

A construção de políticas públicas sobre drogas ilícitas no Brasil: entre a repressão e a prevenção

Elisângela Oliveira dos Santos

Mestranda em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense, Analista do Instituto de Segurança Pública.

Vanessa Campagnac

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense, Analista do Instituto de Segurança Pública.

Resumo

O mercado de drogas ilícitas ocupa lugar de destaque no debate acerca da violência no Brasil. Em meio a essa discussão, reverbera-se a associação deste delito ao aumento da criminalidade violenta, notando-se a priorização de ações de controle em detrimento à realização de iniciativas com foco na prevenção. Diante desse cenário, o presente artigo pretende, a partir de uma breve revisão literária, propor uma reflexão a respeito da violência sistêmica produzida em decorrência do comércio ilegal de drogas e seus desdobramentos na construção de políticas públicas de segurança.

Palavras-Chave

Drogas, políticas públicas, segurança pública.

Introdução

As opiniões e análises contidas nos artigos publicados pela revista Cadernos de Segurança Pública são de inteira responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a posição do Instituto de Segurança Pública.

Nos últimos anos, o debate acerca do crescimento da violência e das mudanças nas formas de criminalidade vem ocupando cada vez mais espaços. Inúmeras são as tentativas de compreender e justificar a existência desses fenômenos. Dentre elas, destaca-se a associação da violência às drogas. Para Goldstein (1985), a relação entre as duas está baseada em três mecanismos:

- i.** O consumo dessas substâncias teria a capacidade de alterar o comportamento dos indivíduos de modo a incitar ou facilitar o cometimento de outros crimes;
- ii.** O envolvimento dos usuários no cometimento de delitos com o objetivo de sustentarem o vício;
- iii.** O mercado de drogas ilícitas seria um dos responsáveis pelo desencadeamento da violência urbana.

Ainda segundo o autor, a resolução dos conflitos que emergem da comercialização das drogas ilícitas aconteceria por meio da produção da violência sistêmica. No Brasil, esta violência é revelada por meio da imposição de códigos de condutas e comportamentais seguindo a perspectiva belicista, na qual se propagam o cometimento de outros tipos de crimes como o tráfico de armas e os homicídios.

Os efeitos dessa violência são percebidos por grande parte da população, visto que esse mercado não se restringe a espaços determinados. Contudo, o fato de traficantes terem periferias e favelas como locais prediletos para o desenvolvimento de suas atividades corrobora para o aumento das disputas internas nesses territórios. Claro que não se trata de uma escolha aleatória. Por se tratar de

espaços de exclusão da lei e da ordem social, abrigo da população segregada, reduto da violência em seus diferentes aspectos, são apropriados pelas organizações criminosas e/ou ilegais que os fazem seus espaços de poder. À violência estrutural desses territórios vêm-se articular a violência organizada do crime na atualidade. Cria-se, assim, o território da violência, porções do espaço urbano apropriadas pelas organizações criminosas que exercem seu poder sobre eles transformando-os em redutos de poder do crime organizado que daí comanda sua atuação na cidade, enfrenta o estado e manobra o seu exército formado pela população excluída que habita esses locais (FERREIRA; PENNA, 2005, p.158).

Na tentativa de coibir as ações desses grupos, o Estado tem investido quase que exclusivamente numa política de enfrentamento e de encarceramento. Tais escolhas vêm ao longo dos anos fortalecendo não somente a ‘lógica de guerra’ e de ‘combate ao inimigo’ como também a seletividade punitiva, prática na qual o “sistema penal seleciona pessoas ou ações, bem como criminaliza certas pessoas a partir de sua classe e posição social” (GIMENEZ; COUTINHO, 2012, p.6).

Assim, na intenção de compreender essas nuances e os efeitos do comércio ilegal de drogas, buscamos ao longo deste artigo tecer algumas considerações acerca do tratamento da questão das drogas ilícitas no Brasil, da relação do tráfico de drogas com o aumento da violência e das intervenções realizadas nas últimas décadas no âmbito das políticas públicas de segurança no Brasil e seus efeitos.

A questão das drogas ilícitas no Brasil

São muitas as definições e as classificações atribuídas às drogas. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), droga é “qualquer substância capaz de modificar a função dos organismos vivos, resultando em mudanças fisiológicas ou de comportamento”. No Brasil, a legislação vigente define como droga “as substâncias ou produtos capazes de causar dependência”. Tal conceito está especificado no parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 11.343/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Sobre Drogas – SISNAD.

Já no que concerne à classificação, existem diversas formas de agrupá-las. Pela origem, pelos efeitos que podem causar no sistema nervoso ou pela legalidade são somente alguns exemplos. Quanto à legalidade, elas são divididas em dois grandes grupos: lícitas e ilícitas.

