A estrutura jurídica e organizacional da repressão ao tráfico de drogas no Brasil

Emmanuel Rapizo

Doutorando em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticas da UERJ. Trabalha como especialista em políticas públicas e gestão governamental no Instituto de Segurança Pública.

Resumo

Este artigo objetiva apresentar o desenho institucional da repressão às drogas no país. Para isto, apresenta historicamente o desenvolvimento da legislação relacionada às drogas e das instituições com competências nas atividades de repressão. Também é discutido o sistema de justiça criminal e segurança pública, especialmente suas implicações sobre a coordenação das ações de combate ao tráfico de drogas.

Palavras-Chave

Tráfico de drogas, desenho institucional, políticas públicas, polícias.

Introdução

Um dos principais temas discutidos no Rio de Janeiro é a violência. A atual intervenção federal, inédita na atual fase da república, demonstra como a criminalidade ocorrida em território fluminense é de interesse nacional. De acordo com o decreto de intervenção nº 9.288 de 2018, o objetivo é “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”¹.

A associação entre a percepção do aumento da violência, dos crimes e da fragilidade da ordem pública com o mercado de drogas está estabelecida nas imagens da representação da violência urbana (HIRATA e GRILLO, 2017, p. 76). Esta díade, violência e tráfico de drogas, é reforçada ao longo do tempo, no sentido que o aumento da primeira é cada vez mais atribuído às questões do mercado de drogas ilícitas. A capacidade de a mídia pautar a agenda de segurança pública também já foi bem apresentada (RAMOS e PAIVA, 2007). Portanto, muito embora saiba-se que políticas de repressão afetam pouco o consumo de drogas (WAINWRIGHT, 2016, p. 241–244), ainda é comum a articulação entre as questões de drogas e as de segurança pública.

Diversos autores já trataram sobre a construção de agenda de políticas públicas (KINGDON, 2014), e, especificamente, na área de segurança pública (MACHADO DA SILVA, 2008; PIQUET CARNEIRO, 2010). Em relação à repressão às drogas no Brasil, este tema foi largamente debatido por aqueles que analisam criticamente o que se alcunhou de ‘guerra às drogas’ (LEMGRUBER e BOITEUX, 2014), com destaque para os estudos que apontam o caráter violento das polícias (ZAVERRUCHA, 2001) ou de viés etnográfico, que mostram o funcionamento, o impacto ou as relações sociais em pequenas áreas ou grupos (GRILLO, 2013; ZALUAR, 2012).

Uma lacuna importante é de estudos que tentem vincular os resultados da repressão às drogas, discutidos exaustivamente pelos autores citados acima, ao desenho institucional e administrativo da área de segurança pública. O objetivo do trabalho, portanto, é apresentar a estrutura jurídica e organizacional da repressão ao tráfico de drogas no Brasil e como esta afeta ou não as estratégias de ação de governo. Para alcançar tal meta, serão analisados os códigos jurídicos, as competências dos órgãos de segurança e a forma de organização administrativa destas.

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 desta 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 consideradas historicamente (IMMERGUT, 1996). Contudo, esse jogo, mesmo em seu nível intragovernamental, comporta diversos atores. O resultado final, portanto, não deve ser entendido a partir da abstração de um Estado unívoco. Considerar as diversas ramificações e níveis de conflito e

1 - Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm>. Acessado em 10/05/2018.

associação dentro do Estado permite descortinar e compreender a falta de respostas únicas e homogêneas das políticas públicas (MARQUES, 1996, p. 25–29).

O trabalho está dividido da seguinte forma: a primeira parte trata da legislação específica sobre drogas no país, indicando seu histórico, mudanças e atores citados como responsáveis pela repressão. Também é apresentado o sistema de justiça criminal e de segurança pública, com o objetivo de indicar de maneira precisa em que grande área das políticas públicas a repressão às drogas se localiza. Dessa forma, podem ser visualizadas mais facilmente as inter-relações entre agências. Em um segundo momento, é tratado especificamente do artigo 144 da Constituição Federal, que organiza o subsistema de segurança pública no país, e os conflitos de funções e competências em relação à repressão às drogas no país. Posteriormente, são discutidas algumas estruturas institucionais das polícias estaduais, especialmente aquelas referentes à divisão entre a atuação ostensiva e a investigativa. Por fim, há uma conclusão que apresenta o debate sobre a governança desta rede, que pode ser descrita como incrementalmente construída sem vistas à harmonia e fluidez das ações e atores.

Legislação e sistemas jurídicos

Proibições legais e repressão às drogas

O histórico de legislações que tratam de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou drogas² 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 nº 4.294 de 1921 (MORAIS, 2005, p. 186). Nele, pela primeira vez, foi franqueada a possibilidade de internação do usuário de substância com qualidade entorpecente, sendo citados expressamente o ópio e a cocaína. É a primeira legislação exclusivamente dedicada à repressão à venda de drogas. Antes disso, a proibição do uso de certas substâncias já aparecia de maneira dispersa nas Ordenações Filipinas³ e no Código Penal de 1890⁴. Ambos os códigos se preocupavam com a autorização e o monopólio dos boticários em relação à manipulação e ao comércio de drogas.

É durante as décadas de 1920 e 1930 que são estabelecidos os primeiros acordos internacionais entre países objetivando a eliminação do comércio e do uso de determinadas substâncias, sendo o ópio o protagonista desses debates. O marco inicial da regulamentação é a Convenção Internacional do Ópio, assinada em Haia, Holanda (RODRIGUES, 2012). O Brasil torna-se signatário da versão escrita em 1925, com registro final na Liga

2 - De acordo com a Portaria nº 344, de 1998, do Ministério da Saúde, droga é toda substância ou matéria prima que tenha finalidade medicamentosa ou sanitária. Entorpecente é a substância que pode determinar dependência física ou psíquica e esteja relacionada na lista da Convenção Única sobre Entorpecentes (Single Convention on Narcotics Drugs, 1961), sobre a qual ainda será falado. Os psicotrópicos, da mesma maneira, são aqueles que podem determinar dependência física ou psíquica e estejam relacionados na lista da Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (Convention on Psychotropic Substances, 1971). Os termos entorpecente ou psicotrópico, portanto, possuem sentidos parecidos, ao indicarem a criação de torpor mental ou atuação no cérebro. Correntemente, essas substâncias são divididas entre aquelas depressoras, estimulantes e perturbadoras do Sistema Nervoso Central (SNC). Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs/1998/prto344_12_05_1998_rep.html>. Acessado em 10/05/2018.

3 - As Ordenações Filipinas é um código jurídico criado durante a União Ibérica (1580–1640) e que continuou a vigor após a separação do reinado português, que o manteve em uso. Serviu como base do direito brasileiro, em parte, até a criação do Código Civil do Brasil em 1916. No quinto livro das Ordenações, em seu título 89, é descrito que “que ninguém tenha em sua casa rosálgar, nem o venda nem outro material venenoso”. A pena poderia alcançar a perda de toda fazenda que o autor possuísse. Somente aos boticários era permitida a posse, desde que não vendessem a pessoas não autorizadas. É possível ver a descrição completa em: <<http://www1.ci.uc.pt/ibti/proj/filipinas/15p1240.htm>>. Acessado em 31/01/2018.

