

Política de drogas e segurança pública: pauta mínima para candidaturas progressistas

Luiz Guilherme Mendes de Paiva

FEVEREIRO 2018

- O debate sobre segurança pública é evitado pelo campo progressista. O legado autoritário da ditadura militar levou à desqualificação política das demandas por segurança no período da Nova República. Mas o abandono da pauta levou à ocupação do espaço político pelo discurso conservador, e práticas autoritárias e contraproducentes foram reproduzidas mesmo por administrações progressistas.
- A relação entre política de drogas e segurança pública segue o mesmo padrão. Mesmo com importantes avanços do discurso progressista no campo da saúde mental, o debate mais amplo das políticas de drogas é superficial, reforçando a associação entre uso de drogas e violência. A falta de reflexão sobre aspectos sociais, culturais e institucionais dos mercados ilícitos e sua relação com a desigualdade brasileira teve como consequência o reforço da lógica da *guerra às drogas*, que atravessou governos e ideologias políticas nas últimas décadas. Os danos causados pela atual política são enormes, e atingem desproporcionalmente a população negra, pobre e periférica.
- É preciso enfrentar o debate e oferecer uma pauta mínima para candidaturas que se apresentem ao ciclo eleitoral de 2018. Com esse objetivo, o documento busca consolidar pressupostos básicos sobre a ineficácia do sistema atual; propor elementos para relacionar política sobre drogas e desenvolvimento humano; qualificar o debate sobre drogas e violência; apresentar ponderações sobre os custos da *guerra às drogas*; e discutir políticas sobre drogas e corrupção, de maneira a contribuir com a formação do discurso eleitoral progressista nas eleições deste ano.



Introdução

O campo progressista no Brasil tem evitado o debate sobre política de drogas sob a perspectiva da segurança pública. O receio de legitimar a atuação violenta e injusta do aparato repressivo estatal nos leva, historicamente, a desqualificar a demanda por segurança na sociedade brasileira. Paradoxalmente, esse afastamento voluntário levou, na prática, à reprodução das respostas autoritárias e ineficientes mesmo por parte de administrações progressistas.

A política de drogas entrou no debate político-eleitoral nacional com especial força nas eleições gerais de 2010. Naquela ocasião, a superficialidade do tratamento do tema limitou a discussão à ameaça genérica causada pelas substâncias ilícitas, em particular o *crack*, que reforçou a associação entre uso de drogas, violência urbana e degradação de valores morais.

De fato, a carência de serviços públicos de saúde e assistência social voltados às pessoas com problemas decorrentes do uso de drogas – lícitas ou ilícitas – é uma dimensão importante do problema, e a disputa em torno dos modelos de tratamento, da expansão da rede de atenção psicossocial do SUS e da ampliação de programas de redução de danos constaram, de certa forma, da agenda política de administrações do campo progressista, com todas as suas limitações e contradições.

Mas o campo progressista esquivou-se de reconhecer a importância de incorporar em suas pautas centrais o debate sobre a relação entre política de drogas e segurança pública. Assim, enquanto a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora nas comunidades do Rio de Janeiro era saudada como a solução para o problema da violência do tráfico de drogas, deixou-se de analisar a fundo os aspectos so-

ciais, culturais e institucionais que determinam as dinâmicas dos mercados ilícitos, e de que forma eles reforçam – e são reforçados – pela crônica desigualdade brasileira.

Não é de se estranhar, pois, que não se tenha apresentado, seja como plataforma de debates, seja como programa, alternativas abrangentes de políticas públicas. E enquanto a redução da pobreza era colocada como agenda política central do país, assistimos ao recrudescimento do uso da força policial, ataques a direitos democráticos, bem como a ampliação de uma lógica judicial meramente punitivista em nome da guerra contra as drogas.

Lamentavelmente, tal situação se agravou nos últimos anos. A ruptura democrática experimentada pelo país em 2016 apenas reforçou a tendência de se apresentar soluções superficiais, ineficazes e autoritárias ao *problema da droga*. A lógica de guerra, herdada pelo governo Temer, foi reforçada ainda mais. A falência das UPPs e a persistência da dinâmica de confronto com a população teve como auge a consolidação do Exército como órgão de segurança pública, a pretexto de controlar a violência entre organizações do tráfico em comunidades no Rio de Janeiro¹.

Em outras regiões do país a situação não é mais promissora. Exemplos disso são os índices de homicídio no Norte e no Nordeste, que aumentaram sensivelmente nos últimos anos²; a disputa de poder entre facções em todo o país, exposta em rede nacional nos

1. Decreto presidencial de 28 de julho autoriza a atuação de tropas das Forças Armadas na segurança pública no Rio de Janeiro até o final de 2017. Na esteira desse debate, o Congresso aprovou a Lei 13.491/17, que transfere para a Justiça Militar a competência para julgamento de crimes cometidos por militares contra civis, se no contexto de ações do Estado.

2. Em cinco estados (AM, TO, MA, CE, SE) as taxas de homicídio aumentaram mais de 100% entre 2005 e 2015, e no RN a variação no período foi de 232%. Fonte: IPEA, Atlas da Violência 2017.



primeiros dias de 2017, consequência trágica e visível de um sistema penitenciário brutal, racista e contraproducente³ que é, em si, fruto do processo de superencarceramento fomentado pelo sistema de justiça e pelos Legislativos e Executivos em todos os níveis, independente de coloração partidária; a desastrosa opção dos governos paulista e paulistano por dismantelar projetos existentes e apostar na repressão policial para *acabar com a Cracolândia*; e a ausência de questionamentos – quando não o apoio explícito – a um modelo de atuação policial violenta e autoritária, que ao mesmo tempo expõe e vitimiza seus agentes em níveis inaceitáveis.

