

# Consertando um sistema falido

## Modernizando a aplicação das leis de drogas na América Latina

Juan Carlos Garzón Vergara\*

### I. Introdução: Os danos colaterais de políticas proibicionistas

Apesar dos esforços dos governos latino-americanos, as drogas ilícitas continuam a representar uma das maiores fontes de receita para as organizações criminosas, lhes permitindo penetrar instituições políticas e sociais corruptas. As organizações criminosas exploram as vulnerabilidades do Estado e tiram proveito da incapacidade dos governos de garantir a segurança de seus cidadãos.<sup>1</sup> Com poucas exceções, a fraca capacidade dos governos latino-americanos se reflete em altos índices de homicídios, níveis notórios de impunidade, e o sentimento de desconfiança que os cidadãos alimentam sobre as instituições judiciárias e policiais.<sup>2</sup>

A aplicação de leis de drogas na América Latina opera em um contexto de fragilidade institucional em que a "guerra às drogas" falhou (de forma geral) em reduzir a oferta e demanda e ao mesmo tempo gerou novos problemas e vastos danos colaterais. Os incentivos perversos criados pela abordagem proibicionista em face da demanda persistentemente forte do mercado de drogas tem sido uma importante causa de violência e criminalidade em diversos lugares. Ao mesmo tempo, as respostas do Estado para reprimir esse mercado ilegal, apesar de seus sérios efeitos colaterais negativos, possuem uma capacidade apenas marginal de impactar a cadeia de fluxo das drogas.

Diante dessa realidade, diferentes vozes clamam por mudanças na resposta do Estado, tanto ao problema das drogas como um todo quanto à ameaça representada por múltiplas economias criminais que afetam a vida quotidiana dos cidadãos. A premissa é a de que se afastar da "guerra às drogas" pode contribuir para a de-escalada da violência e do crime e privar grupos de crime organizado de recursos. As características

### Pontos chave

- A aplicação das leis de drogas na América Latina opera em um contexto de fragilidade institucional em que a "guerra às drogas" falhou (de forma geral) em reduzir a oferta e demanda e ao mesmo tempo gerou novos problemas e vastos danos colaterais.
- Modernizar a aplicação das leis de drogas pode ser uma força galvanizadora para mudar o sistema de justiça penal como um todo, e, talvez, mostrar o caminho para como consertar um sistema falido.
- O Desafio das 4 Fraquezas (Premissas erradas; Metas e indicadores errados; Instituições enfraquecidas; e Resultados piores) descreve os quatro principais desafios para a modernização da aplicação das leis de drogas na região.
- A redução da violência deve ser uma prioridade em estratégias futuras de aplicação de leis de drogas, e as medidas de aplicação da lei não devem causar danos adicionais.
- O sistema judicial penal deve focar nos criminosos mais prejudiciais e perigosos, aqueles que possuem mais recursos e capacidades para usar a violência e a corrupção.
- Alternativas ao encarceramento devem ser desenvolvidas para os elos mais fracos do tráfico de drogas.
- O "sucesso" não deve ser medido através de indicadores de processo (prisões, apreensões, extradições), mas sim em termos de resultados e do impacto da política sobre as sociedades (níveis de corrupção, saúde pública, segurança humana).
- A Sessão Especial da Assembleia Geral da das Nações Unidas (UNGASS) sobre o problema das drogas em 2016 oferece uma oportunidade para repensar a aplicação da lei de drogas e suas consequências para a segurança e desenvolvimento.

institucionais da região levantam algumas perguntas pertinentes: Como o paradigma atual pode ser transformado em um contexto de fragilidade institucional? Como é possível modernizar a aplicação de leis de drogas num ambiente de altos níveis de corrupção e impunidade?

Processos de reforma institucional exigem tempo e recursos significativos, e a transição de um estado frágil para um funcional é lenta e incerta. Nesse meio tempo, no entanto, é preciso pensar sobre medidas que podem ser adotadas enquanto os países iniciam sua jornada em direção a reformas mais profundas. Desta perspectiva, modernizar a aplicação das leis de drogas pode ser uma força galvanizadora para mudar o sistema de justiça criminal como um todo, e, talvez, mostrar o caminho para como consertar um sistema falido.

A Seção II descreve a lógica do paradigma atual, os problemas inerentes a ele, e suas consequências para a América Latina. São quatro os principais desafios a se enfrentar para a modernização da aplicação das leis de drogas na região. Estes são rotulados em conjunto como o "Desafio das 4 fraquezas": premissas erradas; metas e indicadores errados; instituições fracas; e resultados piores. Em algumas localidades, as autoridades estão se afastando de paradigmas de tolerância zero e aplicação indiferenciada da lei e convergindo no sentido de estratégias que reduzam os efeitos negativos do crime organizado e a escala das economias ilegais. Com base nessas experiências, a Seção III identifica algumas medidas possíveis que podem levar a uma nova estratégia de resposta à violência e criminalidade associadas às drogas ilegais.

## **II. Desafios para a modernização da aplicação de leis de drogas em um contexto de fragilidade do Estado**

As políticas de drogas na América Latina - e em particular as estratégias destinadas a reduzir a oferta e demanda - moldaram a alocação de recursos públicos e também a mentalidade e as culturas burocráticas das instituições de segurança pública. A convicção de que é possível eliminar as drogas e o crime associado a elas tem promovido políticas de "tolerância zero"

e "mão de ferro" na aplicação da lei. O resultado é uma abordagem centrada na punição que, na prática, não consegue atingir o objetivo de erradicar os mercados de drogas ilícitas e reduzir os níveis de violência e crime.<sup>3</sup>

Em um contexto de instituições fracas, a "guerra às drogas" não só não conseguiu reduzir o tamanho do mercado, mas gerou novos problemas, exacerbando a violência e a insegurança. O resultado tem sido uma incompatibilidade entre objetivos como a saúde e bem-estar da comunidade, as medidas implementadas e os resultados obtidos.

Diante dessa realidade, vê-se uma série de dificuldades para a implementação de abordagens mais inteligentes de aplicação da lei que combatam o problema das drogas, reduzam a violência e minimizem danos. Essas dificuldades podem ser agrupadas em quatro grandes desafios, chamados conjuntamente de o "Desafio das 4 Fraquezas":

- **Premissas erradas.** A mentalidade por trás da "guerra às drogas" e sua convicção de que é possível atingir um "mundo livre das drogas."
- **Metas e indicadores errados.** Incentivos perversos que priorizam ações de processo (prisões e apreensões) em detrimento de indicadores de melhoria da saúde da comunidade e de segurança para os cidadãos.
- **Instituições enfraquecidas.** Poderosas organizações criminosas que ampliam e exacerbam fraquezas institucionais e instituições frágeis, que por sua vez se tornam ainda menos confiáveis e mais fracas quando se submetem a grupos criminosos.
- **Resultados piores.** Apesar dos progressos em algumas áreas, a magnitude global da demanda por drogas não se alterou substancialmente a nível global. Na América Latina, o uso de drogas é generalizado em toda a região e está associado à propagação de atividades criminosas e da violência.

### **Premissas erradas**

A Assembleia Geral das Nações Unidas realizou uma sessão especial em 1998 com o slogan oficial "Um mundo livre de drogas, nós conseguimos", que resultou em uma

declaração e um plano de ação com uma meta para 2008.<sup>4</sup> Depois de mais de uma década de aplicação, há ampla evidência de que o objetivo está longe de ser alcançado. Apesar da existência de um compromisso global e regional para eliminar as drogas e a criminalidade a elas associada, os países com as instituições mais fracas descobriram que as organizações criminosas foram na verdade fortalecidas, o que prejudica os próprios fundamentos do Estado e sua capacidade de boa governança.<sup>5</sup>

As evidências disponíveis mostram que o objetivo de eliminar o crime organizado e os mercados ilegais simplesmente não é viável, mesmo nos Estados de maior capacidade. Na melhor das hipóteses, é possível atenuar as consequências negativas das economias do crime, transformar o comportamento de grupos criminosos para reduzir danos, e reduzir sua influência institucional, social e econômica. Não é possível, no entanto, erradicar a sua influência.<sup>6</sup> A adoção de uma abordagem maximalista contra mercados ilegais em um contexto de recursos escassos e capacidades limitadas produz resultados negativos. Na prática, esses objetivos de aplicação das leis de drogas acabam tendo como principal alvo delitos menores e os elos mais fracos da cadeia, com efeitos limitados no sentido de reduzir a escala das economias criminais e suas consequências negativas.