4 - O Código Penal de 1890 dita em seu artigo 159 que é crime contra a saúde pública “expôr à venda, ou ministrar substâncias venenosas, sem legítima autorização e sem as formalidades prescritas nos regulamentos sanitários” (sic). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm>. Acessado em 10/05/2018.

das Nações em 1928⁵. Buscando acompanhar seus objetivos, o Decreto nº 20.930 de 1932 é o primeiro a listar uma série de substâncias controladas, inclusive a maconha, considerada na espécie *Cannabis indica*⁶. Em 1938, já sob a égide do Estado Novo, o Decreto-Lei nº 891 é promulgado aproveitando diversos trechos do decreto de 1932. Nele são descritas outras substâncias proibidas, e apresentadas as funções e competências da Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes⁷, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. Além dos aspectos alfandegários, esta comissão teve como funções a ação fiscalizadora sobre cultivos e produção⁸, além da repressão ao tráfico e ao uso ilícito. O decreto, em seu artigo 45, dita a criação de comissões análogas nos estados e territórios, além de informar seus componentes: Diretor do Serviço Sanitário, Chefe de Segurança Pública, representante do Departamento Nacional de Saúde, Procurador da República, e representante da classe médica.

Esta é a primeira estrutura de repressão às drogas criada no país. Nota-se a predominância das autoridades sanitárias e médicas em contraposição às policiais. Devido a esta característica, a legislação é bastante pormenorizada em seus aspectos alfandegários, além de franquear a autorização do uso terapêutico mesmo de plantas proibidas. Além disso, seguindo o padrão do Estado Novo, é o governo federal que possui as prerrogativas de ação, centralizando as atividades e coordenando as ações estaduais.

Muito embora o Brasil tenha proibido o uso de maconha antes dos EUA, é a pressão deste por formar um paradigma proibicionista que norteou a redação legislativa brasileira, culminando na assinatura da Convenção Única sobre Entorpecentes de Nova Iorque (BURGIERMAN, 2011, p. 63–66). O Código Penal Brasileiro de 1940, em seu artigo 281, a Lei nº 5.726 de 1971 e a posterior Lei nº 6.368 de 1976, que mantém parte da estrutura do texto de 1940, alicerçaram normativamente a repressão às drogas no país durante quase todo o século XX, inclusive com penalização do usuário. Na legislação de 1976 é instituído o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão (posteriormente chamado de Sistema Nacional Antidrogas – SISNAD). O SISNAD somente foi regulamentado em 2000, cabendo a ele a formulação da política nacional, da compatibilização dos planos subnacionais e o estabelecimento dos fluxos de informações entre os atores da rede. É o Ministério da Saúde o responsável pela definição das possibilidades de uso de cada substância. A Portaria nº 344 de 1998 da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde (SVS/MS), atualizada periodicamente, lista as substâncias proibidas e sob controle no país⁹.

Durante todo este período, o país assinou as três convenções internacionais que trataram sobre o tema. De acordo com a Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961, os Estados deveriam reforçar seus sistemas de controle da produção e do comércio de entorpecentes, com objetivos radicais como abolir o uso de *Cannabis* e a mastigação de coca em 25 anos (Artigo 49). A Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, ampliou o número de substâncias proibidas, incluindo aquelas sintéticas criadas na década de 1960. Finalmente, a Convenção das

5 - Um dos representantes brasileiros na citada convenção é o médico Pernambuco Filho. O documento pode ser visualizado em: <<http://www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1928/231.html>>. Acessado em 30/01/2018.

6 - Ressalte-se que há controvérsias científicas sobre a divisão entre espécies canábicas. De acordo com o modelo mais aceito, há somente uma espécie: a *Cannabis sativa*. Haveria, assim, subespécies *indica*, *sativa* e *ruderalis*. Atualmente, as legislações sanitárias descrevem somente o termo *Cannabis sativa*. Desta maneira, tanto em 1932 quanto hoje, as leis se referem a todas as variações de *Cannabis*.

7 - Em 1936 foi criada a Comissão Permanente de Fiscalização de Entorpecentes, que atuou como conselho consultivo do presidente e foi responsável pela criação do anteprojeto de consolidação das leis sobre entorpecentes, como dito em seu artigo 4.

8 - Ao todo, 15 verbos relacionados a drogas entorpecentes são alvo do interesse da Comissão. Como será visto, a tendência à descrição extensiva de verbos, sem distinções de penas entre eles, será comum na legislação de drogas.

9 - A lista de substâncias proibidas e de uso controlado pode ser encontrada em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De10891.htm>. Acessado em 30/01/2018.

Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito¹⁰ de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988, e ratificada pelo Brasil em 1991, buscou harmonizar e intensificar a cooperação internacional para a repressão ao tráfico ilícito. As três convenções não priorizaram o tratamento ou prevenção, concentrando esforços na criminalização e repressão (BOITEUX et al., 2009).

Houve mudanças durante o governo Lula da Silva (2003-2010), seguindo o contexto internacional de revisão do paradigma punitivista. Ainda que as proibições do uso continuassem a vigorar, a penalização ao usuário foi revista com a nova Lei de Drogas nº 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. Neste mesmo enquadramento estão aqueles que plantam para consumo pessoal. Há também a diferenciação do réu primário, sem antecedentes e que não participa de organização criminosa, que pode ser enquadrado no crime de ‘tráfico privilegiado’ e, assim, ter pena reduzida e processo diferente¹¹. Contudo, no sentido oposto, há o aumento da pena mínima de tráfico, de três para cinco anos (em comparação, pela lei de 1938, a pena variava entre um e cinco anos, não considerando os agravantes). Além disso, desde a Lei nº 8.072/1990, o tráfico de drogas é considerado crime hediondo, tornando-o insuscetível de anistia, graça, indulto e fiança, além de exigir maior tempo mínimo para progressão de pena.

A definição de tráfico de drogas atual inclui 18 verbos, seguindo padrão da antiga lei de entorpecentes e das convenções internacionais. Mantendo o viés genérico, a nova lei de drogas não discrimina elementos objetivos para diferenciação entre a posse para uso ou tráfico. Indica-se no parágrafo 2º do artigo 28 que a avaliação do juiz “atenderá à **natureza** e à **quantidade** da substância apreendida, ao **local** e às **condições** em que se desenvolveu a ação, às **circunstâncias sociais** e **personais**, bem como à **conduta** e aos **antecedentes** do agente” (grifos meus)¹². Quanto à natureza da droga, a redação legal é tautológica, visto que é justamente sua natureza que a torna proibitiva. A quantidade de drogas apreendida parece não ser levada, em geral, em conta, visto que estudos apontam a baixíssima gramatura apreendida em casos de tráfico (RAPIZO, 2016). Restam, portanto, os elementos contextuais e individuais. A princípio, uma pessoa não poderia ser condenada exclusivamente por apresentar determinadas circunstâncias pessoais e antecedentes, o que denotaria um julgamento da pessoa, e não dos seus atos. Resta, por fim, a avaliação da conduta. Esta se torna elemento fundamental dos julgamentos, o que é demonstrado por estudos que apontam que as descrições das ações feitas pelos policiais autores dos flagrantes são as provas mais comumente utilizadas (BOITEUX, 2014; JESUS et al., 2011).

De maneira resumida, a nova lei de drogas, em sua parte relativa ao tráfico, repete os verbos da versão de 1976, incluindo ainda o termo ‘entregar’ entre as ações proibidas. Na nova legislação não é mais necessário o elemento de ‘mercancia’, por isso a mera entrega já configura o tráfico.