O caráter excludente e racista do atual modelo de intervenção estatal no campo da segurança pública pode ser ilustrado por inúmeros dados e estatísticas. Talvez nenhum deles seja tão marcante quanto o fato de que, entre 2005 e 2015, a taxa de homicídios de pessoas negras aumentou 18,2% no país, enquanto caiu em 12,2% no mesmo período entre pessoas não-negras.

Em um país que ultrapassou a barreira de 60 mil homicídios ao ano⁴, dos quais 71,9% são cometidos com arma de fogo⁵, o ano de 2017 marcou a retomada de esforços legislativos concretos para sepultar a política de desarmamento, e, ao mesmo tempo, a aposta em pautas como a redução da maioria penal e de aumentos generalizados de penas como resposta à demanda social por ordem e segurança.

Os atuais modelos de segurança pública, do sistema de justiça e do sistema penitenciário

no país apostam nos discursos de controle da ordem pública e de luta contra o tráfico de drogas como estratégia de legitimação. Excessos, desvios e violações, como a letalidade policial, os índices de condenação e encarceramento de pequenos traficantes, a falta deliberada de controles sobre a atividade policial por parte do Ministério Público, são tolerados ou mesmo demandados pela sociedade, para o que contribuem o medo da violência e a retórica de guerra às drogas⁶.

Ao mesmo tempo, enquanto boa parte do mundo ocidental descriminalizou o porte de drogas para uso pessoal, vários países da região aprovam formas de produção e comercialização de *cannabis* medicinal⁷ e EUA, Canadá e Uruguai implementam estratégias de regulação do mercado de maconha para fins recreativos, permanecemos isolados do debate internacional sobre novos paradigmas para a política de drogas.

É nesse cenário extremamente delicado, desfavorável e regressivo que coalizões e candidaturas começam a se formar para as eleições de 2018. Por isso, faz-se necessário reconhecer a importância de promover um debate abrangente sobre política de drogas e segurança pública sob a perspectiva progressista.

Não se pode, sob nenhuma hipótese, deixar de denunciar os componentes racistas e ex-

3. Cf. DIAS, Camila Caldeira Nunes. Encarceramento, seletividade e opressão: a “crise carcerária” como projeto político. São Paulo, FES, 2017. Disponível na internet: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13444.pdf>.

4. Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

5. IPEA, Atlas da Violência 2017.

6. Cf. FBSP, Medo da violência e o apoio ao autoritarismo no Brasil, 2017. Cf., também, entrevista com Yanilda María Gonzales, Portal Nexo, 02.07.2017. Disponível na internet: <https://www.nexojournal.com.br/entrevista/2017/07/02/%E2%80%98Existe-uma-demanda-social-pela-viol%C3%Aancia-policial%E2%80%99-diz-pesquisadora>.

7. Somente neste ano, na América Latina, México, Argentina, Colômbia e Peru aprovaram leis e regulamentos autorizando a produção ou comercialização de alguma forma de cannabis medicinal. O Chile autoriza a venda e distribuição de produtos farmacêuticos derivados da cannabis desde 2015, e em 2014 o Uruguai promoveu grande reforma na legislação sobre maconha, incluindo, além do uso recreativo, a previsão de autocultivo e de produção de cannabis medicinal.



cludentes que orientam, organizam e que são reforçados pelas atuais políticas de segurança pública no país. Ao contrário: é a partir dessa chave que se deve, também, reconhecer os altos índices de violência no país e seus efeitos dramáticos sobre a população, sobretudo sobre os mais pobres, como passos fundamentais a conduzir à formulação de políticas públicas democráticas nesse campo. Caso contrário, será impossível fazer frente aos posicionamentos conservadores e a retórica fácil da *guerra às drogas*.

Diante disso, o Grupo de Trabalho “*Desafios Atuais para a Segurança Pública e Política de Drogas no Brasil*”, com a organização e financiamento da Fundação Friedrich Ebert no Brasil (FES) e do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (CESeC), propôs-se a elaborar o presente documento. O objetivo é contribuir com uma pauta mínima para a formulação de programas e propostas por candidaturas progressistas para as eleições de 2018, relativas à relação entre Política de Drogas e Segurança Pública.

A pauta mínima que agora se apresenta contém recomendações sobre cinco áreas-chave de intersecção entre os dois temas, para auxiliar a incorporação de discursos e práticas progressistas na agenda eleitoral: (i) políticas sobre drogas e a ineficácia do sistema atual; (ii) política sobre drogas e desenvolvimento humano; (iii) políticas sobre drogas e mortes violentas; (iv) custos da *guerra às drogas*; e (v) políticas sobre drogas e corrupção.

Espera-se, com isso, auxiliar na consolidação de plataformas progressistas e viáveis, tanto do ponto de vista político quanto do ponto de vista da execução prática. É fundamental que, de uma vez por todas, a esquerda leve a política de drogas e a segurança pública a sério.

1) Políticas sobre drogas e a ineficácia do sistema atual

O tráfico internacional de drogas é um mercado extremamente lucrativo: seu valor foi estimado em algo entre 426 e 652 bilhões de dólares⁸, equivalente ao PIB nominal do Brasil em 2017⁹. Em tal dimensão, é um grande erro tratar a política de drogas como algo local, que pode ser controlado ou mesmo influenciado por meio de ações pontuais.