A principal premissa do paradigma atual é de que a redução da oferta levará a aumentos de preços sustentados, o que deve reduzir o consumo de drogas, diminuindo, assim, a incidência de "abuso" de drogas". De acordo com Harold Pollack e Peter Reuter, no entanto, há poucas evidências de que o aumento do risco de prisão, encarceramento ou apreensão aumente os preços, quicá os preços de varejo.<sup>7</sup> A partir desta perspectiva, fica claro que o volume de recursos e esforços despendido para reduzir a oferta e o consumo teve efeito limitado em termos globais e regionais.

No caso específico da América Latina, a maior parte da atenção tem sido focada no comércio da cocaína e no corredor da região andina para os principais mercados de consumo da América do Norte e Europa. De acordo com o banco de dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), 2,152 toneladas de cocaína

foram apreendidas e mais de 1 milhão de hectares de cultivo foram erradicados na América do Sul entre 2003 e 2011. Em muitos países, o número de pessoas presas por delitos relacionados a drogas tem tido um crescimento notável.<sup>8</sup> O que aconteceu com relação aos preços e disponibilidade da cocaína? O preço de rua da cocaína nos Estados Unidos subiu de US\$ 150 para US\$ 177 por um grama de cocaína pura<sup>9</sup>, e a quantidade de cocaína consumida naquele país diminuiu em cerca de 50 por cento.<sup>10</sup>

Essas alterações podem ser explicadas pelos esforços de redução da oferta? O nexos de causalidade é difícil de demonstrar porque há muitos fatores que afetam o nível de consumo e o preço das drogas. Em qualquer caso, da perspectiva latino-americana, o custo das medidas de redução da oferta tem sido alto, com resultados limitados e transitórios e o aparecimento de novos problemas. O volume de produção de cocaína mudou apenas modestamente na região andina, em parte porque o mercado em declínio dos EUA foi compensado por aumentos de demanda na Europa e América Latina. Na Europa ocidental e central, os indicadores globais de abastecimento sugerem uma recuperação na disponibilidade de cocaína, e o mercado de varejo tem crescido em vários países da América Latina.<sup>11</sup>

O paradigma atual é baseado na premissa de custo-benefício de que o benefício da intervenção do Estado supera o custo de permitir o acesso a drogas.<sup>12</sup> Na prática, uma política de drogas proibicionista pode ter efeitos benéficos sobre as instituições governantes e a sociedade civil, mas também pode ser prejudicial e contraproducente. Em vários casos, as intervenções feitas sob um modelo proibicionistas produziu danos colaterais, exacerbando a violência e a insegurança que se destinavam a remediar. Na mais recente revisão sistemática desse efeito, Werb et al. conduziram uma meta-análise de quinze estudos selecionados a partir de uma amostra de 314. Eles verificaram que a violência armada e as altas taxas de homicídio podem ser uma consequência inevitável da proibição das drogas, e que, paradoxalmente, causar disrupções nos mercados de drogas pode aumentar a violência.<sup>13</sup>

No caso da América Latina, alguns estudos

argumentam que as políticas de drogas proibicionistas transferem o custo do problema das drogas do consumidor para os países produtores e de trânsito. Os economistas colombianos Daniel Mejía e Pascual Restrepo argumentam que o que estes países estão fazendo é "implementar políticas de redução de oferta para que as drogas não cheguem aos países consumidores, algo feito ao custo de ciclos altamente pronunciados de violência e corrupção política e com consequentes perdas de legitimidade das instituições do Estado".<sup>14</sup>

O *Relatório Mundial sobre Drogas 2008 da UNODC* observou que políticas proibicionistas podem produzir diversas consequências inesperadas: a criação de um mercado negro criminal, *deslocamento geográfico* (o "efeito balão"), *deslocamento de políticas* (com mais recursos para a aplicação da lei do que para a prevenção ou redução de danos), e *deslocamento de substâncias* (uso ilícito de outra droga com efeitos semelhantes mas controles menos rigorosos). Para os países latino-americanos, é relevante considerar não apenas essas consequências não intencionais, mas também a forma como a exacerbação da violência e da corrupção corrói as capacidades do Estado.<sup>15</sup>

### **Metas e indicadores errados**

O objetivo declarado das Convenções das Nações Unidas é fazer avançar a "saúde e bem-estar da humanidade" (Preâmbulo da Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961). O regime internacional de controle de drogas procura garantir o acesso a drogas psicoativas para fins médicos e científicos e ao mesmo tempo proibir o acesso para outros usos.<sup>16</sup> Para tais fins, a Convenção exige a criminalização daqueles que cultivam, produzem, vendem ou compram drogas, definindo estas atividades como infrações penais. Esta é uma premissa fundamental da abordagem atual: a "guerra às drogas" criminaliza e suprime tantos supostos "criminosos" quanto possíveis para alcançar o objetivo final de eliminar o mercado ilícito. A repressão e a interdição têm sido a regra, com poucas restrições sobre ações de aplicação da lei e foco insuficiente nas implicações para a saúde pública e segurança dos cidadãos.

Ao proibir uma ampla gama de

comportamentos sem definir prioridades claras, a política atual dota as autoridades de considerável margem de manobra. Como resultado, o sistema de justiça penal, em sua cruzada contra a economia das drogas ilícitas, acaba lidando com questões de uso e dependência de drogas ilícitas que deveriam ser deixadas para o sistema de saúde pública.<sup>17</sup>

Ao mesmo tempo, a "guerra às drogas" na América Latina tem distorcido a definição de infrações graves ao concentrar a ação do Estado sobre condutas que podem não exigir medidas repressivas, assim obstruindo o sistema de justiça no processo. Em alguns países, por exemplo, as sentenças mais duras para crimes de tráfico de drogas são anos mais longas do que aquelas para assassinato e estupro.<sup>18</sup> Analogamente, os esforços para eliminar cultivos ilícitos tendem a atacar os pequenos produtores, raramente identificando os principais elementos por trás da economia criminal, e ações contra o tráfico focam principalmente em ações judiciais contra traficantes de rua e microtraficantes, raramente alcançado os "peixes grandes".

Em algumas áreas, a "guerra às drogas" foi levada para além da metáfora, se tornando uma estratégia de guerra de fato. Nestes locais, as autoridades declararam uma verdadeira guerra, com "inimigos" (consumidores, mulas, traficantes), uso de forças militares, e um rastro de vítimas e danos colaterais consideráveis.

A este respeito, Benjamin Lessing estuda o que ele chama de "conflito criminal" no México, Colômbia e Brasil: violência armada organizada envolvendo atores não-estatais que, ao contrário de insurgentes revolucionários, não estão tentando derrubar o Estado.<sup>19</sup> Lessing mostra como o nível de violência letal nesses países é maior do que o número de mortes em países afetados por conflitos armados. Segundo ele, a repressão estatal "provoca violência cartel-Estado (adicional) quando ocorre em um contexto de corrupção policial generalizada e quando é incondicional, ou seja, não têm cartéis violentos como alvo de repressão adicional ou diferencial".<sup>20</sup>

Um dos principais desafios na definição do objetivo de suprimir o mercado das

drogas é como medir o "sucesso". Para os órgãos de segurança pública, as estratégias e táticas foram concebidas para maximizar a destruição de cultivos e apreensões e causar disrupções nos grupos de tráfico através de ameaças e aplicação de prisões e punições. A lógica é dissuadir participantes atuais e potenciais da cadeia de fluxo da droga, incluindo pessoas que usam drogas.<sup>21</sup> Na América Latina e em outros lugares, as métricas que acompanham esta abordagem são simplistas: número de prisões, quantidades de apreensões, hectares de cultivos erradicados, acusações e condenações.

Sob esta ótica, muitas ações são interpretadas como conquistas por si só, sem qualquer relação com a saúde e bem-estar da comunidade. Usando a analogia proposta pelo Brennan Center for Justice, essas métricas correspondem a uma situação em que hospitais considerariam como medida de seu sucesso o número de internações de pronto socorro, ao invés do número de vidas salvas.<sup>22</sup> Diante desta realidade, a Comissão Global sobre Política de Drogas afirma: "As medidas de processo podem dar a impressão de sucesso, quando na realidade para quem está no campo o que ocorre é muitas vezes o oposto."<sup>23</sup> Isto é o que acontece em muitos países da América Latina, onde as intervenções repressivas contra os mercados de drogas são desconectadas de seus reais impactos sobre a sociedade em termos de exacerbação da violência e corrupção e piora da saúde pública.