10 - Para mais informações, ver: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html>>. Acessado em 29/01/2018.

11 - O tráfico privilegiado não é crime hediondo, de acordo com o Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão de junho de 2016.

12 - Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/direito-facil/edicao-semanal/porte-de-drogas-para-uso-pessoal>>. Acessado em 18/05/2018.

A penalização é ampliada tanto no tempo de encarceramento quanto nas multas impostas. Por fim, há diferenciação do ato de financiamento ou custeio das práticas vinculadas ao tráfico, que tem pena mínima de oito anos e máxima de 20. Dessa maneira, entre a pena descarceralizada por uso e a pena mínima de cinco anos por tráfico não existem tipos penais intermediários ou gradações, mesmo considerando o amplo número de verbos indicadores do crime (BOITEUX, 2009, p. 37), com a significativa exceção do seu financiamento.

Sistema de justiça criminal e segurança pública

O grande sistema de justiça criminal e segurança pública (SJC) do Brasil pode ser dividido em três subsistemas: de segurança pública ou policial, de justiça criminal ou judicial e de execução penal ou prisional (SAPORI, 2007, p. 43). De maneira resumida e simplificada, o primeiro subsistema trata da prevenção de crimes e descoberta dos autores dos delitos, infrações e contravenções aos códigos brasileiros. O segundo se refere ao julgamento e à penalização dos infratores apreendidos. O terceiro à execução dessas penas e seu monitoramento. O conjunto desses atores e subsistemas produziria ordem pública e distribuição da justiça como bens coletivos, a partir da compreensão da interdependência entre os indivíduos e classes em relação à violência. Dessa maneira, o processo histórico de afirmação legítima do Estado em relação ao controle social por meio da intervenção monopolística da violência é responsável pela emergência de todo o aparato burocrático e institucional do sistema de justiça criminal.

Esses subsistemas são compostos por uma miríade de atores, muito embora os mais destacados ou representativos sejam as polícias estaduais, o Ministério Público, a Justiça e as administrações penitenciárias. Os fluxos de informações e documentos conformam um contato contínuo entre essas instituições, especialmente entre a Polícia Civil e o Ministério Público (MP), que se vinculam no âmbito do desenvolvimento do inquérito policial e da investigação criminal (MIRANDA, OLIVEIRA e PAES, 2007; MIRANDA e PITA, 2011). Resumidamente, a Polícia Civil recolhe os indícios que apontam a materialidade e autoria da notícia-crime, que é encaminhada ao Ministério Público para oferecimento formal da denúncia, após avaliação dos indícios. Nos últimos anos, o MP tem ampliado sua importância com o desenvolvimento de suas capacidades investigativas, especialmente com a edição da Resolução nº 181 e alterações na Resolução nº 183 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), inclusive com possibilidade de acordos extrajudiciais.

De acordo com Michel Misse (MISSE, 2011, p. 19), o inquérito é o elo mais importante da cadeia de incriminação¹³, que “interliga o conjunto do sistema, desde o indiciamento de suspeitos até o julgamento”. Capturar os suspeitos de atos criminosos e julgá-los torna-se, assim, o grande objetivo do SJC. Dito de outro modo, o Estado busca controlar o crime como uma

13 – Incriminação é compreendida como o processo pelo qual algumas das ações sociais serão interpretadas como crimes, a partir do conhecimento, seleção e processamento pelas agências públicas. Dessa forma, nem todos os atos que poderiam ser considerados crimes chegarão a ter seus autores incriminados.

de suas atividades fundacionais, garantidora da sua legitimidade de ação no território. Contudo, este fluxo é repleto de idas e vindas, com pedidos de novas diligências e complementação de informações, além de diversos outros problemas. Isto indicaria um processo pouco eficiente e eficaz na resolução célere dos crimes (COSTA, 2015a; VARGAS e RODRIGUES, 2011).

A Constituição Federal de 1988 é direta ao apontar os órgãos responsáveis pela consecução da segurança pública. É o artigo 144 que desenha a estrutura deste subsistema, que é composto por: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, e, no âmbito subnacional, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar estaduais. A Polícia Federal, criada em 1944, é reestruturada a partir da Constituição Federal de 1988 para exercer funções de preservação da ordem e da proteção das pessoas e da União, por meio de atividades de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. As rodovias estão a cargo da Polícia Rodoviária Federal, enquanto as ferrovias estão sob responsabilidade da Polícia Ferroviária Federal¹⁴.

Além disso, é permitida aos municípios a criação de guardas municipais para proteção dos seus bens, serviços e instalações. Atualmente, muitas guardas municipais, civis ou metropolitanas já realizam patrulhamento preventivo e dissuasório, como explicitado nos artigos 3º e 5º do Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei nº 13.022 de 2014. Dessa maneira, na prática, as guardas municipais e congêneres já atuam como polícias municipais, ainda que de maneira não explícita¹⁵. O Estatuto das Guardas, que regulamenta o parágrafo 8º do artigo 144 da CF, abre possibilidade para a inclusão desta categoria entre os órgãos que constitucionalmente exercem a segurança pública no país.

Além das estabelecidas na Constituição, foram instituídas outras agências. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) foi criada em 1997, a partir da reformulação da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG). Em 2018, tornou-se Ministério. Em 1998, criou-se a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD). Finalmente, em 2004 foi criada a Força Nacional, que atua de maneira não permanente, com convocação, treinamento e atuação esporádicos. Sua atuação é cooperativa ou em apoio a outros órgãos de segurança pública, sempre que solicitado por governador dos entes estaduais ou do Distrito Federal, e sob autorização do governo federal. Seus quadros são formados por policiais e bombeiros militares, policiais civis e da perícia forense dos estados, que estejam na ativa ou na reserva remunerada. Antigos servidores temporários das Forças Armadas e servidores civis aposentados também podem integrar a Força Nacional. Sua atuação é extraordinária e não possui competências para ação ostensiva e investigativa regular.

Até a Constituição Federal de 1988, o paradigma da segurança era baseado na defesa nacional e na segurança interna contra os inimigos que abalavam a ordem social. Em geral, estes foram identificados como os

14 - Esta ainda não estruturada efetivamente, sem contar com regulamentação, sede ou direção.

15 - A Guarda Municipal do Rio de Janeiro, por exemplo, indica na Lei Complementar nº 100 de 2009 as seguintes funções: "XII - vigiar os espaços públicos, tornando-os mais seguros em colaboração com os órgãos responsáveis pela segurança pública em nível federal ou estadual; XIII - exercer o poder de polícia no âmbito do Município do Rio de Janeiro, inclusive sancionatório, ressalvadas as hipóteses em que, por força de lei, a atribuição seja privativa de outra categoria funcional, situação em que poderá auxiliar a fiscalização com a prática de atos meramente materiais". Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/gmrio/exibeconteudo?article-id=1815279>>. Acessado em 10/05/2018.

grupos armados de esquerda durante o período de ditadura de governo militar. De acordo com alguns analistas, o fim do governo ditatorial não levou à completa desmobilização do aparato de repressão política, que foi transferido, ainda que com mudanças, para as forças policiais, que continuaram a identificar como inimigos aqueles em relação aos quais deveriam intervir (BARCELLOS, 2003). É durante o período da ditadura militar que as antigas guardas civis são extintas e transformadas em forças auxiliares do Exército, denominada Polícia Militar (SOUZA, 2015).