As drogas lícitas são as substâncias que, embora promovam alterações no organismo, são permitidas por lei, bem como sua produção e comércio ocorrem livremente na sociedade, ainda que algumas possuam restrições quanto à idade ou prescrição médica. As drogas ilícitas são as substâncias entorpecentes que não são permitidas por lei (KARPINSKI, 2013, p.10).

Cabe ressaltar que esse modelo de classificação não apresenta uma

razão lógica que determine qual substância será considerada lícita, qual será considerada ilícita. Embora se possa imaginar que o critério adotado seja o da lesividade à saúde humana (perspectiva médica), isso não se sustenta, pois substâncias como o álcool e o tabaco, que em outros tempos já foram consideradas ilícitas, hoje não são mais. Da mesma forma, existem outras substâncias menos lesivas que essas duas e, mesmo assim, são consideradas proscritas. Isso nos conduz à conclusão de que o único critério adotado é o político e moral (VARGAS, 2011, p.4).

Essa inconsistência associada à falta de reconhecimento de questões importantes como a heterogeneidade de perfis dos usuários e das

dinâmicas (sociais, culturais, históricas e econômicas) presentes em nossa realidade corroboram com a construção de uma perspectiva reducionista e conservadora, o que reduz o tratamento da questão a um problema de segurança pública ou sanitária. Como observa Salo de Carvalho,

a permanência da lógica bélica e sanitarista nas políticas de drogas no Brasil é fruto da opção por modelos punitivos moralizadores e que sobrepõem a razão de Estado à razão de direito, pois desde a estrutura do direito penal constitucional, o tratamento punitivo ao uso de entorpecentes é injustificável (CARVALHO, 2010, p.253).

Apesar desse tratamento, é preciso lembrar que

até as primeiras décadas do século XX, tanto a maconha quanto a cocaína eram drogas comercializadas em farmácias e drogarias e consumidas praticamente sem restrição no Brasil. Em 1938 o Congresso Nacional, adequando o país a uma norma internacional de 1925, aprova uma lei banindo das farmácias a cocaína e a maconha. Nesse momento, inaugura-se o problema das drogas no Brasil, pois a simples proibição da comercialização não extinguiu o mercado consumidor existente, mas introduziu o consumidor na ilegalidade (MARINO, 2001, p.1).

Desde então o problema vem sendo tratado, quase que exclusivamente, a partir de legislações focadas na repressão ao tráfico de drogas e no controle social. Podemos citar como exemplo o Decreto-Lei nº 385 de 1968, que altera o artigo 281 do Código Penal de 1940. Naquela ocasião definiu-se como crime o ato de “importar ou exportar, vender ou expor à venda, fornecer, ainda que a título gratuito, transportar, trazer consigo, ter em depósito, guardar, ministrar ou de qualquer maneira entregar ao consumo substância entorpecente”¹.

Com o objetivo de inserir o Brasil no cenário internacional de combate às drogas, foi promulgada em 1964 a Convenção Única sobre Entorpecentes. Dentre os argumentos presentes no preâmbulo, destaca-se: “reconhecendo que a toxicomania é um grave mal para o indivíduo e constitui um perigo social e econômico para a humanidade”². Já em 1976 foi promulgada a Lei nº 6.368. Conhecida como Lei de Tóxicos, tinha dentre os objetivos a repressão ao uso e ao tráfico e previa a possibilidade de internação compulsória de dependentes³.

Mesmo depois da revogação, os resquícios dessas legislações permanecem até os dias atuais. Como poderemos observar a seguir, apesar de algumas tentativas com foco na prevenção e atenção psicossocial ao usuário, nota-se a reprodução dos mecanismos punitivos e estigmatizadores no tratamento da questão das drogas no Brasil.

1 - Decreto-Lei nº 385 de 1968.

2 - Decreto nº 54.216 de 1964.

3 - Lei nº 6.368 de 1976.

Como um balanço das experiências nacionais relativas às políticas públicas de segurança, analisando a recente história brasileira no que se refere aos conceitos de ‘segurança’ empregados nas ações políticas governamentais, Freire (2009) nos mostra diferentes abordagens ao longo do tempo:

Quadro 1
Abordagens acerca do tema da segurança

Período	Foco	Abordagem	Operador federativo
Segurança Nacional (até 1988)	Estado (proteção dos interesses nacionais)	Atuação das Forças Armadas	União
Segurança Pública (de 1988 até final da década de 1990)	Vida e propriedade (preservação da ordem pública)	Atuação policial	Estados
Segurança Cidadã	Cidadão (promoção da convivência e cidadania)	Multidisciplinar direcionada para a prevenção	Municípios

Fonte: Adaptado de Freire, 2009.

Fundamentalmente, a ideia das políticas de prevenção é a antecipação de fatores de risco. Silveira (2008) aponta que esse conceito, no Brasil, teve sua origem no campo da saúde pública, ainda na década de 1950. À época, tratava-se, no geral, de ações que beneficiassem a maior parcela possível da população, indo ao encontro das concepções preventivas dos estudos da saúde pública. Hoje, quando aplicadas à segurança, dizem respeito a “ações proativas informadas por uma teoria sobre a gênese do crime ou pelo conhecimento empírico dos fatores que se associam de forma mediata e imediata, em determinado tempo e local” (SILVEIRA, 2008, p.127).