No entanto, é isso que o mundo – e o Brasil – têm feito nos últimos 50 anos. O foco no controle da oferta de drogas, tanto em escala global como na prática dos sistemas de justiça e de segurança pública, baseou-se na premissa de que a maior repressão levaria ao aumento do preço da droga no mercado final – reduzindo, assim, o consumo. É por isso que a política de drogas ainda é avaliada por indicadores como quantidade de drogas apreendidas, número de pessoas condenadas por tráfico ou, nos países produtores, redução das áreas de cultivo de drogas.

Mas após trilhões de dólares gastos¹⁰ e milhões de pessoas presas¹¹, em todo o mundo,

8. Cf. GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY, “Transnational Crime and the Developing World 2017”. Disponível na internet: http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf. Cf., também, UNODC, “Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes”, 2011. Disponível na internet: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf.

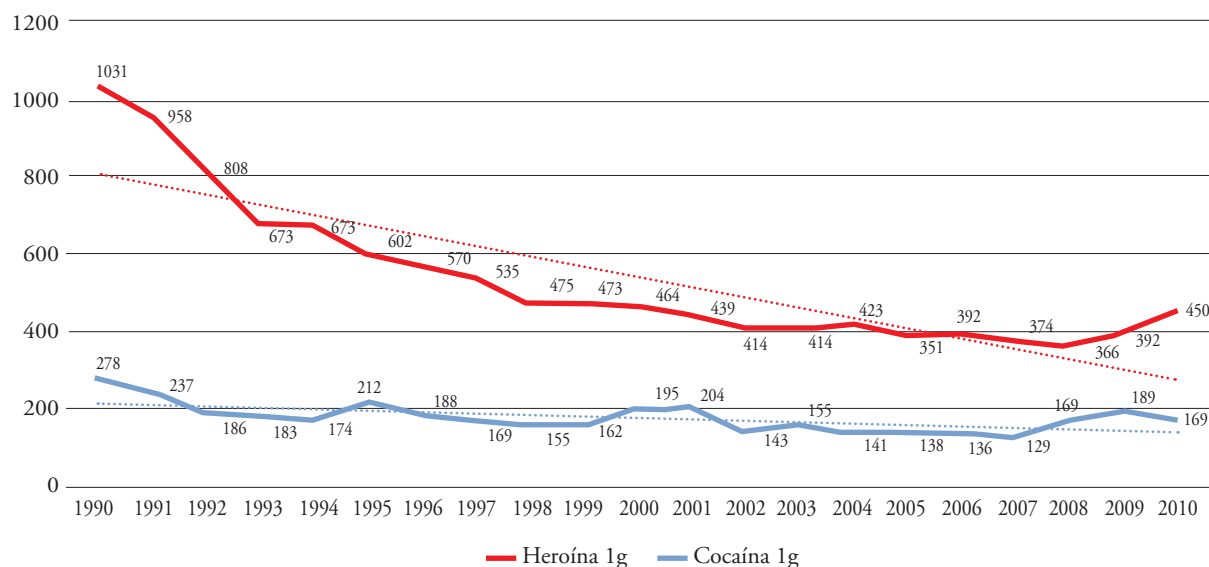
9. Segundo dados oficiais do IPEA, o PIB nominal do Brasil no segundo trimestre de 2017 foi avaliado em R\$ 1,639 trilhão. Pela cotação oficial de 1º de setembro (R\$ 3,13), o valor em dólares foi de US\$ 523,6 bilhões.

10. Estima-se que, apenas nos EUA, foram gastos US\$ 1 trilhão de dólares na repressão às drogas entre 1971 e 2010. Cf. Count the Costs: 50 years of the War on Drugs. Economic Briefing. Disponível na internet: <http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Economics-briefing.pdf>.

11. Cf. PENAL REFORM INTERNATIONAL, Global Prison Trends 2015, Special Focus: Drugs and Imprisonment. Disponível na internet: https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2016/02/Drugs-and-imprisonment-Global-Prison-Trends-2015_final.pdf.



Figura 1: Preço de varejo de heroína e cocaína em US \$ por grama (inflação e pureza atualizados)



Fonte: *The world in crisis: race, poverty and incarceration in the United States*, com dados do UNODC World Drug Report 2008. Disponível na internet: <http://www.theworldincrisis.com/race-poverty-and-incarceration-in-the-united-states>

as drogas ilegais nunca estiveram tão disponíveis e baratas¹². Em outras palavras, todo o custo institucional, financeiro e humano das políticas de drogas baseadas na redução da oferta não resultou em sucesso em seus objetivos primários: aumentar o preço e reduzir o consumo (Figura 1).

Em um mercado dessa magnitude, mesmo grandes apreensões e o desmantelamento de redes importantes de tráfico têm pouco efeito prático. Pode-se imaginar, então, a repercussão nula que se alcança com a captura de quantidades irrisórias de droga como as que compõem 99% das apreensões no país¹³, e a

prisão de pequenos traficantes, o elo mais fraco do varejo.