Contudo, apesar da Polícia Militar, como força armada reserva, já exercer atividades na segurança pública ordinariamente, houve um processo de expansão do uso do Exército nos últimos anos. A Lei nº 97 de 1999 permitiu o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, o que foi regulamentado pelo Decreto nº 3.897 de 2001. As operações da garantia e da ordem tornaram-se o padrão de medida em momentos de crise. Portanto, torna-se necessário incluí-las como ator importante do subsistema de segurança pública.

Na esfera da justiça criminal, o Brasil conta, entre os atores federais, com os juízes federais de primeira instância, os tribunais regionais federais, o Ministério Público Federal, e a Defensoria Pública da União. Nos estados federados, há os juízes estaduais, os tribunais de justiça, os ministérios públicos e as defensorias públicas estaduais. Além destes, podem ser acionados, a depender do tipo de infração ao Código Penal, o Tribunal do Júri e os Juizados Especiais Criminais (JECrim). A este último compete o julgamento das infrações com penas máximas de dois anos, ou no caso das contravenções. O Tribunal do Júri é acionado nos casos de crimes dolosos contra a vida. Por fim, os tribunais de justiça atuam na avaliação dos crimes com pena máxima de quatro anos, por meio de rito sumário; e nos crimes com pena superior ou igual a quatro anos, por meio de rito ordinário.

O Ministério Público possui posição central na rede de justiça, pois cabe a ele o processamento dos inquéritos por meio da abertura de denúncias nos casos de crimes incondicionados, ou seja, os que não exigem que o ofendido ou a vítima represente contra o suspeito. Mesmo para aqueles que exigem a representação do ofendido, como lesão corporal, é o MP quem oferece a ação penal, anunciando que este é o órgão legitimado para a propositura de denúncia penal. Como demonstrado pelo compêndio bibliográfico realizado por Ludmila Ribeiro e Klarissa Silva (2012), o maior gargalo se encontra na passagem da fase policial para a fase judicial, na qual a maioria dos casos não tem a autoria esclarecida.

No final da linha do longo caminho de produção da verdade e da justiça, encontram-se os centros que cumprem os objetivos constitucionais de penalização, reclusão e ressocialização dos autores de crimes. Em relação ao sistema de execução penal, este é condicionado pelo Código de Processo Penal e pela Lei de Execução Penal. Seus principais atores são o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), o Departamento Penitenciário Federal e as penitenciárias federais. No

âmbito estadual, a Secretaria de Administração Penitenciária ou congênera possui atuação central, coordenando as penitenciárias, casas de custódias, cadeias públicas, colônias agrícolas, casas do albergado, hospitais de custódias e centros de observação (FERREIRA, 2008). Há ainda as Varas de Execução Penal (VEP), que exercem função no acompanhamento do cumprimento da penas, sobretudo em relação às mudanças de regime prisional e transferência de presos perigosos.

Já os adolescentes que cometerem infrações recebem medidas socioeducativas estipuladas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que, em geral, são organizadas por departamento estadual. No caso do Rio de Janeiro, o responsável é o Departamento Geral de Ações Sócioeducativas (DEGASE), vinculado à Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC).

Os constrangimentos da Constituição Federal em relação às drogas

A Constituição de 1988 destina um artigo à segurança pública. Contudo, circunscreve a estrutura de atores e competências orientada pelo antigo conceito de segurança interna. O artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que trata da segurança pública, está contido no capítulo III do título V 'Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas'. Junto ao capítulo sobre segurança pública estão os capítulos sobre o 'Estado de Defesa e de Sítio' e sobre as 'Forças Armadas'.

Ainda que seja possível atribuir à CF de 1988 o intento de desconstruir o paradigma da defesa nacional como paradigma de segurança, o modelo dominante durante boa parte do século XX não é totalmente esvaziado. Fica explícito que no texto constitucional a segurança pública, ainda que seja apresentada como um direito social, não está relacionada aos demais, que são regulamentados no título VIII 'Da Ordem Social'. A segurança é ainda compreendida como um instrumento de defesa do Estado.

Outro ponto comumente criticado é a disjunção entre os subsistemas policial e judicial. Contudo, organização ainda mais disfuncional pode ser encontrada na disposição legal do aparato repressor ao comércio de drogas. O termo disfuncional se refere ao vínculo entre as funções desenhadas para determinadas instituições, suas competências e capacidades de executá-las, e outras com atribuições concorrentes ou complementares. A disfunção se exprime pelos espaços de ambiguidade e indecisão.

Primeiramente, vale citar o artigo 144, parágrafo 1, inciso II: a Polícia Federal destina-se a "prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência". O tráfico de drogas é o único crime explicitado e vinculado diretamente a uma das agências de segurança pública na CF de 1988.

Contudo, ainda que o texto legal deixe claras as obrigações da PF quanto à repressão às drogas, em prática são os estados os responsáveis pela maioria das ações, especialmente aquelas relacionadas com o tráfico varejista.

Por sua vez, a Lei de Drogas nº 11.343, em seu artigo 70, estabelece que “o processo e o julgamento dos crimes previstos nos arts. 33 a 37 [tráfico de drogas e ser informante de grupo que pratica tais crimes] desta lei, se caracterizado ilícito transnacional, são da competência da Justiça Federal”. Por extensão, tende-se a compreender que a PF é responsável somente pelo tráfico transnacional ou interestadual. Essa interpretação se coaduna com a permissão dada pela lei de drogas para que a União faça convênios com os estados visando à repressão do tráfico de drogas.

A divisão entre as competências federais e estaduais no âmbito da repressão ao tráfico se baseia em compreensão tácita sobre suas respectivas circunscrições de atuação e na analogia da divisão de competências entre os níveis do judiciário. Nota-se, portanto, que o tráfico de drogas recebeu interesse especial dos legisladores brasileiros, sendo um dos poucos crimes especificados na CF de 1988 e com atuação federal garantida. O interesse pela temática era tão alto que houve a criação de outra agência especial para tratar do tema.

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). Com sua aprovação, 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 1997, 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 regulamentação, organização, mediação e distribuição de recursos aos demais entes federativos.

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 Rousseff (2011-2016), é lançado o programa ‘Crack, é possível vencer’, que estruturava a atuação governamental em relação às drogas (não somente ao crack) em três frentes: prevenção, cuidado e autoridade¹⁶, esta última responsável pelo enfrentamento ao tráfico de drogas e ao crime organizado.

Atualmente, ainda são os estados os principais responsáveis pela repressão ao tráfico de drogas, com participação federal ocasional ou quando relacionada com o comércio internacional. Contudo, não são poucos os exemplos de operações das polícias estaduais que ultrapassam suas circunscrições de atuação. As principais facções de comércio ilícito de drogas já operam de maneira ampla, com articulações interestaduais e internacionais. Os conflitos entre o Comando Vermelho carioca e o paulista

16 - O programa, de acordo com resposta dada pelo governo federal à agência de fact-checking Lupa, ainda está ativo. Disponível em: <<http://folha.com/20180916>>. Acessado em 11/10/2017.

Primeiro Comando da Capital por rotas de comércio (especialmente a do norte do país e a do Paraguai) e pelo domínio dos presídios estaduais de diversos estados demonstram o caráter não local desses crimes¹⁷.

O Ministério da Justiça¹⁸ possui como competência, descrita no artigo 1º da Estrutura Regimental, Decreto nº 9.150/2017, em seus incisos IV e XII, a atuação na repressão ao tráfico, e na prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social de usuários e dependentes. O desenho institucional indicaria que a política de repressão passaria pela maior presença de agência federal, seja a PF ou SENAD (quando da tentativa de construí-la à semelhança da DEA).