Em um contexto de fraqueza das instituições de segurança pública, esses tipos de métrica criam incentivos perversos, encorajando autoridades a recorrer à estratégia tradicional (já automática) de realizar mais prisões e apreensões, o que abre as portas para forças policiais abusivas e violações dos direitos humanos. Organizações da sociedade civil na América Latina denunciam consistentemente abusos cometidos por forças policiais e militares no âmbito da "guerra às drogas".<sup>24</sup>

### ***Instituições enfraquecidas***

O conceito de "Instituições enfraquecidas" é controverso na América Latina. Às vezes ele significa a ausência do Estado, mas também pode se referir à captura/cooptação ou

reconfiguração das instituições do Estado por interesses privados e atores ilegais. De acordo com Guillermo O'Donnell, em determinadas áreas a presença do Estado é fraca ou inexistente, os direitos dos cidadãos não são respeitados, e não há instituições para assegurar o cumprimento da lei.<sup>25</sup> Nessas áreas, organizações criminosas conseguem impor seu próprio controle social e assumir as funções básicas do Estado.

Desmond Arias pinta um quadro diferente em relação às favelas do Rio de Janeiro. Arias argumenta que "a persistência de elevados níveis de violência (...) não resulta do fracasso das instituições, [mas] sim de redes que conectam os criminosos a líderes cívicos, políticos e policiais (...) Ao invés de criar 'Estados paralelos' sem controle político, estas redes conectam áreas dominadas por traficantes aos sistemas políticos e sociais mais amplos do Rio de Janeiro".<sup>26</sup> A partir dessa perspectiva, as economias criminais e grupos criminosos emergem não apenas em locais sem a presença do Estado, mas também em territórios em que a presença do Estado pode ser reconfigurada de modo a facilitar as atividades criminosas.<sup>27</sup>

O nexos entre o crime organizado e a política é um elemento-chave da fragilidade do Estado na América Latina.<sup>28</sup> As organizações criminosas usam corrupção e violência para desenvolver e proteger seus negócios, com diversas implicações para a aplicação da lei e a capacidade do Estado de garantir a segurança.<sup>29</sup> Em alguns lugares, os criminosos têm controle territorial e exigem decisões políticas e jurídicas que atendam a seus interesses, algumas vezes em concorrência com a elite tradicional e outras vezes em coalizão com as estruturas de poder existentes.<sup>30</sup>

Há um conjunto de condições que determina a capacidade do Estado de cumprir suas funções básicas. O ponto de partida é que um estado resiliente deve ser capaz de fornecer determinados serviços para atender às necessidades e expectativas dos cidadãos. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, analisando a situação de segurança na América Latina, identifica três dimensões principais da capacidade do Estado:<sup>31</sup> 1) ambiente institucional, 2) autonomia estratégica, e 3) legitimidade. A tabela 1 resume os principais componentes



**Tabela 1. Dimensões da capacidade do Estado em um sistema falido**

Dimensão	Componente (baixa capacidade do Estado)	Percepções e dados objetivos
Ambiente institucional	Incentivos para a corrupção institucional	Em 6 dos 18 países, mais de 50% dos entrevistados disseram que a corrupção era "muito prevalente" (LAPOP-PNUD 2012).
	Uso de instituições para fins políticos ou pessoais, ao invés de para o bem público	Uma mediana de 76% afirma que líderes políticos corruptos são um problema muito grande em seu país (Pew Research) <sup>32</sup> . Uma pessoa em uma posição de autoridade (polícia, oficial militar, procurador, juiz) participou de 14,5% dos crimes cometidos por detentos no Brasil e de 10% dos crimes no México e El Salvador (Estudo Comparativo da População Prisional, PNUD, 2013)
	Ineficácia institucional	A taxa global de condenações por homicídio é de 43 para cada 100 assassinatos; na América Latina, a mesma taxa é próxima de 20 (UNODC).  A taxa de homicídios para 11 dos 18 países é de mais de 10 para cada 100 mil habitantes (UNODC), uma taxa considerada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como epidêmica.
Autonomia estratégica	Conhecimento tecnocrático limitado	Apenas 28% (média regional) acreditam que os governos trabalham para o bem de todo o povo; a maioria pensa que os governos trabalham para interesses privados (Latinobarómetro 2012-2013).
	Falta de alianças para apoiar os processos de reforma	
Legitimidade	Baixos níveis de confiança nas autoridades	46% das pessoas entrevistadas declaram que a polícia está envolvida com crime (LAPOP-PNUD 2012).  Com exceção da Nicarágua e Panamá, mais de metade dos cidadãos da América Latina manifestaram pouca ou nenhuma confiança de que os tribunais agiriam de forma confiável caso fossem vitimados por roubo ou assalto (LAPOP-PNUD 2012).
	Baixo respeito do cidadão pelo Estado de Direito	35,7% aprovam fazer justiça com as próprias mãos quando vítimas de abuso; 35,2% "não aprovariam, mas entenderiam" (LAPOP-PNUD 2012).

Base em Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Segurança Cidadã com Rosto Humano: Diagnósticos e Propostas para a América Latina. Relatório de Desenvolvimento Humano Regional 2012-2014 (Nações Unidas, Nova York 2013). Fontes: UNODC, LAPOP-PNUD e Pew Research.

de cada uma dessas dimensões e identifica quais deles são característicos da "baixa capacidade d Estado". A tabela fornece alguns dados que ilustram a situação atual em relação ao Estado e o Estado de Direito na América Latina, com base nas percepções dos cidadãos e em dados objetivos.

As dimensões do mercado de drogas ilícitas e a influência de organizações criminosas muitas vezes emergem onde os Estados não têm a capacidade de fazer cumprir suas próprias leis. As organizações criminosas podem ampliar e exacerbar estas vulnerabilidades, e as instituições tornam-se menos confiáveis e mais enfraquecidas quando não oferecem segurança a seus cidadãos.<sup>33</sup> O resultado é um sistema falido, em que um Estado frágil adota políticas que não entregam bens e serviços públicos, como justiça ou segurança, ao invés disso reforçando a dinâmica do crime, violência e corrupção. No caso do México, John Bailey identificou esta situação como uma "armadilha de segurança": instituições políticas não conseguem fazer cumprir a lei e, portanto, carecem de legitimidade.<sup>34</sup>

No caso específico das instituições policiais e do sistema de justiça criminal, a abordagem punitiva da "guerra às drogas" tem distorcido suas responsabilidades, sua relação com o público, sua utilização de recursos, e a maneira através da qual seu desempenho é avaliado. Como afirma Alex Stevens, a abordagem punitiva de policiamento é geralmente contraproducente, considerando que a ação policial tende a recair de forma desproporcional sobre certos grupos da população, particularmente os jovens e os pobres. Além disso, a ação policial é propensa à corrupção por organizações criminosas; ela viola repetidamente a lei e produz resultados apenas modestos.<sup>35</sup>

Nas palavras do General de Polícia colombiano aposentado Oscar Naranjo, a adoção de uma abordagem predominantemente punitiva e reativa tem colocado as forças policiais contra os "quatro grandes monstros": brutalidade, ineficácia, falta de solidariedade, e corrupção.<sup>36</sup> A "guerra às drogas" (e contra a criminalidade em geral) minou a confiança na polícia e alimentou a percepção de corrupção desenfreada e o crescente ceticismo sobre sua capacidade de resposta. Estes problemas

são agravados em um contexto de fragilidade institucional gritante, incluindo baixos níveis de profissionalização, mecanismos de controle escassos e más condições de trabalho.

