nas emissoras de rádio e televisão, da propaganda de bebidas com teor alcoólico acima de 13o Gay-Lussac (GL) durante o período compreendido entre as seis e as vinte e uma horas, além de proibir a associação desses produtos ao esporte, à condução de veículos, ao desempenho saudável de qualquer atividade e a imagens ou ideias de maior êxito ou de sexualidade das pessoas. Ademais, há para todas as bebidas com teor alcoólico a autorregulamentação publicitária (JR, 2005).

No Brasil, o CONAR é o responsável pela autorregulamentação publicitária em todos os meios de comunicação.

Criado em 1980, o CONAR é uma ONG (Organização Não-Governamental) que segue o modelo de autorregulamentação, ou seja, não há participação do Estado, são as próprias empresas, e demais profissionais vinculados ao meio publicitário, que realizam esta fiscalização.

As restrições do CONAR abrangem todos os meios de comunicação, mas o seu principal alvo é a televisão <sup>12</sup>. Há dois princípios que servem de diretrizes para a elaboração das regras propostas pelo CONAR: i) o princípio da proteção à criança e ao adolescente (as propagandas não podem ter crianças e adolescentes como público-alvo); ii) o princípio do consumo com responsabilidade social (as propagandas não podem induzir ao consumo exagerado ou irresponsável).

As regras atuais são as mesmas da última modificação, realizada em 2008. No que diz respeito à proteção da criança e do adolescente, proibi-se a participação de atores menores de 25 anos em comerciais de bebidas alcoólicas, além de proibir a presença linguagem, expressões

---

<sup>12</sup>Pesquisa feita pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República revelou que 95% dos entrevistados afirmaram assistir TV, sendo que 73% tem o hábito de assistir diariamente. Os demais meios de comunicação, rádio e internet, apresentaram números bem mais baixos.

recursos gráficos e audiovisuais reconhecidamente pertencentes ao universo infantil. Sobre o consumo responsável, as regras proíbem os apelos à sensualidade, a ingestão do produto, a utilização de imagens, linguagem ou argumentos que sugiram que o consumo seja um sinal de maturidade, ou catalisador social.

A questão da efetividade do modelo de autorregulamentação é recorrentemente colocada em cheque pelos pesquisadores da área de comunicação.

Vendrame *et al.* (2010) realizou um estudo com alunos de Ensino Médio para ver se estes consideravam que as propagandas de cerveja violavam as regras propostas pelo CONAR. Das cinco propagandas selecionadas pelo estudo, todas de diferentes marcas de cerveja, as cinco foram acusadas de violar as regras propostas pelo CONAR.

Faria *et al.* (2011) realizou um estudo com alunos mais novo, de 7º e 8º anos. O estudo identificou forte correlação entre consumo de bebidas alcoólicas e a associação dos jovens aos comerciais (representadas no estudo pelas perguntas: “Comerciais de bebidas alcoólicas falam a verdade” e “As festas que eu frequento parecem-se com as dos comerciais de bebidas alcoólicas”).

Há casos também de violações na presença de apelo sensual nas propagandas de cerveja. Como uma peça publicitária deve sofrer uma denúncia para que seja julgada pelo CONAR, o período entre a denúncia e a sentença final é o suficiente para que a propaganda atinja o principal público alvo (homens adultos).

Baseado nesses estudos fica evidente a ineficácia do CONAR de fazer cumprir suas próprias regras, o que leva diversos pesquisadores a área a pedirem a mudança do modelo de autorregulamentação para o controle legal, utilizado em países como França e Holanda, onde o próprio governo impõe as restrições à publicidade.

Apesar desta ineficácia do modelo brasileiro, devemos ressaltar que ao menos há regras de regulamentação da publicidade de bebidas alcoólicas no Brasil, já que 65% dos países americanos não realizam nenhum tipo de restrição à propagandas de bebidas alcoólicas (PAHO, 2015).

#### Políticas de preços de bebidas alcoólicas

Diferentemente dos cigarros, não se pode afirmar que existe algum tipo de medida fiscal que procure desincentivar o consumo de bebidas alcoólicas. Mesmo com os impostos representando parcela considerável do preço final ao consumidor, ver Tabela 3, estes não podem ser considerados como uma tentativa do Estado de utilizar a tributação para a diminuição do consumo.

As políticas de tributação são normalmente preferidas pelos governos, dada a sua fácil implementação (via lei) e fácil fiscalização. No caso das bebidas alcoólicas, assim como os cigarros, a política de preços é uma inibidora do consumo por jovens e adolescentes.

Para Chaloupka *et al.* (2002), um dos principais erros ao se mensurar o consumo de álcool por jovens é utilizar o preço de varejo como preço pago pelos mesmos. Muito do consumo

é feito em festas “open bar” , onde o consumidor paga um preço fechado e pode consumir o quanto quiser. Normalmente nessas festas, os organizadores compram diretamente de distribuidoras, que vendem a um preço abaixo do encontrado no varejo.

Para a autora, a questão do consumo alcoólico deve ser tratada de forma diferenciada, visto que o consumo, mesmo que diário, em baixas quantidades, não acarreta em problemas à saúde como o uso de drogas sintéticas e até mesmo do tabaco. Os efeitos adversos do consumo de álcool estão mais relacionados aos consumos excessivos.

No relatório da Organização Pan-Americana de Saúde\* são listados alguns argumentos a favor da tributação de bebidas alcoólicas:

1. Os danos causados pelo consumo de álcool, que são absorvidos pelo Estado como no caso da saúde, podem ser corrigidos via imposto;
2. Impostos impactam mais os consumidores de baixa renda e, visto que são esses os mais vulneráveis a sofrerem danos por litro consumido, é interessante uma política que reduza o consumo desse grupo. O mesmo se aplica a jovens e adolescentes.

Segundo Saffer e Grossman (1987), um aumento nos impostos sobre a cerveja poderia ter reduzido fatalidades relacionadas a acidentes de carro – a grande maioria dos acidentes de veículos em que o condutor estava alcoolizado acontece entre jovens de 18 a 24 anos.

Um dos motivos que levam o mercado de bebidas alcoólicas ser bem menos regulado que o mercado de cigarros, por exemplo, é a própria força econômica do setor dentro da economia nacional

#### Restrições à venda de bebidas alcoólicas

Existem dois tipos de restrições à venda de bebidas alcoólicas: restrição de idade (idade mínima para a compra) e restrição de horário de venda.

Há uma lei federal, Lei No 8.069 de 13 de Julho de 1990, também conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente, que prevê reclusão de dois a quatro anos a quem vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar bebidas alcoólicas à menores de idade (18 anos).

Em complemento a esta lei, o governo do Estado de São Paulo também criou uma lei, Lei nº 14.592, de 19 de Outubro de 2011, que endurece as penas aos estabelecimentos comerciais que forem pegos vendendo, fornecendo, servindo, ministrando ou entregando bebidas alcoólicas à menores de idade, além de obrigar todos os estabelecimentos afixarem uma placa avisando da proibição.

Chaloupka *et al.* (2002) aponta que a principal política pública adota nos EUA para a redução do consumo de álcool por jovens foi o aumento da idade mínima para a compra de bebidas alcoólicas de 18 para 21 anos.

O relatório da PAHO (2015) também vai nessa direção, apontando que o aumento da idade mínima, de 18 para 21 anos, tanto nos EUA quanto no Canadá, tem sido associada com a redução em acidentes de trânsito.

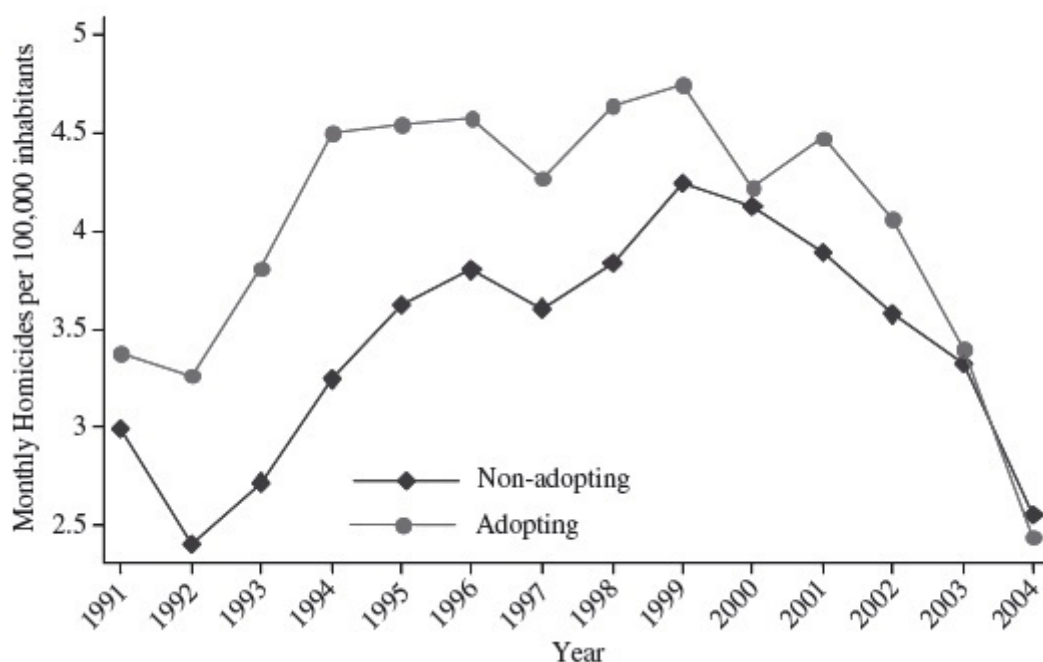


Figura 2.5: Evolução das taxas de homicídio (Cidades que adotaram e não adotaram a lei) entre 1991 a 2004

Fonte: Retirado de Birdman, de Mello e Schneider (2009), p. 159

O mesmo relatório continua apontando que Brasil não conta com nenhuma lei federal que restrinja o comércio de bebidas alcoólicas durante algum período do dia, indo na contramão das políticas públicas adotadas por países americanos, visto que 80% destes adotam alguma restrição de horário de vendas.

Contudo, como aponta Biderman *et al.* (2010), a legislação brasileira permite que instâncias menores de governo, como governos estaduais e municipais, legislem sobre esses assuntos, e entre 2001 a 2004, 16 dos 39 municípios da “Grande São Paulo”<sup>14</sup>, iniciado pelo município de Barueri, adotaram leis que proibiam o consumo recreativo (no local) a partir das 23h.

Os autores procuraram estimar os impactos que tais medidas tiveram as taxas de consumo e de homicídios nas cidades que adotaram a restrição. De acordo com os autores, o consumo de cerveja e cachaça, no local, caíram depois da aprovação da lei em 70% e 58%, respectivamente.

As taxas de homicídio das cidades que adotaram a lei tiveram quedas mais substanciais quando comparadas com as demais cidades da macro-região que não aderiram à lei, como pode ser observado no gráfico abaixo (Gráfico 5):

Os autores concluíram que políticas de proibição e taxação de drogas, seja elas lícitas ou ilícitas, falharam na tentativa de reduzir o consumo, além de poderem levar a um maior consumo de drogas pesadas<sup>15</sup>. Afirmam ainda que, as restrições ao consumo recreacional é uma

<sup>14</sup>Atualmente, 21 dos 39 municípios da “Grande São Paulo” adotam alguma medida de restrição à venda de bebidas alcoólicas.