Ainda de acordo com a autora, as políticas preventivas podem ser caracterizadas de acordo com o tipo de intervenção que se deseja realizar e o público que se deseja atingir. Enquanto a prevenção primária tem como foco as estratégias educacionais ou as carências socioeconômicas das populações, a prevenção secundária tem por objetivo atender as populações em situação de vulnerabilidade social. Por último, as políticas terciárias visam a atender os grupos que já se envolveram em alguma atividade delituosa, evitando, assim, a reincidência.

No geral, pois, é apontado que as políticas públicas de prevenção na área da segurança pública ficaram mais evidentes nas últimas décadas, recebendo, inclusive, grandes incentivos e aportes financeiros de organismos internacionais, estabelecendo parcerias. Eles ocorreram por conta da “percepção da insuficiência das práticas repressivas tradicionais de enfrentamento do crime” (SILVEIRA, 2008 p.137).

Freire (2009) aponta que a iniciativa de implementação do Pronasci⁴ (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) representa uma tentativa mais concreta de articular uma política governamental

⁴ - Programa instituído pela Lei nº 11.530/2007. Desenvolvido pelo Ministério da Justiça, trouxe “como principal inovação a concepção de que o controle do crime somente pode ser alcançado através da prevenção social, com a participação comunitária e a integração dos órgãos responsáveis pela segurança pública” (SANTOS; AZEVEDO, 2013, p.112).

rumo ao paradigma da chamada segurança cidadã, como o próprio nome do programa sugere.

Mas ainda que o desenvolvimento de políticas preventivas tenha sido incentivado nas últimas décadas por meio de programas como o Pronasci, ainda evidencia-se o crescimento das políticas repressivas. A presença de concepções e procedimentos conservadores e discriminatórios corrobora com a dificuldade de repensar práticas e políticas institucionalizadas. Dessa forma, políticas repressivas privilegiam as ações que intensificam a capacidade dissuasória do aparato de justiça criminal, o rigor na pena e o encarceramento. Nessa política, a punição é considerada um importante instrumento de afirmação dos valores culturais e morais (SAPORI, 2007).

O mesmo autor, então, vai em direção à complementariedade dessas políticas, indicando que as pesquisas acadêmicas mais recentes, aquelas que focam em análises comparativas entre custo e efetividade de diferentes políticas, polarizam ainda mais a discussão acerca de ‘prevenção x repressão’ na segurança pública brasileira: “a preocupação quase obsessiva em descobrir qual é o melhor receituário para a política de segurança pública, assumindo-se a priori a incompatibilidade entre as percepções existentes, acaba por reforçar uma disputa desnecessária inibindo a busca da articulação e da complementaridade” (SAPORI, 2007 p.85-86).

Ou seja, em outras palavras, quando acompanhamos os debates travados por especialistas da área, percebemos que não se trata de escolher um tipo de política com determinada característica em detrimento de outras. Na verdade, a melhor opção quando da implementação de políticas públicas de segurança é coordenar tais políticas com aspectos diversos de acordo com as particularidades do problema a ser atacado, visando ao melhor resultado possível para a população.

Talvez a escolha por um tipo ou outro de política pública de segurança seja uma das explicações para não termos obtido êxito no tratamento da questão das drogas em nosso país. Fundamentadas no binômio segurança pública/justiça, as políticas adotadas até hoje pouco contribuíram para a redução da criminalidade e para o fomento das discussões acerca dessa temática. Questões como a fragmentação, a hierarquização, os antagonismos e a reprodução de práticas historicamente institucionalizadas corroboram não somente para a criação de um campo de disputas (LIMA; BUENO; MINGUARDY, 2015) como impedem a ruptura com os paradigmas presentes nos discursos e práticas desse binômio.

Exemplo disso é o discurso da ‘demonização’ das drogas. Incentivado pelos Estados Unidos na década de 1970 com objetivo de erradicar o mercado internacional de drogas ilícitas, acabou influenciando “a política nacional dos países latinos e orientais na adoção de medidas repressivas, dissociadas da realidade e estruturadas numa ótica de política de guerra” (CONTE; OLIVEIRA; HENN; WOLFF, 2007, p.100).

Como veremos a seguir, os efeitos desse discurso estão presentes no desenvolvimento das políticas de drogas no Brasil, assim como nos projetos e leis implementados nas últimas décadas, durante o mais recente período democrático.

