



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A estrutura jurídica e organizacional da repressão ao tráfico de drogas no Brasil e sua relação com as estratégias de ação do governo do Rio de Janeiro

Emmanuel Rapizo
emcaldas@gmail.com

IESP-UERJ

Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

O objetivo do trabalho é apresentar a estrutura jurídica e organizacional da repressão ao tráfico de drogas no Brasil e como este afeta ou não as estratégias de ação do governo do Rio de Janeiro.

A repressão às drogas no Rio de Janeiro pode ser considerada paradigmática por diversos fatores. A polícia militar do Rio de Janeiro (PMERJ) é uma das mais letais do mundo; o número de policiais militares fluminenses mortos em serviço e em folga e de membros com problemas psiquiátricos é bastante alto quando comparado com outras instituições; a relação corrupta de parte das policiais fluminenses com membros das redes narcotraficantes é bastante estudada, assim como os próprios grupos de comércio varejistas de drogas que se estabelecem nas favelas cariocas. Essas características chamam atenção para os problemas do tráfico de drogas e sua repressão no Rio de Janeiro. Entender que condicionantes e constrangimentos jurídicos e organizacionais influenciam a construção desse cenário é o principal objetivo do trabalho.

Um dos elementos a ser considerado é o papel da polícia federal (PF) na repressão às drogas indicado na Constituição Federal (CF) do Brasil de 1988. De acordo com a CF em seu artigo 144, parágrafo 1º e inciso II, a PF se destina a prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes. Já o julgamento dos crimes é da Justiça Federal, de acordo com a Lei de drogas 11.343/2006 em seu artigo 70, ainda que ela atue apenas nos casos de ilícito transnacional.

A Secretaria Nacional de Entorpecentes, posteriormente conhecida como Anti-drogas e, finalmente, como Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas teve como inspiração para sua criação a Agência de Repressão às Drogas dos Estados Unidos (DEA na sigla em inglês). A atuação na repressão nunca foi realizada e seus objetivos foram reduzidos aos aspectos preventivos.

Contudo, sabe-se que, ainda que o comércio de droga seja intrinsecamente transnacional, a repressão acaba por ser realizada pelas políticas militares estaduais. No Rio de Janeiro, a PMERJ está submetida à Secretaria de Segurança Pública (SESEG). Pressupõe-se que elas devam conceber a estratégia de atuação da desarticulação das redes de narcotraficantes e na repressão às vendas.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Contudo, a atuação jurisdicional da PMERJ e SESEG é estadual. Dessa forma, parece surgir um cenário disforme no qual a polícia estadual atua somente na repressão ao tráfico intraestadual, que é sobremaneira de âmbito varejista. A atuação acaba se tornando acéfala e vinculada a ações em ambientes de fluxos de pessoas e carros e a operações em locais indicados por denúncias, indicando um trabalho concentrado em ações pontuais e desvinculadas da atuação da PF. Pretende-se mostrar pormenorizadamente quais as vinculações dessas ações pontuais e projetos específicos de repressão da SESEG com a estrutura organizacional nacional.

ABSTRACT

(Resumen en Inglés)

The goal of this work is to present the legal and organizational structure of the drugs traffic repression in Brazil and if it affects the action strategies of the government of Rio de Janeiro.

The drugs repression in Rio de Janeiro can be considered paradigmatic for many factors. The military police of Rio de Janeiro (PMERJ) is one of the most lethal in the whole world; the number of military police officers killed on duty, off duty and members with psychiatric problems is quite high if compared to other institutions; the corrupt relationship between police officers and members of the trafficking networks is well studied, so are the retail groups that are established in the favelas. These characteristics call the attention to the problems of drug trafficking and it's repression in Rio de Janeiro. Understanding what conditions and legal organizational constraints are influencing the construction of this scenario is the main objective of this work.

One of the elements to be considered is the role of the Federal Police (PF) in drug repression indicated in the Federal Constitution (CF) of 1988. According to the CF in it's article 144, first paragraph and subselection II, the Federal Police is intended for prevention and repression of the illicit drug trafficking. The Federal Court judges the crimes, according to the drug law 11.343/2006 in it's article number 70, even though it acts only in transnational illegality cases.