<sup>15</sup>Essa relação entre proibicionismo e consumo de drogas mais pesadas será melhor abordado no ponto seguinte

menos radical e que apresenta resultados mais certos que as proibições, além de uma maior facilidade de fiscalização por parte do governo.

#### Restrições à condução de veículos sob influência de álcool

Como dito anteriormente, o principal causador de acidentes de trânsito no Brasil é a direção sob influência de álcool. Estima-se que em países de renda média, o gasto anual com acidentes de trânsito gira em torno de 1% a 1,5% do PIB (SOUSA *et al.*, 2013; ANDREUCETTI *et al.*, 2011).

Desta forma, é imprescindível que o governo tome medidas que visem a redução da direção embriagada.

No Brasil, a primeira lei a considerar infração a direção embriagada foi a Lei No 9.503/1997 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Nela, alterou-se o limite de álcool no sangue para 0,6g de álcool/L de sangue (art. 165). Para esse caso, era aplicada uma punição administrativa. Apenas era considerado crime (art. 306) quando o condutor, constatada a embriaguez, causa-se dano a outrem.

A primeira alteração ao CTB veio em 2008, por meio da Lei No 11.705. Nela, o limite de álcool no sangue foi reduzido novamente, desta vez para 0,2g de álcool/L de sangue, para o caso das penas administrativas. E passou a considerar no art. 306, todos os condutores com taxa igual ou acima de 0,6g/L.

O principal instrumento de comprovação da embriaguez do condutor é o etilômetro, popularmente conhecido como “bafômetro”, que mede o teor alcoólico no ar alveolar. Já a partir da Lei No 11.705 começaram os primeiros casos de condutores se negando a fazer o teste, alegando o princípio da autodefesa – nenhum indivíduo pode ser obrigado pelo Estado a fornecer provas contra ele próprio.

Em 2012, com a nova mudança no CTB, via Lei No 12.760/2012, passou a ser considerado crime a condução de veículo sob qualquer teor alcoólico no sangue – popularmente conhecido como “Lei Seca”. Assim, as redações do art. 165 e do art. 306 passaram a ficar quase idênticas, sendo a única diferença que como o art. 306 configura em crime há necessidade de prova para que o condutor seja enquadrado neste artigo, enquanto que para o art. 165, basta a presunção do agente da lei. Em outras palavras, mesmo sem provas, o condutor podia ser acusado de estar conduzindo veículo sob influência de álcool e sofre a pena administrativa.

Ocorre que esse sistema de presunção era de constitucionalidade extremamente duvidosa, o que gerava questionamentos junto ao Poder Judiciário que anulou diversas autuações administrativas.

A fim de resolver esse problema legal, uma nova lei foi criada, Lei No 13.281/2016, que criou uma nova infração administrativa. A partir desta nova lei, o condutor pode ser submetido a teste que comprove sua sobriedade, a critério da autoridade. A pena administrativa passa a ser

---

deste mesmo capítulo.

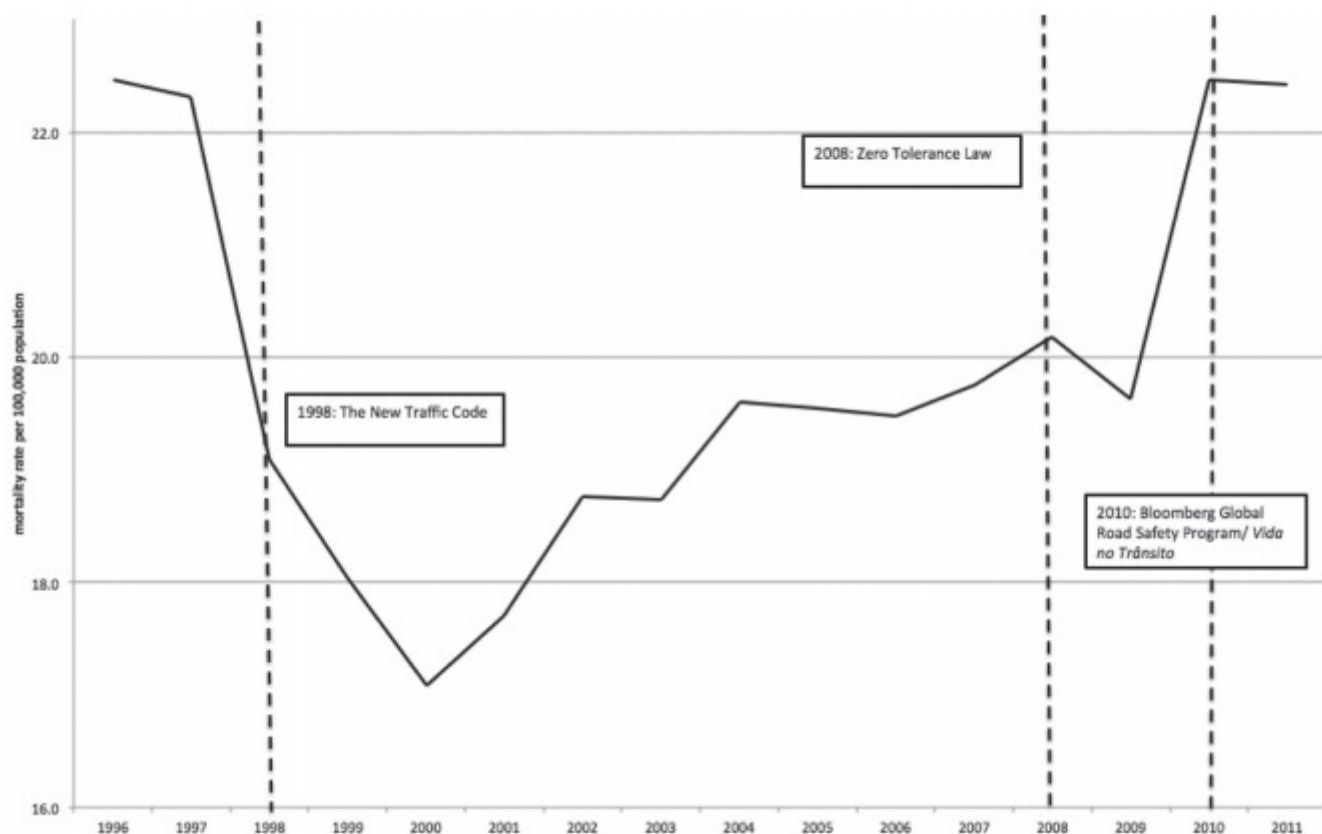


Figura 2.6: Taxa de mortalidade no trânsito por 100.000 habitantes no Brasil (1996-2011)

Fonte: Retirado de Sousa et. al. (2013); pag. 12

aplicada no caso do condutor não respeitar a determinação do agente da lei. Desta forma, até os condutores que invocam o princípio da autodefesa para não fazer o teste do “bafômetro” ainda podem ser enquadrados dentro do art. 165, sofrendo pena administrativa.

Sousa *et al.* (2013) e Andreuccetti *et al.* (2011) procuraram mensurar se o aumento das punições das novas leis surtiu algum efeito nos índices de acidentes e mortalidade envolvendo acidentes de carro. Ambos os estudos concluíram que houve quedas, principalmente nos índices de mortalidade, ambos as novas leis. Contudo, a maior queda ocorre nos primeiros anos subsequentes aos aumentos de rigidez nas punições, como pode ser observado no gráfico abaixo (Gráfico 6):

A hipótese mais aceita para a ocorrência desse fenômeno é que logo após as mudanças na lei, há um esforço maior por parte das autoridades de se fazer cumprir a nova lei, aumentando o número de blitz (mobilizando maior força policial para executar essa tarefa) sendo realizadas para que a população se acostume com as novas medidas.

### 2.2.3 Estudo de Caso: a *Prohibition* nos EUA

Um dos grandes dilemas de se adotar, ou derrubar, medidas proibicionistas, e que é muito presente no debate das drogas, é a incapacidade de prever o que acontecerá neste mercado após

a medida, pois o mercado sempre foi livre e acaba por se tornar ilícito, ou o total oposto, um mercado que sempre foi ilícito e passa a ser legal.

Por conta desta condição bem específica ao mercado de drogas, a análise do caso da Lei Seca dos Estados Unidos, conhecida como *Prohibition*, é de extrema utilidade para o debate acerca deste tema, como destaca Miron e Zwiebel (1991), pois essa experiência prove as ferramentas perfeitas para examinar as restrições legais no consumo de drogas, no caso, álcool.

A *Prohibition* foi uma emenda a Constituição norte-americana, 18ª Emenda, tornando-se efetiva a partir de 1920, proibindo a produção, importação, distribuição e vendas de bebidas alcoólicas em todo país. A proibição durou até Dezembro de 1933, quando foi ratificada a 21ª Emenda.

Levine e Reinerman (1991) fazem uma descrição do contexto histórico com muita precisão. Segundo os autores, a liderança inicial foi do movimento *temperance*<sup>16</sup> (fim do século XIX), que acreditavam que o álcool era a causa de praticamente todos os males sociais, principalmente desemprego, crimes e violência.

Na virada do novo século, um novo grupo de proibicionistas, o *Anti-Saloon League*, assumiu a liderança do movimento, e adotando uma política organizacional empresarial, começou a contratar advogados para escrever leis e organizar eventos para políticos em troca do apoio dos mesmos.

Antes da aprovação da 18ª Emenda, em Novembro de 1918, foi aprovada a *War Prohibition Act*, que proibia a produção e venda de cervejas e vinhos com teor alcoólico acima de 2.5%. O principal argumento que sustentou essa proibição era que as cervejas, majoritariamente de origens alemãs, estavam tirando a vontade dos soldados americanos de lutar na Grande Guerra.

Miron e Zwiebel (1991) argumentam que há vários canais pelas quais a *Prohibition* pode ter afetado o consumo de álcool. Primeiramente, por aumentar os custos de produção, há um choque na produção, elevando os preços e diminuindo o consumo. Segundo, tornar o produto ilegal aumenta a dificuldade em encontrar este produto, além de trazer maior desconfiança quanto à qualidade do produto, afastando uma parte dos consumidores. Outro ponto é o fato do produto ser ilegal pode levar aos consumidores o sentimento de que consumir tal produto seja “errado” ou “imoral”, apesar de haverem outros estudos que apontam que a ilegalidade de um produto pode aguçar a curiosidade pelo seu consumo, principalmente entre os jovens.

É importante pontuar que não há dados precisos sobre o consumo alcoólico referente ao período em que o *Prohibition* vigorou, pelo mesmo motivo que os dados atualmente sobre o comércio e consumo de drogas também é impreciso, não há controle sobre produtos ilegais.

Nos primeiros anos após a proibição houve uma queda significativa no consumo de álcool da população norte americana, como aparece em Miron e Zwiebel (1991): “Consumption falls immediately after enactment of Prohibition to 20 to 40 per cent of its pre-Prohibition level.”