Mas se tal política se mostra irrelevante no cenário global da economia das drogas ilícitas, ela causa danos incomensuráveis sob a perspectiva da segurança pública no Brasil. As centenas de milhares de pessoas que cumprem pena ou estão provisoriamente custodiadas por tráfico no Brasil são presas desarmadas, sozinhas e com pouca quantidade de droga¹⁴. Elas também são desproporcionalmente jovens, negras, com baixíssimo nível de escolaridade¹⁵. O combate às drogas por meio das prisões tem sido especialmente duro com as mulheres, cuja taxa de

12. Cf. mapa interativo com a pureza e preço de drogas ilícitas nos EUA: <https://www.statnews.com/2016/11/16/illegal-drugs-price-potency/>. Sobre a tendência de redução do preço das drogas ilícitas ao longo dos anos, cf. WERB, D. (et ali), *The temporal relationship between drug supply indicators: and audit of international government surveillance systems*, in *British Medical Journal Open*, n. 3, 2013. Disponível na internet: https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/michaela/pages/50/attachments/original/1431530908/BMJO_2014_Study.pdf?1431530908.

13. Cf. Instituto de Segurança Pública (ISP), *Panorama das apreensões de Drogas no Rio de Janeiro, 2010-2016*. Disponível na internet: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/RelatorioDrogas2016.pdf.

14. Segundo pesquisa do Núcleo de Estudos da Violência da USP, que analisou autos de prisão em flagrante em São Paulo, 87% das prisões ocorreram em patrulhamento de rotina da Polícia Militar; 82% na via pública; 69% das pessoas presas estavam sozinhas na ocorrência e, em 97% dos casos, a pessoa encontrava-se desarmada. Cf. JESUS, Maria G. M. (et ali). *Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. São Paulo: NEV/USP, 2011.

15. A mesma pesquisa identificou que 87% dos presos são homens: 54% têm entre 18 e 24 anos: 80% possuem, no máximo, primeiro grau completo. 58% não possuíam antecedentes criminais no momento da prisão.



encarceramento cresceu espantosos 567% entre 2000 e 2014, e 68% estão presas por crimes relacionados a drogas¹⁶.

Tais prisões não são apenas ineficientes – são contraproducentes, e por várias razões:

- Não afetam sequer o funcionamento das pequenas redes de varejo de drogas, pois a mão-de-obra é abundante e a posição é rapidamente substituída;
- Sobrecarregam as forças policiais, o sistema de justiça e o sistema penitenciário, que operam basicamente com questões de pequena importância;
- Funcionam como sistema de recrutamento para os quadros das facções criminosas, que, dentro das prisões, disputam e organizam os mercados ilegais;
- Impedem o desenvolvimento de políticas efetivas de ressocialização nos ambientes prisionais superlotados e dominados pelas facções criminosas;
- Aumentam as barreiras de acesso ao sistema de saúde por pessoas que têm problemas decorrentes do uso de drogas, que deixam de procurar os serviços disponíveis por medo ou vergonha.

Por isso, o ponto de partida de uma candidatura progressista no tema deve ser reconhecer que o atual modelo reforça, ao invés de enfrentar, a violência que amedronta a população brasileira, e que não há caminho possível fora do respeito aos direitos humanos, que

garanta o acesso à justiça e o devido processo legal. A partir daí, uma plataforma política deverá considerar:

- Substituir as métricas tradicionais de avaliação das políticas de enfrentamento à questão das drogas por critérios que não se limitem a analisar oferta e demanda, mas que sejam fundados em índices de desenvolvimento social e de acesso à saúde, baseados em evidências científicas e que considerem os custos para os cidadãos – como, por exemplo, o acesso a serviços de saúde e metas de redução de homicídios;
- Apoiar a descriminalização do porte de drogas para uso pessoal;
- Discutir as políticas de produtividade nas forças policiais, problematizando metas de prisão e o incentivo à repressão ao pequeno tráfico, e incentivar investigações mais complexas e voltadas para a redução da violência;
- Adotar medidas alternativas ao encarceramento para crimes de baixo impacto, redirecionando os esforços das forças policiais e do sistema de justiça para casos de relevância (especialmente financeira);
- Implementar medidas de regulação do mercado das drogas, hoje sob o monopólio das organizações criminosas; acompanhar o desenvolvimento das experiências de regulação em outros países.

2) Políticas sobre drogas e desenvolvimento humano

A política de drogas deve sempre ser planejada, executada ou avaliada levando em conta a complexidade de nosso contexto social, cultural, econômico e político. Isso significa que os

16. Cf. DEPEN, Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres (2014). Disponível na internet: <http://www.justica.gov.br/noticias/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-info-pen-mulheres.pdf>.



efeitos negativos das políticas atuais devem ser reduzidos, e os objetivos gerais devem ser coerentes com uma estratégia ampla de desenvolvimento e de garantia dos direitos individuais.

Vivemos, hoje, o pior cenário possível: a política de drogas não resolve os problemas a que se propõe; viola sistematicamente direitos individuais de quem usa e de quem não usa drogas; e cria obstáculos injustificáveis para a devida implementação de políticas de desenvolvimento social.

Um aspecto que deve ser enfrentado por candidaturas progressistas é a relação entre a atual política de drogas e a violação de direitos e liberdades individuais. A própria concepção de que o Estado tem o direito de criminalizar a conduta de possuir drogas para uso pessoal é questionável, entre outras razões, pela desconsideração da liberdade individual de se dispor sobre o próprio corpo. A fragilidade desse argumento é um dos fundamentos que serão analisados pelo STF no recurso que questiona a constitucionalidade da Lei de Drogas nesse ponto¹⁷.