Mas uma polícia disfuncional é apenas uma das dimensões da fragilidade do Estado. As condições socioeconômicas e altos níveis de desigualdade de grandes segmentos da população criam as circunstâncias nas quais as organizações criminosas constroem sua base social. De acordo com Vanda Felbab-Brown, pessoas que vivem em áreas "com presença insuficiente ou problemática do Estado, grandes níveis de pobreza e marginalização social e política se tornam dependentes de economias ilícitas para sua subsistência".<sup>37</sup> Na maioria das vezes, as autoridades veem esses locais como esconderijos naturais para traficantes, e não estão interessados em melhorar a situação socioeconômica dessas comunidades. Uma vez mais, a relação negativa entre cidadãos e os órgãos de segurança pública mina a legitimidade do Estado, diminuindo a sua capacidade.

## **Resultados piores**

O paradigma proibicionista e a "guerra às drogas" falharam, mesmo de acordo com sua própria definição de sucesso. De acordo com um recente relatório do UNODC, apesar dos progressos realizados em algumas áreas, a demanda geral por drogas não sofreu alterações substanciais no nível global.<sup>38</sup> No caso da América Latina, a informação disponível mostra que o consumo de cocaína é generalizado em toda a região, em alguns países atingindo níveis semelhantes aos encontrados na Europa. O Cone Sul foi particularmente atingido pela pasta de cocaína-base (*pasta base* ou *crack*).<sup>39</sup> Neste contexto, os países que costumavam ser rotas de trânsito estão vendo o surgimento de mercados de drogas no varejo, com implicações negativas para a segurança local.<sup>40</sup> No entorno da região, as autoridades identificaram o comércio de drogas de varejo como uma das principais causas de violência e crime.

A intervenção do Estado nos mercados de drogas na América Latina feita sob a égide da "guerra às drogas" produziu diferentes

resultados e impactos. A abordagem do "chefão", que buscou desmontar os cartéis da droga matando ou capturando seus líderes, tem estimulado confrontos entre facções criminosas, causando rupturas nas organizações e, em alguns casos, o aumento da violência.<sup>41</sup> A remoção dos criminosos de primeiro e segundo nível cria um vácuo de poder que não é ocupado pelo Estado, mas sim por uma nova geração de criminosos. Ao mesmo tempo, estes tipos de intervenções policiais levaram à disseminação de atividades criminosas a países com capacidade de resposta mais limitada e condições mais favoráveis a atividades ilegais, alimentando a "diáspora criminal" do crime organizado.<sup>42</sup> O Triângulo Norte da América Central - formado por Guatemala, Honduras e El Salvador - é um exemplo claro.<sup>43</sup>

A "guerra às drogas" teve impactos importantes a nível local. Embora as organizações criminosas geralmente não tenham a capacidade de desafiar a autoridade do Estado diretamente ao nível nacional, elas têm se concentrado em atividades predatórias, inclusive extorsão e sequestro. Dada esta tendência, um dos desafios é que as forças policiais que se especializaram em capturar os líderes e atingir as estruturas maiores estão mal preparadas para enfrentar os problemas de segurança do cotidiano e desenvolver estratégias eficazes de prevenção.

Uma consequência adicional da abordagem punitiva é a saturação dos sistemas prisionais. Em um número significativo de países da região, as pessoas presas por delitos relacionados a drogas constituem uma porcentagem substancial de uma população carcerária crescente, agravando a superlotação do sistema penitenciário.<sup>44</sup> É impressionante observar a sobrepenalização e "feminização" dos crimes relacionados a drogas, aliados a uma população prisional crescente e cada vez mais jovem cuja grande maioria se vê presa por crimes menores relacionados a drogas.<sup>45</sup>

Em seu estudo sobre o México, Eduardo Guerrero sugere que, ao buscar incapacitar o maior número de supostos criminosos possível, a abordagem proibicionista contribui para a impunidade generalizada ao alocar grande parte de seus limitados recursos e capacidades para a administração geral do sistema de justiça, em detrimento

de uma estratégia específica para reduzir os níveis extremamente elevados de violência de determinados grupos criminosos.<sup>46</sup> Da mesma forma, Felbab-Brown adverte que a falta de priorização correta de crimes e grupos criminosos - que não são, necessariamente, sempre relacionados ao tráfico de drogas - muitas vezes desvia o foco policial dos crimes mais violentos e graves e dos grupos criminosos mais perigosos.<sup>47</sup> Diante dessa realidade, a intervenção do Estado no mercado de drogas ilícitas tem um impacto negativo na região, diminuindo a capacidade das instituições de proteger a população.

Em termos de segurança pública, é importante reconhecer que a América Latina é uma das regiões mais violentas do mundo, e que o tráfico de drogas e o modelo proibicionista têm desempenhado um papel nesta dinâmica. Níveis significativos de violência ocorrem em todas as regiões de trânsito de drogas, como o Caribe e a América Central. Em muitas cidades, crimes de alto impacto e o tráfico de drogas de varejo tendem a sobrepor-se na mesma área.<sup>48</sup> Além disso, em países como a Colômbia, onde a produção se encontra sob a influência de organizações armadas ilegais, a violência é usada para controlar territórios e confrontar o Estado.

De acordo com as Nações Unidas, o crime organizado, incluindo o tráfico de drogas, é responsável por 33 por cento dos homicídios cometidos na região. Esse percentual pode ser maior em zonas em disputa entre vários grupos criminosos e menor nos territórios em que um grupo criminoso em particular exerce o controle. Em alguns casos, as taxas de homicídio mais baixas em áreas controladas pelo crime organizado não são atribuíveis à eficácia do Estado em impor controle, mas sim à capacidade das organizações criminosas de controlar e influenciar o Estado. Isto é especialmente verdadeiro quando os bandos criminosos conseguem penetrar o sistema político, criar um contexto de impunidade, forjar laços comunitários e operar em uma cultura de legalidade enfraquecida. Diante dessa realidade, o número de mortes violentas é um indicador insuficiente dos impactos do crime organizado. Existem outros pontos negativos a serem considerados, tais como extorsão, ameaças contra cidadãos ou restrições a suas



## Quadro 1. **Iniciativas de reforma recentes na América Latina**

**Guatemala: Mecanismo de coordenação entre o Gabinete do Procurador-Geral, o Ministério do Interior e a Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala.** A Guatemala lançou uma iniciativa em 2007 para reforçar as capacidades de investigação criminal de sua Polícia Civil Nacional, adotando um modelo de gestão descentralizada para a unidade responsável por crimes violentos. No processo, a Guatemala intensificou a colaboração entre o Ministério do Interior - que tem jurisdição sobre a polícia - e a Procuradoria-Geral. Apoiada pela Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG),<sup>49</sup> a estratégia tem se mostrado eficaz na resolução de casos de alta visibilidade e na diminuição da taxa de impunidade para homicídios. Os promotores supervisionam os investigadores da polícia enquanto estes recolhem evidências, obtêm mandados de prisão ou busca e realizam escutas telefônicas.<sup>50</sup>

**Colômbia: O "Plano de Quadrantes" e um sistema policial descentralizado baseado na criação de vínculos fortes com a comunidade.** O Plano Nacional de Policiamento Comunitário por Quadrantes (*Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*) da Colômbia, implementado em oito cidades, desenvolveu uma estratégia descentralizada de aplicação da lei baseada na criação de estreitos vínculos entre polícia e comunidade a fim de resolver problemas sociais e responder à criminalidade. O plano é implementado com base em um estudo estratégico de cada quadrante, e se baseia em dados georreferenciados para informar a tomada de decisões e melhorar a distribuição de recursos. Uma avaliação feita pela *Fundación Ideas para la Paz* verificou que as delegacias de polícia com unidades completamente treinadas para operar sob este modelo foram mais eficazes no controle do crime quando comparadas com unidades que não receberam esse treinamento.<sup>51</sup>

**Brasil: A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), um programa de policiamento comunitário criado para recuperar o controle das favelas do Rio de Janeiro.** Baseado primariamente no estabelecimento

de controle territorial, esta estratégia é realizada em três fases: 1) intervenção "tática" por parte da polícia militar; 2) estabilização; e 3) consolidação. A UPP é responsável pelas duas últimas fases. De acordo com Fernández de Castro et. al., em contraste com a estratégia anterior de "atacar e retirar", este modelo funciona como uma forma de policiamento comunitário onde a presença territorial e a qualidade dos serviços diferem significativamente dos modelos de policiamento tradicionais.<sup>52</sup> As unidades são compostas de novos recrutas, que recebem salários mais altos e formação em relações com a comunidade, direitos humanos e resolução de conflitos.<sup>53</sup> Os ganhos em segurança pública alcançados pelo programa desde sua criação têm sido evidentes, embora recentemente a confiança nas UPPs tenha sido minada por uma série de violações de direitos humanos cometidas por agentes da polícia. Em alguns lugares, disputas entre traficantes e a polícia ressurgiram. Algumas pessoas argumentam que a "pacificação" não foi seguida de melhorias em serviços sociais e de infraestrutura.<sup>54</sup>