---

<sup>16</sup>O movimento *temperance* era um movimento majoritariamente de classe média. É interessante notar que apesar de defender uma pauta que hoje é considerada altamente conservadora, o movimento *temperance* era extremamente engajado com outras pautas progressistas da época, como os antiescravistas e as lutas por direitos às mulheres (LEVINE; REINARMAN, 1991)

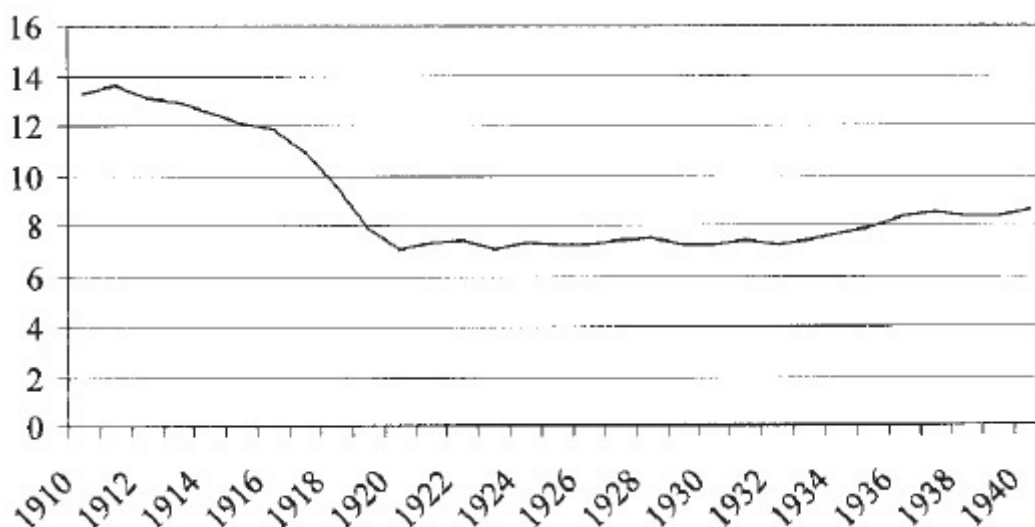


Figura 2.7: Mortes por cirrose por 100.000 habitantes nos EUA, 1910-1940

Fonte: (DILLS; MIRON, 2004) pag. 39

A principal explicação para essa queda é a mudança no consumo alcoólico dos indivíduos. Desde aquela época, a cerveja já era a bebida alcoólica mais consumida pela população norte-americana. Com o início da proibição, houve algumas mudanças para os produtores de bebidas alcoólicas, pois a produção passou a ser feita de forma clandestina e, portanto, passou a ser usado formas mais precárias de armazenamento das bebidas, aonde bebidas de alto teor alcoólico eram mais preferíveis, já que o preço das bebidas passou a ser definido de acordo com o teor alcoólico da mesma. Sendo assim, a produção de bebidas de baixo teor alcoólico, como o caso da cerveja, ficou inviável aos produtores clandestinos (*bootleggers*).

Levine e Reinerman (1991) mostram que este movimento fez com que o consumo de bebidas de baixo teor alcoólico, cerveja, caísse drasticamente (cerca de 70%), enquanto que o consumo de bebidas mais fortes, de teor alcoólico entre 40% e 50%, aumentou em proporção quase igual.

Apesar de conseguir um efeito substancial na redução do consumo alcoólico nos primeiros, ao final do período da proibição, os níveis de consumo de álcool per capita estavam muito próximos dos valores observados no período pré-*Prohibition* (MIRON; ZWIEBEL, 1991; DILLS *et al.*, 2005).

Dills e Miron (2004) procurou estimar os efeitos da *Prohibition* nos casos de cirrose<sup>17</sup>. Os resultados apontam para uma redução de 10-20%. Porém, o mais interessante de se notar é que a queda nos casos de cirrose ocorrem alguns anos antes de 1920, e alcança seu mínimo logo no primeiros anos da *Prohibition*, retomando uma trajetória positiva nos anos seguintes (Gráfico 7):

Os autores não foram capazes de determinar com precisão o motivo para essa queda nas mortes por cirrose, mas conseguem trazer evidências de que apenas a adoção da política proibi-

<sup>17</sup>O estudo procurou utilizar os dados de cirrose como *proxy* para o consumo de álcool no período, visto que estas duas variáveis tem forte correlação.



cionista não foi a causa da redução.

A questão de segurança pública é outro ponto no debate sobre a Prohibition que também traz enorme contribuição para o debate atual, principalmente sobre as drogas ilícitas.

Se a *Prohibition* pouco conseguiu diminuir o consumo e as mortes causadas pelo álcool, ela foi fundamental para o fortalecimento de grupos criminosos que produziam e vendiam bebida alcoólica na ilegalidade. A icônica figura do gangster Al Capone remete a este período histórico.

Com a transformação deste mercado em ilegal, grupos criminosos passaram a surgir com o intuito de suprir esta demanda que ainda existia. Por se tratar de uma atividade ilícita, esses grupos acabavam adotando posturas altamente violentas – assemelhando-se muito com os grupos organizados de tráfico de drogas que existem hoje no Brasil – com muitos conflitos com as autoridades e entre os próprios grupos, além do uso excessivo da violência, especialmente as armas de fogo.

Há certo consenso entre os estudiosos do período que a *Prohibition* como política pública falhou em alcançar os objetivos propostos pelos seus criadores. Além da incapacidade de diminuir os níveis de consumo ou trazer melhoras a saúde pública, a principal “herança” deixada foi uma nova forma de organização criminal nunca antes vista nos EUA e que serviu como base para os demais grupos criminosos que surgiram posteriormente.

## 2.3 Drogas Ilícitas

O consumo de drogas na sociedade é muito antigo e associado a questões culturais e até religiosas. Além desses fatores, as drogas tem a função de saciar necessidades humanas atreladas ao prazer geradas pelo seu consumo. Como aponta Carneiro (2002) “o julgamento da legitimidade ou não dessas necessidades é arbitrariamente estabelecido”, e este julgamento historicamente é feito com o objetivo de reprimir grupos sociais e não baseado em fundamentos científicos sólidos.

As drogas que são tidas como ilícitas são das mais variadas e agrupa-las dentro do termo “drogas ilícitas” pode ser visto como um erro metodológico. Contudo, como o objetivo deste trabalho é realizar uma análise econômica da regulação das drogas no Brasil, e a legislação brasileira considera diferentes tipos de drogas sob o mesmo espectro repressivo, este agrupamento não causará grandes problemas ao desenvolvimento do trabalho.

A uma grande dificuldade de se mensurar o mercado de drogas ilícitas, seja no Brasil, seja no mundo, pelo fato de ser um mercado ilegal. O relatório da UNODC (sigla em inglês para Escritório da Nações Unidas sobre Drogas e Crime) “*Estimating Illicit Financial Flows Resulting From Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*” de 2011, estima que, em 2009, o crime organizado tenha gerado o correspondente a 1,5% do PIB mundial, sendo o narcotráfico a atividade de maior rentabilidade.

Kopp (1998) argumenta que diferentemente das demais atividades ilegais que são em sua maioria são transferidoras de renda (roubos, sequestros, lavagem de dinheiro), o mercado de

drogas produz riqueza.

Justus M; Kassouf (2007) mostram que Existe uma grande associação entre as drogas e o crime e a violência, seja por conta do próprio tráfico que se utiliza de métodos extremamente violentos para se manter ativo, seja por que os usuários, que muitas vezes são marginalizados socialmente, podem fazer uso de atividades ilegais para obter as drogas.

Segundo o II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil: 2005, 22,8% da população pesquisada já fizeram uso na vida de drogas exceto álcool e tabaco, e o número de dependentes de drogas exceto álcool e tabaco, foram de 2,1%.

Cerdá *et al.* (2016) encontrou evidências que apontam que a dependência de maconha pode levar a rebaixamentos socioeconômicos, além dos indivíduos apresentarem maiores dificuldades financeiras e comportamento antissocial no local de trabalho.

Dado os danos sociais e à saúde que as drogas podem causar, é essencial que haja algum tipo de regulação por parte do Estado no que tange a produção e o consumo dessas substâncias.

O que este capítulo se propõe é apresentar o mercado de drogas ilícitas no Brasil, a forma como este mercado é regulado, os problemas gerados pela forma de regulação que é adotado no Brasil e por fim, alternativas a este modelo que vem apresentado sucesso em outros países.

### 2.3.1 O mercado de drogas ilícitas no Brasil

É impossível precisar as quantidades de drogas ofertadas dentro do mercado brasileiro, sendo que a maioria dos estudos procura mapear as rotas em que essas drogas chegam ao país.

Drogas naturais como maconha e haxixe podem ser cultivados e qualquer região do mundo de tal forma que os fluxos internacionais dessas drogas não são muito altos. As principais rotas internacionais dessas drogas para o Brasil são originárias de Colômbia e Paraguai.

A UNODC aponta o Brasil como sendo o país com maior circulação de cocaína do mundo, apesar de serem os EUA os maiores consumidores. O motivo disso é que os maiores produtores mundiais desta droga são nossos vizinhos Colômbia e Bolívia. O Brasil, por ter a maior extensão litorânea da América Latina, os maiores portos e maior proximidade dos grandes mercados consumidores (EUA e Europa), acaba sendo ponto de exportação dessa droga, justificando o grande fluxo em seu território.

Outras drogas sintéticas, como LSD (sigla para dietilamida do ácido lisérgico) e ecstasy (MDMA) fazem o caminho inverso da cocaína, tendo sua origem países europeus e mais recentemente a China.

A origem das drogas ajuda a entender questões como o preço dessas drogas no varejo. Maconha e cocaína são vendidas no Brasil a preços muito mais baixos do que é encontrado em países da Europa, por exemplo. Enquanto que as outras drogas sintéticas, LSD e ecstasy, são vendidas no Brasil a preços mais elevados <sup>18</sup>.

Como dito anteriormente, a ilegalidade das drogas trás diversas dificuldades na mensuração

<sup>18</sup>A referência para os preços é sempre “gramas de droga pura”, como aparece nos relatórios da UNODC.

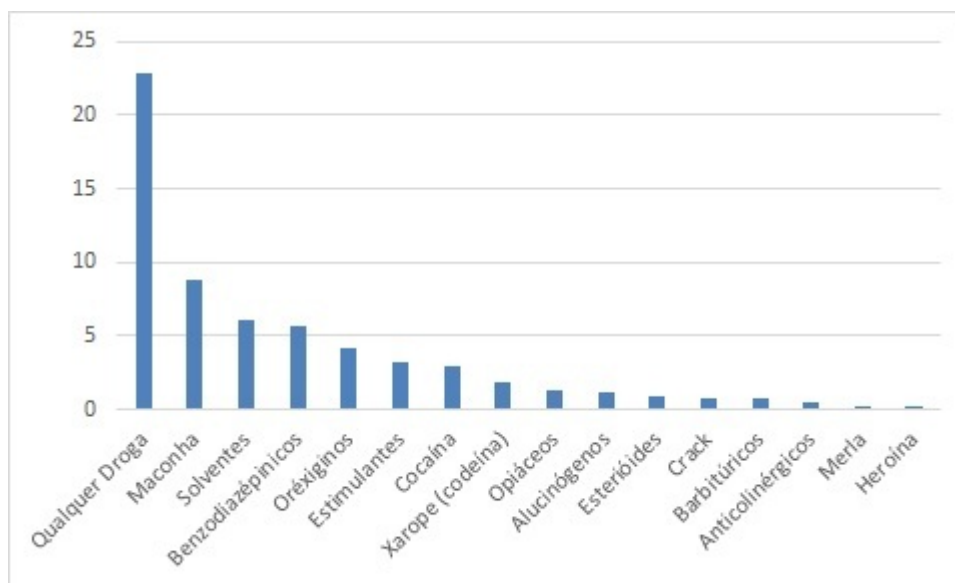


Figura 2.8: Prevalência sobre (porcentagem) de uso na vida de diferentes drogas psicotrópicas (exceto álcool e tabaco) das 108 cidades no Brasil com mais de 200.000 habitantes em 2005

Fonte: II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil: 2005 (p.39)

deste mercado, de tal forma que não há dados concretos sobre a demanda por drogas no Brasil, apenas sobre a população consumidora, oriundos do II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil <sup>19</sup>.