Programa Educacional de Resistência às Drogas e a Violência (PROERD)

O primeiro programa de combate às drogas a ser citado aqui diz respeito a uma iniciativa de escopo ao mesmo tempo limitado e abrangente. Limitado porque não há nenhuma imposição legal para que o programa seja aplicado nos estados brasileiros, ficando a cargo das polícias de cada estado implementá-lo ou não. Por outro lado, por se tratar de um programa existente em vários países do mundo, sua abrangência transnacional lhe confere grande capilaridade e a possibilidade de agregação de diferentes elementos, já que é aplicado em realidades diversas.

Oriundo do programa norte-americano Drug Abuse Resistance Education (DARE), o PROERD tem como objetivo principal conscientizar crianças e adolescentes sobre o problema do uso das drogas e da violência. Desde a sua implementação em 1992, a partir de uma iniciativa da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), o programa se estendeu por outras corporações do país, atingindo, assim, milhares de escolas que atendem desde a educação infantil até o sétimo ano do ensino fundamental (RATEKE, 2006).

Além dos alunos, os pais são envolvidos no programa, que tem duração de aproximadamente um semestre. Espera-se que a partir das lições apresentadas por um policial militar PROERD e das discussões realizadas durante as reuniões com os responsáveis o aluno seja capaz de reconhecer e resistir às pressões (diretas ou indiretas) que podem influenciá-lo a experimentar alguma droga ou se envolverem em alguma atividade delituosa (FERNANDES, 2015).

Se por um lado o programa pode ser compreendido como uma proposta pedagógica inovadora no campo da prevenção e como uma importante estratégia de aproximação das polícias com a sociedade (LINS, 2009), por outro lado, algumas questões precisam ser problematizadas. Mesmo tratando-se de uma questão sensível por conta do público-alvo de atendimento (crianças e adolescentes), é preciso pensar em métodos de avaliação do programa realizado pelas instituições em longo prazo. Alguns poucos trabalhos foram realizados no âmbito universitário. Esse é o caso da pesquisa realizada na cidade de Ubá, estado de Minas Gerais. A proposta foi comparar, a partir do banco de dados do Centro de Operações da Polícia Militar daquele estado, os dados dos alunos que participaram do PROERD num determinado período com o cadastro de todas as prisões efetuadas no município (MASSARDI; SILVA, 2013).

Iniciativas como esta são importantes para a identificação de limitações e resultados do programa.

Mesmo que ao longo dos anos tenham ocorrido algumas mudanças tanto no que se refere aos métodos de abordagem como ao conteúdo, é preciso pensar nos efeitos da reprodução de uma filosofia policial que advém de um país com uma realidade (cultural, econômica, e social) diferente da nossa e que exerce um papel fundamental na disseminação da conhecida ‘guerra às drogas’.

Por esse ângulo, Rateke (2006) destaca que

o projeto que vem marcando o Ocidente, em especial o da cultura norteamericana, foi a tentativa de criar um conhecimento válido para todos os lugares. A filosofia “preventiva” do PROERD, espalhada por diversos países, não deixa de ser uma amostra dessa tentativa. O problema comum desses projetos é a ação que tende a impedir a expressão da singularidade (Restrepo, 1998:64). Nesse sentido, ao propor um currículo único e universal, de aprendizagem mecanicista, intransigente às idéias de mudança, o Programa decreta aquilo que convém pensar ou fazer, que indica porque e como se deve fazê-lo (RATEKE, 2006, p.125).

Outro ponto importante diz respeito ao fato do Programa transferir o papel de educador para aqueles que precípuamente atuam no controle social. Ainda de acordo com Rateke (2006),

as fragilidades das intervenções do programa no contexto escolar ganham evidência através da premissa de que o mal deve ser expurgado da sociedade. É como se a sombra não fosse apenas o complemento da luz, conforme seu movimento e sua projeção sobre as coisas. E quando o Programa realça a negatividade das violências confunde-as com qualquer compreensão de poder, tecem julgamentos normatizadores para que a normalidade adentre o cenário da ordem no mundo imaginado pelos ideais policiais (RATEKE, 2006, p.132).

Importante salientar que essa concepção de normalidade e a falta de estímulo ao desenvolvimento da capacidade de análise crítica não são exclusividade da esfera policial. Na verdade, muitos dos valores e crenças cultuados nas instituições policiais são reflexos das concepções e práticas presentes em nossa sociedade, numa via de mão dupla. Nesse sentido, vemos aqui um exemplo de que a dimensão da repressão ao uso de drogas se reflete - e está refletido - nas políticas públicas sobre a temática, mesmo quando o objetivo inicial é o de informar e prevenir.

Política Nacional sobre Drogas (PNAD)

Instituída através do Decreto nº 4.345/2002, a Política Nacional Antidroga passou por alguns realinhamentos até que foi aprovada a partir da Resolução nº 03 do Conselho Nacional Antidrogas, de 27 de outubro de 2005, sob o título de Política Nacional sobre Drogas. Tinha como eixos de atuação a prevenção, o tratamento, recuperação e reinserção social, a redução dos danos sociais e à sociedade, a redução da oferta e os estudos, pesquisas e avaliações.