**Brasil: Programa "Fica Vivo" criado em Minas Gerais para reduzir o número de assassinatos em populações de alto risco.** Lançado em 2003, o programa surgiu de um estudo georreferenciado de crimes violentos cometidos entre 1992 e 2002 realizado pelo governo e pela Universidade Federal de Minas Gerais. Destina-se a reduzir o número de assassinatos em populações de alto risco, especificamente homens jovens com idades entre 15 e 19. De acordo com Fernández et al., o *Fica Vivo* começou com três premissas básicas: 1) a violência tende a se concentrar em locais específicos; 2) o uso da violência é "contagioso", e pode se espalhar entre os grupos mais vulneráveis; 3) a violência é normalmente utilizada por um pequeno grupo.<sup>55</sup> Coerente com esse pensamento, o programa definiu como foco seis bairros desfavorecidos com os maiores índices de violência. Foram criadas forças-tarefa compostas de policiais, promotores, representantes de agências de defesa social infantil e escolas para conceber estratégias de longo prazo sob medida para os problemas de cada área.<sup>56</sup>

**Colômbia: Priorização de crimes de alto impacto pela Procuradoria-Geral.** A Procuradoria-Geral da Colômbia está

passando por uma reorganização para enfrentar as baixas taxas de resolução de casos e congestionamentos no sistema de justiça. Uma das estratégias chave neste processo tem sido a priorização de crimes de alto impacto em um período de tempo ou região específicos. A Procuradoria-Geral também tem coordenado investigações espalhadas por diferentes órgãos do sistema de justiça a fim de detectar padrões de "macrocriminalidade", ou redes organizadas poderosas. A subunidade de priorização de

casos irá desempenhar um papel fundamental nesta reforma, tornando possível dar ênfase a determinados casos com base na premissa de que a investigação simultânea de todos os crimes é uma tarefa impossível. Para este fim, a Procuradoria-Geral identificará milhares de homicídios aparentemente não relacionados a fim de detectar padrões potenciais. É muito cedo para fazer um balanço da priorização, mas em um contexto de elevados níveis de impunidade, este é um passo na direção certa.<sup>57</sup>

liberdades, além da corrupção de instituições governamentais.

abordagem pragmática, concentrando recursos escassos sobre as ameaças mais graves e enfatizando a redução da violência.

### **III. Como consertar um sistema falido?**

A modernização das forças policiais e dos sistemas de justiça penal têm sido identificada como um passo crucial na resposta à insegurança na América Latina. Com base nessa premissa, várias tentativas de reforma foram tentadas em torno da região, com diferentes resultados e implicações.<sup>58</sup> Em países onde o tráfico de drogas é mais intenso, a transição de um Estado frágil para um funcional tem enfrentado desafios relevantes. As reformas têm sido minadas por culturas organizacionais anacrônicas, enraizadas em modelos que priorizam o uso da força e oferecem incentivos à corrupção e ao abuso. Diante dessa realidade, existem dúvidas justificadas quanto à capacidade do Estado de se afastar de uma abordagem de "guerra às drogas" em direção a uma gestão de mercados conduzida de forma que minimize os impactos nocivos para comunidades e instituições.

Apesar dos obstáculos para a implementação de reformas, alguns países e cidades da América Latina vêm adotando uma abordagem diferente para a aplicação da lei, redefinindo suas prioridades, mudando as métricas de progresso, promovendo boas práticas institucionais e tornando suas comunidades mais seguras. Eles ainda não conseguiram erradicar as organizações criminosas ou eliminar as economias criminais, mas oferecem melhores abordagens para combater a violência e o crime. O objetivo dessas intervenções não foi uma profunda transformação da instituição do Estado; elas na verdade assumem uma

Para explorar essa perspectiva, o quadro 1 resume cinco experiências específicas, identificando alguns elementos que nos ajudam a imaginar como modernizar a aplicação das leis de drogas na América Latina. Sem pretender fornecer um estudo aprofundado destes casos ou propor um conjunto de "boas práticas", o objetivo aqui é destacar algumas opções de política e ilustrar as oportunidades que estas intervenções podem oferecer. Os casos incluem: um mecanismo de coordenação entre a Procuradoria-Geral, o Ministério do Interior e a Comissão Internacional contra a Impunidade (Guatemala); o "Plano de Quadrantes" (Colômbia); as Unidades de Polícia Pacificadora (Rio de Janeiro, Brasil); o programa "Fica Vivo" (Minas Gerais, Brasil); e a priorização de crimes de alto impacto na Procuradoria-Geral (Colômbia).

Estes esforços programáticos de curto prazo focados no fortalecimento da capacidade do Estado e na redução da violência e da criminalidade têm alguns elementos em comum. Em primeiro lugar, eles assumem uma abordagem mais realista do que a total eliminação do crime organizando ou total erradicação das economias ilícitas. Estas intervenções centram-se na redução de crimes de alto impacto, especialmente os que envolvem violência letal. Em segundo lugar, eles introduzem um novo conjunto de indicadores, aumentando o valor da dissuasão em territórios específicos. Em terceiro lugar (no caso do Plano Quadrantes, das UPPs e do Fica Vivo), eles desenvolvem mecanismos para construir laços estreitos entre polícia e comunidade. Em quarto lugar, eles melhoram a coordenação entre as

Tabela 2. **O Desafio das 4 Fraquezas: Caminhos e fatores para a mudança**

Desafio das 4 Fraquezas	Caminho para mudança	Catalisadores da mudança
Premissas erradas	Adotar novas premissas	Entender que eliminar o crime organizado e os mercados ilegais não é um objetivo realizável. O que é possível é reduzir os impactos produzidos pelos mercados de drogas ilícitas e pelo crime organizado. Entender que a violência e a criminalidade tendem a se concentrar em locais específicos, e geralmente envolvem um pequeno grupo populacional. Considerar que o Estado pode exercer influências negativas: ações indiscriminadas contra o crime organizado podem exacerbar a violência. Adotar como premissa que a redução da criminalidade só tem sentido na medida em que melhora a segurança do cidadão.
Metas e indicadores errados	Corrigir as metas e indicadores atuais	Definir objetivos realistas: a) reduzir os danos/impactos causados pelas economias criminais na sociedade; b) reduzir a escala das economias criminais na máxima extensão possível. Entender que recursos são sempre limitados e escassos, e que portanto as instituições precisam decidir o que priorizar. Alterar os incentivos, aumentando o valor da prevenção e da dissuasão.
Instituições enfraquecidas	Esforços programáticos de curto prazo focados no fortalecimento da capacidade de redução da violência e da criminalidade	Usar a tecnologia e melhorar as informações disponíveis. Melhorar a coordenação entre instituições e as relações entre a polícia, o sistema judiciário e as comunidades. Adotar um forte foco territorial, levando em conta o contexto local e a participação das comunidades. Fortalecer proteções para populações vulneráveis. Levar em conta as condições subjacentes que causam o crime e a violência.
Resultados piores	Gerar melhores resultados	<p>- <i>Guatemala</i>: Taxa de homicídios com acusação formal aumentou de 5% para quase 30%; este aumento coincidiu com uma diminuição no número de homicídios (de 46 por 100.000 habitantes em 2009 para 34 por 100,000 em 2012).</p> <p>- <i>Colômbia</i>: Uma avaliação conduzida pela <i>Fundación Ideas para la Paz</i> atribuiu 18% da queda no número de homicídios nas cidades estudadas ao Plano de Quadrantes.</p> <p>- <i>Brasil</i>: Um estudo realizado pelo Laboratório de Análise da Violência entre janeiro de 2006 e junho de 2011, conduzido em 13 favelas onde o programa da UPP foi implementado, verificou que as taxas de violência letal diminuíram em até 78%.<sup>59</sup> Em Minas Gerais, as comunidades alvo do programa viram uma queda média de mais de 50% na taxa de homicídios no período entre 2004 a 2007, superando a diminuição global vista na cidade como um todo</p>

instituições. E finalmente, eles proporcionam resultados positivos, pelo menos a curto prazo.