Segundo a pesquisa, 22,8% da população entrevistada já consumiu alguma droga, exceto álcool e tabaco, na vida, sendo maconha e solventes a primeira e segunda droga mais consumida, respectivamente (Gráfico 8).

Entre as faixas etárias de maior consumo, há uma alternância entre os grupos de 18-24 anos e 25-34 anos, dependendo da droga em questão.

O entendimento do comportamento do consumidor também é de interesse da ciência econômica. Dentro deste campo, a escola beckeriana é a que mais se destaca no que tange o entendimento econômico do comportamento do usuário de drogas.

Kopp (1998) aponta que antes de Becker, o usuário de drogas era somente visto como um indivíduo desprovido de racionalidade pelo motivo da droga gerar dependência no mesmo. Dentro desta lógica, os preços das drogas poderiam subir infinitamente que os usuários continuariam consumindo-a, a fim de saciar seu vício. Becker percebeu que esta teoria não refletia a realidade, principalmente porque a grande parte do consumo de drogas não é feita por dependentes, e sim por usuários esporádicos, e segundo que mesmo entre os dependentes, há níveis de dependência diferentes, de tal forma que a administração do consumo não pode ser dada como igual entre os dependentes.

<sup>19</sup>Os dados obtidos através desta pesquisa são autodeclarados, e se tratando de substâncias ilegais, é razoável supormos que esses dados do II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil são subestimados.

Becker, Murphy e Grossman (1988; 1991) formularam a Teoria do Vício Racional que foi a primeira teoria a incluir as flutuações de demanda determinadas pelo “comportamento do consumidor obrigado a calibrar seu consumo entre os efeitos contraditórios da droga” (retirado de Kopp (1998); p. 73). São dois os “efeitos contraditórios da droga” também chamados de “componentes da adição”:

1. Dependência: quanto maior o consumo anterior da droga foi intenso, maior será o desejo de consumir a droga no presente. A dependência implica que o consumo anterior aumenta a utilidade marginal do consumo presente;
2. Hábito: os efeitos da droga diminuem com as quantidades consumidas, assim a utilidade da droga decresce com o nível de adição. O hábito é tanto mais forte quanto o consumo passado foi importante. O consumo presente diminui a utilidade do consumo futuro, aumentando o capital de adição.

Sendo assim, continua Kopp (1998), as escolhas do consumidor de drogas são contraditórias visto que a dependência incita um maior consumo, aumentando a utilidade marginal do seu consumo futuro de droga, enquanto que o hábito incita a um consumo menor no presente, pois o consumo atual de drogas aumenta o capital de adição e diminui sua futura utilidade total.

Portanto, o que norteia a decisão de consumir do usuário de drogas, segundo a Teoria do Vício Racional, é o valor que o usuário dá ao presente *versus* o futuro. Se para este o presente é mais importante, consumirá uma quantia de droga que satisfaça a sua necessidade, sabendo que por conta deste consumo presente, seu consumo futuro terá que ser maior para alcançar o mesmo nível de saciedade, já que sua utilidade marginal diminui. Agora, se o usuário dá maior valor para o seu futuro, este consumirá doses mais moderadas no presente para que no futuro possa obter níveis de prazer sem ter que utilizar altas dosagens de droga.

O modelo teórico proposto por Becker, Murphy e Grossman é o que melhor consegue representar consumo de drogas baseado nas evidências de elasticidade-demanda existente neste campo de pesquisa.

As pesquisas dão mais prioridade às drogas mais fortes, pois essas conseguem explicar melhor a existência ou não de um comportamento racional por parte dos usuários.

Caulkins (1990; 1994; 1995a, b) propõe um elasticidade-demanda para a heroína entre -1 e -1,5. Indo de encontro a esses resultados, Chaloupka e Saffer (1995) encontraram valores da elasticidade-demanda para a cocaína entre -0,72 e -1,1 e para a heroína de -1,6 e -1,8 (citado por Kopp (1998); pags. 62 e 63).

Tais valores reforçam a ideia de que o usuário de drogas, mesmo as consideradas pesadas, não é totalmente dependente da droga e gastará todo o seu orçamento para saciar o seu consumo

20.

<sup>20</sup>Tanto no trabalho de Caulkins, quanto em Chaloupka e Saffer, a metodologia utilizada para a determinação da estimativa de elasticidade-demanda foi o “consumo nos últimos 30 dias”. Portanto, dada uma variação no preço, os trabalhos conseguem captar apenas se o consumidor continuou consumindo a droga ou não, independente se a quantidade consumida por este foi menor ou igual.

Em estudo mais recente, Davis *et al.* (2016) utilizou dados autorreportados do site “*The PriceOfWeed.com*” para estimar a elasticidade-demanda de maconha em diversos estados dos EUA. Outro grande diferencial deste estudo foi a utilização de variáveis endógenas como preço base, quantidade e qualidade na estimação do modelo. A elasticidade-demanda estimada pelos autores foi entre -0,67 e -0,79, além de observarem grande variação de preços entre produtos de baixa e alta qualidade (potência).

A ilegalidade do mercado faz com que os consumidores comprem produtos sem saber a qualidade dos mesmos <sup>21</sup>. Quantidade também tem grande influência no preço final, pois por ser um produto ilegal, o *mark-up* que cada elo da cadeia coloca sobre o produto é muito alto. O consumidor ao comprar em grande quantidade consegue encurtar o número de elos desta cadeia e comprando por um preço menor.

A corrente beckeriana entende que o funcionamento do mercado de drogas responde as leis de oferta e demanda, como qualquer outro mercado.

O indivíduo irá analisar variáveis como risco da atividade (ser preso e tempo de pena) e comparará com a margem de lucro que é possível obter no mercado. Portanto, se a repressão policial está muito elevada, o risco aumenta e os traficantes irão esperar margens de lucro mais elevadas, aplicando a lógica contrária para o caso da repressão policial ser mais branda.

A partir deste ponto que se aplica as regras de oferta e demanda. Se a margem de lucro está mais elevada do que o risco presente no mercado, novos participantes irão se engajar na venda de drogas, e caso o lucro esteja abaixo do risco, haverá uma saída de vendedores deste mercado.

A peculiaridade do mercado de drogas se dá basicamente no uso da violência. Na existência de uma situação onde os lucros estão maiores do que os riscos, os traficantes que já estão firmados no mercado não vão querer a presença de novos concorrentes, e muitas vezes utilizam-se da violência para a manutenção do seu monopólio.

No Brasil, os dois estados com maiores mercados, Rio de Janeiro e São Paulo, apresentam formas de competição distintas. No primeiro, há uma competição por áreas de venda entre três grandes organizações criminosas, o Comando Vermelho (CV); o Terceiro Comando (TC); e o Amigos dos Amigos (A.D.A). Essas três facções disputam entre si pela manutenção e conquista de pontos de venda, quase sempre localizados em regiões periféricas das cidades.

Já em São Paulo, há uma facção monopolista de todo o mercado, o Primeiro Comando da Capital (PCC). O PCC utiliza-se de uma estrutura de negócios parecida com um *franchising* com padronização das quantidades vendidas, obrigação de compra do mesmo fornecedor, e mesma organização hierárquica nos pontos de venda. Também são amplamente conhecidos pelo excesso de uso de violência para a manutenção do seu monopólio, além de encurtarem elos da cadeia entre produção e venda no varejo <sup>22</sup>

<sup>21</sup> Há muitos casos de adulteração das drogas vendidas no varejo para que os traficantes aumentem suas margens de lucro.

<sup>22</sup> O caso mais famoso foi a assassinato do conhecido “Rei do Tráfico” Jorge Rafael Toumani. Disponível em <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/17/politica/1466198112\\_870703.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/17/politica/1466198112_870703.html)>

### 2.3.2 A Regulação de Drogas no Brasil: o modelo proibicionista

Há basicamente quatro modelos teóricos de políticas de drogas que são aceitos pelos estudiosos da área: a legalização, a descriminalização, a liberalização e o proibicionismo (modelo este que é aplicado no Brasil e na maioria dos países no mundo).

Os modelos de legalização e liberalização são os que entendem que as drogas não devem ficar à margem da economia, ou seja, não devem ser produtos ilegais. A diferença conceitual entre esses dois modelos é que a liberalização segue a linha do livre comércio, portanto entende-se que não deve haver nenhum tipo de intervenção por parte do Estado no que tange a regulação deste mercado. Já a legalização parte da ideia de que, como as drogas são substâncias nocivas à saúde das pessoas, e pelo fato do Estado garantir o direito à saúde, é dever do mesmo exercer regulação sobre este mercado, seja na produção, comércio e consumo.

Os modelos de descriminalização e proibição são os mais observados entre os países e tem como característica comum a ilegalidade do mercado. A diferença conceitual entre os modelos se dá na presença do sistema judiciário na punição das infrações relacionadas à produção, comércio e consumo das substâncias ilícitas.

Enquanto no proibicionismo o indivíduo envolvido em qualquer prática da cadeia produtiva das substâncias proibidas é julgado pelo sistema judiciário, no modelo de descriminalização o julgamento é feito por meio de instâncias administrativas. Em outras palavras, aos olhos da lei o indivíduo não cometeu nenhum crime <sup>23</sup>.

No Brasil optou-se por adotar o modelo de proibição de algumas drogas. Neste ponto se propõe a analisar o histórico internacional e nacional de políticas públicas proibicionistas, como se dá a atual Lei de Drogas no Brasil (Lei nº 11.343/2006), e quais as principais consequências sociais causadas pelo modelo de proibição.

#### A história do proibicionismo no mundo

Há diversas referências de proibições à entrada, consumo e venda de substâncias psicotrópicas e vários países, como a Guerra do Ópio, na China, que ocorreu entre 1839 à 1860. Mas pensando em acordos internacionais, foi a partir do século XX que estes passaram a serem firmados.

De acordo com Gehring (2012) a primeira reunião internacional sobre combate às drogas foi realizada em Xangai no ano de 1909. Nesta primeira reunião, havia uma forte pressão por parte dos EUA para uma maior restrição ao mercado de opiáceos, contudo não foram elaboradas determinações impositivas aos países signatários, até porque haviam países, como Inglaterra e Alemanha, que contavam com indústrias farmacêuticas em território asiático.

A Conferência de Haia, Holanda, foi a primeira a obrigar os países signatários a coibir o uso, em seus territórios, de opiáceos e cocaína que não atendessem recomendações médicas

<sup>23</sup>Esta caso é exatamente ao descrito no capítulo anterior no que diz respeito ao “dirigir embriagado” *versus* “negar fazer o teste do bafômetro”.

(uso recreativo). Os EUA já havia passado leis mais restritivas em seu território, e utilizava-se dos acordos internacionais para pressionar os demais países a adotarem leis restritivas nos seus territórios nacionais.

Este tema continuou sendo pauta da Sociedade das Nações em três ocasiões entre os anos 20 e 30, e foi tema da ONU a partir de 1946.