Apesar de apresentar alguns avanços como a diferenciação entre usuários e traficantes no tratamento legal, assim como apontar para a necessidade de estabelecimento de condições de tratamento e reinserção social de dependentes químicos, um de seus pressupostos era “buscar, incessantemente, atingir o ideal de construção de uma sociedade protegida do uso de drogas ilícitas e do uso indevido de drogas lícitas”⁵. Mesmo sob o paradigma da segurança cidadã preconizada pelo Pronasci, ainda em vigência naquele momento, tal argumento traz consigo um ideal de uma sociedade livre do uso das drogas ilícitas. Apresentando, pois, resquícios da corrente proibicionista que acredita que a redução de oferta e demanda poderia e deveria acontecer a partir da intervenção penal.

Lei nº 11.343/2006 (Lei Antidrogas)

Com a finalidade de substituir a Lei nº 6.368/1976 (Lei de Tóxicos), a Lei Antidrogas mostra-se como uma tentativa contraditória de unir duas correntes distintas que surgiram na década de 1990: a corrente proibicionista e a corrente prevencionista, focada na redução de danos e na desestigmatização dos usuários ou dependentes.

Apesar dos avanços no que se refere ao estabelecimento de procedimentos direcionados para a prevenção, o tratamento e a reinserção social dos dependentes químicos, a referida lei apresenta alguns pontos que merecem ser discutidos. Dentre eles, a indefinição dos critérios legais necessários no que tange à definição quanto à licitude das drogas. A referida lei não determina quais são as substâncias ilícitas ou sob controle. A definição é feita pela ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), vinculada ao Ministério da Saúde.

No que diz respeito à distinção entre usuários e traficantes, o instrumento jurídico “não define a quantidade de substância que delimita a fronteira entre posse para uso e tráfico, delegando o desenho dessa fronteira à avaliação casuística e subjetiva de policiais, promotores e magistrados” (LEmgruber; Fernandes, 2015, p.11). Se num primeiro momento a seleção dos indivíduos que serão abordados é feita

5 - Legislação e Políticas Públicas sobre Drogas no Brasil, 2011.

de acordo com o “faro policial” (ALBERNAZ, 2015), a decisão num segundo momento fica a cargo do poder discricionário dos magistrados.

Outro aspecto importante diz respeito a um dos intuitos da legislação. Se a ideia era deslocar o usuário do sistema de justiça criminal para o sistema de saúde, na prática isto não aconteceu. Além da exiguidade de políticas públicas destinadas à implementação de organismos e estruturas capazes de possibilitar a concretização das previsões legais no que se refere à redução de danos, à assistência e à reinserção social, é possível observar que desde a implementação da lei houve o crescimento da população carcerária por tráfico de drogas. De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN (2015), houve entre os anos de 2005 e 2015 aumento de 447% no número absoluto de pessoas presas acusadas ou condenadas por crimes ligados ao tráfico de drogas no Brasil. Uma das justificativas para esse aumento talvez esteja justamente na seletividade penal, a qual prioriza a prisão de pequenos traficantes, muitos dos quais podem ser, na verdade, usuários (MACHADO, 2010).

Como resultado da subjetividade, a Lei Antidrogas suscitou, pois, a transferência da administração institucional do uso de drogas do âmbito oficial judicial para o âmbito extraoficial policial, além do endurecimento penal do tráfico de drogas (POLICARPO, 2008). Apesar disso, a meta esperada não foi alcançada: a contenção do avanço da criminalidade.

Programa ‘Crack, é Possível Vencer’

A mais recente política pública nacional relativa ao tema das drogas foi implementada pelo governo federal em 2011. Seus objetivos principais diziam respeito ao enfrentamento ao tráfico de drogas e às organizações criminosas. Suas ações foram divididas em três eixos: prevenção (foco na capacitação profissional dos operadores das áreas de saúde, justiça, segurança e educação, e disseminação de informações), cuidado (prestação de serviços) e autoridade (articulação das áreas de saúde e assistência, parceria entre estados e municípios e enfrentamento ao tráfico de drogas)⁶.

Para o desenvolvimento das ações previstas nesses eixos foi destinado aproximadamente R\$1,9 bilhão. Desse total, R\$ 1,5 bilhão foi utilizado pelo Ministério da Saúde, sendo o restante destinado aos projetos apresentados pelos estados e municípios. Apesar do investimento significativo, um estudo realizado pela Confederação Nacional de Municípios (2014) apresentou algumas críticas no que se refere à execução orçamentária (o investimento realizado foi inferior ao total de investimento anunciado – R\$ 4 bilhões). Também foi evidenciada a ausência de pesquisas prévias que permitissem identificar, por exemplo, o perfil dos usuários e os locais frequentados. Ainda, foi apontado o

⁶ - *Informações disponíveis no site do Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/programas-e-planos/crack>>.*

não envolvimento dos gestores municipais na etapa de formulação do programa, e a realização de práticas questionáveis como a internação involuntária.