The National Secretariat of Narcotics, afterwards known as “anti-drugs”, and finally as National Secretariat of Drug Policy was inspired by the creation of the Drug Enforcement Administration



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

(DEA). The action in repression never actually happened and it's goals were reduced to preventive aspects.

However, it's known that, even though the drug trade is intrinsically transnational, repression is ultimately carried out by state military polices. In Rio de Janeiro, the PMERJ is submitted to the Secretariat of Public Security (SESEG). It is assumed that they must create the strategy of action to dismantle the traffic networks and repress the retailing. Nevertheless, the jurisdictional action of PMERJ and SESEG is statewide. In this way, a disoriented scenario in which state police acts only in the repression of the intra-state traffic, which is mostly retail. The action ends up becoming mindless, attached to activities at environments with people and car flow, operations at places indicated by denunciations, a sign of a job focused on specific actions, not related to those of the Federal Police. It's intended to show in detail which are the linkages of these specific repression actions and projects of SESEG with the national organizational structure.

Palavras clave

Segurança pública; tráfico de drogas; instituições

Keywords

Public security; drug trafficking; institutions



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução

Um dos principais temas discutidos no Rio de Janeiro é a violência. A associação entre a percepção do aumento da violência e dos crimes com o mercado de drogas está estabelecida nas imagens da representação da violência urbana. A capacidade da mídia pautar a agenda de segurança pública já foi bem apresentada (RAMOS; PAIVA, 2007). A díade de drogas & crime é reforçada ao longo do tempo, no sentido que o aumento da violência é cada vez mais atribuído às questões do mercado de drogas ilícitas (HIRATA; GRILLO, 2017, p. 76), ainda que políticas de repressão afetam pouco o consumo de drogas (WAINWRIGHT, 2016, p. 241–244).

A repressão às drogas no Rio de Janeiro especificamente pode ser considerada paradigmática por diversos fatores. A polícia militar do Rio de Janeiro (PMERJ) é uma das mais letais do mundo; o número de policiais militares fluminenses mortos em serviço e em folga e demembros com problemas psiquiátricos é bastante alto quando comparado com outras instituições; a relação corrupta de parte das policiais fluminenses com membros das redes narcotraficantes é bastante estudada, assim como os próprios grupos de comércio varejistas de drogas que se estabelecem nas favelas cariocas. Essas características chamam atenção para os problemas do tráfico de drogas e sua repressão no Rio de Janeiro. Entender que condicionantes e constrangimentos jurídicos e organizacionais influenciam a construção desse cenário é o principal objetivo do trabalho.

O objetivo do trabalho, portanto, é apresentar a estrutura jurídica e organizacional da repressão ao tráfico de drogas no Brasil e como este afeta ou não as estratégias de ação do governo do Rio de Janeiro. A principal questão deste trabalho é como estes elementos estão dispostos no desenho institucional da política de repressão às drogas no país, e, especificamente no Rio de Janeiro. Este é um trabalho preliminar, não conclusivo, que servirá de base para o desenvolvimento de um dos capítulos da minha tese de doutorado sobre a repressão às drogas no Rio de Janeiro.

II. Marco teórico/marco conceitual

Diversos autores já trataram sobre a construção de agenda de políticas públicas em termos teóricos (KINGDON, 2014) e na área de segurança pública (MACHADO DA SILVA, 2008; PIQUET



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

CARNEIRO, 2010). No caso específico da repressão às drogas no Brasil e no mundo, este tema foi largamente debatido por aqueles que analisam criticamente o que se alcunhou de guerra às drogas (LEMGRUBER; BOITEUX, 2014). Quanto à construção e operacionalização das políticas de repressão, surgem mais estudos que tentam explicar o caráter violento da polícia (ZAVERRUCHA, 2001) e, mais especificamente, sobre as UPP (BORGES; RIBEIRO; CANO, 2012; LEITE, 2014). Uma lacuna importante é de estudos que tentem vincular os resultados da repressão às drogas, discutidos exaustivamente pelos autores citados acima, ao do desenho institucional e administrativo da área de segurança pública.