Foi apenas em 1961 que a ONU convocou sua primeira convenção para debater exclusivamente o problema das drogas. Outras convenções exclusivas sobre esse tema foram convocadas em 1971 e 1988, neste período já sob a influência da chamada “Guerra às Drogas” proposta pelo governo Richard Nixon (1969-1974).

A partir da década de 70 observa-se um aumento das pressões políticas dos EUA sob os demais países latinos americanos, partindo de um diagnóstico que a guerra contra as drogas deveria ser feita contra a oferta e não contra a demanda (os principais países produtores de drogas encontravam-se na América Latina, enquanto que seu principal mercado consumidor era os EUA).

Como aponta Filho e Vaz (1997) o principal instrumento de cooperação multilateral para o combate ao tráfico de drogas ilícitas é resultado das conferências realizadas em 1987 e 1988 pela ONU na cidade de Viena, conhecida como Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas. Deste encontro estabeleceu compromissos em termos de prevenção, fiscalização e controle, repressão e outras formas de cooperação e assistência internacional.

Especificamente na América Latina é criado em 1986 o Grupo do Rio, formado por países latino americanos e caribenhos, tendo como participantes iniciais: Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela. O Grupo do Rio passa a tomar posições mais claras frente ao narcotráfico a partir das cúpulas de 95 em Quito, Equador e 96 em Cochabamba, Bolívia.

Na cúpula de Quito há uma unificação das respectivas legislações antidrogas, além de pressionarem o países consumidores, em especial os EUA, a assumirem de forma mais clara e determinada suas responsabilidades frente ao narcotráfico. Na cúpula de Cochabamba foram enunciados os princípios orientadores da ação do Grupo do Rio, entre eles a luta contra o narcotráfico e delitos relacionadas, como lavagem de dinheiro, tráfico de armas e precursores químicos.

A participação dos EUA dentro dos territórios de países latinos nem sempre era harmoniosa, vista que havia um grande receio por parte das lideranças locais de uma perda de sua soberania nacional – cobrava-se que as Forças Armadas norte-americanas só pudessem atuar em seus territórios se fossem subordinadas aos ordenamentos jurídicos de cada país.

É interessante notar que o início da “Guerra às Drogas” por parte dos norte-americanos se dá em um período de esfriamento da corrida armamentista da Guerra Fria, podendo ser interpretada como uma maneira do Estado norte-americano justificar a manutenção dos altos gastos militares.

## A história do proibicionismo e as políticas públicas de drogas no Brasil

As políticas públicas no Brasil que se preocupavam com a questão das drogas remetem ao início do século XIX, como aparece em Souza (2015), onde o “pito de pango”, nome dado a maconha na época, teve o consumo proibido em cidades aristocráticas, como Campinas, Santos e Rio de Janeiro, por ser uma droga consumida predominantemente por escravos.

Como vemos em Rodrigues (2002), em 1890, tem início o Código Sanitário da República, um projeto preocupado com a disciplinarização do espaço público, em outras palavras, a remodelagem das cidades (principalmente Rio de Janeiro e São Paulo) segundo os padrões europeus, além da imunização compulsória da população <sup>24</sup> (a Revolta da Vacina, 1904, é um descontentamento popular ocasionado por essa política de imunização compulsória).

Até a década de 1910 o uso de entorpecentes não sofria qualquer controle por parte do Estado, apenas algumas críticas oriundas de partes conservadoras da sociedade. Na verdade, drogas como cocaína eram amplamente utilizadas pelos filhos dos oligarcas.

Ainda segundo Rodrigues (2002), na década de 20 a situação muda, primeiramente pelo fato do Brasil se tornar um dos signatários da Convenção de Haia e assim, se comprometer a fortalecer o controle sobre o consumo de opiáceos e cocaína; o segundo ponto foi que os “vícios elegantes” dos filhos dos oligarcas começaram a se espalhar para outros “grupos sociais de risco” – negros, pardos, imigrantes e toda a plebe urbana nacional.

Já em 1921 surge a primeira lei restritiva na utilização de ópio, morfina, heroína e cocaína no Brasil. Assim como previsto em Haia, a lei brasileira apenas punia a utilização dessas substâncias sem prescrição médica devida.

O Brasil segue comparecendo a todas as outras convenções sobre o controle de drogas, assinando acordos e reformando seu ordenamento interno mediante a ratificação dos compromissos internacionais.

Segundo Carvalho (2010), somente a partir da década de 40 que é possível observar o surgimento de uma “política proibicionista sistematizada” e o ingresso do país no modelo internacional de controle de drogas (Decreto-Lei 891/38). Este modelo veio das disposições contidas na Convenção de Genebra de 1936 e estabeleceu o desenho básico do que, em maior ou menor grau, ainda é o modelo existente: legislação restritiva da produção, do comércio, e do consumo de entorpecentes, com a previsão de internação ou prisão de usuários.

Dessas convenções a que vale ressaltar é a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas (UNGASS/1998), que teve como resultado a criação do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas – CONAD.

Em 2005, o CONAD aprova a Política Nacional sobre Drogas, que inclui a questão do uso abusivo de drogas como um problema de saúde pública e admite a necessidade de tratamento, recuperação e reinserção social do usuário (SANTOS; OLIVEIRA, 2012).

---

<sup>24</sup>Foi prescrito, no Código Penal de 1890, o artigo 159, que previa multa aqueles expressassem venda ou ministrassem “substâncias venosas sem legítima autorização ou sem as formalidades prescritas nos regulamentos sanitários” (CAMPOS, 2015).



No ano seguinte, é aprovada a nova Lei de Drogas <sup>25</sup>, Lei nº 11.343, que causa profundas mudanças na maneira como a temática das drogas é tratado pelo sistema judiciário, e que é para muitos dos especialistas, a principal razão do crescente número de prisões no Brasil.

Lei nº 11.343/2006: a nova Lei de Drogas

Campos (2015) apresenta qual foi o resultado final da formulação da Lei nº 11.343/2006:

a Nova Lei de Drogas emerge atravessada por um duplo regime de saberes e tecnologias de poder: num plano repressivo, ela é influenciada pelo contexto de formulação de políticas repressivas de ‘combate’ às drogas. Num segundo plano – médico preventivo – ela é aprovada em meio ao contexto das chamadas ‘políticas de redução de danos’ que objetivam uma abordagem do usuário de drogas com foco na prevenção, ‘autonomia individual’, e redução dos danos do uso de drogas ilícitas.

Essa nova abordagem médico preventiva vai na mesma direção das formulações de políticas pública sobre drogas propostas pela ONU a partir do século XXI.

Mesmo que a redação da nova Lei de Drogas traga claramente uma distinção na forma de tratamento do traficante versus usuário, os critérios adotados para a realização desta distinção acabaram sendo pouco objetivos e dando espaço para muita subjetividade por parte dos agentes que fazem cumprir a lei (policiais).

O Igarapé (), por meio de uma nota técnica, aponta quais são os critérios legais de distinção entre usuários e traficantes previstos na nova Lei de Drogas:

1. Quantidade e natureza da substância apreendida;
2. Local e condições da ação;
3. Circunstâncias pessoais e sociais;
4. Conduta e antecedentes do agente.

Dentre todos esses critérios, o único ponto que pode ser considerado um critério objetivo tange a natureza da substância. Todos os demais critérios acabam por ficar a julgamento do agente da lei no momento em que este efetua a prisão – crimes relacionados à posse de drogas apenas são efetivados em flagrante.

A nova Lei de Drogas acabou por não alcançar o seu objetivo de distinguir traficantes de usuários, e pior, acabou gerando um novo problema social muito grave: a superlotação de presídios.

<sup>25</sup>Utiliza-se o termo “nova” Lei de Drogas em contraponto a “antiga” Lei de Drogas, ou Lei nº 5.726/1971. Nela houve um enfoque maior contra a figura do traficante, contudo o usuário continuava sendo alvo de ações repressivas, sendo as penas de usuário e traficantes equiparadas (previsão de reclusão de 1 à 6 anos). Cinco anos depois, sobreveio a Lei nº 6.369/1976, cujas disposições vigoraram até o advento da nova Lei de Drogas, em 2006. Esta passa a diferenciar as penas entre usuários e traficantes, com previsão de detenção de 6 meses a 2 anos e 3 a 15 anos, respectivamente (CAMPOS, 2015).

## Os problemas atrelados ao modelo proibicionista

O relatório de 2016 da *Global Commission on Drug Policy* (GCDP) argumenta que as políticas de proibição são violadoras dos direitos à privacidade <sup>26</sup>, e causa prejuízos ao Estado de Direito <sup>27</sup>.

As violações aos direitos de privacidade ocorrem pelo fato de que, proibir o consumo de uma substância que não causa danos ou males à terceiros, é uma violação direta ao princípio da autonomia pessoal.

Quanto aos prejuízos impostos ao Estado de Direito, o não cumprimento da lei por parcela razoável da população, coloca a mesma em descrédito, além de por “em xeque” a legitimidade dos agentes da lei, principalmente a polícia – aqui ainda entra a discussão de que há grupos sociais (pobres e minorias) que são alvos mais frequentes da ação da justiça, enfraquecendo outro princípio básico do Estado de Direito, que todos são iguais perante a lei.

Outro princípio violado pela proibição seletiva de drogas é o princípio da isonomia. Visto que a definição de droga presente na Lei 11.343/2006 é “substância ou produtos capazes de causar dependência”, o fato de drogas como álcool e cigarro não serem proibidas enquanto outras substâncias, que causam os mesmos efeitos de dependência são, fere este princípio.

Partindo para uma análise mais econômica, Chimeli e Boyd (2010) analisaram a proibição da venda do mogno na floresta amazônica e concluíram que após a proibição, houve um aumento na oferta desta madeira. Os autores concluíram que ao tornar uma mercadoria ilegal, os ofertantes passam a ter incentivos para exercer esta atividade ilegal, como evasão de impostos, controle de qualidade, encargos trabalhistas, gastos com propaganda e publicidade, além de um aumento natural do preço, pelo fato de produto passar a ser negociado no mercado negro.

Dados do II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil indicam que 65% e 51% da população entrevistada considera “muito fácil” conseguir maconha e cocaína, respectivamente. Esses números reforça o argumento que a proibição é falha na sua tentativa de dificultar o acesso aos demandantes.

Kuziemko e Levitt (2004) fazem uma análise sobre o aumento do número de prisões por crimes relacionados a drogas no EUA, entre 1980 a 2000. Os autores concluíram que o aumento nas prisões elevou o preço da cocaína entre 5% a 15%. Por outro lado, verificaram que este mesmo movimento de aumento de prisões por crimes relacionados a drogas, levou a um fenômeno denominado de *crowd-out*. O *crowd-out* ocorre quando as prisões efetuadas crescem em número maior do que as vagas nas cadeias (as vagas tendem a crescer em ritmo mais lento naturalmente), o que leva há uma redução “voluntária” no tempo das penas dos indivíduos que já estão presos. Sendo assim, foi observado que com o aumento das prisões por crimes relacionados a drogas, prisioneiros que cometeram crimes mais severos passaram a cumprir um tempo menor de pena.

---

<sup>26</sup> Conceitualmente é o fundamento do respeito pela autonomia pessoal e pela dignidade humana.

<sup>27</sup> O Estado de Direito requer que os cidadãos respeitem e cumpram as normas legais, mesmo que delas discordem.