Mas não é apenas o argumento libertário que demonstra a insustentabilidade do modelo atual de proibição. A retórica da guerra às drogas tem sido utilizada para justificar amplas violações de direitos individuais, em nome de um benefício teórico e indemonstrável à saúde pública. Exemplo disso é a recente operação em diversas favelas do Rio de Janeiro, em que o Exército e milhares de policiais sitiaram toda uma região, comprometendo a vida e violando direitos de centenas de milhares de pessoas que não estão envolvidas com o tráfico¹⁸, impedindo o funcionamento

de serviços públicos essenciais, para alcançar resultados pífios mesmo se avaliados pelos parâmetros atuais do paradigma repressivo¹⁹.

Uma democracia liberal deve ser comprometida com valores como equidade, justiça e racionalidade. A adesão ao modelo atual de guerra às drogas caminha em sentido contrário: aprofunda as desigualdades, reforça as injustiças e não tem como atingir os fins a que se propõe, sendo, portanto, irracional.

Mas uma plataforma progressista deve ir além da defesa dos valores liberais. A política de drogas atual é um entrave ao desenvolvimento humano. Sob o pretexto de enfrentar os problemas associados ao uso de substâncias psicoativas, a implementação das políticas atuais pouco afetou o uso problemático de drogas. Mas, como reconhecido por diversas agências da ONU, causou enormes danos colaterais: alimentou corrupção, insegurança e a criação de mercados ilegais; aumentou barreiras e dificultou a implementação de programas de saúde pública; provocou violações de direitos humanos, discriminação e marginalização de pessoas que usam drogas e de grupos vulneráveis²⁰. No Brasil, deve-se acrescentar que o modelo atual reforça o racismo estrutural que orienta as políticas penitenciária e de segurança pública.

Mas qual seriam as características de um novo modelo, que não ignore os danos que

17. Recurso Extraordinário nº 635.659.

18. Cf. O Globo, 23.09.2017, edição online: “Moradores da Rocinha dizem que militares estão arrombando suas casas”. Disponível na internet: <https://oglobo.globo.com/rio/moradores-da-rocinha-dizem-que-militares-estao-arrombando-suas-casas-21862883>.

19. A operação em sete comunidades da Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro envolveu mais de 6.000 homens, entre militares e policiais, com apoio da ABIN e da Força Nacional de Segurança Pública. Foram presas 39 pessoas, sete veículos, sete armas de fogo – nenhum fuzil – e 300 kg de maconha. Quase 27 mil crianças ficaram sem atividades em mais de 60 escolas e creches.

20. Cf. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Perspectives on the Development Dimension of Drug Control Policy* (2015). Relatório apresentado à Sessão Ordinária da Comissão de Drogas Narcóticas do UNODC. Disponível na internet: http://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf.

**Figura 2: Prevalência do uso de maconha e cocaína da população dos países americanos**

| País e data do último estudo | Maconha % | | | Cocaína % | | | Homicídios: taxa por 100 mil habitantes |
|--|-----------|------------|------------|-----------|------------|------------|---|
| | Na vida | Último ano | Último mês | Na vida | Último ano | Último mês | |
| Países com maior taxa de homicídios nas Américas | | | | | | | |
| Venezuela (2011) | 5,06 | 1,56 | 1,08 | 1,61 | 0,53 | 0,34 | 47,8 |
| El Salvador (2014) | 9,26 | 2,03 | 1,29 | 2,74 | 0,27 | 0,11 | 39,8 (2013) |
| Colômbia (2013) | 11,4 | 3,27 | 2,18 | 3,23 | 0,7 | 0,4 | 31,8 |
| Países com maior taxa de consumo nas Américas | | | | | | | |
| Canadá (2012) | 46,7 | 12,2 | 7,6 | 8,7 | 1,3 | 0,8 | 1,6 |
| Estados Unidos (2013) | 43,7 | 12,6 | 7,5 | 14,3 | 1,6 | 0,6 | 12,2 |
| Chile (2012) | 22,9 | 7,08 | 4,42 | 4,68 | 0,86 | 0,4 | 3,1 |
| Uruguai (2011) | 20,0 | 8,3 | 4,9 | 6,2 | 1,9 | 0,9 | 5,9 |

podem ser causados pelo uso de drogas e, ao mesmo tempo, não gere efeitos colaterais que agravam o problema ao invés de resolvê-lo? A resposta passa por colocar o bem-estar das pessoas e das comunidades como objetivo central das políticas. A mudança de paradigma reside justamente em priorizar agendas de desenvolvimento, em suas várias dimensões – humano, social, cultural, econômico e tantos outros.

Políticas públicas abrangentes sobre drogas devem enfrentar o fato de que os modelos atuais de desenvolvimento reforçam condições de vulnerabilidade e incluir formas de reverter o quadro, como, por exemplo, a criação de oportunidades econômicas lícitas e sustentáveis em comunidades submetidas à ação do crime organizado; a ampliação da oferta e da qualidade da educação formal; e a oferta de crédito para estimular o empreendedorismo local.

É importante proteger os serviços públicos e as políticas de desenvolvimento humano tanto da exploração por organizações criminosas quanto dos danos causados pela repressão estatal. Estabelecer um nexos progressista entre drogas, segurança pública e desenvolvimento

é fundamental para manter o foco das políticas na busca do bem-estar individual e coletivo.