A Tabela 2 resume alguns destes elementos comuns utilizando a estrutura do Desafio das 4 Fraquezas. O objetivo deste exercício é identificar caminhos para mudanças e fatores relevantes para a adoção de uma abordagem inteligente para a criminalidade.

Um dos principais desafios em um contexto de fragilidade institucional é a sustentabilidade dessas intervenções. Na maioria dos casos essas iniciativas não contribuíram para reformas mais radicais, e não confrontaram as subculturas institucionais que permanecem céticas sobre sua implementação.

Os casos analisados nesta seção ainda são a exceção, e não a regra. Há debates públicos vigorosos sobre a política de drogas na região, mas poucas mudanças significativas na forma como os governos respondem ao problema das drogas e das economias do crime. A "guerra às drogas" ainda é caracterizada por medidas de execução da lei que visam, primordialmente, os elos mais fracos da cadeia; pela militarização das forças de segurança do Estado; e por uma desconexão entre as medidas implementadas e os resultados obtidos.<sup>60</sup> A persistência da abordagem primariamente punitiva ao crime, alimentada em parte pela "guerra às drogas", mina os esforços engendrados para trazer mudanças e repensar a forma como o sucesso deve ser medido. Neste contexto, a adoção de uma abordagem de redução de danos encontra resistência poderosa, em parte porque as elites tradicionais veem seus interesses melhor servidos pelas práticas existentes.

Corrigir esse sistema falido vai levar muito tempo, especialmente se o único caminho for a implementação de reformas estruturais ambiciosas para "reconstruir" o Estado. A reforma do sistema de justiça penal e de polícia é urgente e necessária, mas há um risco de que sua capacidade reduzida nas primeiras fases da reforma possa ser usada como desculpa para rejeitar as alterações. A reforma é vulnerável ao argumento de que o Estado não está preparado para regulamentar ou gerir o comportamento das economias criminais e das organizações criminosas. A

partir desta perspectiva, uma transição do objetivo de "guerra" e ataque frontal contra o crime organizado para um de redução dos danos causados pelas economias criminais pode ser interpretada como uma postura permissiva, que enfraqueceria ainda mais o Estado.

O problema é que os esforços dos governos para impor a proibição têm sido ineficazes e, para além das boas intenções e promessas, a abordagem punitiva tem tido resultados ruins. O sistema está falido, e a região não precisa de um punho de ferro para corrigí-lo. A América Latina exige uma política de drogas inteligente que concentre seus escassos recursos na redução dos impactos negativos dos mercados de drogas, tendo em mente que a redução da criminalidade só faz sentido na medida em que traz maior segurança para os cidadãos.<sup>61</sup>

## Conclusões e recomendações

A "guerra às drogas" exerce forte influência sobre a aplicação da lei na América Latina. Ela repousa sobre uma abordagem centrada na punição, adotada pelo sistema de justiça penal e pela polícia, que não consegue reduzir a influência e os efeitos nocivos do mercado de drogas ilícitas. Apesar dos esforços engendrados pelos Estados, as economias ilegais continuam extremamente rentáveis, e as organizações criminosas quase sempre conseguirão encontrar novos mercados e rotas de trânsito que vão agravar a violência e a corrupção ainda mais. Nos melhores casos, as respostas dos órgãos de segurança pública levaram à fragmentação e deslocamento de estruturas criminosas, transformando ameaças de segurança nacionais ou regionais em sérios desafios de segurança pública a nível local.

O resultado é um sistema falido, em que Estados com capacidades limitadas adotam políticas que não entregam bens e serviços públicos, como justiça ou segurança, e ao invés disso reforçam a dinâmica do crime, da violência e da corrupção. Em um contexto de fragilidade institucional, as organizações criminosas amplificam e agravam os problemas estruturais do Estado. Nos territórios onde o Estado é fraco ou inexistente, facções criminosas impõem seu controle social e político e reconfiguram as

instituições de acordo com seus interesses. Em áreas onde o Estado tem mais recursos, a abordagem proibicionista tem sido focada nos níveis menos influentes da cadeia de fluxo de drogas, com impacto limitado sobre a escala do comércio ilegal de drogas e seus efeitos negativos. O resultado é uma desconexão entre as medidas implementadas e os resultados obtidos.

Diante dessa realidade, a modernização da aplicação das leis de drogas surge como uma mudança necessária para reduzir os índices de violência e criminalidade na América Latina. Recursos e capacidades devem ser usados para moldar o comportamento das organizações criminosas mais perigosas e para limitar o crescimento das economias do crime. A boa notícia é que algumas instituições de cumprimento da lei começaram a se mover nessa direção.

As experiências analisadas neste trabalho fundamentam o argumento de que as abordagens que priorizam relações com os cidadãos, identificam novos métodos para medir a eficácia da polícia e incluem componentes robustos de prevenção podem produzir melhores resultados, especialmente quando comparados com o fraco desempenho das estratégias de "punho de ferro". Existem medidas concretas que podem ajudar a modernizar o cumprimento das leis de drogas e fortalecer a capacidade do Estado.<sup>62</sup>

- A redução da violência deve ser uma prioridade. Precisamos rejeitar a tolerância a "efeitos colaterais" e assegurar que as medidas de aplicação da lei não causem danos adicionais.
- Concentrar os esforços do sistema de justiça penal nos criminosos mais prejudiciais e perigosos, aqueles que têm mais recursos e capacidades para usar a violência e corrupção. Reservar as penalidades mais severas para os elementos mais importantes e prejudiciais do comércio de drogas.
- Desenvolver alternativas ao encarceramento para os elos mais fracos do comércio de drogas, especialmente para aqueles indivíduos que cultivam ou possuem pequenas quantidades de drogas. De acordo com a Convenção de 1988 (Artigo 3º, parágrafo 4c), é possível a aplicação de alternativas à condenação ou punição contra pessoas presas por delitos menores

relacionados a uso pessoal.

- Para conter a influência das economias criminais sobre o Estado, é necessário definir e delimitar critérios institucionais, estabelecendo objetivos claros centrados na proteção do cidadão. Esta delimitação deve ser acompanhada de mecanismos de responsabilização baseados em sistemas de avaliação que priorizem a prevenção e a melhoria dos indicadores de segurança.
- O "sucesso" não deve ser medido por ações (prisões, apreensões, extradições), mas pelos resultados alcançados (redução de danos, tendências positivas dos indicadores, e melhorias de segurança).
- Quanto a políticas de drogas, devemos abandonar a ideia de que a redução do consumo e aumentos de preços são os principais indicadores de sucesso. A ênfase deve ser na mitigação dos impactos negativos sobre a sociedade e instituições políticas e sobre a redução das vulnerabilidades e riscos.
- Melhorar os padrões de vida, proporcionando novas oportunidades de emprego e autorealização, e envolver as agências de desenvolvimento na consolidação da presença do Estado.
- Em relação ao contexto internacional, a Sessão Especial da Assembleia Geral da das Nações Unidas (UNGASS) sobre o problema das drogas em 2016 oferece uma oportunidade para repensar a aplicação das leis de drogas e suas consequências para a segurança e desenvolvimento. Também é importante apoiar a inclusão de metas mensuráveis para a justiça, a boa governança e o Estado de Direito na nova agenda do desenvolvimento (os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pós-2015).