Figura 2.9: Crescimento percentual e absoluto dos presos por drogas no Brasil  
Fonte: PNAD

Como dito anteriormente, desde a aprovação da nova Lei de Drogas, o Brasil vem passando por um processo de super lotação de seus presídios, causado em grande parte pelo aumento dos presos por crimes relacionados a drogas em comparação aos demais crimes (Gráfico 9).

Este aumento exponencial do número de presos traz consigo consequências negativas à economia do país.

Primeiramente, há um custo para se manter um indivíduo encarcerado. De acordo com o Grupo de Estudos Carcerários Aplicados da Universidade de São Paulo, este valor médio mensal gira em torno de R\$ 1.500,00 <sup>28</sup>.

Segundo, há custos imponderáveis relacionados ao encarceramento. Os presídios brasileiros são tomados pela violência. O exemplo mais claro disso é o fato de que morrer dentro de um presídio é 3 vezes mais provável do que fora dele.

Os presídios no Brasil são controlados por facções criminosas extremamente organizadas e que se utilizam do sistema penitenciário como forma de recrutamento de novos integrantes. Desta forma, ao inserir um preso comum a um presídio, ela acaba se engajando com o crime organizado, e passa a ser um criminoso de maior periculosidade.

Outro ponto relevante é o apresentado por Pager (2003), que discute as dificuldades que indivíduos que apresentam ficha criminal tem de encontrar emprego, após terem cumprido sua pena. A pesquisa realizada na região metropolitana de Milwaukee (EUA) concluiu que a presença de ficha criminal diminui em 50% as chances de emprego.

No Brasil, o fato de se ter um antecedente criminal faz com que o indivíduo deixe de ser apto a concorrer por vagas em cargos públicos.

Como argumenta Pager (2003), um dos principais pontos que fazem os indivíduos desis-

<sup>28</sup>Disponível em < <http://www.gecap.direitorp.usp.br/index.php/noticias/44-custos-da-prisonalizacao-7-informacoes-basicas-sobre-encarceramento>>

tirem da prática de crimes é encontrar um emprego estável. Sendo assim, ao colocar um novo indivíduo dentro do sistema criminal, as suas oportunidades de conseguir um emprego após o cumprimento de sua pena são drasticamente reduzidos, o que aumenta as chances deste indivíduo se tornar um reincidente (voltar a cometer outros crimes).

Pode-se concluir que o modelo proibicionista vem falhando sistematicamente com seu objetivo de acabar com o consumo de drogas. Não somente, foi o causador do fortalecimento do crime organizado e outras mazelas no sistema de segurança pública. Dado esses fatos, é imprescindível pensar uma alternativa a este modelo que atualmente nos é imposto.

### **2.3.3 Alternativas ao modelo proibicionista: casos de sucesso no mundo**

O modelo proibicionista vem sendo aplicado em grande parte dos países ao longo do século XX, e não só no Brasil que os resultados obtidos são, no mínimo, contestáveis.

A *Global Commission on Drug Policy*, no seu relatório de 2016, aponta uma série de violações dos direitos humanos causadas pela política de proibição das drogas. Os casos vão desde torturas contra usuários para extrair informações sobre fornecedores (Rússia), até violações mais hediondas, como a aplicação de pena de morte para delitos envolvendo drogas.

O mesmo relatório aponta também para uma “crise na saúde pública” causada pelas políticas de proibição. Segundo o relatório, dos 16 milhões de usuários de drogas injetáveis, aproximadamente 2/3 tem hepatite C e pelo menos 1/3 são portadores do vírus HIV.

Com a proibição, o problema das drogas que deveria ser visto como um problema de saúde pública, é encarado como um problema de segurança pública, o que acaba afastando muitos usuários dos programas de redução de danos, ou até leva os países a se recusarem adotar medidas nessa linha.

Para se ter um ideia de como a transferência do problema da saúde pública para a segurança pública é mais negativa, Ribeiro *et al.* (2006) fez um estudo sobre as causas de morte entre usuários de crack na cidade de São Paulo. 56,6% dos óbitos foram causados por homicídios (armas de fogo e outras armas), sendo os principais motivos levando pelos autores: disputas entre gangues pelo controle de mercados; dívidas e confrontos com a polícia.

A segunda maior causa de mortes foi AIDS, atingindo 26,1% da amostra estudada. A overdose, que pelo senso comum é a principal causa de morte entre esse grupo, foi responsável por apenas 8,7% dos óbitos.

Felizmente, no início deste século, novas abordagens sobre o tema das drogas começaram a ser aplicadas na forma de políticas públicas.

#### **O caso de Portugal**

Ao longo dos anos 90, Portugal tinha um sério problema de abuso de drogas pesadas, em especial a heroína. Apesar da existência de políticas públicas de redução de danos aos usuários,

estas eram muito pouco procuradas e os usuários acabavam mais próximos do sistema de justiça do que o de saúde.

Greenwald (2009) faz em seu livro uma descrição muito precisa do processo de descriminalização que Portugal passou.

De acordo com o autor, João Goulão, o idealizador do projeto de descriminalização em Portugal, diagnosticou que o principal motivo que afastava os usuários dos serviços públicos de saúde à usuários de drogas era o medo de serem presos.

Baseado neste diagnóstico, Goulão propôs uma nova abordagem ao problema das drogas em Portugal, a descriminalização do usuário de drogas.

É válido ressaltar que medidas mais agudas, como de legalização, não eram possíveis de serem tomadas dado os acordos internacionais que Portugal faz parte.

Adotada a partir de 2001, a nova política de drogas em Portugal prevê que a posse de drogas, mesmo que em quantidades de consumo próprio, ainda é ilegal. Contudo, as violações a essa proibição passaram a ser julgadas por um tribunal administrativo, deixando de passar pelo sistema de justiça convencional. O crime de tráfico de drogas continua sendo julgado pelas mesmas instâncias jurídicas.

Este tribunal administrativo tem o poder de impor certas sanções aos usuários, como caçar a licença de certas profissões, como médico, advogado, motorista de táxi; proibir a visitação de locais de risco, como clubes, boates e afins; exigir a apresentação de comprovantes de frequência em grupos de ajuda (como um “Narcóticos Anônimos”); proibir viagens internacionais; e caçar alguns benefícios sociais, como seguro desemprego. Na prática, essas medidas mais “extremas” são raramente postas em prática, e mesmo que postas, só a não presença de um antecedente criminal é muito benéfico aos usuários, como foi apresentado anteriormente.

Os resultados obtidos por Portugal são mais do que satisfatórios, indo na contramão das projeções pessimistas que eram feitas a cerca da nova política. Como aponta o relatório da GCDP (2016), houve uma redução do consumo de drogas entre setores vulneráveis da população (principalmente entre os jovens de 15 a 18 anos); aumento do número de pessoas que acessam os serviços de tratamento oferecidos pelo Estado; e reduções importantes nos índices de transmissão de HIV (85%) e de novos casos de AIDS (91%) num período de 13 anos.

É importante ressaltar que a política de descriminalização, por si só, não é o suficiente para se ter resultados tão expressivos. Aliado ao modelo de descriminalização houve fortes investimentos nas áreas de saúde e conscientização da população, principalmente dentro das escolas.

#### Legalização da maconha: Uruguai e estados norte-americanos

Em 2012, o estado do Colorado se tornou o primeiro estado dos EUA a legalizar o cultivo, distribuição e consumo de maconha. É fato que o comércio só passou a se efetivar dois anos depois, dado os trâmites legais que tamanha mudança implicam (PARDO, 2014).

Atualmente, sete estados norte-americanos, mais o Distrito de Columbia, aprovaram o uso recreativo de maconha em seus territórios. Outros dezenove estados aprovaram o uso medicinal da erva, sendo as especificidades médicas que permitem o uso variam de estado para estado.

Por ter sido o estado que legalizou o uso recreativo de maconha de forma pioneira, será feita uma pequena análise do modelo de legalização do Colorado e a avaliação de alguns dados dos primeiros anos de legalização.

O Colorado priorizou um modelo que favorecesse o comércio de maconha, visto que o plantio domiciliar continua sendo proibido no estado. Mesmo fazendo essa opção por um modelo que favoreça o empreendimento, houve uma preocupação para que não se formasse uma mega empresa do setor. Para isso, o estado do Colorado obriga que 70% dos produtos vendidos em todas as lojas em seu território sejam de fabricação própria, ou seja, todas as lojas canábicas são obrigadas a manter um plantio próprio.

O *Colorado Department of Public Safety* fez um relatório em 2016 sobre alguns dados preliminares referentes a pós-legalização<sup>29</sup>. O número de prisões relacionadas à maconha caiu em 46% entre os anos de 2012 a 2014. Posse de maconha, que é a maior causa de prisões sofreu queda de 47%. As prisões por maconha passaram a representar 3% do total de prisões no Colorado em 2014, ante 6% em 2012.

Houve uma queda muito maior nas prisões relacionadas à maconha entre brancos se comparadas a negros e hispânicos (51%, 25% e 33% respectivamente), evidenciando que a questão racial que permeia o problema das drogas continua forte, mesmo em um cenário de legalização.

De acordo com os dados do National Survey on Drug Use and Health, o “uso de maconha nos últimos 30 dias” aumentou entre jovens adultos (18 a 25 anos), passando de 21% em 2006 para 31% em 2014. Entre adultos (acima de 26 anos) seguiu a mesma tendência, passando de 5% para 12% no mesmo período analisado.

Entre os jovens não há consenso entre os órgãos de pesquisa se houve queda ou aumento no consumo. O que se sabe sobre esse grupo etário são dados referentes a prisões envolvendo maconha.

Houve um aumento de 5% no número de prisões de jovens com envolvimento com maconha. Dentro deste grupo, as questões sócio-raciais ficam ainda mais claras. As prisões envolvendo jovens brancos caíram em 8%, enquanto que entre hispânicos e negros houve um aumento de 29% e 55%, respectivamente.

Há um novo debate surgindo sobre a condução de veículos sob a influência de maconha. Por ser uma questão recente, os dispositivos legais que tangem essa questão ainda estão pouco desenvolvidos. O que se sabe é que houve um aumento na detecção de condutores dirigindo sob o efeito da droga. O que não se consegue concluir precisamente é a causa disso, pois além do aumento do consumo da população, os policiais passaram a receber treinamentos para melhor

<sup>29</sup>Como o próprio relatório destaca, são utilizados dados de 2012 até 2015 (na maioria dos pontos analisados até 2014), de tal modo que não é possível chegar em conclusões robustas, dado a pequena quantidade de dados disponível. Além disso, o fim do estigma da ilegalidade pode aumentar o número de usuários que reportam uso, sem que isso implique em mudança na realidade.

detectar usuários nesta condição, o que pode aumentar o número de motoristas flagrados, sem que haja um aumento real no número de condutores sob esta condição.

Não houve mudanças consideráveis nas taxas de crimes que pudessem ser atribuídas à legalização – entre o período de 2008 a 2014 houve uma queda de 5% nas taxas de crime, mas esta queda segue uma tendência de anos anteriores.

Uma das vantagens do modelo que privilegia o comércio ante o cultivo domiciliar são as arrecadações de impostos. No ano de 2015, o estado do Colorado arrecadou U\$ 135.100.465 em impostos oriundos do setor de cannabes. Deste total, U\$ 35.060.590 foram destinados a construção de novas escolas públicas.

Apesar de termos diversos dados acerca da legalização no Colorado, ainda é muito prematuro tirarmos qualquer tipo de conclusão que esta mudança de política pública terá sobre a população.