Se uma das principais preocupações atuais é a forma como a repressão às drogas é realizada, a atenção deve ser focada no processo de implementação da política. Para isso, é importante considerar como o desenho institucional pressiona por alguns modelos de soluções, e constrange outros. As regras do jogo afetam a maneira como as decisões são tomadas e as políticas executadas, especialmente quando tomadas historicamente (IMMERGUT, 1996). Contudo, esse jogo, mesmo em seu nível intra-governamental, comporta diversos atores. O resultado final, portanto, não deve ser entendido a partir da abstração de um Estado unívoco. Autores da corrente conhecida como ‘*State-in-society*’ apontam para as diversas ramificações e níveis dentro do Estado, explicando a falta de respostas únicas e homogêneas das políticas públicas (MARQUES, 1996, p. 25–29)

Os termos administrativos ou relacionados diretamente ao trabalho policial são mais detalhados pela literatura e receberão menos atenção no trabalho. Um dos principais elementos discutidos é a divisão da atividade policial entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, o que se designa como ciclo incompleto de polícia (SAPORI, 2016). A primeira é responsável pela atividade ostensiva e de prevenção, a segunda, pela polícia judiciária e investigativa. Há diversas propostas recentes de unificação na Câmara, além de uma de reorganização total da estruturação das policiais brasileiras co-escrita pelo cientista social Luiz Eduardo Soares (PEC 51)¹. Outro elemento criticado em relação aos possíveis efeitos deletérios para a segurança pública é a organização, treinamento e modo de agir militarizado da polícia ostensiva (SOUZA, 2015; ZAVERRUCHA, 2001). Este, sem dúvida, é

¹ Há um texto da consultoria legislativa da Câmara que resume a discussão sobre a unificação das polícias (ROCHA, 2014).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

aquele de maior presença no debate público, especialmente devido às polêmicas relacionadas com as ações policiais anti-distúrbios em manifestações. Por fim, um último elemento das análises sobre os efeitos do desenho institucional é sobre a dupla entrada nas polícias: comumente, cidadãos podem entrar nos quadros da polícia militar como oficiais ou praças, na polícia civil, como delegados ou agentes de polícia (termo genérico para agregar escrivães, investigadores, oficiais de cartórios, etc). (RICCIO, 2017).

Em relação à repressão às drogas, a legislação não é pacífica. De acordo com o artigo 144, parágrafo 1º, inciso II da Constituição Federal de 1988 (CF), a repressão é exercida pela Polícia Federal (PF), sem prejuízo da ação de outros órgãos nas suas áreas de competência. É previsto a possibilidade de convênios entre a União e os Estados visando à repressão de drogas na Lei 12.219/2010, instrumento utilizado pelo Rio Grande do Sul², por exemplo. A nova Lei de Drogas 11.343/2006, em seu artigo 70, dita, entretanto, que somente o tráfico transnacional é de competência da justiça federal. A SENAD, tal como desenhada em sua Lei de criação, pretendia ter competências especiais de combate ao tráfico de drogas, tal qual sua inspiração, a DEA americana. Inclusive, era vinculada à Casa Militar (posteriormente nomeado Gabinete de Segurança Institucional). Sua atuação foi reduzida à articulação de políticas devido aos conflitos de competência e atribuição estabelecidos na CF.

O fato de não haver consenso jurídico provavelmente afeta a pactuação entre os entes federativos e os diversos órgãos públicos no que tange os objetivos e obrigações de cada instituição. A repressão às drogas está contida no grande sistema de justiça criminal, que muitas vezes é descrito a partir do que ficou internacionalmente conhecido como *loosely coupled system* (sistema frouxamente articulado) (VARGAS, 2014). Este fato, sem dúvida, interfere na rede de governança necessária para harmonizar interesses e ações de atores que não se vinculam de maneira hierárquica (TRINDADE, 2015).

Em termos institucionais, portanto, temos as seguintes variáveis: i) atribuições e competências da Polícia Federal e estaduais na repressão; ii) atribuições e competências da SENAD; iii) o fluxo de

² Há dificuldades de identificação de convênios assinados entre órgãos federais e entes estaduais. O do Rio Grande do Sul serve como exemplo e não é, necessariamente exaustivo.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

sistema criminal frouxamente integrado; iv) a rede de governança entre atores não hierarquizados; v) o ciclo incompleto de polícia; vi) a militarização da polícia ostensiva e preventiva; e vii) a dupla entrada nas polícias federais e estaduais.