No entanto, o protagonismo da repressão é claramente representado pelas policiais estaduais, especialmente no Rio de Janeiro, epicentro do interesse nacional sobre o tema da segurança pública. Vale, portanto, entender como essas forças estão constituídas institucionalmente para avaliar sua aderência aos objetivos de repressão às drogas.

Os eixos institucionais das polícias estaduais

Há algumas variáveis importantes para compreender o impacto da estrutura policial brasileira na repressão às drogas: i) o ciclo incompleto de polícia; ii) a dupla entrada dos policiais; iii) a militarização da força ostensiva; iv) a discricionariedade fundante da atuação policial; e v) a governança policial. Cada uma delas será detalhada abaixo.

Uma das principais características das polícias brasileiras é a sua divisão, quase *sui generis*, entre atividade ostensiva e investigativa, a cargo, respectivamente, da Polícia Militar e da Polícia Civil. Essa divisão remonta à ditadura militar, que em 1969 extingue as guardas civis estaduais¹⁹ e as outras forças aquarteladas militares dos estados. De acordo com o Decreto-Lei nº 667 de 1969, as novas polícias militares são forças auxiliares do Exército, controladas e coordenadas pelo então Ministério do Exército. Dessa forma, o policiamento ostensivo fardado das ruas ficava, em última instância, sob gerenciamento do Exército, o que garantia alinhamento com as práticas de repressão ao dissenso e resistência ao governo militar. O Decreto-Lei nº 1.072 de 1969 permitiu o aproveitamento dos quadros das guardas civis nas polícias militares recém-criadas. Naquele momento, houve um progressivo direcionamento das atividades policiais para a contenção de multidões e manifestações públicas, assim como para a repressão política (SOUZA, 2015, p. 215).

A CF de 1988 mantém o modelo militarizado da Polícia Militar, atribuindo-lhe as funções de “polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” em seu artigo 144, parágrafo 5º. Também permanece a atuação como força auxiliar e de reserva do Exército, ainda que esteja subordinada aos governadores dos estados. Essa ambiguidade de hierarquias permitiu que durante algum tempo as corporações, e mesmo as secretarias estaduais

17 - Para informações, ver: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/entenda-o-que-a-disputa-nacional-entre-faccoes-tem-a-ver-com-a-barbarie-no-presidio-do-amazonas.ghtml> e <https://apublica.org/2018/02/diseminacao-de-faccoes-tem-impacto-profundo-na-violencia-geral-diz-pesquisadora/>>. Acessado em 30/05/2018.

18 - Para mais informações, ver: <<http://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/missao>>. Acessado em 26/01/2018.

19 - Alguns estados possuíam outras forças, além das guardas civis. São Paulo, por exemplo, contava com a Força Pública. Ambas são unificadas na nova Polícia Militar do Estado de São Paulo, por meio do Decreto-Lei nº 217 de 1970, que pode ser visualizado em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto-lei/1970/decreto.lei-21708.04.1970.html>>. Acessado em 10/05/2018.

de segurança, fossem controladas por generais e coronéis do Exército.

A Polícia Civil, vinculada historicamente às guardas civis e outras formações civis, ficou restrita às atividades de polícia investigativa e judiciária. Ou seja, a identificação civil e criminal de suspeitos de crimes por meio de inquérito policial a fim de subsidiar o oferecimento de denúncia pelo Ministério Público ao Tribunal de Justiça. Na CF de 1988 ficam ressalvadas as infrações militares, que são investigadas e julgadas em âmbito militar.

De acordo com Helder Ferreira (2008, p. 14): “pode-se concluir que a organização dual das forças policiais no Brasil se explica pela seguinte divisão: a ação da Polícia Militar se dá enquanto o crime ocorre ou para evitá-lo, ao passo que a ação da Polícia Civil se dá prioritariamente após a ocorrência do crime”. De outra forma, a Polícia Militar se encarrega da prevenção do crime, ao tentar demover os possíveis autores por meio de força dissuasória ostensiva; já a Polícia Civil seria responsável por identificar e apreender aqueles que realizaram as infrações penais, ou seja, trabalhando após o cometimento do crime.

Essa distinção se denomina ciclo incompleto de policiamento. Os agentes que estão cotidianamente nas ruas não possuem ferramentas institucionais para realizar investigações a partir do conhecimento tácito gerado por sua atividade. Contudo, as polícias militares acabaram por se organizar para realizar prevenção do crime de maneira não ostensiva, por meio de policiais que atuam discretamente, conhecidos como ‘P2’, ou policiais da inteligência. As polícias civis também, por vezes, realizam atividades ostensivas ou preventivas. Contudo, estas últimas concentram seus esforços no inquérito, necessário para a denúncia na justiça, tornando-se uma polícia primordialmente judiciária. Diversas associações classistas e pesquisadores citam o modelo de ciclo incompleto como um dos entraves ao desenvolvimento de um melhor processo de investigação policial, ao restringir o trabalho de investigação a espaços diminutos das rotinas policiais.

Há pelo menos quatro Projetos de Emenda Constitucional (51, 127, 423 e 431) que buscam alterar as competências de cada polícia, permitindo o ciclo completo. Outros pontos discutidos nestas propostas são a entrada única e a estrutura militar. Por exemplo, a PEC 51 inclui a determinação da carreira única. Isto significaria o fim da dupla entrada, segundo a qual alguns entrariam na corporação como oficiais ou delegados, e outros como praças ou agentes. Em geral, os salários de oficiais e delegados são vinculados relativamente ao dos governadores, o que cria dificuldades para a gestão das carreiras subalternas ao gerar distorções nas diferenças salariais. A possibilidade de ser comandado por pessoas com uma carreira policial muito mais curta e, por conseguinte, menor experiência, também, por vezes, gera insatisfação nos corpos burocráticos.

As sugestões de mudança da estrutura militar da PM deságuam majoritariamente em três propostas: rompimento com a subordinação ao Exército, reestruturação da hierarquia em modelo civil ou desvinculação

da justiça militar. Outra solução possível indicada pelos favoráveis à desmilitarização é a unificação das polícias. Luiz Eduardo Soares (2000) intentou, quando subsecretário de segurança do governo de Anthony Garotinho no estado do Rio de Janeiro, organizar a unificação das polícias pelo projeto da Nova Polícia. As brigas judiciais e políticas o impediram, mas a integração das atividades avançou com a criação de sistemas de metas conjuntas e atuação em Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), que se tornaram modelos para outros estados. A integração operacional das polícias hoje é um dos objetivos de quase todas as secretarias de segurança.

A divisão entre as competências das polícias também se expressa nos modelos de prisão. Há, legalmente, dois modos principais de prisão: o flagrante e o mandado de prisão. No primeiro caso, supõe-se a observação clara e imediata da realização do crime, o que resulta em seu impedimento ou detenção do autor em seguida. No segundo, a partir da investigação chega-se aos autores, que terão expedidos mandados de prisão contra si, que serão cumpridos pela polícia. A possibilidade de seleção de autores existe em ambos os casos. Como aponta Misse (2011, p. 17), a demanda social por punição pode pressionar para que se aumente a incriminação, independente dos processos de criminalização (identificação dos fatos-crimes). Dessa forma, pode surgir “a seleção desses traços, como no processo de estigmatização, [que] interliga causalmente variáveis de pobreza urbana, baixa escolaridade e preconceitos de cor e marca ao que se espera que seja uma ‘carreira criminosa’” (MISSE, 2011, p. 17). A condensação de fatores ‘incriminadores’ em um sujeito suspeito pode implicar na rotulagem de certas pessoas como ‘bandidos’, ‘traficantes’ ou ‘criminosos’, deslocando a análise do fato-crime para o sujeito-criminoso, em um processo que Misse define como “sujeição criminal”.