3) Políticas sobre drogas e mortes violentas

A relação entre tráfico ilícito de drogas e violência é altamente complexa. Como reconhece o Escritório da ONU para Drogas e Crime, “*violência não é uma consequência inevitável do tráfico de drogas. Entre os fatores que determinam a violência estão o nível de competição entre organizações criminosas e a maneira em que elas operam, as condições sociais e políticas de um determinado local, os níveis de corrupção e a força do Estado de Direito. Para evitar a escalada da violência, as estratégias para eliminar o tráfico de drogas devem ser sensíveis a essas circunstâncias*”²¹.

De fato, há inúmeros exemplos de países em que o consumo de drogas é mais elevado do que no Brasil, sem que isso resulte em níveis comparáveis de violência – é o exemplo da maioria dos países europeus e mesmo dos EUA (Figura 2).

21. Cf. UNODC, World Drug Report 2016, p. xxiv.



Tal fato é ainda mais fácil de ser demonstrado quando se admite que o comércio de drogas em bairros ricos das grandes cidades ocorre sem os confrontos que nos acostumamos a ver nas periferias e comunidades pobres.

A violência associada ao tráfico de drogas, compartilhada por vários países da América Latina, está antes relacionada à disputa entre diferentes facções criminosas – ou entre essas e a polícia, à falta de serviços públicos básicos e à fragilidade institucional do Estado, que é experimentada de maneira mais dramática justamente nos bairros periféricos e comunidades pobres. Respostas estatais focadas exclusivamente na repressão, frequentemente repletas de violações de direitos de pessoas que vivem nas comunidades afetadas, em regra contribuem para ampliar a situação de precariedade e violência a que são submetidas.

A maneira de lidar com essa violência, portanto, é uma opção política – e, assim, deve ser questionada e alternativas devem ser propostas por candidaturas efetivamente progressistas.

■ **Militarização da segurança pública:** a manutenção de modelos, conceitos e doutrinas militares na organização das forças policiais brasileiras é uma herança autoritária que transcende a própria existência das Polícias Militares e afasta os órgãos de segurança pública de sua missão institucional, que é a proteção da cidadania, em prol de uma visão de combate a inimigos (externos ou internos). A retórica da guerra às drogas e seus indicadores de sucesso – eliminação das substâncias ilícitas, neutralização do inimigo traficante – reforça os desvios desse modelo, em que violações de direitos humanos são tidas como meros danos colaterais.

■ **Letalidade policial:** uma decorrência da lógica de guerra às drogas é o aumento catastrófico do número de pessoas mortas pela polícia no Brasil. Quase 22 mil pessoas foram mortas em ações policiais entre 2009 e 2016, e a letalidade policial aumentou 25,8% no último ano²². A alta circulação de armas de fogo no país e o aprofundamento da militarização da segurança pública agravou o caráter confrontacional das táticas policiais, civis ou militares. Considerando a seletividade das operações policiais, não surpreende que 76,2% das pessoas mortas pela polícia sejam negras. Contudo, os órgãos de controle das atividades policiais, como o Ministério Público, são flagrantemente omissos²³, amparando-se nos autos de resistência para deixar de investigar os fatos. É preciso definir como prioridade a adoção de políticas de redução da letalidade policial, como treinamento, protocolo de uso de armas letais e não letais, criação de órgãos independentes de investigação e uso de câmeras, entre outros.

■ **Controle de armas:** a maior fonte dos armamentos e munições que são apreendidos no Brasil é o mercado legal²⁴. Tal circunstância, por si só, já seria suficiente para justificar a defesa irrestrita do Estatuto do Desarmamento como política fundamental para a redução

22. 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 2017.

23. Cf. Agência Brasil, 10.05.2016, “Janot pede federalização da investigação de chacina durante os Crimes de Maio”. Disponível na internet: <http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2016-05/janot-pede-federalizacao-da-investigacao-de-chacina-durante-os-crimes-de-maio>; Human Rights Watch (HRW), *O bom policial tem medo: Os custos da violência policial no Rio de Janeiro*, 2016. Disponível na internet: <https://www.hrw.org/pt/report/2016/07/07/291589>.

24. 61% das armas de fogo apreendidas no sudeste são produzidas no Brasil Cf. Instituto Sou da Paz, Relatório De onde vem as armas do sudeste: análise do perfil das armas de fogo apreendidas em 2014. Disponível na internet: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/pesquisa_an_lise_de_armas_do_sudeste_online_1.pdf.

da violência no país. Também é inescapável como forma de redução da violência em geral. Cada aumento de 1% no número de armas em circulação corresponde a um aumento de 2% nos homicídios²⁵. Projeções indicam que a atual legislação evitou cerca de 160 mil homicídios desde a sua implementação²⁶. Além disso, a defesa do Estatuto do Desarmamento é fundamental para diminuição da violência associada ao tráfico de drogas, uma vez que as organizações criminosas adquirem armas desviadas do mercado legal. Contudo, o que assistimos nesse momento é o maior ataque à legislação de controle de armas desde a sua aprovação, em 2003. Vários projetos de lei que, em essência, desmontam o Estatuto, foram apresentados e ganharam força nos últimos meses. Seja autorizando o porte a membros de um sem-número de carreiras públicas, seja fragilizando os requisitos para o registro e compra de armas, o forte lobby em prol dos fabricantes nacionais de armas e munições – a bancada da bala – encontra-se fortalecido pela retórica de guerra às drogas e tem encontrado pouca resistência no Congresso. Uma campanha progressista deve comprometer-se à defesa intransigente da legislação de controle de armas no Brasil.