III. Metodologia

A metodologia de trabalho se baseia na análise documental das normativas, decretos e leis estaduais que regulam políticas públicas que interferem na dinâmica do mercado de drogas no Rio de Janeiro e, de maneira mais ampla, no campo da segurança pública. De maneira secundária, serão articulados autores que já trataram desta temática, ainda que de maneira lateral aos objetivos deste estudo, especialmente quando se tratar sobre os princípios federativos do Brasil e do desenho institucional das polícias.

IV. Análise e discussão dos dados

O histórico de legislações que tratam de substâncias entorpecentes no Brasil é longo. Porém, de acordo com Pernambuco Filho e Adauto Botelho, médicos e professores da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, autores do livro ‘Vícios Sociais Elegantes’ de 1924, o enfrentamento do problema de drogas se inicia com a publicação do Decreto 4.294 de 1921 (MORAIS, 2005, p. 186). Nele, pela primeira vez foi franqueada a possibilidade de penalização do usuário de substância com qualidade entorpecente, sendo citados expressamente o ópio e a cocaína. A maconha, considerada na espécie ‘cannabis indica’, somente foi listada no Decreto 20.930 de 1932. Vale lembrar que a maconha foi proibida nos Estados Unidos em 1937 apenas, quatro anos depois da liberação do álcool. Neste processo se fortaleceu o Escritório Federal de Narcóticos (FBN, na sigla em inglês), para o qual se transferiu Harry Anslinger, que trabalhava na agência que lidava com a proibição do álcool. Anslinger se tornou o principal articulador das políticas antidrogas até 1962, um ano depois da Convenção Única sobre Entorpecentes de Nova York, amplamente moldada pelos seus termos proibicionistas (BURGIERMAN, 2011, p. 63–66).

Mantendo-se fiel ao paradigma proibicionista, o Código Penal brasileiro de 1940, em seu artigo 281, e a posterior Lei 6.368 de 1976, que mantém parte da estrutura do texto de 1940, alicerçaram



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

normativamente a repressão às drogas no país durante quase todo o século XX, inclusive com penalização do usuário. Desde então é o Ministério da Saúde o responsável pela definição das possibilidades de uso de cada substância. A Portaria 344 de 1998 da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde (SVS/MS), atualizada periodicamente, lista as substâncias proibidas e sob controle no país.

A política antidrogas é reorganizada a partir da criação da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) em 1996, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com inspiração na *Drug Enforcement Administration* (DEA, Órgão de Combate às Drogas, em tradução livre) (RODRIGUES, 2012). Surgiram conflitos de atribuições com outras agências que realizam tarefas de repressão ao narcotráfico, o que forçou a alteração do escopo da SENAD para temas como a articulação das políticas de prevenção e pesquisa. Já em 1998 é criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), que assim como a SENAD, é vinculada ao Ministério da Justiça. Em conjunto, elas orientam a ação do governo federal para a regulamentação, organização, mediação e distribuição de recursos aos demais entes federativos.

Posteriormente, no governo Lula (2003-2010), ainda que as proibições do uso continuassem a vigorar, a punição ao usuário foi revista com a nova Lei de Drogas 11.343 de 2006. Atualmente, impede-se o encarceramento do usuário, ainda que seja permitida, no seu artigo 28, a penalização dos usuários com advertência, prestação de serviços à comunidade e medidas educativas. Como parte das ações de alinhamento com novas diretrizes internacionais, a SENAD teve seu nome alterado para Secretaria Nacional de Política sobre Drogas em 2008. Finalmente, em 2011, já no governo Dilma Roussef (2011-2016), é lançado o programa ‘Crack, é possível vencer’, que estruturava a atuação governamental em relação às drogas (não somente o crack) em três frentes: prevenção, cuidado e autoridade³, esta última responsável pelo enfrentamento ao tráfico de drogas e ao crime organizado.