Em paralelo a este processo, ressalte-se que a diferença entre modalidades de prisão se relaciona com tipos de ação policial. O flagrante está naturalmente vinculado à possibilidade de se deparar com um crime. De acordo com os códigos brasileiros, qualquer cidadão pode prender outro em flagrante delito. Contudo, aqueles que possuem autoridade e, especialmente, ferramentas para realizá-lo de maneira segura são os policiais militares, responsáveis pela patrulha ostensiva dos ambientes públicos. Outros agentes de segurança, como guardas municipais, e, no caso do Rio de Janeiro, servidores dos projetos Segurança Presente²⁰ e Barreira Fiscal²¹ também realizam prisões em flagrantes de maneira rotineira. Vale ressaltar que muitos desses casos não são considerados flagrantes próprios (quando se observa o crime), mas flagrantes ocorridos ‘logo após’ o crime, sejam eles impróprios (a partir da dedução entre a fuga do suposto autor e a perseguição da vítima ou de outro interessado) ou presumidos (quando são encontradas as materialidades, como os instrumentos ou a *res furtiva*). A temporalidade deste ‘logo após’ ou ‘logo depois’, expresso no artigo 302 do Código de Processo Penal, é alvo de extensos debates jurídicos. Contudo, como apresentado por Marcos Rolim (2006), a chance de um policial flagrar um roubo, homicídio ou outro delito violento é baixíssima, como

20 - *As Operações Segurança Presente contam com agentes da Polícia Militar e agentes civis que atuam no policiamento de áreas específicas na Lapa, Centro, Méier, Lagoa e no Aterro do Flamengo.* Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/segov/exibeconteudo?article-id=4818114>>. Acessado em 18/05/2018.

21 - *A Operação Barreira Fiscal, realizada pelas secretarias de Governo e de Fazenda, é responsável por fiscalizar a entrada de mercadorias no estado e evitar a sonegação de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), além de combater a entrada de armas, drogas e produtos pirateados.* Disponível em: <<https://www.ioerj.com.br/portal/modules/news/article.php?storyid=7498>>. Acessado em 18/05/2018.

demonstram pesquisas na Inglaterra e Estados Unidos.

A segunda modalidade de prisão é a realizada por meio de mandado de prisão. Enquanto a primeira se realiza justo no fato ou logo em seguida, o mandado possui uma relação temporal mais frouxa com os fatos, visto que a relação entre os fatos e os autores é reconstruída, supostamente, pela investigação. Esta, de acordo com o desenho institucional policial brasileiro, é competência principal das polícias civis. Dessa forma, pode-se dizer que há uma Polícia Militar que atua antes ou durante os crimes e que realiza primordialmente flagrantes, e uma Polícia Civil que atua após os crimes, identificando autores e materialidades para garantir a incriminação e a consecução do mandado de prisão.

No caso da repressão às drogas, o mais comum são os flagrantes realizados pela PM. A estrutura burocrática das polícias militares possui intrinsecamente outro problema de difícil resolução: como vincular a discricionariedade natural da atividade da ponta para a resolução de problemas intangíveis com os princípios de hierarquia e autoridade comuns à Polícia Militar. Outra variação da questão pode ser assim descrita: como articular o pressuposto da discricionariedade de ação e decisão (relativo ao seu mandato que exige fazer algo em relação a um fato que ocorre de maneira inesperada) com os controles institucionais naturais da atuação sob a égide do estado de direito (que estabelece que os funcionários estatais só possam agir sob o estrito cumprimento da lei)? O trabalho dos policiais militares é atrelado à capacidade discricionária dos soldados e cabos de agir – e são instados a agir – sobre praticamente toda ação social que saia do previsto ou cause problemas, como expresso nas formulações clássicas de Bittner (*apud* PROENÇA JUNIOR, MUNIZ, 2006).

Em seus termos, a democracia é anterioridade, ou seja, legalidade e controle da ação estatal. Por outro lado, a ação policial parece ser avaliada, em geral, *post facto*, já que é, em princípio, impossível antever todos os problemas concretos em relação aos quais policiais deverão decidir. Policiais atuam a partir do exercício do ‘ouvido vocacional’, em termo de Bittner, construindo contingencialmente uma solução *ad hoc* (PROENÇA JÚNIOR, MUNIZ e PONCIONI, 2009, p. 30). A valorização dos funcionários da ponta, que desfrutam de alto nível de discricionariedade e autoexecutoriedade, torna-se elemento de avaliação do profissionalismo da instituição (MUNIZ, 1999). Contudo, para Jacqueline Muniz, Domício Proença e Paula Poncioni, é por meio da governança de polícia que se adere a atuação policial aos ditames da democracia burocrática-legal, impedindo que a discricionariedade se cambie em uma caixa-preta, efetivando a máxima de que “todo profissionalismo é uma conspiração contra leigos”.

Os policiais podem ser considerados burocratas do nível de rua (LIPSKY, 2010), dada sua capacidade de interferência nas políticas públicas, especialmente porque na área de segurança pública os recursos são escassos para cumprir com o ideal inalcançável de controle do crime. O que surge ao fim pode ser descrito da seguinte forma:

there is a sense, therefore, in which Lipsky is providing a variant on the Marxist dictum: 'Man makes his own history, even though he does not do so under conditions of his own choosing.' Street-level bureaucrats make choices about the use of scarce resources under pressure; contemporary fiscal pressure upon human services makes it much easier for their managers to emphasize control than to try to put into practice service ideals. In a sense he makes 'heroes' of street-level bureaucrats, because while they are caught in situations that are fundamentally tragic – in the original sense – they still try to make the best of it (HILL e HUPE, 2002, p. 53).

Apesar de algumas experiências positivas, como o Programa Delegacia Legal (CAMPOS, 2015), as polícias ainda são alvo de críticas pelo seu engessamento a uma estrutura legal que divide as atividades disfuncionalmente, diminui o espaço da investigação, além de tornar os policiais da ponta em 'heróis ou vilões' diante de situações trágicas que precisam ter 'solução imediata' cotidianamente.

As avaliações, sempre *post facto*, só são positivas quando se efetiva a expressão clássica de Sir Robert Peel "a polícia é o público, o público é a polícia". Haveria, neste caso, uma "convergência moral entre a decisão discricionária da polícia e o que o público reconhece, de bom ou malgrado, como razoável" (PROENÇA JÚNIOR, MUNIZ e PONCIONI, 2009, p. 34). Enquadramentos normativos expressos permitiriam nortear os padrões de ações e decisões concretas, comumente chamados de *workmanship*, garantindo gabarito para as análises. Neste caso, a qualificação 'herói' poderia ser utilizada, marcando a centralidade das decisões de rua no sistema policial.