## Agradecimentos

O autor gostaria de agradecer John Bailey (Professor Emérito da Universidade de Georgetown), Tom Blickman (Instituto Transnacional), Marie Nougier (Consórcio Internacional de Política de Drogas) e Dave Bewley-Taylor (Consórcio Internacional de Políticas de Drogas, Instituto Transnacional e Universidade de Swansea, Reino Unido) por seus valiosos comentários e contribuições editoriais a este documento. Este artigo é baseado em um projeto mais amplo, "O debate das políticas de drogas e novas abordagens para a Aplicação da Lei de Drogas e Respostas ao Crime Organizado",



coordenado pelo autor no Programa para América Latina, no Woodrow Wilson Center (Washington DC), com o apoio da Open Society Foundations. Ele se baseia em (e desenvolve) muitas das ideias introduzidas no projeto de Modernização da Aplicação das Leis de Drogas (*Modernising Drug Law Enforcement*); que por sua vez é uma iniciativa conjunta do Consórcio Internacional de Política de Drogas, do Departamento de Pesquisa em Segurança Internacional da Chatham House e do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos: <http://idpc.net/policy-advocacy/special-projects/modernising-drug-law-enforcement>

## Referências

\* Juan Carlos Garzón Vergara: Pesquisador visitante no Woodrow Wilson Center (Washington DC) e pesquisador associado na Fundación Ideas para la Paz (Colômbia). @JCGarzonVergara. Para mais informações sobre o autor: <http://www.wilsoncenter.org/staff/juan-carlosgarz%C3%B3n>

1. Raquel Locke, *Organized Crime, Conflict, and Fragility: A New Approach* (International Peace Institute, Nova York 2012).
2. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Segurança Cidadã com Rosto Humano: Diagnósticos e Propostas para a América Latina. Relatório de Desenvolvimento Humano Regional 2012-2014* (Nações Unidas, Nova York 2013).
3. Vanda Felbab-Brown, *Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organized crime: concepts and practicalities* (Consórcio Internacional de Políticas de Drogas: Modernizing Drug Law Enforcement, Londres 2013).
4. Special Session of the General Assembly Devoted to Countering the World Drug Problem Together (1998), *Political Declaration, Guiding Principles of Drug Demand Reduction and Measures to Enhance International Cooperation to Counter the World Drug Problem*.
5. Juan Carlos Garzón, *How to respond to organized crime and leave behind the “war on drugs”. What works, what doesn’t, and how to fix it* (Woodrow Wilson Center, Washington DC 2014).
6. Vanda Felbab-Brown, *Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organized crime: concepts and practicalities* (Consórcio Internacional de Políticas de Drogas: Modernizing Drug Law Enforcement, Londres 2013).
7. Harold Pollack e Peter Reuter, “Does tougher enforcement make drugs more expensive?”, em *Addiction*, 109: 1959–1966. doi: 10.1111/add.12497.
8. Organização dos Estados Americanos (OEA), *Relatório sobre o problema das drogas nas Américas* (Washington DC 2013).
9. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Relatório Mundial sobre Drogas 2014* (Nações Unidas, Viena 2014).
10. RAND Corporation, *What America’s Users Spend on Illegal Drugs: 2000-2010* (Washington D.C., Office of National Drug Control Policy, 2014). Enquanto o consumo de cocaína diminuiu dentro os EUA, é importante notar o aumento do uso de outras substâncias ilícitas, incluindo cannabis, bem como o uso não-médico de “drogas psicoterpêuticas”, particularmente opioides de prescrição. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Relatório Mundial sobre Drogas 2014* (Nações Unidas, Viena 2014).
11. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Relatório Mundial sobre Drogas 2014* (Nações Unidas, Viena 2014).
12. Daniel Mejía e Juan Camilo Castillo, “Narcotráfico y violencia”, em *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito* (CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, Bogotá 2014).
13. D. Werb, et al., “Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review”, em *International Journal of Drug Policy Debate*, 22 (2), 2011.
14. Daniel Mejía y Pascual Restrepo, “Why Is Strict Prohibition Collapsing? A Perspective from Producer and Transit Countries”, em *Ending the Drug Wars* (Relatório do Grupo de Especialistas da LSE sobre a Economia das Políticas sobre Drogas, Londres, maio de 2014).
15. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Relatório Mundial sobre Drogas 2008* (Nações Unidas, Viena 2008).
16. **Comissão Global de Política sobre Drogas**, *Taking the Control: Pathways to Drug Polices That Work* (Nova York, setembro de 2014).
17. Juan Carlos Garzón, *How to respond to organized crime and leave behind the “war on drugs”. What works, what doesn’t, and how to fix it* (Woodrow Wilson Center, Washington DC 2014).
18. Rodrigo Uprimny, Diana Guzmán e Jorge Parra, *La adicción punitiva. La desproporción de las leyes de drogas en América Latina* (DeJusticia, Colômbia 2012)
19. Benjamin Lessing, *The Logic of Violence in Criminal War: Cartel-State Conflict in Mexico, Colombia, and Brazil* (Dissertação para Curso de Ciência Política, University of California Berkeley, 2012).
20. Ibid.
21. Consórcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), International Institute for Strategic Studies (IISS) e Departamento Internacional de Pesquisa em Segurança da Chatham House. Projeto *Modernising drug law enforcement*. [https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/Static%20pages/Modernising-drug-law-enforcement\\_Concept-Note.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/Static%20pages/Modernising-drug-law-enforcement_Concept-Note.pdf)
22. I. Chettiar, L. Eisen, N. Fortier e T. Ross, *Reforming Funding to Reduce Mass Incarceration* (NYU School of Law – Brennan Center for Justice, Nova York 2013).
23. **Comissão Global de Política sobre Drogas**, *Taking the Control: Pathways to Drug Polices That Work* (Nova York, setembro de 2014).
24. M. McFarland, *The Human Rights Case for Drug Reform. How Drug Criminalization Destroys Lives, Feeds Abuses, and Subverts the Rule of Law* (Human Right Watch: Relatório Mundial 2014). <http://www.hrw.org/world-report/2014/essays/human-rights-case-for-drug-reform>
25. Guillermo O’Donnell, “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, *Desarrollo Económico*, 130, julho-setembro de 1993.