■ *Redução de homicídios*: uma candidatura progressista deve evitar a retórica fácil – e equivocada – de estabelecer relação causal entre consumo ou tráfico de drogas e homicídios. A disputa de mercados por organizações do tráfico, o controle de territórios por facções criminosas e a natureza violenta da

resposta estatal são elementos que compõem o cenário geral de letalidade, contribuindo para os índices alarmantes de homicídio no país²⁷. Também é importante levar em conta o fato de que pessoas usuárias de drogas em situação de vulnerabilidade têm o homicídio como causa de morte mais provável²⁸. Uma política de drogas humanista deve ter como um de seus objetivos principais a redução dos homicídios associados ao consumo ou ao tráfico de drogas, o que passa, necessariamente, pela avaliação de novas formas de regular a circulação de substâncias hoje ilegais.

4) Custos da guerra às drogas

Os custos da atual política sobre drogas não se limitam ao enorme valor gasto com policiamento e encarceramento. É preciso levar em consideração os múltiplos efeitos colaterais da guerra às drogas²⁹, que se refletem em custos financeiros e orçamentários, mas também em pesados custos humanos que não são distribuídos de forma equânime entre a sociedade brasileira.

■ *Sistema de repressão* (polícia, Justiça e sistema penitenciário): o custo mais evidente da política atual sobre drogas é o gasto orçamentário com as estruturas policiais e penitenciárias. Mas deve-se acrescentar os gastos com a

25. CERQUEIRA, Daniel, PINHO DE MELLO, João Manuel. Menos armas, menos crimes. Texto para discussão nº 1721. Rio de Janeiro: IPEA, 2012, p. 51.

26. Secretaria Nacional da Juventude, Mapa da Violência: Mortes Matadas por Armas de Fogo, 2015, p. 94. Disponível na internet: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf>.

27. Existem poucos dados sobre a motivação da letalidade violenta no Brasil. Os melhores dados existentes apontam para a conclusão de que, seja pelo confronto entre grupos do tráfico, seja em decorrência de intervenções policiais, “as dinâmicas relacionadas ao tráfico de drogas têm sido responsáveis por um percentual significativo dos homicídios no país”. Cf. RICARDO, Carolina, *O que está por trás dos homicídios no Brasil hoje?*, in Portal JOTA, 31.08.2017. Disponível na internet: <https://jota.info/colunas/sou-da-paz/o-que-esta-por-tras-dos-homicidios-no-brasil-hoje-31082017>.

28. Cf. DIAS, Andréa C. (*et alli*), *Mortality rate among crack/cocaine-dependent patients: A 12-year prospective cohort study conducted in Brazil*, in Journal of Substance Abuse Treatment, n. 41, v. 3, 2011, pp. 273-278.

29. Cf. Counting the Costs, *op. cit.*



ampla estrutura do sistema de justiça criminal dedicada a processar e julgar crimes relacionados a drogas: juízes, promotores e defensores públicos, equipe de apoio, infraestrutura e outros custos relacionados. Ademais, é preciso calcular o alto custo da participação das Forças Armadas em ações de segurança interna, que se intensificaram a partir de 2013 com as medidas de Garantia da Lei e da Ordem³⁰.

■ *Violações de direitos humanos*: o Brasil teve quase 62 mil homicídios em 2016, muitos relacionados à disputa pelo comércio varejista de drogas e à sua repressão. Centenas de milhares de pessoas são presas, o que, além do custo direto do encarceramento, gera os custos indiretos da desestruturação familiar e comunitária. A lógica do enfrentamento entre organizações criminosas, milícias e forças de segurança também fragiliza as instituições e serviços públicos nas comunidades mais vulneráveis, gerando custos diretos e indiretos, de curto e longo prazos. A cada operação policial, dezenas de milhares de crianças ficam sem aula, reduzindo ainda mais suas perspectivas futuras. Estes são apenas alguns exemplos da miríade de custos decorrentes das violações de direitos humanos, inerentes à guerra às drogas.

■ *Fortalecimento de organizações criminosas*: a criação de um imenso mercado ilícito de drogas tem como corolário natural a canalização de recursos nas mãos de organizações criminosas. As consequências perversas em termos de geração de violência e corrupção, instabilidade política e legitimidade demo-

crática geram custos próprios, que ser devem ser calculados. Mas além disso há também as limitações impostas pelas organizações criminosas ao exercício de atividades lícitas nas comunidades afetadas³¹, e os custos relacionados à diversificação das organizações criminosas, que frequentemente passam a atuar também na economia lícita, com óbvias vantagens competitivas em relação aos demais participantes do mercado³².

■ *Saúde pública*: o modelo atual da política sobre drogas se justifica como forma de proteção da saúde pública contra os danos causados pelo consumo de substâncias ilegais. Mas os números mostram que não há relação entre os níveis de repressão e os índices de consumo de drogas³³. Muito ao contrário, políticas repressivas tendem a induzir ao aumento da potência e da contaminação das drogas comercializadas pelo tráfico; a estimular comportamentos de risco pelos consumidores; a reduzir a disponibilidade de acesso de serviços de saúde e de assistência social e a criar barreiras para serviços de redução de danos sociais e à saúde de pessoas em situação de risco³⁴. A proibição aumenta o estigma e diminui a probabilidade de que pessoas com problemas decorrentes do uso de drogas procurem ajuda. Em outras palavras, a política atual converteu-se em uma grande ameaça à saúde pública, justamente o que se supõe proteger. Além dos evidentes custos humanos e sociais, isso se converte em enormes custos para o sistema de saúde do país.