Contudo, uma rede na qual o ponto mais importante está na ponta exige um trabalho forte de governança para garantir que as mensagens dos elementos centrais da rede alcancem de maneira satisfatória as pontas/ruas. O papel das secretarias de segurança pública, que, em geral, atuam na mediação, coordenação e integração das forças policiais, é visto por muitos como ora muito intervencionista, ora como leniente. Uma avaliação realista da gestão da segurança pública, portanto, deve incluí-las como um dos atores integrantes da rede, e não como um poder moderador ou gerente. Dessa forma, ao se questionar sobre as regras e constrangimentos que enquadram o trabalho de repressão às drogas, é fundamental considerar o equilíbrio possível das competências e funções dos diversos atores em uma rede de governança com dificuldades de harmonização e desequilibrada, em termos de efetivação dos objetivos, com alto poder dos atores da ponta.

Em busca de um equilíbrio possível

Uma das chaves de leitura proposta pelas vertentes institucionalistas apregoa a importância da compreensão do Estado como um ator com capacidades para alterar dinâmicas sociais, especialmente por meio das políticas públicas. Essas são lidas comumente como o *Estado em ação*. Dentro desta chave, pode-se atentar para o Estado como problema e solução (EVANS, 1993). Pensando por meio dessa chave analítica, a rede de governança pode ser entendida como parte dos problemas e das soluções que se relacionam com a fluidez e a eficácia das ações policiais.

As relações dentro dessa rede podem ser descritas como disjuntivas, no sentido de possuírem baixo grau de articulação, o que permite a cada ator criticar o trabalho conjunto e as interferências alheias em suas atribuições. Pode-se compreender esta rede a partir dos três níveis do grande sistema de justiça criminal. Como apresenta Joana Vargas e Juliana Rodrigues, esta não é uma exclusividade do sistema brasileiro:

uma das razões da disjunção pode ser explicada no fato de os Sistemas de Justiça Criminal modernos terem sido compelidos a atender às demandas de pretensão do Estado Moderno de exercer o monopólio do controle do crime (GARLAND, 2008). Portanto, seguindo o esquema proposto por Meyer & Rowan (1977), o “mito do estado soberano” como o denominou Garland (2008) foi incorporado aos SJs modernos como regras institucionalizadas e a disjunção foi a forma encontrada para garantir a sua legitimidade, permitindo que esses sistemas atendessem, de um lado, à meta de controle do crime, perseguida de forma cerimonial (visto ser uma meta impossível de ser realizada) e, de outro, às necessidades práticas do sistema. O que, ao nosso ver, é particular ao Brasil e destoante do esquema proposto pela teoria das organizações (TO) é o fato de a disjunção não ser acompanhada de manifestações de confiança e boa fé. Muito pelo contrário, prevalece em nosso sistema a desconfiança entre os operadores responsáveis por administrar a justiça (VARGAS e RODRIGUES, 2011, p. 81).

Este ‘mito soberano’ da capacidade do Estado de controlar o crime esteve atrelado aos diversos desenvolvimentos históricos e (re)construções institucionais. Em relação às polícias, pode-se voltar ao período de governo militar, momento no qual as polícias sofreram importantes alterações, como a limitação da atuação ostensiva pelas polícias civis, e o fim do modelo aquartelado das polícias militares. É possível atrelar os lances mais importantes da estrutura do subsistema de segurança pública às décadas de 1960 e 1970, como visto ao longo do trabalho.

Já o Código Penal e Código de Processo Penal datam de 1940 e 1941, respectivamente. Ainda que tenham recebido emendas e alterações, suas

bases se mantêm. Contudo, muito do subsistema de justiça criminal foi reorganizado pela Constituição Federal de 1988, especialmente em relação às funções do Ministério Público. Por sua vez, o subsistema de execução penal tem boa parte de sua estrutura desenhada pela Lei de Execução Penal nº 7.210 de 1984, sendo que o Sistema Penitenciário Federal somente foi inaugurado em 2006.

Diferentemente de outros modelos de sistemas de atuação estatal, a área de segurança pública e justiça criminal nunca recebeu um ordenamento unitário e global. A composição foi realizada incrementalmente, integrando atores e atividades que eram normatizadas a partir de suas demandas específicas. O desenho final é a conjunção de pequenos desenhos institucionais, permitindo uma série de controversas jurídicas acerca da pactuação dos entes federativos sobre suas funções e competências. Ou seja, um processo histórico de desenvolvimentos isolados, críticas mútuas e, por vezes, vetos a mudanças por determinados grupos de interesse, garantindo certo imobilismo e posição geral refratária a alterações.

A repressão às drogas está contida neste grande sistema de segurança pública e justiça criminal, que muitas vezes é descrito a partir do que ficou internacionalmente conhecido como *loosely coupled system* (sistema frouxamente articulado) (SAPORI, 2007; VARGAS, 2014; VARGAS e RODRIGUES, 2011). Este fato, sem dúvida, interfere na rede de governança necessária para harmonizar interesses e ações de atores que não se vinculam de maneira hierárquica (COSTA, 2015a), como é o caso da segurança pública. Especificamente, a repressão às drogas parece ter resolução ainda mais complexa, devido às sobreposições de competências em relação ao tráfico interestadual, internacional e local.

Vinculado a este sistema, tem-se a ambiguidade sobre os atores competentes para a repressão ao tráfico de drogas, uma participação minoritária do governo federal em um país com alta centralização política e fiscal, o ciclo incompleto de polícia que relega à investigação papel secundário, a Polícia Militar ostensiva sem capacidade investigativa com alto grau de discricionariedade na ponta e sem mecanismos claros de enquadramento das ações, além da dupla entrada nas instituições que, por vezes, geram disputas internas. Essas variáveis apontam para o aninhamento de regras em um sistema com alto custo de mudança, típico de políticas modernas (PIERSON, 2006, p. 117).

Alterações no ordenamento funcional das polícias terão efeito em todo o arranjo institucional associado, especialmente no Ministério Público, órgão que possui uma quase função híbrida entre judiciário e executivo. Mudanças de estruturas, por certo, afetarão diversos interesses, especialmente de trabalhadores organizados dessas instituições. Coalizões de interesse têm papel determinante na obstrução de certas alterações²², como no caso da tentativa de integração das forças policiais realizada por Luiz Eduardo Soares em 2000 no Rio de Janeiro.

Um dos caminhos mais discutidos atualmente para a superação do modelo de gerenciamento de crises e conflitos institucionais é o desenvolvimento

22 - Como apresentam Marie Hojnacki, Frank Baumgartner e outros: “some ask how the characteristics or structure of government and governing institutions (e.g., the degree to which policy-making or governing power is centralized, the accountability of decision makers to citizens) affect organized interests and their involvement with and success at policy making” (HOJNACKI et al., 2012, p. 388).

de uma boa governança da rede de atores envolvidos com segurança pública (COSTA, 2015b; CRUZ, 2006; FREY e CZAJKOWSKI Jr, 2005; RAAB PIRES e HORTON, 2015; SAPORI, 2007). A percepção da interdependência precisaria estar coligada com o estabelecimento de espaços sociais não hierárquicos, porém com coordenação clara e ativa. A governança implicaria a busca pela redução das redundâncias, incoerências e das lacunas de responsabilidades (COSTA, 2015b), considerando os serviços públicos como providos por esta rede complexa, e não apenas por um único ator (SAPORI, 2007, p. 74).