Cabe ressaltar que esse foi um dos únicos e o último programa idealizado em nível nacional com foco na temática das drogas. Apesar de ainda figurar entre o rol de programas e projetos coordenados pelo Ministério da Justiça, o último edital com objetivo de reforçar as ações do programa foi divulgado em 2014. Desde então, o desenvolvimento do programa e de outras iniciativas direcionadas ao enfrentamento do problema das drogas está a cargo dos estados e municípios.

Consequências do investimento em políticas repressivas

O avanço da criminalidade não está atrelado exclusivamente ao comércio ilegal de drogas. Trata-se de uma questão multifatorial: crise econômica, desigualdades sociais, avanço do crime organizado, dentre outros, corroboram para a construção desse cenário. Porém, como aponta Zaluar (2002), existe a relação direta entre o mercado de drogas ilícitas e o crime organizado, e a relação indireta entre este tipo de comércio e outros delitos responsáveis por financiar esse mercado, como roubos, furtos e homicídios.

Ao longo das últimas décadas foram realizadas diversas pesquisas com o objetivo de compreender essas relações e principalmente os efeitos das políticas públicas de segurança adotadas no Brasil em relação às drogas como, por exemplo, o aumento do encarceramento e dos homicídios (com destaque para os homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial). Contudo, é preciso analisar outros efeitos produzidos pela manutenção desse modelo de ‘guerra às drogas’: a priorização de ações episódicas das forças policiais nas periferias e favelas é insuficiente para inibir as práticas delituosas relacionadas ao tráfico de drogas, seja pela quantidade de drogas apreendidas⁷ ou pelo significado das prisões realizadas. Como afirma o representante do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC):

“[...] não adianta prender apenas os ‘aviõezinhos’ ou ‘mulas’, que são a parte menos beneficiada desse comércio ilegal. Não adianta prender somente essas pessoas que são facilmente substituídas na engrenagem do tráfico. É preciso realmente identificar as altas hierarquias do tráfico e tirá-los de suas posições de comando. Além disso, é preciso também que o crime organizado e a corrupção associada a ele não sejam enfrentados de maneira isolada (MATHIASSEN, 2011).

⁷ - Para uma análise mais detalhada das quantidades de drogas apreendidas no Rio de Janeiro nos últimos anos, ver Rapizo, 2016.

Além de não conseguir interromper definitivamente a dinâmica do tráfico de drogas instalada nessas áreas, esse modelo de ação policial produz alguns efeitos colaterais, dentre eles a vitimização dos próprios policiais militares em serviço. Claro que existem, ainda, muitos outros desdobramentos relativos ao modelo de repressão às drogas adotado no Brasil. Entretanto, neste artigo, privilegiamos as consequências diretas observadas nas próprias forças policiais.

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017, 165 policiais militares foram mortos em confronto e em serviço nos anos de 2015 e 2016. Dentre os estados com o maior número de vitimizações estão o Rio de Janeiro (63 casos)⁸, São Paulo (32 casos) e Ceará (9 casos)⁹. Coincidemente, estados nos quais as zonas periféricas são predominantemente dominadas pelo tráfico de drogas.

Ao utilizar como exemplo o estado do Rio de Janeiro, nota-se a relação entre as circunstâncias das mortes desses policiais e os locais onde elas ocorreram, como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 1
Policiais militares mortos em serviço por ano – Estado do Rio de Janeiro

Ano	Policiais militares mortos em serviço ¹⁰	Por letalidade violenta ¹¹	Por letalidade violenta e em até 500m de área sob foco especial ¹²
2015	23	15 (65,2%)	14 (93,4%)
2016	38	25 (67,6%)	20 (80,0%)
2017	31	27 (93,1%)	21 (77,8%)
Total	92	67 (75,3%)	55 (82,1%)

Fonte: Instituto de Segurança Pública.

Do total de policiais militares mortos em serviço entre os anos de 2015 e 2017 foram geocodificados 96,7% dos casos¹³. Ou seja, foi possível identificar quase a totalidade dos locais de morte desses profissionais. A partir desses casos, observa-se que o percentual de policiais militares mortos em serviço por letalidade violenta é de 75,3% e que, deste total, 82,1% ocorreram em áreas sob foco especial ou em até 500m do seu entorno. A vitimização desses agentes traz indícios sobre o ciclo de violência provocado pela manutenção da ‘lógica de guerra’. Nesses casos, os policiais são vistos pelos traficantes como ‘inimigos’.

Apesar dos números se referirem ao Rio de Janeiro, a reprodução dessa lógica e seus efeitos tem atingido os demais estados da federação. A adoção de políticas pautadas na repressão, controle social e intervenção do Estado quase que exclusivamente por meio das forças policiais expõe a riscos aqueles que justamente são elevados a protagonistas pelo próprio Estado.