30. Estima-se que cada dia de operações conjuntas das Forças Armadas no Rio de Janeiro tenha um custo de R\$ 1 milhão por dia. Cf. O Estado de São Paulo, 18.08.2017, edição online. Disponível na internet: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,pesquisadores-veem-pouco-resultado-e-risco-de-desgaste-dos-militares-no-rio,70001940898>.

31. Cf. DABLA-NORRIS, E., INCHAUSTE, G., *What Drives the Growth of Firms*, in FMI Staff Papers, v. 55, ed. 1, 2008, p. 70-71.

32. Cf. Counting the Costs, *op. cit.*, p. 8.

33. Cf. POLLACK, Harold A., REUTER, Peter, *Does tougher enforcement make drugs more expensive?*, in *Addiction*, v. 109, n. 12, December 2014.

34. PNUD, *ob. cit.*, p. 5.



Uma candidatura progressista deve propor uma ampla avaliação dos custos humanos e financeiros da política sobre drogas, para fundamentar o debate sobre o custo-benefício do modelo atual e alternativas viáveis, baseadas em evidências, direitos humanos e responsabilidade fiscal.

5) Políticas sobre drogas e corrupção

Corrupção é, em regra, um dos componentes essenciais do funcionamento de mercados ilegais³⁵. O modelo de proibição favorece ganhos exorbitantes, quase monopolísticos, a quem se dispõe a enfrentar a lei: há enormes incentivos financeiros para participar de um mercado em que o lucro aumenta exponencialmente entre a produção e o consumidor final³⁶. Tal dimensão de recursos leva às estratégias de proteção desse mercado ilegal – seja por meio da violência, seja por meio da corrupção³⁷.

A corrupção é um obstáculo ao desenvolvimento humano. Desvia recursos públicos para ganhos privados, reduz as oportunidades econômicas, contribui para a instabilidade política e distorce processos eleitorais, subvertendo compromissos democráticos. Suas consequências são especialmente devastadoras

para a população mais pobre, particularmente suscetível aos reflexos negativos da corrupção nos serviços públicos e no desenvolvimento econômico. A pauta do combate à corrupção deve ser retomada pelo pensamento progressista em seus próprios termos.

Uma das grandes contradições do falso moralismo conservador, que hoje coloniza tanto o discurso anticorrupção quanto a retórica antidrogas no país, é a conveniente omissão ao tratar da relação entre esses dois temas.

Países com fragilidades em suas instituições democráticas são mais suscetíveis a corrupção, tráfico de influência e manipulação do sistema de justiça³⁸. É indiscutível, também, que o atual modelo de proibição canaliza vastos recursos para o financiamento ilegal de organizações criminosas de tráfico de drogas. Da corrupção sistêmica das polícias ao financiamento ilegal de campanhas eleitorais, passando pela construção e manutenção de redes de lavagem de dinheiro, extorsão e tráfico de armas, uma série de atividades que desestabilizam as instituições e fragilizam o Estado de Direito decorrem diretamente da economia do tráfico.

Assim, a justa demanda pelo combate à corrupção no Brasil deve ter entre suas prioridades o questionamento a uma política que reforça desequilíbrios institucionais, aumenta fragilidades estatais e canaliza diretamente recursos para o suborno e o aliciamento de agentes públicos. O modelo de guerra às drogas não oferece qualquer ferramenta para combater esses graves danos ao Estado de Direito, mas, ao contrário, reforça os ganhos ilegais que financiam a corrupção.

35. Cf. FELBAB-BROWN, V. The violent drug market in Mexico and lessons from Colombia. Brookings Institute, Policy Paper nº 12, Março de 2009.

6. Cf. UNODC, *Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade*. Relatório do Diretor Executivo para a 20ª Sessão Especial da Assembleia Geral, 2008. Disponível na internet: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRPs/E-CN7-2008-CRP17_E.pdf. Sobre o aumento exponencial dos preços da cocaína, desde a produção até o mercado final nos EUA e na Europa, cf. UNODC World Drug Report, 2008.

37. REUTER, Peter (*et alii*), *If tougher enforcement cannot reliably raise drug prices, what are appropriate goals and metrics?*, in LSE IDEAS, *After the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*, 2016, pp. 51-58.

38. Organização dos Estados Americanos, *The drug problem in the Americas*, Chapter 1: Drugs and development, 2013, p. 30.



Enfrentar esse problema requer soluções que vão além do mero reforço do aparato repressivo. Sem enfrentar a desigualdade e o racismo estruturais, o sistema de justiça criminal permanecerá voltado ao controle das comunidades excluídas e marginalizadas, enquanto os lucros do mercado ilegal permanecerão sendo usufruídos pelo alto escalão. E sem discutir a sério maneiras de reduzir a lucratividade do mercado ilícito de drogas, qualquer esforço será fadado ao fracasso.



Autor

Luiz Guilherme Mendes de Paiva é doutor em Direito Penal pela Universidade de São Paulo. Foi acadêmico visitante no Centro de Criminologia da Universidade de Oxford (2014). Foi Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça (2015-2016) e Membro Titular do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2010-2014).

Responsável

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil
www.fes.org.br

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. No Brasil a FES atua desde 1976. Os objetivos de sua atuação são a consolidação e o aprofundamento da democracia, o fomento de uma economia ambientalmente e socialmente sustentável, o fortalecimento de políticas orientadas na inclusão e justiça social e o apoio de políticas de paz e segurança democrática.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-9565-030-5