O Uruguai, desde de Dezembro de 2013 quando a lei foi aprovado no Senado, se tornou o primeiro e único país pertencente aos acordos internacionais de controle de drogas a legalizar o cultivo, distribuição e consumo de maconha em todo o seu território (PARDO, 2014).

É válido ressaltar que ao contrário do Colorado e até de Washington, que consultaram sua população via referendo para dar início ao processo de legalização, o Uruguai teve seu processo de legalização puxado pelo governo.

Diferentemente do Colorado, o Uruguai priorizou uma forma de regulação mais autônoma e com forte controle do Estado, realizando o processo de legalização em partes. Primeiramente, foi legalizado o cultivo caseiro (de até seis plantas por casa, independentemente do número de moradores); a criação de clubes de cultivo (que podem ter de 15 a 45 membros e cultivar o máximo de 99 plantas, havendo um limite de 480g anuais de retirada por cada membro). Há também a possibilidade de comprar, até 40g por mês, separados em 10g por semana, em farmácias. Contudo, a previsão de início de vendas nas farmácias é de junho de 2017 <sup>30</sup> (PARDO, 2014)(??).

Somente residentes do Uruguai podem ter acesso à licença que permite a compra, cultivo ou associação aos clubes de maconha. Com isso, o governo pretende inibir o chamado “turismo da droga”.

O real objetivo da legalização da maconha pelo governo uruguaio, na época presidido por José Mujica, era o enfraquecimento do narcotráfico. Até por isso a preferência por um modelo que privilegia o autocultivo.

Por ser regulamentado por um órgão governamental, o Instituto de Regulação e Controle de Cannabes (IRCCA), que tem abrangência em todo o território, foi possível que o Uruguai tomasse medidas mais “autoritárias” no que diz respeito a regulação da distribuição de maconha em seu território.

---

<sup>30</sup>A demora se deu por conta de uma briga das grandes redes de farmácia uruguaias que se recusavam a realizar modificações em suas instalações para se tornarem aptos a venda de maconha, além de não se sentirem seguros o suficiente para vender em seus estabelecimentos.

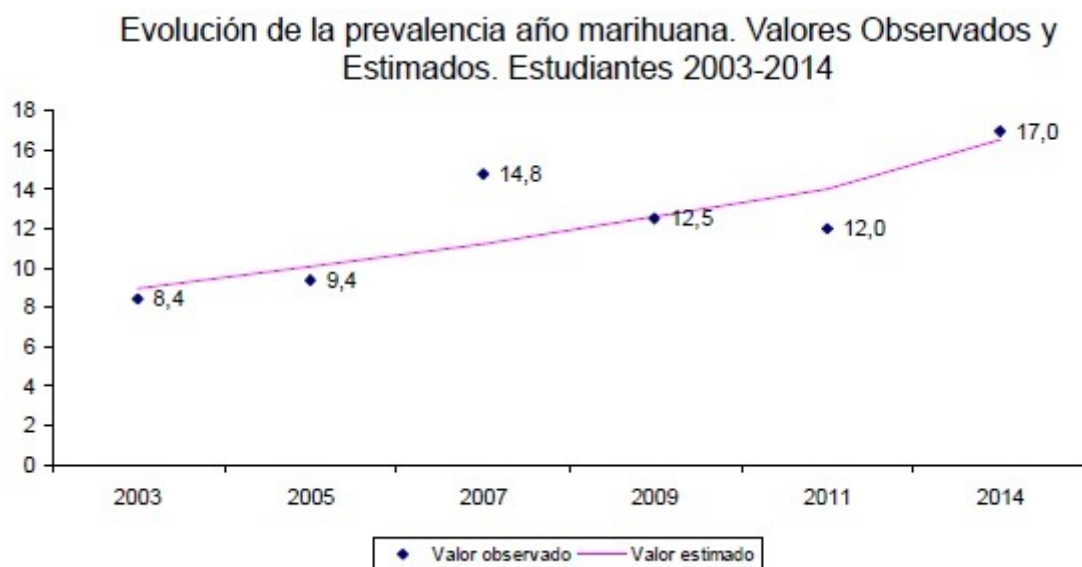


Figura 2.10: Evolução da prevalência de consumo no ano de maconha entre os estudantes uruguaios (2003-2014)

Fonte: Sexta Pesquisa Nacional sobre o Consumo de Drogas em Estudantes do Ensino Médio - Uruguai, 2014

Quaisquer tipos de propaganda são proibidos e estuda-se a padronização das embalagens de venda, como já vem sendo proposto para o cigarro. O consumo segue as mesmas regras aplicadas ao cigarro, ficando proibido o consumo em locais fechados. Qualquer quantia de THC detectada no sangue já impossibilita o motorista de estar apto para dirigir. É proibida a venda pela internet e qualquer tipo de violação das leis aplicadas ao mercado de maconha pode implicar em multas e até a perda da licença de consumo.

Em levantamento feito pela Sexta Pesquisa Nacional sobre o Consumo de Drogas em Estudantes do Ensino Médio, realizada entre mais de 11 mil jovens uruguaios no ano de 2014, apontou que, pela primeira vez na série histórica, o consumo de maconha entre os jovens “no último ano” superou o tabaco (17% e 15,5% respectivamente).

É fato que este valor de 17% representa o pico da série histórica, como pode ser observado no Gráfico 10. O que não se pode atribuir a este fato é a legalização em si, primeiramente pelo curto espaço entre a legalização e as estatísticas disponíveis, em segundo lugar, pela própria trajetória ascendente que vem se desenhando desde 2003 e por último, a questão do estigma pós legalização, apontado anteriormente, que pode levar mais indivíduos a autodeclararem consumo, inflando as estatísticas, sem que represente um aumento na realidade.

A questão da violência gerada pelo tráfico de drogas não apresenta nenhum consenso entre as autoridades uruguaias até o momento. Em 2014, o secretário nacional de drogas do Uruguai, Julio Hiriberto Calzada, declarou que o país não apresenta nenhum registro de mortes atreladas ao tráfico de drogas desde que o país legalizou a cannabis.<sup>31</sup> Por outro lado, Mario Laya,

<sup>31</sup>Disponível em <<http://oglobo.globo.com/sociedade/uruguai-nao-tem-mortes-ligadas-ao-trafico-desde-que-legalizou-maconha-diz-secretario-12705265>>.



diretor nacional de polícia do Uruguai, declarou em 2017, que a legalização não implicou em queda no tráfico desta droga e que o narcotráfico aumentou o número de assassinatos <sup>32</sup>.

Apesar da falta de dados, até por conta do pouco tempo de legalização, é impossível realizar inferências sobre o modelo uruguaio. O que pode-se dizer é que ele está inspirando outros países a seguirem esta mesma linha, visto que o Canadá declarou que irá legalizar o cultivo, distribuição e consumo de maconha para 2018 <sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup>Disponível em <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/legalizacao-da-maconha-nao-diminuiu-traffic-no-uruguai.ghtml>>

<sup>33</sup>Disponível em <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/canada-vai-legalizar-a-maconha.ghtml>>

### 3 DISCUSSÃO

Como foi discutido ao longo dos capítulos anteriores, os critérios que permeiam a política proibicionista são muito pouco objetivos e os resultados de tal política são altamente questionáveis. Não só o proibicionismo vem falhando sistematicamente como política pública de repressão às drogas, como também gera incentivos para práticas corruptas feitas pelos próprios agentes da lei. A má aplicação da lei é capaz de gerar desconfiança por parte da população sobre a eficácia da lei existente, e acaba por afastar a opinião pública dos objetivos da política em si (GARCÍA-JIMENO, 2012). Por outro lado, o sucesso da aplicação de uma política também pode alterar a opinião pública a favor dela. Nos EUA, o sucesso do modelo de regulação da maconha para o uso recreativo no Colorado e em Washington fez com que eleitores e legisladores de outros estados passassem a apoiar a legalização dentro de suas zonas.

Não somente é ineficiente a política de proibição às drogas, como a sua regulamentação pode gerar efeitos positivos sobre a aplicação da lei sobre outros crimes. Adda *et al.* (2014) mostrou a existência de um efeito *spillover* sobre outros crimes, principalmente crimes contra a pessoa, em uma região de Londres onde houve legalização de consumo e vendas de drogas.

Mesmo mercados que a muito tempo encontram-se consolidados na legalidade, como o de cigarros, problemas atrelados à forma de atuação do Estado sobre esse mercado são recorrentes e cada vez mais aparentes. As conclusões feitas neste trabalho na seção de contabando de cigarros no Brasil, vão na mesma direção do estudo de Paes (2017).

Ao analisarmos toda a questão econômica e regulatória que envolve a abordagem das drogas no Brasil, é evidente que o rigor com que as leis de regulação são feitas, não seguem critérios técnicos no que diz respeito à saúde da população, seja pelo dano que dada droga causa na sociedade, seja pelo seu “poder de vício”. Questões socioculturais e de poder econômico aparentam ter muito mais peso na decisão da condução das políticas públicas de drogas no Brasil, e também no mundo, visto que o Brasil segue muitos tratados internacionais no que diz respeito à regulação de psicotrópicos.

Como mostra Campos (2015), o que também parece certo é a falência do modelo proibicionista e de “Guerra às Drogas”, visto que mesmo com uma alteração na lei sobre drogas no Brasil, o resultado obtido foi um agravamento das prisões relacionadas a drogas, tendo como principais alvos jovens, negros e pobres, que são “peixes pequenos” do grande negócio que é o narcotráfico.

No relatório da GCDP (2016) é apontado a necessidade de criar alternativas ao encarceramento de membros de baixo escalão do tráfico, passando desde transportadores (aviões e mulas) até os conhecidos “usuários-trafficantes” (usuários de drogas que tem como meio de conseguir recursos a venda das drogas e ele mesmo consome).

Felizmente, o Supremo Tribunal Federal introduziu na Lei 11.343/2006 a questão do “tráfico privilegiado” ou “tráfico qualificado”, que nada mais é do que o tráfico de drogas em quanti-

dades pequenas. Entendendo que a equiparação de punições entre grandes e pequenos traficantes fere o princípio da proporcionalidade, sendo o réu primário, de bons antecedentes e sem apresentar vínculo com organizações criminosas, a pena pode ser reduzida de um sexto a dois terços.

No demais, este campo de pesquisa apresenta muito futuro, haja visto que as principais mudanças legislativas, no Brasil e no mundo, estão ocorrendo agora. Sendo assim, é imprescindível o papel dos pesquisadores desta área para que as boas políticas sejam mantidas e as políticas falhas sejam substituídas, para que enfim possamos alcançar boas práticas no que diz respeito as regulações de drogas.