Claro que não existe uma solução simples e pronta para enfrentar

8 - Os números informados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017 coincidem com os dados oficiais divulgados pelo Instituto de Segurança Pública. Contudo, há de se ressaltar que os dados informados pelo referido Instituto estão relacionados ao número de policiais militares mortos em serviço (incluindo os casos de suicídio, acidentes de trânsito e outras causas).

9 - O número refere-se somente ao ano de 2016. Em 2015 nenhum policial foi vitimado nessa circunstância.

10 - São considerados os casos de policiais que estejam na ativa e tenham sido mortos no horário de serviço por causas não naturais.

11 - De acordo com Instituto de Segurança Pública, letalidade violenta é composta por quatro títulos: homicídio doloso, homicídio decorrente de oposição à intervenção policial, latrocínio (roubo seguido de morte) e lesão corporal seguida de morte. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=137>>. Acessado em 10/04/2018.

12 - As áreas sob foco especial, ou áreas vulneráveis, conforme definição do Instituto de Segurança Pública, foram construídas a partir de um estudo detalhado de diversas fontes e conceitos utilizados atualmente: aglomerado subnormal (IBGE), área de comunidade (IPP) e o conhecimento tácito das equipes dos batalhões de Polícia Militar do estado.

13 - O processo de geocodificação envolve a “identificação do posicionamento relativo das ocorrências com base nas referências locacionais de cada registro a partir dos dados georreferenciados dos logradouros e dos respectivos endereços, ou de localidades identificáveis” (GONÇALVES, 2017).

o comércio ilegal de drogas. Porém, as ações institucionais devem ser pautadas na inteligência e no devido aparato tecnológico, bélico e de proteção. Essas são umas das principais premissas quando se pensa na desestruturação organizacional do mercado ilegal de drogas. Paralelamente, é preciso pensar em políticas direcionadas à valorização dos agentes de segurança pública, assim como ao investimento na qualificação profissional e ao estabelecimento de protocolos de abordagem e atendimento. Tudo isso sem deixar em segundo plano a discussão sobre as legislações vigentes e a realização de políticas afirmativas de reinserção social para aqueles se encontram em condições de vulnerabilidade social.

Considerações Finais

Uma breve análise sobre o tratamento da questão das drogas nos últimos anos no Brasil demonstra as fragilidades tanto no que se refere aos avanços no debate sobre a temática como no tratamento do problema nas esferas da segurança pública e da justiça criminal.

A presença do viés repressivo/punitivo nas legislações promulgadas e nas políticas públicas adotadas ao longo dos anos corroborou para a diversificação dos delitos, o aumento do encarceramento e da letalidade violenta. Os efeitos desse problema são percebidos por grande parte da sociedade, mas principalmente por aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social, nas periferias e favelas do país.

Em meio a esse contexto, é importante analisar até que ponto é válido privilegiar um único modelo de intervenção, visto que “além de não ter sido contido ou eliminado o uso e a venda de drogas, se nota que os problemas sociais decorrentes da manutenção do mercado ilícito de drogas são ainda mais graves do que alhures” (BOITEUX *et al.*, 2012). Diante de tantos efeitos colaterais é preciso avançar no debate, problematizando a questão das drogas e seus efeitos em nossa sociedade.

Referências Bibliográficas

ALBERNAZ, Elizabete. Faro Policial: um estudo de caso acerca dos critérios de construção e operação de padrões de suspeição e seletividade na ação policial. **39º Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 54.216, de 27 de agosto de 1964**. Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54216-27-agosto-1964-394342-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acessado em 10/03/2018.

_____. **Decreto-Lei nº 385, de 26 de dezembro de 1968**. Dá nova redação ao artigo 281 do Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0385.htm>. Acessado em 20/03/2018.

_____. **Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976**. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6368.htm>. Acessado em 20/03/2018.

_____. **Decreto nº 4.345, de 26 de agosto de 2002**. Institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4345.htm>. Acessado em 20/03/2018.

_____. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>. Acessado em 26/04/2018.

_____. **Legislação e Políticas Públicas sobre Drogas no Brasil**. 2011. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/politicas-sobre-drogas/cartilhas-politicas-sobre-drogas/2011legislacaopoliticaspasicas.pdf>>. Acessado em 26/04/2018.

_____. **Lei 11.530, de 24 de outubro de 2017**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acessado em 26/04/2018.

BOITEUX, Luciana et al. **Sumário Executivo: relatório de pesquisa “tráfico de drogas e constituição”**. Rio de Janeiro/Brasília: 2009. Disponível em: <http://arquivos.informe.jor.br/clientes/justica/agencia/agosto/Sumario_executivo_pesquisa_Trafico.pdf>. Acessado em 10/03/2018.

CAMPAGNAC, Vanessa. **Políticas Públicas de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (2003-2010)**.