Ampliar governança e gerenciar de maneira mais harmônica os fluxos de atividades, assim como ampliar os espaços de controle interinstitucionais parecem um caminho para transformá-lo realmente em um sistema de políticas públicas, e não mera sobreposição e conjunção frouxa de dispositivos, ações e atores institucionais. De outra maneira, é compreender que o principal impacto social se dá pelo efeito combinado das ações públicas: “it is not single policies operating in isolation that generate major effects but clusters of policies with strong elective affinities” (PIERSON, 2006, p. 121).

Vale ressaltar que o conceito de governança aqui compreendido se refere à coordenação e direcionamento de atores políticos a partir de normas institucionais (COSTA, 2015, p. 610). Trata-se, portanto, de coordenação de ações entre atores díspares. Esta compreensão não é totalmente coadunada com aquela estipulada no Decreto Federal nº 9.023 de 2017, que estipula a política de governança, compreendida como conjunto de medidas de liderança, estratégia e controle para avaliação e condução de políticas públicas. Esta, portanto, mais preocupada com governança corporativa. Ainda assim, pode-se avaliar que esta inovação legislativa, juntamente com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), pela Lei nº 13.675 de 2018, trazem oportunidades para o desenvolvimento de mecanismos de governança em rede.

Contudo, mesmo superados os entraves relacionados à governança pública, ainda há dilemas acerca dos objetivos de uma política de repressão às drogas. Se o mito fundador do Estado moderno é o controle do crime, talvez nenhuma outra ação tenha se articulado tão firmemente a este propósito quanto a repressão ao tráfico de drogas. Impedir a venda, e, antigamente, o uso de drogas, tornou-se uma obsessão social. Por outro lado, encontrar objetos proibidos, como cocaína e maconha, parece mais fácil que descobrir autores de condutas proibidas ou impedir uma ação infratora das leis em curso. A materialidade dos objetos proibidos torna o flagrante quase a consecução completa de todo o ciclo de justiça criminal ou de controle do crime. Encontrar a droga é, em um átimo, a ação primeira e concludente do desejo fundante do Estado de impedir o crime, que, neste caso, é a própria posse do objeto. Essa percepção da facilidade e imediatez do sucesso pode ajudar a explicar a centralidade que a repressão ao tráfico tomou dentro do sistema de justiça criminal por meio da expansão e dedicação às operações de flagrantes de ‘objetos’ e ‘sujeitos’ delituosos.

Referências Bibliográficas

BARCELLOS, C. **Rota 66**. A história da polícia que mata. Rio de Janeiro: Record, 2003.

BOITEUX, L. et al. **Série pensando o direito**: tráfico de drogas e constituição. Brasília, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2009.

____. Tráfico e Constituição: um estudo sobre a atuação da justiça criminal do Rio de Janeiro e de Brasília no crime de tráfico de drogas. **Revista Jurídica Brasileira**, v. 11, n. 94, p. 1–29, 2009.

____. Drogas e cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: LEMOS, C.; MARONA, C. A.; QUINTAS, J. (Eds.). **Drogas: uma nova perspectiva**. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p. 83–103.

BRASIL. Decreto nº 9.288, 2016.

BURGIERMAN, D. R. **O fim da guerra**. São Paulo: Leya, 2011.

CAMPOS, C. J. de. **Gestão pública é possível**: o case delegacia legal no RJ. 1a edição. Curitiba: Appris, 2015.

COSTA, A. T. M. A. (in)efetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 15, n. 1, p. 11–26, 2015a.

____. Estado, governança e segurança pública no Brasil: uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 8, n. 4, p. 607–632, 2015b.

CRUZ, M. V. G. da. **Mecanismos de governança na segurança pública**: considerações sobre o Sistema de Justiça Criminal e a organização policial. Salvador: 30o Encontro da ANPAD, 2006.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28–29, p. 107–157, abr. 1993.

FERREIRA, H. **Sistema de justiça criminal no Brasil**: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação. Brasília: IPEA, 2008.

FREY, K. & CZAJKOWSKI JR., S. O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 297–325, 2005.

GRILLO, C. C. **Coisas da vida no crime**: tráfico e roubo em favelas cariocas. 280 p. Tese (Doutorado em Ciências Humanas). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

HILL, M. & HUPE, P. **Implementing public policy**; governance in theory and in practice. London: Sage Publications, 2002.

HIRATA, D. V.; GRILLO, C. C. 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.

- IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França , na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 30, p. 139–165, 1996.
- JESUS, M. G. M. de *et al.* **Prisão provisória e lei de drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo**. São Paulo: [s.n.].
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Harlow: Pearson, 2014.
- LEMGRUBER, J. & BOITEUX, L. O fracasso da guerra às drogas. In: LIMA, R. S. DE; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. de (Eds.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. 1a edição. São Paulo: Editora Contexto, 2014. p. 357–362.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**. New York: Russel Sage Foundation, 2010.
- MACHADO DA SILVA, L. A. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. In: **Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008. p. 35–46.
- MARQUES, E. C. **Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos**, 1996.
- MIRANDA, A. P. M. de; OLIVEIRA, M. B. DE & PAES, V. F. Antropologia e políticas públicas: notas sobre a avaliação do trabalho policial. **Cuadernos de Antropología Social**, v. 25, 2007.
- MIRANDA, A. P. M. de & PITA, M. V. Rotinas burocráticas e linguagens do estado: políticas de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas no Rio de Janeiro e em Buenos Aires. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 59–81, out. 2011.
- MISSE, M. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, p. 15–27, abr. 2011.
- MORAIS, P. C. de C. **Drogas e políticas públicas**. [s.l.] Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.
- MUNIZ, J. DE O. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro**. [s.l.: s.n.].
- PIERSON, P. Public policies as institutions. In: **Rethinking political institutions - the art of the State**. New York, London: New York University Press, 2006. p. 114–131.
- PIQUET CARNEIRO, L. 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.
- PROENÇA JÚNIOR, D.; MUNIZ, J. de O. & PONCIONI, P. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 5, p. 14–50, 2009.
- PROENÇA JUNIOR, D. P. & MUNIZ, J. “Stop or I’ll call the police!”: the idea of police, or the effects of police encounters over time. **British Journal of Criminology**, v. 46, n. 2, p. 234–257, 1 mar. 2006.
- RAAB PIRES, D. & HORTON, K. **Desafios da governança em segurança pública: da violência para a segurança cidadã**. XVII Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente. **Anais...**, 2015.

RAMOS, S. & PAIVA, A. **Mídia e violência**: novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

RAPIZO, E. **Panorama das apreensões de drogas no Rio de Janeiro - 2010 - 2016**. Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/RelatorioDrogas2016.pdf>.

RIBEIRO, L. & SILVA, K. Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura. In: RIBEIRO, P. J. & FERRAZ, T. C. (Eds.). **Segurança pública**: temas e perspectivas. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

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

ROLIM, M. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro; Oxford: Zahar; University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SOARES, L. E. **Meu casaco de general**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, L. A. F. DE. Dispositivo militarizado da segurança pública. tendências recentes e problemas no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 207–223, abr. 2015.

VARGAS, J. D. Fluxo do sistema de justiça criminal. In: LIMA, R. S. de; RATTON, J. L. & GHIRINGHELLI, R. (Eds.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

VARGAS, J. D. & RODRIGUES, J. N. L. Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado. **Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, p. 77–96, abr. 2011.

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

ZALUAR, A. Juventude violenta: processos, retrocessos e novos percursos. **Dados**, v. 55, n. 2, p. 327–365, 2012.

ZAVERUCHA, J. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 76–83, dez. 2001.