Em relação à repressão, a legislação não é pacífica. De acordo com o artigo 144, parágrafo 1º, inciso II da Constituição Federal de 1988 (CF), a repressão é exercida pela Polícia Federal (PF),

³ O programa, de acordo com resposta dada pelo governo federal à agência de *fact checking* Lupa, ainda está ativo. Link: <http://folha.com/no1889567>. Acessado: 11/10/2017.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

sem prejuízo da ação de outros órgãos nas suas áreas de competência. É previsto a possibilidade de convênios entre a União e os Estados visando à repressão de drogas na Lei 12.219/2010, instrumento utilizado pelo Rio Grande do Sul⁴, por exemplo. A nova Lei de Drogas 11.343/2006, em seu artigo 70, dita, entretanto, que somente o tráfico transnacional é de competência da justiça federal. A SENAD, tal como desenhada em sua Lei de criação, pretendia ter competências especiais de combate ao tráfico de drogas, tal qual sua inspiração, a DEA americana. Inclusive, era vinculada à Casa Militar (posteriormente nomeado Gabinete de Segurança Institucional). Sua atuação foi reduzida à articulação de políticas devido aos conflitos de competência e atribuição estabelecidos na CF.

Sem relação direta com a chamada “guerra às drogas”, outro dispositivo legislativo teve desenvolvimento histórico significativamente importante para a questão da segurança pública no Rio de Janeiro. É fundamental considerar também o Decreto-Lei de Segurança Nacional, como aponta Luis Antonio Machado da Silva (2014, p. 29):

“a lei, ao forçar a convivência entre presos políticos e presos comuns, abriu para estes últimos a possibilidade de legitimar suas atividades, mimetizando uma ideologia revolucionária que eles não possuíam. O crime violento comum deixou de ser entendido e praticado, por autores, vítimas e observadores, como um punhado de atividades desviantes, meramente intersticiais, sem muitas relações umas com as outras, e adquiriu certa autonomia e uma visibilidade que nunca havia tido”.

Os anos seguintes marcaram a ascensão do principal grupo originário do processo de aproximação entre prisioneiros políticos e comuns durante a ditadura militar: o Comando Vermelho (CV) (GRILLO, 2016, p. 60–92; MISSE, 2007, p. 149). Esse grupo foi importante para o início da comercialização em larga escala de cocaína no Rio de Janeiro durante a década de 1980, quando houve redução do preço da droga devido à alta produção colombiana (MISSE, 2011, p. 18).

Esses processos foram concomitantes e interrelacionados com a transição para a democracia representativa no Rio de Janeiro. O governo de Leonel Brizola (1983-1986) implementou o paradigma da contenção na área de segurança pública, enfatizando as restrições das operações policiais e repressões violentas em detrimento de orientações e proposições (HOLLANDA, 2005, p.

⁴ Há dificuldades de identificação de convênios assinados entre órgãos federais e entes estaduais. O do Rio Grande do Sul serve como exemplo e não é, necessariamente exaustivo.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

151). Houve, portanto, uma conjunção entre o enfraquecimento das ações repressivas e o aumento da agressividade e organização dos grupos criminosos (PIQUET CARNEIRO, 2010, p. 51). A leitura sobre a inação do governo fundamentou críticas sobre a consolidação do poder dos traficantes de drogas, que passaram a ser conhecidos midiaticamente como ‘donos do morro’ (HOLLANDA, 2005, p. 130).

Desde então, todo o debate sobre segurança pública no Rio de Janeiro passa, necessariamente, sobre o impacto das constantes disputas entre os postulantes a ‘donos do morro’. A chegada de novos projetos ou atores nas favelas do Rio de Janeiro, como as milícias e as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) atualizam os receios sobre novos ‘donos’ (BORGES; RIBEIRO; CANO, 2012; CANO; DUARTE, 2012). Como aponta Luiz Eduardo Soares (2000, p. 110), a política de segurança no Rio de Janeiro das décadas de 1980 e 1990 se caracterizou por um movimento pendular entre posturas mais focadas na prevenção (nos governos Brizola) ou na repressão (nos governos Moreira Franco e Marcello Alencar). Leandro Piquet Carneiro (2010), de outra forma, aponta para o pêndulo entre agendas de controle do crime e de reestruturação das polícias, com alguns momentos de maior participação reativa e corporativista das polícias.