26. Enrique Desmond Arias, "Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro", *Journal of Latin American Studies*, 38, 2006, 293.
27. L.G. Garay e E. Salcedo-Albarán, *Drug Trafficking, Corruption and State. How Illicit Networks Reconfigure Institutions in Colombia, Guatemala and Mexico* (Fundación Método, 2013).
28. Juan Carlos Garzón, *Mafia&Co. The Criminal Networks in México, Brasil and Colombia* (Woodrow Wilson Center, Washington DC 2010).
29. Instituto Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA). *Redes Ilícitas y Política en América Latina* (Instituto Holandês para a Democracia Multipartidária (NIMD) e Instituto de Relações Internacionais da Holanda (Clingendael), 2014).
30. Ivan Briscoe e Martín Rodríguez, *A state under siege: elites, criminal networks and institutional reform in Guatemala* (Instituto de Relações Internacionais da Holanda, 2010).
31. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Segurança Cidadã com Rosto Humano: Diagnósticos e Propostas para a América Latina. Relatório de Desenvolvimento Humano Regional 2012-2014*.
32. Pew Research, *Crime and Corruption Top Problems in Emerging and Developing Countries*. 06 de novembro de 2014. <http://www.pewglobal.org/2014/11/06/crime-and-corruption-top-problems-in-emerging-and-developing-countries/>
33. Germán López, "How the war on drugs perpetuates violence in Latin America". *Vox*, 14 de novembro de 2014. <http://www.vox.com/2014/11/14/7189219/drug-war-mexico-colombia>
34. John Bailey, *The Politics of Crime in Mexico. Democratic Governance in a Security Trap* (Lynne Rienner Publishers, Nova York 2014).
35. Alex Stevens, *Applying harm reduction principles to the policing of retail drug markets* (Consórcio Internacional de Políticas de Drogas: Modernizing Drug Law Enforcement, março de 2013).
36. J. Gómez, *Relatoria de la Tercera Sesión del Seminario Sobre la Violencia en México* (México: Colegio de México. 2013). <http://violenciaenmexico.colmex.mx/index.php/sesion-3>
37. Vanda Felbab-Brown, "How to solve the problem without generating even greater violence", em *The World Today*. Agosto e setembro de 2012.
38. UNODC, *Contribution of the Executive Director of the United Nations Office on Drugs and Crime to the high-level review of the implementation of the Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem, to be conducted by the Commission on Narcotic Drugs in 2014*. 6 de dezembro de 2013.
39. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, *Relatório Mundial sobre Drogas 2014*.
40. Juan Carlos Garzón, *The Criminal Diaspora: The Spread of Transnational Organized Crime and How to Contain its Expansion* (Woodrow Wilson Center, Washington DC 2013).
41. Juan Carlos Garzón, "From Drug Cartels to Predatory Micro Networks: the "new" face of organized crime in Latin America", em *Reconceptualizing Security in the Western Hemisphere in the 21<sup>st</sup> Century*, editado por Bruce M. Bagley, Jonathan D. Rosen, e Hanna Kassab (Lexington Books, 2015).
42. Juan Carlos Garzón, *The Criminal Diaspora: The Spread of Transnational Organized Crime and How to Contain its Expansion* (Woodrow Wilson Center, Washington DC 2013).
43. Liza Ten Velde, *The Northern Triangle's drugs-violence nexus: The role of the drugs trade in criminal violence and policy responses in Guatemala, El Salvador and Honduras*, TNI Drugs & Conflict Debate Papers Nr 19, novembro de 2012. <http://druglawreform.info/en/issues/ending-the-war-on-drugs/item/4147-the-northern-triangles-drugs-violence-nexus>
44. Ministério da Justiça e da Lei da Colômbia – Governo da Colômbia e Comissão Interamericana para Controle do Abuso de Drogas (CICAD), *Alternatives to Incarceration for Drug-Related Crimes* (Washington DC 2014).
45. De acordo com o relatório "Mulheres, Delitos de Drogas e Sistemas Penitenciários na América Latina", publicado pelo Consórcio Internacional de Políticas de Drogas (IDPC), a população carcerária feminina quase duplicou entre 2006 e 2011, passando de 40.000 para mais de 74.000 detentos.
46. Eduardo Guerrero, "Cómo reducir la violencia en México", em *Nexos*, 3 de novembro de 2010.
47. Vanda Felbab-Brown, *Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organized crime: concepts and practicalities* (Consórcio Internacional de Políticas de Drogas: Modernizing Drug Law Enforcement, Londres 2013).
48. Alex Stevens, Dave Bewley-Taylor e Pablo Dreyfus, *Drug Markets and Urban Violence: Can tackling one reduce the other?* (The Beckley Foundation, Programa de Política de Drogas, Relatório 15, 2009). Isaac de León Beltrán e Juan Carlos Garzón, *Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia* (Transnational Institute, 2014).
49. Esta organização opera com recursos financeiros contribuídos pela comunidade internacional (CICIG 2012), e seu objetivo central é a desarticulação de grupos ilegais e aparatos de segurança clandestinos (CIACS). A CICIG é considerada um modelo de cooperação em justiça criminal, com uma abordagem dupla de apoio à investigação e ao processo criminal de um lado e promoção de instrumentos de reforma legal e institucional do outro, algo que poderia ser replicado em outros países. Andrew Hudson e Alexandra Taylor, "The International Commission against Impunity in Guatemala: A New Model for International Criminal Justice Mechanisms", *Journal of International Criminal Justice* 8(1): 53-74, 2013.
50. International Crisis Group, *Police Reform in Guatemala: Obstacles and Opportunities* (Latin America Report No.43, julho de 2012).
51. María Victoria Llorente, Patricia Bulla e Jeronimo Castillo, "Seguimiento y Evaluación de Impacto del Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia", em Araya, J. (ed.), *Experiencias en América Latina. El desafío de Evaluar programas de seguridad ciudadana* (Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC), Universidad de Chile, 2013).
52. Rafael Fernández de Castro, Enrique Desmond e Gema Santamaria, "Violencia en México: mejor samba que cumbia", em *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13: No. 1, 2013.
53. WOLA, *Tackling Urban Violence in Latin America: Reversing Exclusion through Smart Policing and Social Investment* (Washington DC, junho de 2011).
54. Jonathan Watts, "Brazil to order army into Rio slums as violence escalates before World Cup" ("Brasil deve ordenar ação do exército em favelas com escalada da violência antes da Copa do Mundo"), *The Guardian*, 24 de março de 2014.

<http://www.theguardian.com/world/2014/mar/24/brazil-army-rio-slums-violence-world-cup>

55. Rafael Fernández de Castro, Enrique Desmond y Gema Santamaría, “Violencia en México: mejor samba que cumbia”, em *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13: No. 1, 2013.

56. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Segurança Cidadã com Rosto Humano: *Diagnósticos e Propostas para a América Latina*. Relatório de Desenvolvimento Humano Regional 2012-2014 (Nações Unidas, Nova York 2013).

57. Fiscalía General de la Nación (2012), *Nuevo Sistema de Investigación Penal y de Gestión de los Criterios de Priorización*. Directiva No. 0001 – 2012. Fiscalía General de la Nación (2013), *Priorización. Memorias de los talleres para la construcción de los criterios del nuevo sistema de investigación penal*.

58. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Segurança Cidadã com Rosto Humano Diagnósticos e Propostas para a América Latina. Relatório de Desenvolvimento Humano Regional 2012-2014 (Nova York, Nações Unidas, 2013). Claudio Fuentes, *Political Dimensions of Security Transformation in Latin America* (Institute of Development Studies, Oxford 2009).

59. Ignacio Cano (Coord), ‘Os donos do morro’: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro (Brasil: Fórum Brasileiro De Segurança Pública, maio de 2012).

60. A situação atual em Honduras é um bom exemplo disso. Ver Schwartz, M. (2014), “A mission gone wrong. Why are we still fighting the drug war?”, *The New Yorker*, 6 de janeiro de 2014. [http://www.newyorker.com/reporting/2014/01/06/140106fa\\_fact\\_schwartz?currentPage=all](http://www.newyorker.com/reporting/2014/01/06/140106fa_fact_schwartz?currentPage=all)

61. Ilona Szabó, Robert Muggha e Juan Carlos Garzón, *Citizen security rising: new approaches to addressing drugs, guns and violence in Latin America* (Norwegian Peacebuilding Resource Center (NOREF, julho de 2013).

62. Parte dessas recomendações foram incluídas em Juan Carlos Garzón, *How to respond to organized crime and leave behind the “war on drugs”. What works, what doesn’t, and how to fix it* (Woodrow Wilson Center, Washington DC 2014).

### Transnational Institute (TNI)

De Wittenstraat 25  
1052 AK Amsterdam  
The Netherlands  
Tel: +31-20-6626608  
Fax: +31-20-6757176  
E-mail: [drugs@tni.org](mailto:drugs@tni.org)  
[www.tni.org/drugs](http://www.tni.org/drugs)  
 @DrugLawReform  
 Drugsanddemocracy



### International Drug Policy Consortium (IDPC)

124-128 City Road  
London, EC1V 2NJ  
United Kingdom  
Tel: +44 (0)20 7324 2975  
E-mail: [contact@idpc.net](mailto:contact@idpc.net)  
[www.idpc.net](http://www.idpc.net)  
 @IDPCnet  
 International Drug Policy Consortium



### Transnational Institute

O programa Drogas e Democracia da TNI vem analisando tendências no mercado de drogas ilícitas e em políticas sobre drogas a nível global. O programa adquiriu reputação como um dos principais institutos internacionais de pesquisa de políticas sobre drogas, e também como observador crítico das instituições de controle de drogas da ONU, em particular a CND, a UNODC e a JIFE. A TNI promove o uso de políticas baseadas em evidências guiadas pelos princípios da redução de danos, garantia de direitos humanos para usuários e produtores, e a proteção dos usos culturais e tradicionais de substâncias psicoativas. O objetivo estratégico é contribuir para uma política mais integrada e coerente, uma na qual as drogas sejam consideradas uma questão transversal inserida nos objetivos de desenvolvimento mais amplos de redução da pobreza, promoção da saúde pública, defesa dos direitos humanos, construção da paz e boa governança.

### IDPC

O Consórcio Internacional de Política de Drogas (IDPC) é uma rede global de ONGs e redes de profissionais especializada em questões relacionadas ao uso, o tráfico e à produção de drogas fiscalizadas. O IDPC promove o debate aberto e objetivo sobre as políticas de drogas em nível nacional e internacional e apóia políticas baseadas em evidências, eficazes na redução dos danos relacionados a drogas. A rede elabora informes periódicos, difunde os relatórios específicos relacionados às drogas das suas organizações-membro e oferece serviços de assessoria a encarregados de políticas e funcionários de todo o mundo. Os membros do IDPC contam com uma ampla experiência na análise de questões relacionadas com as políticas de drogas.

Esta publicação foi possível graças à contribuição financeira das seguintes organizações:



Drug Prevention and  
Information Programme of  
the European Union



OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS

O conteúdo desta publicação é de responsabilidade exclusiva do TNI e do IDPC, e não pode, de forma alguma, ser considerado como um reflexo das opiniões da União Europeia e da Open Society Foundations.