## REFERÊNCIAS

- ADDA, J.; MCCONNELL, B.; RASUL, I. Crime and the depenalization of cannabis possession: Evidence from a policing experiment. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press Chicago, IL, v. 122, n. 5, p. 1130–1202, 2014.
- ANDREUCCETTI, G.; CARVALHO, H. B.; CHERPITEL, C. J.; YE, Y.; PONCE, J. C.; KAHN, T.; LEYTON, V. Reducing the legal blood alcohol concentration limit for driving in developing countries: a time for change? results and implications derived from a time-series analysis (2001–10) conducted in brazil. *Addiction*, Wiley Online Library, v. 106, n. 12, p. 2124–2131, 2011.
- BARRY, A. E.; KING, J.; SEARS, C.; HARVILLE, C.; BONDOC, I.; JOSEPH, K. Prioritizing alcohol prevention: establishing alcohol as the gateway drug and linking age of first drink with illicit drug use. *Journal of school health*, Wiley Online Library, v. 86, n. 1, p. 31–38, 2016.
- BECCARIA, C. *De los delitos y de las penas*. [S.l.]: Fondo de Cultura Económica, 2011.
- BECKER, G. S.; MURPHY, K. M. A theory of rational addiction. *Journal of political Economy*, The University of Chicago Press, v. 96, n. 4, p. 675–700, 1988.
- BIDERMAN, C.; MELLO, J. M. D.; SCHNEIDER, A. Dry laws and homicides: evidence from the são paulo metropolitan area. *The economic journal*, Wiley Online Library, v. 120, n. 543, p. 157–182, 2010.
- CAMPOS, M. *Pela Metade: as implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal de São Paulo*. Tese (Doutorado) — FFLCH-USP, 2015.
- CARNEIRO, H. As necessidades humanas e o proibicionismo das drogas no século xx. *Rev Outubro*, v. 6, n. 6, p. 115–28, 2002.
- CARVALHO, S. *A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/2006*. [S.l.]: Lumen Juris, 2010.
- CERDÁ, M.; MOFFITT, T. E.; MEIER, M. H.; HARRINGTON, H.; HOUTS, R.; RAMRAKHA, S.; HOGAN, S.; POULTON, R.; CASPI, A. Persistent cannabis dependence and alcohol dependence represent risks for midlife economic and social problems: a longitudinal cohort study. *Clinical psychological science*, Sage Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 4, n. 6, p. 1028–1046, 2016.
- CHALOUPKA, F. J.; GROSSMAN, M.; SAFFER, H. *et al.* The effects of price on alcohol consumption and alcohol-related problems. *Alcohol research and health*, US NATIONAL INSTITUTE ON ALCOHOL ABUSE AND ALCOHOLISM, v. 26, n. 1, p. 22–34, 2002.
- CHIMELI, A. B.; BOYD, R. G. Prohibition and the supply of brazilian mahogany. *Land Economics*, University of Wisconsin Press, v. 86, n. 1, p. 191–208, 2010.

- DAVIS, A. J.; GEISLER, K. R.; NICHOLS, M. W. The price elasticity of marijuana demand: evidence from crowd-sourced transaction data. *Empirical Economics*, Springer, v. 50, n. 4, p. 1171–1192, 2016.
- DILLS, A. K.; JACOBSON, M.; MIRON, J. A. The effect of alcohol prohibition on alcohol consumption: evidence from drunkenness arrests. *Economics Letters*, Elsevier, v. 86, n. 2, p. 279–284, 2005.
- DILLS, A. K.; MIRON, J. A. Alcohol prohibition and cirrhosis. *American Law and Economics Review*, Am Law Econ Assoc, v. 6, n. 2, p. 285–318, 2004.
- ECONÔMICOS, D. de Pesquisas e E. *Indústria de Bebidas*. [S.l.], 2016.
- FARIA, R.; VENDRAME, A.; SILVA, R.; PINSKY, I. Propaganda de álcool e associação ao consumo de cerveja por adolescentes. *Revista de saúde pública*, SciELO Brasil, v. 45, n. 3, p. 441–447, 2011.
- FERRARI, V. *O Mercado de Cervejas no Brasil*. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia - PUC/RS, 2008.
- FILHO, A. P.; VAZ, A. C. O brasil no contexto do narcotráfico internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, SciELO Brasil, v. 40, n. 1, p. 75–122, 1997.
- GALDURÓZ, J. C. F.; FONSECA, A. M.; NOTO, A. R.; CARLINI, E. Decrease in tobacco use among brazilian students: A possible consequence of the ban on cigarette advertising? *Addictive behaviors*, Elsevier, v. 32, n. 6, p. 1309–1313, 2007.
- GARCÍA-JIMENO, C. *The political economy of moral conflict: An empirical study of learning and law enforcement under prohibition*. [S.l.], 2012.
- GARCIA, L. P.; SANT'ANNA, A. C.; FREITAS, L. R. S. d.; MAGALHÃES, L. C. G. d. A política antitabagismo ea variação dos gastos das famílias brasileiras com cigarro: resultados das pesquisas de orçamentos familiares, 2002/2003 e 2008/2009. *Cadernos de Saúde Pública*, SciELO Brasil, v. 31, n. 9, p. 1894–1906, 2015.
- GEHRING, M. R. O brasil no contexto dos acordos e políticas internacionais para o combate às drogas: das origens à atualidade. *Revista LEVS*, n. 10, 2012.
- GREENWALD, G. *Drug Decriminalization in Portugal: lessons for creating fair and successful drug polices*. [S.l.]: Cato Institute, 2009.
- HAMMOND, R.; ASSUNTA, M. *The Framework Convention on Tobacco Control: promising start, uncertain future*. [S.l.]: BMJ Publishing Group Ltd, 2003.
- IGARAPÉ, I. *Critérios Objetivos de Distinção entre Usuários e Traficantes de Drogas - Cenários para o Brasil*. [S.l.].
- IGLESIAS, R. *Análise da situação atual em matéria de preço e impostos de cigarro*. [S.l.], 2008.
- INCA. *Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco*. 2016. <[http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/observatorio\\_controle\\_tabaco/site/home/dados\\_numeros/mortalidade](http://www2.inca.gov.br/wps/wcm/connect/observatorio_controle_tabaco/site/home/dados_numeros/mortalidade)>. Acesso em 2016.

- JOFRE-BONET, M.; BUSCH, S. H.; FALBA, T. A.; SINDELAR, J. L. Poor mental health and smoking: interactive impact on wages. *Journal of Mental Health Policy and Economics*, Wiley, v. 8, n. 4, p. 193, 2005.
- JR, S. M. *Regulação da Publicidade das Bebidas Alcoólicas*. [S.l.], 2005.
- JUSTUS M; KASSOUF, A. Uma investigação econômica da influência do mercado de drogas ilícitas sobre a criminalidade brasileira. *Economia*, 2007.
- KOPP, P. *A economia das drogas*. [S.l.]: EDUSC, 1998.
- KUZIEMKO, I.; LEVITT, S. D. An empirical analysis of imprisoning drug offenders. *Journal of Public Economics*, Elsevier, v. 88, n. 9, p. 2043–2066, 2004.
- LEVINE, H. G.; REINARMAN, C. From prohibition to regulation: lessons from alcohol policy for drug policy. *The Milbank Quarterly*, JSTOR, p. 461–494, 1991.
- LEVINE, P. B.; GUSTAFSON, T. A.; VELENCHIK, A. D. More bad news for smokers? the effects of cigarette smoking on wages. *ILR Review*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 50, n. 3, p. 493–509, 1997.
- MENDES, L. *Anuário Brasileiro de Tabaco 2015*. [S.l.], 2015.
- MIRON, J. A.; ZWIEBEL, J. *Alcohol consumption during prohibition*. [S.l.], 1991.
- NASCIMENTO, R. *As políticas públicas antitabagistas e os efeitos à competição no mercado brasileiro de cigarro: uma análise crítica para debate*. Dissertação (Mestrado) — EESP-FGV, 2011.
- PAES, N. L. Uma análise ampla da tributação de cigarros no brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 48, 2017.
- PAGER, D. The mark of a criminal record. *American Journal of Sociology*, 2003.
- PAHO. *Regional Status Report on Alcohol and Health in the Americas*. [S.l.], 2015.
- PARDO, B. Cannabis policy reforms in the americas: a comparative analysis of colorado, washington, and uruguay. *International Journal of Drug Policy*, Elsevier, v. 25, n. 4, p. 727–735, 2014.
- PRETTO, J. *Amplitude e restrições ao acesso de Pronaf Investimento no Rio Grande do Sul – um estudo de três operações de financiamento envolvendo cooperativas de crédito rural, cooperativas de produção agropecuária e o banco regional de desenvolvimento do extremo sul*. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, UFRGS, 2005.
- PROJETOS, F. *Estudos dos Efeitos Socioeconômicos da Regulamentação, pela ANVISA, dos Assuntos que tratam as Consultas Públicas No 112 e 117, de 2010*. [S.l.], 2010.
- RIBEIRO, M.; DUNN, J.; SESSO, R.; DIAS, A. C.; LARANJEIRA, R. Causes of death among crack cocaine users. *Revista Brasileira de Psiquiatria*, SciELO Brasil, v. 28, n. 3, p. 196–202, 2006.

- RIZZIERI, J. A demanda brasileira de cigarro e o efeito da restrição para a veiculação de sua publicidade em meios de comunicação de massa. *Texto Para Discussão ao No 11 - FIPE*, 2008.
- RODRIGUES, T. A infindável guerra americana: Brasil, eua e o narcotráfico no continente. *São Paulo em perspectiva*, SciELO Brasil, v. 16, n. 2, p. 102–111, 2002.
- SAFFER, H.; GROSSMAN, M. Beer taxes, the legal drinking age, and youth motor vehicle fatalities. *the Journal of Legal studies*, The University of Chicago Law School, v. 16, n. 2, p. 351–374, 1987.
- SANTOS, J. A. T.; OLIVEIRA, M. L. F. de. Políticas públicas sobre álcool e outras drogas: breve resgate histórico. *Journal of Nursing and Health*, v. 2, n. 1, p. 82–93, 2012.
- SILVA, S. T. da; MARTINS, M. C.; FARIA, F. R. de; COTTA, M.; MINARDI, R. Combate ao tabagismo no brasil: a importância estratégica das ações governamentais. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, n. 2, 2014.
- SINDICERV. *Mercado*. 2012. <<http://www.sindicerv.com.br/mercado.php>>. Acessado em 2016.
- SMITH, A. *Wealth of nations*. [S.l.]: JSTOR, 2005.
- SOUSA, T.; LUNNEN, J. C.; GONÇALVES, V.; SCHMITZ, A.; PASA, G.; BASTOS, T.; SRIPAD, P.; CHANDRAN, A.; PECHANSKY, F. Challenges associated with drink driving measurement: combining police and self-reported data to estimate an accurate prevalence in brazil. *Injury*, Elsevier, v. 44, p. S11–S16, 2013.
- SOUZA, T. *A economia das drogas em uma abordagem heterodoxa*. Dissertação (Mestrado) — IE-Unicamp, 2015.
- STOCKWELL, T.; ZHAO, J.; PANWAR, S.; ROEMER, A.; NAIMI, T.; CHIKRITZHS, T. Do "moderate" drinkers have reduced mortality risk? a systematic review and meta-analysis of alcohol consumption and all-cause mortality. *Journal of studies on alcohol and drugs*, Rutgers University, v. 77, n. 2, p. 185–198, 2016.
- VEDOVATO, L. R.; VEDOVATO, T. G.; SPERANDIO, A. M. G. O papel do direito internacional na legislação interna sobre o controle do tabaco. *Revista de Direito Sanitário*, v. 13, n. 3, p. 150–175, 2013.
- VENDRAME, A.; PINSKY, I.; SILVA, R. Souza e; BABOR, T. Assessment of self-regulatory code violations in brazilian television beer advertisements. *Journal of studies on alcohol and drugs*, Rutgers University, v. 71, n. 3, p. 445–451, 2010.
- YAMAMOTO, C. *A Demanda por Bebidas Alcoólicas no Brasil, 2008-2009*. Dissertação (Mestrado) — EESP-FGV, 2011.