Luiz Eduardo Soares, ao encabeçar a construção do até hoje único Plano de Segurança Pública do Rio de Janeiro, no governo Garotinho (1999-2002), pretendeu superar essa política oscilante ao instituir uma série de medidas modernizantes nas polícias, com destaque para o programa Delegacia Legal (CAMPOS, 2015). Pretendia-se agir sobre três tópicos: i) o aumento da confiança nas instituições policiais por meio da moralização (controle interno e externo das policiais) e da participação comunitária (criação dos Conselhos Comunitários de Segurança); ii) melhoria da coleta e processamento de informações (criação do Instituto de Segurança Pública e das Delegacias Legais); e iii) agilização das investigações. Estes dois últimos eixos exigiriam a modernização tecnológica e gerencial das estruturas de segurança pública (SOARES, 2000, p. 72–85).

Controle cidadão e novas formas de gerenciamento dentro da polícia são, em alguma medida, estratégias para interferir e reduzir a corrupção. Esta, realizada em suas muitas formas, como a propina, o arrego ou a mineira, constituem uma das principais “mercadorias políticas”, definida por Michel Misse (2011, p. 23) como “mercadorias produzidas em uma troca assimétrica, quase sempre



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

compulsória, embora interesse geralmente a ambas as partes [agentes do estado e criminosos]”. Ao lado do conceito de mercadoria política (MISSE, 2011, 2014), outra chave fundamental para compreender o tráfico de drogas no Rio de Janeiro é a juvenilização dos envolvidos, em geral em virtude das prisões e mortes de traficantes mais velhos (MISSE, 2007, p. 148). É com base na amizade ou em alianças laterais entre os membros dos diversos grupos de criminosos atuantes no Rio de Janeiro que se formatam as redes e associações entre os traficantes (BARBOSA, 2001). Essa forma de organização se estrutura, portanto, menos em filiações, como ocorre com as máfias, e mais em conjunções, muitas vezes conjunturais, o que permite a visualização das facções mais como rizomas que como pirâmides ou redes mais formalizadas (BARBOSA, 2001, p. 178).

A corrupção, a juvenilização dos envolvidos, e as redes de traficantes de drogas são temas bastante debatidos em inúmeros estudos, em geral construídos com base em etnografia ou entrevistas com atores da rede, como relatado no levantamento bibliográfico de Adriano Oliveira e Jorge Zaverucha (2006). O trabalho seminal de Alba Zaluar (1994) é, provavelmente, o exemplo mais acabado dessa tendência. Mais recentemente, outros trabalhos (LYRA, 2013; NERI, 2011) descortinam as narrativas dos jovens em conflito com a lei sobre suas ações e julgamentos morais a partir de metodologias parecidas.

Uma das mais conhecidas ações públicas a atuar no tráfico de drogas foi a premiação por mérito especial, criada no governo Marcello Alencar pelo decreto 21.753 de 1995. Aumentava-se em até 150% o salário dos policiais devido a atos considerados meritórios, o que permitiu que prisões, mortes de supostos criminosos, apreensões de drogas e armas representassem expectativas de premiações. Nesse período, as mortes provocadas por policiais aumentaram seis vezes (ZAVERUCHA, 2001), o que denota a alta letalidade associada à suposta eficiência operacional advinda dos incentivos financeiros.

No governo Rosinha (2003-2006), a Secretária de Segurança Pública (SSP), por meio da Resolução 607 de março de 2003, permitiu a criação de metas, inclusive para as apreensões de drogas, por área de atuação da segurança pública. Entretanto, as políticas calcadas em metas ganharam fôlego somente com o governo Sérgio Cabral (2007-2014). O Decreto 41.931 de junho de 2009 cria o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para Indicadores Estratégicos de Criminalidade



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

(SIM). Diferentemente dos anteriores, este modelo não considera ações de repressão (como prisões, apreensões ou atos de bravura), mas resultados das atividades de prevenção. O SIM, que está em funcionamento até o momento, premia os policiais das áreas que tiveram maior redução de letalidade violenta, roubo de veículo e roubo de rua.

A partir de 2004, teve início a utilização da rede INFOSEG, que reúne informações diversas sobre segurança pública (inquéritos, armas de fogo, veículos roubados, mandados de prisão, etc) à disposição dos entes subnacionais estaduais. Neste mesmo período houve a criação do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), alimentado pelas secretarias de segurança e congêneres estaduais. O desenvolvimento deste trabalho ensejou a criação de uma metodologia de padronização de categorias e critérios de classificação das ocorrências criminais, permitindo a visualização de um panorama nacional da criminalidade.