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei nº 11.343/06. 5^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Estudos Técnicos - Crack, É Possível Vencer**, Vol. 19. Dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%207%202019.%20Crack,%20C3%A9%20poss%C3%ADvel%20vencer.pdf>. Acessado em 06/03/2018.

CONTE, Marta; OLIVEIRA, Carmen Silveira de; HENN, Ronaldo César; HOLFF, Maria Palma. Consumismo, Uso de Drogas e Criminalidade: Riscos e Responsabilidades. In: **Psicologia, Ciência e Profissão**. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Rio Grande do Sul, 2007.

FERNANDES, Leandro Alex Missagia. **Política Pública de Prevenção Primária à Drogadição nas Escolas Municipais de Novo Hamburgo: O PROERD**. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; PENNA, Nelba Azevedo. Território da violência: um olhar geográfico sobre a violência urbana. **Revista GEOUSP – Espaço e Tempo**. São Paulo. n. 18, 2005.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, edição 5, ago./set. 2009.

GIMENEZ, C.P.C; Coitinho, V.T.D. **O papel da mídia na (in)segurança do sistema penal: a criminalização dos sujeitos a partir do etiquetamento social**. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2012/8.pdf>>. Acessado em 06/03/2018. In: Iº Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade. São Paulo: Universidade Federal de Santa Maria. 2012.

GONÇALVES, Luciano de Lima. Letalidade violenta e controle ilegal do território no Rio de Janeiro. In: **Cadernos de Segurança Pública**. Rio de Janeiro. Instituto de Segurança Pública. 2017. Disponível em: <<http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20170804.pdf>>. Acessado em 06/03/2018.

GOLDSTEIN, Paul. The drugs/violence nexus: A tripartite conceptual framework. **Journal of Drug Issues**. 2007.

KARPINSKI, N.L.C. **A política brasileira de combate às drogas**: notas sobre dicotomia entre usuário e traficante. Monografia Graduação Direito. UFPR, 2013. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35631/52.pdf?sequence=1>>. Acessado em 26/04/2018.

LEMGUBER, J.; FERNANDES, M. Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: prisão provisória e

direito de defesa. **Boletim CESeC**, n° 17, nov. 2015.

MACHADO, Nara Borgo Cypriano. Usuário ou traficante? A seletividade penal na nova lei de drogas. In: **XIX Encontro Nacional do CONPEDI**. 2010. Fortaleza. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3836.pdf>>. Acessado em 26/04/2018

MARINO, Leonardo Freire. **Política territorial de combate ao tráfico de drogas no Rio de Janeiro: inexistência ou ineficiência**. 2001. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal9/Geografiasocioeconomica/Geografiopolitica/04.pdf>>. Acessado em 20/03/2018.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; Eraldo Teixeira da. Análise das Implicações do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência: o caso das escolas públicas de Ubá. In: **Gestão Contemporânea**. Ano 10, n.13. 2013. Disponível em: <<https://mail.google.com/mail/u/0/#sent?projector=1>>. Acessado em 20/03/2018.

MATHIASSEN, Bo. Seminário: Drogas, Redução de Danos, Legislação e intersetoriedade. 2011. OLIVEIRA, A. S. S. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática. In: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002, p. 43-62. Disponível em:<<http://www.observatoriodesegurança.org/files/livro-prevocrime%20ILANUD.pdf>>. Acessado em 26/04/2018.

POLICARPO, Frederico. A administração institucional do uso de drogas, In: **32º Anpocs – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, Caxambu-MG, 2008.

RAPIZO, Emmanuel. **Panorama das Apreensões de Drogas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.ispdados.rj.gov.br/SiteIsp/RelatorioDrogas2016.pdf>>. Acessado em 16/07/2018.

RATEKE, Deise. **A Escola Pública e o PROERD: Tramas do Agir Policial na Prevenção às Drogas e às Violências**, 2006. p. 143. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Abril, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/89191/227509.pdf?sequence=1>>. Acessado em 15/04/2018.

SANTOS, Mariana Chies Santiago; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Políticas de Segurança Pública e Juventude: o caso do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/6068/1/Politicas_de_Seguranca_Publica_e_Juventude_o_caso_do_Rio_Grande_do_Sul.pdf>. Acessado em 26/03/2018.

SAPORI, Luiz Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVEIRA, Andréa Maria. A prevenção dos homicídios: desafio para a segurança pública. In: BEATO, Cláudio (org). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

VARGAS, Jonas. **O homem as drogas e a sociedade: um estudo sobre a (des)criminalização do porte de drogas para consumo pessoal**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_1/jonas_vargas.pdf>. Acessado em 26/03/2018.

ZALUAR, Alba. Violência: questão social ou institucional?. In: OLIVEIRA, Nilson. **Insegurança Pública: Reflexões sobre a Criminalidade e a Violência Urbana**. São Paulo, SP: Ed. Nova Alexandria, 2002.