Durante estas últimas décadas, houve o aumento das prisões por envolvimento com drogas, especialmente das mulheres (BOITEUX, 2014; PANCIERI; SILVA; CHERNICHARO, 2014). No Rio de Janeiro, 43% das autuações dos adolescentes entre 2010 e 2014 foram por envolvimento com drogas (CABALLERO; MONTEIRO, 2015). Este aumento significativo das prisões e apreensões de adolescentes vinculadas às questões de drogas, colocado em perspectiva com o desenvolvimento lento de uma rede de governança em segurança, leva ao questionamento do seu marco lógico, ou seja, como estão estabelecidas as relações entre planejamento, execução e avaliação das atividades.

V. Conclusões

Os processos de governança, compreendidos como a coordenação de atores políticos dispostos de maneira não hierárquica, mas que possuem interdependência e mútua afetação, parece ainda frágeis no país. Ainda que a atenção jurídica para a área de segurança pública seja significativa, esta parece ser focada no esforço de alteração do código penal, especialmente nas questões de dosimetria. Como aponta Arthur Trindade (2015: p.612) falta ainda a definição clara das arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições entre os atores; ou seja, o estabelecimento de marcos regulatórios. Quando se compara com outros desenhos institucionais de políticas públicas no Brasil



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

(Lotta et al 2014), nota-se que educação e saúde têm estruturas mais organizadas, ainda que com diferenças em seus processos históricos de consolidação. Ambas, junto com segurança, seguem a tendência exposta na CF88 de transferência aos entes subnacionais a responsabilidade pela execução das políticas públicas, enquanto o governo federal possuía atividades de financiamento, gerenciamento e mediação (Walkiria Dutra; Paulo Filho, 2014). Contudo, na área de segurança o trabalho do governo federal ainda é incipiente, tanto em termos de gerenciamento, como explicitado na recente criação do SINESPJC, ainda não totalmente desenvolvido, quanto no financiamento, quando se observa que os repasses aos estados ocorreram quase exclusivamente por meio de projetos pagos pelo PRONASCI, não continuado. Na área de repressão às drogas a desarmonia é ainda mais flagrante, com o governo federal atuando basicamente por meio da PF nas fronteiras e portos e aeroportos, havendo baixíssima integração de inteligência. As consequências desse arranjo parece um foco desmedido no varejo do comércio de drogas, realizados por equipes policiais que pouco conhecem da estrutura geral do tráfico, e pouco afetam-na. Um ciclo interminável de operações com mortes e pequenas apreensões de drogas, e que pouco impactam o tráfico de drogas, é a face visível de um sistema desestruturado, mal articulado e desarmonioso em termos federativos.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

- BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo; CANO, Ignacio. *“Os donos do morro”*: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo; Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; LAV/UERJ, 2012.
- BOITEUX, Luciana. Drogas e cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: LEMOS, Clécio; MARONA, Cristiano Avila; QUINTAS, Jorge (Eds.). **Drogas: uma nova perspectiva**. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p. 83–103.
- BURGIERMAN, Denis Russo. **O fim da guerra**. São Paulo: Leya, 2011.
- CABALLERO, Bárbara; MONTEIRO, Joana. **Dossiê criança e adolescente 2015**. Rio de Janeiro.
- CAMPOS, Cesar José De. **Gestão pública é possível: o case delegacia legal no RJ**. 1ª edição ed. Curitiba: Appris, 2015.
- DUTRA, Walkiria; FILHO, Paulo Diniz. 38º Encontro Anual da Anpocs. 2014, [S.l: s.n.], 2014.
- GRILLO, Ioan. **Gangster Warlords. Drugs dollars, killing fields and the new politics of latin america**. Londres; Nova Iorque: Bloomsbury Circus, 2016.
- HIRATA, Daniel Veloso; GRILLO, Carolina Christoph. Sintonia e amizade entre patrões e donos de morro. Perspectivas comparativas entre o comércio varejista de drogas em São Paulo e no Rio de Janeiro. *Tempo Social*, v. 29, n. 2, p. 75–98, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702017000200075&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 4 set. 2017.
- HOLLANDA, Cristina Buarque De. **Polícia e direitos humanos: política de segurança pública no primeiro governo Brizola (Rio de Janeiro: 1983-1986)**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Harlow: Pearson, 2014.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França , na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 30, n. 30, p. 139–165, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_13.htm>. Acesso em: 19 set. 2017.
- LEITE, Márcia Pereira. Entre a “guerra” e a “paz”: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. *Dilemas*, v. 7, n. 4, 2014.
- LEMGRUBER, Julita; BOITEUX, Luciana. O fracasso da guerra às drogas. In: LIMA, RENATO SÉRGIO DE; RATTON, JOSÉ LUIZ; AZEVEDO, RODRIGO GHIRINGHELLI DE (Org.). . *Crime, polícia e justiça no Brasil*. 1ª edição ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014. p. 357–362.
- LOTTA, Gabriela; GONÇALVES, Renata; BILTEMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileira nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 64, 2014.
- LYRA, Diogo. **A república dos meninos: juventude, tráfico e virtude**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2013.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008. p. 35–46.
- MARQUES, Eduardo Cesar. **Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos**, 1996.
- MISSE, Michel. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 21, n. 61, p. 139–157, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300010>
- MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. **Revista de Sociologia Política**, [s. l.], v. 19, n. 40, p. 13–25, 2011.
- MISSE, Michel. Mercadorias políticas. In: LIMA, Renato Sérgio De; RATTON, José Luiz;



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli De (Eds.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 198–203.
- MORAIS, Paulo César de Campos. **Drogas e políticas públicas**. 2005. Universidade Federal de Minas Gerais, [s. l.], 2005.
- NERI, Natasha Elbas. O “convívio” em uma “cadeia dimenor”: um olhar sobre as relações entre adolescentes internados. **Revista de Antropologia Social dos alunos do PPGAS-UFSCar**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 268–292, 2011.
- PANCIERI, Aline Cruvello; SILVA, Bruna Banchik Mota; CHERNICHARO, Luciana Peluzio. Mulheres encarceradas, seletividade penal e tráfico de drogas no Rio de Janeiro. In: VII ENCONTRO DA ANDHEP - POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS. FACULDADE DE DIREITO USP 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo
- PIQUET CARNEIRO, Leandro. Mudança de guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 4, n. 7, p. 48–71, 2010. Disponível em: <[http://institutoelo.org.br/site/app/webroot/files/file/revista Brasileira de Segurança Pública7_FINAL.pdf#page=48](http://institutoelo.org.br/site/app/webroot/files/file/revista_Brasileira_de_Seguranca_Publica7_FINAL.pdf#page=48)>.
- RAMOS, Silvia. PAIVA, Anabela. **Mídia e violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- RICCIO, Vicente. Diploma para quê? A educação superior e os praças da Polícia Militar de Minas Gerais. *Educação e Pesquisa*, n. 0, p. 1–18, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022017005006103&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 11 out. 2017.
- RIO DE JANEIRO - SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Lei N° 7.211. Plano Plurianual - PPA 2016 - 2019. Volume 2. , 2016.
- ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. *Desmilitarização das polícias militares e unificação de*



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

polícias - desconstruindo mitos. . Brasília: [s.n.], 2014. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/Texto Consultoria.pdf](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/Texto%20Consultoria.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2017.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 34, n. 1, p. 9–41, 2012.

SAPORI, Luis Flávio. Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil? *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 10, n. Suplemento especial, p. 50–58, 2016.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Luís Antônio Francisco De. Dispositivo militarizado da segurança pública. Tendências recentes e problemas no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 30, n. 1, p. 207–223, abr. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100207&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 5 abr. 2017.

SOUZA, Luís Antônio Francisco De. Violência, crime e políticas de segurança pública no Brasil contemporâneo. In: SOUZA, LUÍS ANTÔNIO FRANCISCO DE (Org.). . *Políticas de segurança pública no estado de São Paulo: situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP*. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009. .

TRINDADE, Arthur. Estado, governança e segurança pública no Brasil: uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social**. Vol. 8. n. 4. 2015, pp: 607-632.

WAINWRIGHT, Tom. *Narconomics. How to run a drug cartel*. London: Ebury Press, 2016.

ZAVERUCHA, Jorge. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 76–83, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 19 ago. 2016.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio