



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Emmanuel Antonio Rapizo Magalhães Caldas Caldas

**“Vá e vença”: repressão às drogas no estado do Rio de Janeiro
(2007–2020)**

Rio de Janeiro

2021

Emmanuel Antonio Rapizo Magalhães Caldas Caldas

“Vá e vença”: repressão às drogas no estado do Rio de Janeiro (2007–2020)



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof. Dra. Cristina Buarque de Holanda

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA CCS/D-IESP

C244 Caldas, Emmanuel Antonio Rapizo Magalhães.
“Vá e vença”: repressão às drogas no estado do Rio de Janeiro (2007–2020)
/ Emmanuel Antonio Rapizo Magalhães Costa. – 2021.
362f.: il.

Orientadora: Cristina Buarque de Holanda.
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Drogas e crime - Aspectos sociais - Rio de Janeiro (RJ) – Teses. 2. Rio de Janeiro (Estado) - Polícia Militar – Teses 3. Políticas públicas – Teses. I. Holanda, Cristina Buarque de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 364.272(815.3)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Emmanuel Antonio Rapizo Magalhães Caldas Caldas

“Vá e vença”: repressão às drogas no estado do Rio de Janeiro (2007–2020)

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Cristina Buarque de Holanda (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dra. Eugênia de Souza Mello Guimarães Motta
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Doriám Luis Borges de Melo
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Luiz Eduardo Bento de Mello Soares
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2021

DEDICATÓRIA

À minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Uma tese é um longo trabalho. Foi o texto mais extenso que escrevi, em relação ao qual trabalhei durante pouco mais de quatro anos. Nesse tempo, minha relação com o que escrevia mudou dezenas de vezes. A empolgação com ideias que julgava interessantes era solapada com desilusões e críticas, muitas injustas, sobre o meu trabalho. Dessa forma, o prolongado período de maturação do trabalho nem sempre significou uma reflexão crescente e refinada. Às vezes ciclos destrutivos ou imobilizadores me faziam não “mais querer pensar na tese”. Por esses motivos, se dedicar a esse tipo de esforço exige estabilidade emocional e afetiva. Assim, evita-se misturar as desventuras do exercício intelectual com aquelas pelas quais passa qualquer ser humano em sua vida.

Por isso, inicio essa seção de agradecimentos exaltando a importância de Raquel Angelim na minha vida e, por consequência, nesta tese. A serenidade com a qual navega entre os dias torna tudo mais fácil. Estar ao seu lado é aprender a “falar baixo, pisar leve, ver a noite dormir em silêncio”. Seu amor tranquilo me ajudou a lidar calmamente com os momentos nos quais não sabia onde desaguaria esta tese. *Gracias* pelo futuro que construímos. O nosso pequeno Tomás dá o tom exato com o qual quero levar a vida.

Esta tese, assim como tudo que faço, é também consequência do esforço de minha mãe Rita. Em idade próxima a que tenho ao escrever essas linhas, ela se viu diante do mundo com três filhos pequenos e com a dor insuperável de perder meu pai. Fui testemunha das dificuldades com as quais teve que lidar e como dedicou sua vida a cuidar de nós. Nada que eu faça será capaz de retribuir tudo que ela deu para mim.

Agradeço também aos meus irmãos, Henrique e Toninho. É pensando neles que me dedico diariamente ao trabalho, com o qual espero contribuir para que tenham uma vida mais confortável. Toninho possui um espaço imenso em meu peito e sei que será meu companheiro por toda a vida. Junto a eles, se juntou Raianni e, tão recentemente, meu sobrinho Henri. O amor que sinto por todos fortalece meus passos.

Além de minha família, muitos amigos foram importantes durante esses quatro anos. Desde incentivos a valorosos auxílios com as mais diferentes tarefas, além do carinho e amizade que desfrutei. Já não sei rememorar momentos da minha vida sem aqueles mais antigos: Bruno Albert, Gabriel Duque Estrada, Paulo Henrique. E também Marcel Vida, Carlos Alberto, Gustavo Simões, Samuel Lisboa, Márcio Alexandre. Meus amigos do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais foram fundamentais na minha formação. Foram inúmeros debates, grupos de estudo e leitura que ajudaram a me moldar como cientista social. Sou profundamente grato a todos, dos quais destaco o André Magnelli e o Marcos Lacerda, com os quais mantenho contato apesar dos caminhos profissionais que me afastaram de tantos com os quais gostaria de estar mais próximo. Sempre lembro de

Juliana Queiroz, tão importante em minha vida e uma amiga com quem sempre tenho conversas como se fôssemos saudosamente os mesmos do início da universidade.

Reconheço a importância do Instituto de Segurança Pública, onde trabalhei durante todo o período do doutorado, para este trabalho. Institucionalmente, tive todo o apoio para assistir às aulas e me reunir com minha orientadora. Por isso, agradeço às presidentas Joana Monteiro, Adriana Mendes e Marcela Ortiz. Conversei em inúmeras situações com a Joana sobre o meu projeto, o que contribuiu muito para sua forma final. Adriana autorizou a minha licença para que eu pudesse realizar o meu intercâmbio. Leonardo Vale, que foi meu chefe durante todos esses anos, também foi importante em garantir toda a segurança para que eu pudesse realizar o doutorado. Outras pessoas também me ajudaram em diferentes momentos dessa empreitada: Marcus Ferreira, João Batista Porto, Marcello Provenza, Renato Dirk, Andreia Soares e Leonardo Carvalho. Mais recentemente, Elisângela Oliveira e Nadine Melloni também foram interlocutores atentos com os quais discuti o meu trabalho. Agradeço ainda a todos os colegas de trabalho com que compartilhei as angústias do processo de redação da tese.

Agradeço aos colegas do doutorado, que sempre foram gentis ao ler meus capítulos durante os seminários. Infelizmente, não pude gozar da comunidade e da casa do Instituto de Estudos Sociais e Políticos como gostaria. O trabalho profissional me tomava o tempo que gostaria de ter dedicado a cultivar essas amizades e companhia.

Ao final, deixo os agradecimentos àqueles e àquelas que foram decisivos para a forma final desta tese. Primeiro, os professores com quem aprendi durante esses quatro anos, especialmente Christian Lynch, Carlos Milani e Maria Regina, que estiveram comigo nas disciplinas de seminário de tese. Também agradeço à Mariana Cavalcanti e à Eugênia Motta, que foram professoras do curso de antropologia das políticas públicas, decisivo para a guinada que dei em minha tese. Obrigado por me apresentarem caminhos teóricos e reflexões fundamentais para o que escrevi nesta tese. Da mesma forma, agradeço ao Arthur Trindade, professor de uma disciplina sobre os atores da segurança pública, que foi muito importante para o desenvolvimento do meu trabalho. Eugênia e Arthur se juntaram a João Trajano como membros da minha banca de qualificação. A crítica deles auxiliaram a lapidar meus argumentos e a retirar os exageros retóricos inúteis, ainda que, infelizmente, alguns provavelmente tenham se mantido. Sou grato também aos membros da banca Doriam Borges e Luiz Eduardo Soares.

Quero agradecer ainda aos professores Carlos Milani, Maria Regina e Letícia Pinheiro por me oferecerem a oportunidade de realizar o intercâmbio estudantil no México, no prestigioso Colégio do México. O professor Fernando Escalante Gonzalbo muito gentilmente me acolheu e ensinou sobre a história e o presente mexicanos. A pandemia de covid-19 impediu de me envolver com a comunidade universitária mexicana como gostaria. No entanto, os seis meses na Cidade do México foram cruciais para me dedicar

integralmente à redação da tese, ao mesmo tempo em que experimentava a vida em outro país.

Agradeço aos servidores públicos Leonardo de Oliveira e Louise Veloso por me atenderem sempre de maneira ágil nos meus inúmeros pedidos de auxílio. À Rosalina Barros, bibliotecária do IESP, e ao aluno Matheus Pestana também sou grato por me ajudarem decisivamente com aspectos da formatação da tese.

Enfim, quero dizer muito obrigado à Cristina Buarque, que foi enormemente gentil ao me acompanhar durante esses quatro anos. Ela garantiu espaço para que eu desenvolvesse minhas ideias, apoiando-me em minhas decisões e sabiamente apontando os elementos nos quais eu deveria me aprofundar. Ainda, sempre foi educada e cuidadosa ao elencar os pontos que estavam inadequados ou precisavam ser reformulados. Por fim, sua gentileza me garantiu tranquilidade para escrever, o que foi fundamental para que não bloqueasse minha redação.

Por último, quero agradecer aos governos estadual fluminense e federal pelos aportes realizados em minha formação superior. Em especial à Universidade Estadual do Rio de Janeiro e ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

I think chance is a more fundamental conception than causality.

Max Born

RESUMO

CALDAS, Emmanuel Antonio Rapizo Magalhães. “*Vá e vença*”: repressão às drogas no estado do Rio de Janeiro (2007–2020). 2021. 362 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Esta tese analisa a forma como a política pública de repressão às drogas foi implementada pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) desde 2007 a 2020. Meu argumento é que essa política pública foi o resultado de um processo social não planejado, no qual participou uma rede de atores com interesses não consensuais. Essa rede é formada por policiais de diferentes patentes ou cargos, por servidores públicos da área de gestão, pelos políticos eleitos e por representantes de organizações civis, militantes, *thinks tanks* e acadêmicos. Da mesma forma, estão presentes leis, decretos, normativas, documentos, estatísticas, dinheiro, drogas e outros objetos. Dessa forma, a política pública não é vista como a causa que determina as ações dos policiais fluminenses. Ao contrário, ela é o resultado frágil do esforço dessa rede de atores em tornar suas atividades coerentes e compreensíveis. Há dois movimentos opostos e concomitantes, um centrífugo e outro centrípeto, que produz imagens harmônicas e práticas dissonantes em relação à repressão às drogas. Por um lado, há um sistema de justiça criminal e segurança pública frouxamente articulado, disputas institucionais, uma cultura organização da PMERJ que valoriza a discricionariedade e diferentes centro de poder dentro do governo estadual que constroem programas governamentais que concorrem por recursos e seguem lógicas distintas. Por outro, o proibicionismo e a guerra às drogas, e as novas políticas de gestão pública voltadas para metas e resultados. Ainda, os números divulgados de ocorrências e massa de drogas apreendidas pelas polícias conformam uma imagem da política pública como coerente e sem lacunas ou redundâncias. Diante da pressão de uma política de grandes números, cria-se uma cultura policial focada nos flagrantes relacionados a drogas. Os números também servem como evidência do sucesso da política pública. Desse modo, cumprem duplo papel: pressionam por determinadas soluções mais quantificadoras e escondem o dissenso das ações em uma imagem de política pública compreensível. O caso fluminense é mais bem compreendido como política pública constituída a partir de programas distintos e não coordenados, que são implementados por operadores que respondem a estímulos da política de grandes números da nova gestão pública, do princípio de guerra às drogas e da cultura institucional de alta discricionariedade da polícia militar.

Palavras-chave: Políticas públicas. Drogas. Estado. Polícia Militar.

ABSTRACT

CALDAS, Emmanuel Antonio Rapizo Magalhães. *“Go and win”: drug repression in Rio de Janeiro (2007–2020)*. 2021. 362 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

This thesis analyzes how the public policy of drug repression was implemented by Rio de Janeiro State’s Military Police (PMERJ) from 2007 to 2020. My argument is that this public policy was the result of an unplanned social process, in what a network of actors made part with non-consensual interests. This network is made up of police officers from different ranks or positions, public servants in the management area, elected politicians, representatives of civil organizations, activists, and academics. Likewise, there are laws, decrees, regulations, documents, statistics, money, drugs and other objects. Because of this, public policy is not seen as the cause that determines the actions of Rio de Janeiro police officers. On the contrary, it is the fragile result of the effort of this network of actors to make their activities coherent and understandable. There are two opposing and concomitant movements, one centrifugal and the other centripetal, which produce harmonious images and dissonant practices related to drug repression. On one hand, there is a loosely articulated criminal justice and public safety system, institutional disputes, an organized culture of the PMERJ that values discretion, and different centers of power within the state government resulting in government programs that compete for resources and follow different logics. On the other hand, prohibitionism, the war on drugs and new public management policies mainly aimed at goals and results. Still, the published numbers of occurrences and drug volume seized by the police constitute an image of public policy as coherent and without gaps or redundancies. Faced with the pressure of the large numbers policy, a police culture focused on drug-related incidents is created. The numbers also serve as evidence of this public policy’s success. In this way, they fulfill a double role: they press for certain more quantifying solutions and hide the dissent of actions in an understandable public policy image. The case of Rio de Janeiro is better understood as a public policy constituted from distinct and uncoordinated programs, which are implemented by operators who respond to stimuli from the new public administration’s policy of large numbers, the principle of war on drugs and the institutional culture of high discretion of the military police.

Keywords: Public Policy. Drugs. State. Military Police.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----|
| Figura 1 - Frequência relativa dos <i>ngrams</i> associados a gestão no <i>corpus</i> em inglês do <i>Google Books</i> - 1970–2019 | 76 |
| Figura 2 - Frequência relativa do <i>ngram</i> “ <i>war on drugs</i> ” no <i>corpus</i> em inglês do <i>Google Books</i> - 1940–2019 | 95 |
| Figura 3 - Número de artigos escritos com o assunto <i>war on drugs</i> na base de periódicos da <i>Web of Science</i> , 1945–2020 | 96 |
| Figura 4 - Frequência relativa dos <i>ngrams</i> de drogas ilícitas no <i>corpus</i> em inglês do <i>Google Books</i> - 1940–2019 | 116 |
| Figura 5 - Efetivo da SEPM - 2007–2020 | 164 |
| Figura 6 - Dotação orçamentária disponibilizada e executada da SEPM (deflacionada pelo IPCA) - 2007–2020 | 165 |
| Figura 7 - Relação idealizada entre estratégias e resultados | 180 |
| Figura 8 - Apreensões de fuzis no estado do Rio de Janeiro - 2007–2020 | 193 |
| Figura 9 - Idade dos apreendidos por posse ou uso e por tráfico de drogas - estado do Rio de Janeiro (2016 a 2019) | 231 |
| Figura 10 - Sexo dos apreendidos por posse ou uso e por tráfico de drogas - estado do Rio de Janeiro (2016 a 2019) | 232 |
| Figura 11 - Cor dos apreendidos por posse ou uso e por tráfico de drogas - estado do Rio de Janeiro (2016 a 2019) | 233 |
| Figura 12 - Tipos de ocorrências atendidas pela central 190 da SEPM - 2020 | 234 |
| Figura 13 - Flagrantes por tipo de ocorrência entre 2006 e 2020 no estado do Rio de Janeiro | 235 |
| Figura 14 - Fotos de divulgação de apreensões de drogas no twitter da SEPM | 250 |
| Figura 15 - Apreensões por posse ou uso de drogas por AISP - 2010 a 2020 | 259 |
| Figura 16 - Apreensões por posse ou uso de drogas e outros registros de ocorrência na 99 ^a DP (Itatiaia) - 2006 a 2020 | 260 |
| Figura 17 - Média de registros por posse ou uso de drogas em CISPs selecionadas* em meses anteriores e posteriores a instalação da OSP | 265 |
| Figura 18 - Apreensões por posse ou uso de drogas e outros registros de apreensões de drogas na 5 ^a DP (Lapa - Rio de Janeiro) - 2006–2020 | 266 |
| Figura 19 - Série histórica de apreensões de drogas no estado do Rio de Janeiro - 2003–2020 | 283 |
| Figura 20 - Série histórica de apreensões por posse ou uso e por tráfico de drogas por regiões do estado do Rio de Janeiro - 2003–2020 | 284 |
| Figura 21 - Prisão de Elias Maluco | 287 |
| Figura 22 - Prisão de Rogério 157 | 287 |

| | |
|---|-----|
| Figura 23 - Fotos de divulgação de apreensões de drogas no twitter da SEPM . . . | 290 |
| Figura 24 - Capa do jornal Extra do dia 16 de agosto de 2017 | 292 |
| Figura 25 - Diagrama de implementação de políticas públicas | 300 |
| Figura 26 - Organograma da Secretaria de Estado da Polícia Militar em 2021 . . . | 361 |
| Figura 27 - Distribuição das Regiões e Áreas Integradas de Segurança Pública (RISP e AISP), Batalhões de Polícia Militar (BPM) e Delegacias de Polícia Civil (DP) | 362 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 - Número de policiais por tipo de atividade na SEPM | 163 |
| Tabela 2 - Lista de patentes por tipo de entrada na SEPM | 163 |
| Tabela 3 - Definições de operação | 243 |
| Tabela 4 - Tipos de operação de acordo com o porte para a PMERJ | 244 |
| Tabela 5 - Massa de droga (em quilos) apreendida no estado do Rio de Janeiro . . | 282 |
| Tabela 6 - Orçamento dos Estados Unidos para o programa antidrogas destinados ao Brasil, Colômbia e México (em mil dólares) | 357 |
| Tabela 7 - Histórico de penas e multas para o crime de tráfico de drogas | 358 |
| Tabela 8 - Lista de bases das OSPs por data de inauguração | 359 |
| Tabela 9 - Títulos, códigos e modalidades de apreensões de drogas presentes no sistema de registros de ocorrência da SEPOL | 360 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|--|
| ACF | Advocacy Coalition Framework |
| ADA | Amigos dos Amigos |
| ADPF | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| AISP | Área Integrada de Segurança Pública |
| AMA | American Medical Association |
| APrev | Operação de Ação Preventiva |
| ARep | Operação de Ação Repressiva |
| ATPA | Andean Trade Preferences Act |
| Anvisa | Agência Nacional de Vigilância Sanitária |
| BAC | Batalhão de Ações com Cães |
| BNDD | Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs |
| BOPE | Batalhão de Operações Especiais |
| BPChq | Batalhão de Choque |
| BPM | Batalhões Policiais Militares |
| BPM | Business Process Management |
| BPRV | Batalhão de Polícia Rodoviária |
| BPTur | Batalhão de Policiamento em Áreas Turísticas |
| BPVE | Batalhão de Policiamento em Vias Especiais |
| CGPRE | Coordenação-Geral de Polícia de Repressão a Drogas e Facções Criminosas |
| CIA | a Central Intelligence Agency |
| CICC | Centro Integrado de Comando e Controle |
| CISP | Circunscrição Integrada de Segurança Pública |
| CMAPP | Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação |
| CND | Comissão de Narcóticos |
| COE | Comando de Operações Especiais |
| COFEN | Conselho Federal de Entorpecentes |
| CONAD | Conselho Nacional Antidrogas |
| CONAT | Comando contra el Narcotráfico y Amenazas Transnacionales |
| CPA | Comando de Policiamento de Área |
| CPAM | Comando de Policiamento Ambiental |
| CPE | Comando de Policiamento Especializado |
| CV | Comando Vermelho |
| CidPol | Cidade da Polícia |
| DEA | Drug Enforcement Administration |
| DFS | Dirección Federal de Seguridad |

| | |
|---------|--|
| EAC | Experimento Aleatório Controlado |
| ECOSO | Economic and Social Council |
| ELN | Ejército de Liberación Nacional |
| ELP | Ejército Popular de Liberación |
| EMG | Estado Maior Geral |
| EPPGG | Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental |
| FARC | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia |
| FBI | Federal Bureau of Investigation |
| FBN | Federal Bureau of Narcotics |
| FDA | Food and Drug Administration |
| Fespren | Fundo Especial de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes |
| Funcab | Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso |
| Funad | Fundo Nacional Antidrogas |
| GAM | Grupamento Aeromóvel |
| GAM | Grupamento Aeromóvel |
| GAT | Grupo de Ação Tática |
| GENI | Grupo de Estudo dos Novos Ilegalismos |
| GIF | Gabinete de Intervenção Federal |
| GRP | Guarda Real de Polícia |
| GTPP | Grupamento Tático de Política de Proximidade |
| ICCE | Instituto de Criminalística Carlos Éboli |
| ICMS | Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços |
| ICMS | Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços |
| INCB | International Narcotics Control Board |
| ISP | Instituto de Segurança Pública |
| LSD | Lysergic Acid Diethylamide |
| LSN | Lei de Segurança Nacional |
| MBE | Medicina Baseada em Evidências |
| MDMA | Metilenodioximetanfetamina |
| MMR | Mixed Methods Research |
| MOUT | Military Operations on Urbanised Terrain |
| MP | Ministério Público |
| NGPO | Normas Gerais de Policiamento e Operações |
| NGP | Nova Gestão Pública |
| OBF | Operação Barreira Fiscal |
| ODALE | Office of Drug Abuse Law Enforcement |
| ONU | Organizações das Nações Unidas |
| OPS | Office of Public Safety |
| OSP | Operação Barreira Fiscal |

| | |
|-----------|--|
| OpFisc | Operação de Fiscalização de Condutores e Veículos |
| PAI | Plano de Ação Integrada |
| PCC | Primeiro Comando da Capital |
| PC | Polícia Civil |
| PF | Polícia Federal |
| PGR | Procuradoria General de la República |
| PMERJ | Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro |
| PMESP | Polícia Militar do Estado de São Paulo |
| PM | Polícia Militar |
| PNAD | Política Nacional Antidrogas |
| POC | Policciamento Ostensivo Complementar |
| POE | Policciamento Ostensivo Extraordinário |
| POO | Policciamento Ostensivo Ordinário |
| POPM | Planejamento de Operações Policiais-Militares |
| POP | Procedimentos Operacionais Padrões |
| PPBE | Política Pública Baseada em Evidências |
| PRI | Partido da Revolução Institucional |
| PRPTC | Postos Regionais de Polícia Técnico-Científica |
| QMM | Quer matar, mata |
| RAS | Regime Adicional de Serviço |
| RISP | Região Integrada de Segurança Pública |
| SCO | Sistema de Controle Operacional |
| SEASDH | Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos |
| SEGOV | Secretaria de Estado de Governo |
| SENAD | Secretaria Nacional Antidrogas |
| SEOP | Secretaria Especial de Ordem Pública |
| SEPLANSEG | Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública |
| SEPM | Secretaria de Estado de Polícia Militar |
| SEPOL | Secretaria de Estado de Polícia Civil |
| SESEG | Secretaria de Estado de Segurança |
| SIAD | Sistema de Integração e Análise de Dados |
| SIM | Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade |
| SISNAD | Sistema Nacional Antidrogas |
| SJC | Sistema de Justiça Criminal |
| SNC | Sistema Nervoso Central |
| SSEVP | Subsecretaria de Educação e Valorização Profissional |
| SSINTE | Subsecretaria de Inteligência |
| SSP | Secretaria de Segurança Pública |

| | |
|--------|--|
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| STRIDE | System to Retrieve Information from Drug Evidence |
| TCP | Terceiro Comando Puro |
| UNGASS | Sessão Especial da Assembleia Geral Especial das Nações Unidas |
| UNODC | United Nations Office on Drugs and Crime |
| UOp | Unidades Operacionais |
| UPJTOT | Unidade de Polícia Judiciária - Total |
| UPP | Unidades de Polícia Pacificadora |
| USAID | Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos |
| USP | Universidade de São Paulo |

SUMÁRIO

| | | |
|-------|--|-----|
| | INTRODUÇÃO | 20 |
| 1 | METODOLOGIA E ASPECTOS ÉTICOS | 41 |
| 1.1 | Introdução | 41 |
| 1.2 | Métodos mistos: análises quantitativas, qualitativas e documental | 41 |
| 1.2.1 | <u>Conceitos e termos</u> | 44 |
| 1.3 | A condição difratada de cientista social e gestor público | 46 |
| 1.3.1 | <u>Um cientista social no Estado</u> | 48 |
| 1.3.2 | <u>O Estado através de um cientista social</u> | 51 |
| 1.4 | Considerações finais | 52 |
| 2 | POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍCIA E DROGAS | 54 |
| 2.1 | Introdução | 54 |
| 2.2 | Políticas públicas | 57 |
| 2.2.1 | <u>O Estado e as políticas públicas</u> | 57 |
| 2.2.2 | <u>Redes de políticas públicas</u> | 67 |
| 2.3 | Três eixos de explicação: a gestão pública, a polícia e a droga | 72 |
| 2.3.1 | <u>A Nova Gestão Pública: metas e resultados</u> | 72 |
| 2.3.2 | <u>A governança policial e a governança da polícia</u> | 79 |
| 2.3.3 | <u>Os Estados nacionais e o controle das drogas</u> | 85 |
| 2.4 | Considerações finais | 90 |
| 3 | A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS SOBRE DROGAS: DA MORAL À GUERRA | 92 |
| 3.1 | Breve história da proibição | 93 |
| 3.1.1 | <u>As definições do termo guerra às drogas</u> | 93 |
| 3.1.2 | <u>Empreendedores morais nos Estados Unidos</u> | 100 |
| 3.1.3 | <u>As convenções internacionais</u> | 105 |
| 3.1.4 | <u>A proposta de guerra às drogas dos Estados Unidos nos anos 1970</u> | 108 |
| 3.1.5 | <u>O <i>Anti-Drug Abuse Act</i> e as certificações dos países</u> | 112 |
| 3.2 | Os países centrais na Guerra às drogas: a Colômbia e o México | 117 |
| 3.2.1 | <u>Colômbia: guerrilheiros, cocaína e luta contra o Estado</u> | 117 |
| 3.2.2 | <u>México: campo político, fragmentação política e rotas do tráfico</u> | 123 |
| 3.2.3 | <u>Brasil: influências difusas e violência semelhante</u> | 127 |
| 3.3 | Considerações finais | 132 |
| 4 | O DESENHO INSTITUCIONAL DA REPRESSÃO: A ESTRUTURA JURÍDICA E ADMINISTRATIVA | 135 |
| 4.1 | Introdução | 135 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.2 | Proibicionismo e o Sistema de Justiça Criminal e Segurança Pública | 137 |
| | blica | |
| 4.2.1 | <u>Histórico da legislação sobre drogas no Brasil</u> | 137 |
| 4.2.2 | <u>A normas legais da repressão às drogas</u> | 147 |
| 4.2.3 | <u>O Sistema de Justiça Criminal e Segurança Pública</u> | 152 |
| 4.3 | O trabalho policial | 155 |
| 4.3.1 | <u>Os eixos institucionais das polícias estaduais</u> | 155 |
| 4.3.2 | <u>A discricionariedade e o controle policial</u> | 158 |
| 4.3.3 | <u>A PMERJ</u> | 161 |
| 4.4 | Coordenação do trabalho policial | 166 |
| 4.4.1 | <u>A construção da coordenação</u> | 166 |
| 4.4.2 | <u>“Cada unidade é uma polícia”</u> | 174 |
| 4.5 | Considerações finais | 180 |
| 5 | “VÁ E VENÇA”: O ESTADO EM AÇÃO | 183 |
| 5.1 | Introdução | 183 |
| 5.2 | Pensar as estratégias: a missão dada | 186 |
| 5.2.1 | <u>“A guerra é contra o crime e não contra as drogas”</u> | 188 |
| 5.2.2 | <u>“Baixar o mato e bater para não crescer”</u> | 199 |
| 5.2.3 | <u>Estratégia generalista e a “liberdade de ação”</u> | 204 |
| 5.2.4 | <u>Metas, números e resultados</u> | 208 |
| 5.3 | Operar as atividades: a missão cumprida | 215 |
| 5.3.1 | <u>A discricionariedade policial como faca de dois gumes</u> | 215 |
| 5.3.2 | <u>Enxugar gelo: “a polícia prende e a justiça solta”</u> | 218 |
| 5.3.3 | <u>A percepção negativa da sociedade sobre os polícias</u> | 221 |
| 5.4 | Considerações finais | 223 |
| 6 | A AÇÃO NA RUA: MODOS DE AGIR E PROJETOS GOVERNAMENTAIS | 225 |
| 6.1 | Introdução | 225 |
| 6.2 | A composição de projetos em uma política | 228 |
| 6.2.1 | <u>O flagrante</u> | 228 |
| 6.2.2 | <u>As operações</u> | 238 |
| 6.3 | Os projetos governamentais | 248 |
| 6.3.1 | <u>O Comando de Operações Especiais</u> | 248 |
| 6.3.2 | <u>As Unidades de Polícia Pacificadora</u> | 251 |
| 6.3.3 | <u>A Operação Barreira Fiscal</u> | 257 |
| 6.3.4 | <u>A Operação Segurança Presente</u> | 260 |
| 6.4 | Considerações finais | 264 |
| 7 | O SUCESSO E O FRACASSO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA | 267 |
| 7.1 | Introdução | 267 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 7.2 | Contar os números | 269 |
| 7.2.1 | <u>Os números no ISP</u> | 269 |
| 7.2.2 | <u>Os números entre os policiais</u> | 276 |
| 7.3 | Julgar o Estado | 286 |
| 7.3.1 | <u>Fotos e números para enquadrar as drogas</u> | 286 |
| 7.3.2 | <u>Editorial de guerra e a declaração do estado</u> | 291 |
| 7.3.3 | <u>Os números fora do estado</u> | 294 |
| 7.3.4 | <u>A avaliação da repressão às drogas</u> | 299 |
| 7.4 | Considerações finais | 302 |
| | CONCLUSÃO | 304 |
| | REFERÊNCIAS | 318 |
| | APÊNDICE A – Roteiro da entrevista | 352 |
| | APÊNDICE B – Questionário | 353 |
| | APÊNDICE C – Orçamento dos Estados Unidos para o programa anti-drogas | 357 |
| | APÊNDICE D – Histórico de penas e multas para o crime de tráfico de drogas | 358 |
| | ANEXO A – Lista de bases das OSPs - 2014–2020 | 359 |
| | ANEXO B – Títulos relativos às apreensões de drogas | 360 |
| | ANEXO C – Organograma da Secretaria de Estado da Polícia Militar em 2021 | 361 |
| | ANEXO D – Distribuição das Regiões e Áreas Integradas de Segurança Pública (RISP e AISP), Batalhões de Polícia Militar (BPM) e Delegacias de Polícia Civil (DP) | 362 |

INTRODUÇÃO

Esta tese analisa a forma como a política pública de repressão às drogas foi implementada pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ)¹ desde 2007 até 2020. Meu argumento é que essa política pública foi o resultado de um processo social e político não planejado, no qual participou uma rede de atores com interesses não consensuais. Dessa forma, rejeito a proposta de que seria estruturada verticalmente a partir do planejamento governamental. Essa rede é formada por policiais de diferentes patentes ou cargos, por servidores públicos da área de gestão, pelos políticos eleitos e por representantes de organizações civis, militantes, *thinks tanks*² e acadêmicos. Estão presentes leis, decretos, normativas, documentos, estatísticas, dinheiro, drogas e outros objetos. Esses atores, pessoas e coisas, são influenciados pelas novas formas de gestão pública, pelos limites da governança da polícia e pelo contexto internacional de interdição e reprovação moral do uso lúdico de drogas. Além disso, esses elementos são atravessados pelos direcionamentos dos grupos políticos eleitos. As pessoas e objetos não são passivos em relação a esses enquadramentos, pois interferem, traduzem e alteram esses saberes e práticas. Ao descrever o que essa rede faz, que chamo de “o Estado em ação”, contribuo para a reflexão central da ciência política sobre o Estado e a forma como ele se materializa em políticas públicas.

Este trabalho abrange três áreas de estudos, a saber, as políticas públicas, as drogas e a polícia. Todas possuem uma longa história de pesquisas. Minha tarefa, portanto, exige antecipadamente um triplo esclarecimento. Primeiro, são necessárias algumas qualificações sobre as políticas públicas, a diferença entre o trabalho analítico e o avaliativo e o significado do trabalho repressivo dos policiais militares. Em segundo lugar, é preciso explicitar as perspectivas metodológicas e a posição que ocupo profissionalmente. Finalmente, e como consequência dos dois primeiros pontos, indicar a contribuição desta tese para a compreensão do objeto compósito a que me dedico.

¹ A PMERJ tornou-se uma secretaria de estado em 2019, no início do governo Wilson Witzel (2019–2020). A partir de então, é chamada de Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM). Nesta tese, utilizo a sigla SEPM para me referir aos atos realizados pela instituição desde 2019. Para todos os demais momentos históricos, uso a sigla PMERJ.

² Pode ser traduzido como centro de reflexão ou fábrica de ideias. Em geral, se referem a organizações civis que pesquisam e divulgam informações sobre temas de interesse público e com vistas às políticas públicas.

Em entrevista no dia 21 de maio de 2021 ao jornal O Valor³, o antropólogo Luiz Eduardo Soares⁴, ao comentar a morte de 29 pessoas durante uma operação da Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL)⁵ no Jacarezinho⁶, declarou que os governadores e o Ministério Público construíram, ao longo do período após a redemocratização, um acordo tácito com as polícias: “você agem, nós olhamos para o lado”. Essa relação fora construída devido a dois elementos: a fragilidade do processo constituinte em reformular a estrutura legal-administrativa da segurança pública herdada do período ditatorial (1964–1985) e pelo que chamou de “*spoiling power*”⁷ dos policiais. Ou seja, por um lado, haveria baixa capacidade institucional para controlar as polícias e, por outro, os policiais conseguiriam “estragar” as poucas tentativas bem desenhadas. Na prática, o baixo nível de controle do trabalho policial permite que as políticas de segurança pública sejam nomeadas como um “*laissez-faire*”⁸.

Em outro campo de saber, a economia, Polanyi (2012) mostrou como o “*laissez-faire*” liberal foi planejado, ao contrário das reações a ele. A conclusão contra-intuitiva de que o “*laissez-faire* foi planejado, o planejamento [da economia], não”⁹ serve de recomendação aos analistas que imputam precipitadamente relações causais entre os acontecimentos históricos e as ações de determinados atores. Além das advertências comuns às ciências sociais sobre as consequências não intencionais das ações, essa passagem serve ao objetivo de indicar que o “*laissez-faire*” da segurança pública precisa ser investigado empiricamente, e não considerado de antemão um projeto bem ou mal implementado.

A política pública não é a simples transposição para o mundo real de ideias estruturadas e escritas em papéis por pessoas em posições superiores das hierarquias insti-

³ Disponível em: <<https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2021/05/21/para-antropologo-resposta-do-stf-a-acao-em-jacarezinho-e-central-para-o-futuro-da-democracia.ghml>>. Acesso em: 21 de maio de 2021.

⁴ Luiz Eduardo Soares foi secretário municipal de valorização da vida e prevenção da violência de Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro, de 2007 a 2009 (governo Lindbergh Farias, 2005–2010), secretário nacional de segurança pública em 2003 (governo Lula, 2003–2011) e subsecretário de pesquisa e cidadania da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro entre 1999 e março de 2000 (governo Garotinho, 1999–2002).

⁵ A SEPOL, assim como a SEPM, foi criada no governo Wilson Witzel (2019–2020). Uso o termo SEPOL quando me referir aos atos realizados a partir de 2019. Em todos os demais casos, uso o nome Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ).

⁶ O Jacarezinho é uma favela presente no bairro homônimo. No dia 6 de maio de 2021, a SEPOL realizou uma operação com o objetivo de cumprir 21 mandados de prisão relacionados com tráfico de drogas e aliciamento de adolescentes para o cometimento de crimes. Participaram da ação aproximadamente 250 policiais. Para mais informações, ver: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Chacina_do_Jacarezinho> e <<http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/104501>>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

⁷ O trecho correspondente na tradução é: “o poder de estragar”.

⁸ O trecho correspondente na tradução é: “deixar fazer”.

⁹ A frase é citada por Fred Block em sua introdução ao livro (POLANYI, 2012, p. XXXVIII).

tucionais. Tampouco é um raio em céu azul, algo realizado de maneira aleatória e sem qualquer controle. Por fim, também não é apenas uma reverberação de algo que acontece às escondidas “em outro lugar”. Essa última descrição é uma variação da primeira. Em sua versão mais instrumental, o Estado realizaria mecanicamente as ações planejadas. Na versão crítica, o Estado cumpriria, por meio das políticas públicas, determinadas funções, tais como a manutenção do *status quo* ou dos interesses da classe dominante. Ao contrário dessas alternativas, tendo a acompanhar Mosse (2005, p. 231) quando ele afirma que a “política pública é mais um fim do que uma causa; um resultado, às vezes frágil, de um processo social”¹⁰ (tradução minha).

Ao seguir essa indicação, penso escapar da tentação de construir um itinerário intelectual que busque um responsável pela conjuntura da área de segurança pública. As soluções normativas que partem dessa forma de estruturar o problema acabam por se mostrar voluntaristas ou fatalistas. De um lado, supõem que faltaria interesse político ou que haveria erros de planejamento. Assim, bastaria vontade política ou capacidade técnica para que os problemas fossem resolvidos. A resposta alternativa sugeriria a alteração de toda a lógica cultural e social que “atuaria por trás” dos atores. Nesse caso, o expediente seria criar uma nova humanidade ou novas formas de relação social em um longo trabalho de engenharia social. A consequência dessa opção normativa e teórica é um eterno desânimo sobre as possibilidades de mudança social e, como Miranda e Muniz (2021, p. 24) apontam em relação ao campo da segurança pública, a apresentação de explicações tautológicas. Nessa perspectiva, as polícias, entendidas *a priori* como perversos mecanismos de controle e regulação social, seriam consideradas, ao final, como “culpadas” pela produção de violências institucionais. Dessa forma, esse tipo de explicação anteciperia os fatos e subordinaria as evidências empíricas ao papel secundário de ilustração comprobatória.

Isto posto, o objetivo desta tese não é avaliar os projetos governamentais para, ao final, concluir se são eficazes ou normativamente válidos. Ainda que se saiba, como lembra Bichir (2020, p. 24), que há uma linha tênue entre a “agenda de pesquisa” e a “agenda governamental” das políticas públicas. Shore e Wright (2011, p. 4) sugerem que a confusão entre essas duas estaria assentada na compreensão da política pública como um dispositivo que busca resolver problemas. Assim, o pesquisador assumiria a “postura do praticante”¹¹ (tradução minha), assumindo que há “entidades objetivas” chamadas de políticas públicas que seriam os resultados racionais de uma autoridade que organiza a ação burocrática para resolver problemas e produzir certos impactos desejados. Isso torna-

¹⁰ O texto em inglês é: “policy is an end rather than a cause; a result, often a fragile one, of social processes”.

¹¹ O texto em inglês é: “practitioner perspective”.

se importante quando se vislumbra que “o senso comum político e acadêmico no campo da segurança é atravessado por uma visão prescritiva e instrumental das instituições e das práticas de controle social” (MIRANDA; MUNIZ, 2021, p. 23).

Hill e Hupe (2002, pp. 110-112) sugerem que na primeira geração de estudos sobre a implementação de políticas públicas, na década de 1970, já prevalecia essa concepção da solução de problemas. Nas décadas seguintes, houve um aumento de estudos do tipo de *bottom-up*¹², procurando as chaves interpretativas nas interações locais da implementação. Vale ressaltar que, de acordo com Bichir (2020), contemporaneamente, diluiu-se as diferenças entre essas perspectivas. Ao revisar a literatura, Hill e Hupe (2002, p. 123) resumem em sete categorias as variáveis mais comuns dos estudos sobre a implementação de políticas públicas:

1. as características da política
2. os esforços para estruturar a política pública “de cima”
3. a “transferência” da política entre os diferentes níveis, as respostas das agências implementadoras
4. fatores que afetam as respostas das agências implementadoras
 - (a) características gerais das agências
 - (b) comportamento do nível de rua
5. relacionamentos entre organizações sem relações hierárquicas entre si
6. impacto das respostas das pessoas afetadas pela política
7. fatores macro-ambientais, como a transição demográfica, a economia global etc.

Esta tese segue a sugestão de não priorizar um caminho metodológico, seja *top-down*¹³ ou *bottom-up*¹⁴. Ao mesmo tempo, atravessa algumas das variáveis citadas por Hill e Hupe (2002), como as características gerais do proibicionismo, as tentativas dos políticos eleitos incidirem sobre o trabalho policial, a história da PMERJ e o comportamento dos seus funcionários. Isso se reflete no uso diversificado de fontes, que não são subordinadas hierarquicamente. Assim, os documentos, as estatísticas, as entrevistas e as observações etnográficas providas da minha experiência como servidor público do ISP possuem o mesmo peso. Quanto às distinções entre o viés do analista e do praticante, os embaraços

¹² O trecho correspondente na tradução é: “de baixo para cima”.

¹³ O trecho correspondente na tradução é: “de cima para baixo”.

¹⁴ O trecho correspondente na tradução é: “de baixo para cima”.

entre eles parecem inerentes ao domínio de estudos deste trabalho. Pois a categoria segurança pública, de acordo com Miranda e Muniz (2021, p. 23), seria política-administrativa e estaria “aberta à instrumentalização de moralidades e cálculos utilitários”, disputadas por “operadores, ativistas e pesquisadores”. A forma como respondo a esses obstáculos é por meio da explicitação das minhas posições na rede que descrevo ao longo da tese. Com isso, os leitores deste trabalho podem avaliar e objetar as minhas conclusões e análises.

Importa dizer também que se a tese abrigasse a perspectiva da “solução e problema”, a conclusão já estaria dada de antemão, dado que há uma maioria, inclusive entre alguns grupos de policiais, que entende a política de repressão às drogas como fracassada. À minha tese caberia o papel de ilustrar empiricamente essa inferência prévia. Para esse fim, seria possível utilizar diversos indicadores, que compilo abaixo. Como o objetivo desta tese não é avaliar o impacto da repressão às drogas, os próximos parágrafos servem para apresentar outros caminhos de pesquisa.

O cientista político Túlio Kahn¹⁵, em seu *blog*, descreveu algumas medidas para avaliar o sucesso ou fracasso da proibição do uso e do comércio de drogas e da criminalização dessas práticas. Ele parte de quatro objetivos que podem ser vinculados a essa estratégia: a redução do consumo entre os usuários, a diminuição da oferta de drogas, a restrição do poder das organizações criminosas e a mitigação das consequências do uso. Em relação ao primeiro item, são citados como indicadores de avaliação de resultados a diminuição da prevalência do uso, o aumento do preço, a diminuição do grau de pureza da droga. Em relação ao segundo propósito, são destacados o aumento do volume de drogas e precursores químicos apreendidos pela polícia, a diminuição da área cultivada e a destruição de laboratórios clandestinos. Quanto ao terceiro ponto, são apontados a redução do faturamento anual das organizações traficantes, o aumento das condenações e a redução dos crimes associados ao tráfico. Por fim, sobre o último elemento, são citados a redução dos custos médicos relativos ao uso de drogas, o número de atendimentos de emergências e a incidência de doenças relacionadas ao uso, como a AIDS e a hepatite C (associadas ao compartilhamento de seringas)¹⁶. De outra forma, Watt e Zepeda (2012) dividem esses objetivos em três eixos: a proteção da saúde pública, o aumento da segurança pública e a supressão da atividade criminal.

Seguindo essas referências, muitos trabalhos apontaram que não há evidências que os preços das drogas sejam alterados de acordo com a variação da intensidade da repressão (BRIGHT; RITTER, 2010; POLLACK; REUTER, 2014). Ainda, e na direção oposta ao

¹⁵ Túlio Kahn chefiou a Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo entre 2003 e 2011, nos governos de Geraldo Alckmin (2003–2006), Cláudio Lembo (2006), José Serra (2007–2010), Alberto Goldman (2010) e novamente Geraldo Alckmin (2011–2018).

¹⁶ Disponível em: <<http://tuliokahn.blogspot.com/2020/07/avaliacao-da-politica-de-guerra-as.html>>. Acesso em: 27 de maio de 2021.

da expectativa do senso comum, a repressão levou a um aumento geral da pureza das drogas comercializadas em determinados lugares (WERB et al., 2013). Ainda que seja difícil medir a variação do preço das drogas ao longo do tempo, Wainwright (2016, pp. 242-243) compila evidências de que a demanda por drogas é inelástica, ou seja, um aumento de preços têm baixo impacto na procura pelo produto. Seguindo essa caracterização, Becker, Murphy e Grossman (2006) propuseram que quanto maior a inelasticidade da demanda e da oferta de um bem, maior serão os custos sociais para reduzir a sua produção. Na prática, Wainwright (2016) conclui que a repressão, caso logre aumentar os custos e os preços das drogas, levaria ao aumento do valor total do mercado. Um negócio mais valioso incentiva novas disputas pelo seu controle. Como expõe Hari (2018, pp. 174-175), a violência sádica e a quebra de regras morais são recompensadas nesse mercado, pois dão vantagens competitivas àqueles que a realizam. Considerando esses elementos, Ferragut (2007, p. 80) adverte que “da perspectiva do lado da oferta, a sociedade está diante de uma questão econômica e deve lidar dessa forma”¹⁷ (tradução minha).

Quanto às consequências médicas, sabe-se que as políticas de redução de danos, como a distribuição de seringas e de drogas puras aos usuários, de espaços seguros de uso e do incentivo da substituição de modalidade de uso mais invasivas para outras menos agressivas¹⁸ auxiliam na redução dos eventos graves e dos surtos de doenças (VARELLA, 1999)¹⁹.

Em relação aos crimes, Hirata e Grillo (2017, p. 76) sugerem que há certa representação social que associa as ameaças à integridade física, pessoal e patrimonial da população à existência do mercado de drogas. Esta díade, violência e tráfico de drogas, permitiria a simplificação e a personificação das ameaças urbanas a partir das categorias “crime organizado” e “traficante”. Se a percepção é de uma relação causal, há diversas controvérsias sobre os métodos e os limites para medir o impacto das ações de repressão às drogas sobre os demais delitos (KAHN, 2021)²⁰.

Goldstein (1985) distingue em três conjuntos os debates sobre a relação entre violência e drogas: a psicofarmacológica, a econômica compulsiva e a sistêmica. A primeira trata das situações nas quais pessoas sob o efeito de drogas cometem crimes. Nesse rol, entram os casos de homicídios culposos de trânsito com condutores alcoolizados e outras drogas, além de outros crimes supostamente cometidos devido aos efeitos biopsíquicos de

¹⁷ O texto em inglês é: “from the supply side perspective, society is faced with an economic issue and it must be handled as such”.

¹⁸ Por exemplo, a substituição de drogas injetáveis por fumadas, que não exigem o uso de seringas.

¹⁹ Este debate não é central para os argumentos apresentados na tese. Portanto, não o desenvolvo adequadamente. Para um panorama sobre o assunto, ver Minayo e Deslandes (1998).

²⁰ O debate sobre esse estudo pode ser visto em: <https://www.youtube.com/watch?v=uXx7ZP6jg_E>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

drogas como o crack e a cocaína. O segundo tipo de estudos discorrem sobre os eventos nos quais usuários de drogas cometeriam roubos e furtos para aferir recursos para manter o consumo. Por fim, a área de debates sobre a violência sistêmica destaca o modelo de negócio das drogas ilícitas. Neste item, estão presentes os trabalhos sobre as disputas entre traficantes por territórios, rotas e fornecedores, os conflitos internos dos grupos traficantes, a punição aos usuários endividados e os confrontos com as forças policiais (BEATO FILHO et al., 2001; SAPORI; SENA; SILVA, 2012; NOGUEIRA JÚNIOR, 2019; SAPORI, 2020). Kahn (2021) ressalta que a maioria dos estudos e dos debates se concentram sobre a vertente da violência sistêmica. Visto que o tráfico de drogas é um mercado ilegal, “as trocas efetivadas em seu âmbito não estão amparadas pelas instituições do Estado, de modo que os desacordos e conflitos que emergem em sua dinâmica tendem a ser resolvidos pelo uso ou ameaça de uso da força física” (SAPORI, 2014, p. 344).

Seguindo essa linha, Sapori, Sena e Silva (2012) descrevem um aumento no número de homicídios em Belo Horizonte entre 1997 e 2004 como correlacionado com o início da comercialização do crack na cidade. Na avaliação dos autores, a forma de comercialização desta droga na cidade, na qual os consumidores também ocupam o papel de revendedores, levou a um processo de endividamento intenso dos usuários, que comprariam em maiores quantidades a fim de vender parte do produto. O trabalho de Beato Filho et al. (2001), ao avaliar a distribuição espacial dos homicídios em Belo Horizonte entre 1995 e 1999, também encontra um incremento do número de vítimas nos espaços onde prevalecem o tráfico de drogas, especialmente o crack. Em pesquisa sobre os homicídios em Maceió e Belo Horizonte entre 2012 e 2013, Sapori (2020) conclui que o tráfico de drogas é a motivação relevante para os homicídios, devido a conflitos diretamente relacionados com o mercado ou com a “difusão da violência” como forma premente de resolução de conflitos. Nessa inferência, Sapori (2020) segue a sugestão de Blumstein (1995), que argumenta que o comércio de drogas ilícitas difundiu padrões violentos de solução de conflitos, o uso indiscriminado das armas de fogo e a maior rivalidade entre gangues entre as pessoas que não estão diretamente envolvidos com o tráfico.

Sobre o Rio de Janeiro, duas pesquisas foram realizadas pelo Instituto de Segurança Pública. A primeira investigou as motivações dos homicídios na região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro em 2014 (DIRK; MOURA, 2017). Da amostra com 447 vítimas de homicídios em 400 registros de ocorrência, 21,4% do total estavam relacionadas com o tráfico de drogas e 14,3% foram provocadas por agentes do Estado. Desse último subconjunto, 59,4% foram em ações estatais contra o tráfico de drogas. Além disso, os autores identificaram que 37,4% das vítimas foram citadas no inquérito como envolvidas com o tráfico de drogas, ainda que deixem claro que essa informação não necessariamente indica que eles foram mortos em eventos relacionados ao mercado ilegal. Campagnac, Araújo e Diniz (2019) analisaram os dados de 2015 e compuseram uma amostra estratificada de quatro regiões do estado do Rio de Janeiro. Além disso, propuseram a alteração do

tipo de pergunta. Ao invés de perguntarem sobre a motivação do crime, que se relaciona com questões subjetivas, os autores preferem questionar sobre a circunstância do crime. Considerando essas diferenças, concluem que 12,5% dos casos são relacionados ao tráfico de drogas.

Por fim, vale apontar o esforço de compêndio realizado por Kahn (2021), que compilou 32 estudos dedicados a estimar o peso do tráfico de drogas entre as motivações ou circunstâncias dos homicídios em diferentes períodos e cidades brasileiras. O pesquisador encontrou taxas que variam entre 78,0% e 8,9%. Essa grande variação proveio das diferenças de metodologias e dos períodos e áreas estudadas. Ainda assim, indicaram que a violência associada ao mercado de drogas ilícitas foi responsável por parte importante dos homicídios no país. Apesar dessa associação, Kahn (2021) salienta que não foi possível identificar se as variações nas ocorrências policiais por tráfico ou uso de drogas possuem relação causal com os aumentos dos homicídios.

Dado todo esse contexto, a avaliação negativa sobre o paradigma proibicionista é bem consolidada (BOYER, 2001; MIRON, 2004; BURGIERMAN, 2011; WATT; ZEPEDA, 2012; BOITEUX, 2014; LEMGRUBER; BOITEUX, 2014; WAINWRIGHT, 2016; SILVA, 2017a). Portanto, seria possível associar esta tese aos esforços gerais de apreciação normativa, legal e de eficácia da proibição do uso de drogas. Em outros trabalhos fiz esta opção ao mostrar o tempo que os policiais dedicaram ao registro dos casos de posse de drogas (RAPIZO, 2018) e que os casos com apreensão de massa de drogas irrisórias são os mais comuns²¹ (RAPIZO, 2016). Nesses dois trabalhos, fica subentendida a reprovação valorativa do direcionamento da ação policial para práticas questionáveis sob o ângulo da eficiência e eficácia da ação²².

No entanto, o objetivo desta tese é outro. Se seguisse o caminho indicado acima, entenderia que o trabalho estaria limitado. Considerando o *“laissez-faire”* da segurança pública, indicado previamente, eu concluiria que ou a política é disfuncional de maneira inesperada e me caberia apresentar as variáveis que explicam as “falhas de implementação”, ou a disfuncionalidade é funcional e me caberia “revelá-la”. Quanto à primeira perspectiva, Bichir (2020) discorreu sobre as críticas aos primeiros estudos de implementação que a concebiam como uma variável independente a ser explicada e que redundavam em uma “fracassomania”. O principal problema dessa linha é o forte componente normativo e

²¹ Por exemplo, em 2015, último ano com dados completos, a mediana dos casos foi de 56 gramas de maconha, 32 gramas de cocaína e 14 gramas de crack. Ou seja, em metade das ocorrências, foram apreendidos até essa quantidade de drogas. A fim de permitir a comparação, 43% das ocorrências foram por posse. Espanha e Portugal utilizam parâmetros objetivos para indicar os casos de posse de drogas. Para maconha, os cidadãos podem portar até 100 e 25 gramas, respectivamente. Caso seguisse esses padrões, o Rio de Janeiro teria 60% e 80% de casos registrados como posse, respectivamente.

²² A eficácia se refere ao cumprimento de um objetivo. A eficiência é a capacidade de alcançar o resultado com os menores custos possíveis.

instrumental das análises, que se preocupam mais em entender porque as políticas não são aquilo que deveriam ser, e deixam de lado a investigação do que elas são. Latour (2020, p. 3) diz que essa perspectiva imagina o mundo como uma via reta que é desviada pelo poder, o que estimula a busca por “falhas de implementação” (HILL; HUPE, 2009).

Quanto à segunda perspectiva – a de que a disfuncionalidade é funcional e me caberia “revelá-la” – Latour (2000a) destaca que certos modelos de ciência social consideram a sociedade como um ponto de partida, algo já dado, a partir do qual poderiam ser constituídas teses para explicar os fatos. A partir de uma leitura equivocada das ciências naturais, supõe-se que as ciências sociais deveriam buscar as qualidades primárias dos fatos que estariam escondidas por trás das qualidades secundárias. Em relação ao Estado, isso implicaria “descobrir” que as práticas cotidianas seriam exercícios de controle governamental. Ao substituir o objeto falso pelo verdadeiro, não haveria nada mais a dizer. Para Mosse (2005, p. 5), ao comparar ambos os paradigmas, diz que há apenas uma substituição da racionalidade instrumental da política pelo automatismo anônimo da máquina.

Essas duas perspectivas foram nomeadas por Mosse (2005) como instrumental e crítica. Para ele, as duas posturas manteriam a caixa-preta da relação entre a política pública e as práticas, por suporem que elas sejam lógicas e diretas e por partirem da falsa noção de um Estado ocidental todo-poderoso. Mosse (2005, p. 233) propõe largar esse idioma representativo ao tratar de políticas públicas. Sugere acrescentar outro, performativo, que dá peso a uma ontologia do processo. No mesmo sentido, Miranda e Muniz (2021, p. 25) falam nas “múltiplas vidas institucionais” do Estado, que são atualizadas em embates diante da heterogeneidade de sujeitos, normas, valores e dispositivos. Assim, é no transcurso das relações entre pessoas, documentos e instituições, que é constituída a forma-estado e que a política pública surge como algo tácito. Ou seja, algo não explícito antes que os atores ajam. Shore (2010, p. 24) afirma que a análise das políticas públicas implica em dar sentido ao conhecimento tácito e às múltiplas interpretações e definições dos atores envolvidos nesse processo social. Eu parto dessas concepções para construir os argumentos apresentados ao longo dos capítulos.

O significado de processo usado nesta tese provém da abordagem do gerenciamento de processos de negócio²³, amplamente utilizada na gestão pública. Ela define processo como a agregação de atividades e comportamentos executados para entregar um produto ou resultado. Para este trabalho, destaco apenas alguns atributos dessa abordagem²⁴: a ideia de que algo é *transformado* e valores são agregados durante o processo. Latour

²³ Conhecido pela sigla em inglês de *Business Process Management* (BPM).

²⁴ A abordagem supõe que haja objetivos, um início e um fim claros e que os resultados sejam específicos. Essas características mais racionalistas do processo não são acompanhadas por mim.

(2012, p. 160) usa a palavra tradução para se referir a esse movimento: “para designar essa [...] conexão que transporta, por assim dizer, transformações, usamos a palavra *tradução* - a complicada palavra *rede* sendo definida como aquilo que é *traçado* pelas traduções nas explicações dos pesquisadores” (grifos do autor). No caso estudado neste trabalho, os principais atores a transfigurar a política pública são os policiais. Mas não os únicos. Os números, a gestão pública e a legislação transformam o trabalho policial e, por consequência, a repressão às drogas.

Em relação aos estudos sobre as polícias, Muniz (1999, pp. 41-42) critica as perspectivas marxistas que simplificam o seu trabalho. Dentro dessa linha, as polícias “não teriam nada de essencial a revelar que não pudesse ser demonstrado pela identificação antecipada dos interesses da elite governante. Suas missões e objetivos estariam *a priori* esclarecidos, ou melhor, determinados pela racionalidade conspiratória de um Estado”. Assim, caberia ao analista apenas confirmar o roteiro já escrito da “oposição polícia versus população”. Nesse processo, os próprios policiais seriam reduzidos a seres passivos de um jogo de poder que está além deles (MUNIZ, 1999, p. 45). Como citado anteriormente, Latour (2000b, pp. 4-5) descreve que para certos sociólogos a explicação social significaria a destruição do objeto de estudo e sua substituição pelo verdadeiro²⁵. Dentro da área de segurança pública, essa interpretação parece continuar a ter prevalência, ainda que com novas roupagens teórico-conceituais sobre o conceito de poder. Na década de 1960, Bachrach e Baratz (1962, p. 952) já alertavam para a frequência com que os pesquisadores tinham seus achados e conclusões de pesquisas predeterminados pela abordagem e pressupostos sobre o conceito de poder. As definições teóricas tornam-se, assim, limites que aprisionam as ações dos atores a expedientes estipulados antes mesmos deles falarem e agirem. Por exemplo, Latour (2012, p. 127) assim descreve a relação que muitos investigadores estabelecem com as discussões apresentadas por Michel Foucault, quando ao invés de explicar o poder, usam esse conceito como algo autoexplicativo.

Ninguém foi mais exato na decomposição analítica dos minúsculos ingredientes que formam o poder e ninguém criticou tanto as explicações sociais. Mas, ao ser traduzido, transformou-se imediatamente naquele que ‘desmascarou’ as relações de poder por trás de cada atividade inócua. [...] Isso mostra de novo com que energia a noção de explicação

²⁵ Latour (2000a, p. 5) diz que “para muitos sociólogos, fornecer uma explicação social de algo significa destruir esse objeto, desmascarar as falsas crenças que as pessoas comuns nutrem sobre eles e, em seguida, substituir os ídolos pelo objeto real da ciência” (tradução minha). O texto em inglês é: “Because for many sociologists, to provide a social explanation of something means to destroy this object, to debunk the false beliefs that ordinary people entertain about them, and then to replace the idols by a true object of science”.

social²⁶ deve ser combatida: nem o gênio de Foucault conseguiu evitar essa inversão extrema.

Feitos as considerações acima sobre as políticas públicas, as drogas e as polícias, esclareço a decisão teórico-metodológica de “cortar a cabeça da análise de políticas públicas” (SHORE; WRIGHT, 2011, p. 11). Ou seja, retirar o privilégio do ente estatal na argumentação para questionar *como* uma política pública engaja pessoas, instituições e objetos e, ao mesmo tempo, esses atores conformam a política pública.

Rose e Miller (1992, p. 4) relatam como o governo é um domínio de estratégias e técnicas para colocar em práticas determinados programas. Durante a execução desses programas governamentais, muitos indivíduos e grupos entram em contato. Continuam eles:

Mas não se trata de "implementação" de esquemas ideais no real, nem de extensão do controle da sede do poder às minúcias da existência. Em vez disso, é uma questão de montagem complexa de forças diversas - jurídicas, arquitetônicas, profissionais, administrativas, financeiras, de julgamento - de modo que aspectos das decisões e ações de indivíduos, grupos, organizações e populações venham a ser compreendidos e regulados em relação aos critérios oficiais.

É interessante pensar que esse movimento é mais bem desenvolvido pelos estudiosos do que se convencionou chamar “mundo do crime”. As etnografias sobre os grupos criminosos revelaram uma estrutura menos organizada e controlada verticalmente do que se imaginava. De acordo com Grillo (2019, p. 72), os trabalhos sobre as facções e os comandos, especialmente o Comando Vermelho (CV), são consensuais ao afirmar que eles se constituem de redes horizontais porosas de proteção mútua. Essas “etnografias da positividade do crime”, em termo alcunhado por Aquino e Hirata (2018), contestam as imagens de coesão e rigidez hierárquica. Na avaliação de Grillo (2019), um dos motivos para as descrições das facções como “poder paralelo” está na própria alusão dos seus membros a essa categoria para descreverem a guerra que suas organizações travam com os rivais, seja o Estado ou as demais facções. Nesse sentido, o tráfico mimetizaria a forma-estado de maneira distorcida (GRILLO, 2019, p. 73). Porém, de acordo com a antropóloga, dado sua vinculação e coexistência com o Estado, seria mais bem descrito como um “poder tangencial”. Vale indicar que um esforço análogo de “positivação” do “mundo estatal” não encontra eco nas análises de segurança pública. Assim, é preciso buscar em outras áreas contribuições que auxiliem a complexificar os atores envolvidos em ambos os lados dessa relação.

²⁶ Latour (2012, p. 123) está criticando a maneira como as explicações sociais geralmente “escondem” os objetos em “cofres” como o poder e a dominação. Dessa forma, as pesquisas praticamente independem da empiria que analisam, pois não estariam de fato interessadas nelas.

Como lembra Mitchell (1999), é preciso ultrapassar a visão monolítica do Estado, que não vê fraturas e dissonâncias entre a forma-ideia-estado e o Estado em ação. Para isso, é importante lembrar que a ideia de Estado, como sugerida por Abrams (1988), foi fomentada historicamente em um fluxo contínuo de estabilização com o apoio decisivo dos cientistas sociais. Ainda que seus agentes se orientem por ela, o cotidiano se mostra mais fraturado. Indo além, Trouillot (2001) sugere descrever o Estado como um “campo aberto com múltiplas fronteiras sem fixidez”. Por isso, as etnografias e estudos que “positivam o mundo estatal” relatam que:

A ideia de que o Estado se moveria como um bloco sólido, uno e coeso, ausente de interesses divergentes entre os grupos e os órgãos que o compõem, e a pressuposição de que as suas políticas se fariam cumprir de forma unilateral, isto é, sem negociações internas, sem barganhas e sem mediações com o mundo externo, parecem não fazer muito sentido no mundo político do nosso passado e muito menos nos dias de hoje. (MUNIZ, 1999, p. 47)

A tese busca incorporar essa visão ao mesmo tempo em que explica como uma política pública é implementada a partir das ações de atores específicos em momentos e lugares determinados. Na rede envolvida na repressão às drogas há disputas, controvérsias e alguns consensos. Há também acasos, inércia e mimetismo de atos realizados alhures.

A partir de uma combinação de análise de dados, etnografia e entrevistas, constato que esses projetos - ao contrário do que possam parecer - não são predeterminados por um “centro planejador”. Ao contrário, são coproduzidos em uma rede de atores por meio de composições e recomposições de ações, materialidades e saberes diversos e dispersos. Como sugere Wright (2011, p. 30), “a política, nesses termos, é um efeito continuamente emergente de elementos que são montados e remontados em incidentes sucessivos. Cada momento é uma “tradução” onde algumas semelhanças persistem, mas também surgem diferenças”²⁷ (tradução minha). Na minha leitura, esse agrupamento de “incidentes sucessivos” se realiza por movimentos centrípetos e centrífugos, que hora pressionam por soluções e práticas mais coesas, hora se dispersam nos expedientes locais e individuais.

Muitas coisas ajudam a dar forma ao que se entende como uma política pública. No caso específico da repressão às drogas no Rio de Janeiro: as pressões internacionais pelas soluções antidrogas, os desenvolvimentos dos textos legais e das instituições da área de segurança, os novos modelos de gestão pública, a forma como os policiais veem o seu trabalho cotidiano e a maneira como analistas e críticos avaliam esse trabalho. Para descrever todo esse conjunto de evidências, o trabalho está dividido em sete capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo trata da metodologia e dos

²⁷ O texto em inglês é: “policy, in these terms, is a continually emerging effect of elements that are assembled and re-assembled in successive incidents. Each moment is a ‘translation’ where some similarities persist but differences also emerge”.

aspectos éticos relacionados com a pesquisa. Em relação ao primeiro item, detalho a triangulação de fontes que utilizo. A tese está baseada em informações provindas da análise de documentos diversos, como decretos, leis, normativas e relatórios produzidos por órgãos estatais, de estatísticas descritivas de programas e projetos do governo do estado do Rio de Janeiro e de entrevistas semi-estruturadas e conversas informais que tive com policiais ao longo de mais de 10 anos de trabalho no Instituto de Segurança Pública (ISP). O segundo tópico do capítulo é sobre a minha experiência profissional, que se tornou fonte etnográfica desta tese. O ISP é o órgão fluminense responsável pela compilação e publicação das estatísticas criminais do estado. Além disso, produz relatórios e pesquisas sobre segurança pública e violência, dá apoio e suporte às unidades policiais em temas relacionados com a análise criminal e o uso de dados para o planejamento operacional, coordena os Conselhos Comunitários de Segurança e acompanha o Sistema de Metas²⁸ (SIM).

No segundo capítulo, discuto os elementos organizadores da tese. Ou seja, as políticas públicas, a polícia e as drogas. Além de revisar a literatura, apresento os meus pontos de vista sobre cada um desses temas. O objetivo do capítulo é sinalizar que o estudo da implementação das políticas públicas ajuda a captar aspectos constituintes do Estado que são, por vezes, menosprezados. Por exemplo, as disputas, as incoerências e as redundâncias presentes nas atividades dos servidores públicos, e que se opõem às imagens de um Estado organizado racional-legalmente e que age maquiinalmente.

A primeira seção do capítulo dois é sobre as políticas públicas. Na primeira subseção, trato brevemente da relação entre segurança pública e a constituição do Estado nos debates de filosofia política. Em seguida, resumo a longa história dos estudos de políticas públicas, desde o seu surgimento institucional após a Segunda Guerra Mundial até as propostas do que se convencionou chamar de estudos sobre a implementação. Um elemento importante apontado pelos pesquisadores dessa vertente é a temática da governança. Por isso, na segunda subseção, discorro sobre as redes de políticas públicas, indicando os principais termos e conceitos do campo.

Na segunda seção do capítulo dois, destrincho os três temas da tese. O primeiro é referente ao novo modelo de gestão pública que ficou conhecido como Nova Gestão Pública (NGP). Descrevo sucintamente como o NGP se desenvolveu na Inglaterra, chegou ao Brasil e quais são suas características. Relaciono esse modelo ao que ficou conhecido como Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE) e o seu foco nos resultados, diminuindo a atenção estatal dada aos processos. Neste momento, também indico como os

²⁸ O nome oficial é Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade. No entanto, no cotidiano é chamado de Sistema de Metas.

números e a quantificação das atividades estatais são importantes para que determinados fenômenos sejam reconhecidos como problemas sociais.

O segundo tópico é sobre os debates sobre o controle e a governança do trabalho policial, tal como proposto por Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009). Resumidamente, o primeiro se refere à coordenação das atividades precípua do patrulhamento. O segundo, às normas e diretrizes democráticas que enquadram e controlam as polícias. Para tratar desse segundo aspecto, apresento três discussões. A primeira é sobre o desenho institucional do campo da segurança pública. Ou seja, como o desenvolvimento institucional e a relação de complementaridade entre as instituições influenciou no trabalho policial de repressão às drogas. Esse tópico é pormenorizado no capítulo 4 da tese. A segunda aborda os valores e o que se costuma chamar de “cultura policial”. São abordados temas importantes, como a militarização e a discricionariedade profissional, que são retomados nos capítulos 5 e 6. Por fim, a terceira discussão é sobre o que nomeio como “coformação” da política pública de repressão, que está dividida em três pontos. O primeiro refere-se ao campo de especialistas e organizações civis que buscam interferir nos valores e trabalho das polícias, seja por meio de críticas ou da participação em conselhos. O segundo eixo da coformação da política pública trata da relação entre as ações governamentais e as dos grupos criminosos. Parto da expressão cunhada por Feltran (2012): “governo que produz crime, crime que produz governo”. Por fim, o terceiro elemento de coformação se refere às mútuas influências dos países no que tange à criação de políticas públicas. Esse último item é pormenorizado no capítulo 3, quando discuto a política externa dos Estados Unidos para a repressão às drogas.

Finalmente, o terceiro item é sobre os formatos possíveis de intervenção e controle estatal sobre o uso e o comércio de drogas. Faço um compêndio histórico dos controles estatais sobre a produção, o comércio e o consumo de drogas. Mapeio a atuação estatal nas áreas de prevenção ao uso, de tratamento daqueles com uso problemático e de repressão ao comércio e uso de drogas. Em relação ao último item, discorro sobre a divisão dos três principais tipos de controle: o mercadológico, o farmacológico e a proibição.

No terceiro capítulo, descrevo como o paradigma proibicionista se tornou hegemônico a partir da virada do século XIX para o XX nos Estados Unidos e como esse país trabalhou o tema como uma política externa. Na primeira parte do capítulo, mostro como empreendedores morais estadunidenses usaram de uma estratégia “bumerangue” para estabelecer a proibição das drogas no país. Essa manobra consistia em assumir o protagonismo da representação estadunidense em arenas internacionais de discussão sobre o comércio de drogas. Ao deslocar os debates entre as nações dos assuntos alfandegários para a interdição do comércio, fortaleceram posições proibicionistas. Essas diretrizes, por sua vez, pressionaram o Congresso e a Presidência dos Estados Unidos a legislar sobre assuntos tratados normalmente em âmbito estadual. Com a proscrição dessas substâncias, os esforços se voltaram novamente à esfera internacional. Ao pressionar por ações cada

vez mais agressivas para combater o comércio e o uso de drogas, os Estados Unidos incentivaram que o tema fosse tratado no campo da segurança pública. Finalmente, a partir da década de 1970, assumiram uma postura de guerra às drogas. Na segunda parte do capítulo, mostro como essa política externa impactou dois países centrais para o comércio mundial de drogas, especialmente a cocaína: a Colômbia e o México.

Dedico uma subseção a cada um deles, além de uma terceira ao Brasil. O objetivo é mostrar como a política externa estadunidense foi recebida de maneiras distintas devido aos contextos locais, ainda que a alta violência associada ao mercado de drogas esteja presente nos três países. Para o Brasil, a baixa importância para o comércio mundial de drogas, entre as décadas de 1970 e 1990, significou uma influência e pressão difusa por parte do governo estadunidense.

O capítulo 4 detalha o desenho institucional e administrativo que enquadra a repressão às drogas no Brasil e, especificamente, no Rio de Janeiro. Na primeira seção, sintetizo a história da legislação brasileira sobre drogas, destacando o recrudescimento das punições a cada nova legislação promulgada. Da mesma forma, aponto o crescimento dos órgãos administrativos estatais criados com o objetivo de lidar com a temática. O aumento dos instrumentos legais e a complexificação da estrutura administrativa se associou ao desenvolvimento de um Sistema de Justiça Criminal e Segurança Pública (SJC) caracterizado como “frouxamente articulado” (SAPORI, 2007; VARGAS; RODRIGUES, 2011). Em função disso, é comum a existência de lacunas, incoerências e redundâncias nas funções e competências das forças policiais e dos outros atores responsáveis pela segurança pública. Dado esse quadro, torna-se importante discutir a governança e a coordenação do trabalho policial, o que é feito nas seções seguintes.

Na primeira subseção da segunda parte do capítulo 4, discorro sobre a divisão do trabalho entre as Polícias Civis (PC) e as Polícias Militares (PM), a dupla entrada nas forças policiais, a militarização das forças ostensivas e a discricionariedade do trabalho policial. Na segunda subseção, disserto sucintamente sobre a história recente PMERJ, especialmente a partir de 2007, foco temporal desta tese.

A partir da terceira seção do capítulo 4, destaco eventos pelos quais passei como servidor público da área de segurança pública, faço registros etnográficos e me apoio longamente nas entrevistas que realizei com policiais. Discuto, a partir das colocações de Costa (2011), sobre a coordenação de políticas públicas e reflito sobre o esforço dos atores da segurança pública em intermediar e traduzir os “vazios” e as “incoerências” presentes em suas redes de atuação. O objetivo é mostrar que a coordenação não é algo executado de “cima para baixo”, a partir de uma orientação dos níveis políticos para que os servidores dos estratos hierarquicamente mais baixos convirjam seus esforços. A governança não é algo que “paira” sobre as cabeças dos policiais e gestores. Ao contrário, há um empenho em traduzir o trabalho cotidiano nessa linguagem. O resultado é uma imagem do Estado coerente e uníssono.

O capítulo 5 é organizado a partir da expressão “vá e vença”, utilizada cotidianamente por policiais e desenhada nos muros do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) da PMERJ. Ela resume a obrigação do policial em agir (a discricionariedade fundante do trabalho policial) e de alcançar resultados (presente também nos novos modelos de gestão pública por metas).

A primeira parte do capítulo é dedicada a compreender a “missão dada” (o “vá” da primeira máxima). A partir da narração de experiências que tive ao lado de policiais e das entrevistas realizadas, identifiquei três eixos que podem auxiliar a compreender as estratégias de atuação policial. Vale ressaltar que não compreendo a estratégia como uma diretriz formulada e comunicada pela alta administração da organização. Entendo como os pensamentos que exortam os policiais a agirem e justificam o modo como atuam.

O primeiro poderia ser resumido como “a guerra é contra o crime”. Nesta perspectiva, o comércio de drogas é apenas um suporte econômico para capitalização de uma organização criminosa que atua de maneira diversificada. Assim, ao atuarem contra traficantes de drogas, os policiais não se percebem apenas coibindo o comércio de um produto ilegal. Os traficantes, considerados como “inimigos”, se articulariam em uma rede para cometerem crimes, em relação a qual o fuzil possui centralidade e provoca algumas consequências para os policiais. Primeiro, a sensação de que precisam também estarem armados com fuzil para garantir a sua segurança. A segunda se relaciona com a constante presença em situações de trocas de tiros, que acarretaria um possível vício em adrenalina e a estigmatização daqueles considerados “frouxos” por preferirem trabalhar em serviços administrativos ou em áreas menos conflituosas. O terceiro efeito sobre os policiais é o desejo de vingança difusa pela morte dos seus colegas de farda. O ressentimento pela morte de companheiros, a vingança e o temor ao fuzil levam a um ciclo no qual os policiais estão sempre reagindo a agressões ou se precavendo das futuras ofensas.

A segunda estratégia tem como objetivo controlar o ímpeto vingativo e “criminoso” dos traficantes. São usadas as expressões “baixar o mato” e “bater para não crescer” para se referir a esse trabalho cotidiano. A primeira também é usada de maneira corriqueira para indicar qualquer trabalho inicial e fácil de um longo, difícil ou complexo projeto. “Bater para não crescer” é o trabalho constante que impede que o mato volte a crescer (que o problema se torne mais complicado). Dentro desse contexto semântico, os policiais sabem que as operações em favelas e as prisões de traficantes são “golpes limitados”. Não há ilusões entre eles sobre a possibilidade da polícia extinguir o tráfico de drogas ou as organizações criminosas. No entanto, as ações policiais servem como controle para evitar que os criminosos se sintam mais encorajados a atacarem policiais, invadirem outros territórios ou cometerem crimes “no asfalto”.

Por fim, o terceiro elemento estratégico para a repressão policial são as metas e a necessidade de “mostrar resultado”. Ao longo desta subseção, apresento os diferentes programas de bonificação por metas alcançadas implementados desde a redemocratização.

Discuto ainda como o SIM, criado em 2009 pela extinta Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) e hoje sob a alçada do ISP, é considerado como um ponto de inflexão na PMERJ.

De maneira geral, há poucos protocolos e guias sobre o trabalho policial dentro da PMERJ. Na prática, o responsável por identificar como “cumprir a missão” é o policial na ponta da hierarquia. A segunda parte do capítulo 5 trata desse tema. O foco principal é explicitar como a discricionariedade policial²⁹ é uma faca de gumes. Ao mesmo tempo em que dá “liberdade de ação”, outra locução comum entre os policiais, essa característica transfere ao policial da rua a responsabilidade pelas repercussões das suas decisões. Essa característica é reforçada pelos mecanismos de gestão por resultados vinculados ao NGP, estruturado pelo tripé objetivo-avaliação-sanção e pela responsabilização individual, como mostra Hibou (2012).

Os policiais compreendem que as soluções são todas provisórias e que dificilmente extinguirão a “guerra particular”³⁰ contra os traficantes e criminosos. Incapazes de solucionar os problemas da segurança, os policiais se veem atados a dois sentimentos: a de que apenas “enxugam gelo” e que a sociedade não os valoriza. Trato sobre esses dois pontos nas últimas subseções do capítulo 5. Esses atores vivem assim uma “teodiceia” particular de “cumprir uma missão” na qual são obrigados a participarem de um ciclo interminável de eventos traumáticos, com resultados sabidamente limitados e serem alvos de críticas pela sociedade.

O capítulo 6 trata dos projetos governamentais e dos tipos de atuação policial nos quais esses policiais estão inseridos. Na primeira parte, discuto os flagrantes e as operações policiais como modelos de trabalho ou repertórios das condutas policiais. Os policiais militares, em princípio, executam as estratégias, seguem as instruções normativas e se organizam hierarquicamente. Além disso, os projetos governamentais os direcionam para determinados territórios, criam metas a serem alcançadas e dispõem sobre sua organização coletiva. Os flagrantes e as operações são momentos de decisões individuais sobre como seguir essas regras, as traduzindo e modificando. São espaços de reconstituição das ordens e disposições.

Sobre os flagrantes, é possível identificar três fatores que a relacionam com a repressão às drogas. Primeiro, diferentemente das demais ocorrências, a que envolve drogas pode acontecer a partir do interesse do policial na rua. Ou seja, diferentemente de um roubo ou um furto, o policial sabe onde encontrar uma ocorrência por tráfico. Em tese, o trabalho ostensivo é preventivo (dissuade as pessoas interessadas em cometer crimes por

²⁹ Entendida como a capacidade do policial escolher a melhor opção, entre aquelas legais, para aplicar ao caso no qual está inserido.

³⁰ Referência ao documentário “Notícias de uma guerra particular”, dirigido por Kátia Lund e João Moreira Salles, 57 minutos, 1999. O filme parte da hipótese de que existe uma disputa pessoal e faccional entre policiais e traficantes.

meio de sua presença) ou reativo (persegue as pessoas que acabaram de cometer crimes). No caso das drogas, o trabalho pode ser prospectivo, pois o policial se adianta aos fatos e “enxerga” a apreensão futura a ser realizada. Isso ocorre, pois diferentemente dos outros delitos, a legislação não criminaliza a conduta, mas o objeto. Junte-se isso à reprovação moral comum entre os policiais sobre as drogas e tem-se o cenário no qual os policiais buscam ativamente encontrar objetos que representem em um átimo a vitória (parcial) sobre o crime.

Em relação às operações, o tema é alvo de intenso debate público devido ao alto número de pessoas mortas nesse tipo de ocorrência. Na subseção dedicada ao assunto, mostro a diferença de significados que o termo possui. Enquanto para muitos pesquisadores, jornalistas e cidadãos, a PM age primordialmente por meio de operações que incursionam em favelas e bairros pobres; para os policiais, elas não são o cerne do trabalho cotidiano. Seguindo esse indício, aponto como há uma divisão do trabalho policial nos batalhões, nos quais os confrontos contra traficantes são centrais apenas para grupos específicos, como o Grupo de Ação Tática (GAT). Para os demais, eventos com drogas não são corriqueiros, com exceção daqueles que trabalham em programas especiais de patrulhamento em pontos de fluxo de pessoas e carros.

Para entender esses repertórios policiais, detalho na segunda metade do capítulo 6 projetos governamentais que, direta ou indiretamente, tiveram impacto na repressão ao comércio de drogas. São eles: as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), o Comando de Operações Especiais (COE), a Operação Barreira Fiscal (OBF) e a Operação Segurança Presente (OSP).

O Comando de Operações Especiais (COE) é uma unidade intermediária que aglutina os batalhões especiais, aqueles que envolvem operações de alto risco: o BOPE, o Batalhão de Ações com Cães (BAC), o Batalhão de Choque (BPChq) e o Grupamento Aeromóvel (GAM). As UPP foram criadas em 2008 pelo governo Sérgio Cabral (2007–2014) e de acordo com o secretário de segurança da época, Beltrame (2014, capítulo 5), buscavam reduzir o controle de grupos armados que traficavam drogas e cometiam outros crimes em determinados territórios por meio da presença ininterrupta de policiamento de proximidade. A OBF, criada em 2010 pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), atua na fiscalização do pagamento do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) dos produtos que chegam ao Rio de Janeiro. A OSP teve início em 2014 no bairro da Lapa. Ela conta com policiais militares e agentes civis que circulam a pé, de bicicleta ou de viatura. Em junho de 2021, já são 36 bases espalhadas pela capital, Baixada Fluminense, Niterói e São Gonçalo.

Os flagrantes de drogas são recorrentes nas ocorrências das OBF e OSP. Por outro lado, o COE tem como atividade principal a realização de incursões em áreas conflagradas. Por fim, as UPPs, por atuarem de maneira fixa em favelas, não realizam operações, caso

essas sejam entendidas como a entrada dos policiais nesses territórios. No entanto, elas possuem grupamentos táticos, que atuam em momentos de conflitos.

A articulação entre os repertórios, descritos na primeira parte do capítulo, e os projetos governamentais serve para demonstrar os espaços disponíveis de atuação dos policiais e a diversidade de ações governamentais, que nem sempre são coerentes e almejam os mesmos resultados. O objetivo é indicar que a política pública de repressão não é algo desenhado em gabinetes e implementado a partir dos programas citados. Ao contrário, cada um desses projetos teve um “vida burocrática” própria, com seus padrinhos políticos, suas disputas técnicas e políticas e seus críticos e apoiadores. Em conjunto, compõem a política pública de repressão e possuem efeitos sobre as pessoas e o Estado. Como lembra Pierson (2006, p. 121) o impacto social das ações estatais se dá pelo efeito combinado do “agrupamento de políticas com afinidades eletivas”³¹ (tradução minha).

Por fim, o capítulo 7, o último da tese, discute a construção social do sucesso e do fracasso da política pública. O objetivo é mostrar que a avaliação das políticas públicas não se dá “fora do mundo da política pública”, não é algo externo e posterior à implementação das ações. Ao contrário, a apreciação social e a análise acadêmica fazem parte da rede que compõem a política pública.

A primeira seção é dedicada ao trabalho dentro do ambiente estatal. Discuto como as estatísticas atuam sobre e a partir do trabalho policial. Para isso, descrevo o trabalho realizado por mim e outros servidores públicos dentro do ISP para classificar, compilar e publicar informações sobre os números de ocorrências e massas de drogas apreendidas. Em seguida, mostro como a gestão por resultados pressionam os policiais a apresentarem resultados quantificáveis. Os números divulgados pelo ISP servem para provar o sucesso da empreitada da PMERJ, ao mesmo tempo que criam os constrangimentos para que policiais continuem a buscar ativamente esse tipo de evento em seu trabalho cotidiano.

Na segunda parte do capítulo, abordo como o Estado é julgado a partir das políticas públicas. Para isso, recorro a três expedientes. Primeiro, narro a mudança do modelo de “imagem de sucesso” divulgada pelas agências estatais em relação ao tráfico de drogas, inspirado pela ideia das “fotos-troféus policiais” sugerida por Linnemann (2017). Comento sobre as fotos de divulgação dos presos por tráfico de drogas, mais comuns nas décadas de 1980 e 1990, e sobre as atuais imagens divulgadas nas redes sociais que enquadram apenas os objetos apreendidos, especialmente as armas e as drogas. A segunda passagem é sobre as capas e matérias de jornais que antropomorfizam o Estado e suas instituições. A partir de um caso específico, no qual um estudo acadêmico divulgado pelo ISP foi anunciado nos jornais como um “dossiê secreto”, apresento as consequências desse processo que dá voz ao Estado por meio de atores que não se consideram representantes desse ente.

³¹ O texto em inglês é: “clusters of policies with strong elective affinities”.

Finalmente, na última seção do capítulo, mostro como a quantificação se tornou central para os ativistas que denunciam a violência do Estado, o que poderia ser entendido como uma tentativa de mimetizar as fórmulas estatais. Também exponho como os pesquisadores que analisam e publicam esses dados “fora do Estado” também se deslocam por “dentro do Estado”, o que indica as relações complexas e a dificuldade de pensar que há fronteiras rígidas entre a sociedade civil e o Estado.

Concluo que não há uma sequência lógica organizada que parte do planejamento e termina na avaliação da política pública. Ao contrário, a política de drogas exercida no Rio de Janeiro é mais bem entendida como a conformação entre um movimento centrípeto e lógico que parte do princípio proibicionista, e um movimento centrífugo no qual cada grupo policial interpreta e coloca em jogo de maneira particular esse entendimento geral. Assim, o resultado é menos um “todo coerente” e mais uma colcha de ações que precisa ser costurada a todo momento pelos atores envolvidos na rede. Essa sutura não é feita somente por policiais ou gestores públicos, mas também por ativistas, acadêmicos e jornalistas. Por defensores e críticos da política pública. A partir da descrição dos projetos governamentais, mostro que entidades heterogêneas (pessoas, ideias, interesses, objetos etc.) com múltiplos interesses fortalecem a ideia de uma política pública como uma “representação autoritativa”. Ou seja, como uma relação lógica e direta entre a cognoscência estatal e a práxis estatal. Os números desempenham papel importante na maneira como esses elementos díspares são unidos. Contudo, os números não aparecem apenas “ao final”. A NGP organizou o trabalho estatal por meio de metas, obrigando que a cada momento novos números sejam gerados e publicados, de preferência grandes números. Essa política dos grandes números têm efeitos claros nas pressões por novos flagrantes de comércio e uso de drogas.

De modo resumido, sigo na tese as proposições de Mosse (2005) sobre as políticas públicas. Primeiro, que a função da política pública é primariamente mobilizar e manter o suporte e a legitimidade da política, e não orientar a prática. Segundo, as intervenções não são dirigidas por políticas públicas, mas por exigências das organizações e pela necessidade delas manterem relações entre si. Terceiro, os projetos são trabalhados para mantê-los como ideias coerentes, como sistemas operacionais implementados a partir de uma política oficial. Assim, projetos não funcionam porque eles tornam as políticas públicas uma realidade, mas porque eles sustentam modelos de políticas públicas que oferecem uma interpretação significativa dos eventos. Tais modelos revelam e ocultam, explicam, justificam, rotulam e dão sentido. É por meio deles que práticas caóticas são estabilizadas, tornadas coerentes e validadas para os diversos públicos de um projeto (gestores, doadores, políticos, profissionais, críticos, ativistas etc.); que o progresso é medido; o sucesso, proclamado e que a lacuna entre a política e a prática é constantemente eliminada. É uma rede mantida por uma cadeia de associações (LATOUR, 2011, p. 315) entre os atores nela envolvidos.

Esta tese expõe como a proibição do consumo de certas drogas se tornou uma política externa dos Estados Unidos, e foi recebida e transfigurada de maneira específica no Brasil. Em seguida, ela foi afetada pela forma como as instituições policiais se desenvolveram e separaram suas funções e competências. E também pela maneira como os policiais militares agenciam a discricionariedade de ação que possuem em seu cotidiano. A NGP fomentou a necessidade do serviço público mostrar resultados baseados em números, o que foi lido pelas polícias como a obrigação de gerar mais ocorrências. Projetos governamentais implantados no Rio de Janeiro possuem o flagrante como mecanismo principal de consecução de “grandes números”. Por outro caminho, a convivência e os conflitos entre policiais e membros de facções estimulou uma “guerra particular”, na qual o fuzil e as operações ocupam espaço central. Ao final da linha, pesquisadores e órgãos estatais calculam e publicam números para mostrar que os resultados são bons ou ruins. Essas múltiplas intervenções moldam formas particulares de “implementar” a política de repressão às drogas.

Ao final desta introdução, vê-se que os limites do trabalho são claros. Ao misturar tantas referências, áreas temáticas e fontes, é possível que a tese não se comprometa de maneira rígida com as premissas de nenhuma dessas teorias ou metodologias. Portanto, é passível de críticas por cada uma delas. Da mesma forma, a clara ascendência dos textos de Latour (2007, 2011, 2012) sobre as reflexões presentes nesta tese não a transforma em uma pesquisa aplicada de acordo com a perspectiva da teoria do ator-rede. Em resumo, é plausível que a tese seja criticada por ficar a meio do caminho de diferentes tentativas de análise política. Desse modo, ela pode ser acusada de não ter uma hipótese bem definida. Eu assumo os riscos dessas contestações.

Por fim, vale ressaltar que esta tese não é indiferente ao mundo apresentado em suas páginas, nem externo a ele. Ainda que eu proponha suspender as críticas normativas para permitir análises menos simplificadoras sobre o Estado, espero que o trabalho seja utilizado para pensar em soluções (sabidamente precárias e limitadas) para mitigar o sofrimento daqueles esmagados por esse “moinho satânico” do *laissez-faire* da repressão às drogas.

1 METODOLOGIA E ASPECTOS ÉTICOS

1.1 Introdução

Este capítulo possui três objetivos, que são apresentados em seções distintas. O primeiro é apresentar o expediente metodológico e as ferramentas utilizadas ao longo da tese. Ele é baseado no que se convencionou chamar de “métodos mistos” ou de “triangulação”. De acordo com Timans, Wouters e Heilbron (2019), “empreendedores acadêmicos” alavancaram o termo “pesquisa por métodos mistos” (MMR, na sigla em inglês para *Mixed Methods Research*) para descrever a combinação de metodologias. Por vezes, na leitura desses autores, o MMR iguala a combinação de técnicas de pesquisa com a mistura de epistemologias. Ao desprezar as questões ontológicas e epistemológicas, o MMR seria visto como uma síntese ou mediador neutro entre as metodologias. Timans, Wouters e Heilbron (2019) recordam que as pesquisas são produtos intelectuais que não podem ser separados do contexto histórico de sua produção, circulação e uso. Além disso, elas encapsulam diferentes assunções sobre causalidade, relações entre conceitos e categorias e emprego de teorias e de dados. Para evitar esses inconvenientes, deixo claro os motivos de cada uma das técnicas e das fontes utilizadas neste trabalho. Não pretendo entrar na seara sobre as relações entre os métodos e a formação do conhecimento, algo que superaria os limites desta tese. O segundo objetivo deste capítulo é esclarecer termos utilizados ao longo da tese e que não provêm da literatura das ciências sociais, como “drogas”, “abuso de drogas”, “substância psicoativa” e outros. Ou que, ainda que façam parte do léxico da área, não são o foco do trabalho, como “organizações criminosas” e “traficantes”. Trata-se de um pequeno sumário para definir expressões. Por fim, o último propósito é discutir o que chamei de posição difratada entre o cientista social e o gestor público. Posição na qual me encontro há anos, desde que me tornei funcionário do ISP em 2010. Discuto a “etnografia incidental”, assim nomeada por mim, que realizei no meu exercício profissional. Ao dar cursos e treinamentos a policiais e diretamente auxiliar o ISP com a produção e a análise de dados, minha experiência de trabalho se misturou com as reflexões acadêmicas. Pondero sobre os aspectos metodológicos e éticos aí envolvidos.

1.2 Métodos mistos: análises quantitativas, qualitativas e documental

A mescla de diferentes métodos no desenvolvimento deste trabalho ocorreu de maneira não prevista. Ao longo da redação da tese, das disciplinas do doutorado e dos estudos sobre a antropologia do Estado e das políticas públicas compreendi que minha experiência profissional de aproximadamente 10 anos com os policiais era central para a

redação deste trabalho. As reflexões etnográficas são costuradas com os resultados das entrevistas semi-estruturadas e do *survey* sobre as percepções profissionais dos policiais que realizei. Por fim, também analiso os documentos e as legislações pertinentes. Resumidamente, a triangulação metodológica deste trabalho se assenta no uso de bases de dados de registros de ocorrência da SEPOL, em questionários formulados e aplicados por mim a policiais de diferentes patentes e cargos, em entrevistas semi-estruturadas e em profundidade com 21 policiais militares que ocupam ou ocuparam posições estratégicas ou operacionais na SEPM, na análise documental e legislativa, no exame da literatura ficcional e de memórias dos policiais escritores ou pesquisadores (pesquisadores nativos, como diz Muniz, Caruso e Freitas (2017, p. 165) e em etnografia.

Em relação aos registros administrativos policiais, eles são utilizados para mostrar o número de ocorrências de apreensões de drogas por ano, a série histórica por tipo de apreensão, o perfil dos envolvidos e os casos em áreas de OSP e OBF. Também cito outros trabalhos que publiquei (RAPIZO, 2016; RAPIZO, 2018), nos quais revelo a quantidade de massa de droga apreendida pelas forças policiais no estado.

Quanto aos questionários³², seu objetivo é compreender a percepção dos policiais sobre o seu trabalho, as questões relacionadas a drogas e as motivações para entrar e continuar nas corporações. Eles foram enviados a policiais militares e civis do Rio de Janeiro por meio da estratégia de bola de neve³³. Essa escolha foi realizada, pois, a despeito das tentativas, não consegui apoio institucional das polícias para garantir a aplicação do questionário. As desconfianças de praxe dos policiais em relação a um ator externo interessado nas rotinas e valores de suas corporações significaram limites para a minha pesquisa. Na tentativa de contornar essa barreira, lancei mão, primeiramente, da minha rede de colegas de trabalho e amigos policiais. Solicitei que passassem aos seus amigos e divulgassem nos grupos de *Whatsapp* de policiais, que costumam ser ativos. Esta abordagem me permitiu minimizar o risco das respostas protocolares - que seria muito mais presente caso o pedido de adesão ao questionário viesse de superiores hierárquicos. Contudo, mostrou-se insuficiente para alcançar a meta de 400 questionários respondidos, tendo obtido, ao final, apenas 67. Dessa forma, fiz poucas referências a esse braço da pesquisa ao longo da tese, que ficou restrita à ilustração ou à contextualização de certos argumentos.

Quanto às entrevistas com policiais e gestores, elas servem para entender como os policiais militares em posições de comando decidem sobre estratégias operacionais, são constrangidos pelas normas institucionais e controlam o trabalho de rua de soldados e cabos. Foram realizadas 19 entrevistas com oficiais e duas com praças da SEPM. Essas últimas auxiliaram a contrastar as respostas dos oficiais e permitiram que eu ajustasse

³² O questionário está no Apêndice B.

³³ Sobre o método bola de neve, ver: Vinuto (2014).

o roteiro da entrevista. Ambas foram realizadas quando havia entrevistado aproximadamente metade dos oficiais.

Ao longo da tese, fiz ajustes no recorte da pesquisa, que ampliaram o interesse para o modo como os praças compreendiam e realizavam o seu trabalho. Nesse sentido, a tese ganharia profundidade caso eu tivesse ampliado o número de entrevistados dentro desse universo. No entanto, iniciar um novo ciclo de entrevistas significaria atrasar ainda mais a entrega do trabalho. Nesse sentido, julguei que meu conhecimento das rotinas e proximidade com os policiais supriam parcialmente a deficiência citada. Por fim, em relação às entrevistas, ressalto que não exponho as histórias dos entrevistados em detalhes para proteger suas identidades, pois as entrevistas foram concedidas sob a condição de anonimato.

A pesquisa dos documentos oficiais e legislações tem como objetivo identificar os constrangimentos e direcionamentos legais das instituições. Também serve para ilustrar a história da proibição do uso e comércio de drogas no Brasil e nos Estados Unidos. Primeiro, ao mostrar o esforço de “empreendedores morais” em promulgar leis que proscrevessem o comércio de drogas no país da América do Norte. Sobre o Brasil, as legislações ajudam a narrar as mudanças de orientação sobre as drogas, tema do capítulo 4. Dessa forma, são usadas como uma “história materializada” ou, nos termos de Durkheim (1984, p. 39), a “vida social consolidada”. Vale ressaltar que essa foi uma estratégia para operacionalizar a apresentação da longa história da proibição das drogas no século XX, ao mesmo tempo em que facilita compreender os atuais limites e possibilidades de ação dos policiais militares.

Por fim, a etnografia junto aos policiais, que descrevo a frente, perpassa as reflexões apresentadas em todos os capítulos e subsidia a forma como os demais métodos foram utilizados. Vale destacar que a etnografia não foi previamente definida como eixo norteador do trabalho. Contudo, ao longo da pesquisa e da redação, ela foi percebida como o esqueleto metodológico do trabalho³⁴. Ela me deu instrumentos para costurar as diferentes fontes, articular as evidências recolhidas e produzir um resultado que não seria possível caso fosse restrito a cada um desses métodos. Dessa forma, a triangulação metodológica possui uma clara ascendência da “etnografia incidental” realizada durante a década de trabalho no ISP. Compreendo os riscos dessa posição, pois implica em dizer que minhas observações não foram inicialmente movidas por preocupações acadêmicas. Nesse sentido, o retorno a lembranças, anotações e conversas anteriores à pesquisa podem representar limitações metodológicas. No entanto, acompanho Schuch (2015, p. 7), que

³⁴ Não entro nas discussões se a etnografia é um método, uma teoria ou outra definição. Aqui aparece como uma forma de conhecimento que se estabelece pela observação e participação em determinadas experiências humanas. Para uma discussão sobre esses pontos, ver Peirano (2019) e Ingold (2011).

afirma que a etnografia é uma forma de conhecimento que privilegia a experiência. Assim, meu trabalho é fruto do que Muniz, Caruso e Freitas (2017, p. 5) descreveram como “trânsitos temporais e espaciais” da “itinerância profissional”, que levaram pesquisadores a se envolverem de maneira multidisciplinar e intersetorialmente com policiais.

1.2.1 Conceitos e termos

Nesta pequena seção, trato de alguns termos e conceitos que são usados na tese, que compreendem diferentes níveis de polissemia e que não costumam ser descritos ou definidos dentro da literatura acadêmica. Para evitar incompreensões, utilizo essa parte como um glossário.

Compreendo que o termo “droga psicoativa” se refere à substância capaz de influenciar o sistema nervoso e cerebral ligado às áreas do prazer e da recompensa. Por vezes, será utilizada simplesmente a palavra droga a fim de reduzir a repetição do termo. É importante ressaltar que as drogas, de maneira geral, interferem em outros campos no sistema bioquímico do ser humano. Entretanto, neste trabalho, sempre que me referir às drogas, estarei tratando de drogas psicoativas, com exceção dos casos explicitamente indicados.

Por sua vez, a locução “drogas ilícitas” é empregada para se referir ao conjunto de drogas psicoativas que são proibidas para qualquer uso, médico ou não, em determinado território. Uso a expressão “drogas ilegais” como sinônimo. As drogas que podem ser utilizadas sob controle médico serão designadas como drogas sob controle. Em resumo, com o intuito de simplificar a redação, uso de maneira expansiva a palavra “droga” para me referir às drogas psicoativas ilícitas. As exceções são indicadas no texto.

Para aludir à interação das pessoas com as drogas, utilizo as expressões “uso de drogas” e “uso problemático de drogas”. O primeiro refere-se ao uso livre de consequências, enquanto o segundo expressa o uso que acarreta problemas sociais, psicológicos ou médicos à pessoa. Guio-me pelo discutido por Babor et al. (2010), que sugerem o uso das expressões em inglês *drug misuse* ou *problematic drug use* para evitar a expressão abuso de drogas *drug abuse*, que consideram carregada moralmente. A última suporia a existência de uma régua pela qual seriam avaliados os níveis moralmente aceitos de uso de drogas. Os vocábulos sugeridos pelos autores são, em sua visão, mais neutros, pois se diferenciam pelas consequências do uso. Vale ressaltar que a definição do que seja um problema social, psicológico ou médico relacionado às drogas cabe àqueles que cuidam dos casos específicos. Portanto, não faz parte deste trabalho avaliar o que é o uso problemático de drogas.

Relacionada a esse termo está a noção de “dependência de drogas”, que se refere à síndrome psicobiológica caracterizada pelo baixo ou comprometido controle do uso de drogas, realizado mesmo diante de consequências pessoais adversas. Também está associ-

ado à presença de experiências de crises de abstinência. O termo é utilizado no contexto médico em substituição ao antigo adicção de drogas, de acordo com (BABOR et al., 2010, p. 9).

Outra palavra que precisa ser definida de antemão é a de “grupos criminosos”. Decidi utilizá-la por julgar ser a mais neutra. No Brasil, são empregados os termos nativos “comando”, “movimento” e “facção” (GRILLO, 2019; HIRATA; GRILLO, 2019b; MISSE, 2003) para se referir a grupos como o Comando Vermelho, Primeiro Comando da Capital, Terceiro Comando Puro etc. Essas facções ou comandos realizam atos proscritos por leis brasileiras, como o comércio de drogas ilícitas e roubos.

Na Colômbia, a designação mais comum para esses grupos é a de “cartel”, sendo os mais conhecidos o Cartel de Cali e o Cartel de Medellín. Contudo, esses termos não foram criados pelos membros dos grupos. Surgidos na mídia, imaginava-se que esses grupos controlassem ou cartelizassem o mercado criminal. Ao longo do tempo, os membros desses grupos passaram a usar o termo para se identificarem. Durante a década de 1980, esses cartéis trabalharam em conjunto com grupos mexicanos a fim de enviar cocaína aos Estados Unidos. Em processo de mimetização, no México, também passaram a receber a alcunha de cartel, sendo que algumas dessas coletividades também passaram a usá-la para se denominar, como o Cartel Jalisco Nova Geração.

De maneira geral, os termos cartel, comando ou facções sugerem organizações hierarquizadas e com centralidade de comando, que conseguem dominar uma área geográfica ou econômica ilegal. Na leitura de Astorga (2015, p. 215), eles são uma “uma espécie de camisa de força epistemológica, que englobaria todas as modalidades possíveis de organização criminosa e daria a ilusão e a tranquilidade de espírito àqueles que a usam, sem mais reflexões, de terem definido e compreendido adequadamente o fenômeno que procuram descrever e explicar. O prefixo ‘narco’ opera da mesma maneira mágica”³⁵ (tradução minha). Para evitar esses riscos, utilizo o termo grupo criminoso, destacando que pode abarcar diferentes níveis de estrutura e organização. As únicas exceções se referem aos momentos que desenvolvo os argumentos de certos pesquisadores que, em geral, trabalham com noções nativas. Exemplos dessas ideias são o “mundo do crime”, as “facções”, o “movimento” etc. Ressalto que o meu trabalho não é centrado nessas relações e, portanto, sua discussão não será pormenorizada.

³⁵ O texto em espanhol é: “especie de camisa de fuerza epistemológica, que subsumiría todas las modalidades posibles de organización criminal y les daría la ilusión, y la tranquilidad de espíritu, a quienes la utilizan, sin mayor reflexión, de haber definido de manera adecuada y entendido el fenómeno que pretenden describir y explicar. El prefijo ‘narco’ opera de la misma manera mágica”.

1.3 A condição difratada de cientista social e gestor público

Esta tese parte de uma “etnografia incidental” realizada no trabalho cotidiano que desenvolvo no cargo de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG)³⁶ do estado do Rio de Janeiro. Eu estagiei no ISP entre 2007 e 2008. Em 2009, participei de uma pesquisa sobre o perfil dos desaparecidos no estado (CAMPAGNAC et al., 2009). No ano seguinte, fui contratado para atuar na área de pesquisas e estatísticas. Finalmente, em 2014, passei no concurso público do estado do Rio de Janeiro para o cargo EPPGG. Em seguida, fui descentralizado³⁷ para o ISP, onde trabalho desde então. Considerando essa história profissional, debato as consequências éticas e intelectuais dessa condição difratada entre cientista social, gestor público e funcionário do ISP.

Como descrito acima, desde 2010 atuo como pesquisador no órgão, que é responsável pelas estatísticas criminais do Rio de Janeiro e estudos na área de segurança pública e violência. Um dos objetivos formais do ISP é auxiliar as polícias a utilizarem dados e informações para qualificar seu planejamento operacional e monitorar seus resultados³⁸ atividades. Esse suporte aos policiais é realizado por meio de cursos, treinamentos em métodos quantitativos, análise criminal e gestão pública. O auxílio também se dá por meio da construção e da análise de base de dados e também da criação de painéis de visualização de dados (também conhecidos pelo termo em inglês *dashboard*) sobre crimes.

Em 2010, passei a ser o responsável pelas pesquisas e estatísticas sobre as apreensões de drogas, algo que fiz em diálogo contínuo com policiais fluminenses. Isso me levou a participar de muitas reuniões sobre o tema, além de conversar com policiais e gestores que ocupavam funções importantes no governo. Tive contato com representantes das Operações Barreira Fiscal e Segurança Presente, sobre os quais discutirei no capítulo 6. Da mesma forma, enviava informações e dados aos policiais lotados na Subsecretaria de Inteligência (SSINTE) da extinta Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESEG).

³⁶ A carreira de EPPGG existe desde 1989 no governo federal e desde 2008 no Rio de Janeiro. É uma das carreiras incluídas no chamado ciclo de gestão. Entre as suas funções, estão a assessoria e direção nas áreas de planejamento, orçamento, logística, recursos humanos e patrimônio. Também atuam no desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas. No Rio de Janeiro, o cargo de EPPGG é exercido no órgão central de planejamento do estado e, de forma descentralizada, nas diversas secretarias e órgãos. Os gestores públicos, termo genérico para se referir a esse grupo de servidores, ocupam, em geral, funções de gerência e técnicas dos níveis tático e estratégico dos órgãos estatais.

³⁷ Diferentemente de outras carreiras, a de EPPGG foi criada com o intuito de servir a diferentes órgãos. Nesse sentido, ainda que administrativamente o servidor esteja vinculado ao órgão central de planejamento do estado, ele poderá desempenhar suas funções de maneira “descentralizada” em qualquer outra unidade administrativa.

³⁸ Para informações detalhadas sobre a missão institucional do ISP, ver: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/CartaDeServicos.pdf>. Acesso em: 18 de outubro de 2021.

De maneira semelhante ao que ocorre em uma universidade, o cargo de EPPGG exige ser capaz de analisar e avaliar políticas públicas. Quais são as distinções e proximidades entre esses modos de reflexão? O trabalho de análise de políticas públicas por “técnicos” e “acadêmicos” são passíveis de serem distinguidos? Permito-me refletir sobre essas questões a partir da minha existência difratada³⁹ entre técnico e acadêmico. Entendo que essa distinção é pertinente à tese, pois é a partir dessa posição difratada que critico a visão de um Estado homogêneo e coerente, sobre a qual discutirei no próximo capítulo. Também é a partir dela que surge minha compreensão do processo de implementação de políticas públicas, do qual trata todo o trabalho.

Penso que ambos os locais de produção de saber se efetivam ao se reforçarem, criando caixas de ressonância, que, como no ambiente musical, podem servir para destacar certas frequências e atenuar outras. O saber científico e o conhecimento estatal reverberam um no outro suas formas de saber, inclusive suas preocupações teóricas, metodológicas e éticas.

No plano pessoal, a dupla filiação me permitiu a capacitação e a legitimação para trabalhar com o tema dentro da esfera governamental. Uma pessoa com títulos de pós-graduação possui a autoridade necessária para “poder falar” em certos círculos. No sentido inverso, o trabalho cotidiano me garante uma compreensão “nativa” do modo de agir do Estado, tornando-me um informante/nativo de mim mesmo. A partir da indissociabilidade das compreensões das ciências sociais e do conhecimento técnico como especialista em políticas públicas, sugiro a articulação de uma ciência política não somente das políticas públicas, mas a partir da análise técnica no ambiente da burocracia estatal. Ou seja, uma ciência política que não se constrói a partir do “olhar” da academia para o mundo, mas que é produzida ao mesmo tempo em que é “instrumentalizada”. De outro modo, que serve aos interesses das atividades burocráticas e se utiliza dessas para se constituir. Como consequência, o trânsito entre essas duas escalas, temporalidades e formatos de produção de saber traz consequências para a forma como discuto a política de repressão às drogas. Exemplarmente, as estatísticas são tanto o meu objeto de estudo, como o meio de análise que utilizo na tese. Da mesma forma, a burocracia estatal é o meu objeto de estudo e parte do que sou.

Esta seção está dividida em duas partes que buscam pensar de maneira complementar a relação entre a produção de saber e a operacionalidade pelo Estado desse saber. Na primeira parte, trato mais especificamente da etnografia: em qual medida a condição de informante de mim mesmo condiciona e legitima as análises etnográficas que faço so-

³⁹ O termo é inspirado na reflexão apresentada por Véran (2017) a partir da sua dupla condição de antropólogo e ativista da associação Médicos Sem Fronteiras. Disponível em: <<https://blogdolabemus.com/2017/06/23/o-sofrimento-em-presenca-antropologia-e-acao-humanitaria-por-jean-francois-veran/>>. Acesso em: 29 de julho de 2020.

bre o “Estado em ação”⁴⁰ nas políticas de repressão às drogas. Também busco questionar como a minha participação na rede de atores estatais auxilia na constituição do Estado-ideia, com conceituado por (ABRAMS, 1988). Em certo sentido, essa subseção mostra as preocupações técnicas, teóricas e éticas da participação de um cientista social no Estado.

Na segunda parte, discuto como o conhecimento acadêmico atravessa as ações estatais. Aqui a centralidade está na direção inversa do eixo. Ou seja, como as ciências sociais operam para dar coerência às ações do Estado, ao apresentá-las como atividades dominadas por um saber racional. Este é um debate já bastante aprofundado em relação ao papel que a antropologia teve na administração colonial (COHN, 1996).

Resumidamente, na primeira subseção, discuto sobre as imbricações de *um cientista social no Estado*, na segunda, *o Estado através de um cientista social*. Certamente, esses temas são interligados e a divisão é apenas para fins analíticos.

1.3.1 Um cientista social no Estado

Um dos trabalhos realizados por mim no ISP foi a compilação e a organização do banco de dados de apreensões de drogas no estado durante o período de 2010 a 2017, quando fui transferido para a coordenação de projetos e pesquisa e me afastei do trabalho de estatística. Antes desse período, essas informações não eram estruturadas e cada órgão da rede de segurança pública tinha acesso a dados fragmentados. Alguns setores e unidades da PMERJ possuíam apenas os registros sobre as ocorrências nas quais haviam participado. Nesses registros, a massa de droga era calculada com base nas medições realizadas no momento da lavratura do registro na delegacia de polícia civil. Portanto, eram medições precárias, pois ainda não havia sido feita a perícia. Com dados inconsistentes e limitados, não era possível identificar o total de ocorrências, das ações e da massa de drogas recolhidas pelas forças policiais.

Ao construir uma base de dados de maneira estruturada, garantido seu repasse a todos os setores das instituições policiais, o ISP desobrigava os policiais de se dedicarem a essa tarefa. No mesmo sentido, o ISP desenvolveu o portal ISPGeo, lançado em 2017, que reúne painéis de visualização e consultas de dados georreferenciados. Esses trabalhos partiram dos achados da pesquisa realizada por Campagnac e Quaresma (2016), servidores do ISP à época. Eles identificaram um amplo e não organizado conjunto de ferramentas e métodos de análise criminal utilizados nas unidades policiais, que dedicavam tempo e pessoas a tarefas diárias e rotineiras.

⁴⁰ Discutirei essa expressão com mais atenção no próximo capítulo.

Essa organização dos dados serve aos propósitos de racionalidade, de gestão e de planejamento do Estado. E também de neutralidade, de eficácia e de objetividade, no que Hibou (2012) chamou de razão burocrática. Esses projetos poderiam ser configurados como o fortalecimento da capacidade estratégica de planejamento do Estado. Assim, estariam dentro do amplo escopo de ações que ampliam as chamadas “capacidades estatais” (PIRES; GOMIDE, 2016). Nesse sentido, é possível dizer que o meu trabalho pretendia materializar a ideia de um Estado que se distingue das práticas cotidianas irracionais (ABRAMS, 1988) por meio de traduções das práticas em relatórios.

No cotidiano, eu trabalhava como um operador desses princípios e ajudava a construir o Estado. Como diz Foucault (2008, p. 6): “O Estado é ao mesmo tempo o que existe e o que ainda não existe suficientemente”.

Em conversas com policiais, eu dizia, com o objetivo de animá-los a cooperar com o trabalho, que não importava qual fosse a missão, ela seria facilitada se houvesse dados, pois eles permitiriam análises mais acuradas dos fatos. Eu entendia a relação desse compromisso com o debate sobre as técnicas de governo, detalhadas por Foucault (2014). Nesse sentido, eu sabia que os policiais poderiam usar os dados para justificar operações violentas, atuar em territórios mapeados como sensíveis e tentar demonstrar que as ações policiais eram exitosas.

Além disso, também era ciente do que Hibou (2012) chamou de burocratização neoliberal. Uma modernização da burocracia que é quantificadora, modeladora, científica e sob o signo da auditoria. Assim, a produção de números sobre as drogas poderia gerar metas e responsabilizações individuais, além de normas e regras impessoais que se baseiam na ideia do “eu responsável”. Ou seja, um controle mais amplo sobre os servidores na ponta da hierarquia, sob os quais caem as cobranças pelos sucessos e fracassos alcançados.

Decidir com base em evidências está relacionado com a passagem da burocracia para a NGP, que trato na seção 2.3.1, e a profusão de sistemas de metas⁴¹, que trato na seção 5.2.4. Possuir bancos de dados estruturados e disponibilizar informações de maneira contínua e organizada é condição necessária para alcançar esses objetivos. Deste modo, todo o meu trabalho estava inserido no processo assim descrito por Camargo (2009):

uma história do governar por números, em que a construção do Estado nacional é analisada pelo prisma da materialidade das políticas e da racionalidade instrumental dos processos decisórios. Uma história das utilizações e traduções das estatísticas, em que sua força argumentativa como discurso de verdade, presente nos planejamentos indicativos, transforma-se gradualmente na sustentação quantitativa das políticas públicas, que pautam os planejamentos tecnocientíficos. Uma história da emergência da mentalidade estatística como ingresso do país na mo-

⁴¹ Os sistemas de metas são instrumentos de monitoramento e avaliação de resultados, que, em geral, bonificam aqueles atores que cumprem seus objetivos. Nos últimos anos esses sistemas têm se espalhado pela administração pública.

deriedade, tendo como ponto de partida o momento em que se fixa o desejo pelas estatísticas.

Contudo, eu sentia como trabalhador da área de segurança que esse processo não era unidimensional. E que a aprimoração das técnicas e da capacidade de planejamento também aumentavam o controle das ações policiais, interna e externamente⁴². Assim, eu agia dentro de uma “constelação de interesses” que tornam as práticas burocráticas plurais e heterogêneas (HIBOU, 2012). A criação de capacidade gerencial por meio do controle e do conhecimento das informações advindas de registros administrativos levava a outras duas consequências: a capacidade de planejar o futuro a partir do conhecimento das ações passadas e, consequência dessa, a de estabelecer um novo feixe de espaços de políticas e significados sobre a atuação estatal. Esses são os termos usados Shore e Wright (2011) para descrever uma política pública. Portanto, eu entendia que a produção do banco de dados era, de fato, uma política pública.

Pessoalmente, sou interessado em uma narrativa que se desdobre no aumento dos incentivos à organização e à compilação dos registros dos atos dos agentes de segurança pública. Dentre os objetivos pretendidos com essa tarefa está a exposição de uma “política tácita” de repressão às drogas. Tácita, posto que realizada de maneira não controlada e direcionada a objetivos universalmente conhecidos. Em oposição a esse padrão, preferiria uma “política explícita”, pois essa é uma condição necessária para que ela seja controlada democraticamente. Isto é, que a ação policial tenha processos e objetivos claros e conhecidos pela população, que possam ser avaliados, criticados e alterados. Esse objetivo político é compartilhado por minha existência difratada entre o cientista social e o especialista em políticas públicas.

A etnografia na qual baseio esta tese faz com que o meu trabalho profissional seja um dos objetos de estudo. Esse processo truncado e imbricado leva a certo mal estar, como descrito por Ferreira (2013b, pp. 207-210) em artigo sobre sua participação no comitê gestor da Rede Nacional de Desaparecidos. Por isso, o fazer-se Estado exige uma reflexão constante sobre os pressupostos teóricos e epistemológicos do trabalho. É um imperativo metodológico e ético. Nesse sentido, o alerta de Reis (2003, pp. 11-12) é fundamental.

⁴² Hibou (2012, posição 2561) lembram que essas ações se expressam como uma “demanda por transparência e responsabilidade, “boa governança”, respeito pelo Estado de direito e democratização do conhecimento. A transparência e a publicidade são eminentemente ambivalentes. Elas respondem incontestavelmente a uma demanda democrática e participativa. Mas, simultaneamente, elas constituem um modo de controle governamental em um jogo que reorganiza o que deve ser visível e o que pode permanecer invisível” (tradução minha). O texto em francês é: “demande de transparence et d’*accountability*, de “bonne gouvernance”, de respect de l’État de droit et de démocratisation de l’expertise. La transparence et la publicité sont éminemment ambivalents. Elles répondent incontestablement à une revendication démocratique et participative. Mais, simultanément, elles constituent un mode gouvernemental de contrôle dans un jeu qui réorganise ce qui doit être visible et ce qui peut rester invisible”.

É claro que o *especialista em políticas públicas* pode se refugiar no território técnico. Entretanto, para fazer de sua prática, mais do que uma rotina técnica, uma prática de ciência social, ele não pode se furtar ao exercício de uma análise teórica, seja da perspectiva da ciência política, seja da sociologia política. [...] qualquer que seja o ângulo da política pública contemplado por um pesquisador, as questões morais, teóricas e técnicas encontram-se bastante interligadas (grifo meu).

Resumidamente, a construção e a utilização constante de estatísticas permitem um planejamento tecnocientífico que torna as realidades pensáveis e governáveis. Com Foucault (1979), pode-se dizer que as populações tornam-se governáveis, com seus padrões identificados e políticas que permitiriam ajustes e orientações em direções estrategicamente definidas. Por outro lado, ao se efetuar planejamentos tecnocientíficos, monitoramentos e avaliações das políticas, os Estados também se tornam governáveis. O que permite o controle social, a participação mais ativa dos diversos atores da rede, a diminuição da discricionariedade advinda da não explicitação de políticas e a identificação de desvios dos objetivos. De maneira ampla, poderia ser dito que o meu trabalho amplia o aparato de conhecimento estatal com seus ônus e bônus.

1.3.2 O Estado através de um cientista social

O termo “através” no subtítulo expressa aquilo que é: o Estado que atravessa um cientista social. O Estado se realiza, entre outras maneiras, pelo conhecimento científico das ciências sociais. Mitchell (1999) mostra como a formação da economia auxiliou o Estado a governar por meio da criação de ferramentas, como os métodos de medidas, as regulações e as associações. Essas categorias serviriam, então, ao conhecimento científico e à prática social, à ciência da economia e à economia. As ciências sociais, especialmente a antropologia feita em parceria com os projetos coloniais dos países europeus, também auxiliaram diversos governos (COHN, 1996; L’ESTOILE, 1997). Da mesma forma, a estatística, como ciência do Estado, tem relação umbilical com a sua formação (DESROSIÈRES, 1993).

A área de análise de políticas públicas, que é operacionalizada por gestores públicos e acadêmicos, também apoia a formação dessas técnicas de governo. Dessa forma, auxilia na manutenção da legitimidade da ação do Estado. Agentes técnicos e acadêmicos com conhecimento especializado na grande área de políticas públicas *produzem Estado em ação*. Como apresentam Souza Lima e Castro (2015, p. 22):

A capacidade de ação do Estado (isto é, de fornecer “respostas” às “demandas sociais”) aparece como elemento central nessa linha de formulação para definir a qualidade e as opções adotadas pelas “autoridades públicas”. A serviço desta ação planejada e orientada, encontram-se, em especial, os técnicos e os especialistas da gestão pública, capazes de eleger ainda outros especialistas para desenvolver propostas específicas.

Um dos trabalhos principais desses especialistas em políticas públicas (muitos cientistas sociais) é fazer girar o ciclo de políticas: a identificação dos problemas, a formação da agenda, a formulação de políticas, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação. Para além das críticas realistas sobre a dificuldade desse ciclo ocorrer em consonância com o idealizado, vale mais destacar a importância desse modelo se impor em nome da razão (L'ESTOILE, 2003, p. 65). Assim, seria ela que conseguiria organizar o ciclo das políticas públicas e direcionar ações de maneira estratégica. Essa “conformidade à razão” sustentaria, então, o princípio da legitimidade e o da racionalidade, ambos associados ao Estado. Ainda com L'Estoile (2003, p. 84), ele resume assim o ponto:

O tema weberiano da “dominação pelo saber” assume assim uma dupla significação: a burocracia estatal se beneficia, por um lado, da racionalização dos instrumentos de conhecimento, e, por outro, da caução de racionalidade trazida pela ciência. Entre esses dois pólos se inscrevem relações complexas, e por vezes paradoxais, entre o conhecimento científico das populações e sua administração. Esses dois aspectos da dominação racional não são, aliás, independentes: a utilização dos instrumentos “racionais” da ciência contribui para a produção da crença na possibilidade de *dominar uma realidade complexa*, que legitima a dominação aos olhos daqueles mesmos que a exercem (grifo meu).

“Dominar uma realidade complexa” parece ser um dos objetivos dos cientistas sociais, estejam eles nas universidades ou nos escritórios públicos. A simplificação ou compreensão do real a partir de teorias, médias e cálculos matemáticos, generalizações ou descrições densas busca captar significados e sentidos das ações consideradas sociais. Ainda que nunca dê conta do real, ela se estrutura por esta utopia a fim de continuar seu trabalho de entendimento da sociedade. Porter (1995b) indica como a sociedade é, em alguma medida, fruto dos construtos da ciência do Estado que a calculou, e dessa forma produziu as regularidades sociais.

Em relação ao meu trabalho profissional, a produção do banco de dados auxiliou a criar a realidade conhecida das apreensões de drogas. Isso permitiria, ao menos idealmente, uma atuação mais acurada, baseada em evidências, com a identificação e o controle dos padrões não desejados e autorizados. Além disso, a quantificação, por este argumento, possibilitaria a legitimação das ações estatais. Pois, em tese, o Estado seria, por meio dessas bases de dados, capaz de decidir impessoalmente.

1.4 Considerações finais

O principal objetivo deste capítulo foi apresentar os métodos de trabalho e discutir as interrelações do meu trabalho de campo em um órgão governamental do Estado. A dominação pelo saber que aproxima as formas técnicas e acadêmicas do conhecimento legitimam os seus operadores para atuar no Estado. De forma resumida, pode-se apontar

como a experiência apresentada neste trabalho demonstra como um cientista social pode frequentar e fazer o Estado agir. Os cientistas sociais seriam, assim,

atores desse “fazer-se Estado”: nós mesmos, quando atuando no campo das ações sobre as culturas (mas não só, de fato), fazemos, e *nos* fazemos, Estado, seja como produtores de conhecimento e/ou ideologias, seja no exercício executivo de processos de intervenção (SOUZA LIMA; CASTRO, 2015, p. 40) (grifo do autor).

Cientistas sociais também ajudam a construir e dar realidade e ação ao Estado, fomentando o fluxo contínuo de estabilização e fortalecimento da ideia de Estado, nos termos de Abrams (1988) ou como ideologia, nos termos de Reis (1988). Sabe-se que essas ideias não correspondem estritamente às formas do “sistema de Estado”, como apontou Abrams (1988). O Estado não é monolítico e comporta muitos setores e dimensões heterogêneas e mesmo conflitantes (LEIRNER; BEVILAQUA, 2000). Como recorda Mitchell (1999, p. 176): “concebido dessa maneira, o Estado não é mais considerado um ator, com a coerência, a agência e a autonomia que esse termo pressupõe”⁴³ (tradução minha). Valeria, portanto, seguir a sugestão de L’Estoile (2003, p. 66):

em lugar de pensar em termos de blocos monolíticos e antagônicos, é mais fecundo conceber o Estado como espaço de concorrência entre grupos interdependentes, no qual *especialistas do saber* (que podem ser ou não agentes do estado) intervêm ao mesmo tempo como competidores e potenciais aliados. Da mesma maneira, o termo ‘ciência’ não remetaria a uma definição imutável, mas ao conjunto de práticas reconhecidas, em um dado momento, como “científicas”, e cujas fronteiras constituem objeto de disputa (grifo meu).

É preciso deixar claro que esta tese parte desses pressupostos, de que “especialistas do saber” agem e fazem agir o Estado, utilizando-se de conjunto de práticas científicas que, mesmo sendo consideradas como as ciências do Estado, atuam de formas muito diversas e não homogêneas. Às vezes, em disputa dentro do Estado. A melhoria das capacidades estatais, como o uso de bases de dados organizadas, pode significar controle *sobre* o Estado e, conseqüentemente, menor capacidade de governo, por mais paradoxal que seja. Ou o inverso, uma menor organização estatal pode levar a que grupos dentro do Estado tenham mais governo sobre as populações. É a partir dessas supostas contradições que surgiram as minhas reflexões ao longo dos meus anos de trabalho no governo do estado do Rio de Janeiro. Esse é o pano de fundo desta tese.

⁴³ O texto inglês é: “conceived in this way, the state is no longer to be taken as essentially an actor, with the coherence, agency, and autonomy this term presumes”.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍCIA E DROGAS

“O Estado não é mais do que uma realidade compósita e uma abstração mistificada, cuja importância é muito menor do que se acredita.”

Michel Foucault, *A governamentalidade. Curso do Collège de France, 1 de fevereiro de 1978.*

2.1 Introdução

Migdal (2001) em seu livro *State in society*⁴⁴ brinca com o fato do Estado ser uma montanha que todos os cientistas políticos um dia deverão escalar. Este capítulo pretende realizar este dever de ofício. Diante desta tarefa hercúlea, o primeiro esforço é o de apresentar claramente os conceitos e horizontes que orientam a caminhada. Se a cada cientista político cabe uma trilha em direção ao cume, espera-se que a apresentada neste capítulo possua coerência.

Balizados os conceitos e as perspectivas teóricas, espero ter bases firmes e adequadas para, nos capítulos seguintes, responder à pergunta chave desse trabalho: como a PMERJ reprime o uso e o comércio ilegal de drogas ilegais? O capítulo contará com três partes. Primeiramente, apresento um breve resumo do desenvolvimento dos significados do termo “política pública”. Diante da miríade de definições e vieses de análise, é justificada a perspectiva que parte da implementação das políticas públicas para compreendê-las Hill e Hupe (2002). Esta escolha é apoiada pelo conceito de Estado aqui adotado. Neste ponto, defende-se a compreensão de que ele é um espaço de poder atravessado pelas disputas na sociedade, no mercado e no próprio Estado. São afastados vieses que captam-no como ator coerente e racional, a partir de leitura da teoria da escolha racional (DOWNS, 1999), ou como autônomo e com interesses próprios (SKOCPOL, 1985). Também não acompanho as definições de que ele seja um mero reflexo de disputas no âmbito da sociedade, como as marxistas relativas às classes sociais ou as pluralistas quanto aos grupos

⁴⁴ O texto em inglês é: “Estado na sociedade”.

de interesse (DAHL, 2006). Ou seja, nega-se a ideia do Estado como ator em si: seja como agente de suas próprias vontades, seja como avatar ou epifenômeno de uma disputa política alhures⁴⁵.

Sigo as trilhas teóricas sugeridas por autores como Hill e Hupe (2009), em trabalho sobre a implementação de políticas públicas; Jobert e Muller (1987), em seu livro sobre o Estado em ação e Migdal (2001), em discussão sobre o Estado-na-sociedade. A partir deles, compreendo o Estado como um jogo entre práticas dissonantes centrífugas e processos centrípetos de construção de imagens coerentes calcadas, principalmente, na quantificação e nas estatísticas. As políticas são construídas em arranjos específicos originados das disputas políticas, das tentativas de planejamento por servidores públicos, da cultura da auditoria da Nova Gestão Pública e também de acontecimentos diversos e casuais ou fortuitos⁴⁶. O sentido de ordem e unidade é uma tarefa a ser realizada pelos atores, e não um dado prévio a suas ações. Ou seja, diferentes atores na rede das políticas públicas comunicam e transformam conceitos, experiências e números com o objetivo de dar sustentação à percepção de integridade, homogeneidade e racionalidade das ações.

A opção por começar pelas políticas públicas não é ocasional. Tem-se o entendimento de que o Estado deve ser apreendido pelas suas ações, dado que as políticas públicas são a sua expressão manifesta. É por meio delas que o Estado se “faz sentir e perceber”. Jobert e Muller (1987) sustentam a necessidade de que os estudos analíticos sobre políticas públicas e os teóricos sobre o conceito de Estado caminhem juntos. Com esta opção, aponta-se para o que alguns estudiosos chamam de *grounded theory*⁴⁷. Retornando à metáfora inicial, o caminho utilizado para escalar a montanha chamada Estado é aquele das políticas públicas.

Considerando os fatores descritos acima, divido o capítulo em duas partes. A primeira trata das políticas públicas. A segunda, dos eixos explicativos da tese, a saber, a gestão pública, a polícia e as drogas.

No primeiro segmento do capítulo, apresento como as políticas públicas são pensadas no campo da segurança pública. Distingo a política pública de outros termos congêneres, como política governamental e política criminal. A política criminal é uma política pública? Uma operação policial é uma política pública? O policiamento é uma política pública? Apenas os Estados atuam nas políticas públicas ou a sociedade civil também as constrói? Para responder a essas perguntas, faço uma breve revisão da literatura sobre políticas públicas, ao apresentar quatro perspectivas que focam no que se convencionou

⁴⁵ Para uma leitura crítica dessas posturas institucionalistas, pluralistas e marxistas, das quais me distancio, ver (MARQUES, 1997).

⁴⁶ Aqui compreendidos na chave da casualidade ou *seperendipity*. Ou seja, eventos fortuitos que alteram o curso das ações.

⁴⁷ Em inglês é: teoria fundamentada, em tradução livre.

chamar de “fluxo de políticas públicas” (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1994; SABATIER, 2007; BAUMGARTNER; TRUE; JONES, 2007; KINGDON, 2014).

Em seguida, restrinjo a definição de política pública usada nesta tese a elementos minimalistas e, ao mesmo tempo, abrangentes. A política pública é tudo aquilo que é feito pelo Estado. Como apresentado na introdução da tese, ela é o resultado de um processo social que atravessa o Estado. Isso implica em dedicar mais atenção à implementação das ações e menos aos processos decisórios. Para operacionalizar essa proposta, é necessário compreender a importância das redes de políticas públicas, alvo da subseção seguinte. Além de apresentar sua definição, discuto o conceito de governança e o de coordenação. Sugiro que a rede de políticas de repressão às drogas seja composta pelas influências dos tratados internacionais e dos Estados Unidos, pelo desenho institucional do campo da segurança pública no país, pela forma como o trabalho policial é organizado, pelas particularidades da PMERJ, pelo projetos governamentais e pelos modos de agir e pensar dos policiais.

Na segunda parte do capítulo, reviso os conceitos e definições que ajudam a descrever esta rede. Para isso, divido a seção em três: a gestão pública, a polícia e as drogas. A primeira trata do desenvolvimento da NGP e como ela chegou ao Brasil. Além disso, discuto sua relação com as PPBEs e a organização do trabalho dos burocratas. A segunda subseção é sobre a governança policial, baseado no trabalho de Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009). Distingo três temas relacionados ao conceito: o desenho institucional e administrativo das forças policiais, os valores e a cultura policial e o que chamei de “co-formação” da política pública de segurança pública. Ao conectar o debate apresentado nessas duas primeiras subseções, replico de Saporì (2007) os termos “caos organizado” e “frouxa articulação” para caracterizar a rede que passa a ser descrita.

A terceira subseção da segunda parte do capítulo é dedicada a resumir a forma como os estados nacionais lidam com as drogas. Descrevo que há três maneiras principais: a prevenção, o tratamento e a repressão. Em relação a essa última, há três mecanismos de controle: o mercadológico, o farmacológico e a proibição. A tese trata exclusivamente deste último, em relação ao qual as polícias têm papel importante. Os demais capítulos retomam e aprofundam cada um dos temas apresentados neste capítulo.

2.2 Políticas públicas

2.2.1 O Estado e as políticas públicas

Um dos empreendimentos estatais mais discutidos é o de garantia da vida e da propriedade⁴⁸. O uso legítimo da força pelo Estado, ferramenta última para garantir direitos e obediência, na definição clássica de Weber (1999), é claramente associado ao campo da segurança pública. Os limites da ação estatal são estabelecidos por meio de documentos (leis, decretos, normas etc) aprovados por representantes políticos. Essas regras disciplinam a ação dos funcionários treinados a agir em nome do Estado.

Esse conjunto de prescrições e limites permite “diferenciar a força, na qualidade de coação do Estado, do puro e simples recurso à violência para impor a vontade de um sobre os outros” (ADORNO; DIAS, 2014, p. 188). Em quase todos os modelos históricos, o Estado desenvolveu algum tipo de ação para aumentar a sensação de segurança e reduzir os casos de violência, produziu documentos para normatizar essas atividades e formou quadros de funcionários dedicados a essas tarefas, os policiais⁴⁹. Mesmo as concepções mínimas de Estado designam a eles tarefas de garantia da vida e da propriedade.

Em uma chave clássica e talvez datada, as políticas do campo da segurança pública são geralmente encaixadas entre as políticas distributivas, dada a divisão clássica de Lowi et al. (1964). Em tese, não são direcionadas a grupos específicos e seus custos e benefícios são difusos, por isso não haveria grandes conflitos sobre sua definição e alocação⁵⁰. Assim, a segurança ofertada pelo Estado seria considerada um bem público indivisível. Nessa concepção, não seria possível oferecer segurança a um grupo de maneira exclusiva, diferentemente, por exemplo, da educação ou saúde.

⁴⁸ Autores clássicos da ciência política, como Thomas Hobbes e John Locke, relacionam a formação do estado à necessidade de segurança individual. Essa linha de pensamento desemboca nos estudos sobre violência a partir do eixo do controle social. Grosso modo, ele trataria das ações que disciplinam os indivíduos a certos padrões sociais e morais. Kant de Lima (1999, p. 23) descreve que os modelos de “controle social” se explicitam nas “doutrinas, códigos e leis, como também em nosso dia a dia, nas cotidianas práticas de administrar disputas e promover acordos”. Outro caminho é trilhado por autores como Georg Simmel e Lewis Coser, baseado no paradigma do conflito social (COSTA, 2004, p. 35). Ele seria compreendido como uma das formas de associação, um processo positivo da vida social. Para uma revisão do tema, ver Birnbaum (1995).

⁴⁹ Para uma análise histórica do desenvolvimento das forças policiais, ver Bayley (1979). Sobre o contexto brasileiro, ver Bretas e Rosemberg (2013). E para o caso fluminense, ver Holloway (1997).

⁵⁰ Haveria ainda as políticas redistributivas, que privilegiam alguns grupos (os *service demanders*, aqueles que demandam o serviço), com prejuízo, ao menos financeiro, de outros (os *money providers*, aqueles que pagam). As políticas regulatórias, que estipulam regras e normas, com ganhadores e perdedores. E por fim, em uma extensão do modelo original, haveria as políticas constitutivas, que são procedimentais e constitucionais.

Contudo, as experiências recentes matizam essa compreensão. As empresas e os serviços de segurança privada são regulamentadas desde 1969 no Brasil (NAZÁRIO, 2020). Projetos como as Operações Segurança Presente (OSP)⁵¹, o Bairro Presente⁵² e o Programa Estadual de Integração na Segurança (PROEIS)⁵³ também sugerem a existência de redistribuição seletiva da segurança. A entrada de atores privados nas atividades de oferta de segurança, em associação ou não com os atores públicos, e a incorporação de novos temas, como os riscos relacionados ao meio ambiente e a acidentes, podem ser interpretados como a mudança da lógica do *public security* para a *public safety*⁵⁴ (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 21). Garland (2008, p. 64) sinaliza que essa mudança é mais profunda e está relacionada com uma transição da “cultura política do controle do crime”⁵⁵:

Numa total inversão da tendência de monopolização do controle do crime pelas agências governamentais, o Estado começou a envidar esforços no sentido de “pulverizar” a resposta social - isto é, de disseminar o esforço voltado ao controle do crime para além das organizações governamentais que, anteriormente, buscavam monopolizá-lo.

A expansão da oferta privada (seja legal ou não) de segurança já oferece indícios da complexificação dos processos relacionados com as políticas de segurança. Contudo, outros elementos ampliam as dúvidas: os policiais possuem alta discricionariedade de ação⁵⁶, o Sistema de Justiça Criminal (SJC) brasileiro não é articulado e coeso (VARGAS, 2014), há dificuldades na governança entre as instituições em um modelo com duas polícias de

⁵¹ O programa foi implantado em 2014 e tem como objetivo o patrulhamento de áreas específicas das cidades. O efetivo é formado por policiais militares, agentes civis (egressos das Forças Armadas) e assistentes sociais. Detalho suas atividades no capítulo 6. Disponível em: <<https://www.segurancapresente.rj.gov.br/index.html>>. Acesso em: 4 de maio de 2021.

⁵² Parecido com as OSP, o Bairro Presente paga horas extras para os policiais militares patrulharem áreas específicas das cidades. Inicialmente, foi conhecido como Bairro Seguro. Diferentemente das OSP, é administrado pela SEPM. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/governo-do-estado-lanca-bairro-seguro-em-maio-saiba-os-detalhes-do-programa-24977171.html>>. Acesso em: 4 de maio de 2021.

⁵³ São convênios assinados entre o governo do estado do Rio de Janeiro e outros órgãos, como as prefeituras, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Justiça, com o objetivo de disponibilizar policiais para atuar em suas circunscrições ou sedes. O decreto nº 42.875 de 2010 (RIO DE JANEIRO, 2011a) regulamenta o programa. Disponível em: <https://www.instagram.com/cproeis_pmerj/?hl=pt-br>. Acesso em: 4 de maio de 2021.

⁵⁴ Em geral, a palavra *security* é usada para se referenciar a segurança contra atos intencionais de violência e o termo *safety* para expressões mais genéricas de proteção contra acidentes, violência ou quaisquer tipo de dano.

⁵⁵ Garland (2008, p. 35-38) discute essa transformação ao analisar os dados do sistema penal dos Estados Unidos e da Inglaterra. Ele sugere que as mudanças na criminologia são uma resposta às alterações ocorridas após a década de 1980, como a organização social pós-moderna e a economia de mercado.

⁵⁶ Pinc (2011) assim define: “a discricionariedade é a capacidade de o policial escolher entre as opções legais, passíveis de serem aplicadas ao caso concreto”.

ciclo incompleto⁵⁷ (BEATO FILHO; RIBEIRO, 2016) e a criminalidade urbana se tornou endêmica a partir de complexificação do que se convencionou chamar “crime organizado” (ADORNO; DIAS, 2014).

No bojo da discussão sobre as mudanças das políticas públicas de segurança e acompanhando o movimento dos novos modos de gestão pública, está a questão da eficiência e da eficácia⁵⁸. As demandas crescentes por segurança, o alargamento dos sujeitos envolvidos nesta área e a observação das respostas insuficientes das polícias levam a questionamentos sobre as possíveis fragilidades do processo de oferta de segurança pelo Estado. A pergunta que segue é: como os estados nacionais ou subnacionais se organizam para prover esse bem público, a segurança, por meio do seu quadro de funcionários e regulamentos de maneira eficaz e eficiente?

Diante desta problemática, diversos autores se dedicaram a lançar luz sobre diferentes aspectos da oferta de segurança pública à população⁵⁹. Como recorda Hirata e Grillo (2017), um dos eixos centrais deste debate nos últimos anos é o tema da repressão às drogas, recorte definido para esta tese. Aparentemente, em relação a ele, no senso comum e na academia (como mostra a Figura 2) é oferecida uma resposta comum: o Estado realiza uma “guerra às drogas”. Diante disso, vale questionar se esta resposta é suficiente ou se é válida apenas como ponto de partida. Será que a metáfora apresentada e difundida por Richard Nixon (1969–1974) na década de 1970⁶⁰ consegue abarcar e dar “sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública” (ARRETCHE, 2009 apud CAMPAGNAC, 2014, p. 27), como pressupõe a análise de políticas públicas? Responder a estas perguntas exige, antes, definir o que se compreende como uma política pública.

Há uma grande variedade de definições para o conceito. Como exposto por Rua e Romanini (2013a), o vocábulo pode representar diferentes tipos de ações. Uma forma de lidar com uma questão, um conjunto de decisões ou estratégias que apontam para determinados fins, ou, de maneira ampla, ações ou omissões que influenciam a vida dos cidadãos. A fim de ilustrar essas diferenças, é possível comparar a política fiscal (geral-

⁵⁷ Ciclo completo refere-se ao fato da polícia realizar a investigação criminal e o trabalho ostensivo nas ruas. Ou seja, trabalhar na prevenção e repressão ao crime. Ou de outra maneira, antes e depois do crime.

⁵⁸ Weber (1999, p. 144) destaca esses pontos ao apontar que os critérios de seleção dos quadros de funcionários e o trabalho rigoroso e impessoal garantem uma dominação passível de universalidade: “O tipo do quadro administrativo racional legal é suscetível de aplicação universal e é o mais importante na vida cotidiana, pois na vida cotidiana dominação é, em primeiro lugar, administração” (WEBER, 1999, p. 144).

⁵⁹ Para revisões bibliográficas sobre o tema, ver Kant de Lima, Misse e Miranda (2000) e Ratton (2018).

⁶⁰ O papel do presidente dos Estados Unidos e sua política externa dos Estados Unidos sobre drogas são debatidos no capítulo seguinte. No entanto, vale ressaltar aqui a posição de Nixon por um enfrentamento policial, militar e judicial aos traficantes de drogas, com aumento de penas, criação de uma polícia dedicada ao tráfico de drogas e pressões políticas aos países considerados produtores.

mente associada às decisões sobre taxas e impostos), a política esportiva (relacionadas, por exemplo, à oferta de programas e projetos esportivos), a política de transportes (com obras em estradas, subsídios ao transporte público etc), ou a política de privatizações (uma orientação estratégica). Todas elas com escopos e formas de atuação distintas.

Para Souza (2006, p. 36), as políticas públicas são ações intencionais com objetivos a serem alcançados. Essa visão permite a distinção entre o que é feito e aquilo pretendido. Ela ressalta a existência de processos sequenciais, como a proposição, a decisão, a implementação, a execução e a avaliação dessas ações.

No contexto estadunidense, historicamente uma das primeiras formas de compreender este conjunto de atores e ações proveio da divisão em pequenas fases concatenadas, racionais e sequenciais. Harold Laswell propôs na década de 1950 a decomposição da política pública nos seguintes passos⁶¹: a informação, a promoção, a prescrição, a invocação, a aplicação, a conclusão e a avaliação (ARAÚJO; RODRIGUES, 2016, p. 18). Ele também cunhou na década de 1930 a expressão “análise de política pública” (*policy analysis*, no termo original em inglês) (LASWELL, 1936 apud SOUZA, 2006, p. 23). Herbert Simon, outro “pai fundador” da área, comprometido com a construção de arcabouços teóricos e práticos que pudessem garantir a racionalidade das decisões tomadas, desenvolveu o conceito de *policy makers* (criadores/decisores de políticas, em tradução própria) (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015)⁶². É dentro desse contexto que nasceu a agenda clássica de análise de políticas públicas: quem ganha o quê, por quê, e qual o seu impacto (LASWELL, 1936; SOUZA, 2006; SOUZA, 2007). Três correntes teóricas exploraram essa relação entre as políticas públicas e o poder: o elitismo, o pluralismo e o marxismo⁶³ (RUA; ROMANINI, 2013b, p. 4). A geração seguinte matiza o excesso racionalista das proposições iniciais. (LINDBLOM, 1959) ressalta que as políticas públicas são construídas de maneira incremental, por meio de decisões marginais. Por sua

⁶¹ Bardach (2000) retomou esse estilo etapista em um livro bastante difundido, no qual apresenta a trajetória das políticas públicas em oito passos. Seriam: a definição do problema, a reunião de evidências, a construção de alternativas, a seleção de critérios, a projeção de impacto, a confrontação com a lógica do “perde-ganha”, a decisão e a narração da história. Vale ressaltar que este modelo heurístico segue muito explorado em cursos para gestores públicos e políticos, dado sua capacidade de redução da complexidade do fenômeno e facilidade em visualizar o conjunto de tarefas envolvidas. A crítica à sua falta de acuidade descritiva é bem relatada por Jenkins-Smith e Sabatier (1994, p. 177).

⁶² Ilustrativamente, é possível citar o interesse prático no desenvolvimento das “análises de políticas públicas” pela valorização dos técnicos governamentais e pela criação da RAND Corporation em 1948, logo após a Segunda Guerra Mundial e o início da guerra fria. A Rand é uma precursora dos estudos técnicos sobre as políticas públicas (SOUZA, 2006, pp. 22-23).

⁶³ As análises de políticas públicas calcadas em teorias pluralistas, de classes sociais e elitistas foram alvo de ampla discussão no ambiente acadêmico durante o século XX (SOUZA, 2006; RUA; ROMANINI, 2013a). A primeira enfatiza a fragmentação do poder político, destacando os recursos de cada grupo e suas alianças; as teorias elitistas e de classes sugerem um Estado mais autoral, que reflete interesses das elites dirigentes ou das classes dominantes.

vez, (EASTON, 1957 apud ARAÚJO; RODRIGUES, 2016, p. 15) sugere que a política pública é um produto (*output*, no original em inglês) do sistema político e suas disputas, enquadrado por normas e valores e condicionado pelo apoio ou pela pressão social. A noção de “produto” traz consigo a ideia de subsistemas compostos por grupo de atores e instituições, mais ou menos coesos, que direcionam os esforços em questões específicas (CAPELLA; BRASIL, 2015).

Quatro grandes modelos partem do conceito de subsistema para explicar as políticas públicas (ARAÚJO; RODRIGUES, 2016; SOUZA, 2006). O modelo dos múltiplos fluxos (*multiple streams*) (KINGDON, 2014), o do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*) (BAUMGARTNER; TRUE; JONES, 2007), o da coalizões de defesa de interesse (*advocacy coalition framework*) (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1994) e o da “lata do lixo” (*garbage can*) (MARCH; OLSEN, 1984)⁶⁴.

Kingdon (2014) defende que as políticas públicas são desenvolvidas em ações paralelas, não sequencias. Para o autor, há três tipos de fluxos (*multiple streams*), o dos problemas, o da geração das políticas públicas e o da política. Eles seguem cursos independentes e somente em determinadas janelas de oportunidades as condições convergem e permitem que certos problemas sejam discutidos politicamente e se tornem políticas públicas. Em sua leitura, grupos ou pessoas investem esforços e recursos, e atuam como empreendedores políticos para estimular determinadas soluções e alternativas

March e Olsen (1984) apresentaram a teoria da “lata do lixo” (*garbage can*, no termo em inglês). A ideia é que soluções para determinados problemas podem parar em latas de lixo, e, algum tempo depois, serem recicladas para solucionar outras questões. Ou seja, os fluxos das soluções podem ser historicamente anteriores aos dos problemas: “as soluções estão ligadas a problemas primordialmente por sua simultaneidade, relativamente poucos problemas são resolvidos e as escolhas são feitas na maior parte antes de qualquer problema estar conectado a elas ou após os problemas terem abandonado uma escolha para se associarem com outra”⁶⁵ (MARCH; OLSEN, 1984, p. 746, tradução minha).

Baumgartner, True e Jones (2007) apresentam o modelo do equilíbrio interrompido, por meio do qual tentam explicar como um mesmo sistema institucional com determinadas regras e organizações produz tanto pequenas acomodações, quanto rupturas radicais. Em sua teoria, os processos se manteriam estáveis enquanto houvesse poucos

⁶⁴ Para uma revisão exaustiva das propostas teóricas e analíticas sobre as políticas públicas, ver John (1998), Fischer, Miller e Sidney (2007), Sabatier (2007) e Araújo e Rodrigues (2016).

⁶⁵ O texto em inglês é: “thus, solutions are linked to problems primarily by their simultaneity, relatively few problems are solved, and choices are made for the most part either before any problems are connected to them (over-sight) or after the problems have abandoned one choice to associate themselves with another (flight)”.

competidores ativos. Quando o monopólio fosse desafiado, apareceriam instabilidades que interromperiam o equilíbrio:

um monopólio político tem uma estrutura institucional responsável pela formulação de políticas em uma área de assunto, e sua responsabilidade é apoiada por alguma ideia ou imagem poderosa. Essa imagem está geralmente ligada aos valores políticos centrais e pode ser comunicada de maneira simples e direta ao público. Como um monopólio de políticas bem-sucedido amortece sistematicamente as pressões por mudanças, dizemos que ele contém um processo de feedback negativo⁶⁶ (BAUMGARTNER; TRUE; JONES, 2007, p. 159, tradução minha).

Saraiva e Ferrarezi (2006, p. 28) também descrevem as políticas públicas por essa chave: “trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”.

Outro quadro teórico bastante profícuo entre os estudiosos das políticas públicas é a vertente conhecida pela sigla ACF (*Advocacy Coalition Framework*)⁶⁷ (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1994, p. 177). Um dos principais pontos de inflexão desta linha, surgida no final dos anos 1980 e começo da década de 1990, é sua crítica ao modelo de ciclo de políticas públicas. De acordo com os autores, ele não possuiria uma referência causal clara que pudesse ser testada empiricamente, e tampouco descreveria acuradamente o que ocorre com as políticas públicas (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1994, p. 177).

De acordo com a AFC, os desenhos dos programas de políticas públicas possuiriam teorias da mudança e percepções de mundo vinculados a eles (ARAÚJO; RODRIGUES, 2016, p. 26). Essas visões de mundo permitem a união de pessoas sob um mesmo subsistema político, gerando coalizões de interesses que atravessam a sociedade e o Estado. Nos embates entre esses grupos surge a posição dos mediadores, que tentam criar compromissos entre as partes. As políticas públicas são o resultado desta negociação, e podem retornar como *feedback*⁶⁸, alterando aspectos das ideias e dos sistemas de crenças que embasaram as primeiras ações.

Ainda que a ideia de fluxos e de subsistemas mitiguem os radicalismos racionalistas, a política pública continua a ser compreendida como o conjunto de ações que partem de um centro pensante tomador de decisões. Dedicadas ao estudo do que se convencionou chamar de *agenda-setting* (formação de agenda, em tradução minha), essas perspectivas parecem pouco preocupadas com a fase da implementação. Essa limitação teórica pode

⁶⁶ O texto em inglês é: “a policy monopoly has a definable institutional structure responsible for policymaking in an issue area, and its responsibility is supported by some powerful idea or image. This image is generally connected to core political values and can be communicated simply and directly to the public. Because a successful policy monopoly systematically dampens pressures for change, we say that it contains a negative feedback process”.

⁶⁷ O trecho correspondente na tradução é: “enquadramento pela coalização de interesses”.

⁶⁸ O trecho correspondente na tradução é: “comentários” ou “experiências”.

levar a aporias quando uma política pública complexa é analisada, como é o caso da segurança pública:

Muitos poderiam argumentar que não há o que se estudar nessa questão, dado que a realidade brasileira tem se caracterizado pela ausência de políticas públicas. O erro dessa interpretação reside, contudo, em considerá-las como um tipo de intervenção governamental pautada exclusivamente pelo planejamento, monitoramento e controle de resultados. A ausência dessa racionalidade gerencial não significa que não haja política pública. A omissão, a ausência de ação são também aspectos a serem considerados, tanto como a intervenção do governo, mesmo quando caracterizada pela improvisação, pelo clientelismo e pela postura meramente reativa (SAPORI, 2007, pp. 13-14).

A postura de Saporì (2007) é baseada na sugestão clássica de Bachrach e Baratz (1962) de considerar como política pública a inação ou a limitação do escopo de uma ação. Ou seja, as omissões também devem ser entendidas como destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social. Jenkins-Smith e Sabatier (1994, p. 178, tradução minha), em outra chave de leitura, sugerem que as políticas públicas poderiam ser conceitualizadas da mesma maneira que os sistemas de crenças, ou seja, “como conjuntos de valores prioritários e pressupostos causais sobre como realizá-los”⁶⁹. Essa sugestão encampa um espectro mais amplo de ação, não se restringindo àquelas racionais e planejadas. Shore e Wright (2011) sugerem pensar como as políticas públicas criam novos espaços semânticos e sociais. Isto é, novas relações, sujeitos políticos e redes de significados. A política pública poderia, inclusive, ser alvo de racionalizações secundárias, como descrito por Hill e Hupe (2002, p. 5, tradução minha):

política envolve comportamento e intenções, assim como ação e inação. Políticas públicas podem ter impactos não previstos. Embora a política se refira a um curso intencional de ações, isso não exclui a possibilidade de que os propósitos possam ser definidos retrospectivamente. A política surge de um processo ao longo do tempo, que pode envolver tanto relações intra quanto interorganizacionais”⁷⁰.

Considerando as propostas teóricas sobre a importância da inação e da criação de valores associados às políticas públicas, assim como a colocação de Saporì (2007) sobre os desafios da área de segurança pública, o desafio que identifiquei é o de produzir uma definição que permita explicar um tipo de intervenção governamental que não é pautada somente pelo planejamento ou pela racionalidade gerencial. Para isso, sugiro que se saia do paradigma da decisão. As políticas públicas possuem intrinsecamente uma

⁶⁹ O texto em inglês é: “as sets of value priorities and causal assumptions about how to realize them”.

⁷⁰ O texto em inglês é: “policy involves behaviour as well as intentions, and inaction as well as action. Policies have outcomes that may or may not have been foreseen. While policy refers to a purposive course of actions, this does not exclude the possibility that purposes may be defined retrospectively. Policy arises from a process over time, which may involve both intra- and inter-organizational relationships.

ilusão de controle, baseada na percepção de um Estado autoral e cognoscente. Pensar as políticas públicas exclusivamente nos termos racionalistas e manter o modelo de ciclo lineares e lógicos de políticas públicas reforçam esses aspectos. Portanto, esta é a primeira proposição sobre as políticas públicas: *não são restritas às ações planejadas, estratégicas e racionais*.

Uma definição mais ampla é apresentada por Couto (2005, p. 2): é “política pública tudo aquilo que o Estado gera como resultado de seu funcionamento ordinário”. Nos debates e espaços públicos, é comum que a resposta para a pergunta “o que são as políticas públicas?” seja “é o Estado em ação”. Esse termo é bastante interessante, pois “refere-se a um Estado cujo funcionamento é estruturado em torno da condução de políticas públicas”⁷¹ (JOBERT; MULLER, 1987, p. 10, tradução minha).

Por um lado, o planejamento das ações ganha centralidade. Como aponta (COMPARATO, 1989 apud SARAIVA; FERRAREZI, 2006, p. 28): surge o termo *government by policies*⁷², em substituição ao *government by law*⁷³. A nova expressão

supõe o desenvolvimento da técnica previsional, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução. Em uma palavra, o planejamento.

Por outro, Lipsky (2010, p. XIII, tradução minha) afirma que “as decisões dos burocratas de rua, as rotinas que eles estabelecem e os dispositivos que inventam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho, tornam-se efetivamente as políticas públicas que realizam”⁷⁴. Ou seja, a atenção está no que ocorre no cotidiano, longe dos escritórios de quem planeja e desenha intervenções.

Se a política pública é uma sequência de ações interrelacionadas com vistas a determinado campo, as avaliações dessas sequências podem buscar ativamente encontrar padrões para “dar sentido ao movimento errático” por meio de atalhos heurísticos. Mlodinow (2011, p. 255) mostra que quanto maior uma sequência de casos analisados, maior é a probabilidade de se encontrar qualquer padrão imaginável mesmo em eventos aleatórios. Da mesma forma, Mlodinow (2011) revela como os vieses de confirmação⁷⁵, a incompreensão dos falsos positivos e as falácias são comuns ao analisar certos dados.

⁷¹ O texto em francês é: “c’est-à-dire un Etat dont le fonctionnement est structuré autour de la conduite des politiques publiques”.

⁷² O trecho correspondente na tradução é: “governo por meio de políticas públicas”.

⁷³ O trecho correspondente na tradução é: “governo por meio das leis”.

⁷⁴ O texto em inglês é: “the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out”.

⁷⁵ Entendido como a tendência de priorizar todas as informações que possam comprovar uma crença inicial e descartar aquelas que possuem sentido oposto.

Considerando esses pontos, minha sugestão é desconfiar da política pública. Seus resultados, seus sucessos ou fracassos não devem permitir crer necessariamente na relação causal entre o que aconteceu e a suposta capacidade cognitiva do Estado (o planejamento gerencial). Ou de outro modo, as políticas públicas de sucesso ou fracassadas podem ser alcançadas ao acaso. Ressalte-se que isto não equivale a negar qualquer relação entre as ações e os resultados ou afirmar que não existam etapas de planejamento, execução e avaliação. Ou que atores não ajam intencionalmente. Da mesma forma, não se pretende excluir as responsabilidades sociais e políticas de pessoas e instituições. Especificamente, não significa isentar os policiais e os governos por ações que resultaram em mortes e injustiças sociais.

A sugestão é iluminar a ilusão de controle que a frase “o Estado implementa políticas públicas” permite. Para isso, a relação entre a aleatoriedade e a causalidade deve ser mais bem ajustada. Uma primeira definição do dicionário para a palavra aleatório remete a “situações desconhecidas ou incertas”. Nesse sentido, uma tese acadêmica sobre políticas públicas buscaria “superar a aleatoriedade” ao indicar os nexos de causalidade entre as ações do Estado e os resultados sociais. Contudo, em estatística, um processo aleatório está relacionado a probabilidades e não à descoberta do desconhecido. Usar esse aprendizado para pensar as políticas públicas traz consequências, como alertado por Mlodinow (2011, p. 241): “a questão é que se os eventos são aleatórios, nós não estamos no controle, e se estamos no controle dos eventos, eles não são aleatórios. Portanto, há um confronto fundamental entre nossa necessidade de sentir que estamos no controle e nossa capacidade de reconhecer a aleatoriedade”. Para isso, sigo a proposta de Hill e Hupe (2002, p. 8, tradução minha):

o que é necessário é uma maneira de combinar os benefícios analíticos oferecidos pelo modelo de ‘fases’ com o reconhecimento da interação entre elas. Consideramos que isso seja melhor alcançado falando-se de formação de políticas (ao invés de construção). Isto é então distinguível, na maioria dos casos, a partir de um processo de implementação dentro do qual a política continuará a ser moldada ⁷⁶.

Com ela, descrevo a segunda proposição desta tese: *pensar a política pública a partir da implementação*. E não supor uma relação verticalizada que parte da decisão para a implementação. Isso tampouco significa se restringir ao estudo daqueles que trabalham na rua, no caso da segurança pública. O Estado se materializa em ações, pessoas, instrumentos e “entregas”⁷⁷. Em relação aos estudos dos processos decisórios, Rua e Romanini

⁷⁶ O texto em inglês é: “what is needed is a way of combining the analytical benefits offered by the ‘stages’ model with a recognition of the interaction between the stages. We consider that this is best achieved by talking of policy formation (rather than making). This is then distinguishable, in most cases, from an implementation process within which policy will continue to be shaped”.

⁷⁷ Este último é um dos termos nativos usado pelos gestores públicos, e retirados do ambiente privado, para expressar bens, serviços e produtos oferecidos pelo Estado aos cidadãos.

(2013a, p. 12) lista diferentes grupos que podem ser estudados: o poder executivo, o legislativo e o judiciário, os burocratas do nível estratégico e das ruas, as organizações da sociedade civil, os organismos internacionais, as empresas etc. Todas essas “pontas” se articulam em uma grande rede. As políticas públicas podem ser compreendidas como um Estado distribuído, que é constituído por muitos atores envolvidos em suas atividades rotineiras. Essas realizações são complexas, multidimensionais e afetam e são afetadas por diversos atores e grupos sociais.

Portanto, sugiro aqui uma prioridade teórica da ação sobre a intenção e os processos decisórios. Não há resposta prévia à análise dos casos concretos (as realizações dos agentes e estruturas envolvidas), pois a própria política pública serve para classificar e organizar pessoas e ideias. (SHORE; WRIGHT, 2011, p. 3).

Shore e Wright (2011) sugerem que as políticas públicas não devem ser vistas apenas como instrumentos governamentais. Elas possuiriam agência, pois alterariam e seriam alteradas ao entrar em contato com diferentes atores durante a sua “vida social”. Seguindo Latour (2000a), Shore e Wright (2011, p. 20) sugere o termo *assemblage*⁷⁸ para descrever a política pública. Isso implica em compreender como cada participante da rede ajuda a criar esse conjunto nomeado política pública, que por sua vez altera a forma como esses atores se percebem e agem.

Se as políticas públicas são feitas e refeitas por diversos atores em disputa, o Estado também o é. Afinal, ele se efetiva na ação e na inação das políticas públicas. Em cada “etapa” da construção da política se dão disputas sobre suas formas e aplicações, dificultando conclusões sobre a coerência e a uniformidade das ações estatais. Latour (2007, p. 4, tradução minha) afirma que:

os Chefes de Estado, para seguir a metáfora, nunca foram equipados com qualquer aparato realista de aquisição de conhecimento. Eles são retratados como vendo tudo ou como totalmente estúpidos. A epistemologia política alterna-se entre a engenharia social, seguida, quando falha, pela versão barata do maquiavelismo. As lições da “cognição distribuída” nunca foram aprendidas⁷⁹.

Para levar em conta esses ensinamentos é preciso apreender o Estado a partir do conjunto de atores que o compõem e que também conformam a política pública. Descrever essa rede é o objetivo da próxima seção.

⁷⁸ O trecho correspondente na tradução é: “assembleia”. Também se refere a um estilo de arte que utiliza colagens e materiais tridimensionais para criar um novo conjunto, ainda que os elementos presentes façam referência aos seus usos e sentidos anteriores.

⁷⁹ O texto em inglês é: “the Heads of the States, to pursue the metaphor, have never been furnished with any realistic knowledge-acquisition apparatus. They are portrayed either as seeing it all or as totally dumb. Political epistemology alternates between social engineering followed, when it fails, by cheap version of Machiavelism. The lessons of “distributed cognition” have never been learned”.

2.2.2 Redes de políticas públicas

As vertentes institucionalistas da ciência política supõem a importância do Estado e de suas instituições por causa da sua capacidade de alterar dinâmicas sociais, especialmente por meio das políticas públicas. E as burocracias estatais garantiriam a autonomia necessária para persegui-las (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982, p. 260). No entanto, outros atores também são importantes nesse processo, como as organizações não governamentais, as empresas etc. Pires e Gomide (2016, p. 124) afirmam que nesse contexto, o conceito de governança ganha importância, pois as relações intraestatais e entre o Estado, a sociedade civil e o mercado são fundamentais para a efetividade das políticas públicas.

O estudo da governança parte da observação das relações entre os atores que possuem atividades ou objetivos compartilhados. Esse conjunto formaria uma rede, que pode ter distintas estruturas e características. O estudo das redes está em expansão e há diferenças entre algumas perspectivas. A primeira é como ferramenta analítica que possui um léxico e técnicas próprias, que ganhou importante espaço nos últimos anos, com a ampliação de termos como conexões, nós, elos, vértices, laços, *hubs*, intermediadores etc. O exame das relações estabelecidas nos ambientes virtuais desenvolveu-se a partir desse campo. Outro caminho é o estudo das redes como modelo de novas lógicas de produção e relações sociais, que seriam mais flexíveis, menos verticais e sem tantas regras rígidas⁸⁰

Seguindo este segundo parâmetro, Powell (1990) defende que as redes podem ser consideradas outra forma de organização social, distinta dos mercados (mercado pelas trocas autointeressadas) e dos Estados (identificados pela hierarquia), baseada na complementação de forças, dada a dependência mútua dos recursos provenientes de cada um dos atores. O autor discorda da visão que dispõe as organizações em um régua contínua que vai do modelo do mercado livre, aberto e competitivo ao da hierarquia burocrática regrada. As redes seriam um terceiro modelo, que não se constitui em uma mera síntese ou mistura dos outros dois.

Três fatores se destacariam nas redes: a demanda por velocidade, a confiança e o saber-fazer. O fomento às trocas abertas e horizontais, típicas das redes, reduziriam as incertezas e acelerariam o acesso às informações. Além disso, em sua visão, a cooperação incentivaria o aprendizado, a disseminação de informações, o aprimoramento de conhe-

⁸⁰ Partindo dos escritos de Powell e Smith-Doerr (1994), Calmon e Costa (2013, p. 3) sugerem dividir essas concepções do seguinte modo: “a primeira vertente, fundamentada na sociologia e na teoria das organizações, emprega o conceito de redes como um instrumento analítico para compreender as relações sociais nas organizações, as relações interorganizacionais e a relação das organizações com o ambiente externo a ela. A segunda vertente tem caráter multidisciplinar, com marcante influência da economia, das políticas públicas e da administração pública, e percebe redes como uma forma de governança, especialmente aplicável na gestão de sistemas complexos”.

cimentos tácitos e as inovações tecnológicas (POWELL, 1990, p. 322). Calmon e Costa (2013, p. 15) definem que as:

redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.

Dentro dessa perspectiva, (BORZEL, 1998) declara que a percepção da interdependência precisaria estar coligada com o estabelecimento de espaços sociais não hierárquicos, nos quais houvesse coordenação clara focada em interesses e objetivos comuns. Outro conceito análogo é o de arranjos institucionais, que são definidos como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 122). O conceito de governança, por sua vez, pode abarcar diversos sentidos. De maneira geral, a maioria das definições indica algum tipo de ordenamento das ações coletivas entre atores interdependentes ou com interesses comuns, e que não sejam baseadas unicamente em autoridade e sanções. Uma estrutura de governança pode ser entendida como o mecanismo para coordenar o trabalho conjunto dos atores da rede motivado pela expectativa que este seja mais eficaz que a ação isolada (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 20).

Por meio dessas chaves analíticas - a governança, os arranjos institucionais, as redes - pode-se atentar para o estado como problema e solução (EVANS, 1993). Ou seja, a rede de governança pode ser entendida como parte dos problemas e das soluções que permitem ou bloqueiam a fluidez e a eficácia das ações policiais.

Hill e Hupe (2002) sugerem a utilização de alguns termos para instrumentalizar o estudo dessas redes e sua governança: os *loci*, as camadas e os níveis⁸¹. Essa estrutura heurística é interessante para captar a miríade de conexões e interferências de diferentes polos da política. Os *loci* referem-se aos espaços de atuação, sejam formais (como as instituições) ou informais (como as esferas de debate público), nas quais os atores atuam e disputam orientações e sentidos das políticas públicas. Esses espaços perpassam diferentes níveis, como o nível de rua (operacional), das relações institucionais (das escolhas políticas) e os constitucionais e estratégicos (dos enquadramentos do sistema e das políticas) (HILL; HUPE, 2002, pp. 182-185). Nos *loci* formais do executivo, dentro dessa estrutura, existiriam as camadas dos órgãos locais, estaduais e federal. Aproprio-me desses termos para destacar a heterogeneidade e a multiplicidade de pessoas, instituições e agências envolvidas. Contudo, não os utilizo como um esquema fechado. Assim, sinônimos como

⁸¹ Os textos em inglês são respectivamente: “loci”, “layers” e “levels”.

“setores do estado” (LEIRNER; BEVILAQUA, 2000), espaços e áreas são usados para indicar *lugares* distintos da rede de atores envolvidos na política pública. A caracterização desses arranjos da rede são conhecidos como governança multinível (BICHIR, 2020, p. 34).

No mesmo sentido, Hill e Hupe (2009, p. 144) sugerem o conceito de “co-formação de políticas em múltiplas camadas” para descrever o fato que:

uma política pública específica pode ser formulada e implementada em uma mesma camada político-administrativa. Muitas políticas, no entanto, enquanto seguem sua trajetória da intenção para os resultados da política pública, encontram uma variedade de tais camadas. A implementação ou, de fato, a “co-formação política” é necessária a depender do enquadramento legal da política pública em específico, a despeito de que em cada camada existam competências oficiais e políticas legítimas em funcionamento⁸² (HILL; HUPE, 2002, p. 16, tradução minha).

Gomide, Pereira e Machado (2017), Pires e Gomide (2016) sugerem que há dois níveis para avaliar as capacidades estatais referentes à qualidade da governança: a dimensão técnico-administrativa e a político-relacional. A primeira se refere às burocracias profissionalizadas, aos recursos financeiros, organizacionais e tecnológicos. A segunda, às habilidades e procedimentos de articulação dos múltiplos atores a fim de estabelecer consensos (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 127). A ação individual é compreendida, dentro dessa perspectiva, a partir da sua inserção⁸³ nas estruturas de relações sociais específicas dessa rede (CALMON; COSTA, 2013, p. 3).

Para Hirata e Cardoso (2016, p. 100), a coordenação buscaria fazer “com que diferentes atores façam aquilo que lhes foi pré-imaginado”, ainda que se saiba que há disputas e negociações e que os atores não agem de maneira mecânica. Ainda com os autores, “a ação estatal depende de sua capacidade de criar e manter estabilizada e funcionando uma composição entre diversos atores e níveis, direcionados a um determinado objetivo” (HIRATA; CARDOSO, 2016, p. 100). Assim, uma rede se tornaria estável quando os diferentes atores agissem constantemente de maneira esperada.

Para alguns, as interações entre as instituições públicas se cristalizam em subsistemas de políticas públicas, com o estabelecimento de regras formais e informais, processos de divisão do trabalho, delegação e divisão de tarefas (WEIBLE et al., 2012). A ideia de subsistema político, entendido como o conjunto de atores e instituições variadas, governamentais ou não, que atuam em determinada área, também surge como foco principal do

⁸² O texto em inglês é “a specific public policy may be both formed and implemented at one and the same political-administrative layer. Many policies, however, while following their policy intentions–policy outputs trajectory, encounter a variety of such layers. While at each of the layers there are official competences and there is legitimate politics at work, it depends on the legal framework of the specific public policy whether just implementation or, in fact, “policy co-formation” is required”.

⁸³ Os autores utilizam o termo em inglês *embeddedness* para se referir a inserção dos indivíduos na rede.

trabalho de Jobert e Muller (1987)), que a nomeiam como análise setorial. Um dos focos dessa perspectiva são as redes profissionais, que seriam uma das camadas que atravessa os poderes políticos⁸⁴.

Sapori (2007), em esforço de síntese, afirma que a trajetória da ação governamental pode ser analisada por diferentes ângulos de abordagem: a) o perfil dos decisores (suas ideias e valores, sua racionalidade gerencial), b) as limitações institucionais e constrangimentos informais, que geram mecanismos de dependência de trajetória e c) as negociações políticas, especialmente entre os atores com direito a veto.

Até aqui, as propostas parecem restringir o escopo dos estudos às instâncias, redes e atores estatais. Contudo, como apontado anteriormente, os interesses privados são importantes na definição da alocação dos recursos da segurança pública. Assim, é preciso ampliar a rede de atores analisada. De acordo com Migdal (2001), a leitura neoinstitucionalista exacerbava o papel dos Estados nas análises políticas. Por outro lado, o autor se esforça para não relegar novamente o Estado a mero reflexo acrítico das forças das elites ou das classes sociais. Em sua visão, as articulações e relacionamentos entre Estado e sociedade devem ser consideradas, nos diferentes níveis e camadas, a partir de condições como o insulamento burocrático⁸⁵ ou a inserção social das instituições. As alianças constituiriam um labirinto de ramificações, o que leva o autor a pensar em termos de *state-in-society*⁸⁶. Hill e Hupe (2002, p. 101, tradução minha) indicam no mesmo sentido que “longe da perspectiva meramente hierarquizada sobre o exercício da autoridade, o conceito de governança abre uma visão de um modo mais “horizontalista” de governar”⁸⁷.

Dentro do contexto da ACF, um subsistema ou domínio político é composto por “atores de uma variedade de organizações públicas e privadas que estão ativamente preocupadas com um problema ou questão política” (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1994, p. 179) ou com o “o comportamento de múltiplas instituições governamentais ao longo do tempo”(JENKINS-SMITH; SABATIER, 1994, p. 186). Esses subsistemas podem ser compreendidos como redes conformadas de maneira mista e fluída. Ou seja, não são grupos de interesse estatais e não estatais que se dispõem de maneira antagônica, mas grupos de pessoas que se deslocam entre organizações estatais e privadas, ou de pessoas

⁸⁴ Marques (1997, p. 23) diz que “para a análise setorial, o estabelecimento das hegemonias profissional e administrativa é uma condição básica para a existência e a implementação de uma determinada política, definindo os limites, as questões relevantes e os atores participantes dos processos políticos no interior do setor”.

⁸⁵ O insulamento burocrático indica o alto grau de independência da burocracia em relação aos controles político ou social (CAVALCANTE; LOTTA; ELIAS DE OLIVEIRA, 2018).

⁸⁶ O texto em inglês é: “Estado na sociedade”.

⁸⁷ Em inglês é: “irrespective of contexts, in principle they all, in their own way, fulfil public tasks in the overarching public domain. Away from merely hierarquical perspective on the exercise of authority, the concept of governance opens up a view of a more ‘horizontalist’ way of governing”.

que atuam dentro das organizações estatais a partir de objetivos e interesses constituídos fora delas. Obviamente, alguns *loci* são mais fixos que outros, no sentido que as pessoas possuem uma relação mais perene com a instituição.

Os modelos de análise setorial Jobert e Muller (1987), de níveis e camadas (HILL; HUPE, 2002), dos subsistemas políticos e do AFC (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1994) e do Estado-na-sociedade (MIGDAL, 2001), todos dedicados ao estudo da implementação, indicam que a disputa dentro das áreas temáticas é fundamental para a compreensão dos resultados das políticas públicas. Essa articulação entre os atores comporta diversas estratégias, mesmo em sua camada intragovernamental. O resultado final, portanto, não deve ser entendido a partir da abstração de um Estado unívoco. Considerar as diversas ramificações, níveis de conflito e associações dentro do Estado permite compreender a falta de respostas únicas e homogêneas das políticas públicas (MARQUES, 1997, p. 25-29).

Considerando os elementos apresentados acima, sigo nesta tese uma terceira proposição sobre as políticas públicas: antes de selecionar entre uma abordagem estatista ou multicêntrica (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 17), sugere-se uma concepção que *entende o próprio Estado como uma disputa multicêntrica*.

Se não há respostas unívocas, isso também se expressa pelo entendimento de que as políticas efetivas são o resultado da conjunção de ações de diferentes órgãos e instituições direcionadas ao mesmo objetivo. Ainda, é possível compreender que o principal impacto social das ações estatais se dá pelo efeito combinado delas: “não são políticas solitárias, que operam em isolamento, que geram efeitos importantes, mas grupos de políticas com fortes afinidades eletivas”⁸⁸ (PIERSON, 2006, p. 121, tradução minha).

Por outro lado, como diz Mosse (2005) os fracassos ou os sucessos das políticas públicas não indicam erros ao colocar em prática certos planos. Os resultados se referem a articulação ou desarticulação entre as práticas, os modelos que as racionalizam e os enquadramentos políticos abrangentes. Dependem, na sua visão (MOSSE, 2005, p. 158-159), de uma interpretação convincente dos eventos, sustentada por representações importantes (relatórios, modelos matemáticos, visitas de campo etc.), e de uma rede ampla de apoiadores (doadores, pesquisadores, burocratas, jornalistas etc). Ou seja, dentre os objetivos da rede está a própria construção do sucesso e da efetividade da política pública. Inúmeros atores trabalham na “estabilização” da política, que não é um efeito passivo dos processos de coordenação. Ela não é algo natural, que caberia aos cientistas sociais apenas compilar e publicizar.

Nesta seção, trato das redes de políticas públicas. Apresentei os principais conceitos e recortei discussões apresentadas pela literatura que julgo serem pertinentes ao debate

⁸⁸ O texto em inglês é: “it is not single policies operating in isolation that generate major effects but clusters of policies with strong elective affinities”.

desta tese. No entanto, não comentei sobre os conteúdos presentes nessas redes. Na próxima seção, discuto os principais temas desenvolvidos nos capítulos seguintes: a gestão pública, as polícias e as drogas.

2.3 Três eixos de explicação: a gestão pública, a polícia e a droga

2.3.1 A Nova Gestão Pública: metas e resultados

Souza (2006, p. 34-36) comenta que o debate público sobre a eficiência das ações estatais ganhou centralidade após a ascensão do modelo de administração pública conhecido como Nova Gestão Pública⁸⁹ (NGP) e das crises fiscais dos Estados após a década de 1980⁹⁰.

De acordo com Cavalcante (2017), a NGP esteve relacionada às crises fiscais de diversos países durante a década de 1970, contexto econômico no qual surgiram movimentos políticos por reformas administrativas do Estado. Os governos Margareth Thatcher (1979–1990), na Grã-Bretanha, e Ronald Reagan (1981–1989), nos Estados Unidos, fomentaram uma série de reestruturações nos órgãos e funções do Estado. Conhecido como reforma gerencialista, buscava-se alterar padrões considerados burocráticos em prol do aumento da eficiência e da competitividade. Por exemplo, ao invés de regras formais direcionadas pelo respeito aos processos, as organizações seriam orientadas aos resultados. Outras características dessa fase de reformas são a descentralização de competências, o compartilhamento das responsabilidades pelos vários atores envolvidos, o foco na otimização dos gastos públicos, a concorrência entre as organizações estatais prestadoras de serviços e a difusão da ideia do cidadão como cliente Cavalcante (2017, p. 15-16).

No paradigma burocrático tradicional, os princípios eram a hierarquia, a autoridade e a alta centralização do poder decisório, com subordinação dos servidores aos controles e critérios normativos. Neste novo modelo de administração pública, busca-se mimetizar alguns aspectos considerados inerentes à administração das empresas privadas, como o foco no cliente, a preocupação com a eficiência e a redução de custos. A aspiração em trasladar as características associadas à esfera do mercado e o avanço da ideologia neoliberal levaram a um processo, entre as décadas de 1980 e 1990, de reforma do Estado e das políticas públicas que objetivavam a eficiência, a efetividade e a competitividade (CAVALCANTE, 2017). A Inglaterra, a Austrália e a Nova Zelândia foram países pioneiros nesse

⁸⁹ O texto em inglês é: New Public Management (NPM).

⁹⁰ Para uma análise de sociologia histórica que compreenda essas crises fiscais no bojo do desenvolvimento das relações entre capitalismo e Estado, ver Streeck (2016).

movimento, no qual o paradigma deixou de ser o respeito ao processo (*process-driven*) e voltou-se para o resultado (*results-driven*)⁹¹.

O governo britânico de Tony Blair (1997–2007) impulsionou a NGP por meio da adoção do uso das informações e dados dos serviços públicos para atender aos interesses dos cidadãos-contribuintes-usuários (PINHEIRO, 2020). Esses dados passam a servir como evidências da eficácia de uma política pública. Paralelamente, a revolução da informática barateou o acesso e o armazenamento de bases de dados de maneira contínua desde a década de 1990. Para suprir a exigência de evidências no trabalho estatal, ao longo do tempo foram construídos setores⁹² dentro do estado para produzir dados que permitissem apreciações objetivas.

No Brasil, a partir da década de 1990, o processo de reforma do Estado ocorreu por meio de projetos de desburocratização e privatização. De acordo com (MUZZIO; SILVA; ROSARIO, 2013), o gerencialismo se tornou hegemônico após o predomínio do patrimonialismo e da burocracia no país⁹³.

É necessário ressaltar que este movimento não foi idêntico em todos os países e mesmo internamente às burocracias. (ABRUCIO, 2006 apud CAVALCANTE, 2017, p. 16) sugere a diferenciação entre um gerencialismo puro, focado em redução de gastos e aumento da eficiência e produtividade, e outros modelos voltados para a satisfação dos cidadãos. Independentemente das particularidades, neste contexto, as capacidades dos funcionários também passaram a ser questionadas (CAVALCANTE, 2017, p. 12). O que levou, inclusive, à alteração do tipo de profissional do serviço público dedicado às políticas públicas, como descrevem Hill e Hupe (2009, p. 87, tradução minha):

tendo sido administradores durante o período de crescimento constante dos gastos públicos que deram origem ao moderno Estado de bem-estar social, os servidores públicos nos anos 80 e 90 tornaram-se “gestores”. Entre outras coisas, isso implicava que uma tarefa pública específica poderia ser cumprida por meio de um contrato: um sistema de “gestão de

⁹¹ A própria forma de nomear os trabalhos e os produtos se alterou ao longo do tempo. Saíram termos como setor, seção, plano diretor e objetivos para a entrada em cena de palavras como escritório, laboratório, plano estratégico e metas (GRAEBER, 2015).

⁹² A palavra setor capta o jogo entre um espaço que é pertencente ao todo e ao mesmo tempo separado dele. Leirner e Bevilaqua (2000) também o utilizam para criticar a divisão entre áreas centrais e marginais do estado como pouco operativa. Na visão deles, o termo enfatizaria a composição do Estado por dimensões e agências não homogêneas.

⁹³ Muzzio, Silva e Rosario (2013) apresentam uma história da administração governamental no Brasil que seria iniciada com a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro. Ela se caracterizaria pela apropriação do público por interesses privados e a formação de estamentos, que seriam grupos que se aproveitariam das desigualdades estabelecidas entre o poder estatal e os grupos sociais. A burocracia, tal como entendida em seus moldes weberianos, teria como ponto de inflexão a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, durante o governo Getúlio Vargas (1937–1945), período conhecido como Estado Novo. Por fim, a Nova Gestão Pública teria como marco histórico a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995.

resultados” surgia. A entrega dos serviços públicos passou a ser percebida como o processo de produção de tais produtos. O que chamamos de “implementação” estava, assim, ocorrendo à distância de um centro de governo, ainda mais invisível do que era para os diretores dos antigos programas de políticas. A diferença era, além disso, que o “administrador público tornado gestor público”⁹⁴ agora tinha uma legitimação por não estar interessado no processo interno de implementação. Eram apenas os resultados que contavam⁹⁵.

Motta (2013) lista que a NGP recebeu críticas ao seu excessivo viés mercadológico, eurocêntrico e também à manutenção que propiciava de controles tradicionais e o pouco espaço que deixava para a participação social. Por causa desses juízos, Cavalcante (2017) aponta que o pós-NGP é marcado por mudanças incrementais em relação aos princípios da gestão, com diferenças mais significativas em relação ao foco, à orientação estratégica e às crenças, quando comparado com os pressupostos originais do movimento (que seria entendido como o gerencialismo puro). Assim, surgem novas versões que preconizam maior controle social, aumento da capacidade estatal e dos seus servidores, além de preocupação com a governança da rede de instituições e atores. Outras diretrizes que tendem a se sobressair na forma atual da NGP são a visão integrada da gestão e das políticas públicas e a importância da democracia e das novas tecnologias da informação para ampliar a participação social.

Apesar dessa renovação, um dos legados da NGP é a percepção das políticas públicas como restrita a questões técnicas, em detrimento de um viés político ou ideológico. Dessa forma, a boa política deixaria de ser o resultado do adequado equilíbrio entre os interesses dos diversos grupos sociais, e passaria a ser julgada por especialistas independentes que avaliariam sua eficiência, credibilidade e resultados. Assim, antes de ser uma disputa entre atores sobre “quem ganha o quê”, na máxima clássica atribuída a Harold

⁹⁴ O gestor público, como profissão reciclada do antigo administrador, ganhou outra roupagem também nos nomes adotados. Por exemplo, trabalho na função de carreira chamada “especialista em políticas públicas e gestão governamental” no governo do estado do Rio de Janeiro. Foi criada pelo governo federal em 1989 (Governo Sarney, de 1985 a 1990) para atuar em todo o ciclo de políticas públicas, além do assessoramento dos diretores e outros cargos superiores da administração pública. Disponível em: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/servidor/carreiras/eppgg>>. Acesso em: 15 de maio de 2021. No Rio de Janeiro, o cargo foi criado em 2008 (governo Cabral, de 2007 a 2014) com atribuições semelhantes, ainda que a remuneração seja mais baixa e o número de concursos e servidores, menor.

⁹⁵ O texto em inglês é: “having been administrators during the period of the steady growth of public expenditure that gave birth to the modern welfare state, public servants in the 1980s and 1990s became ‘managers’. Among other things this implied that a specific public task might be fulfilled via a contract: a system of ‘management of outputs’ emerged. The delivery of the public services became perceived as the production process of such outputs. What we call ‘implementation’ was thus taking place at a distance from a centre of government, even more invisible than it was for the directors of the former policy programmes. The difference was furthermore that the public ‘administrator-turned-public-manager’ now had a legitimation for not being interested in the internal process of implementation. It was only the results that counted”.

Laswell, o debate se volta para a definição de qual é o melhor caminho para a execução de um problema técnico. Esse pensamento pode ser resumido na pergunta: o que funciona? (*what works?*).

A história dessa máxima é conectada à da Medicina Baseada em Evidências (MBE). A MBE também se desenvolveu a partir das décadas de 1970 e 1980, principalmente nos Estados Unidos, quando as sociedades médicas começaram a escrever seus manuais e diretrizes com base em pesquisas científicas. Antes, as publicações das corporações descreviam apenas as opiniões dos autores ou de certos consensos tácitos (PINHEIRO, 2020, p. 18-19). A MBE passou a significar que apenas as avaliações baseadas em pesquisas e publicadas em revistas científicas seriam divulgadas como posicionamentos gerais dos profissionais.

A ampliação desse pensamento para outras áreas relacionadas ao trabalho estatal ficou conhecida como “políticas públicas baseada em evidências” (PPBEs). A Figura 1 apresenta as frequências dos termos “evidence based policy”⁹⁶, “management by results”⁹⁷ e “new public management”⁹⁸ na base de dados de livros do Google. O governo deveria escolher somente projetos que fossem considerados efetivos a partir de critérios objetivos, assim como a medicina. No entanto, Pinheiro (2020, p. 25) levanta críticas a esse raciocínio. O autor recorda que a definição dos resultados desejados é inequívoca na medicina (a redução da mortalidade), há padrões mais claros para avaliar a eficácia dos medicamentos e tratamentos e os métodos são mais restritos do que aqueles das ciências humanas e sociais, que são utilizadas para estabelecer as evidências das PPBEs.

A expressão se baseia em dois elementos, a gestão por resultados e o uso de dados e evidências. Muitas organizações foram criadas para difundir conhecimentos, técnicas e ferramentas relacionadas a essa linha mestra⁹⁹. Na área de segurança, há algumas propostas, como a do *College of Policing*¹⁰⁰. Participante da rede *What Work* do governo do Reino Unido, a *College of Policing* coleta pesquisas e evidências sobre programas que funcionam para reduzir os crimes¹⁰¹.

⁹⁶ O trecho correspondente na tradução é: "política pública baseada em evidência".

⁹⁷ O trecho correspondente na tradução é: "gestão por resultados".

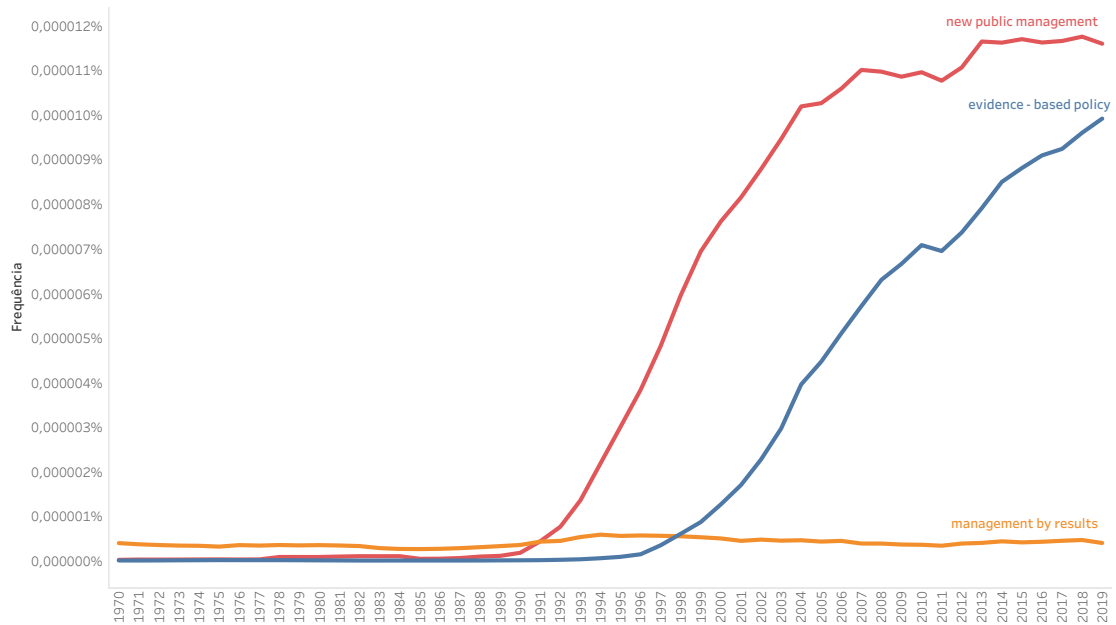
⁹⁸ O trecho correspondente na tradução é: "nova gestão pública".

⁹⁹ Uma das mais conhecidas no país é a J-PAL, que busca apresentar políticas públicas de sucesso que foram implementadas com base em dados e evidências, de preferência com testes de aplicação randômicos. Disponível em: <<https://www.povertyactionlab.org/>>. Acesso em: 15 de maio de 2021. Na área educacional, a *What Works Clearinghouse (WWC)* se dedica a compilar estudos sobre o ensino e a aprendizagem a fim de garantir decisões baseadas em evidências. Disponível em: <<https://ies.ed.gov/ncee/wwc/FWW>>. Acesso em: 15 de maio de 2021

¹⁰⁰ O trecho correspondente na tradução é: "Faculdade de Policiamento".

¹⁰¹ Disponíveis em: <<https://www.gov.uk/guidance/what-works-network>> e <<https://whatworks.college.police.uk/Pages/default.aspx>>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

Figura 1 - Frequência relativa dos *ngrams* associados a gestão no *corpus* em inglês do *Google Books* - 1970–2019



Fonte: o autor com base em dados do Google Ngram, 2021.

A preocupação com o que funciona (*what works*) remete a um maior foco na implementação. Em vez de longos debates sobre a formação de agenda e a produção de consensos políticos, o foco estaria em garantir que as políticas consideradas tecnicamente corretas (avaliadas com base em dados e evidências) fossem adequadamente implementadas. Saltelli e Giampietro (2017) sugere que o enquadramento da avaliação em termos de evidências quantificadoras eliminaria os “conhecimentos desconfortáveis” alternativos do discurso político. Com esta “simplificação” das percepções, o exame da implementação teria um duplo caráter, como aponta Hill e Hupe (2002, p. 2, tradução minha): “há uma preocupação em explicar ‘o que acontece’ e uma preocupação em afetar ‘o que acontece’”¹⁰².

¹⁰² O texto em inglês é: “there has been a concern to explain ‘what happens’ and a concern to affect ‘what happens’”.

Consequentemente, esses elementos levam à comparação entre as expectativas do “marco lógico”¹⁰³ e o que efetivamente ocorreu. Ou seja, após se questionar sobre “o que funciona”, caberia ao analista responder “porque não funcionou”. Os termos “falha”, “*déficit*” e “*gap*”¹⁰⁴ de implementação” são comuns nesses estudos (HILL; HUPE, 2002, p. 10). Bichir (2020) chamou esse foco intelectual de “fracassomania”. A preocupação com o não atingimento de metas parece estar associada ao que Hibou (2012) nomeou de “burocratização neoliberal”. Ela seria marcada por processos de individualização, explosão de normas e procedimentos de coordenação e controle *ex post* baseados no tripé objetivo-avaliação-sanção. Dado esse paradigma, a preocupação se concentra na identificação e na correção dos erros de execução. Na leitura de Hibou (2012, posição 1993), haveria um controle e dominação à distância que apelam para o autocontrole, a disciplina e o *accountability*¹⁰⁵. Ela chama o conjunto desses fatores de “cadeias invisíveis de dominação”.

Além do foco no indivíduo que está na “ponta da cadeia” da política pública (os policiais nas ruas, no caso desta tese), outro elemento importante deste modelo de avaliação-sanção são os números. Biehl (2016, p. 447, tradução minha), ao narrar uma fracassada pesquisa em conjunto com o governo estadual do Rio Grande do Sul, sugere que “a fetichização da evidência confere uma aura de autoridade aos agregados de dados quantitativos, à medida que os pesquisadores negam o valor ou a força da evidência das vidas singulares a partir das quais todos os dados são, em última análise, produzidos”¹⁰⁶. Aparentemente, é o mesmo sentido dado por Latour (2007) ao se referir à segunda de duas improváveis epistemologias políticas existentes atualmente: ou i) o Estado saberia de antemão todas as necessidades sociais e como executá-las ou ii) bastaria ter dispositivos técnicos adequados para calculá-las. Em suas palavras: “em um caso, o Chefe do Estado Pensante é um sabe-tudo privado de qualquer conhecimento empírico; no outro, é um idiota que afirma substituir a inteligência da situação por um ‘mero cálculo’. Nos dois casos, a política desaparece”¹⁰⁷ (LATOURE, 2007, p. 5, tradução minha). No mesmo sentido, o prêmio Nobel de física de 1954, Born (1954, p. 265), em seu discurso de premiação, afirmou que o

¹⁰³ O marco lógico é uma ferramenta que mostra como as atividades de um projeto se relacionam com os objetivos, resultados e impactos planejados. Para uma avaliação desse modelo, ver: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAvaliacao_pratica_marco_logico.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

¹⁰⁴ O trecho correspondente na tradução é: “distância”.

¹⁰⁵ O trecho correspondente na tradução é: “responsabilização” ou “prestação de contas”.

¹⁰⁶ O texto em inglês é: “a fetishization of evidence lends an aura of authority to the aggregates of quantitative data as researchers deny the value or evidentiary force of the singular lives out of which all data are ultimately produced”.

¹⁰⁷ O texto em inglês é: “in one case the Head of the Thinking State is a know-it-all deprived of any empirical knowledge; in the other, it is a moron who claims to replace the intelligence of the situation by a “mere calculation”. In both cases, politics disappear”.

determinismo da física clássica teria se mostrado uma ilusão ao superestimar os conceitos matemáticos e lógicos.

Pinheiro (2020, p. 33) mostra como o próprio conceito de evidência é vago e permite que os atores classifiquem, hierarquizem e avaliem muitos tipos de pesquisa: revisões sistemáticas, estudos individuais, de caso, ou pilotos, análises de impacto, descritivas, estatísticas, evidências econômicas ou éticas, pesquisas duplo cegas ou experimentos aleatórios controlados (EAC) etc. Vale recordar que a estatística esteve historicamente vinculada à constituição do Estado (DESROSIÈRES, 1998; CAMARGO, 2009) e da sociologia, com a observação das regularidades do “homem-médio”¹⁰⁸. Porter (1994, p. 37) sugere que o conceito de sociedade é, em alguma medida, fruto dos construtos da ciência do Estado que calculou, e dessa forma produziu, as regularidades sociais. Desrosières (1993, p. 326, tradução minha), por exemplo, diz que a quantificação “envolve a formalização de esquemas científicos (médias, dispersão, correlação e amostragem probabilística) projetados para resumir, principalmente por meio de ferramentas matemáticas, uma diversidade presumivelmente incontrolável”¹⁰⁹.

Vê-se como diversas práticas de conhecimento, ou de dominação pelo saber, como diria L’Estoile (2003), contribuem para o entendimento do conceito de política pública como a execução de planejamentos racionais e estratégicos. Os números dão caráter científico aos resultados, não importa quais sejam, e sugerem que esses não poderiam ter sido alcançados ao acaso. Assim, novamente com Porter (1995b, p. 8, tradução minha) seria possível dizer que:

arbitrariedade e viés são os fundamentos mais usuais sobre os quais tais autoridades [burocráticas] são criticadas. Uma decisão tomada pelo número (ou por regras explícitas de algum outro tipo) tem pelo menos a aparência de ser justa e impessoal. [...] A objetividade científica, portanto, fornece uma resposta a uma demanda moral por imparcialidade e justiça. A quantificação¹¹⁰ é uma maneira de tomar decisões sem parecer decidir¹¹¹.

¹⁰⁸ Expressão criada por Quetelet, adversário de Durkheim na disputa pela institucionalização da ciência que viria a ser chamada sociologia.

¹⁰⁹ O texto em inglês é: “involves the formalizing of scientific schemes (averages, dispersion, correlation, and probabilistic sampling) designed to summarize, mainly through mathematical tools, a diversity presumed unmanageable”.

¹¹⁰ Espeland e Stevens (2008) afirmam que a quantificação trata das formas de produção e comunicação dos números, além das suas consequências para a vida social. Dessa forma, vê-se que a quantificação e os números não são restritos aos métodos de avaliação de políticas públicas.

¹¹¹ O texto em inglês é: “arbitrariness and bias are the most usual grounds upon which such [bureaucratic] officials are criticized. A decision made by the number (or by explicit rules of some other sort) has at least the appearance of being fair and impersonal. [...] Scientific objectivity thus provides an answer to a moral demand for impartiality and fairness. Quantification is a way of making decisions without seeming to decide”.

Os números não apenas expressam, mas constroem coisas e realidades, ao agregar elementos distintos em uma unidade comum. Stone (2012) afirma que sem os números um fenômeno não é reconhecido e definido como um problema público em relação ao qual se exige uma política. Da mesma forma, Mosse (2005) sugere que os números favorecem que as instituições e as pessoas estabeleçam relações e construam comunidades de sentido ao entorno dessas realidades construídas.

A capacidade dos números em ordenar e escalar objetos distintos permite a comparação entre um antes e depois, um grupo tratamento e outro controle, uma área A contra a B. O essencial é a ideia de dois termos próximos a ponto de serem comparáveis, mas distintos a ponto das diferenças causadas pela ação pública e/ou estatal serem calculadas. Dado essa capacidade da quantificação, é compreensível a centralidade que a economia, a estatística e a ciência de dados ganharam nas últimas décadas.

Desrosières (1989) sugere que a distinção entre os estudos monográficos e os estatísticos não se expressa apenas em divisões entre o macro e o micro, o geral e o particular, ou o qualitativo e o quantitativo. Seriam mais bem compreendidas como duas lógicas políticas e cognitivas distintas para construir a totalidade. Penso que o predomínio da economia dentre as ciências que assessoram a tomada de decisão de políticos (IRWIN, 2017) poderia ser vista como uma vitória temporária dos métodos que destacam as totalidades como categorias lógicas com limites precisos. Esse modelo é mais adequado aos parâmetros da PPBE e da NGP, que precisam identificar variáveis específicas que explicam “porque a política pública fracassou ou teve sucesso”. As teses de doutorado de Azevedo (2012), Silva (2017b), ambos ex-funcionários do ISP, destacam o crescimento da atenção dada ao uso de dados e estatísticas para subsidiar as decisões estratégicas dos níveis superiores da área de segurança pública. Nesta esteira, também apresento em diferentes passagens da tese a importância da NGP, da gestão por resultados e da quantificação para a compreensão da forma como é implementada a política de repressão às drogas no Rio de Janeiro. Na subseção seguinte, apresento o segundo eixo desta tese, a saber, a coordenação do trabalho policial.

2.3.2 A governança policial e a governança da polícia

Um dos elementos comumente sugeridos como responsável pelos problemas de implementação seria a desarmonia entre os atores e as instituições. A desconfiança, o insulamento burocrático, a lógica do segredo e outros problemas levariam as instituições e os servidores públicos a não coordenarem seus esforços em áreas nas quais realizam trabalhos complementares. Nesse contexto, desenvolveu-se desde a década de 1990, e com mais força neste século, uma linha de investigação que foca nos problemas da implementação, e que ficou conhecida como estudos da governança. O campo de estudos sobre

segurança pública, especialmente no Brasil, discute a governança por meio da análise do desenho institucional do SJC, da alta discricionariedade da atividade policial e dos valores e da cultura policial (FREY; CZAJKOWSKI JUNIOR, 2005; CRUZ, 2006; SAPORI, 2007; COSTA, 2011; RAAB PIRES; WANDERLEY; HORTON, 2015; COSTA, 2015b)¹¹². Trato de cada um desses itens abaixo.

Antes, vale destacar a distinção realizada por Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009) entre a governança policial e a governança da polícia. O primeiro termo faz referência ao trabalho de coordenação interno à instituição policial, da polícia pela polícia. O segundo, a governança da polícia, alude aos objetos, condições e parâmetros do trabalho policial indicados pela comunidade política. Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009) afirmam que a construção de uma governança da polícia supõe a superação da aceitação da caixa-preta da discricionariedade. Portanto, seria necessário adentrar nos controles profissionais internos à polícia, “articulando alternativas em termos de controles de primeira ordem (supervisão direta), de segunda ordem (normativa de resultados) e de terceira ordem (adesão profissional)” (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 29). Para os autores, a pergunta que segue é: como controlar democraticamente a política pública nestes termos? Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009, p. 23) lembram que democracia é anterioridade. Isso implicaria na criação de garantias por meio das quais o uso consentido da força policial não se transforme em tirania, opressão ou seja apropriado privadamente. Dito de outra forma,

é com o benefício do quanto de anterioridade, contexto e ambição democráticos incide sobre o todo da polícia que se tem governança de polícia. Numa democracia, a governança de polícia pressupõe a existência de instâncias autorizativas e mecanismos de controle do governo pela *polity* (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 24).

O debate sobre os limites do trabalho policial trata dos controles sociais da estratégia de policiamento, relacionados a aspectos como a universalidade e imparcialidade da ação, a estrutura e capacitação da organização, a alocação e as prioridades no uso dos recursos e as práticas de uso da força (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 33). No entanto, é necessário ampliá-lo e incluir outros atores envolvidos no SJC. Para isso, é útil pensar nos termos discriminados por Costa (2011, p. 98):

as políticas públicas de segurança (*policy*) dizem respeito ao conjunto de ações e procedimentos que visam dar conta de determinada demanda ou problema através da alocação de bens e recursos públicos na área de segurança. As estratégias de policiamento (*policing*) referem-se às diferentes formas de aplicar os efetivos, recursos de poder e equipamentos

¹¹² Em outra chave, Costa (2004) indica que há três tipos de estudos sobre as polícias. Grosso modo, o primeiro busca compreender e avaliar as funções das organizações policiais. O segundo tenta relacionar a história e o desenvolvimento das polícias ao processo de formação dos Estados nacionais. E o terceiro analisa a forma como as polícias se relacionam com a sociedade.

policiais. Já uma Política Criminal (*criminal policy*) refere-se à articulação das ações e procedimentos adotados no interior do Sistema de Justiça Criminal com vista a responder a determinado problema ou situação. Na área de segurança pública, as políticas públicas não necessariamente se restringem às estratégias de policiamento e políticas criminais. Envolvem ações de outros atores governamentais e não-governamentais.

Discuto a influência de parte desses diferentes elementos na polícia a partir de três eixos: o do desenho institucional, o da cultura policial e aquele que chamei de co-produção das políticas. Esse último é subdividido de acordo com os interlocutores dos gestores da política de segurança pública: a sociedade civil, representada por organizações e movimentos sociais; os grupos criminosos e os governos dos países com os quais o Brasil têm relação ou de quem sofrem influência.

Em relação ao desenho institucional, Costa e Grossi (2007) lembram que as relações intergovernamentais variam conforme os sistemas federativos, que podem instigar competições ou cooperações. Além de afetar o desenvolvimento das instituições, o desenho institucional teria influência na formação das redes profissionais. A forma de divisão de poderes na construção dos Estados nacionais teve grande relevância durante o processo de criação das polícias na Europa (BAYLEY, 1979; COSTA; GROSSI, 2007). Por exemplo, a opção por múltiplas ou uma única polícia refletiu, em parte, as disputas políticas locais (SAPORI; ANDRADE, 2008; SAPORI, 2016).

Em relação aos valores e à cultura policial, muito já foi dito sobre a militarização e o autoritarismo no contexto brasileiro (ZAUERUCHA, 2001; SOUZA, 2015). Em termos gerais, dois atributos das polícias são destacados: o poder coercitivo e o uso discricionário deste poder. Entre os policiais, o aprendizado prático de formas não normatizadas do poder de coerção constituiria um “currículo oculto”, que muitas vezes seria oposto ao ensinado durante os cursos de formação. Saporì (2007, p. 62) lista ainda o compromisso de solidariedade interna, o espírito de irmandade, a desconfiança contra os não policiais, a percepção que são um “força moral e a valorização da masculinidade como valores básicos do ‘ser policial’”. Muniz (1999) relata que a razão de ser desse *ethos* policial militar é o espírito de corpo e o senso de missão.

O terceiro elemento é a coformação da política pública, que trata da forma como os afetados por uma política pública influenciam a sua formação (HILL; HUPE, 2002, p. 153). Esses atores podem ser divididos em três grupos. O primeiro refere-se ao campo de especialistas e organizações civis que buscam interferir nos valores e trabalho das polícias. Há projetos que recomendam e incentivam alterações das práticas e filosofias de trabalho, como aqueles das Organizações das Nações Unidas (ONU), que busca espalhar o conceito de segurança cidadã. Algumas *thinks tanks* se dedicam a mudanças estruturais e gerenciais nas polícias, enquanto outras organizações buscam a judicialização em instâncias internacionais das ações consideradas desrespeitadoras dos direitos humanos a fim de pressionar por mudanças institucionais. Há também interesses privados em direcionar os

esforços de segurança pública para determinadas áreas, em geral aquelas com moradores e frequentadores com capacidade financeira para influenciar as decisões governamentais. Por fim, estão incluídas nesta lista a participação social por meio de conselhos abertos à sociedade civil.

O segundo eixo sobre a coformação da política pública trata da relação de criação de políticas de segurança como uma amálgama entre as ações governamentais e as dos grupos criminosos. Lessing (2020) afirma que Estados e grupos criminosos formam “duopólios da violência”, que podem ser competitivos, turbulentos ou estáveis. Para o autor, a governança criminal pode ser útil ao Estado em arranjos cooperativos, tais como a corrupção, a aliança contra ameaças armadas comuns ou mesmo em uma integração aberta. Desse modo, as ordens criminais podem manter relações ambíguas com a ordem do Estado, simultaneamente minando-a e fortalecendo-a.

Feltran (2012), por exemplo, discute como as ações do governo paulista tiveram papel relevante no fortalecimento do Primeiro Comando da Capital (PCC). E como o grupo criminoso, por meio das suas decisões e modo de operação, também interferiu na política estatal, garantindo a redução dos crimes. Em sentido parecido, porém mais amplo, Misse (2014) apresenta o conceito de mercadorias políticas, que seriam trocas baseadas em extorsões, chantagens, redes de proteção, propinas e outros bens que só podem ser transacionados por aqueles que possuem o poder discricionário para atuar com força legítima. As milícias, discutidas por Cano e Duarte (2012), são outra expressão da co-formação política entre o Estado e os grupos criminosos. Ilustrativamente, Rios (2015, pp. 16-17) e Watt e Zepeda (2012) relatam como as organizações criminosas mexicanas agiram mais violentamente nos momentos nos quais havia maior descoordenação entre os entes federativos, a partir da década de 2000, quando acabou o período de 70 anos de domínio do Partido da Revolução Institucional (PRI).

No mesmo sentido, Bruno Paes Manso, pesquisador da USP e jornalista, comentando as recentes quedas de homicídio em 2019, citou como as alterações na forma de organização dos grupos criminosos abriu espaços para atuação do Estado. Ou seja, o sucesso estatal teria sido resultante, em parte, do trabalho dos traficantes: “Essa nova configuração do crime permitiu aos governos e justiça terem mais capacidade de controlar os conflitos nesta ampla rede criminal a partir da identificação das cadeias de comando e das lideranças mais influentes, boa parte delas nos presídios”¹¹³.

Por fim, entendo ser possível compreender as relações entre países como processos de co-formação de políticas públicas também. Nesse caso, o foco é como as ações estatais em determinado país são moldadas ou influenciadas por outros. No caso específico da

¹¹³ Em entrevista para a o *site* G1. Disponível em: <<https://glo.bo/3HOTqXs>>. Acesso em: 15 de agosto de 2019

repressão às drogas, os Estados Unidos ocupam posição importante. Como exemplo, podem ser citados os programas de ajuda externa conhecidos como Plano Colômbia e Iniciativa Mérida. O primeiro dedicado à Colômbia, o segundo, ao México. Apresento esses casos, contrapondo-os ao caso brasileiro, no capítulo 3¹¹⁴.

Em consideração ao que foi apresentado, é possível observar que os debates sobre a governança abarcam distintos níveis ou camadas das políticas públicas. Em um nível mais amplo, a governança de todos os atores envolvidos com a segurança pública, desde as polícias até os responsáveis por outras áreas, como a assistência social, a educação etc. Nesse nível, o foco é a prevenção primária dos crimes, que se refere aos programas de redução da pobreza, da desigualdade e de acesso a serviços públicos, que supostamente estariam associados às variações nos números de delitos. Em uma camada intermediária, dentro do SJC, a coordenação entre as polícias, o MP e a Justiça. Nesse caso, é possível dizer que a sua coordenação visa à prevenção secundária, que busca diminuir a exposição das vítimas a situações violentas e dissuadir aqueles interessados em infringir as leis¹¹⁵.

Considerando esses níveis e atores, pode-se discutir as dificuldades de implementação de uma política pública de segurança harmoniosa e coerente. Ou seja, uma ação compreendida pela institucionalização de orientações e estratégias racionais de ações de repressão às drogas. Ilustrativamente, em pesquisa realizada por Costa (2011) sobre os inquéritos de homicídios em Brasília, não foram encontrados elementos que apontassem para a existência de uma política criminal. Da mesma forma, Costa (2015b), ao investigar a capacidade das secretarias de segurança pública formularem e coordenarem políticas públicas, o autor observou uma frágil estrutura de governança. As análises negativas sobre a capacidade de coordenar tantos atores e níveis de atuação impõem algumas questões, que são bem condensadas por Ratton, Torres e Bastos (2011, p. 55):

restaria saber, por um lado, em que medida as Políticas de Segurança Pública ou as Políticas Criminais podem ser eficientes (quando existem), no sentido de produzirem resultados derivados de princípios programáticos que conformem a atuação das Polícias. E, por outro, restaria investigar até que ponto, como Foucault adverte-nos, operaria, de forma mais ou menos visível, um processo social mais amplo, que não reside apenas no plano estatal e que governaria as dinâmicas institucionais no campo po-

¹¹⁴ Dedico um capítulo a esse último eixo. Os outros dois, que também tratam sobre a co-formação de políticas públicas entre o Estado e outros atores, não receberão a mesma atenção. Optei por esse caminho, pois tratar de maneira mais prolongada sobre as organizações civis da área de segurança pública deslocaria o foco do trabalho e acrescentaria pouco aos argumentos da tese. Em relação aos grupos traficantes de drogas, essa tema aparece de maneira transversal nos capítulos 3 e 6. Portanto, nesta tese restrinjo-me à perspectiva que pensa a política pública a partir do Estado.

¹¹⁵ Haveria ainda a prevenção terciária, dedicada a impedir que aqueles que já estão presos reincidem. Sobre as diferenças, ver Villagrán (2007, pp. 561-562). Vale notar que essa distinção também se expressa na maneira de justificar a causa da violência. Como aponta Misse (2006c, p. 2), um dos polos destaca a impunidade e temas associados à justiça e à polícia. O outro, à desigualdade, à pobreza e outros temas sociais.

licial, tanto quanto ou ainda mais que as instâncias centrais de governo que pretendem governar. Em outras palavras, até que ponto a operação da “governamentalidade”, no plano específico das práticas policiais, em seus distintos níveis, atuaria “por debaixo” da suposta governança pública ou estatal. De forma aplicada ao nosso caso e colocando na mira da crítica o argumento levantado logo acima, precisamos investigar em que medida é possível conduzir de forma sustentada uma Política Criminal que estabeleça (de fora para dentro das Polícias e/ou de dentro das Polícias para fora delas) prioridades organizacionais e práticas inovadoras.

Ratton, Torres e Bastos (2011) colocam em questão a condição de possibilidade de formalização e execução de uma governança da polícia, nos termos de Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009), ou de uma política pública (em qualquer nível, seja a criminal, a de segurança pública ou mesmo a de policiamento), nos termos de Costa (2011). Essa questão parece estar no cerne da própria constituição do campo de estudos sobre a segurança pública. De acordo com Miranda e Muniz (2021, p. 23), ele seria “atravesado por uma visão prescritiva e instrumental das instituições e práticas de controle” que enuncia um “dever ser” junto a uma “promessa de ordenação solucionadora”. Ou seja, aos pesquisadores caberia descrever os problemas de governança e coordenação, anunciando os motivos da incapacidade para a criação de políticas públicas na área. A outra opção seria identificar um tipo de governança, explorado pela vertente foucaultiana, que atua aquém e além dos atores individuais. Nessa linha, os pesquisadores apenas apresentariam exemplos empíricos das técnicas de governo apregoada por Foucault (2014).

Sem a pretensão de dar uma resolução ao dilema proposto por Ratton, Torres e Bastos (2011), sugiro que a política pública de repressão às drogas se efetiva em um duplo movimento que capta tanto a dispersão das atividades, quanto a sua homogeneidade. Isso permite que seja compreendida pelos estudos acadêmicos tanto como a execução clara de um plano bem definido pelo Estado, quanto como algo não coordenado e “governado”. Em outros termos, por meio do enfoque na estrutura de governança ou, por outro lado, na cultura, discursos e representações sociais. Baseio-me na proposição geral de Migdal (2001, p. 16, tradução minha) para estruturar esse argumento.

O Estado é um campo de poder marcado pelo uso e pela ameaça da violência e moldado pela (1) imagem de organização coerente e controladora em um território, que é uma representação das pessoas delimitadas por esse território, e pelas (2) práticas reais de suas múltiplas partes. Os Estados reais são moldados por dois elementos, imagem e práticas. Estes podem ser sobrepostos e reforçadores, ou contraditórios e mutuamente destrutivos¹¹⁶.

¹¹⁶ O texto em inglês é: “the state is a field of power marked by the use and threat of violence and shaped by (1) the image of coherent, controlling organization in a territory, which is a representation of the people bounded by that territory, and (2) the actual practices of its multiple parts. Actual states are shaped by two elements, image and practices. These can be overlapping and reinforcing, or contradictory and mutually destructive”.

A política de repressão às drogas efetivada pela SEPM pode ser lida pelo segundo modelo proposto (MIGDAL, 2001). As imagens de coerência e controle estatal partem de uma compreensão deficitária sobre as teorias da probabilidade e do acaso. Além disso, são marcadas pelos vieses de confirmação e ilusão de controle. Isso se dá pela capacidade das estatísticas produzirem sentido e auxiliarem na imputação de padrão aos fatos, ordenando-os e reduzindo o universo de observações a números compreensíveis. Esta imagem da política possui duas grandes consequências: i) reforça ou cria a ideia de unicidade da ação, que passa a ser compreendida como uma política pública institucionalizada (e, em consequência, uma política criminal) tanto pelos críticos, quanto pelos defensores, ii) garante elementos de reprodução interna das ações dispersas, ao alimentarem a expectativa de sucesso dos gestores e policiais na ponta. Saporì (2007, p. 66) sugere o termo “caos organizado” para refletir sobre o modelo de governança presente na área de segurança pública no Brasil, onde a

pressão por resultados eficientes, somada à pressão para seguir estritamente os parâmetros legais de garantia dos direitos de cidadania, que tende a criar disjunção entre as atividades práticas do sistema de justiça criminal e as estruturas formais. A frouxa articulação apresenta-se, assim, como uma solução adequada para a incongruência crônica entre os mitos institucionais [...] e as demandas das atividades práticas que pressionam [...] a apresentarem resultados consistentes.

Essa “frouxa articulação” permite que a política seja constituída a partir da sua implementação no trabalho diário dos policiais nas ruas. Ao mesmo tempo, a implementação passa a ser vista como o local da construção de pactos políticos suficientemente abrangentes para abarcar as diversas possibilidades de ações, permitindo a flexibilização das soluções e a participação de distintos atores políticos (HOGWOOD; GUNN, 1984 apud BAPTISTA; REZENDE, 2015). Esse “grande pacto” tem como elementos centrais a NGP (e sua pressão por resultados), os números (que servem de evidência dos resultados) e a responsabilização dos policiais nas ruas (que devem alcançar esses resultados).

A relação entre a gestão pública e o trabalho policial foi apresentada. Falta discutir como o Estado se relaciona com as drogas. Trato sobre esse tema na próxima seção.

2.3.3 Os Estados nacionais e o controle das drogas

De acordo com Carneiro (2005, p. 14), o termo droga provavelmente deriva do holandês *droog*, que indica os produtos secos de origem natural usados para alimentação ou medicação. No período colonial brasileiro, por exemplo, a referência às drogas do sertão não distinguem os alimentos dos remédios (CARNEIRO, 2005, p. 14). No entanto, a história do uso e do comércio de drogas é mais longa e não se inicia com os comerciantes holandeses durante o mercantilismo e o início da época colonial. Escotado (1990)

apresenta uma longa história do uso de drogas pela humanidade, que se inicia antes mesmo das sociedades com escrita.

O controle estatal sobre a produção de drogas também é longo. Por exemplo, no século XVI, a União Ibérica promulgou as Ordenações Filipinas, que seguiram em vigência após a separação de Portugal do jugo espanhol. Nelas, estavam presentes regras e controles corporativos sobre a manipulação, a produção e a armazenagem de drogas por botânicos, que formavam uma corporação de ofício responsável por trabalhar com substâncias perigosas para a elaboração de remédios e outros produtos similares. Nesse documento também havia referências sobre o controle das aduanas. Até o final do século XIX, o enfoque se restringia a esse aspecto fiscal e corporativista da circulação das mercadorias.

A relação entre Estados nacionais e drogas se alterou ao final do século XIX e início do XX. A partir desse período, foram promulgadas alterações nos regimes jurídicos de diversos países com objetivo de proibir o uso e o comércio de certas drogas. Carneiro (2005, p. 21) afirma que a diferença entre a droga, o fármaco e o alimento é criada pelo regime jurídico e político que encampa o sistema de proibição. Não é por acaso que o debate e o regramento da produção desses três tipos de produtos se deu de maneira concomitante nos Estados Unidos.

Foi nesse momento histórico específico que o controle das drogas se ampliou. Passou a ser sobre os hábitos das pessoas, e não apenas sobre as regras comerciais e econômicas. A crítica moral sobre o costume de consumir drogas esteve, e ainda está, relacionado com a medicalização do tema, de acordo com Fiore (2005). Nesse curto período do início do século XX, as corporações de médicos e os profissionais de saúde dos Estados Unidos se fortaleceram ao defender o controle estatal sobre o uso das drogas, sendo fundamentais para a aprovação das leis proibitivas (MUSTO, 1999). O novo enquadramento, que ganhou terreno a partir do discurso médico, abrangeu questões políticas e classificatórias. A partir daí, se estabeleceu a divisão moral e oficial entre as drogas lícitas e as ilícitas (VARGAS, 2000). É por esse motivo que Musto (1999), em expressão provocativa, defende que a proibição das drogas é uma “doença estadunidense”.

Fiore (2005, p. 262) mostra que os médicos realizaram essa separação de acordo com a função terapêutica das substâncias, banindo todas as terapias farmacológicas não aceitas pela corporação¹¹⁷. O pacto médico-estatal, na definição de Rodrigues e Labate (2017, p. 96), distingue o uso medicamentoso do recreativo e proibitivo. Por exemplo, Babor et al. (2010, p. 15) lembram que muitas substâncias foram desenvolvidas para fins

¹¹⁷ A percepção de que o tema é restrito aos médicos parece ser generalizada. Venturi (2017), analisando *survey* sobre o tema, encontra que 81% dos respondentes defendem que os grupos médicos devem ter mais peso na definição das leis e políticas sobre drogas do que os demais. Os policiais e juízes são referidos por 56% do total. E os usuários são citados em 24% das respostas.

médicos e hoje não são mais aceitas, como a heroína e a cocaína. Além disso, outras substâncias são aceitas somente dentro do contexto médico, como a morfina.

Até o século XIX, a maioria das drogas utilizadas pelo ser humano provinha de substâncias psicoativas naturais¹¹⁸. Os elementos psicoativos são aqueles capazes de influenciar o sistema cerebral associado ao prazer e à recompensa (BABOR et al., 2010, p. 10). Durante o século XIX, empresas começaram a produzir potentes extratos dessas substâncias naturais. Em 1832, na Filadélfia, Estados Unidos, a Rosengarten & Co. (hoje conhecida como Merck) iniciou a fabricação da morfina (extraído do ópio, que é o produto desidratado do látex do fruto da papoula) (ESCOHOTADO, 1986, p. 23). Em seguida, junto à alemã Bayer (em funcionamento até hoje), começaram a fabricar a cocaína, um potente extrato proveniente da folha de coca. Ao longo do século XIX, a indústria química e as pessoas que manipulavam drogas por diversos fins conseguiram criar formas sintéticas das substâncias psicoativas, como a heroína (que provém da morfina) e o crack (que surge da cocaína) (BABOR et al., 2010, p. 13). Finalmente, já no século XX, surgem as substâncias psicoativas totalmente sintéticas, como os lisérgicos, os barbitúricos, as anfetaminas e os opióides (assim chamados por se assemelhar aos opiáceos, que são substâncias naturais).

Essas mesmas drogas podem ser classificadas de acordo com o tipo de ação no corpo. Há as drogas depressoras do Sistema Nervoso Central (SNC), que diminuem as atividades cerebrais: o álcool, o ópio, a morfina e os ansiolíticos de maneira geral. Existem as drogas estimulantes do SNC, que aceleram sua atividade: a cocaína, a cafeína, o crack e as anfetaminas. Por fim, tem-se as drogas perturbadoras do SNC, que alteram as percepções e os sentidos: o LSD, o MDMA, a maconha, o ecstasy e os cogumelos alucinógenos. Atualmente, há dispositivos jurídicos e sociais distintos para todas essas substâncias psicoativas, sejam naturais, semissintéticas ou sintéticas¹¹⁹; ou, em outra chave, depressoras, estimulantes ou alucinógenas. No Brasil, drogas como a maconha (natural e depressora) e a cocaína (semissintética e estimulante) foram proibidas no começo do século XX. Por outro lado, o tabaco (natural e estimulante), o álcool (natural e depressora), a morfina (natural e depressora) e alguns esteroides anabolizantes¹²⁰ (naturais ou sintéticos) sempre permaneceram lícitos.

¹¹⁸ Vale ressaltar que o entendimento médico sobre as drogas engloba também as substâncias que alteram as funções fisiológicas. Contudo, as drogas recreativas, alvo da ação repressiva dos Estados, atuam principalmente nas áreas psicobiológicas.

¹¹⁹ As substâncias semissintéticas são aquelas que sofreram pequenas alterações químicas em relação às naturais. Por exemplo, a heroína é o resultado de pequena modificação na estrutura química da morfina. Esta, por sua vez, é um alcaloide isolado do ópio.

¹²⁰ Há vários tipos esteroides anabolizantes. Entre os legais, estão o tribulus terrestris, o estanozolol e o Tanozolol, por exemplo.

Vargas (2000) aponta que ao mesmo tempo que o uso não medicamentoso das drogas é reprimido, o uso medicamentoso é incitado por meio de comerciais de televisão. O mesmo ocorre para algumas drogas não medicamentosas, como o álcool. Nesse sentido, o controle seria mais qualitativo que quantitativo. Ou seja, as drogas liberadas pelo consórcio médico-estatal sofreriam menos limitações. Contudo, vale ressaltar que mesmo em relação às drogas lícitas há políticas de controle. Atualmente, há três grandes eixos de políticas sobre drogas.

1. Prevenção - programas para desincentivar o início do uso de drogas por não usuários e o hábito por aqueles que já consomem.
2. Tratamento - programas de saúde e serviço social que pretendem ajudar pessoas com uso problemático de drogas. Aqui, há dois grandes grupos de atuação:
 - (a) aqueles que buscam alterar o comportamento das pessoas com uso problemático ao incentivar a diminuição do uso e/ou dos riscos e das consequências associadas ao uso,
 - (b) aqueles que focam na abstinência (o não uso de drogas), de maneira imediata ou por meio de etapas.
3. Repressão - aplicação de leis, regulações e iniciativas para o controle e supressão da oferta.

Assim, se o objetivo de um Estado nacional é tratar as pessoas que usam de maneira problemática as drogas ilícitas ou lícitas (em casos de superdosagem, por exemplo), os policiais não são requisitados e os médicos são fundamentais. Por outro lado, se o foco é impedir a venda de certas drogas, não há necessidade de atuação dos médicos e agentes de saúde. Nesse caso, os principais envolvidos são os policiais e os agentes alfandegários.

De acordo com Babor et al. (2010), o eixo da repressão possui um forte componente internacional, dado os rígidos enquadramentos legais das convenções internacionais relativas ao assunto. O controle internacional tem dois objetivos: suprimir o mercado de drogas ilícitas e garantir a disponibilidade de medicações psicoativas para uso médico (por exemplo, ao evitar a venda ilegal de morfina ou o seu uso para produção da heroína, que é ilícita na maioria dos países¹²¹). Com essas diretrizes internacionais, há três grandes grupos de ações de controle, aplicação da lei e repressão em relação às drogas.

1. Controle mercadológico das drogas.

¹²¹ Um exemplo contrário é o do Reino Unido, onde o uso hospitalar da heroína é permitido em alguns poucos casos.

2. Controle farmacológico das drogas.
3. Proibição do uso e comércio das drogas.

Em relação ao primeiro, o controle mercadológico das drogas, há diversas formas de operacionalizá-lo. Por meio da fiscalização dos locais de venda, dos vendedores autorizados, da faixa de preço de venda ou da propaganda. Por exemplo, no Brasil, são proibidos alguns tipos de propaganda de tabaco¹²² e de álcool¹²³. Da mesma forma, as vendas de álcool e tabaco são proibidas para pessoas com menos de 18 anos. Ambas as drogas são vendidas em locais específicos e os preços são compostos por altos impostos. No Brasil e na maioria dos países, há o controle da venda dos remédios por tipos de tarjas ou outro marcador visual. Nacionalmente, há remédios sem tarja, que podem ser vendidos livremente, e remédios com tarja vermelha, amarela ou preta. A amarela se refere aos medicamentos genéricos. A vermelha indica a necessidade de receita médica. Para alguns remédios de tarja vermelha, é exigido que a receita fique retida na farmácia. Por fim, a tarja preta, além de exigir receita médica, se refere aos psicotrópicos que causam dependência.

Outro tipo de controle é o farmacológico, que estabelece limites e condições para o uso das substâncias. Por exemplo, no Brasil, a morfina é utilizada apenas em casos especiais. O mesmo ocorre em relação à heroína no Reino Unido. Da mesma forma, todas as drogas medicamentosas vendidas em farmácias, além do controle mercadológico, recebem controle farmacológico. Por exemplo, as bulas dos remédios indicam o modo correto de consumi-las, as reações adversas e as indicações para o caso de superdosagem. As drogas não medicamentosas, como o álcool, também sofrem controles farmacológicos, para garantir que não danem os consumidores¹²⁴. No país, esse trabalho é realizado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Apesar do amplo uso do álcool, o uso não médico de substâncias psicoativas é ilegal na maioria dos países, o que impede o governo de usar o expediente da taxaçoão ou

¹²² Em alguns países, a proibição de propaganda é mais restrita. Por exemplo, no Brasil, é permitida a propaganda de produtos de tabaco nas corridas da Fórmula 1 ou de esportes em geral. O mesmo não ocorre em outros países, especialmente do Oriente Médio.

¹²³ A Lei nº 9.294 de 1996 (BRASIL, 1996) proíbe a propaganda de qualquer produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, e limita as propagandas televisivas de álcool ao horário entre 21h e 6h. Contudo, a mesma lei define bebida alcoólica como aquela com teor alcoólico superior a 13 graus Gay Lussac, o que exclui quase todas as cervejas, que costumam ter teor entre quatro e seis graus.

¹²⁴ Ilustrativamente, em janeiro de 2020, foram divulgados os casos de envenenamento e morte por ingestão da cerveja da marca Belohorizontina. A água usada em sua composição possuía as substâncias tóxicas de monoetilenoglicol e dietilenoglicol. Esse é um exemplo de falha do controle farmacológico de uma droga lícita. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/01/13/policia-de-mg-diz-que-achou-mais-um-lote-de-cerveja-com-substancia-toxica.htm>>. Acesso em: 24 de abril de 2021.

da regulação da oferta (controles mercadológicos) e dos níveis seguros de uso (controles farmacológicos). Nesse caso, o que existe é um regime de controle por meio da proibição do uso e do comércio com a finalidade de extinguir a prática social considerada não aceitável (RODRIGUES; LABATE, 2017, p. 86).

2.4 Considerações finais

Este capítulo apresenta uma revisão da literatura sobre os principais temas desta tese, ao mesmo tempo em que indica o caminho por meio do qual trilho a subida à “montanha” chamada Estado. Do mesmo modo, destaco como os argumentos da tese são organizados. Primeiro, a partir de uma compreensão da política pública como um processo social que não é “dirigido”. Isso implica em dizer que o Estado não é o “autor” das políticas públicas, mas o espaço de poder no qual elas são constituídas e conformadas. Outra consequência dessa afirmação é a necessidade metodológica de focar no que os atores realizam em seus cotidianos, assim como nas redes que constroem. Ou seja, na implementação das políticas públicas. Por sua vez, os processos decisórios são importantes ao constranger e limitar esses atores a determinados caminhos. No entanto, não basta compreender as orientações e decisões estratégicas, pois o espaço de ação dos policiais é amplo. Isso é ainda mais significativo caso se concorde com as avaliações de Saporì (2007) sobre o “caos organizado” do SJC “frouxamente articulado”.

Essa caracterização não impede que sejam designados eixos explicativos que auxiliem a compreender o processo social no qual a política pública de repressão às drogas é erigida. Neste capítulo, trato da NGP, dos debates sobre a governança policial e das diferentes formas de abordagem sobre as drogas. O primeiro se revela importante ao mundo policial por estabelecer metas numéricas de desempenho em relação a um tipo de trabalho que se pretende preventivo e, portanto, difícil de ser quantificado. Por sua parte, as instituições policiais e a sociedade civil possuem dificuldades intrínsecas de controlar o trabalho policial, pois o policial deve atuar em um “mar de imprevisibilidades” (CRUZ; COSTA, 2021, p. 252) e atuar/decidir sempre que chamado. Finalmente, diante de muitas possibilidades, há uma prevalência no país da estratégia proibitiva em relação ao controle das drogas. Isso implica em que policiais, baseados em sua discricionariedade e pressionados pela obrigação de alcançar resultados de produtividade, devem agir para impedir que pessoas consumam e comercializem drogas ilícitas.

No próximo capítulo, discuto como esse quadro se estabeleceu nos Estados Unidos. Em seguida, como a política externa estadunidense afetou as decisões e os modos de agir dos policiais e dos governos na Colômbia e no México. Essa descrição serve de contraste para o caso brasileiro, que recebeu menor atenção e pressão. Por isso, sugiro que a influência estadunidense seja difusa no país, ainda que os resultados sejam semelhantes aos

encontrados nos outros dois países: altas taxas de mortes, corrupção e baixa legitimidade policial e aprisionamento em massa.

3 A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS SOBRE DROGAS: DA MORAL À GUERRA

No capítulo anterior, foram apresentadas algumas tipologias para diferenciar as formas como o Estado pode interferir no fenômeno do uso de drogas. Em seguida, argumentei que a proibição é apenas uma das possibilidades de controle do uso e do comércio de drogas, e sua ascensão está marcada historicamente de maneira precisa.

Neste capítulo, abordo o que alguns autores descrevem como a lógica proibicionista da política internacional de drogas (MIRON, 2004; CARNEIRO, 2005; FIORE, 2012). Para contar essa história, dedico-me na seção 3.1 a explicitar as disputas políticas e morais do final do século XX e início do XXI nos Estados Unidos. É lá que a condenação moral ao uso de drogas foi organizada socialmente por grupos de pressão, tema da seção 3.1.2. Esses empreendedores morais ajudaram a construir os primeiros acordos internacionais. O consenso mundial foi facilmente alcançado, pois a reprovação da prática e a associação dela a grupos minoritários era comum aos demais países, o que é debatido na seção 3.1.3.

Na seção 3.1.4, discuto como os governos estadunidenses de Richard Nixon (1969–1974) e Ronald Reagan (1981–1989) potencializaram os esforços repressivos às drogas a partir do fortalecimento da condenação internacional do uso. E construíram a leitura de que seu país era vítima de ameaças internacionais provindas de países produtores e distribuidores. Essa política externa sobre as drogas reforçou o princípio proibicionista e moralista presente nas políticas desde a virada para o século XX. Também difundiu um expediente que se tornou comum aos países latino-americanos: o uso intensivo das forças policiais e militares para impedir o uso e o comércio de drogas ilícitas. A partir de acordos multi e bilaterais, especialmente após a década de 1980, a lógica proibicionista se torna uma guerra militar de baixa intensidade contra os traficantes.

Nesse movimento crescente de repressão, os Estados Unidos criaram um processo de certificação dos países de acordo com o empenho na redução da oferta de drogas, objeto da seção 3.1.5. O impacto dessa política externa estadunidense é analisada na seção 3.2 a partir do olhar para dois países latino-americanos, o México e a Colômbia. A maneira como ambos foram afetados pela empresa moral do vizinho do norte tem similaridades com o Brasil, mas também se distingue em aspectos essenciais que são explorados no capítulo subsequente.

De maneira geral, a influência dos Estados Unidos pode ser dividida em dois planos. O primeiro plano é o de uma política intervencionista mais direta, que foi sobretudo dirigida a Colômbia e México. O segundo plano é de uma presença menos direta ou dirigida e mais difusa. Quer dizer, trata-se da colaboração dos Estados Unidos na reprovação internacional ao consumo de drogas e na legitimação de certo repertório de reações re-

pressivas face à expansão do mercado de drogas. O Brasil seria muito mais atingido pelo segundo plano do que pelo primeiro.

Assim, argumento que o termo guerra às drogas serve como um ponto de partida da análise, nunca um ponto de chegada. Não bastaria dizer que a política de repressão às drogas no Brasil é uma guerra às drogas, pois haveria o risco de esconder ou plasmar diferenças com outros países, colocando todos em uma mesma situação e reduzir a capacidade de agência dos atores e instituições envolvidos nessa história. Marcar essas diferenças é importante para analisar como, comparativamente, a ação estatal no Brasil se caracterizou pela ausência de coordenação federativa, por um sistema disfuncional e pela forte discricionariedade da burocracia de rua policial. Esses são os temas que desenvolvo no capítulo seguinte, dedicado exclusivamente ao Brasil. Juntos, este e o próximo capítulo, sugerem que é mais importante analisar as formas histórica e geograficamente localizadas de repressão às drogas do que buscar responder se existe ou não uma política pública de fato e de direito.

3.1 Breve história da proibição

3.1.1 As definições do termo guerra às drogas

A proibição do uso e do comércio de certas substâncias psicoativas tem uma história de aproximadamente um século. Não obstante, é a partir das décadas de 1970 e 1980 que o termo “guerra às drogas” passa a ser identificado com a política proibicionista. A expressão provém das falas dos presidentes estadunidenses Richard Nixon (1969–1974)¹²⁵ e Ronald Reagan (1981–1989)¹²⁶. Depois, se espalhou para os discursos de diversos políticos, gestores públicos e pela mídia. Desde então, muitos pesquisadores a utilizam para definir o modelo político de proibição das drogas (MÉNDEZ, 1990; TORO, 1995; BERTRAM,

¹²⁵ Em uma conferência de imprensa em 18 de junho de 1971, Nixon disse: “o inimigo número um dos Estados Unidos é o abuso de drogas. Para enfrentar e derrotar esse inimigo é necessário travar uma nova e total ofensiva” (tradução minha). O texto em inglês é: “America’s public enemy number one in the United States is drug abuse. In order to fight and defeat this enemy, it is necessary to wage a new, all-out offensive”. Disponível em: <<https://www.nixonfoundation.org/2016/06/26404/>>. Acesso em: 30 de março de 2020.

¹²⁶ Em 2 de outubro de 1982, em transmissão por rádio à nação, Reagan disse que “as drogas são ruins e vamos enfrentá-las. Como eu disse antes, abaixamos a bandeira da rendição e subimos a bandeira da batalha. E nós vamos vencer a guerra às drogas” (tradução minha). O texto em inglês é “drugs are bad, and we’re going after them. As I’ve said before, we’ve taken down the surrender flag and run up the battle flag. And we’re going to win the war on drugs”. Disponível em: <<https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/100282a>>. Acesso em: 30 de março de 2020.

1996; CHABAT, 2001; MIRON, 2004; LEMGRUBER; BOITEUX, 2014; SILVA, 2017a; ATUESTA; MADRAZO LAJOUS, 2018).

Muitos foram os temas destacados em relação à guerra às drogas: sua história (RODRIGUES, 2005; CAMPOS, 2012; RODRIGUES; LABATE, 2017), o impacto nos resultados educacionais de estudantes (JARILLO et al., 2016; MONTEIRO; ROCHA, 2017; MICHAELSEN; SALARDI, 2020), sua relação com a desigualdade social e econômica (ENAMORADO et al., 2016), como uma forma de criminalização da pobreza (ZACCONE, 2007), como uma crise humanitária (SANDVIK; HOELSCHER, 2017), pelo seu viés racista (ROSENBERG; GROVES; BLANKENSHIP, 2017; BOITEUX, 2019), as consequências sobre o encarceramento (BOITEUX, 2014), pelos seus efeitos sobre os bairros e as vizinhanças (GOLDSMITH, 2011), sobre a forma de representação midiática (GIBLER, 2011; MIRANDA; IGLESIAS, 2015; RIOS; RIVERA, 2019), pela sua relação com o capitalismo (WATT; ZEPEDA, 2012; PALEY, 2014; PALEY, 2015), sobre a falência do Estado e os efeitos da corrupção (MORRIS, 2013; OCHOA, 2016), pelas relações entre os Estados, especialmente com os Estados Unidos (TORO, 1999; RODRIGUES, 2017; BARTILOW, 2019) e, especialmente, pelas interrelações com o crescimento das ações militares (RONDEROS, 2003; TOKATLIAN, 2012; FEITOSA; PINHEIRO, 2012; ESPINOSA; RUBIN, 2015; CORREA-CABRERA; KECK; NAVA, 2015; CORREA-CABRERA, 2017) e o recrudescimento da violência estatal e intergrupos (OSORIO, 2015; LESSING, 2017). Vale ressaltar que todas essas referências fazem uso da expressão “guerra às drogas” para definir o objeto de estudo.

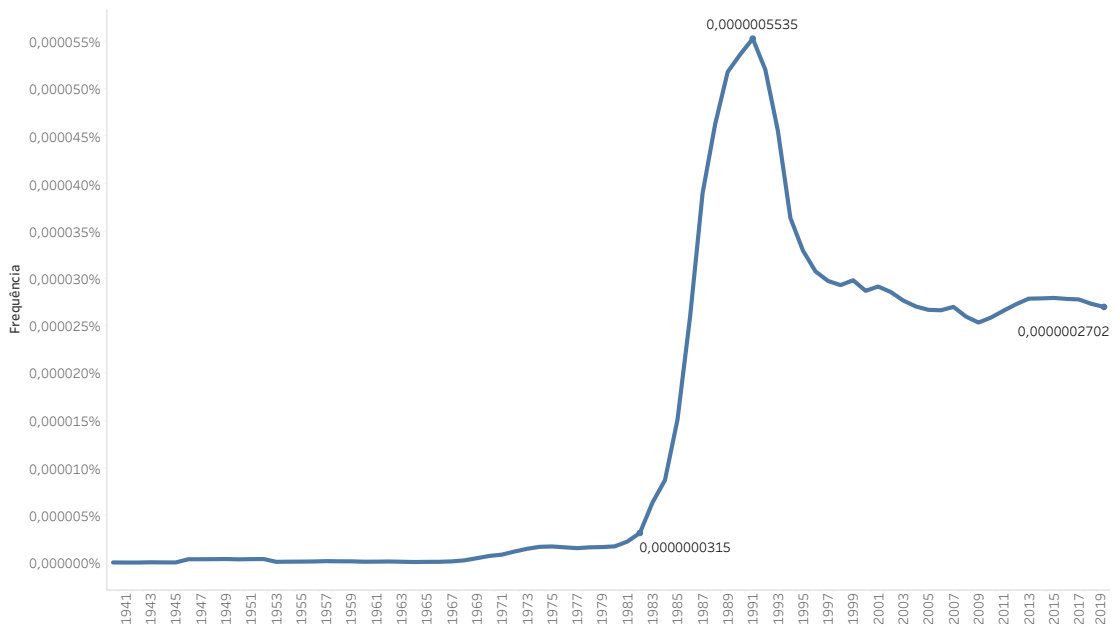
Na Figura 2, mostro o crescimento significativo da frequência relativa do uso do termo *war on drugs* (guerra às drogas, em português) no catálogo de livros do *Google*¹²⁷. Até a década de 1970, os percentuais eram residuais, quando começou uma leve expansão. Seu ponto de inflexão foi o ano de 1984, quando se iniciou um crescimento exponencial que somente se estabilizou por volta de 1992. A partir do ano 2000, voltou a subir o percentual de livros que usam o termo, indicando uma nova fase da produção literária e acadêmica sobre o assunto.

Essa expansão também pode ser medida pela pesquisa no banco de trabalhos científicos da *Web of Science*¹²⁸, como mostra a Figura 3. Foram apresentados 645 resultados para a busca pelo termo *war on drugs*. A maioria dos artigos foram publicados nos últimos

¹²⁷ O *Google* disponibiliza a ferramenta *Google Ngram* para identificar a frequência relativa do termo pesquisado em seu catálogo de livros. Para esta pesquisa, limitei o recorte temporal a 1940, dado que o uso de maconha foi proibido nos Estados Unidos em 1937. O sistema dispõe de dados até 2012. Contudo, os últimos anos possuem bases de dados menores, o que levou a um resultado com menores frequências. Dessa forma, limitei a pesquisa ao ano de 2005, garantindo que o volume de livros analisados pelo *Google* fosse suficientemente grande para não prejudicar a análise.

¹²⁸ O *Web of Science* permite a pesquisa em diversas bases de periódicos. O início da base de dados é o ano de 1945, o que é suficiente para o objetivo deste argumento.

Figura 2 - Frequência relativa do *ngram* “war on drugs” no corpus em inglês do *Google Books* - 1940–2019



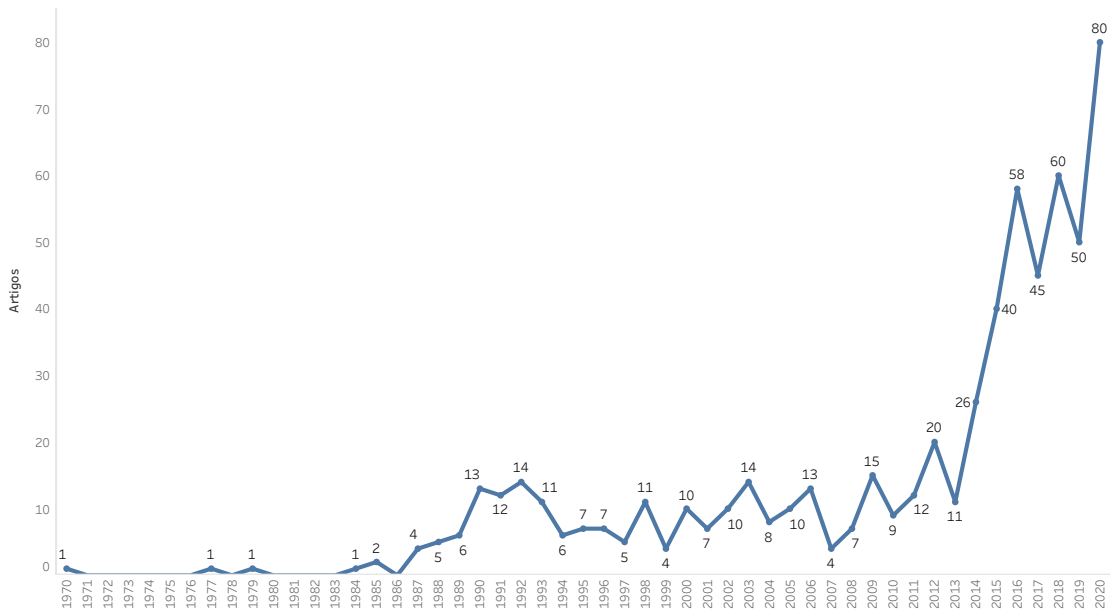
Fonte: o autor com base nos dados do Google Ngram, 2021.

anos, o que demonstra um crescimento do interesse no tema e um relativo consenso sobre a utilização do termo como qualificador da política de drogas. O primeiro desses artigos é de Lex e Meyer (1977, tradução minha) e tem como título *Receptores de opiáceos e antagonistas de opiáceos - progresso na guerra às drogas*¹²⁹. Nele, o termo foi usado com sentido positivo, pois a descoberta de antagonistas e receptores dos opiáceos seria um dos resultados dos esforços na guerra às drogas. Essas substâncias ajudariam na identificação de novos tratamentos aos “adictos” (termo utilizado à época para indicar as pessoas que possuíam dependência química ou psicológica da droga). A guerra, nesse sentido, indicaria o aumento da dedicação e do interesse de todas as áreas sociais no tema, não somente da esfera policial ou militar. A mesma perspectiva esteve presente nos discursos de Ronald Reagan em 1982, que foram transmitidos com sua esposa Nancy Reagan. Ela liderou uma campanha nacional de prevenção às drogas com o *slogan* “apenas diga

¹²⁹ O título em inglês é: "opiate receptors and opiate antagonists: progress in the 'war on drugs'".

não”¹³⁰ (tradução minha). Assim, os trabalhos de prevenção eram associados à ampla guerra contra as drogas insuflada pelo seu marido e presidente dos Estados Unidos.

Figura 3 - Número de artigos escritos com o assunto *war on drugs* na base de periódicos da *Web of Science*, 1945–2020



Fonte: o autor, a partir de pesquisa no *Web of Science*, 2020.

Apesar dessas referências, não há dúvidas de que a expressão esteve na maior parte das vezes associada às ações repressivas policiais. Há uma abordagem que entende o vocábulo “guerra às drogas” como uma metáfora para se referir à tentativa de diversos Estados nacionais de impedirem o uso e o comércio de certas substâncias¹³¹. Esse recurso busca facilitar a compreensão do público devido a sua estrutura retórica. Como descrito por Flusberg, Matlock e Thibodeau (2018), a metáfora da guerra possui três grandes características. Primeiro, um esquema claro e bem dividido entre um grupo interno (“nós, os guerreiros”) e um grupo externo (“eles, os inimigos”). Segundo, ela sugere um senso de urgência e aceitação de riscos. Terceiro, a metáfora não é estranha ao conhecimento geral das pessoas, seja direta ou indiretamente (pelas produções audiovisuais, literatura,

¹³⁰ O slogan em inglês é: “just say no”. Nesse caso, a prevenção ao uso de drogas parece ter seguido a tendência dos presidentes homens delegarem a gerência de programas da área de assistência social às primeiras-damas. Para discussões sobre o chamado primeiro-damismo, ver: Parry-Giles e Blair (2002), Medeiros (2019).

¹³¹ A lista das substâncias é alterada ao longo do tempo e para este argumento tem pouca importância.

música etc). Os autores sugerem que o uso da metáfora na política é extenso, pois ele se baseia nesse esquema de entendimento básico e amplamente compartilhado pelas pessoas e por possuir um tom emocional de emergência que captura a atenção e motiva as pessoas para a ação.

Flusberg, Matlock e Thibodeau (2018) mostram que o uso do termo “guerra” como expressão metafórica para descrever as políticas públicas possui uma longa história nos Estados Unidos. O presidente Lyndon Johnson (1963–1969) declarou guerras à pobreza e ao crime; Richard Nixon (1969–1974), além das drogas, anunciou guerras ao crime e ao câncer; e Gerald Ford (1974–1977), à inflação (FLUSBERG; MATLOCK; THIBODEAU, 2018, p. 1). No entanto, nenhuma dessas expressões é tão longeva no léxico cotidiano como a relativa às drogas. Elwood (1995, p. 109, tradução minha) sugere que a razão está nos significados imprecisos associados aos problemas das drogas. Por isso, uma questão que “parece ser ubíqua e onipresente requer uma força substancial, como uma guerra, para resolvê-la”¹³².

Como metáfora, as ações vinculadas à proibição fazem parte de uma guerra urgente às drogas por se assentarem na divisão entre, de um lado, o Estado e as pessoas preocupadas com os efeitos maléficos das drogas e, do outro lado, as drogas e seus produtores, vendedores e, em alguns casos, consumidores. Vale ressaltar que o uso da expressão como metáfora pode ocorrer em contextos de crítica, quando se apontam os perigos do arranjo dicotômico que coloca certas pessoas e drogas como inimigos.

Afirmar que se trata de uma metáfora não exaure a necessidade de esclarecimento sobre a política de drogas. Qual é a extensão dessa guerra às drogas? Ela se refere a todas as ações proibitivas desde a virada para o século XX? E, se todas as ações desse tipo se resumem a uma grande guerra às drogas que ocorre há um século, que diferenças haveria entre o Brasil e o México, por exemplo? Ou, quais seriam as distinções entre as ações dos governos Ronald Reagan (1981–1989) e seus antecessores, nos Estados Unidos? Seriam apenas diferenças quantitativas ou de intensidade? Para responder essas perguntas, é preciso compreender os usos correntes do termo entre os cientistas sociais.

Uma das possibilidades é considerá-lo como um sistema abrangente de controle social que abarca diversos eixos da sociedade. Assim, Escalante (2012, p. 122, tradução minha) descreve:

em uma frase, a “guerra às drogas”, de acordo com o modelo americano, é um sistema no qual uma parte das relações de classe das sociedades da virada do século é articulada. Insisto, é um sistema que implica formas de produção e circulação, estrutura de consumo, legislação específica para configurar cada uma das seções do mercado, estratégias policiais, formas concretas de dominação e subordinação e de mediação política.

¹³² Em inglês é: “a problem that seems to be ubiquitous and omnipresent requires a substantial force, such as war, to resolve it”.

É um sistema que produz manifestações concretas de insegurança e violência, violência criminal e violência policial, e uma linguagem para sua legitimação, que obviamente tem repercussões no restante da ordem social¹³³.

Paley (2015, p. 117) afirma que é um mecanismo para promover negócios e o controle sobre territórios e populações estrangeiras, sendo uma solução sangrenta para os problemas econômicos dos Estados Unidos. Em outro artigo, Paley (2014, p. 16, tradução minha) associa a guerra às drogas à expansão de mercados do capitalismo:

a guerra às drogas é uma solução a longo prazo para os problemas do capitalismo, combinando terror e formulação de políticas em uma mistura neoliberal, abrindo mundos sociais e territórios que antes estavam indisponíveis para o capitalismo globalizado¹³⁴.

Tokatlian (2012), ao analisar a participação do Comando do Sul das Forças Armadas dos Estados Unidos no combate às drogas, deixa claro que a guerra nunca foi metafórica. Ele sugere que existe uma campanha proibicionista coercitiva estadunidense que combina ações de punição (criminalização abrangente dos atos relacionados a drogas ilícitas) e compensação (como os projetos de substituição de cultivos¹³⁵) em uma escala global, apesar do foco na América Latina.

A expressão também pode ser remetida a aspectos culturais e simbólicos. Grayson (2003, p. 147) indica que o termo busca evocar a distinção da identidade nacional dos Estados Unidos em relação aos demais, que seriam moralmente mais corruptos. Além disso, representaria, nessa idealização, a demonstração da superioridade das habilidades marciais estadunidenses.

Outra possibilidade é compreendê-lo a partir do arcabouço teórico sugerido por Michel Foucault. Por exemplo, Rodrigues e Labate (2019b) utilizam o conceito de governamentalidade, compreendido como as práticas de governo das populações por meio

¹³³ O texto em espanhol é: “dicho en una frase, la “guerra contra las drogas”, según el modelo estadounidense, es un sistema en el que se articula una parte de las relaciones de clase de las sociedades del cambio de siglo. Insisto, es un sistema que implica formas de producción y circulación, una estructura de consumo, legislación específica para configurar cada uno de los tramos del mercado, estrategias de policía, formas concretas de dominación y subordinación, y de mediación política. Es un sistema que produce manifestaciones concretas de inseguridad y de violencia, violencia delincencional y violencia policiaca, y un lenguaje para su legitimación, que obviamente tiene repercusiones en el resto del orden social”.

¹³⁴ O texto em inglês é: “the war on drugs is a long-term fix to capitalism’s woes, combining terror with policymaking in a seasoned neoliberal mix, cracking open social worlds and territories once unavailable to globalized capitalism”.

¹³⁵ Na Colômbia, os programas de substituição de cultivos são, em geral, de âmbito subnacional e oferecem assistência técnica e subsídios financeiros para substituição dos cultivos de coca por outras espécies. Ruano-Ibarra e Carreño (2020) mostram como o programa foi debilitado após o início do governo Trump (2017–2021). De maneira geral, os autores apontam que o frágil apoio do governo nacional colombiano, a conjuntura financeira desfavorável e a hegemonia estadunidense foram barreiras institucionais a ampliação do projeto.

de tecnologias disciplinares¹³⁶ A guerra às drogas, assim, seria uma forma de ampliar os controles sobre a população¹³⁷.

Um caminho argumentativo alternativo é considerar o termo a partir de um viés histórico. Assim, considera-se a guerra como o conjunto de ações determinadas de alguns governos nacionais em períodos específicos do tempo. Por exemplo, Correa-Cabrera (2017, p. 87, tradução minha), ao comentar sobre a política criminal mexicana nos últimos 20 anos, indica que “a resposta evoluiu para a chamada guerra às drogas, isto é, a militarização da estratégica nacional de segurança”¹³⁸. Essa posição também é defendida por Rodrigues (2014, posição 339)¹³⁹, para quem o termo significava a intenção de aprofundar as medidas repressivas por meio do crescimento das ações policiais de busca e apreensão de drogas ilegais e do combate a grupos clandestinos e redes de tráfico. É nesse sentido que é possível dizer que houve uma guerra às drogas no México durante o governo Felipe Calderón (2006–2012), ou nas Filipinas durante o atual governo Rodrigo Duterte, iniciado em 2016. Da mesma forma, nos Estados Unidos, poderia ser indicado, de maneira específica, que os governos Richard Nixon (1969–1974) e Ronald Reagan (1981–1989) realizaram uma guerra às drogas, que alcançou o seu clímax com a aprovação em 1986 de uma estratégia nacional de segurança que aponta as drogas como uma ameaça nacional, em relação a qual deve haver uma resposta militar.

A diferença dos Estados Unidos para outros países encontra-se no fato que eles a tornaram também uma política externa executada pelo seu corpo diplomático e militar. Essa ação partia da compreensão de que os Estados Unidos sofriam uma ameaça externa de países agressores (produtores e distribuidores de drogas) (RODRIGUES, 2005; RUANO-IBARRA; CARREÑO, 2020). Por exemplo, Correa-Cabrera (2017, pp. 101-102, tradução minha) sugere que “a guerra às drogas no México coincide com o período de

¹³⁶ Foucault (2014, pp. 173–174) diz que o poder disciplinar se organiza de maneira múltipla, automática e anônima, pois “não se detém como uma coisa, não se transfere como uma propriedade; funciona como uma máquina”.

¹³⁷ Vale ressaltar que os autores indicam que essas práticas não são unidirecionais. Ou seja, do Estado contra sua população. Em suas palavras, “as práticas governamentais para Foucault não são apenas “políticas públicas” elaboradas em gabinetes estatais e impostas de cima a baixo, isto é *vetores descendentes do exercício do poder*. Ao contrário, ao afirmar que o Estado foi *governamentalizado*, Foucault (2008) indicou que as táticas de governo respondem e são conformadas também por *vetores ascendentes*, ou seja, práticas de poder e interesses políticos que fervilham no corpo social, expressando visões de mundo, valores e projetos de sociedade que, dependendo das suas condições de poder (político, econômico, simbólico), conseguem sobrepor-se a outras perspectivas, conferindo a seus discursos uma condição de verdade. Esses discursos e práticas colonizam assim o aparato de Estado, influenciando a elaboração de leis e a definição de políticas de governo de indivíduos e populações” (grifos meus) (RODRIGUES; LABATE, 2019b, p. 75).

¹³⁸ O texto em inglês é: “this response evolved into a so-called war on drugs, i.e., the militarization of the nation’s security strategy”.

¹³⁹ Vale ressaltar que o autor utiliza o termo em ambos os sentidos: de uma perspectiva conceitual e outra histórica. Para efeitos metodológicos, preferi segmentar os ângulos utilizados pelo autor.

maior colaboração entre Estados Unidos e México nas políticas de segurança e antitráfico de drogas”¹⁴⁰. Por sua vez, Ruano-Ibarra e Carreño (2020, p. 294), ao comentar os impactos da eleição de Trump ao governo dos Estados Unidos (2017–2021), relata que a seu governo reinseriu a guerra às drogas como tema central da relação bilateral.

Mas os Estados Unidos não “exportaram” uma idêntica política de drogas durante todo o século XX. Eles só se tornaram um ator excepcional que financia e direciona os esforços antidrogas em todo o planeta no final da segunda metade do século XX. As primeiras duas décadas assistiram uma guerra às drogas amplamente moral, atingindo seu auge com a promulgação da *Harrison Narcotics Act* (1914) e da 18ª Emenda (Lei Seca) em 1919. As décadas de 1970 e 1980, por sua vez, presenciaram a expansão do enfoque da segurança pública. Primeiro, policial, para conter as ações dos traficantes, e muitas vezes, dos usuários. Depois, militar, com ações de treinamento e apoio às forças armadas de outros países, especialmente do México e dos países da região andina. Vale ressaltar também que essas orientações não foram recepcionadas da mesma maneira nos distintos países.

Musto (1999) sugere que entre esses dois momentos (as décadas de 1910 e 1920 e as décadas de 1970 e 1980), houve um período de distensionamento, especialmente logo após a Segunda Guerra Mundial (1939–1945). Por sua vez, Rodrigues e Labate (2017) propõem que essa passagem do moral ao militar é uma história da articulação sequencial de cinco níveis: o moral, o sanitário, o público, o nacional, e o internacional. Não sigo exatamente essa divisão. No entanto, o restante do capítulo destacará os dois períodos indicados por Musto (1999) para apontar essa passagem do moral e do sanitário para o policial e o militar. A próxima seção é sobre a luta dos empreendedores morais¹⁴¹ estadunidenses contra as drogas, que objetivava criar uma política federal de proibição e repressão.

3.1.2 Empreendedores morais nos Estados Unidos

A partir da metade do século XIX, houve o desenvolvimento de um repúdio moral ao uso de drogas que culminou com ações estatais de proibição do uso e do comércio. Como pontuam Rodrigues e Labate (2017, p. 90), esse fenômeno esteve associado aos grupos religiosos e à militância puritana e emergiu de “práticas sociais estabelecidas na

¹⁴⁰ O texto em inglês é: “Mexico’s drug war coincided with a period of closer collaboration between the United States and Mexico in security and anti-drug-trakkicking policies”.

¹⁴¹ O termo empreendedores morais provém da discussão de Becker (2008) sobre pessoas que lideram iniciativas para reformar moralmente a sociedade, impondo-lhe regras ou normas.

cultura estadunidense que juntavam radicalidade religiosa cristã, racismo e xenofobia”. Nesta subseção, apresento um breve resumo dessa história.

Até 1915, as restrições ao comércio de drogas eram unicamente alfandegárias (para o caso do ópio fumado, até 1909). Suas taxas eram baixas, com exceção, novamente, do ópio fumado (MUSTO, 1999, posição 232). O ópio fumado foi a primeira das drogas a receber reprovação moral e atenção governamental por dois motivos. Primeiro, essa droga era comumente associada aos chineses que chegaram à costa oeste dos Estados Unidos para trabalhar na construção das ferrovias, em relação aos quais havia muito preconceito (MUSTO, 1999, posição 302-307). O mesmo ocorreu com a imigração chinesa no México (RODRIGUES; LABATE, 2019a, p. 22). O segundo é econômico e geopolítico, pois diversos países tinham interesse na droga. As empresas farmacêuticas francesas e alemãs utilizavam a substância em seus produtos e a Espanha possuía o monopólio do comércio de ópio nas Filipinas. Além deles, a Inglaterra possuía áreas de produção na Índia e o monopólio da venda na China. Contra esse país, havia participado de duas guerras (a primeira ocorrida entre 1839 e 1842; a segunda, entre 1856 e 1860) para reprimir o desejo do país asiático de limitar a importação do ópio fornecido pelas potências ocidentais (RODRIGUES, 2014, posição 188).

Mas não há dúvidas de que o vínculo entre os interesses morais e políticos se estabeleceu primeiro nos Estados Unidos. Lá, o processo de ampliação das drogas proscritas se deu por três vias: i) o debate sobre a intervenção federal no tema, ii) o debate sobre o comércio internacional, e iii) a profissionalização e o fortalecimento das entidades corporativas médicas e farmacêuticas. Os dois primeiros temas estiveram associados, pois a pressão dos Estados Unidos sobre outros países forçava o país a encontrar uma solução para a ausência de legislação federal sobre o tema. Quanto ao terceiro eixo, ele esteve relacionado ao debate mais amplo sobre o controle da produção de alimentos e drogas.

Vale ressaltar que havia relativo consenso sobre a proibição de narcóticos¹⁴², diferentemente do debate sobre a proibição das bebidas alcoólicas (MUSTO, 1999, posição 1373). Os políticos conservadores, os líderes religiosos e as associações médicas e farmacêuticas auxiliaram a moldar esse entendimento, no qual a controvérsia se restringia ao modelo de controle¹⁴³.

¹⁴² Utilizo o termo narcótico, pois era o mais comum no momento histórico descrito. Assim, mantenho um paralelismo entre o vocábulo e o período analisado.

¹⁴³ Um exemplo da ausência de contestação foi a não publicação da aprovação da lei que proibiu os narcóticos na lista de ações legislativas da semana compiladas regularmente pelo jornal *New York Times*. Ao contrário, a aprovação da Lei Seca contou com debates públicos intensos, entrega de abaixo-assinado com 6 milhões de assinaturas pela proibição e votação apertada no Congresso (MUSTO, 1999, posição 1397).

De acordo com Musto (1999, posição 370–376), até aproximadamente 1900, havia incerteza sobre a constitucionalidade de uma lei federal que interviesse em um tema moral ou nas práticas de prescrição médica. Contudo, com as reiteradas críticas ao suposto perigo que a sociedade enfrentava, foi constituído, neste período, um comitê para o estudo da aquisição do hábito do uso de drogas no país, que analisou as estatísticas de importação de drogas. Seu relatório informava um aumento da importação de 40% para a cocaína, 500% para o ópio e 600% para a morfina entre 1898–1902 (MUSTO, 1999, posição 498). Talvez seja o primeiro caso do uso da quantificação como retórica para convencer a sociedade sobre os perigos das drogas. Algo que se tornou comum durante o restante do século e sobre o qual retorno algumas vezes ao longo da tese.

Nesse mesmo período, os Estados Unidos venceram a Espanha na Guerra Hispano-Americana (1898), tomando o controle dos territórios de Guam, Porto Rico, Cuba (por pouco tempo) e Filipinas. Naquele momento, a Espanha tinha o monopólio da produção de ópio neste último país, com a exportação voltada para a China. A manutenção desse comércio gerou um debate político, econômico e, sobretudo, moral nos Estados Unidos. A primeira solução do governo estadunidense sobre o novo território foi a manutenção do monopólio do ópio, apesar da criação de algumas restrições de vendas aos chineses. No entanto, logo em seguida, houve o aumento do comércio de ópio com a China devido a um surto de cólera local (que elevou a demanda por remédios analgésicos), o que esvaziou os efeitos do maior controle imposto. Isso elevou a tensão entre os grupos reformadores, próximos ao governador das Filipinas William Taft (1901–1903), que viria a se tornar o presidente dos Estados Unidos (1909–1913). Ao final, a Comissão Filipina¹⁴⁴ decidiu pela aprovação de caras licenças de venda e registro dos usuários, o que provocou a cessação das vendas após seis meses, em 1907 (MUSTO, 1999, posição 666 e seguintes).

Um dos líderes desse processo social e político nos Estados Unidos foi o Bispo Charles Brent. Ele também serviu como comissário chefe da delegação estadunidense na Comissão sobre o Ópio de Xangai em 1909, na qual foram feitas recomendações aos países para suprimir o uso do ópio como fumo. Antes, fomentou a criação desse encontro internacional junto ao presidente Theodore Roosevelt (1901–1909), predecessor de William Taft (1909–1913). Como indicado por Musto (1999, posição 247), a primeira demonstração de interesse nacional sobre o tema foi a aprovação da proibição da importação de ópio para fumar em 1909, que contou com a participação do médico Dr. Harvey Willey, um dos responsáveis pela aprovação, em 1906, da *Pure Food and Drug Act*¹⁴⁵, sendo o primeiro

¹⁴⁴ Comissão constituída pelo governo dos Estados Unidos para governar o território atual das Filipinas. A segunda comissão foi aprovada em 1900 pelo presidente dos Estados Unidos William McKinley (1897–1901) e dava à William Taft poderes legislativos e executivos limitados sobre o território.

¹⁴⁵ A tradução é: Lei de Alimentos e Drogas Puros. Vale ressaltar que foi com a promulgação do *Pure Food and Drug Act* que os opiáceos foram demarcados como remédios.

comissário da *Food and Drug Administration* (FDA)¹⁴⁶. Contudo, os interesses morais não eram os únicos a guiar as ações estadunidenses.

Em 1909, os Estados Unidos convocaram a primeira reunião internacional para analisar o tráfico de ópio entre as nações, especificamente o tráfico para a China, que não era bem-vindo ao governo chinês. Embora a motivação para a iniciativa estadunidense no problema chinês fosse uma mistura de liderança moral, proteção do bem-estar doméstico dos EUA e um desejo de amenizar a resistência chinesa aos investimentos financeiros estadunidenses, os Estados Unidos também foram levados pela natureza do comércio de narcóticos a procurar o controle das remessas internacionais de narcóticos brutos para países manufatureiros e daí para o mercado (MUSTO, 1999, posição 266-271, tradução minha)¹⁴⁷.

Em 1910, os democratas, com base no sul, ganharam a Câmara dos Deputados e apresentaram a Proposta Foster, a primeira a sugerir a proibição de certos narcóticos. Havia clara relação entre a sugestão e o racismo espreado no sul. Musto (1999, posição 1025, tradução minha), por exemplo, recorda a fala do Deputado Francis Harrison (futuro patrocinador da lei que finalmente proibiria o uso em 1914), que solicitou a proibição da cocaína, pois com ela seriam feitas a “a Coca-Cola e a Pepsi-Cola e todas essas coisas que são vendidas aos negros de todo o sul”¹⁴⁸. De maneira geral, nos Estados Unidos, esse repúdio era incitado e se alimentava por ódios racistas contra os negros (associados à cocaína) (ESCOHOTADO, 1986, pp. 26-27), os chineses (associados ao ópio), os mexicanos (associados à maconha) e os irlandeses (associados às bebidas alcoólicas) (RODRIGUES, 2012, p. 10). O mesmo ocorria em outros países, onde líderes políticos vinculavam o uso

¹⁴⁶ A tradução é: Administração de Alimentos e Drogas. Herzberg (2017) aponta que o controle dos alimentos e drogas, que resultou na criação da FDA, e o controle sobre os narcóticos, que se concretizou na criação do *Federal Bureau of Narcotics* (FBN) (Escritório Federal sobre Narcóticos, tradução própria), devem ser entendidos como o estabelecimento de um mercado consumidor segregado por raça/cor e classe. O primeiro seria protetivo e dedicado aos brancos, especialmente às mulheres. O segundo, repressivo e orientado aos negros, especialmente aos homens jovens. No mesmo sentido, Rodrigues e Labate (2017, p. 89) sugerem que a aprovação da *Pure Food and Drug Act* esteve entre as primeiras ações dentro do campo de drogas relativas à biopolítica das populações. Ou seja, as táticas vinculadas ao governo, ao controle e à disciplina da vida.

¹⁴⁷ O texto em inglês é: “in 1909 the United States convened the first international meeting to consider opium traffic between nations, specifically that traffic into China which was unwelcome to the Chinese government. Although motivation for American initiative in the Chinese problem was a mixture of moral leadership, protection of U.S. domestic welfare, and a desire to soften up Chinese resistance to American financial investments, the United States was also led by the nature of the narcotic trade to seek control of international shipments of crude narcotics to manufacturing countries and thence to market”.

¹⁴⁸ O texto em inglês é: “Coca-Cola and Pepsi-Cola and all those things that are sold to negroes all over the South”.

de certas drogas a grupos sociais (RODRIGUES; LABATE, 2017, p. 94)¹⁴⁹. Por exemplo, os chineses foram proibidos de imigrar para o México em 1921 e para o Peru em 1930¹⁵⁰.

Concomitantemente, e motivado pela participação ativa nos debates sobre o controle da produção de alimentos e drogas e da proibição de narcóticos, houve um crescimento, durante a década de 1910, da *American Medical Association*¹⁵¹ (AMA), que deixou de ser um grupo pequeno centrado nos estados do leste. Os membros pularam de aproximadamente 8.500 em 1900 para 44.000 em 1920 (MUSTO, 1999, posição 1213). Escotado (1986, pp. 24-25) relata que havia uma disputa por influência no controle sobre as drogas por três estamentos: os médicos, os farmacêuticos e a indústria fabricante de remédios. Assim, foi vital para os médicos, que possuíam condições sociais e econômicas relativamente baixas, controlar a prescrição das drogas admissíveis a fim de garantir privilégios corporativos.

Em dezembro de 1911, teve início a Conferência de Haia sobre o Ópio. Os Estados Unidos enviaram o Bispo Brent e o Dr. Wright, dois importantes atores na luta contra os narcóticos naquele momento. O principal resultado da conferência foi a previsão de que os países signatários fariam esforços para controlar e restringir o comércio de narcóticos, especialmente a cocaína. Musto (1999, posição 1139) relata que o fracasso nessa abordagem levou à mudança de foco na Conferência do Ópio em Geneve, em 1925, que se dedicou ao controle e às restrições internacionais e não mais nacionais. Ainda que não tenha tido resultados claros, a Conferência de Haia foi fundamental para ampliar os esforços de promulgação de uma lei federal nos Estados Unidos. Após diversas discussões corporativas entre médicos e farmacêuticos, a *Harrison Narcotics Act* é assinada em dezembro de 1914, controlando o fluxo de ópio e cocaína. Apesar dela ser referenciada hoje como um dos primeiros esforços para a repressão às drogas nos Estados Unidos, e que desencadeou uma lógica proibitiva que enquadraria sua política externa por um século, é preciso indicar sua pouca expressão à época. Musto (1999, posição 1373, tradução minha) assim resume:

a aprovação da Lei Harrison ocorreu após consulta aos interesses comerciais e profissionais envolvidos, da obrigação da América para outras nações e com o apoio de grupos de reforma, mas não era uma questão de interesse nacional primário. Embora as drogas mais tarde se tornem

¹⁴⁹ Vale destacar que as drogas associadas aos grupos minoritários não eram exatamente as mesmas em cada país. Por exemplo, nos Estados Unidos, como mostrado, a cocaína era associada aos negros. Já no Brasil, no mesmo período, a maconha era relacionada com os negros capoeiras (RODRIGUES, 2012, p. 10).

¹⁵⁰ No Brasil, não houve proibições, mas a questão do ópio foi levantada nos debates do Congresso sobre a imigração durante o Império. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/no-fim-do-imperio-brasil-tentou-substituir-escravo-negro-por-201csemiescravo201d-chines>>. Acesso em: 27 de abril de 2021.

¹⁵¹ A tradução é: Associação Médica Americana.

uma grande questão popular, a aprovação da Lei Harrison em 1914 pareceu um tapa de rotina em um mal moral, algo como a Lei Mann [que trata de crimes envolvendo prostituição] ou os Atos Antiloteria¹⁵².

Ainda, é importante destacar que por muitos anos após a aprovação houve disputas judiciais sobre a possibilidade dos médicos prescreverem drogas proscritas pela lei. A *Harrison Narcotics Act* definia como ilegal a posse de qualquer narcótico por pessoa não registrada, a não ser que tivesse sido obtida por prescrição médica de boa-fé. Houve longas disputas sobre o que poderia ser enquadrado como boa-fé. Musto (1999, posição 2425) recorda que o principal problema se dava nas cortes federais, que entendiam que toda regulação federal da prática médica era inconstitucional, incluindo as prescrições de substâncias. No mesmo sentido, a própria AMA havia retornado ao seu posicionamento prévio às disputas pela aprovação da *Harrison Narcotics Act*, e via as tentativas de regulamentação do serviço médico como um intervencionismo indevido (MUSTO, 1999, posição 1234). Essa disputa se estendeu por muitos anos, sendo superada somente com a aprovação da Lei Seca em 1919 (que proibia o consumo e comércio de bebidas alcoólicas) e com a normatização internacional, que passou a pressionar os países signatários a ter maior controle interno.

3.1.3 As convenções internacionais

Como discutido na seção anterior, o avanço das legislações proibitivas durante as duas primeiras décadas do século XX nos Estados Unidos se guiaram pela necessidade de apresentar o país como um “líder moral” no combate às drogas. Esse esforço foi encabeçado por empreendedores morais como o Bispo Brent, o médico Dr. Wright e Francis Harrison, deputado (1903–1905, 1907–1913), governador das Filipinas (1913–1921) e patrocinador da *Harrison Narcotics Act*. Em comum, todos eles atuaram ativamente nas convenções internacionais. Dessa história contada por Musto (1999), depreende-se que as ações dos agenciadores morais possuíam um efeito “bumerangue”¹⁵³. Quer dizer: as pressões internas para a reforma das leis resultavam, primeiramente, em posicionamentos nas convenções internacionais e, a partir da aprovação de resoluções internacionais, a pressão externa se

¹⁵² O texto em inglês é: “passage of the Harrison Act came after consultation with the trade and professional interests concerned, from the obligation of America to other nations, and with the support of reform groups, but it was not a question of primary national interest. Although drugs later become a great popular issue, the passage of the Harrison Act in 1914 seemed a routine slap at a moral evil, something like the Mann Act or the Anti-Lottery Acts”.

¹⁵³ Aproprio-me da sugestão de Keck e Sikkink (1999), que discutem o padrão “bumerangue” nas redes transnacionais de organizações não governamentais. Nesse caso, as organizações nacionais buscariam apoio em parceiras estrangeiras para pressionar por mudanças locais.

voltava para o governo e para o Congresso. Essa estratégia foi efetiva na aprovação de leis federais restritivas nos Estados Unidos e em outros países, no que Rodrigues e Labate (2017, p. 92) chamaram de “jogo de mútua influência”.

A reiteração desse mecanismo levou a um sistema autorreferente, pois os atores nacionais encontraram respaldo para suas ações nas decisões tomadas em reuniões internacionais. Ou seja, cada país legitimava as decisões dos demais. Baratta (2004 apud ZILLI; MOURA; MONTECONRADO, 2017, p. 495) dá o nome a este fenômeno de política criminal inercial autorreferencial. A imagem é a de um círculo, na qual cada ator depende dos demais, dificultando a modificação de sua imagem sem a participação dos outros.

Apesar do protagonismo dos Estados Unidos na iniciativa proibicionista, não houve um processo de isomorfismo. Quer dizer, os países não seguiram as linhas adotadas por alguma nação vanguardista, como os Estados Unidos. De fato, havia uma mistura entre as decisões internacionais e os preconceitos e racismos internos (RODRIGUES, 2005), ainda que os Estados Unidos tenham tido participação decisiva nos termos alcançados nas reuniões internacionais.

As convenções e os encontros em arenas multinacionais foram fundamentais na marcha proibicionista. As duas primeiras reuniões trataram especificamente do comércio de ópio internacional: a Comissão sobre o Ópio de Xangai (1909)¹⁵⁴, e a Convenção sobre o Ópio de Haia (1912)¹⁵⁵. Vale indicar que a Convenção de Haia (LIGA DAS NAÇÕES, 1912) emitiu a primeira declaração internacional com força de lei sobre a questão de drogas. Em 1919, ao final da Primeira Guerra Mundial (1914–1918), esse documento foi incluído nos Tratados de Paz de Versalhes e, assim, recebeu a assinatura de mais de 60 países. O Brasil assinou o acordo em outubro de 1912, ratificou-o no Congresso em 1914 e, a partir de 1920, o colocou em vigor. Vale ressaltar que ele continua em vigência, visto que as convenções seguintes apenas complementaram-no, mas não houve extinção dos

¹⁵⁴ A reunião contou com os representantes dos seguintes países: Estados Unidos (propositor e presidente da comissão), Alemanha, China, França, Grã-Bretanha, Holanda, Império Austro-Húngaro, Itália, Japão, Pérsia, Portugal, Rússia e Sião. Recomendou-se que cada país fizesse esforços para suprimir a prática de fumar ópio em seus territórios e possessões. Foi proposto atenção aos sistemas regulatórios internos e aos envios de cargas de ópios e seus alcaloides a países que os proibiam. Da mesma maneira, foi orientado que houvesse controle estrito da produção e do comércio de morfina. Vale ressaltar a atenção dada à China, para a qual foram dedicadas cinco das nove recomendações, todas voltadas para suprimir gradualmente o comércio e o fumo de ópio no país. Ver: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1959-01-01_1_page006.html>.

¹⁵⁵ A Convenção foi formada e assinada pelos seguintes países, quase todos presentes na reunião de 1909: Alemanha, China, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Holanda, Itália, Japão, Pérsia, Portugal, Rússia e Sião. Ver: <<https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/the-1912-hague-international-opium-convention.html>> e <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIV.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-2&chapter=6&Temp=mtdsg4&clang=_en>.

seus efeitos. Para destacar esse ponto é possível citar, por exemplo, que a Sérvia assinou novamente o documento em 2002 (já havia assinado quando integrava a Iugoslávia).

Entre suas decisões estão a prevenção à exportação de ópio cru aos países que o proibem e o controle de exportação para aqueles com regulações restritivas. Quanto ao ópio preparado para o consumo, sua importação e exportação são proibidas. Por fim, a produção de ópio medicinal, morfina, cocaína e heroína é restrita ao uso médico¹⁵⁶. O documento indica que os signatários devem examinar a possibilidade de criação de leis para designar como ofensa penal a posse dessas substâncias fora dos limites médicos. De acordo com Rodrigues (2005), a chancela médica sobre os modos de uso das drogas tem como seu par a noção de ameaça. Ou seja, sem a autorização médica, é preciso intimidar e atemorizar aqueles que fazem uso das substâncias. A justificativa médico-sanitária para o controle das substâncias já havia sido apresentada na Comissão sobre o Ópio de Xangai em 1909, quando recebeu pouca atenção dos países europeus envolvidos em seu comércio (RODRIGUES; LABATE, 2017, p. 91).

Logo após a Segunda Guerra Mundial (1939–1945), com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), é fundada a Comissão de Narcóticos (CND)¹⁵⁷, em 1946. Trata-se do órgão responsável pelas políticas de drogas da ONU, vinculada ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSO)¹⁵⁸, que conta com 53 membros¹⁵⁹ e atua como corpo político e diretivo do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes das Nações Unidas (UNODC)¹⁶⁰. De acordo com o site da UNODC: “A Comissão também monitora a implementação das três convenções internacionais de controle de drogas e está habilitada a atuar em todas as áreas relacionadas com os objetivos das convenções, abrangendo a inclusão de substâncias nas listas de controle internacional”¹⁶¹. As três grandes convenções internacionais monitoradas pela CND são: a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 (emendada pelo Protocolo de 1972) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES

¹⁵⁶ As convenções seguintes ampliaram sobremaneira a lista de drogas proscritas e restritas ao uso médico. Como exemplo, apenas em 2019 foram incluídas as seguintes substâncias sob controle internacional: cyclopropylfentanyl, methoxyacetylfentanyl, orthofluorofentanyl e parafluorobutyrylfentanyl.

¹⁵⁷ Em inglês é: Commission on Drug Narcotics.

¹⁵⁸ O texto em inglês é: Economic and Social Council.

¹⁵⁹ São 11 membros de países africanos, 11 de países asiáticos, 10 de países latino-americanos e caribenhos, seis de países da Europa oriental e 14 de países da Europa ocidental e dos demais países europeus. Além disso, uma cadeira é rotativa entre um representante da Ásia, por quatro anos, seguido por outro da América Latina e Caribe pelo mesmo período. O Brasil fez parte da Comissão nos seguintes períodos: 1962–64, 1967–81, 1984–91, 1996–2007 e 2010–17. Os EUA sempre estiveram presentes na Comissão. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/commissions/CND_CCPCJ_joint/Membership/Elections_and_Membership_Factsheet-status_January_2020.pdf>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2020.

¹⁶⁰ O texto em inglês é: United Nations Office on Drugs and Crime.

¹⁶¹ Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/index.html>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2020.

UNIDAS, 1961), a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1971) e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS, 1988).

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. Havia objetivos radicais, como o de abolir o uso de cannabis e a mastigação de coca em 25 anos (artigo 49) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1961). Este documento também cria o Órgão Internacional de Controle de Entorpecentes (INCB)¹⁶², constituído por um corpo de especialistas independentes de governos e quase-judicial¹⁶³ que monitora a implementação das convenções pelos países e realiza pesquisas e estatísticas mundiais sobre o assunto.

Em 1971, é assinada a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1971), que ampliou o número de substâncias proibidas, incluindo aquelas sintéticas criadas na década de 1960. Finalmente, a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS, 1988), ratificada pelo Brasil em 1991, buscou harmonizar e intensificar a cooperação internacional para o controle sobre o comércio de precursores (substâncias necessárias para produzir as drogas) e para a repressão ao tráfico ilícito e à lavagem de dinheiro. De acordo com Boiteux et al. (2009), as três convenções priorizaram a criminalização e a repressão. De acordo com a UNODC, as duas primeiras convenções codificaram as medidas para garantir a disponibilidade de drogas para fins médicos e científicos, evitando que sejam direcionadas a canais ilícitos. A convenção de 1988, na leitura institucional, estabeleceu medidas para o combate ao tráfico ilícito de drogas¹⁶⁴. Quanto a esse último ponto, o acordo internacional foi potencializado pela atuação decisiva de um único país. Os Estados Unidos foram fundamentais para elevar os esforços de diversos países no combate ao tráfico de drogas.

3.1.4 A proposta de guerra às drogas dos Estados Unidos nos anos 1970

O pronunciamento do presidente Richard Nixon (1969–1974), em 1971, é um marco histórico que deu início a uma fase de ênfase militar e policial nas políticas de drogas. Isso não quer dizer que antes não houvesse ações policiais contundentes para lidar com a

¹⁶² O texto em inglês é: International Narcotics Control Board.

¹⁶³ Para mais informações, ver: <<https://www.incb.org/>>. Acesso em: 9 de abril de 2020.

¹⁶⁴ As informações podem ser vistas em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/legal-framework.html>>. Acesso em: 8 de abril de 2020.

questão, como a destruição de plantios e a prisão de envolvidos. Astorga (2007, p. 57), referindo-se ao México, recorda que a participação das Forças Armadas em atividades antidrogas data de pelo menos 1938, quando a 4ª Zona Militar apoiou a destruição de cultivos de *adormidera* (em português é conhecida como papoula ou dormideira), da qual se extrai o ópio. O evento ocorreu no estado de Sonora e contou com apoio do Departamento de Tesouro dos Estados Unidos.

A ideia de despender o máximo de recursos públicos para impedir o comércio e o uso de drogas já era, antes de Nixon, sinalizada por políticos. Por exemplo, o governador de Nova Iorque Nelson Rockefeller (1959–1973) anunciou em 1966, quando em disputa pelo seu terceiro mandato, uma “guerra total às drogas e ao vício”. De acordo com Chartock (1974, pp. 242-244), Rockefeller associava constantemente a adicção ao cometimento de crimes. Usando números para atrair atenção do público, o governador citou que os supostos 25 mil adictos do estado cometiam 50% dos crimes¹⁶⁵. Por sua vez, a Comissão de Investigação do Estado, vinculada às forças policiais de Nova Iorque, reportava que essa mesma população (calculada no estudo entre 30 e 60 mil pessoas) gastava 43 milhões de dólares por ano em heroína¹⁶⁶.

Para enfrentar essa situação, duas propostas foram levantadas pelo governador Rockefeller: o aumento das penas para os vendedores¹⁶⁷ e a internação de adictos em hospitais e centros de reabilitação independentemente da sua vontade expressa¹⁶⁸ (CHAR-TOCK, 1974, p. 243). Em 1973, ele tentou avançar mais, ao sugerir penas de prisão perpétua, multas de 100% sobre os bens dos condenados (recuperação de ativos) e recompensas para informantes. Diante da oposição, Rockefeller recuou, mas conseguiu aprovar a

¹⁶⁵ De acordo com Uprimny, Chaparro e Cruz (2017, p. 59), o binômio drogas-crime, vinculado por políticos e mídia, é tão arraigado que o sistema da ONU criou uma agência para tratar dos dois fenômenos de maneira conjunta: o Escritório sobre Drogas e Crimes. O nome em inglês é: Office on Drugs and Crimes.

¹⁶⁶ Em outro estudo, Brown e Silverman (1974, p. 601) calculam o valor de 31,63 dólares por grama de heroína vendida com aproximadamente 6% de pureza e em lotes de 5 gramas durante o período entre 1970 e 1971. De acordo com esse estudo, o total de dinheiro que circulava nesse mercado em Nova Iorque chegava a 30 milhões de dólares.

¹⁶⁷ É interessante notar a evolução das palavras para se referir ao vendedor de drogas ilegais. No artigo de Chartock (1974), são usados os termos *peddlers* (vendedores ambulantes, em tradução minha) e *pushers* (empurradores, em tradução minha). O primeiro nome também era usado no começo do século, como mostra Musto (1999), para indicar os vendedores de ruas, diferenciando-os dos farmacêuticos que possuíam boticários para vender seus produtos. Quanto ao segundo termo, suponho que tenha relação com o fato dos vendedores empurrarem metaforicamente os usuários para o vício. Porém, não encontrei fontes para confirmar a hipótese. Atualmente, o termo em inglês mais comum para designar os vendedores de drogas ilícitas é *smuggler*, que remete ao contrabando.

¹⁶⁸ Vale recordar que o mesmo debate surgiu na cidade do Rio de Janeiro quando houve um aumento do número de usuários de crack e estabelecimento de cenas de uso. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/10/paes-quer-internar-compulsoriamente-adultos-viciados-em-crack-no-rio.html>>. Acesso em 1º de setembro de 2021.

exigência de penas mínimas obrigatórias, o acesso limitado ao *plea bargain*¹⁶⁹ e um sistema que garantia prisão condicional apenas após cumprimento da pena mínima (CHARTOCK, 1974, p. 247). Vale ressaltar que as penas mínimas obrigatórias haviam sido estipuladas nacionalmente pela *Boogs Act*¹⁷⁰ em 1951 e extintas em 1970. Em 1986, elas voltaram a ser estipuladas pelo ente federal.

Foi nesse contexto, galvanizado por Rockefeller, que Richard Nixon assumiu em janeiro de 1969. Como descreve Craig (1980b), com poucos meses no governo, Nixon criou uma força-tarefa¹⁷¹ para estudar e propor ações em relação a duas diretrizes: fortalecer uma campanha nacional de lei e ordem e agir contra as fontes externas de contrabando de heroína e maconha. Em junho do mesmo ano, a força-tarefa fez sua primeira reunião informal de avaliação das estratégias mexicanas de exterminação das plantações de papoula e maconha. Em junho, o presidente Nixon criou uma força-tarefa operacional e lançou a Operação Interceptação¹⁷². De acordo com Craig (1980b, p. 556, tradução minha), “ela não foi desenhada para apreender drogas, mas sim para publicizar a guerra às drogas da nova administração e forçar o apoio mexicano a Washington na campanha antidrogas”¹⁷³. A partir de duas e meia da tarde do dia 21 de setembro de 1969, foram revistados todos os objetos e as pessoas que atravessaram qualquer trecho da fronteira entre os Estados Unidos e o México, em um total de 4,5 milhões de pessoas. Ainda de acordo com as informações levantadas por Craig (1980b, p. 566), os gastos chegaram a 30 milhões de dólares ao final das três semanas de operação e as apreensões foram pequenas, somando aproximadamente 1,5 kg de maconha.

Uprimny, Chaparro e Cruz (2017, p. 58) apontam que o propósito de um mundo livre de drogas e vício, pontuado por Nixon, parte de uma leitura extremista da Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961. A ideia é suprimir completamente a oferta de drogas de uso não medicamentoso e, caso isso seja inviável, dificultar ao máximo o acesso a elas (pelo custo financeiro e logístico para adquiri-las) e, assim, controlar seu consumo.

Nixon não somente aumentou o número de operações policiais. Ele também as reestruturou. Como relata Ricart (2018), as operações estadunidenses na América Latina eram chefiadas pelo *Office of Public Safety*¹⁷⁴ (OPS), pelas oficinas aduaneiras e pelo

¹⁶⁹ A tradução mais adequada é: delação premiada.

¹⁷⁰ O trecho correspondente na tradução é: “Lei Boogs”.

¹⁷¹ O nome oficial dela foi *Special Presidential Task Force Relating to Narcotics, Marihuana, and Dangerous Drugs* (Força-Tarefa Especial Presidencial Relacionada aos Narcóticos, Maconha e Drogas Perigosas, em tradução minha).

¹⁷² O texto em inglês é: Operation Intercept.

¹⁷³ O texto em inglês é: “it was designed not to interdict narcotics but to publicize the new administration’s war on crime and force Mexican compliance with Washington’s antidrug campaign”.

¹⁷⁴ A tradução é: Escritório de Segurança Pública.

*Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs*¹⁷⁵ (BNDD). O BNDD foi criado em 1968, ainda no governo Lyndon Johnson (1963–1968), a partir da fusão do *Bureau of Narcotics*¹⁷⁶ (FBN, de caráter federal), criado em 1930 no âmbito do departamento do Tesouro¹⁷⁷, e do *Bureau of Drug Abuse Control*¹⁷⁸, associado à Food and Drug Administration¹⁷⁹ (FDA). Esses dados indicam que, até esse momento, as áreas dedicadas à repressão às drogas eram prioritariamente a fiscal e a sanitária. Com a reformulação capitaneada por Nixon, a área de segurança pública se tornou a protagonista do sistema de controle da proibição de drogas.

Em janeiro de 1972, foi criada a *Office of Drug Abuse Law Enforcement*¹⁸⁰ (ODALE). Pouco tempo depois, em 1.º de julho 1973, a BNDD e a ODALE se fundiram na poderosa *Drug Enforcement Administration*¹⁸¹ (DEA)¹⁸², que recebeu agentes de outras instituições também, como a *Central Intelligence Agency*¹⁸³ (CIA). Um ano depois, pela primeira vez o Congresso aprovou um orçamento específico para o combate às drogas no exterior (RICART, 2018, p. 19), o que garantiu uma expansão do número de escritórios regionais e de funcionários em países da América Latina. Ainda de acordo com Ricart (2018), a estratégia institucional se dividia em duas fases. Na primeira, a DEA buscava fortalecer relações com atores chaves dos países estrangeiros¹⁸⁴, com a intenção de reformar suas leis de acordo com o padrão estadunidense e, assim, institucionalizar marcos legais que per-

¹⁷⁵ A tradução é: Escritório de Narcóticos e Drogas Perigosas.

¹⁷⁶ A tradução é: Escritório de Narcóticos.

¹⁷⁷ Desde sua criação, o principal nome da FBN foi Harry Anslinger, que trabalhava anteriormente na agência federal que lidava com a proibição do álcool. Com o fim da Lei Seca e a proibição da maconha em 1937, Anslinger se tornou o principal articulador das políticas antidrogas até 1962, quando se aposentou, um ano depois da Convenção Única sobre Entorpecentes, amplamente moldada em seus termos (BURGIERMAN, 2011, pp. 63-66).

¹⁷⁸ A tradução é: Escritório para o Controle do Abuso de Drogas.

¹⁷⁹ A tradução é: Administração de Alimentos e Drogas.

¹⁸⁰ A tradução é: Escritório para o Controle Legal do Abuso de Drogas.

¹⁸¹ A tradução é: Órgão para o Controle das Drogas

¹⁸² A genealogia institucional da DEA pode ser vista em: <<https://web.archive.org/web/20050204094823/http://www.usdoj.gov/dea/agency/genealogy.htm>>. Acesso em: 9 de abril de 2020.

¹⁸³ A tradução é: Agência Central de Inteligência.

¹⁸⁴ Ricart (2018) indica que durante os anos iniciais, quatro países receberam mais atenção e recursos da DEA: México, Bolívia, Colômbia e Peru. Em realidade, esses continuam a ser os países prioritários em relação ao financiamento estadunidense para ações antidrogas, como revela os documentos do governo. Para detalhes orçamentários, ver: Estados Unidos da América (2020b). Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/02/FY-2021-National-Drug-Control-Budget-Highlights.pdf>>. Acesso em: 10 de abril de 2020.

mitiriam a transferência de recursos. Na segunda fase, o objetivo era criar ou desenvolver uma instituição análoga à DEA¹⁸⁵.

Um pouco mais de uma década depois, o presidente dos Estados Unidos Ronald Reagan (1981–1989) reforçará os esforços de guerra às drogas. Para Palacios e Serrano (2010, pp. 137-138), trata-se da segunda guerra às drogas. Dois instrumentos são fundamentais para compreender a política de drogas na América Latina inaugurada com Reagan. A definição estadunidense do tráfico de drogas como uma ameaça à segurança nacional e a certificação dos países de acordo com o seu esforço contra as drogas. Com essas duas medidas, entra-se na fase militar da repressão às drogas.

3.1.5 O *Anti-Drug Abuse Act* e as certificações dos países

Como relatado anteriormente, desde 1971, os Estados Unidos dedicavam recursos financeiros a países latino-americanos para combate às drogas. Havia mecanismos para garantir a suspensão dos pagamentos em caso de fracasso na consecução dos objetivos (FRIMAN, 2010, p. 77). Ao mesmo tempo, a retórica dos governos estadunidenses dividia os países entre produtores (agressores), distribuidores (agressores) e consumidores (vítimas). De acordo com Rodrigues e Labate (2017, pp. 100-101), o medo dos conservadores com as contestações dos *hippies* dos anos 1960 e o tradicional vínculo entre a xenofobia, o racismo e o proibicionismo possibilitaram a aceitação desse discurso de guerra às drogas.

Apesar desse histórico longo, é o governo Ronald Reagan (1981–1989) que operacionalizou as ações contra as drogas a partir da *National Security Decision Directive 221*¹⁸⁶ (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1986b). Nele, o comércio de drogas foi apresentado como uma ameaça à integridade dos governos democráticos e à independência da mídia devido à corrupção praticada por traficantes. Ainda, o documento associou as atividades dos traficantes com o aumento dos crimes. Por fim, indicou que grupos insurgentes e terroristas se financiavam por meio do tráfico de drogas. Para enfrentar essa ameaça, de acordo com o documento aprovado (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1986b), o governo solicitou que:

¹⁸⁵ O autor também sugere que a DEA possuía como modelo preferido uma agência policial civil. Contudo, o longo vínculo entre as polícias e as forças armadas na América Latina dificultavam a consecução dessa aspiração (RICART, 2018, p. 21).

¹⁸⁶ A tradução é: Decisão Diretiva de Segurança Nacional. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP90B01390R000100120029-5.pdf>>. Acesso em: 11 de abril de 2020.

- a Secretaria de Estado garantisse que os objetivos contra as drogas estivessem alinhados com os programas de assistência e ajuda externa, especificamente o controle da produção agrícola e a interceptação do tráfico de drogas nos pontos de trânsito,
- a Secretaria de Defesa e a Procuradoria Geral modificassem todos os regulamentos e normativas para permitir que as forças militares dos Estados Unidos atuassem em ações antidrogas. As atividades militares deveriam incluir:
 - assistência a outras agências estadunidenses no planejamento e execução de operações antidrogas,
 - coleta, análise e disseminação de informações de inteligência,
 - treinamento de forças militares estrangeiras em planejamento e execução de operações antidrogas,
 - suporte técnico e material aos governos estrangeiros para o combate às drogas,
- os Secretários de Estado, de Tesouro, de Defesa, o Procurador Geral e o Vice-Presidente ampliassem a discussão sobre o tema com as demais nações, encorajando-as a tornar o tema uma prioridade em seus países,
- a Central de Inteligência (CIA) apoiasse os esforços contra traficantes estrangeiros, especialmente aqueles vinculados com grupos insurgentes ou terroristas, e garantisse a coleta e a disseminação de informação sobre as pessoas que tivessem ligações com a rede de tráfico,
- a Secretaria de Estado e os gestores do *USAID*¹⁸⁷ auxiliassem no desenvolvimento de programas de prevenção em outros países.

Esses itens indicam a decisiva interferência estadunidense nos assuntos domésticos de outros países. Primeiro, ao influenciar o desenvolvimento institucional das forças policiais e militares estrangeiras. Em segundo lugar, ao pressionar pela promulgação de leis e normas nos demais países, no que Ronderos (2003) chamou de aculturação legal.

Com esse direcionamento, Reagan aprofundou a lógica de guerra de Nixon ao direcionar esforços diplomáticos e militares para garantir apoio dos países latino-americanos (RODRIGUES; LABATE, 2017). Por meio da acusação de narcoterrorismo aos grupos guerrilheiros de esquerda¹⁸⁸, diversos países andinos justificaram o uso da força militar

¹⁸⁷ A tradução é: Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos. É a agência responsável pela ajuda externa.

¹⁸⁸ Por exemplo, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Sendero Luminoso, no Peru.

para enfrentar o narcotráfico, em linha com a posição estadunidense (RODRIGUES, 2012, pp. 17-18). Contudo, o documento citado acima era secreto, e foi reclassificado há pouco. Publicamente, o documento que delinea essas diretrizes é o *Anti-Drug Abuse Act* de 1986, que foi alterado em 1988 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1988). Nesse ano, foi criado o *Office of National Drug Control Policy*¹⁸⁹ (ONDCP), responsável por desenvolver a estratégia nacional de controle das drogas e coordenar o trabalho e o financiamento de 16 agências estadunidenses que trabalham com o tema¹⁹⁰.

Quanto às relações bilaterais, a partir do *Anti-Drug Abuse Act*, o governo reforçou o processo de certificação dos países. As ameaças aos países se tornaram maiores e receberam o apoio do Congresso, que ainda é o ente responsável pela avaliação final¹⁹¹. Entre as sanções aos países não certificados, estão o corte de 50% da assistência externa no primeiro ano e 100% nos anos seguintes, a interrupção do acesso aos empréstimos do Eximbank¹⁹² e votações contrárias em relação ao apoio financeiro em órgãos multilaterais, como o Banco Mundial e os bancos de desenvolvimento regional (FRIMAN, 2010, p. 78).

A primeira decisão política e técnica realizada durante o processo de certificação é a avaliação de quais países são considerados produtores de drogas e quais se enquadram na categoria de países de trânsito. Para essa avaliação, são consideradas a quantidade em massa de droga produzida no país e a extensão em hectares das plantações. Friman (2010) narra as arbitrariedades do processo de cálculo desses indicadores e da sua atribuição a diferentes países, indicando seu aspecto político¹⁹³.

O documento anual *International Narcotics Control Strategy Report*¹⁹⁴ apresenta a lista dos países considerados produtores e de trânsito, descreve os esforços de cada um e certifica aqueles considerados com bons resultados¹⁹⁵. Atualmente, um país considerado grande produtor de drogas deve, durante o ano, possuir:

¹⁸⁹ A tradução é: Escritório Nacional de Políticas de Controle de Drogas.

¹⁹⁰ É um escritório executivo diretamente ligado à Casa Branca e ao presidente. Para mais informações, ver: <<https://www.whitehouse.gov/ondcp/>>. Acesso em: 11 de abril de 2020.

¹⁹¹ Friman (2010, p. 76, tradução minha) nota que o processo também serviu como pressão do Congresso em relação ao presidente. Em suas palavras, a aprovação foi “pretendida para aumentar concomitantemente a cooperação estrangeira com os esforços dos Estados Unidos no controle das drogas e a pressão política sobre a administração de Reagan para adotar uma política externa mais firme contra as drogas”. O texto em inglês é: “intended to increase both foreign cooperation with U.S. drug control efforts and political pressure on the Reagan administration to adopt a tougher foreign policy approach against drug trafficking”

¹⁹² Agência de crédito do governo dos Estados Unidos que apoia empresas ou governos estrangeiros a comprar produtos estadunidenses.

¹⁹³ Retorno à discussão sobre a construção político-técnica dos processos de classificação e avaliação de políticas públicas no capítulo 7.

¹⁹⁴ A tradução é: Relatório Estratégico de Controle de Narcóticos.

¹⁹⁵ Disponível em: <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/03/Tab-1-INCSR-Vol.-I-Final-for-Printing-2-25-20-508.pdf>>. Acesso em: 15 de abril de 2020.

- 1.000 hectares ou mais de papoula (ópio) ilícita cultivados ou colhidos,
- 1.000 hectares ou mais de coca cultivados ou colhidos,
- 5.000 hectares ou mais de maconha cultivados ou colhidos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2020d, p. 5).

Por sua vez, os países de trânsito para as drogas são aqueles que servem como fontes diretas para o envio de drogas para os Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2020d)¹⁹⁶. Em 2020, entre os países avaliados, apenas a Bolívia e a Venezuela não foram certificados¹⁹⁷. Muito embora sejam citados os esforços de cada país em relação à prevenção e ao cuidado com os usuários com problemas com drogas, o foco da avaliação está na repressão à oferta de drogas. Um exemplo dessa tendência é o relatório estadunidense de 2020 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2020d, p. 194), que apesar de elogiar os esforços mexicanos, aponta que o país deve implementar uma estratégia adequada para a redução da produção e do tráfico de drogas, especialmente os opioides sintéticos¹⁹⁸.

É neste contexto que surgem ações como a Operação *Snowcap*¹⁹⁹, iniciada em 1987 (governo Reagan, de 1981 a 1989) com o trabalho de inteligência, e que alcançou seu ápice em 1990, quando foram realizadas inserções no território boliviano por terra, água e ar ao mesmo tempo, algo inédito para a DEA²⁰⁰. Em testemunho dado ao Congresso dos Estados Unidos, David Westrate, administrador assistente para operações da DEA à época, afirmou que seus agentes receberam treinamento das Forças Armadas estadunidenses, muito embora os documentos governamentais citassem expressamente não se tratar

¹⁹⁶ Os países considerados produtores ou de trânsito em 2020 foram: Afeganistão, Bahamas, Belize, Bolívia, Burma, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Índia, Jamaica, Laos, México, Nicarágua, Paquistão, Panamá, Peru, República Dominicana e Venezuela. O Brasil não faz parte dessa lista.

¹⁹⁷ O presidente estadunidense garantiu, de acordo com as exceções permitidas na lei, a continuação dos programas de suporte financeiro ao autoproclamado governo interino da Venezuela gerido por Juan Guaidó. Esse caso ilustra o uso político da certificação. Em outro exemplo, Boyer (2001, p. 16) indica que os EUA mantiveram a certificação do México em 1994 com vistas a não prejudicar as negociações da área de livre comércio conhecida como North American Free Trade Agreement (NAFTA. Acordo de Livre Comércio da América do Norte, tradução minha).

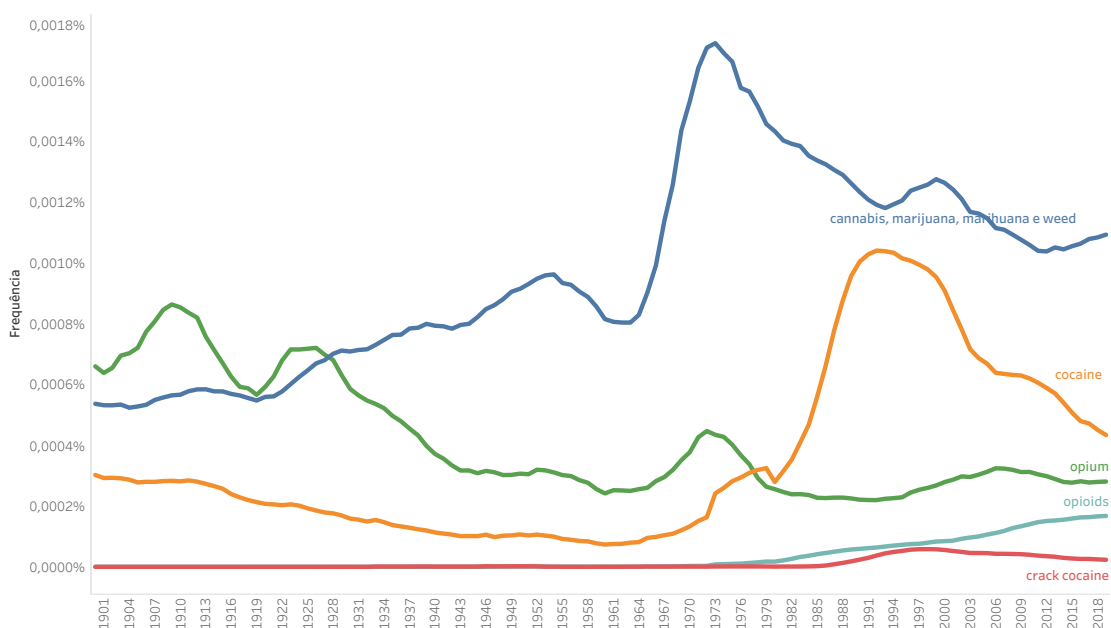
¹⁹⁸ Os opioides sintéticos são substâncias criadas pelo ser humano para emular os opiáceos. Essas são extraídas do ópio, que é o extrato da papoula. Os opioides mais conhecidos são a metadona e o fentanil. Esse último é citado diversas vezes no relatório estadunidense (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2020d) como uma das drogas que mais preocupa o governo e em relação a qual o México teria posição importante entre os países produtores.

¹⁹⁹ A tradução é: boné que protege da neve.

²⁰⁰ No ano anterior, em 1986, havia ocorrido a Operação *Blast Furnace* (forno alto, na minha tradução), que contou com três aviões da Força Aérea dos Estados Unidos e 160 pessoas, entre soldados, técnicos militares e agentes da DEA (RODRIGUES, 2014, posição 838).

de uma operação militar (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1990, p. 11). O objetivo da operação era evoluir para uma força internacional contra as drogas (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1990, pp. 4–5) e instruir e fortalecer institucionalmente os órgãos de segurança que atuavam contra as drogas nos países de interesse prioritário, a saber, Bolívia, Peru, Colômbia e Equador.

Figura 4 - Frequência relativa dos *ngrams* de drogas ilícitas no *corpus* em inglês do *Google Books* - 1940–2019



Fonte: o autor com base nos dados do Google Ngram, 2021.

O tema das drogas é central para a disputa presidencial de 1988 nos Estados Unidos. Pesquisas de opinião realizadas por *ABC/Washington Post* indicavam que esse era o principal problema do país para 26% da população. Além disso, para 55% dos entrevistados, o presidente anterior, Ronald Reagan, não havia feito um bom trabalho na área (HINOJOSA, 2007, p. 15). De acordo com Musto (1999), o candidato democrata Michael Dukakis se expressava de maneira mais incisiva contra as drogas do que seu adversário, o republicano George H. W. Bush (1989–1993), eleito ao final da disputa. Neste contexto, em um dos primeiros discursos de Bush, ao nomear o Procurador Geral Dick Thornburgh, ele declarou que as drogas eram o inimigo número um do país e utilizou o termo flagelo (*scourge*, em inglês) para se referir ao tema em diversos momentos. Durante o seu mandato, a escolha pela militarização foi reforçada (RODRIGUES, 2012, p. 20). Seu primeiro ano de governo foi exemplar nesse sentido. Em setembro de 1989, o presidente dos EUA anunciou o uso de militares no combate às drogas. De acordo com Levitsky (1990),

Perl (1992), o aprendizado da Operação Snowcap serviu para estruturar a Estratégia Andina para o combate às drogas, que se dedicou, no primeiro momento, à Bolívia, à Colômbia e ao Peru. O governo aumentou os recursos financeiros para garantir-lhes apoio e treinamento militar. Houve ainda uma ajuda em 240 milhões de dólares e a criação da *Andean Trade Preferences Act*. (ATPA)²⁰¹. Em outubro do mesmo ano, Bush anunciou planos para utilizar os *marines*²⁰² na fronteira com o México. Também chegou a sugerir a criação de uma força multinacional na região, o que não alcançou consenso.

Nesse mesmo período, em dezembro de 1989, o presidente em exercício do Panamá, Manuel Noriega, foi preso por narcotráfico e levado a julgamento nos Estados Unidos, em uma operação que contou com 13 mil fuzileiros navais estadunidenses (RODRIGUES, 2014, posição 614). Esse foi o ápice da repressão internacional. De acordo com Rodrigues e Labate (2017, p. 105), o discurso da militarização não foi alterado substancialmente durante a década de 1990, apesar da noção de “responsabilidade compartilhada” introduzida pelo governo Bill Clinton (1993–2001) e formalizada em 1994, quando se chegou a um compromisso formal de combate às drogas durante a Cúpula das Américas (RODRIGUES, 2012, p. 22). Para ilustrar essa continuidade, é possível citar que em 1999 foi assinado um dos principais planos bilaterais para o enfrentamento das drogas, e certamente o que consumiu mais recursos: o Plano Colômbia.

3.2 Os países centrais na Guerra às drogas: a Colômbia e o México

3.2.1 Colômbia: guerrilheiros, cocaína e luta contra o Estado

A Colômbia, junto com o Peru e a Bolívia, são os três países com maior disposição natural (por causa do clima e do solo) e histórica (pela tradição de mastigação das folhas) para desenvolver a cultura agrícola da coca. Ademais, a Colômbia desenvolveu e consolidou uma forte economia primária exportadora. Primeiro, com o ouro. Em seguida, com as esmeraldas e o café. Como destacam Palacios e Serrano (2010, p. 108), esses produtos minerais possuem características econômicas importantes que as aproximam das drogas ilícitas. Têm alta relação valor/peso e uma longa cadeia de agentes, desde os produtores até os consumidores, na qual há grande diferença de preço entre cada um dos elos do ciclo. Esses mercados costumam ter muitos produtores isolados e dispersos, além de sucessivos intermediários, cada vez mais concentrados. Os consumidores são alcançados pelos vendedores finais, que também estão dispersos.

²⁰¹ A tradução é: Tratado Andino de Preferências Comerciais.

²⁰² Os fuzileiros navais das Forças Armadas dos Estados Unidos.

Como sugere Wainwright (2016), a imagem é de uma ampulheta, na qual os intermediários formam a parte estreita do circuito. O termo econômico é monopsônio, quando há somente um comprador (o intermediário) para os bens produzidos por muitos. Outros aspectos da economia das drogas ilícitas são a necessidade de proteção das plantações contra as ações do governo, o contrabando dos precursores químicos (fundamentais para a produção de cocaína) e a organização das rotas desses bens e dos produtos finais. Por fim, a lavagem de dinheiro é importante para retornar o dinheiro ao campo legal. Em relação à Colômbia, é necessário acrescentar a localização estratégica, com 1.300 km de costas marítimas no Pacífico e 1.400 km no Caribe, que facilitam o contrabando. Além disso, as regiões produtoras de coca e papoula, como a amazônia e os andes, são de difícil acesso (PALACIOS; SERRANO, 2010, p. 112).

Palacios e Serrano (2010) indicam que as atividades de tráfico nessa região são mantidas pelo poder da corrupção e pela ameaça ao uso da violência. Ao longo do tempo, o recrudescimento das ações militares estadunidenses e colombianas aumentaram os níveis exigidos de proteção. Portanto, não é acaso que a maioria dos traficantes de cocaína que ficaram famosos nos anos 1970 e 1980 provinham de grupos que já contrabandeavam outros produtos, especialmente o uísque e as pedras preciosas, e cometiam crimes como o sequestro e o roubo de veículos (RODRIGUES, 2014, posição 544). Ou seja, possuíam experiência e contatos necessários para garantir segurança às suas atividades. Outros dois aspectos a serem destacados da história colombiana são a histórica presença de grupos guerrilheiros nas regiões rurais e de selva e a relativa unidade das forças militares e policiais (PALACIOS; SERRANO, 2010, pp. 109-110). A Colômbia é um país unitário, diferente do modelo federativo do México e do Brasil, e possui uma única polícia nacional, de hierarquia militar, vinculada às Forças Públicas (conjunto que engloba as Forças Armadas), julgadas pela justiça militar e sujeitas ao Ministério da Defesa. Apesar dessas características, é considerada legalmente como de natureza civil.

Um último elemento a ser destacado é a presença conflitiva do traficante de drogas Pablo Escobar entre o início da década de 1980 e a sua morte, em 1993²⁰³. A extrema violência com a qual disputava o mercado e o uso disseminado da corrupção impactaram a forma como o governo colombiano combateu os grupos traficantes. Serviram inclusive como justificativa para que outros países atuassem militarmente, especialmente o México, para evitar a suposta “colombianização de seu território”. As críticas estadunidenses alcançaram seu ápice durante o governo de Belisario Betancur (1982–1986), quando este anunciou que não iria extraditar cidadãos nacionais (prática autorizada pelo Tratado com

²⁰³ Míguez, Misse e Isla (2014, p. 21) afirmam que as idiosincrasias dos líderes dos cartéis é uma das variáveis a explicar a variedade de gestão econômica e dominação política associada à atividade criminal na América Latina.

os Estados Unidos em 1980). Nesse momento, surge a ideia de que a Colômbia se tornara um “narco-Estado” (PALACIOS; SERRANO, 2010, p. 112).

A atenção das Forças Armadas no começo da década de 1980 era dedicada aos grupos guerrilheiros rurais²⁰⁴ e urbanos²⁰⁵. De acordo com Palacios e Serrano (2010, p. 120), os militares consideravam que a luta contra as drogas levaria ao aumento da corrupção entre seus soldados e à impopularidade entre os camponeses, fundamentais na luta contra os guerrilheiros. Apesar disso, as Forças Armadas colombianas continuam a atuar contra as drogas. Como exemplo, é possível citar a criação do *Comando contra el Narcotráfico y Amenazas Transnacionales*²⁰⁶ (CONAT) em 2021, no governo Ivan Duque (2018– até o momento)²⁰⁷.

A década de 1980 presenciou múltiplos fenômenos associados: a tentativa de fortalecimento institucional da polícia²⁰⁸, a transferência das plantações de coca da Bolívia e do Peru para a Colômbia²⁰⁹ e o recrudescimento da violência dos traficantes, especialmente de Pablo Escobar, contra os guerrilheiros²¹⁰, os rivais e as forças policiais²¹¹. Em 1984, a PNC, com o apoio da DEA, destruiu 14 toneladas de cocaína em um campo de produção e refino conhecido como Tranquilândia. O baque foi tão grande que Escobar mandou assassinar o ministro da justiça Rodrigo Lara Bonilla. Esse evento e as acusações do embaixador estadunidense sobre a presença no país de narcoguerrilhas levaram o

²⁰⁴ Os principais grupos eram o *Ejército de Liberación Nacional* (ELN. Exército de Liberação Nacional, em tradução minha), as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC. Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia, em tradução minha) e o *Ejército Popular de Liberación* (ELP. Exército Popular de Liberação, em tradução minha).

²⁰⁵ O principal grupo urbano era o *Movimiento 19 de abril* (M-19. Movimento 19 de abril, em tradução minha). Financiava-se por meio de sequestros, também considerados atos políticos, inclusive de familiares de traficantes de drogas. Em resposta, o Cartel de Medellín criou o grupo *Muerte a secuestradores* (MAS. Morte aos Sequestradores, em tradução minha) em 1981. Foi o primeiro experimento exitoso dos traficantes com ações paramilitares (PALACIOS; SERRANO, 2010, p. 127).

²⁰⁶ A tradução é: Comando contra o Narcotráfico e Ameaças Transnacionais.

²⁰⁷ Disponível em: <<https://bit.ly/3nJnbAW>>. Acesso em: 4 de setembro de 2021

²⁰⁸ Logo em 1981, foi criada uma divisão operativa de luta contra as drogas. Em 1987, ela é transformada em Direção Nacional Antidrogas. Em 1989, é fundado o Corpo Especial Armado. E finalmente, em 1992, é concebido o Bloco de Busca, responsável pelo assassinato de Pablo Escobar. Nota-se a crescente especialização em grupos cada vez mais dedicados a atividades operacionais militares e especiais, culminando em um conjunto exclusivo para a capturar Pablo Escobar.

²⁰⁹ Os dois países receberam grandes investimentos dos Estados Unidos para reduzir os hectares dedicados ao plantio de coca. Antes dessa transferência de atividades, a Colômbia era responsável apenas pela última parte da produção, o refino. É importante ressaltar que essas divisões não impediram que houvesse plantações de coca na Colômbia ou estações de refino no Peru e Bolívia.

²¹⁰ Em 1987, o Cartel de Medellín rompe com as FARC e assassina diversos integrantes da União Patriótica, braço político da FARC e vinculado ao Partido Comunista (PALACIOS; SERRANO, 2010, p. 131)

²¹¹ O Cartel de Medellín lançou um chamado ao assassinato de policiais na cidade homônima com o slogan *Haga patria, mate un policia* (honre a pátria, mate um policial, em tradução minha). A expressão *haga patria* é de uso corrente nos países sul-americanos falantes de espanhol para referir-se a demonstrações patrióticas) (PALACIOS; SERRANO, 2010, p. 112).

presidente Belisario Betancur (1982–1986) a mudar sua postura em relação à extradição, liberando-a.

A partir dessa decisão, diversos grupos traficantes de drogas criaram o grupo autodenominado “Os Extraditáveis”, que iniciou uma campanha de ataques a representantes do governo e levou a uma escalada da violência no país. Seu slogan era “preferimos uma tumba na Colômbia do que uma prisão nos Estados Unidos”. Foram mais de 130 bombas detonadas em pouco menos de três meses, culminando com a explosão do avião da Avianca que fazia a rota Bogotá-Cali no dia 27 de novembro de 1989. A expectativa do grupo era assassinar o candidato à presidência César Gaviria, que não tomou assento no voo após receber informes de segurança²¹². Em manifestação pública, o grupo declarou uma

guerra total e absoluta contra o governo, a oligarquia industrial e política, os jornalistas que nos atacaram e nos devastaram, os juizes que se venderam ao governo, os magistrados que extraditam, os presidentes dos sindicatos e de todos aqueles que nos perseguiram e nos atacaram²¹³ (tradução minha).

É nesse contexto que os governos George H. W. Bush (1988–1992), nos Estados Unidos, e Virgilio Barco (1986–1990), na Colômbia, travaram tensas negociações. Nesse período, o Cartel de Medellín assassina o Procurador Geral Carlos Mauro Hoyos, em 1988, e o candidato à presidência Luis Carlos Galán, em 1989²¹⁴. Além do aumento das operações policiais, o governo Barco começou a expedir ordens de extradição de traficantes aos Estados Unidos sem passar pela justiça²¹⁵.

O presidente que sucedeu Barco, César Gaviria (1990–1994), buscou alterar o tom das ações e ofertou negociações com os traficantes por meio das *plea bargains*²¹⁶. Em um aceno aos grupos traficantes de drogas, ele promulgou um decreto que definiu que nenhum traficante receberia pena superior a 15 anos (metade do máximo constitucional), estendeu

²¹² Informações disponíveis em: <<https://www.medellinabrazasuhistoria.com/los-extraditables/>>. Acesso em: 8 de abril de 2020.

²¹³ O texto em inglês é: “total and absolute war on the Government, on the industrial and political oligarchy, on the journalists that have attacked and ravaged us, on the judges that have sold out to the Government, on the extraditing magistrates, on the presidents of the unions and all those who persecuted and attacked us”. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1989/08/27/weekinreview/columbia-s-war-attacking-the-sovereign-state-of-cocaine.html>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2020.

²¹⁴ Cesar Gaviria, que escapou do atentado ao avião da Avianca, era assessor de Galán, e o substituiu na disputa presidencial, sendo eleito.

²¹⁵ Em 1986, a Suprema Corte declarou que o tratado de extradição com os EUA era inválido. Posteriormente, o governo informou que a extradição era uma medida administrativa e não judicial, escapando dos limites impostos pela Suprema Corte (HINOJOSA, 2007, p. 16).

²¹⁶ Conhecida no Brasil como “delação premiada”. Acordo entre o promotor ou a polícia e o réu, que ao assumir a culpa por determinados crimes recebe, em contrapartida, alguma recompensa ou redução da pena.

a proteção contra a extradição a todos os crimes e não apenas aos confessados²¹⁷, garantiu proteção nas cadeias contra os abusos cometidos por inspetores e extinguiu a obrigação dos réus serem obrigados a testemunhar contra outros. Sua ideia era distinguir as ações contra o narcotráfico daquelas contra o narcoterror (capitaneadas por Pablo Escobar). O membro do Cartel de Medellín Fabio Ochoa Vásquez foi o primeiro a aceitar a oferta. No primeiro momento, a reação estadunidense foi de apoio (HINOJOSA, 2007, p. 21). Porém, outros resumiam a política à máxima “todas cenouras, nenhuma vara”. Hinojosa (2007, p. 36, tradução minha) assim descreve a situação:

com os colombianos cansados da violência, Gaviria mudou dramaticamente o curso para lidar com o narcoterror. Embora tivesse prometido trabalhar contra o narcoterror e o narcotráfico, na prática ele se concentrou exclusivamente no primeiro e o ignorou o segundo²¹⁸.

Nesse contexto, Pablo Escobar e outros traficantes se entregaram. Contudo, pouco tempo depois, após denúncias de mordomias na prisão, Pablo Escobar fugiu diante da ameaça de transferência. No mesmo ano, ocorreu um encontro em San Antonio, nos Estados Unidos, no qual participaram Colômbia, Peru, Bolívia, México, Equador, Estados Unidos, e uma delegação da Venezuela. Por parte da Colômbia, o encontro serviu para direcionar recursos financeiros para a PNC, antes encaminhados às Forças Armadas, e para aproximar o governo de Gaviria do estadunidense. Pouco mais de um ano depois, Escobar é assassinado com apoio significativo de agentes dos Estados Unidos na operação de captura.

O governo seguinte, de Ernesto Samper (1994–1998), foi acusado de ter tido sua campanha financiada pelo Cartel de Cali logo após assumir. Esse fato levou ao aumento da pressão estadunidense por meio da não certificação do país, da revogação do visto do presidente para entrar nos Estados Unidos e da acusação, pelo então ex-diretor geral da DEA, do país ser uma “narcodemocracia”²¹⁹. Após pressões, em 1997, Samper promulgou uma lei para reavivar a extradição, recebendo novamente a oposição do grupo dos extraditáveis²²⁰.

Note-se que as ações governamentais colombianas sobre as drogas estão sempre em função da sua relação exterior com os Estados Unidos. A maior proximidade significa

²¹⁷ A extradição seria retirada da Constituição promulgada em 1991.

²¹⁸ O texto em inglês é: “with Colombians tiring of the violence, Gaviria changed course dramatically to deal with the narco-terror. While he had promised to work against both narco-terror and narco-traffic, in practice he focused exclusively on the former and ignored the latter”

²¹⁹ A acusação não foi endossada pela Secretaria de Estado do governo dos Estados Unidos. Para informações sobre a imputação, ver: <<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1994/10/01/dea-agent-attacks-colombia-as-narco-democracy/410189e6-0878-48b9-925a-127ce47148f1/>>. Acesso em: 5 de abril de 2020.

²²⁰ Informações disponíveis em: <https://caracol.com.co/radio/1997/09/29/judicial/0875512800_072412.html>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

mais recursos e apoios. A recusa ao uso do expediente da extradição leva a um maior afastamento e a críticas²²¹. Seguindo essa tendência, o governo seguinte, de Andrés Pastrana (1998–2002), assina o Plano Colômbia com os Estados Unidos em 1999. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, os países passam a utilizar o termo narcoterror²²², para designar as ações dos traficantes. O plano estende e solidifica a pressão estadunidense por meio da transferência anual de milhões de dólares. Palacios e Serrano (2010, p. 143, tradução minha) dizem que “a partir desse momento, o narcotráfico e a guerrilha tornaram-se objetivos de uma mesma estratégia militar nos Estados Unidos e na Colômbia, e o Exército decididamente tomou o protagonismo”²²³. Rodrigues (2012, p. 25), da mesma forma, afirma que a adesão colombiana à agenda estadunidense conectou a guerra civil local àquelas globais contra as drogas e o terrorismo.

De acordo com Palacios e Serrano (2010), o plano parece ter sido efetivo em seus objetivos contra os insurgentes e a favor do desenvolvimento institucional da força policial e militar. Entretanto, teve pouco efeito sobre a produção de drogas. Em 2019, a Colômbia respondia por 89% da cocaína apreendida nos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2020d, p. 122). Da mesma forma, a pressão estadunidense sobre as políticas colombianas continua após duas décadas da assinatura do acordo. A expectativa de ambos os governos é de uma redução de 50% da produção atual de cocaína até 2023. E uma das estratégias é retornar o uso de herbicidas lançados por aeronaves em plantações de coca, ação suspensa em 2015, e colocada sob rígidas condições em 2017 pela Corte Constitucional da Colômbia, mas que foi admitida novamente em 2019 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2020d, p. 122).

²²¹ A história do dispositivo legal da extradição na Colômbia é repleta de idas e vindas a depender da posição do presidente, da compreensão da Suprema Corte, da pressão estadunidense e da atuação dos criminosos a serem extraditados. Para uma parte da história até 1997, ver: <<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-597829>>. Acesso em: 13 de abril de 2020. Para outro resumo descritivo e jornalístico da história, ver: <<https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/las-obsesiones-de-la-extradicion-1979-2019-cuatro-decadas-de-pulso-politico-y-juridico-articulo-857938>>. Acesso em: 13 abril de 2020.

²²² Os fundos financeiros do Plano Colômbia estão divididos em três áreas: 1) antidrogas, contraterrorismo e segurança das fronteiras, 2) segurança e execução da lei, e 3) estado de direito e fortalecimento institucional (PALACIOS; SERRANO, 2010, p. 145).

²²³ O texto em espanhol é: “a partir de ese momento, tanto en Estados Unidos como en Colombia narcotráfico y guerrilla se transformaron en objetivos de una misma estrategia militar y el Ejército tomó decididamente el protagonismo”.

3.2.2 México: campo político, fragmentação política e rotas do tráfico

À primeira vista, México e Colômbia parecem ter histórias análogas em relação ao comércio de drogas ilícitas: a corrupção nas forças policiais, as altas taxas de homicídio e o poder dos grupos traficantes. Contudo, é preciso matizar essa interpretação. Primeiro, Palacios e Serrano (2010, p. 110) sugerem que os grupos organizados do tráfico de drogas na Colômbia possuem estratégias, estilos e discursos mais variados que os mexicanos. Em segundo lugar, há diferenças históricas e geográficas importantes entre os dois países. Em termos geográficos, a Colômbia possui uma predisposição natural ao plantio da coca. Além disso, o país continua a se expandir internamente, seguindo o caminho da exploração primária de produtos naturais (o ouro, a coca, o café etc) em seu território (PALACIOS; SERRANO, 2010, p. 122). Quanto ao México, ele possui uma extensa fronteira com os Estados Unidos, país com o maior consumo de drogas e que lidera as ações internacionais contra as drogas. Em relação à história, dois elementos ajudam a captar as diferenças nas respostas estatais. O primeiro é o fato do México ser um estado federativo. Assim, há múltiplas polícias e forças locais, diferente da Colômbia que possui apenas uma Polícia Nacional e Forças Armadas relativamente coesas. O segundo elemento de distinção está no sentido oposto. Houve uma maior centralização política no México, posto que apenas um partido governou o país durante mais de 70 anos (1929–2000).

No México, a mistura entre o partido de estado oficial, o Partido da Revolução Institucional (PRI), e o federalismo trouxe enormes desafios durante o processo de transição e fortalecimento do pluripartidarismo (SERRANO, 2007, p. 264). É relativamente consensual que o controle político do PRI garantiu a regulação do mundo criminal pelo sistema político (SERRANO, 2007; PALACIOS; SERRANO, 2010; MARTÍNEZ, 2012; RIOS, 2015; ASTORGA, 2016). Serrano (2007, p. 255) chama de regulação a ação estatal de sujeição, controle e regramento dos comportamentos dos traficantes. Nesse sistema, de acordo com Astorga (2015, p. 218), os traficantes continuavam a dominar o seu campo, mas eram refreados em relação a eventuais aspirações ao poder político.

De acordo com Palacios e Serrano (2010, p. 118), haveria uma *pax priista* que enquadrou o modelo criminal do México e garantiu três resultados: i) o bloqueio à participação política dos traficantes, ii) a contenção do comportamento violento dentro de limites toleráveis e iii) a limitação da expansão do consumo interno de drogas. Dessa forma, esse *modus operandi* não era algo externo ao sistema político, mas “incrustado na própria estrutura institucional”²²⁴ (PALACIOS; SERRANO, 2010, p. 118, tradução minha). O centro desse arcabouço político-criminal era a *Dirección Federal de Seguri-*

²²⁴ O texto em espanhol é: “incrustado en el propio andamiaje institucional”.

*dad*²²⁵ (DFS). Ela foi criada em conjunto com a *Procuraduría General de la República*²²⁶ (PGR), em 1947. Substituiu naquele momento a área de saúde como a responsável pelas campanhas de erradicação de plantações ilegais (marijuana e papoula) e pela vigilância da proibição do comércio (PALACIOS; SERRANO, 2010, p. 116). Na prática, servia como um sistema centralizado de regulação e proteção ao mercado criminal de drogas (SERRANO, 2007, p. 265).

A criação dessa estrutura policial esteve associada às crescentes pressões estadunidenses por mais fiscalização sobre as plantações. Não foi por acaso que surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial. Durante o conflito, os cultivos de papoula cresceram significativamente devido ao aumento da demanda por morfina para os feridos na guerra. Serrano (2007) lembra que Henry Anslinger, o chefe da FBN de 1930 a 1962, liberou a produção de papoula nos Estados Unidos sob licença estatal. No México, a produção era concentrada no estado de Sinaloa, e se expandiu, durante a Segunda Guerra Mundial, para Sonora, Durango e Chihuahua. Esses estados, localizados no norte do país, formam o triângulo dourado da produção de drogas no México até hoje. Após a guerra, a oferta de opiáceos voltou a ser vista como uma ameaça²²⁷. Ou seja, os Estados Unidos incentivaram o cultivo da planta enquanto era necessário, para logo em seguida forçar a sua redução.

Com a eleição de Richard Nixon (1969–1974), a primeira chamada à guerra às drogas e sob a tensão da guerra fria, a pressão dos Estados Unidos colocou em xeque o “sistema regulador” mexicano pela primeira vez em 1969, por meio da Operação Intercepção²²⁸. A intensificação da repressão aumentou os requisitos de proteção e regulação do mercado. A isto se somou a diminuição radical da participação da Turquia na produção de ópio em 1971²²⁹. Em conjunto, esses fatores incentivaram o aumento da participação mexicana na exportação de heroína para os Estados Unidos, o que reiniciou o ciclo repressivo. Em 1977, foi iniciada a Operação Condor, a primeira a usar massivamente os herbicidas lançados por aviões para diminuir os hectares de plantio de papoula (CRAIG, 1980a). Os militares tiveram protagonismo nessa operação (ASTORGA, 2016, p. 21), tornando o tema uma questão de segurança nacional (ASTORGA, 2007).

²²⁵ A tradução é: Direção Federal de Segurança.

²²⁶ A tradução é: Procuradoria Geral da República.

²²⁷ Vale ressaltar que as atividades antidrogas são bem mais antigas no México. Astorga (2007, p. 57) revela que a participação das Forças Armadas em atividades antidrogas data de pelo menos 1938.

²²⁸ Descrita na página 110.

²²⁹ Naquele ano, a Turquia iniciou um processo que a levou a um monopólio estatal. Ou seja, toda a produção de ópio passou a ser comprada pelo governo, o que levou a produção ilícita para patamares irrisórios. Atualmente, além da Turquia, a Índia, a França, a Espanha, a Hungria, a Polônia e a Austrália produzem ópio de maneira legal, o que garante a produção global e legal de morfina.

Ao longo da década de 1980, a pressão estadunidense sobre a rota Colômbia-Caribe-Flórida produziu o efeito “colchão de ar”²³⁰, levando os colombianos a se aproximarem dos mexicanos e sua larga fronteira com os Estados Unidos. As oportunidades de mercado se abriram muito rapidamente e com altos lucros em jogo, esgarçando a capacidade do mundo político mexicano de continuar o jogo de regulação e controle da economia ilegal (PALACIOS; SERRANO, 2010, p. 125). Assim, o México entrava em uma transição, na qual passava do mercado de produção e exportação de maconha e heroína para o de serviços de intermediação e trânsito da cocaína vinda da Colômbia (PALACIOS; SERRANO, 2010, p. 134).

Durante esse processo de perda do controle estatal sobre o campo criminal, o agente da DEA Kiki Camarena foi assassinado e torturado pelo Cartel de Guadalajara. O evento ocorreu em fevereiro de 1985, após a descoberta do Rancho Búfalo, na qual o policial teve participação determinante. É a maior plantação de maconha já conhecida e sua extensão é calculada em mais de 400 hectares, o que demonstra a boa relação entre o governo do PRI e os grupos traficantes. As atividades eram concentradas em uma região²³¹, sem a preocupação de descentralizar as atividades²³². O governo mexicano respondeu as pressões estadunidenses por meio da extinção da DFS, o que provocou a diminuição da capacidade estatal de controle do campo criminal.

O governo Carlos Salinas (1988–1994) estreitou laços com o governo dos Estados Unidos por meio do aumento dos fundos para ações contra drogas, da criação de um escritório do Ministério Público dedicado ao tema e da formação de uma força especial antidrogas dentro da Polícia Federal Judiciária. Em abril de 1988, Miguel Angel Félix Gallardo foi preso acusado do assassinato do agente Kiki Camaranena. A partir daí começa uma fase de ocaso do sistema de regulação estatal do mercado criminal. O governo de Salinas pode ser descrito como um governo de transição, que intenta mesclar o comando do campo criminal com a aquiescência aos ditames estadunidenses por mais repressão. A ascensão paulatina da oposição política a partir das eleições de 1989 também marca esse processo. Em 1997, o PRI perdeu a maioria do Congresso e em 2000 não foi reeleito nas eleições presidenciais. Assim, não foram os traficantes que adentraram no campo político,

²³⁰ A pressão sobre um lado leva a expansão do outro.

²³¹ É interessante notar como a descoberta de duas grandes regiões de produção de coca e maconha, a Tranquilândia, na Colômbia, e o Rancho Búfalo, no México, despertaram a ira dos grupos traficantes. A revanche, simbolizada pelas mortes do Ministro da Justiça da Colômbia e do agente da DEA no México, levaram a uma escalada da militarização dos carteis e das operações estatais que alteraram de maneira permanente a rede e o perfil dos líderes desses grupos criminosos

²³² Com o tempo e a aprendizagem com os grupos guerrilheiros na Colômbia, as organizações de tráfico de drogas começaram a fragmentar as atividades e os grupos dirigentes. Por exemplo, hoje, os responsáveis pelas rotas não são os mesmos que lavam o dinheiro ou que supervisionam a produção.

mas o campo político que se desorganizou e expôs suas entranhas. Ou, como descreve Astorga (2016, p 230, tradução minha):

com base em pesquisas históricas, o narcotráfico aparece no início como um dos possíveis negócios subordinados ao poder político. [...] A acumulação econômica em si não tem sido decisiva na definição do grau de poder e independência dos traficantes. A relativa autonomia do poder político que alcançaram nos últimos anos tem muito a ver com a desarticulação dos antigos mecanismos de controle e intermediação que caracterizam o fim do regime partidário do Estado, com o crescimento da oposição política e das posições de poder que alcançaram em nível regional em áreas de produção e tráfico de drogas²³³.

Com a eleição do primeiro presidente não pertencente ao PRI em 70 anos, Vicente Fox (2000–2006) propôs reduzir o poder dos militares na área de drogas. Contudo, de acordo Astorga (2007, pp. 63-64), a posição do governo mudou antes mesmo da posse. Fox nomeou um general como chefe da PGR. Apesar de negar a militarização, em dois meses, já eram 14 generais nos postos mais importantes. A situação das últimas duas décadas é de reorganização dos sistemas políticos e criminais. Com uma fragmentação de forças políticas inédita, os grupos criminosos ganharam maior autonomia (ASTORGA, 2015, pp. 20-21). Sem a proteção estatal anterior, investem mais recursos para garantir proteção paramilitar (PALACIOS; SERRANO, 2010, p. 136).

Diante dessa situação, o segundo governo após a hegemonia do PRI, de Felipe Calderón (2006–2012), lançou uma ofensiva militar contra os grupos traficantes, que desembocou em uma escalada de mortes. Em 2007, o governo de George W. Bush (2001–2009) instituiu a Iniciativa Mérida, que apoiou o México financeiramente, por meio de treinamento militar, na compra de equipamento bélico e na reforma do judiciário (RODRIGUES, 2012, p. 27). Esse acordo foi análogo ao Plano Colômbia.

Na visão de Astorga (2015), Felipe Calderón atuava imaginando-se no modelo autoritário anterior, no qual o governante do partido de estado possuía capacidades extraordinárias e sem contrapesos ou oposições. No entanto, o mercado criminal de drogas estava marcado pela competição e fragmentação. Assim, a repressão ocorria de maneira desordenada e confusa. Isto levava a uma redução da confiança mútua dentro do mercado criminal, o que favorecia aos embates paramilitares entre os grupos traficantes (SERRANO, 2007, p. 273). Para Astorga (2015, p. 255, tradução minha), Felipe Calderón

²³³ O texto em espanhol é: “con base en la investigación histórica, el tráfico de drogas aparece en sus inicios como uno más de los negocios posibles desde el poder político y supeditado a éste. [...] La acumulación económica en sí misma no ha sido determinante para definir el grado de poder e independencia de los traficantes. La autonomía relativa respecto del poder político que han logrado en años recientes tiene mucho que ver con la desarticulación de los viejos mecanismos de control e intermediación que caracterizan el fin del régimen de partido de Estado, con el crecimiento de la oposición política y las posiciones de poder que ésta ha logrado en el ámbito regional en zonas productoras y de tráfico de drogas”.

esquecia a importância das instituições fortes, pois “o controle mais eficaz do crime organizado ocorre em países autoritários ou em democracias avançadas. O México não era mais o mesmo de antes, embora ainda tivesse características autoritárias, mas também não havia conseguido consolidar a democracia”²³⁴.

Em uma tentativa talvez desesperada de alcançar rapidamente o fortalecimento institucional, os últimos anos testemunharam diversas reformas e criações de novas polícias e órgãos de justiça. Vicente Fox (2000–2006) criou diversos tipos de procuradorias de justiça e a Agência Federal de Investigação, que existiu entre 2001 e 2012. Felipe Calderón (2006–2012) fundou a Polícia Federal, que funcionou entre 2009 e 2019, a partir da reformulação da Polícia Federal Preventiva, criada em 1999 no governo de Ernesto Zedillo (1994–2000). Enrique Piña Nieto (2012–2018), por sua vez, instituiu a Gendarméria Nacional, que existiu entre 2014 e 2019. E, recentemente, o governo Lopez Obrador (2018– até o momento) extinguiu as polícias criadas nos governos anteriores e integrou seus agentes, além de alguns membros das Forças Armadas, na nova Guarda Nacional, constituída em 2019. Nesse período, surgiram também os Grupos de Autodefesas Comunitárias, integrados por camponeses e proprietários rurais que buscavam se defender dos grupos traficantes de drogas.

No século XX, o México viveu uma *pax priista* que garantiu poucos conflitos e estabilidade aos mercados ilegais por meio de uma estrutura centralizada de corrupção e proteção estatal. Por sua vez, o século XXI observa ações paramilitares dos grupos traficantes e tentativas de reformas institucionais por parte do Estado, o que denota a complexa rede de interesses e atores em um “equilíbrio violento auto-reforçado” (RIOS, 2013).

3.2.3 Brasil: influências difusas e violência semelhante

O Brasil esteve presente na lista de países produtores e distribuidores de drogas, criada pelos Estados Unidos, desde sua criação, em 1984. Em 1986, essa lista passou a ser utilizada para a certificação dos esforços desses países no combate às drogas. Em 2010, o Brasil foi retirado da lista e, conseqüentemente, do sistema de certificações. Nos relatórios governamentais, os Estados Unidos não justificam de maneira direta os motivos para a entrada e a saída dos países dessa lista. São apresentados somente os critérios gerais, descritos na página 115. Provavelmente, a justificativa para a alteração se deve à

²³⁴ O texto em espanhol é: “el control más eficaz de la delincuencia organizada se da en países autoritarios o en democracias avanzadas. México ya no era el de antes aunque siguiera teniendo rasgos autoritarios, pero tampoco había logrado consolidar la democracia”.

identificação de que o trânsito de drogas no país não é direcionado ao mercado estadunidense. Como detalhado no relatório do governo (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2011, p. 7, tradução minha), “as dinâmicas das tendências do tráfico de drogas no Brasil são direcionadas principalmente a outros países, especialmente para e através da África, e depois para a Europa”²³⁵.

Contudo, a pequena atenção estadunidense sobre o Brasil, no assunto das drogas, não é uma novidade. Há uma série de diferenças importantes quando se compara a política externa sobre drogas dos Estados Unidos com o Brasil e com a Colômbia e o México. Por exemplo, o país nunca recebeu a mesma pressão para assinar tratados de extradição de cidadãos nacionais. O Brasil também não possui em sua história experiências de lançamento de herbicidas por aviões para destruição de plantações de drogas em larga escala. Da mesma forma, os recursos financeiros destinados ao Brasil são significativamente menores, como mostra o Apêndice C. Entre 2007 e 2013, as ações antidrogas dos Estados Unidos no Brasil custaram 12 milhões e 807 mil dólares. A Colômbia, com 1 bilhão e 901 milhões de dólares, e o México, com 1 bilhão e 325 milhões de dólares, receberam valores significativamente mais altos para o mesmo período. A partir de 2014, não há valores dedicados ao Brasil nos informes governamentais estadunidenses (compilados e apresentados no Apêndice C). Por outro lado, entre 2014 e 2019, a Colômbia recebeu mais 758 milhões e 380 mil dólares, enquanto o México recebeu 308 milhões e 939 mil dólares.

Mesmo as atividades em conjunto entre os governos são escassas e recentes, quando comparadas com os outros dois países. Em relatório recente sobre a estratégia de controle internacional de drogas dos Estados Unidos é descrito que: “em outubro de 2018, Estados Unidos e Brasil realizaram seu primeiro grupo de trabalho bilateral sobre tráfico de entorpecentes no Fórum Permanente de Segurança EUA-Brasil, lançado em maio de 2018”²³⁶ (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2020a, p. 110, tradução minha). As atividades integradas mais comuns são os treinamentos, quando agências estadunidenses ofertam cursos a policiais de toda a América Latina, ainda que nem todos sejam relacionados às drogas. Por exemplo, em 2019, foram 16 cursos que alcançaram mais de mil policiais brasileiros em temas como o policiamento comunitário e a lavagem de dinheiro (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2020a, p. 110). Em questionamento à PF, a instituição me respondeu que, nos últimos 10 anos, apenas três servidores foram capacitados nos Estados Unidos, dois em mestrados acadêmicos e um no *Federal Bureau of Investigation* (FBI)²³⁷.

²³⁵ O texto em inglês é: “dynamic drug trafficking trends from Brazil are directed primarily at other countries, especially to and through Africa, and onward to Europe”.

²³⁶ O texto em inglês é: “in October 2018, the United States and Brazil held their first bilateral working group on narcotics trafficking under the U.S.-Brazil Permanent Forum on Security, which launched in May 2018”.

²³⁷ Em inglês é: Escritório Federal de Investigação.

O Brasil também não recebeu grandes operações militares em seu território, diferentemente do México, da Colômbia e de outros países, como a Bolívia, o Peru, as Honduras e o Panamá. Isso não significa que não haja agentes estadunidenses no país. Documentos²³⁸ e entrevistas de autoridades²³⁹ confirmam a presença da DEA no país desde sua criação²⁴⁰. Além disso, o ex-secretário de segurança pública do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, relatou à revista *Isto é* que a DEA instalou em 2015 um escritório na cidade a partir de um pedido seu²⁴¹. De acordo com ele, seria a primeira vez que a DEA trabalharia diretamente com as polícias estaduais no país. A DEA já havia auxiliado a PF em muitas prisões²⁴². Vale indicar também que a preocupação com o país é antiga, como mostra as discussões internas à Operação *Snowcap*, iniciada em 1987. O Brasil era apresentado como um potencial participante do circuito de produção de cocaína.

uma das coisas que está acontecendo é parte da cadeia de coca. Sabe, se você está falando sobre a Colômbia, está falando principalmente sobre laboratórios de cloridrato e para onde eles são transferidos. Eu acho que é possível que você possa mudar o laboratório de cloridrato para o Equador através da fronteira para aliviar parte da pressão [estadunidense]. Por outro lado, acho que o Brasil tem mais potencial como área de produção e de laboratório em uma situação mais parecida com a da Bolívia e do Peru²⁴³ (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1990, p. 34, tradução minha).

O motivo da região amazônica no Brasil não ter se tornado uma área de produção de cocaína em larga escala é uma pergunta a ser respondida. Como hipótese, penso que a

²³⁸ Apresentados em função das divulgações jornalísticas conhecidas como *wikileaks*, que tratam de uma auditoria estadunidense das ações da DEA no Brasil em 1973. Disponível em: <<https://apublica.org/2013/04/dea-canepa-policia-federal-operacao-condo/>>. Acesso em: 3 de março de 2020.

²³⁹ Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo em 2000, o administrador da DEA, Donnie Marshal, confirma que a DEA estava no país havia 25 anos. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2109200017.htm>>. Acesso em: 3 de março de 2020.

²⁴⁰ De acordo com seu site, há três escritórios no país: em Brasília, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Disponível em: <<https://www.dea.gov/foreign-offices/southern-cone>>. Acesso em: 3 de março de 2020.

²⁴¹ Disponível em: <https://istoe.com.br/438765_O+DEA+CHEGA+AO+RIO/>. Acesso em: 3 de março de 2020.

²⁴² As prisões do traficante conhecido como Fuminho, ligado ao PCC, e de um grupo de Santa Catarina, envolvido com o tráfico de fentanil, são exemplos de ações conjuntas. Há também a informação que a DEA deu apoio operacional para a prisão do traficante conhecido como Fernandinho Beira-Mar, ligado ao Comando Vermelho, em 2007. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2020/04-noticias-de-abril-de-2020-policia-federal-participa-da-prisao-de-lider-de-faccao-criminosa-foragido-da-justica-ha-20-anos>>, <<https://glo.bo/30UNHyk>> e <<https://bit.ly/3nHqGHR>>. Acesso em: 3 de março de 2020.

²⁴³ O texto em inglês é: “one of the things that is going on is what part of the coca chain. You know, if you are talking about Colombia, you are talking hydrochloride laboratories primarily, and where are they going to go. I think that it is a possibility that you could move the hydrochloride lab to Ecuador across that border to relieve some of that pressure. On the other hand, I think that Brazil has got more potential as a production area and a base lab kind of a situation more like Bolivia and Peru”.

distância geográfica entre os grupos criminais organizados e as áreas mais propícias para produção, em termos de solo e clima, tenha sido um fator relevante. Vale destacar que, até o começo da década de 1990, apenas o Comando Vermelho, do Rio de Janeiro, possuía uma estrutura administrativa considerada razoável. O Primeiro Comando da Capital, de São Paulo, só foi criado após a rebelião do Presídio do Carandiru, no final de 1992. Não sendo o tráfico de drogas um crime de oportunidade ou extrativo, ele necessita de organização e, portanto, é mais bem compreendido como um delito de mercado, como sintetiza Escalante (2012, p. 89, tradução minha):

em princípio, e com todas as exceções que devem ser feitas, os crimes de “mercado” são suscetíveis de organização, porque precisam de estabilidade, canais de suprimento constantes, locais de armazenamento, distribuição e venda, ou seja, eles precisam de uma presença relativamente estável e bem conhecida²⁴⁴.

A presença da estrutura criminal adequada e das condições econômicas e produtivas precisam aparecer em conjunto, como ocorreu no México e na Colômbia. No Brasil, os grupos criminosos não eram tão organizados e não possuíam fácil acesso aos locais que possuíam condições de produção da cocaína e de distribuição para os Estados Unidos. Somente três décadas mais tarde, as organizações brasileiras conseguiram se estabilizar e participar do mercado de maneira ativa, especialmente na rota para a Europa, como indicado no relatório do governo dos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2011). Atualmente, o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital disputam influência nas áreas de produção de maconha no Paraguai e na sua distribuição pelo país. Da mesma forma, ambos os grupos, além da Família do Norte, ocupam espaços importantes nas cadeias de tráfico de cocaína na região amazônica.

Além da geografia brasileira e dos aspectos históricos dos grupos traficantes, é relevante a forma como esses elementos se vinculam com a rede estatal responsável pela repressão às drogas. Escalante (2012, p. 87, tradução minha) afirma que a “organização do crime, mais do que uma contra-sociedade, é um espaço ou um recurso intermediário, no qual se articulam de alguma forma aqueles que cometem crimes e aqueles que os perseguem”²⁴⁵.

A falta de organizações fortes e vinculadas ao mercado dos Estados Unidos durante a década de 1980 e o início da década de 1990 ajuda a explicar a baixa participação relativa das Forças Armadas e da Polícia Federal brasileiras no tema, quando comparado com

²⁴⁴ O texto em espanhol é: “en principio, y con todas las salvedades que conviene hacer, los delitos de “mercado” son susceptibles de organización con más facilidad, porque necesitan estabilidad, canales de suministro constante de oferta, lugares de almacenamiento, distribución y venta, es decir, necesitan una presencia relativamente estable y conocida”.

²⁴⁵ O texto em espanhol é: “organización del crimen más que una contra-sociedad es un espacio o un recurso de intermediación, en el que se articulan de alguna manera quienes cometen los delitos y quienes los persiguen”.

os outros dois países em análise. Isso não significa ausência de influência estadunidense no país, especialmente nas Forças Armadas. Viana (2020) mostra como a Colômbia, especialmente pelo apoio dos Estados Unidos na guerra contra os cartéis durante as décadas de 1980 e 1990, se tornou um centro de difusão de saberes militares para a América Latina, treinando policiais e o exército. Essa circulação de conhecimentos militares tem como eixo central a noção de contrainsurgência, com ênfase na tática e na inteligência e abordagens centradas na população (VIANA, 2020, p. 92).

Se por um lado a DEA restringia suas parcerias ao governo federal. Por outro, os grupos locais criminosos não atuavam na rota do tráfico para os Estados Unidos. Talvez pela menor participação federal e pressão estadunidense, o arranjo institucional e administrativo brasileiro para a repressão às drogas se formou de maneira frouxa e desarticulada. Ademais, a história brasileira teve mais disputas políticas entre os interesses centralizadores e descentralizadores, algo que o México experimentou somente recentemente. E mesmo a experiência mais autoritária e centralizadora, durante a ditadura cívico-militar (1964–1985), não gerou algo parecido com o modelo de coordenação política do “mundo do tráfico” que houve no México.

Sem um processo centralizado e capitaneado pelo governo federal, é no nível estadual que as articulações entre os atores políticos e os traficantes se dão. Além disso, no México e na Colômbia, os inimigos internos, reconhecidos como uma ameaça à segurança nacional, também eram identificados como inimigos externos dos Estados Unidos. Isso não esteve presente no caso brasileiro. Ainda assim, houve a passagem do subversivo para o traficante como “face” do inimigo interno, como mostra o livro jornalístico de Barcellos (2003).

Para ilustrar os elementos citados acima é possível recordar a história do bicheiro carioca Manoel Moreira, conhecido como Cara de Cavalo. Ventura (1994) narra que o contraventor, homenageado pelo artista plástico Hélio Oitica na obra *Seja marginal, seja herói*, assassinou o policial Milton Le Cocq. Posteriormente, foi vingado por um grupo de policiais. Eles se organizaram como um grupo de extermínio conhecido como *Scuderie Le Cocq*, que atuou das décadas de 1960 até o final dos anos 1980. Esse tipo de relação alimentada por ciclos de vingança se dava no nível local e não era “coordenada” pelo campo político, como ocorria no México.

No caso mexicano, o contrabando de bebidas alcoólicas durante a lei seca nos Estados Unidos, a produção de ópio para as demandas dos soldados estadunidenses durante as duas guerras mundiais e o comércio ilegal de maconha durante décadas ajudaram a forjar grupos estáveis de comércio de produtos ilegais para o vizinho do norte. Esses fatores se somaram à hegemonia eleitoral do PRI, que durou 70 anos, o que resultou uma *pax priista*, que garantia uma relação corrupta, porém não violenta entre traficantes e policiais. A passagem para o pluripartidarismo ocorreu concomitantemente às pressões estadunidenses para alterar esse *status quo*. Atualmente, o contexto mexicano é mais

parecido com o brasileiro, com grande fragmentação política e policial. A principal diferença é a relação umbilical do comércio de drogas mexicano com o mercado estadunidense. Na Colômbia, ao contrário, houve durante toda a história moderna um sistema de segurança unitário. Contudo, o alto volume de dinheiro envolvido, a presença significativa de grupos guerrilheiros e paramilitares e a postura conflitiva de Pablo Escobar tornaram o fenômeno especialmente violento. Lessing (2015, p. 12) sugere que o senso comum que iguala as experiências dos três países como uma guerra entre Estado e cartéis é baseado na generalização da forma como Escobar buscou atingir seus objetivos políticos.

Todos esses motivos ajudam a compreender as diferenças da presença estadunidense no país e o pouco esforço governamental brasileiro para organizar a estrutura de repressão local de acordo com os interesses internacionais. Isso não quer dizer, por outro lado, que não houvesse nenhum desenvolvimento institucional ou que as polícias não agissem de acordo com os princípios proibicionistas. Trato sobre o primeiro ponto no próximo capítulo. O segundo é discutido no capítulo 5.

3.3 Considerações finais

O capítulo mostra como foi construído, ao longo do século XX, uma estrutura administrativa e regramentos internacionais dedicados a impedir o consumo de drogas. Na primeira parte, que nomeio como “breve história da proibição”, detalho os significados associados ao termo “guerra às drogas”, que se tornou hegemônico para descrever as políticas de repressão às drogas. A partir de pesquisas de *ngrams* no banco de livros e textos do *Google* e na base de periódicos da *Web of Science*, verifico que houve um crescimento do uso do termo a partir do final da década de 1980. O que é coincidente com os maiores investimentos financeiros e militares estadunidenses para a repressão.

Os últimos cinco anos verificaram um aumento expressivo no número de textos acadêmicos que usam a expressão. Dessa forma, torna-se incontornável a necessidade de definir o termo. Após revisar a literatura, sigo a proposta de Rodrigues e Labate (2017) de compreender a política de drogas dos Estados Unidos e do Brasil durante o século XX como a passagem do moral ao militar. Para isso, narro o empenho dos empreendedores morais estadunidenses para aprovar uma legislação nacional que proscresse o comércio de drogas. Sugiro que esses atores utilizaram uma estratégia que chamei de “bumerangue”. Ou seja, atuar no âmbito internacional com vistas à política interna. As convenções internacionais serviram de orientação para a promulgação de leis mais repressivas em todos os países. Ao lado delas, a partir da década de 1970, os governos estadunidenses explicitam um discurso de guerra às drogas, que se materializa em novas agências policiais, em recursos financeiros para governos estrangeiros e mudanças de leis. No âmbito internaci-

onal, essa ofensiva é marcada pela aprovação do *Anti-Drug Abuse Act* e do processo de certificação dos países.

Recordo também à história relatada por Musto (1999), que sugere que houve dois momentos de maior repressão às drogas. O primeiro teria ocorrido entre as décadas de 1910 e 1920; o segundo, entre as décadas de 1970 e 1980. Entre eles, teria havido um período de distensionamento, especialmente logo após a Segunda Guerra Mundial (1939–1945). Assim, é possível precisar o termo guerra às drogas a partir de duas caracterizações. A primeira é associada aos períodos de maior empenho estatal ou dos empreendedores morais contra as drogas. Nesse caso, ao seguir Musto (1999), teria havido dois períodos de guerra às drogas. Em outra chave, é possível associar o termo à militarização e à policialização do tema. Nesse sentido, as décadas de 1970 e 1980 nos Estados Unidos seriam marcos importantes. Na primeira, as polícias começaram a assumir o protagonismo como agências responsáveis por garantir a efetividade da proibição ao consumo de drogas. A criação da DEA em 1972 é uma referência desse processo. A década de 1980 registrou a entrada das Forças Armadas nesse campo, com implicações importantes para os países da América Latina.

Na segunda parte do capítulo, descrevo como a Colômbia, o México e o Brasil recepcionaram a política externa estadunidense de drogas. No país andino, a ampliação do cultivo da planta de coca para alimentar a expansão do uso da cocaína nos Estados Unidos levou a situações dramáticas, com assassinatos em massa e de figuras públicas. A simbiose e os conflitos entre grupos traficantes, paramilitares, guerrilheiros, policiais e o Exército elevaram a sensação de insegurança e ingovernabilidade. Ainda assim, o Estado, as Forças Armadas e a Polícia garantiram respostas mais inequívocas do que as encontradas nos outros dois países analisados. No México, houve uma transição de uma situação de partido de Estado, quando o PRI dominou a cena política e comandou a presidência entre 1929 e 2000, para a fragmentação política a partir de então. Esse movimento político também significou a alteração das relações e tramas envolvendo representantes estatais e grupos traficantes. Com isso, foram desarticulados acordos e mediações, o que levou a uma escalada de violência e mortes.

No Brasil, diferentemente dos outros dois países, os Estados Unidos não impuseram acordos bilaterais, nem atuaram militarmente no território. Não obstante, influenciaram indiretamente na formação de policiais, ao reforçar a necessidade de repressão às drogas e ao indicar modelos de atuação governamental. Inclusive, houve no país uma tentativa de criação de uma agência policial exclusivamente dedicada às drogas, mimetizando a DEA estadunidense. Ela não foi bem sucedida, pois a PF já possuía essa competência constitucional. Por outro lado, a inscrição dessa obrigação na Constituição indica a magnitude do interesse sobre o tema à época. Apesar da obrigação legal da PF, na prática são as polícias estaduais que combatem o tráfico de drogas. Isso gera diversos conflitos e

incoerências, visto que o comércio de drogas é um crime eminentemente interestadual e transnacional.

O próximo capítulo tem como objetivo compreender de maneira mais detida como a estrutura governamental brasileira e, em especial, a fluminense está organizada para a tarefa de interditar o comércio de drogas.

4 O DESENHO INSTITUCIONAL DA REPRESSÃO: A ESTRUTURA JURÍDICA E ADMINISTRATIVA

4.1 Introdução

Em 16 de fevereiro de 2018, o governo Temer (2016–2018) entrevistou na gestão da segurança pública do estado do Rio de Janeiro por meio do Decreto nº 9.288 (BRASIL, 2018). O ato é único na atual fase da república e, de acordo com o texto legislativo, seu objetivo foi “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. O Exército foi indicado para gerir a área, com a nomeação do General Braga Neto para o comando do Gabinete da Intervenção Federal e do General Richard Nunes como secretário de segurança pública. O caso ajuda a explicitar as características do desenho institucional brasileiro de segurança pública, tais como as dificuldades de atribuição de competências e responsabilidades entre os entes federativos, a mixórdia entre a segurança nacional e a segurança pública e a complexidade da governança e coordenação das forças policiais. Este capítulo trata de cada uma delas. Pretende-se informar como esses pontos se articulam com as medidas de repressão às drogas. Para alcançar tal meta, são analisados os códigos jurídicos, as competências dos órgãos de segurança e a forma de organização administrativa destas.

O estudo sobre atos legais e normativos não é algo menor, considerando o fato da tese ter como interesse central a implementação de uma política pública. Pois, como recorda Hill e Hupe (2002, p. 22, tradução minha):

as questões sobre o estado de direito são importantes para o estudo da implementação porque está implícito nesse conceito a noção de que os cidadãos devem ser capazes de prever o impacto das ações do Estado sobre si próprios e obter reparação quando afetados por ações ilegítimas²⁴⁶.

Por exemplo, sabe-se que o desenho institucional pressiona por alguns modelos de soluções, dificulta outros, e constrange ou limita o espaço de atuação dos atores políticos e dos operadores da segurança pública. As regras do jogo afetam a maneira como as decisões são tomadas e as políticas executadas, especialmente quando consideradas historicamente (IMMERGUT, 1996). Apesar das limitações do jogo, mesmo em seu nível intragovernamental, há diversas estratégias utilizadas pelos atores para lidar com as regras. O resultado final, portanto, não deve ser entendido a partir da abstração de um Estado unívoco que age homogeneamente. As “regras do jogo” podem ser compreendidas,

²⁴⁶ O texto em inglês é: “the issues about the rule of law are important for the study of implementation because implicit in that concept is the notion that citizens should be able to predict the impact of the actions of the state upon themselves and secure redress when affected by illegitimate actions”.

em linha com Latour (2012), como um dos atores da rede que compõem a política pública. Esses “códigos” interferem e limitam os atores; por outro lado, os fazem agir também.

Os elementos que compõem essas normas, apresentadas na primeira parte do trabalho, precisam ser traduzidos e transladados dos documentos oficiais para as atividades rotineiras dos policiais nas ruas. E também, no sentido inverso, a “ação na rua” precisa ser organizada em modelos interpretativos e normativos estabelecidos pelos “gabinetes”. Dessa forma, a apreciação dos textos legais não é mera apresentação do “contexto” da implementação da política pública. Eles impactam tanto na forma como os policiais agem, quanto na maneira como interpretam os seus resultados. Como recorda Mosse (2005) ao analisar outro tipo de política pública, atores apoiam narrativas comuns e dominantes por causa de diferentes motivos e interesses, alguns deles contraditórios. Por isso, para ele, “os processos sociais que multiplicam interesses e experiências e aqueles que unificam e fortalecem as representações autorizadas são os mesmos”²⁴⁷ (MOSSE, 2005, p. 10, tradução minha). As políticas públicas não são apenas epifenômenos das disputas políticas. Sua constituição também passa por conflitos e busca por suporte e apoio a interpretações específicas da ordem estabelecida.

O capítulo está dividido da seguinte forma. A primeira parte trata da legislação específica sobre drogas no país, indicando seu histórico, mudanças e atores legalmente 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 para que se possa visualizar mais facilmente as inter-relações entre as agências. Também trato do artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que organiza o subsistema de segurança pública no país e dita as funções e as competências dos órgãos de segurança. De maneira geral, a rede de atores e temas da segurança pública pode ser descrita como uma construção incremental com desenvolvimentos institucionais paralelos sem vistas à harmonia e fluidez das ações. Essa caracterização sumária é retomada ao longo do capítulo.

Na segunda seção, debato sobre as estruturas institucionais das polícias estaduais, especialmente aquelas referentes à divisão entre a atuação ostensiva e a investigativa. Em seguida, faço um breve resumo da história e das principais características atribuídas à PMERJ. Vale lembrar que apesar dos primeiros capítulos tratarem de macroaspectos, os seguintes são dedicados aos policiais militares fluminenses. Portanto, este capítulo é importante, pois funciona como um elo entre esses diferentes níveis de análise.

Por fim, na última seção, são apresentados elementos teóricos e empíricos para defender que o modelo de governança e coordenação do trabalho na área de segurança

²⁴⁷ O texto em inglês é: “the social processes which multiply interests and experiences and those which unify and strengthen authoritative representations are the same”.

privilegia a autonomia individual e institucional. Baseado em observações etnográficas, aponto que “cada unidade é uma polícia” e descrevo o modelo de coordenação como “cada um por si como ação coletiva”. Por fim, discorro brevemente sobre como o sistema de metas, implementado pela extinta Secretaria de Estado de Segurança a partir de 2009, durante o governo Cabral (2007–2014), é entendido como um divisor de águas para a SEPM. Por um lado, é um marco no uso de dados e estatísticas no campo policial. Por outro, permite conclusões sobre a incapacidade do governo articular as forças das agências de segurança pública.

4.2 Proibicionismo e o Sistema de Justiça Criminal e Segurança Pública

4.2.1 Histórico da legislação sobre drogas no Brasil

O histórico das legislações que tratam de substâncias entorpecentes, psicotrópicas, drogas ou venenosas (os termos utilizados pelos documentos oficiais ao longo dos anos) no Brasil é longo. Moraes (2005, p. 186) narra que, de acordo com Pernambuco Filho e Adauto Botelho, médicos e professores da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro e autores do livro “Vícios Sociais Elegantes”, de 1924, a produção de normas que objetivavam a redução do uso de drogas se inicia com a publicação do Decreto nº 4.294 de 1921 (BRASIL, 1921), durante o governo de Epitácio Pessoa (1919–1922). 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 também o primeiro documento que legisla sobre a repressão à venda de drogas no país.

Antes disso, a proibição do uso de substâncias consideradas venenosas (o Decreto nº 4.294 de 1921 mantém o termo “substância venenosa” para se referir a alguns tipos de drogas) já aparecia de maneira dispersa nas Ordenações Filipinas²⁴⁸ (PORTUGAL, 1870) e no Código Penal de 1890 (BRASIL, 1890). Ambos os códigos se preocupavam com a autorização e o monopólio dos boticários²⁴⁹ em relação à manipulação e ao comércio de drogas. Essas substâncias eram entendidas de maneira ampla como os produtos secos naturais utilizados na alimentação e na medicina (CARNEIRO, 2005).

Vale destacar sobre o Código Penal de 1890 que ele foi praticamente simultâneo ao Código de Salubridade mexicano, e em ambos eram criminalizados o comércio e a produção

²⁴⁸ As Ordenações Filipinas é um documento jurídico criado durante a União Ibérica (1580–1640). Após a saída de Portugal da união, ele continuou vigendo no país. No Brasil, vigeu até 1916, quando foi criado o primeiro código civil nacional.

²⁴⁹ À época, corporação de ofício dedicada à preparação de remédios, produtos de higiene e outros compostos químicos.

de psicoativos sem o consentimento médico. De acordo com Rodrigues e Labate (2017, p. 96, tradução minha), o Brasil, por meio do documento do final do século XVIII, legitimou “o pacto médico-estatal de forma análoga à dos Estados Unidos e do México, oficializando a medicina científica ocidental e condenando o consumo recreativo e qualquer prática de cura tradicional ou popular”²⁵⁰. Como exemplo, vale citar o artigo 158, que punia quem “ministrar, ou simplesmente prescrever, como meio curativo para uso interno ou externo, e sob qualquer forma preparada, substância de qualquer dos reinos da natureza, fazendo, ou exercendo assim, o officio do denominado curandeiro”²⁵¹.

Ainda que a criminalização do uso não médico de certas drogas tenha ocorrido antes da virada para o século XX, foi durante as décadas de 1920 e 1930 que se estabeleceram os primeiros acordos internacionais com o objetivo de eliminar o comércio e o uso de determinadas substâncias, sendo o ópio o protagonista desses debates. No capítulo anterior, mostrei os principais movimentos desse debate, e explicitarei a posição central dos Estados Unidos. Neste capítulo, vale apontar como o debate internacional influenciou a produção legislativa nacional.

O marco inicial da regulamentação internacional é a Convenção Internacional do Ópio, assinada em Haia, Holanda (RODRIGUES, 2012). O Brasil tornou-se signatário da versão escrita em 1925, com registro final na Liga das Nações em 1928. Buscando acompanhar seus objetivos, o Decreto nº 20.930 de 1932 (BRASIL, 1932), do Governo provisório de Getúlio Vargas (1930–1937) lista uma série de substâncias controladas, como a maconha, que não havia sido citada na legislação de 1921²⁵². Inclusive, o texto introdutório ao decreto deixou explícito que regulava o comércio de drogas “de acordo [com] a solicitação do Comitê Central Permanente do Ópio da Liga das Nações”. Em seu capítulo III, artigo 25, foram apontadas infrações penais para uma série de atos relacionados com as substâncias proibidas. Esse modelo de uso extensivo dos verbos é mantido em todas as legislações posteriores. A diferença em relação ao documento anterior, de 1921, se expressava no detalhamento das normas: eram 61 artigos no decreto de 1932 contra apenas 13 em 1921. Vale destacar o artigo 37 (BRASIL, 1932), no qual é determinada aos alunos condenados em crimes relacionados às drogas a exclusão da escola e o trancamento da matrícula pelo tempo da pena acrescidos de um ano.

²⁵⁰ O texto em espanhol é: “el pacto médico-estatal de modo análogo al estadounidense y mexicano, oficializando la medicina de corte científico-occidental y condenando el consumo recreativo y cualquier práctica curativa tradicional o popular”.

²⁵¹ Vale destacar que o curandeirismo continua criminalizado, de acordo com o 284 do Código Penal de 1940 (BRASIL, 1940).

²⁵² O Brasil proibiu o uso de maconha antes dos Estados Unidos, que só proscreeu a droga em 1937. Contudo, como mostra (BURGIERMAN, 2011, p. 63-66), a pressão internacional proibicionista norteou a redação legislativa brasileira.

Em 1938, já sob a égide do Estado Novo, na presidência de Getúlio Vargas (1937–1945), o Decreto-Lei nº 891 (BRASIL, 1938) foi promulgado aproveitando diversos trechos do decreto de 1932. O novo código listou outras substâncias consideradas entorpecentes, proibiu a cultura e a colheita de algumas plantas²⁵³ e delimitou as funções e competências da Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. Além dos aspectos alfandegários, essa comissão teve como funções a fiscalização dos cultivos e da produção de drogas e a repressão ao tráfico e ao uso ilícito. Além de concentrar as atividades do governo federal, a comissão coordenava as ações alfandegárias, sanitárias e policiais estaduais. Em seu artigo 45, determinou a criação de comissões análogas nos estados e territórios, além de informar seus componentes: o diretor do Serviço Sanitário, o chefe de segurança pública, o representante do Departamento Nacional de Saúde, o Procurador da República e um representante da classe médica.

Essa 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 essa característica, a legislação foi bastante pormenorizada em seus aspectos alfandegários. Além disso, diferentemente das normativas atuais, franqueou a autorização do uso terapêutico mesmo de plantas proibidas²⁵⁴. Comparativamente, somente em 2019, a Agência Brasileira de Vigilância Sanitária (ANVISA) autorizou o uso medicinal de produtos à base de maconha (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. BRASIL, 2019).

Em 1940, foi promulgado no Código Penal Brasileiro, válido até hoje, ainda que com diversas mudanças. Em relação às drogas, era exíguo e trazia apenas o artigo 281, que criminalizava uma série de atos quando realizados em desacordo da regulamentação (à época, o Decreto-Lei nº 891 de 1938)²⁵⁵. Esse artigo foi revogado parcialmente em 1971 por legislação específica e completamente em 1976, quando foi publicada a Lei de Tóxicos.

Antes delas, foi publicado o Decreto-Lei nº 385 de 1968 (BRASIL, 1968b) que, sob a égide do Ato Institucional nº 5 (BRASIL, 1968a) da ditadura cívico-militar (1964–1985), alterou e incluiu novos incisos ao artigo 281 do Código Penal. Entre as alterações, permitiu a penalização do usuário, penalizando-o da mesma forma que o traficante. A Lei nº 5.726 de 1971 (BRASIL, 1971) altera esse expediente ao penalizar de maneira diferente

²⁵³ As plantas proibidas foram a dormideira (de nome científico, à época, *papaver somniferum* e *papavera-ceae*), a coca (*erythroxyllum coca* e *erythroxyllaceae coca*) e a maconha (*cannabis sativa* e *cannabis indica*). O decreto determinava a destruição dessas plantas independentemente de serem nativas ou cultivadas.

²⁵⁴ Em seu parágrafo 2º do artigo 2: “em se tornando necessário, para fins terapêuticos, fará a finto a cultura das plantas dessa natureza, explorando-as e extraíndo-lhes os princípios ativos, desde que haja parecer favorável da Comissão Nacional de Fiscalização do Entorpecentes”.

²⁵⁵ Os verbos citados são “importar, exportar, vender, expor à venda, fornecer, transportar, trazer consigo, ter em depósito, guardar, ministrar e entregar a consumo”. Esses verbos são mantidos na primeira lei de repressão às drogas de 1976 e na posterior, de 2006.

os usuários e traficantes. Por outro lado, expandiu a criminalização ao retomar norma prevista no decreto de 1932, ditando que:

Art. 8º Sem prejuízo das demais sanções legais, o aluno de qualquer estabelecimento de ensino que fôr encontrado trazendo consigo, para uso próprio ou tráfico, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, ou induzindo alguém ao seu uso, terá sua matrícula trancada no ano letivo.

A criminalização do uso das drogas era mais flagrante quando observado o texto do artigo primeiro da lei, que estabelecia que era dever de toda pessoa física ou jurídica colaborar no combate ao tráfico e uso de drogas. O parágrafo único desse artigo impunha que as pessoas jurídicas perderiam auxílios e subvenções estatais se não prestassem assistência quando solicitadas. Compreendidos em conjunto, o objetivo era que professores e diretores de escola colaborassem na identificação de alunos que usassem drogas. A preocupação com o ambiente escolar não se limitou à perseguição dos usuários e traficantes. O artigo 5 determinou que os estados deveriam organizar cursos para os educadores com o objetivo de “prepará-los para o combate, no ambiente escolar, do tráfico e uso”. E o artigo 6 impôs a realização de conferências de presença obrigatória para os alunos sobre os “malefícios causados pelas substâncias entorpecentes”. Ainda, Batista (2003) informa que essa lei manteve a equiparação entre o usuário e o traficante, imposta pelo decreto-lei de 1968, e inovou ao permitir a denúncia sem o necessário laudo toxicológico²⁵⁶.

No entanto, essa legislação esteve vigente por pouco tempo, visto que nova lei foi promulgada em 1976. A Lei nº 6.368 (BRASIL, 1976), conhecida como Lei de Tóxicos, manteve toda a estrutura citada acima. A principal diferença foi a instituição do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão, que objetivava integrar as ações entre os entes federativos e demandava a participação de todos os órgãos públicos. Este sistema foi regulamentado por meio do Decreto nº 85.110 de 1980 (BRASIL, 1980), e determinava a criação de uma política nacional de entorpecentes, e a modernização da estrutura e dos procedimentos da administração nas áreas de prevenção, fiscalização e repressão. Entre os membros do sistema, encontravam-se o Conselho Federal de Entorpecentes (COFEN), criado por meio do mesmo decreto, a vigilância sanitária, a Polícia Federal, o Conselho Federal de Educação, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Previdência e Assistência Social. O artigo 7 informava que “compete ao órgão de repressão a entorpecentes do Departamento de Polícia Federal prevenir e reprimir o tráfico e uso ilícito de entorpecentes ou substâncias que determinem dependência física ou psíquica”. De maneira semelhante, o

²⁵⁶ Essa determinação está no parágrafo terceiro do artigo 15: “a audiência de apresentação realizar-se-á sem prejuízo das diligências necessárias ao esclarecimento do fato, inclusive a realização do exame toxicológico, cujo laudo será entregue em juízo até a audiência de instrução e julgamento”. (BRASIL, 1971).

artigo 44 da lei 6.368 de 1976 (BRASIL, 1976) ditava que somente os policiais federais que possuíssem especialização na área atuavam nos setores de repressão às drogas. Nota-se, portanto, o fortalecimento das estruturas policiais de combate às drogas no período entre 1968 e 1976, auge da repressão política da ditadura cívico-militar (1964–1985). No mesmo período, são publicadas as três legislações que vão normatizar a atividade estatal ao longo de todo o restante do século XX. Além disso, vale destacar o provável efeito inercial que garantiu à Polícia Federal a competência sobre os crimes de tráfico na promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Uma década após a publicação da Lei de Tóxicos, foi criado o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), durante o governo Sarney (1985–1990), por meio da Lei nº 7.560 de 1986 (BRASIL, 1986). O fundo teve seu nome alterado em 2019, durante o governo Bolsonaro (2019– até o presente) para Fundo Nacional Antidrogas (Funad) por meio da Lei nº 13.886 (BRASIL, 2019d). Suas fontes de recursos provêm da alienação dos bens apreendidos em decorrência do tráfico de drogas²⁵⁷, além do orçamento da União, doações e multas.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) é promulgada concomitantemente à expedição do ato contra o abuso de drogas pelos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1986a; ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1988). Esse último documento representou a abertura de uma nova frente de combate militarizado contra as drogas, como mostrei no capítulo anterior. Esse contexto permite compreender porque o tráfico de drogas aparece como um dos delitos inafiançáveis, junto com a tortura, o racismo e o terrorismo. Essa interpretação é reforçada pela inclusão do tráfico na Lei de Crimes Hediondos, a Lei nº 8.072 de 1990 (BRASIL, 1990), que nega a esses crimes a possibilidade de fiança, anistia e indulto, além de obrigar que a pena seja inicialmente cumprida em regime fechado.

Finalmente, neste lento processo de institucionalização de instrumentos de repressão às drogas, foi criada a Secretaria Nacional de Entorpecentes por meio da Lei nº 8.764 de 1993 (BRASIL, 1993), no âmbito do Ministério da Justiça. Competia a ela a supervisão, o acompanhamento e a fiscalização das ações estabelecidas pelo COFEN, cumprindo um papel de secretária executiva ou câmara técnica do COFEN. Essa secretaria pode ser compreendida como o primeiro aparato policial dedicado exclusivamente à repressão às drogas.

Não é por acaso que o tema das drogas apareceu de maneira central nas legislações produzidas no período entre 1968 e 1976 e, posteriormente, entre 1988 e 1993. Esses

²⁵⁷ Tecnicamente, são chamados de recursos provindos do perdimento dos direitos, bens e recursos. Como mostro no capítulo seguinte, a SEPOL utiliza como critério de avaliação da produtividade dos seus policiais o número de inquéritos que geraram perdimento em favor da instituição.

dois momentos estiveram associados a maior pressão internacional realizada pelos EUA durante os governos de Nixon (1969–1974) e Reagan (1981–1989), que encamparam o que ficou conhecido como “guerra às drogas”, tema do capítulo anterior.

Em 1998, a partir da realização da XX Sessão Especial da Assembleia Geral Especial das Nações Unidas (UNGASS) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1998), foram iniciadas discussões para orientar uma política de redução da demanda de drogas. No mesmo ano, foi promulgada, no bojo dos debates do UNGASS, a Medida Provisória nº 1.669 (BRASIL, 1998b), que alterou a nomenclatura de Conselho Federal de Entorpecentes para Conselho Nacional Antidrogas (CONAD) e da Secretaria Federal de Entorpecentes para Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD). No mesmo ano, foi promulgada a Portaria nº 344 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1998) da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde (SVS/MS). Por meio dela, o Ministério da Saúde tornou-se o responsável pela definição de uma lista, atualizada periodicamente, que indica as substâncias proibidas para o consumo, venda ou manipulação, além daquelas sob controle.

Em 2000, no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1999–2002), o Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD) foi regulamentado por meio do Decreto 3.696 (BRASIL, 2000). Coube a ele a formulação da política nacional, a compatibilização dos planos subnacionais e o estabelecimento dos fluxos de informações entre os órgãos do sistema²⁵⁸.

Em 2002, é instituída a Política Nacional Antidrogas (PNAD) por meio do Decreto nº 4.345 (BRASIL, 2002a). No mesmo ano, houve modificações da antiga Lei de Tóxicos de 1976 por meio da sanção da Lei nº 10.409 (BRASIL, 2002b). Entretanto, esse documento teve pouco tempo de vigência, sendo revogado integralmente em 2006. Sob o primeiro governo Lula (2003–2006), o CONAD reformulou a PNAD por meio da Resolução nº3 (CONSELHO NACIONAL ANTIDROGAS, 2005), aprovada em 2005, denominando-a a partir daquele momento como Política Nacional sobre Drogas.

A mudança de nome esteve vinculada aos debates mais amplos, nacionais e internacionais, que começavam a questionar os paradigmas proibicionista e da abstinência como tratamento ao uso problemático de drogas. Rodrigues e Labate (2018, p. 114) afirmam que “foi pelas mãos de pessoas ativas [no movimento pela redução de danos] em gestões do PT que se deu a entrada no Brasil do conceito de redução de danos”. Por isso, a PNAD de 2005, apesar de afirmar “buscar atingir o ideal de construção de uma

²⁵⁸ Eram muitos os representantes no sistema: Ministério da Defesa, da Educação, da Previdência e Assistência Social, das Relações Exteriores, da Saúde, da Secretaria da Receita Federal, da própria Secretaria Nacional Antidrogas, do Departamento da Polícia Federal, do Conselho Nacional de Educação, do Conselho de Controle de Atividade Financeira, da Agência Brasileira de Inteligência e dos órgãos estaduais e do Distrito Federal que exercessem atividades antidrogas e de recuperação de dependentes (termos originais).

sociedade protegida do uso de drogas” (CONSELHO NACIONAL ANTIDROGAS, 2005), apresentou pioneiramente o posicionamento a favor das estratégias de redução de danos ou tolerantes com o uso. Anteriormente, as ações objetivavam necessariamente a interrupção definitiva do uso de drogas. De acordo com a resolução, as ações de redução de danos visavam “à redução dos riscos, consequências adversas e dos danos associados ao uso de álcool e outras drogas para a pessoa, a família e a sociedade” (CONSELHO NACIONAL ANTIDROGAS, 2005). Vale ressaltar que em 1999 havia sido publicado o livro “Estação Carandiru”, do médico Varella (1999). O livro, vencedor do prêmio Jabuti e sucesso de vendas com mais de 460 mil exemplares, mostrava a experiência do médico ao cuidar dos detentos do presídio paulistano Carandiru²⁵⁹. Diante de uma epidemia de AIDS no local, o médico iniciou uma campanha de redução de danos, na qual sugeriu a troca do uso de drogas injetadas por inaladas ou fumadas. O objetivo era evitar o uso compartilhado de seringas, que serviam de vetor de transmissão do vírus.

Como parte das ações de alinhamento com as novas diretrizes internacionais e da PNAD, foi promulgada a nova Lei nº 11.343 em 2006 (BRASIL, 2006b). Por meio dela, o SISNAD teve seu nome alterado para Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas, com a manutenção da sigla. Já em 2008, a alteração de nomenclatura atinge a SENAD, que passou a se chamar Secretaria Nacional de Política sobre Drogas.

As diretrizes que buscavam ampliar o uso das estratégias de redução de danos e dar mais atenção aos aspectos relacionados à prevenção e ao tratamento não impediram que legislações mais duras fossem aprovadas. Após longo debate que se iniciou no Congresso em 1995, foi promulgada a Lei do Abate (FEITOSA; PINHEIRO, 2012) em 2004, no segundo ano do governo Lula (2003–2010). A legislação regulamentou o disparo de tiros e a destruição de aeronaves civis em voo que fossem suspeitas de tráfico de drogas. Portanto, o contexto era ambíguo, no qual eram aprovadas legislações que permitiam o abate de aeronaves suspeitas de tráfico e estimulavam as estratégias em saúde conhecidas como redução de danos.

A nova Lei de Drogas de 2006 (BRASIL, 2006b) reviu a penalização ao usuário, ao determinar o fim da pena de encarceramento, ainda que as proibições do uso continuassem a vigorar. A tese 6 do caderno de jurisprudências do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2019) esclarece que a posse de drogas para consumo próprio foi apenas despenalizada, e não descriminalizada. Dessa forma, não haveria o que juridicamente é conhecido como *abolitio criminis*²⁶⁰. Ainda que seja considerada uma despenalização, o artigo 28 da Lei de Drogas (BRASIL, 2006b) define três tipos de pena para o uso de drogas. A advertência sobre os efeitos das drogas, a

²⁵⁹ Em 2003, é lançado o filme Carandiru, baseado no livro, e dirigido por Héctor Babenco. 146 min.

²⁶⁰ A extinção do crime anteriormente previsto devido a nova legislação

prestação de serviços à comunidade e o comparecimento a programa ou curso educativo. Em caso de recusa por parte do réu, o juiz pode aplicar admoestações verbais ou multas. Portanto, prefiro utilizar o termo “pena descarceralizada” para explicitar que a principal diferença se refere à impossibilidade de aprisionamento do usuário de drogas.

Outra novidade foi o tratamento diferenciado ao réu primário, sem antecedentes e que não participe de organização criminosa, que pode, nesses casos, ser enquadrado no crime de tráfico privilegiado. Nessa situação, a pena máxima seria reduzida e o processo penal não seria equiparado aos crimes hediondos (tese 20 do compilado de jurisprudências organizado pelo Superior Tribunal de Justiça (2019)). Por causa desses pontos, a lei foi vista, em um primeiro momento, como progressista e inovadora (RODRIGUES; LABATE, 2018, p. 114-115).

No sentido oposto, houve 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 do aumento das multas²⁶¹. O artigo 33 da Lei de Drogas, que trata sobre o tráfico, incluiu os mesmos 18 verbos presentes na antiga Lei de Tóxicos de 1976. Além disso, entre a pena descarceralizada por uso e a pena mínima de cinco anos por tráfico não existem tipos penais intermediários ou gradações, ainda que haja um amplo número de verbos²⁶² para descrever as ações de infratores (BOITEUX et al., 2009, p. 37). A única exceção é o financiamento ou custeio das práticas do tráfico, que possui pena mínima de oito anos e máxima de 20.

Mantendo o viés genérico, a nova Lei de Drogas (BRASIL, 2006b) não discrimina elementos objetivos para diferenciar os crimes de posse e 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 pessoais**, bem como à conduta e aos antecedentes do agente” (grifos meus). Primeiro, vale ressaltar que a redação é praticamente idêntica ao artigo 37 da Lei de Tóxicos de 1976. A única diferença é que a lei de 2006 cita as “circunstâncias sociais e pessoais” e a de 1976, as “circunstâncias da prisão”. Nesse sentido, a lei promulgada durante a ditadura cívico-militar abre menos brechas para que preconceitos sociais influenciem no julgamento do suspeito ou que antecedentes criminais sejam considerados como provas.

Em segundo lugar, quanto à natureza da droga, em princípio, a redação legal soa tautológica, visto que é justamente sua natureza que a torna proibitiva. Considero que

²⁶¹ No apêndice D, há um quadro comparativo das penas previstas nas legislações brasileiras.

²⁶² Os verbos presentes na Lei nº 11.343 de 2006 (BRASIL, 2006b) são: importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo, fornecer drogas, semear, cultivar e fazer a colheita.

o termo “natureza” seja comumente compreendido pelos juízes de três maneiras. Em primeiro lugar, para designar se é uma droga ilícita ou não. Nesse caso, a avaliação da natureza da droga serve ao objetivo de determinar se o evento é criminoso ou não. A segunda interpretação se refere à pureza da substância. No entanto, de acordo com a tese 44 da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (2019), não é necessário considerar esse aspecto na aplicação da pena. Assim, não importaria, por exemplo, se a cocaína apreendida tivesse 90% ou 5% de pureza, em ambos os casos seria possível considerar o fato como tráfico.

Por fim, a terceira interpretação do vocábulo “natureza” é relacionada com o tipo de droga. Teoricamente, os juízes poderiam dosar as penas de acordo com o suposto potencial lesivo da droga. Por essa lógica, por exemplo, a cocaína seria mais “potente” que a maconha e, por sua vez, a cocaína 80% pura seria mais potente que a cocaína 40% pura. Nesses casos, o judiciário poderia punir mais gravemente aqueles que traficavam drogas mais puras ou “potentes”. Hart (2014, p. 279-281) mostra como os Estados Unidos, a partir do Ato contra o Abuso de Drogas (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1986a), estabeleceram uma proporção de cem para um no que tange às sentenças envolvendo crack e cocaína, respectivamente. Ilustrativamente, a mesma pena seria aplicada a um réu que tivesse sido preso por portar cinco gramas de crack e a quem tivesse posse de 500 gramas de cocaína. Vale ressaltar que as drogas são idênticas quimicamente. Além disso, em 1986, ano da promulgação da lei, havia somente dois trabalhos acadêmicos sobre o crack, ou a cocaína fumada, como alguns a nomeavam à época (HART, 2014, p. 279-281). Autores têm apontado o racismo dessa divisão, dado que a cocaína é consumida por classes sociais mais ricas e brancas (ROSENBERG; GROVES; BLANKENSHIP, 2017). Em 2010, durante o governo Obama (2009–2017) a correspondência entre as sentenças caiu para a proporção de 18 para um. No caso brasileiro, não existem parâmetros semelhantes na lei ou na jurisprudência. Portanto, cabe ao juiz arbitrar ou não essas diferenças.

Em relação à quantidade de drogas apreendida, ela parece não ser levada em conta de maneira decisiva pela autoridade policial e judicial. Langeani e Silva (2018) e Rapizo (2016) mostraram, em pesquisas sobre o Rio de Janeiro e São Paulo respectivamente, com dados dos registros de ocorrência policial, que a mediana da massa de drogas apreendidas em casos de tráfico é muito baixa²⁶³. Jesus et al. (2011), em pesquisa sobre São Paulo e que incluiu dados da justiça, verificaram os mesmos resultados. Assim, por um lado, as ocorrências com pequenas quantidades de drogas não impedem a capitulação do fato como tráfico. Por outro, a quantidade pode servir para ampliar a punição. Como indicam as teses 25 e 50 da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (2019), essa

²⁶³ Apresento esses dados na Tabela 5, no capítulo 7. Nele, discuto os resultados da repressão às drogas.

variável permite que o juiz fixe uma pena inicial mais gravosa mesmo em casos de tráfico privilegiado.

Por fim, resta a avaliação da conduta do agente. Esse elemento é fundamental nos julgamentos, como demonstram (BOITEUX, 2014; JESUS et al., 2011). Os testemunhos dados pelos policiais autores dos flagrantes são as provas mais comumente citadas pelos juízes. Por isso, Rodrigues e Labate (2018, p. 116-117) entendem que “a histórica seletividade penal aplicada ao campo das drogas ilegais, que tradicionalmente visou a prisão de certos indivíduos e categorias sociais - especialmente jovens negros, pobres, moradores de favelas - tornou-se indiretamente ainda mais oficializada pela Lei de 2006”.

De acordo com Rodrigues (2014, posição 827), o governo Dilma Roussef (2011–2016) manteve o direcionamento do governo Lula (2003–2010), ao combinar “a ênfase repressiva com práticas de intervenção em saúde pública”. Ou seja, “a manutenção do compromisso proibicionista e certo tom humanitarista das políticas de saúde pública”. Em 2011, é lançado o programa “Crack, é possível vencer”, que estruturava a atuação governamental em relação às drogas (não somente ao crack) em três frentes, coordenadas pelo Ministério da Justiça: a prevenção, o cuidado e a autoridade. O eixo da prevenção objetivava a disseminação e capacitação dos agentes públicos e privados que atuassem em atividades voltadas para a diminuição da demanda por drogas. O eixo do cuidado era dedicado aos serviços orientados aos usuários de drogas, a partir do atendimento e da busca pela reinserção social das pessoas com problemas relacionados ao uso. Por fim, o eixo da autoridade era direcionado à repressão por meio da integração das ações de inteligência e investigação e articulação dos agentes de segurança com aqueles de saúde e assistência social²⁶⁴.

Finalmente, nos governos Temer (2016–2018) e Bolsonaro (2019– até o presente) não houve alterações dos aspectos penais da Lei de Drogas de 2006 (BRASIL, 2006b). A principal mudança ocorreu com a promulgação da Lei nº 13.964 de 2019 (BRASIL, 2019e), que alterou o artigo 33 da Lei de Drogas. Foi incluído um inciso que torna crime de tráfico a venda ou entrega de drogas a agente policial disfarçado, quando houver provas de condutas criminosas preexistentes. O objetivo foi garantir a legitimidade das ações de policiais infiltrados em grupos criminosos.

As principais mudanças foram no campo da saúde por meio da Lei nº 13.840 de 2019 (BRASIL, 2019b). Essa alteração legislativa foi capitaneada por Osmar Terra,

²⁶⁴ Para mais informações sobre o programa, ver Brasil (2011).

médico e político eleito em diversos mandatos²⁶⁵, e que teve papel importante nos dois governos. Como ministro do desenvolvimento social (2016–2018) do governo Temer e da cidadania (2019–2020) do governo Bolsonaro, defendeu e alterou legislações com o objetivo de incentivar o financiamento das comunidades terapêuticas, das estratégias em saúde focadas na abstinência e reduzir a importância das ações de redução de danos²⁶⁶.

4.2.2 A normas legais da repressão às drogas

Na subseção anterior, detalhei o histórico das legislações brasileiras sobre o tema das drogas. Nesta, destaco a estrutura policial disposta na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e as mudanças na estrutura administrativa federal relacionadas com a repressão às drogas.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) destina apenas um dos seus artigos à segurança pública, no qual descreve a estrutura de atores e competências. Há nesse artigo uma mistura dos conceitos de segurança pública, interna e nacional. As Forças Armadas são historicamente vinculadas à defesa do território nacional contra agressores externos. Nesse sentido, o paradigma da segurança nacional se relaciona com a preocupação do governo com as ameaças (reais ou imaginárias) à sobrevivência do Estado-nacional, da soberania ou da ordem pública. É possível utilizar como sinônimo o termo segurança interna. Por exemplo, os Estados Unidos utilizam a expressão *homeland security*²⁶⁷ para tratar desse tema. Lima, Silva e Oliveira (2013) mostram a amplitude do debate sobre os conceitos de segurança pública e interna. No entanto, é possível afirmar que a ideia de “preservação da ordem pública” remete a uma ideia de segurança interna, entendida como a supressão de conflitos, sublevações e ameaças internas. Nessa concepção, a ameaça não proviria de agentes estrangeiros, mas partiria de nacionais dispostos a perturbar a ordem.

²⁶⁵ Foi prefeito da cidade de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, entre 1993 e 1996. Assumiu o cargo de deputado federal por suplência entre 2001 e 2003 e em 2005. Em 2007, foi eleito deputado federal, tendo se licenciado para assumir a secretaria de saúde do Rio Grande do Sul. Finalmente, está no cargo de deputado federal desde 2015, com a exceção das licenças para assumir ministérios no governo federal.

²⁶⁶ Nesta matéria jornalística, é possível verificar o nível de animosidade presente na primeira reunião do CONAD da qual participou Osmar Terra. Nela, o ministro apresentou os pontos que embasariam a política de drogas do governo Temer (2016 - 2018). Contudo, somente no governo Bolsonaro (2019–até o presente), quando Terra era ministro da Cidadania (que herdou as funções e estrutura do antigo Ministério do Desenvolvimento Social), as mudanças foram promulgadas por meio da lei 13.840 de 2019 (BRASIL, 2019b) e do decreto 9.761 de 2019 (BRASIL, 2019a). Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/governo-propoe-nova-politica-sobre-drogas-sem-legalizacao-22211526>>. Acesso em: 15 de abril de 2021.

²⁶⁷ A tradução é: “segurança interna”.

Essa perspectiva é comumente utilizada por governantes desejosos de suprimir as contestações ou divergências políticas. Por isso, esteve associada à perseguição realizada por diversos órgãos estatais aos opositores da ditadura cívico-militar iniciada em 1964. Por outro lado, a ideia de “ordem pública” também pode remeter à tranquilidade e à salubridade do espaço público.

Ainda que seja possível atribuir à Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) o intento de desconstruir o paradigma da defesa nacional como paradigma de segurança, o modelo dominante durante boa parte do século XX não foi totalmente esvaziado. No texto constitucional, a segurança pública, ainda que seja apresentada como um direito social no artigo 5º, não está no mesmo plano que os demais, que são regulamentados no título VIII ‘Da Ordem Social’. No artigo 144, é conceituado que a “segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Esse capítulo está inserido no Título V da Constituição de 1988, que trata ‘Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas’. Os demais capítulos deste título se referem ao ‘Estado de Defesa e de Sítio’ e às ‘Forças Armadas’.

Vale indicar que a definição constitucional de segurança pública mantém uma ambivalência, pois vincula a ordem pública à incolumidade das pessoas. A indefinição do conceito de “ordem pública” favorece a “porosidade entre os regimes” da segurança pública, interna e nacional (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2013, p. 79). Muniz (1999, p. 70) nomeou isso de “gramática das imprecisões e das ambiguidades”. Essa ambivalência, diz Muniz (1999, p. 73), leva que as polícias se engajem em duas tarefas, que possuem naturezas opostas. O engajamento por meio da *prontidão militar* (uma forma de espera) para o combate em tempo de guerra e o *pronto-emprego* (uma forma de ação) nas atividades cotidianas. Outro componente a complexificar este cenário é que as polícias têm contribuído para as tarefas de segurança interna desde 1934 (MUNIZ, 1999, p. 71), dado à subordinação das polícias militares às Forças Armadas, que se manteve na Constituição de 1988.

Outro ponto comumente criticado é a disjunção entre os subsistemas policial e judicial (CRUZ, 2006; SAPORI; ANDRADE, 2008; VARGAS; RODRIGUES, 2011). No dispositivo legal do aparato repressor ao comércio de drogas essa disjunção se transforma em algo disfuncional, no sentido de conter espaços de ambiguidade, incoerência e indecisão. Ou seja, o termo é usado para expressar a desarmonia entre as funções, as competências e a capacidade das instituições executarem o previsto na lei. Também se refere à concorrência de competências entre duas ou mais instituições.

A esse respeito vale citar, primeiramente, o artigo 144, parágrafo 1º, inciso II da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A Polícia Federal (PF) 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”. Ressalto que o tráfico de drogas é o único crime descrito na Constituição como parte integrante das competências de uma agência de segurança pública.

A década de 1990 observou tentativas de mudança sobre essa competência. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), foi criada a SENAD. Ela teve como inspiração a *Drug Enforcement Administration* (DEA, Departamento de Combate às Drogas, em tradução própria) (RODRIGUES, 2012). No modelo estadunidense, há uma instituição com obrigações exclusivas em relação ao tema das drogas. De acordo com a Medida Provisória nº 1.669 de 1998 (BRASIL, 1998b), a SENAD atuaria na coordenação e integração das ações de prevenção ao uso e de repressão ao tráfico de drogas, estando sob a alçada da Casa Militar da Presidência da República²⁶⁸.

Contudo, houve conflitos pelo controle dessas competências com a PF. Em artigo no jornal Folha de São Paulo, de 23 de março de 1999²⁶⁹, é dito que a SENAD, criada há pouco menos de um ano, ganhara a disputa com a PF para ser o braço operacional no combate ao tráfico de drogas ilícitas. Porém, no ano seguinte, o embate foi vencido permanentemente pela Polícia Federal. Por meio do Decreto nº 3.696 de 2000 (BRASIL, 2000), o governo federal fez alterações no SISNAD. À Polícia Federal coube o descrito no inciso I do artigo 1: “repressão ao uso indevido, do tráfico ilícito, e da produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica”. À SENAD restou o inciso II: “prevenção do uso indevido de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica, bem como aquelas relacionadas com o tratamento, recuperação e reinserção social de dependentes”²⁷⁰.

De acordo com a Portaria nº 155 de 2018 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2018), a atual estrutura da PF dedicada ao tráfico é composta pela Coordenação-Geral de Polícia de Repressão

²⁶⁸ O parágrafo 1º do artigo 6 da Medida Provisória nº 1.669 de 1998 assim dizia: “compete, ainda, à Casa Militar, coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção e *repressão* ao tráfico ilícito, ao uso indevido e à produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência, bem como aquelas relacionadas com a recuperação de dependentes” (grifo meu).

²⁶⁹ Informações disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff23039923.htm>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2020.

²⁷⁰ A Medida Provisória nº 2.216-37 de 2001 (BRASIL, 2001b) alterou o nome da Casa Militar para Gabinete de Segurança Institucional (GSI). Além disso, reafirmou a mudança de competência registrada no Decreto nº 3.696 de 2000 (BRASIL, 2000) ao excluir o termo *repressão* das funções do novo GSI. O texto alterado é assim descrito: “compete, ainda, ao Gabinete de Segurança Institucional, coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção do uso indevido de substâncias entorpecentes que causem dependência física ou psíquica, bem como aquelas relacionadas com o tratamento, a recuperação e a reinserção social de dependentes”. Durante o governo Dilma (2011–2016), o CONAD e o FUNAD foram transferidos do GSI para o Ministério da Justiça. É importante notar que o Conselho e o Fundo estavam sob a estrutura do Ministério da Justiça quando foram criados, e somente foram transferidos para a Casa Militar no final dos anos 1990, quando houve a tentativa de estabelecimento de uma estrutura organizacional parecida com a estadunidense.

a Drogas e Facções Criminosas (CGPRE)²⁷¹, na qual há a Divisão de Operações de Repressão a Drogas (DIREN). Esta, por sua vez, contém o Setor de Repressão aos Desvios de Produtos Químicos (SEDQ) e o Serviço de Canil Central - (SECAN).

A Lei de Drogas nº 11.343 de 2006 (BRASIL, 2006b), em seu artigo 70, estabelece que “o processo e o julgamento dos crimes previstos nos artigos 33 a 37 [traficar 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 pela repressão do tráfico transnacional. No mesmo sentido, a Instrução Normativa nº 13 de 2005 (DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL, 2005), em seu inciso III do artigo 61, dispõe que compete à CFPRE/PF atuar nas atividades policiais relacionadas à repressão às drogas “que tenham repercussão interestadual ou internacional e que exijam repressão uniforme”. Por fim, vale ressaltar o exercício policial nas áreas de fronteira. De acordo com o inciso III do artigo 144 da Constituição (BRASIL, 1988), a PF é a responsável por essa tarefa. No entanto, na Lei Complementar nº 97 de 1999 (BRASIL, 1999), é dito que cabe às Forças Armadas na prevenção e repressão aos crimes transfronteiriços nas regiões consideradas de fronteira.

Nos últimos anos, a PF tem se estruturado e ampliado as operações contra os grupos criminosos. Destacam-se aí a Operação *Nueva Alianza*²⁷², com a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai²⁷³; a Operação Trapézio, com a Polícia Nacional do Peru²⁷⁴; a criação do Grupo de Análise de Dados e Rotas Áreas (GDTA); o Programa de Repressão às Drogas em Aeroportos (PROAR)²⁷⁵; o Grupo de Apoio em Ações e Operações Marítimas (GTMAR), que atua especialmente em portos e o desenvolvimento do Projeto Pequi, que busca identificar a pureza e a origem das drogas apreendidas²⁷⁶.

²⁷¹ Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/acessoainformacao/institucional/regimento-interno-da-policia-federal-2018>> e <<http://www.pf.gov.br/institucional/acessoainformacao/institucional/instrucao-normativa-no.-013-2005-dg-dpf-de-15-de-junho-de-2005>>. Acesso em: 22 de abril de 2020.

²⁷² A tradução é: “Nova Aliança”.

²⁷³ Informações disponíveis em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/04/parceria-entre-policia-federal-e-policia-do-paraguai-retira-de-circulacao-1-132-toneladas-de-maconha>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2020.

²⁷⁴ Informações disponíveis em: <<https://bit.ly/3DLA2rA>>. A matéria trata das operações realizadas até o ano de 2013. Acesso em: 15 de fevereiro de 2020.

²⁷⁵ Informações disponíveis em: <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2015/05/pf-intensifica-fiscalizacao-no-aeroporto-internacional-de-foz-do-iguacu>>. Acesso em: 1º de novembro de 2021.

²⁷⁶ Algumas dessas operações e setores foram identificadas por meio de apresentações realizadas por representantes da PF à extinta SESEG, nas quais eu participei como servidor do ISP. Desse modo, não possuo alguns detalhes, como o ano de criação das unidades. Para mais informações, ver: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/conheca-a-comissao/subcomissoes/copy_of_POLICIAFEDERAL.pdf> e <<https://www.gov.br/pf/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2020.

Considerando esses aspectos, parece haver um vazio normativo em relação ao tráfico de drogas interestadual e local. Na prática, são os estados os responsáveis pelas principais ações relacionadas ao comércio varejista de drogas. Juridicamente, a Lei de Drogas de 2006, de acordo com os artigos 64 e 73 permite 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 na compreensão tácita sobre suas respectivas circunscrições de atuação e na analogia da divisão de competências entre os níveis do judiciário. Em relação ao varejo e ao tráfico local, são os estados os principais responsáveis pela repressão. A participação federal é ocasional ou ocorre quando relacionada com o comércio internacional. Contudo, as principais facções de comércio ilícito de drogas operam com articulações interestaduais e internacionais. Os conflitos entre o Comando Vermelho carioca e o paulista Primeiro Comando da Capital por rotas de comércio (especialmente a do norte do país²⁷⁷ e a do Paraguai²⁷⁸) e pelo domínio dos presídios estaduais de diversos estados demonstram o caráter não local dessas redes criminosas. Além disso, as rotas do tráfico ilegal de armas passam pela Argentina e pelo Paraguai, como mostrou levantamento da PF em 2018²⁷⁹.

Caso fossem utilizados esses parâmetros, a maioria das investigações sobre tráfico de drogas deveriam ser realizadas pela PF. Na prática, a instituição aparentemente têm se dedicado apenas contra as organizações criminosas estrangeiras que atuam no Brasil ou brasileiros que se dediquem à exportação de drogas²⁸⁰. Apesar disso, nos casos nos quais há importação de drogas ou armas para tráfico local ou naqueles que o comércio é interestadual, as investigações têm sido realizadas pelas polícias civis locais.

Há um outro elemento que impacta nos resultados alcançados por essa “divisão do trabalho”. A PF é também a polícia judiciária da União. Portanto, é a autoridade policial responsável por produzir os documentos burocráticos que devem ser entregues ao Ministério Público Federal, que abrirá ou não, a depender dos elementos comprobatórios,

²⁷⁷ Como exemplo, podem ser citadas as disputas dentro das cadeias do norte do país. Informação disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,centro-de-chacinas-em-prisoos-norte-tem-disputa-entre-17-faccoes-criminosas,70002953529>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2020.

²⁷⁸ Como exemplo, pode ser citada a fuga de presos vinculados ao PCC de uma cadeia paraguaia em janeiro de 2020. Informação disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2020/01/20/por-que-o-paraguai-e-estrategico-para-o-pcc.htm>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2020.

²⁷⁹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/01/levantamento-da-pf-mostra-caminho-dos-trafficantes-de-armas.html>>. Acesso em: 17 de abril de 2021.

²⁸⁰ Exemplos de operações da PF com as características citadas estão disponíveis em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/11/pf-desarticula-esquema-internacional-de-traffic-de-drogas-no-rs>>, <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-03/pf-desarticula-grupo-especializado-em-traffic-internacional-de-drogas>>, <<https://bit.ly/3FVcfXd>>. Acesso em: 17 de abril de 2021.

a perseguição criminal contra os suspeitos. Dessa forma, a PF pode atuar de forma preventiva; por exemplo, ao revistar suspeitos em aeroportos e portos. E de forma repressiva, ao investigar crimes de tráfico.

A palavra repressão pode gerar confusões quando considerada no contexto da segurança pública. De acordo com os dicionários, ela pode significar a “interrupção de uma ação através de violência” e o ato de “instituir castigo, punir”²⁸¹.

Nos estados, as funções policiais de repressão e prevenção estão separadas. A parte preventiva cabe às polícias militares. Contudo, em relação à repressão, a divisão do trabalho depende do significado da palavra. A “interrupção de uma ação” criminoso é da alçada da Polícia Militar. Por sua vez, o conjunto de medidas tomadas com o objetivo de punir é atribuição da Polícia Civil. Como exponho na próxima seção, essa indeterminação traz consequências deletérias para o trabalho policial.

4.2.3 O Sistema de Justiça Criminal e Segurança Pública

O Sistema de Justiça Criminal (SJC) do Brasil pode ser dividido em três subsistemas: o de segurança pública ou policial, o 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 da 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 ocupa-se da execução dessas penas e do seu monitoramento. O conjunto desses atores e subsistemas produziria bens coletivos, como a ordem pública, a incolumidade da vida e do patrimônio e a distribuição da justiça. Esses resultados são compreendidos como públicos, pois parte-se do pressuposto que há uma interdependência entre os indivíduos e que a segurança não poderia ser ofertada de maneira exclusiva a algumas pessoas ou grupos. O processo histórico de afirmação legítima do Estado em relação ao controle social por meio da intervenção monopolística da violência é responsável pela emergência do aparato burocrático e institucional que materializa o SJC e seus bens públicos.

O subsistema da segurança pública é composto por uma miríade de atores, muito embora os mais destacados ou representativos sejam as polícias estaduais e o Ministério Público. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). é direta ao apontar os órgãos responsáveis pela consecução da segurança pública: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, e, no âmbito subnacional, a Polícia Civil, a Polícia

²⁸¹ Foram consultados os seguintes dicionários *online*: <<https://www.dicio.com.br/>> e <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>>. Acesso em: 29 de outubro de 2021.

Militar e o Corpo de Bombeiros Militar estaduais. Recentemente, foi incluída a Polícia Penal por meio da Emenda Constitucional nº 104 de 2019 (BRASIL, 2006a), cabendo a ela a segurança dos estabelecimentos prisionais.

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 (os nomes variam entre os estados e cidades) já realizam patrulhamento preventivo e dissuasório. Portanto, são, na prática, polícias municipais, ainda que não utilizem esse nome. Esse tipo de atuação é disposto nos artigos 3 e 5 do Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei nº 13.022 de 2014 (BRASIL, 2014), que regulamenta o parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição (BRASIL, 1988) e permite a inclusão das guardas municipais entre os órgãos que constitucionalmente exercem a segurança pública no país.

Além das instituições estabelecidas na carta magna, nas últimas décadas houve o surgimento de outras agências de segurança. 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, durante o governo Temer (2016–2018) tornou-se o Ministério da Segurança Pública. Porém, um ano depois, já no governo Bolsonaro (2019– até o presente), voltou a ser considerada uma secretaria, agora ligada ao novo Ministério da Justiça e Segurança Pública. Outra agência criada posteriormente à promulgação da Constituição foi a Secretária Nacional Antidrogas (SENAD), criada em 1998. 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. Por agir de maneira extraordinária, ela não possui competências para ação ostensiva e investigativa regular.

O Ministério Público (MP) possui posição central na rede de justiça e segurança pública, pois é o elo que “liga” os órgãos policiais ao judiciário. As denúncias elaboradas pelo MP partem de investigações que se iniciam ou pela comunicação de um cidadão

ou agente público (em geral, o policial militar), ou por meio de investigação própria da Polícia Civil ou do MP²⁸².

No caso das ocorrências com drogas, o caminho mais comum é a comunicação do policial militar responsável pelo flagrante em uma delegacia da Polícia Civil. Nesse caso, a Polícia Civil deve produzir um documento, chamado de inquérito, o qual contém todas as informações necessárias para que o MP decida se oferecerá ou não a denúncia²⁸³. De acordo com Misse (2011b, p. 19), o inquérito é o elo mais importante da cadeia de incriminação, que “interliga o conjunto do sistema, desde o indiciamento de suspeitos até o julgamento”.

Há uma sucessão de troca de informações e de documentos entre a Polícia Civil e o MP durante o desenvolvimento do inquérito policial e da investigação criminal (MIRANDA; OLIVEIRA; PAES, 2007; MIRANDA; PITA, 2011). Esse fluxo é repleto de idas e vindas, com pedidos de novas diligências e complementação de informações, além de diversos outros problemas que muitas vezes fazem com que o processo seja pouco célere e eficaz (VARGAS; RODRIGUES, 2011; COSTA, 2015a). Como demonstrado pelo compêndio bibliográfico realizado por Ribeiro e Silva (2012), a maioria dos casos não passa da fase policial para a judicial, pois não tem a autoria esclarecida.

Ressalte-se que o modelo nacional garante o arquivamento apenas nos casos de prescrição, pela morte do autor ou quando não for comprovada a existência do crime (PAES, 2010). Além disso, o processo é de iniciativa obrigatória, pois entende-se que o Estado é um dos atores da contenda e não um mediador dos conflitos entre os cidadãos. Essas duas características estão associadas à lógica inquisitorial da investigação policial, que por ser administrativa, não garante a possibilidade de defesa e contestação das provas (COSTA; OLIVEIRA JÚNIOR, 2016, p. 148), pode ocorrer em segredo e sem contraditório (KANT DE LIMA, 1999, p. 30) e se estrutura por meio da suspeição e da desigualdade jurídica em relação ao investigado (MIRANDA; PITA, 2011, p. 78).

Esse desenho se estabelece a partir da demanda para que o Estado moderno exerça um monopólio do controle do crime (GARLAND, 2008 apud VARGAS; RODRIGUES, 2011, p. 81). No entanto, é flagrante a incapacidade de consecução deste objetivo/mito fundador. Assim:

²⁸² O MP é o responsável pelo processamento dos inquéritos por meio da abertura de denúncias nos casos de crimes incondicionados, ou seja, aqueles que não exigem que o ofendido ou a vítima represente contra o suspeito. Mesmo para aqueles que exigem a representação do ofendido, como a lesão corporal, é o MP quem oferece a ação penal, visto que ele é o órgão legitimado para a propositura de denúncia penal.

²⁸³ Nos últimos anos, o MP tem ampliado sua importância com a edição da Resolução nº 181 (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017) e alterações na Resolução nº 183 (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que possibilitam acordos extrajudiciais com os réus e ampliaram suas capacidades investigativas.

[a] disjunção foi a forma encontrada para garantir a sua legitimidade, permitindo que esses sistemas atendessem, de um lado, à meta de controle²⁸⁴ do crime, perseguida de forma cerimonial (visto ser uma meta impossível de ser realizada) e, de outro, às necessidades práticas do sistema (VARGAS; RODRIGUES, 2011, p. 81).

É dentro desse ambiente que se desenvolve o trabalho das duas polícias responsáveis pela segurança pública nas cidades e, especificamente, pela repressão às drogas. Considerando o desenho institucional brasileiro, é plausível que existam dificuldades de relacionamento e compatibilização das suas missões institucionais. A próxima seção trata desses pontos.

4.3 O trabalho policial

4.3.1 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 das polícia estaduais; ii) a dupla entrada dos policiais; iii) a militarização da força ostensiva; e iv) a discricionariedade fundante da atuação policial. Cada uma delas é detalhada abaixo, sendo que o debate sobre a discricionariedade é retomado em outros momentos da tese.

A respeito do primeiro tópico, ressalto que uma das principais características das polícias brasileiras é a sua divisão, quase *sui generis*, entre a atividade ostensiva e a investigativa, a cargo, respectivamente, das Polícias Militar e Civil²⁸⁵.

De maneira resumida, a diferença entre as duas polícias pode ser assim descrita: “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

²⁸⁴ É possível discutir se a meta estatal seria o controle ou a supressão do crime. A primeira seria mais exequível que a segunda. Não desenvolvo essa discussão. Considero que ambas as interpretações partem da ideia de que o Estado conseguiria alterar ativamente o número de crimes.

²⁸⁵ Outros países possuem polícias militares ou com estrutura militar, como a Colômbia, o Chile, a França, a Espanha e a Itália (essas últimas três são dedicadas às áreas rurais). Entretanto, poucos países possuem uma divisão entre uma polícia militar de ação ostensiva e outra apenas investigativa. O Chile possui um sistema parecido, com os *Carabineros* (de organização militar) e a *Policía de Investigaciones de Chile* (dedicada às investigações) (DAMMERT, 2016). Contudo, os *Carabineros* realizam investigações de alguns crimes, o que permite que sejam de ciclo completo. Vale ressaltar que há projetos para que essa divisão seja mais clara, o que aproximaria o Chile do modelo brasileiro. Informações disponíveis em: <<https://www.senado.cl/carabineros-a-lo-preventivo-pdi-a-lo-investigativo-proyecto-que-senado/2019-09-13/165508.html>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2020. Outros países, como Guiné-Bissau e Cabo Verde, também possuem divisão organizacional semelhante à brasileira. Para uma lista das organizações policiais dos países, ver: <https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_law_enforcement_agencies>. Acesso em: 1º de novembro de 2021.

Polícia Civil se dá prioritariamente após a ocorrência do crime” (FERREIRA, 2008, p. 14). Dito de outra forma, a Polícia Militar se encarrega da prevenção do crime, ao tentar demover os possíveis infratores por meio de força dissuasória ostensiva. Já a Polícia Civil é responsável por identificar e apreender aqueles que infringem as leis penais. Ou seja, trabalha após o cometimento do crime.

Essa distinção se denomina ciclo incompleto de policiamento. Uma das críticas comuns a ele é que os policiais militares que estão cotidianamente nas ruas, e acumulam conhecimento sobre as práticas criminosas, não possuem ferramentas institucionais para realizar investigações. Na prática, as Polícias Militares também atuam de maneira não ostensiva e realizam investigações por meio de policiais que atuam discretamente, conhecidos como “P2” ou policiais da inteligência. Em princípio, o seu trabalho serve para subsidiar a tomada de decisão dos comandantes, auxiliar no planejamento das operações e atuar na identificação de casos de corrupção. Por outro lado, as Polícias Cíveis também realizam atividades ostensivas quando, por exemplo, atuam em operações especiais²⁸⁶.

As Polícias Cíveis concentram seus esforços sobretudo no inquérito, tornando-se uma polícia primordialmente judiciária. A investigação policial exige conhecimentos como a sociologia, a psicologia, o raciocínio lógico, além da experiência do trabalho policial nas ruas para identificar condutas suspeitas. Distingue-se, assim, das competências exclusivamente jurídicas demandadas pelo inquérito. No entanto, à Polícia Civil não é dada a oportunidade de vivenciar o trabalho nas ruas. Por isso, associações classistas (como o sindicato dos policiais federais - FENAPEP) e pesquisadores (SAPORI, 2016) citam o modelo de ciclo incompleto como um dos entraves ao desenvolvimento do processo de investigação policial. Atualmente, o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 430/2009²⁸⁷ busca alterar as competências de cada polícia, permitindo o ciclo completo²⁸⁸.

Outros pontos discutidos nestas propostas são a entrada única e a estrutura militar. Por exemplo, a PEC nº 51/2013 inclui a determinação da carreira única e o fim da dupla entrada. Esse é o segundo aspecto organizacional das polícias que gostaria de destacar. A dupla entrada significa que há duas formas de admissão na carreira policial. Nas Polícias Militares, é possível se candidatar ao oficialato ou à carreira de praça. Os primeiros ocupam posições de comando nos níveis tático e estratégico e podem chegar à patente de Coronel. Os praças trabalham no nível operacional e tático e chegam no máximo à

²⁸⁶ No Rio de Janeiro, a Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) atua em diversas áreas, como ações anti-bomba, sequestros, resgates, cumprimento de mandados de prisão etc.

²⁸⁷ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/458500>>. Acesso em: 19 de abril de 2021.

²⁸⁸ A PEC nº 51/2013 foi arquivada ao final da legislatura em 2018. Ela possuía destaque por ter sido escrita, entre outros autores, pelo pesquisador Luiz Eduardo Soares. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516>>. Acesso em: 19 de abril de 2021.

patente de tenente²⁸⁹. Os salários dos oficiais são, a depender das patentes, de duas a quatro vezes maiores.

Nas Polícias Cíveis, os candidatos podem concorrer ao cargo de delegado ou de agente²⁹⁰. O primeiro é o responsável legal pelo inquérito, assinando os documentos que são remetidos ao Ministério Público. Em princípio, os agentes realizam o trabalho ordinário de investigação e dos registros de ocorrência de acordo com as orientações dos delegados.

Em geral, os salários de oficiais policiais militares e de delegados são vinculados de maneira proporcional ao dos governadores. Isso cria dificuldades para a gestão das carreiras subalternas, pois o aumento do salário do governador implica em aumento dos salários da cúpula das instituições policiais. Já os salários dos praças e agentes dependem de negociações nas assembleias legislativas e com o governo estadual. Outra fonte de insatisfação nos corpos burocráticos é a possibilidade de ser comandado por pessoas com uma carreira policial mais curta e, por conseguinte, com menor experiência. Por exemplo, um investigador com 30 anos de profissão pode ser comandado por um delegado de 22 anos, sem experiência e recém admitido por concurso público. Algo análogo ocorre na Polícia Militar. Como são carreiras com entradas distintas, esses fatos são comuns.

O terceiro elemento descritivo da estrutura organizacional do campo policial é a militarização das forças que atuam de maneira ostensiva nas ruas. As sugestões legislativas de mudança da estrutura militar da Polícia Militar novamente ajudam a compreender suas características. Elas deságuam majoritariamente em três alternativas: o rompimento com a subordinação ao Exército (as Policiais Militares deixariam de ser forças auxiliares e reservas de acordo com a CF)²⁹¹, a reestruturação da hierarquia da corporação em modelo civil (com ou sem unificação com a Polícia Civil) ou a desvinculação da justiça

²⁸⁹ A Tabela 2 traz a descrição das patentes

²⁹⁰ Há distintos nomes para os cargos da Polícia Civil que estão hierarquicamente abaixo dos delegados. Eles mudam de acordo com o estado e ao longo do tempo. No Rio de Janeiro, há concursos públicos para inspetores, investigadores e escrivães de cartório. Muito embora seja possível supor que os primeiros realizem o trabalho de polícia investigativa, e os escrivães trabalhem na área judicial, na prática todos trabalham em condições e funções iguais.

²⁹¹ Vale ressaltar que oficiais da PMERJ só começaram a comandar a instituição de maneira regular a partir de 1983 com a eleição do primeiro governador do estado do Rio de Janeiro por voto direto após a redemocratização, Leonel Brizola (1983–1987). Muniz (1999, p. 76) mostra que antes desse ano, o período mais longo de comando por um oficial policial ocorreu entre 1870 e 1878.

militar (policiais militares são julgados por tribunal próprio em casos considerados crimes militares²⁹²).

No Rio de Janeiro, houve a tentativa de desmilitarização da Polícia Militar por meio da unificação das polícias. Ela ocorreu durante o governo Garotinho (1999–2002), quando Luiz Eduardo Soares (subsecretário de Pesquisa e Cidadania da Secretaria de Segurança Pública (SSP) entre 1999 e 2000) organizou a unificação das polícias por meio do projeto da Nova Polícia. Os candidatos a policiais prestariam concurso para um novo órgão, o Instituto de Segurança Pública, onde teriam formação única e seriam cedidos às Polícias Militar e Civil. Com o tempo e a aposentadoria dos policiais concursados por essas duas instituições, os policiais da ativa seriam exclusivamente funcionários do ISP, que se tornaria a nova polícia. Os entraves e brigas judiciais para realizar tamanha modificação administrativa inviabilizaram o projeto e, junto a outros fatores, a continuidade de Soares na Secretaria²⁹³. No entanto, a integração das atividades avançou com a criação de sistemas de metas conjuntas, a atuação em Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) (SOARES, 2000; CAMPOS, 2015) e a criação de uma Subsecretaria de Integração Operacional da SESEG a partir do governo Cabral (2007–2014). O ISP se transformou em um órgão de produção de estatísticas e pesquisas.

A discricionariedade e autoexecutoriedade da atuação policial são os últimos elementos organizacionais das polícias destacados neste capítulo. Grosso modo, a primeira se refere à liberdade de ação, à conveniência e à oportunidade de agir. A segunda trata da prerrogativa de executar as próprias decisões sem depender de autorização expressa. O trabalho dos policiais militares é atrelado a essa capacidade discricionária de agir imediatamente e sem o apoio superior – e são instados a agir – sobre praticamente toda ação social que saia do previsto ou cause problemas (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ, 2006).

4.3.2 A discricionariedade e o controle policial

A estrutura burocrática das Polícias Militares possui intrinsecamente um problema de difícil resolução: como vincular a discricionariedade natural da atividade nas ruas para resolução de problemas intangíveis com os princípios da hierarquia e da autoridade comuns

²⁹² Houve a modificação do entendimento do significado de crime militar a partir da promulgação da Lei nº 13.491 de 2017 (BRASIL, 2017). Anteriormente, eram considerados crimes militares próprios todos aqueles que não estivessem dispostos no Código Penal Brasileiro. E impróprios aqueles que estivessem descritos em ambos os regulamentos. Atualmente, há possibilidade de fatos não previstos no Código Penal Militar serem considerados crimes militares, o que expande seu universo para toda a legislação penal. A partir daí, há controvérsias, por exemplo, sobre o caminho processual para casos de homicídio cometido por militar contra civil. Para mais detalhes, ver Foureaux (2018).

²⁹³ Soares (2000) narra suas memórias sobre esse episódio em livro.

à instituição? Outra variação da questão é a seguinte: como articular o pressuposto da discricionariedade de ação e decisão policial (relativo ao mandato policial 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 podem agir sob o estrito cumprimento da lei)? Em seus termos, a democracia sugere que as ações policiais coercitivas, posto que restringem as liberdades individuais, devem ocorrer dentro de parâmetros de legalidade e controle. 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. Bittner (2017, p. 43) justifica essa condição como pertencente à dupla dimensão do trabalho policial: limitado pelas regras jurídicas e, ao mesmo tempo, fora de qualquer limite externo.

De acordo com Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009, p. 30), os policiais atuam a partir do exercício de um “ouvido vocacional”, a partir do qual constroem contingencialmente uma solução *ad hoc* (para aquele fim específico). Assim, a avaliação do profissionalismo da instituição passa pela valorização dos funcionários da ponta da hierarquia (MUNIZ, 1999), dado que a polícia pode ser vista como uma “organização de serviços humanos” (VANAGUNAS, 2007). Ou seja, que trata de conflitos e serviços emergenciais que não necessariamente podem ser classificados como crimes.

Para avaliar esse trabalho, seria necessário uma governança de polícia (discutida no capítulo 2), que impediria que a discricionariedade se cambie em uma caixa-preta, efetivando a máxima do escritor George Bernard Shaw de que “todo profissionalismo é uma conspiração contra leigos” (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 28)²⁹⁴. Por isso, Mcelroy (2012) aponta que o primeiro passo é acessar dados que descrevam o que os policiais fazem, e não sobre os resultados de sua ação.

De acordo com o enquadramento que proponho na tese, os policiais são considerados burocratas do nível de rua, seguindo a sugestão de Lipsky (2010). Na área de segurança pública, na qual os recursos são escassos para cumprir com o ideal inalcançável de supressão do crime, as decisões trágicas são tomadas por servidores públicos sem

²⁹⁴ A conspiração contra leigos parece estar presente também nas políticas públicas, uma caixa-preta que os leigos só observam externamente. A ambição dessa tese é pensar nas políticas públicas assim como Bruno Latour fez com a ciência. “Alguns cientistas falam de ciência, de seus métodos e meios, mas poucos se submetem à disciplina de também agirem como leigos; o que eles dizem sobre o que fazem é difícil de conferir sem um esquadrinhamento independente. Outras pessoas falam sobre ciência, de sua solidez, seu fundamento, seu desenvolvimento ou seus perigos; infelizmente, quase ninguém está interessado no processo de construção da ciência. *Fogem intimidados da mistura caótica revelada pela ciência em ação e preferem os contornos organizados do método e da racionalidade científica* (LATOURET, 2000a, p. 33-34) (grifos meus).

muitos instrumentos para tal. O que surge ao fim é descrito da seguinte forma por Hill e Hupe (2002, p. 53, tradução minha).

burocratas do nível de rua fazem escolhas sobre o uso de recursos escassos sob pressão; a pressão fiscal contemporânea sobre os serviços humanos torna muito mais fácil para seus gerentes enfatizar o controle do que tentar colocar em prática os ideais do serviço. Em certo sentido, ele os faz dos burocratas do nível da rua ‘heróis’, porque, enquanto estão presos em situações fundamentalmente trágicas - no sentido original -, ainda tentam tirar o melhor proveito disso²⁹⁵.

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 e obriga policiais nas ruas a decidirem diariamente sob pressão sobre uma miríade de assuntos. Os policiais nas ruas tornam-se “heróis ou vilões” diante de situações trágicas que precisam ter solução imediata. Bittner (2017, p. 65) recorda que policiais se sentem pressionados a agir sem hesitar. 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”. Ou seja, quando há uma “convergência moral entre a decisão discricionária da polícia e o que o público reconhece, de bom ou malgrado, como razoável”(PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 34). Esse parâmetro, por sua vez, não abre a “caixa-preta da conspiração contra os leigos”, pois não é destrinchado como esses resultados são constituídos. Entre os policiais, de acordo com Bittner (2017, p. 69), o bom trabalho provém de um talento inato para ouvir e lidar com pessoas. Nessa perspectiva, as condições de possibilidade de monitoramento do trabalho são baixas.

Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009) sugerem outra possibilidade, mas adequada aos ditames democráticos. As avaliações seriam realizadas por meio de enquadramentos normativos expressos, que permitiriam nortear os padrões de ações e decisões concretas. Esses “gabaritos” seriam utilizados para avaliar a “qualidade da decisão” ou, no termo usado em inglês, o *workmanship*²⁹⁶.

Contudo, uma rede na qual a esfera decisória mais importante está na ponta de baixo da hierarquia 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

²⁹⁵ O texto em inglês é: “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.”

²⁹⁶ Há algumas traduções para a palavra em inglês. Os mais comuns são o acabamento, a execução, o artesanato, a feitura do trabalho etc. Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009, p. 29) traduzem, dentro do contexto do debate, como “qualidade da decisão”.

das secretarias de segurança pública, que, em geral, atuam na mediação, na coordenação e na integração das forças policiais, é visto por policiais e políticos²⁹⁷ como muito intervencionista. Além disso, as secretarias, em geral, têm baixa capacidade de governança e funcionários não capacitados em gestão e planejamento, como mostrou pesquisa de Costa (2015b). Uma avaliação realista da gestão da segurança pública, portanto, deve incluí-las como um dos atores que disputam a centralidade da rede, e não como um poder moderador ou mediador. 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 com alto poder dos atores da ponta da hierarquia.

4.3.3 A PMERJ

Oficialmente, a PMERJ considera o dia 13 de maio de 1809 como o marco de sua fundação. Nesse dia foi instalada a Guarda Real de Polícia (GRP), que substituiu a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, criada um ano antes com a chegada da corte real portuguesa ao Rio de Janeiro. O brasão da instituição mantém até hoje a sigla GRP, além da imagem de uma coroa, como símbolos dessa história.

A GRP foi extinta formalmente em 1831. No mesmo ano, foram criadas a Guarda Municipal, a Guarda Nacional e o Corpo de Guardas Municipais Permanentes. Em 1866, essa última passou a se chamar Corpo Militar de Polícia da Corte. Antes, em 1835, foi criada a Guarda Policial da Província do Rio de Janeiro, que, ao longo dos anos, recebeu outros nomes. Com o advento da república, a Polícia da Corte começou a atuar na capital federal e, finalmente, em 1920, foi renomeada como Polícia Militar do Distrito Federal. Paralelamente, a instituição dedicada à província foi nomeada em 1924 de Força Militar do Estado do Rio de Janeiro. Com a transferência da capital do país para Brasília em 1960, a cidade do Rio de Janeiro, até aquele momento um Distrito Federal, ganhou a Polícia Militar do Estado da Guanabara. Essas duas polícias foram unificadas em 1975, quando ocorreu a fusão do estado da Guanabara e do Rio de Janeiro.

²⁹⁷ Um exemplo é a resposta do governador Wilson Witzel em fevereiro de 2020 sobre a atuação da Polícia Civil no evento que resultou na morte de um foragido da justiça: “Polícia do Rio de Janeiro mostrou que está em outro patamar, também independente. Não precisa de Secretaria de Segurança Pública pra dizer o que a polícia precisa fazer”. Informação disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2020/02/5866315-witzel-parabeniza-policia-civil-por-acao-que-matou-adriano-da-nobrega---outro-patamar.html>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2020. Essa era uma demanda comum entre os policiais, ainda que muitas vezes não expressada de forma pública. Internamente, a Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro era considerada uma terceira polícia.

Esse pequeno resumo demonstra como a instituição é um “híbrido institucional originado do amálgama” de muitas organizações anteriores (MUNIZ, 1999, p. 84). Alguns vínculos simbólicos se mantêm. Por exemplo, as unidades policiais do interior continuam a ser chamadas de “treme-terra”, assim como era conhecida a instituição fluminense existente antes da fusão dos estados. Em termos institucionais, houve algumas mudanças. Durante os governos Brizola (1983–1987 e 1991–1994), os comandantes da PMERJ eram considerados secretários de estado, ainda que houvesse uma Secretaria de Justiça. Nos demais períodos, a instituição ficou subordinada à SESEG. Finalmente, em 2019, o governo Wilson Witzel (2019–2020), em aceno político aos policiais, extinguiu a SESEG e deu *status* de secretaria às atuais Secretaria de Estado de Polícia Militar e à Secretaria de Estado de Polícia Civil.

Ao lado das mudanças dos nomes, houve também alteração nas competências e funções ao longo do tempo. Até 1969, a Polícia Militar ficava aquartelada, atuando somente quando convocada (MUNIZ, 1999, p. 74). Em geral, durante manifestações, revoltas ou outros eventos críticos. Por isso, os edifícios da instituição possuem uma arquitetura de quartel, com muros altos, alojamentos e espaço central livre e aberto com o objetivo de agrupar as tropas²⁹⁸. De acordo com o Decreto-Lei nº 667 de 1969 (BRASIL, 1969b), as novas Polícias Militares se tornaram forças auxiliares do Exército, controladas e coordenadas pelo então Ministério do Exército, atual Ministério da Defesa. O Decreto-Lei nº 1.072 de 1969 (BRASIL, 1969a) permitiu o aproveitamento dos quadros de oficiais das Guardas Civis nas polícias militares recém-criadas. Além disso, modificou o artigo 3 do Decreto-Lei nº 1.072 de 1969, e garantiu a essas instituições “executar com exclusividade [...] o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos”. Dessa forma, o policiamento das ruas ficava, em última instância, sob a gestão do Exército²⁹⁹. Isso garantia o direcionamento das atividades policiais para a

²⁹⁸ Durante o governo Cabral (2007–2014), houve a proposta de reformar ou reconstruir os prédios dos Batalhões Policiais Militares (BPM), que deixariam de ter formato de quartel. A partir desse objetivo, foi vendido a área do 2º BPM (Botafogo). Com os recursos seriam construídos novos prédios, o que não ocorreu. Assim, o batalhão está até hoje em instalações provisórias. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/cabral-anuncia-mudanca-no-conceito-de-aquartelamento-da-policia-militar-2888632.html>> e <<https://oglobo.globo.com/rio/estado-vende-batalhoes-da-pm-sem-se-preocupar-com-debate-8083996>>. Acesso em: 21 de junho de 2021. Informalmente, é dito que um dos motivos para que o Quartel-geral não tenha sido vendido foi a sua posição estratégica no centro da cidade e a capacidade de abrigar as tropas durante as manifestações contra a Copa do Mundo de futebol de 2014

²⁹⁹ Em que pese as Polícias Militares serem comandadas por oficiais do seu quadro e pelo governador eleito, elas continuam subordinadas ao Exército. O Decreto-Lei nº 1.072 de 1969 (BRASIL, 1969a), ainda em vigor, em seu artigo 21, dita que compete ao Estado-Maior do Exército, por meio da Inspeção-Geral das Polícias Militares, “proceder ao controle da organização, da instrução, dos efetivos, do armamento e do material bélico das Polícias Militares”.

contenção de multidões e manifestações públicas, assim como para a repressão política (SOUZA, 2015, p. 215).

características como o uso da farda, a presença de um Estado-Maior na estrutura organizacional e a estrutura hierarquizada que é imposta desde o ingresso na corporação. [...] Também permaneceu [da influência das Forças Armadas] o sistema de dupla entrada, que separa o círculo dos oficiais do círculo de praças e define os moldes da hierarquia dentro da instituição (OLIVEIRA, 2021, p. 52).

Tabela 1 - Número de policiais por tipo de atividade na SEPM

| Ano | Atividade meio | Atividade fim |
|------|-----------------|-----------------|
| 2007 | 9.251 (32,71%) | 19.028 (67,29%) |
| 2020 | 13.739 (38,58%) | 21.870 (61,42%) |

Fonte: Estado-Maior Geral/PM-1, SEPM.

Tabela 2 - Lista de patentes por tipo de entrada na SEPM

| Praça | Oficial |
|-------------------|-------------------|
| Soldado | Aluno Oficial |
| Cabo | Aspirante Oficial |
| Terceiro Sargento | Segundo Tenente |
| Segundo Sargento | Primeiro Tenente |
| Primeiro Sargento | Capitão |
| | Major |
| | Tenente Coronel |
| | Coronel |

Fonte: SEPM.

Os cabos e soldados executam as tarefas precípuas de policiamento. Por sua vez, os subtenentes e sargentos auxiliam os oficiais na administração dos recursos materiais e humanos e na instrução e supervisão dos praças. Os oficiais intermediários, até a patente de segundo tenente, atuam como elo de comunicação com os praças. Os oficiais que compõem os círculos superior, intermediário e subalterno (de capitão a coronel) exercem as funções de comando, chefia e direção. Vale ressaltar que de acordo com Muniz (1999, p. 104-109), o oficialato sustenta mais ativamente as “tradições e valores militares policiais”, já os profissionais dedicados às atividades-fim, ao policiamento das ruas, são mais devotos de uma “cultura policial das ruas”. Como resume Silva (2017b, p. 46), essa cultura é marcada pelo distanciamento entre o ensinado nas academias de polícia e o praticado no cotidiano.

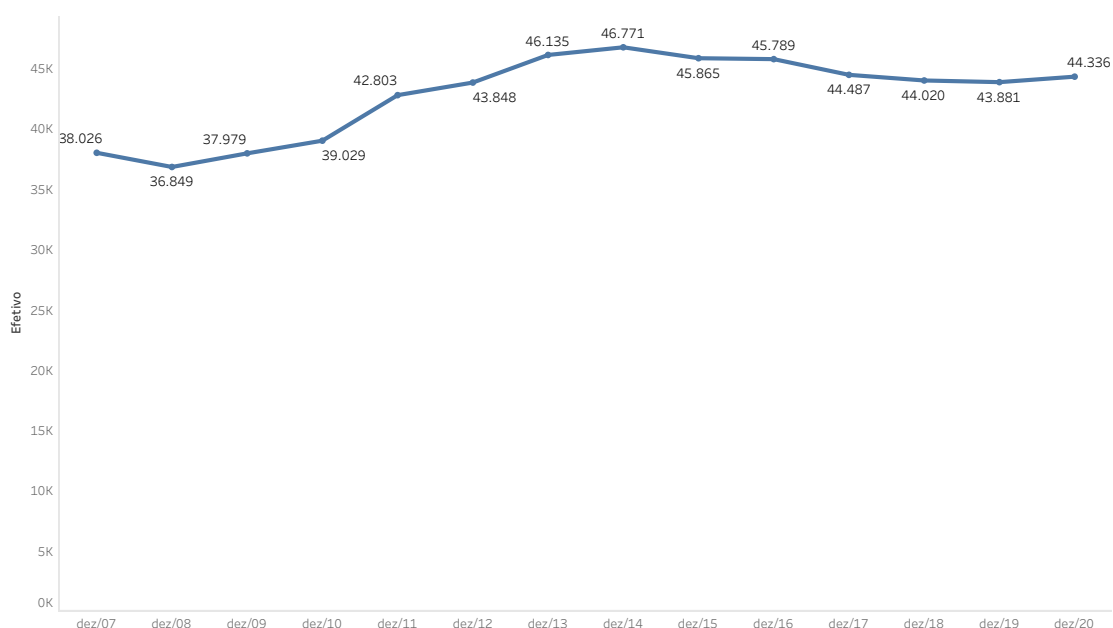
Dentro das unidades operacionais, o trabalho é dividido em cinco seções. A P1 é dedicada à administração dos recursos humanos. A P2 trata do serviço reservado; ou seja, as questões de inteligência e contra-inteligência. Por sua vez, a P3 cuida do planejamento operacional ao realizar a análise criminal e redigir as ordens de serviço³⁰⁰. Em 2020, foi criada a Subseção de Análise Criminal no âmbito da P3, além da transformação do Oficial de Estatística em Oficial de Análise Criminal (SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020). A logística da unidade

³⁰⁰ No ISP, tenho contato mais próximo com o setor da P3 devido à divulgação das estatísticas, aos cursos de análise criminal e aos apoios realizados diretamente nas unidades.

é de responsabilidade da P4, que cuida do armamento, das viaturas, do combustível e dos demais materiais necessários. Por fim, a P5 se dedica ao trabalho de relações públicas.

Como se vê na Tabela 1 aproximadamente um terço dos policiais atuam em serviços administrativos ou internos. Nota-se que o percentual de policiais em atividades fins diminuiu entre 2007 e 2020, apesar da expansão do número de servidores na ativa, como mostra a Figura 5.

Figura 5 - Efetivo da SEPM - 2007–2020



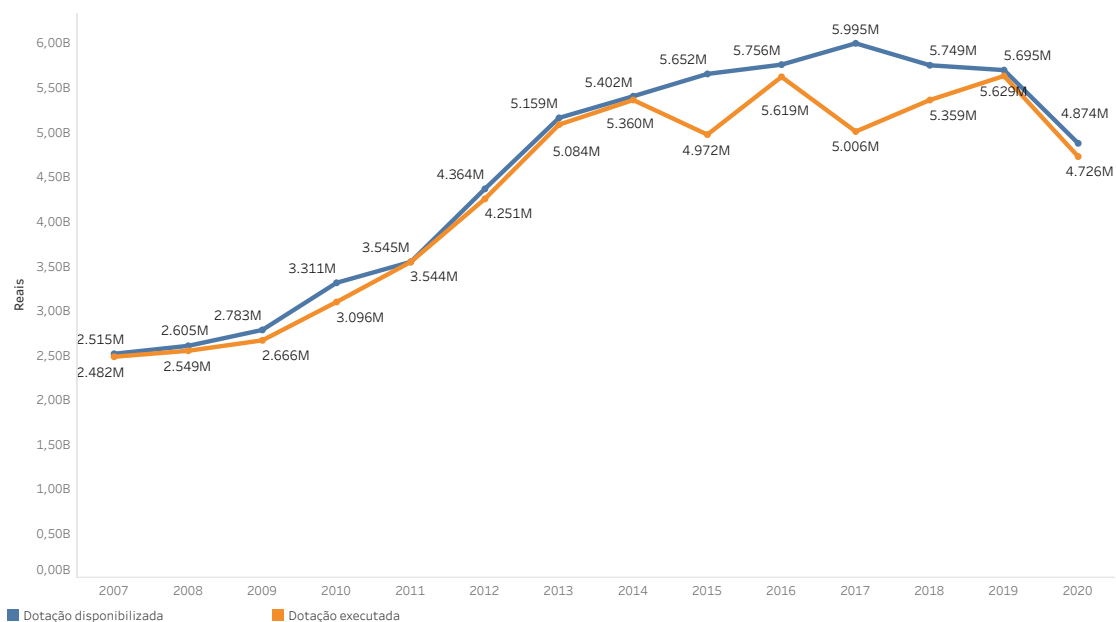
Fonte: Estado-Maior Geral/PM-1, SEPM.

O orçamento da instituição também aumentou, como mostra a Figura 6. Esse crescimento passou pelos governos Sérgio Cabral (2007–2014), Luiz Fernando Pezão (2014–2019), Wilson Witzel (2019–2020) e Cláudio Castro (2021– até o presente)³⁰¹. O efetivo total aumentou de 36 mil policiais em 2008 para 46 mil em 2014, um aumento de 16,6%. O objetivo do governador Cabral (2007–2014) era chegar às Olimpíadas com 60 mil policiais³⁰². Ciconello (2019) revela que a segurança pública foi a área que recebe mais recursos do governo do estado do Rio de Janeiro em 2020, que orçou 12,7 bilhões de reais para a área, ou 15,7% do total. Esse percentual coloca o estado como o que mais gasta proporci-

³⁰¹ Essas datas consideram os mandatos oficiais, visto que Pezão foi afastado em 2020, mas não cassado. E Witzel somente foi cassado em 2021.

³⁰² Disponível em: <<https://glo.bo/3FG2ITu>>. Acesso em: 20 de junho de 2021

Figura 6 - Dotação orçamentária disponibilizada e executada da SEPM (deflacionada pelo IPCA) - 2007–2020



Fonte: Estado-Maior Geral/PM-1, SEPM.

onalmente com esta rubrica entre os entes federativos. Desse total, aproximadamente 89% são para despesas com pessoal, encargos sociais e manutenção administrativa. Em 2020, os pouco mais de 44 mil policiais militares na ativa representam uma folha salarial de aproximadamente 295 milhões de reais mensais, o que soma 29,3% do total de pagamentos para servidores da administração direta e indireta do governo estadual (SILVEIRA, 2020).

A crise financeira de 2015, ocasionada por problemas econômicos e políticos nacionais, além da redução do valor do petróleo, principal produto exportado pelo Rio de Janeiro, retraiu os investimentos e os gastos de custeio. Isso ajuda a explicar o gráfico 6. Muito embora o orçamento disponibilizado pelo governo à PMERJ tenha aumentado de maneira ininterrupta até 2017, no período entre 2015 e 2018 a execução orçamentária foi razoavelmente menor que a prevista. Nos anos seguintes, houve redução do orçamento, com valores executados mais próximos dos disponibilizados.

Para finalizar esta subseção, vale retornar aos princípios e valores da PMERJ. É consensual que a instituição militar organiza o seu trabalho por meio da hierarquia e da disciplina. Quanto a essa última, Muniz (1999, p. 144) resume que são exigidos a correção das atitudes, a obediência pronta às ordens superiores, a dedicação ao serviço, a colaboração com a disciplina, a consciência das responsabilidades e a rigorosa observação

dos regulamentos. Quanto à hierarquia, ela se estabelece pela administração centralizada e pela divisão em patentes com poder de mando. O objetivo é garantir o pronto-emprego em situações críticas nas quais é necessário decidir e atuar rapidamente e de forma coordenada. Na próxima seção, trato dos modos de coordenação desse trabalho policial.

4.4 Coordenação do trabalho policial

4.4.1 A construção da coordenação

Há diferentes níveis de agentes públicos e privados que se relacionam com uma política. Migdal (2001), por exemplo, os divide da seguinte maneira: o nível das ruas, dos escritórios de campo e setoriais, dos escritórios centrais, e, por fim, do alto-comando e das elites burocráticas. Para esta tese, a burocracia do nível de rua, no termo disseminado por Lipsky (2010), é constituída por soldados e cabos da PMERJ; investigadores, escrivães e oficiais de cartório da PCERJ e outros agentes civis. Os escritórios setoriais e centrais se misturam a depender do objetivo do projeto governamental a ser realizado. As áreas de planejamento dos batalhões, o ISP, os inúmeros escritórios de projetos que foram criados nos últimos anos³⁰³, todos eles formam uma rede de burocratas de nível médio que projetam, orientam e avaliam as ações nas ruas. É aqui onde me insiro como servidor público, burocrata de escritório que dá suporte à análise criminal feita pelos policiais e que apoia a implementação de políticas do governo³⁰⁴. Por fim, nos escritórios de alto-comando estão aqueles responsáveis pela “tomada de decisão”³⁰⁵, como os secretários de estado, os altos funcionários da SEPOL e SEPM e os governadores. No Anexo C está o organograma da SEPM.

Nas seções anteriores deste capítulo, apresentei o desenho institucional do SJC e os aspectos característicos do trabalho policial. Na seção 2.2.2 apresentei os debates teóricos

³⁰³ A expansão do modelo da NGP, a necessidade de adequação às regras de editais do governo federal e de instituições como o Banco Mundial e a cultura da auditoria (HIBOU, 2012) incentivaram a criação de escritórios de projetos em diferentes instituições. Exemplarmente, recorde que um dos meus entrevistados participou na constituição dessas seções em um batalhão especial da PMERJ, no Quartel-General da PMERJ e em uma Secretaria de Defesa Social de uma prefeitura. Também trabalhou para incentivar que os batalhões de área criassem seus escritórios e empregassem policiais à tarefa de produção de projetos na linguagem exigida pelos diferentes possíveis financiadores. Esse caso sugere como o “isomorfismo institucional” é algo a ser construído por atores reais que se deslocam pelos pontos da rede.

³⁰⁴ Essas atividades institucionais e pessoais podem ser encontradas em: <<https://www.isp.rj.gov.br:4431/Conteudo.asp?id=149>>. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

³⁰⁵ Para um debate sobre as relações entre a tomada de decisão, o conhecimento técnico e as relações de poder, ver Rua e Romanini (2013a).

acerca das redes de políticas públicas. O conjunto desses elementos demonstram a complexidade da coordenação das ações na área de segurança pública, indicando, na prática, a inexistência de uma política criminal³⁰⁶. Além disso, os desenvolvimentos institucionais, das normativas e das estruturas legais ocorrem em paralelo.

Contudo, se no nível institucional há problemas de coordenação, especialmente em relação aos contatos entre as camadas federal e estadual; no nível informal, que atravessa o institucional, essas dificuldades se ajustam em conversas, acordos e trabalhos cotidianos³⁰⁷. De acordo com Calmon e Costa (2013, p. 4-5), esses pequenos grupos informais são conhecidos como “cliques” ou “blocos”. Eles atuam como intermediadores entre os “vazios estruturais” que separam os vários grupos informais e formais, facilitando o fluxo de informações (CALMON; COSTA, 2013, p. 7). No entanto, esses intermediadores não são meras “cadeias de transmissão” inertes, eles transformam e distorcem os elementos que traduzem e deslocam pela rede (LATOURET, 2012, p. 65).

A descoordenação das ações institucionais, de acordo com Costa (2011, p. 100), se caracteriza pela presença da redundância, da incoerência ou das lacunas dos programas e das ações governamentais. A redundância é o problema mais visível e também o mais comumente tratado pelos especialistas, especialmente devido aos seus impactos financeiros e pelas disputas institucionais por competências exclusivas. Ela refere-se à duplicação de esforços, com projetos que possuem objetivos idênticos ou similares ou instituições que realizam os mesmos trabalhos. As lacunas estão relacionadas com a formação de agendas de políticas públicas, que são apresentadas e discutidas nas arenas públicas por meio de grupos ou coalizões de interesse, como autores clássicos já discutiram (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1994; KINGDON, 2014). Elas ocorrem quando há temas sub-representados no debate público ou para os quais há poucas propostas e políticas.

Finalmente, os problemas típicos das redes de políticas públicas, como a segurança pública, seriam aqueles relacionados com a incoerência das ações. Trata-se de programas com desenhos não adequados aos objetivos, ou de atividades institucionais que não são coordenadas com a de outros atores importantes da rede. A governança surgiria como a área aplicada na qual são criados mecanismos para coordenar os interesses e as

³⁰⁶ Como já apresentado, refere-se às ações e procedimentos do SJC que buscam responder a um problema específico (COSTA, 2011, p. 98). São diferentes de políticas públicas de segurança, que também englobam estratégias que não são relacionadas aos atores e às funções do SJC. Entendo aqui a política criminal como a definição clara de intenções e planos burocráticos (ou seja, documentados legais e racionais) para um problema na área de SJC.

³⁰⁷ Esta observação está em acordo com o retrato proposto por Calmon e Costa (2013) das “Redes de políticas públicas [que] tendem a operar em um ambiente onde prevalecem organizações “fracamente acopladas”, com grande fragmentação e multiplicidade de atores heterogêneos, sendo que “vazios estruturais” e “laços fracos” são esperados. A importância da intermediação reside no fato de que ela resulta na reunião de diferentes recursos, informações, ideias e soluções que estão presentes na rede”.

competências dos atores envolvidos, mitigar as incoerências e superar as diferenças de racionalidade, prioridade e valores entre os atores. Diferentemente desse sentido, Hirata e Cardoso (2016) entendem a coordenação como uma técnica de governo, capilarizada e distribuída, tal como sugerida nas abordagens de (FOUCAULT, 1979) sobre a microfísica do poder. Analisando a criação do Centro Integrado de Comando e Controle (CICC)³⁰⁸ e da SEOP (Secretaria Especial de Ordem Pública)³⁰⁹, os autores sugerem que esses locais são centros de coordenação que colaboram na tarefa de construção do Estado como um macroator, tornando-se “pontos de passagem obrigatórios”. Assim, “conduziriam as condutas” da população e dos agentes do Estado (HIRATA; CARDOSO, 2016, p. 113-114).

Vale abordar mais detidamente o caso do CICC, ao qual tive acesso dada a minha condição profissional. Ele é ilustrativo do argumento que desenvolvo sobre a ideia de coordenação da ação estatal, diferente daquela de Hirata e Cardoso (2016). O então secretário de modernização tecnológica (2007–2016), Edval Novaes, da extinta SESEG e um dos idealizadores do CICC é apresentado por Hirata e Cardoso como um “construtor de sistemas”³¹⁰. Considero que a leitura dos autores aceita a coordenação como um dado apresentado pelo secretário, e toma como principal objetivo investigativo a identificação do que “está por trás dela”, a sua função.

Assim, se para os “construtores de sistemas” do CICC, a coordenação aparece como um instrumento prático calcado nas teorias sobre a governança; para os autores, essa mesma coordenação tem um sentido oculto desvendado como uma tecnologia de governo³¹¹. Em minha avaliação, vale menos responder à questão sobre se há ou não essa forma de “conduzir as condutas de si e dos outros” (HIRATA; CARDOSO, 2016, p. 99). Parece claro que o instituto da coordenação realiza ou busca realizar, de fato, essa tarefa. No entanto, talvez seja mais produtivo pensar nas formas como ele é construído e agregado a partir de pequenas ações cotidianas e das grandes regras e normativas. Dessa forma, a tecnologia de governo não é algo do qual se parte, mas um ponto de chegada das muitas operações realizadas por atores específicos. Acredito que com essa mudança

³⁰⁸ Subsecretaria da extinta SESEG e atualmente vinculada à SEPM. Integra diversas agências de segurança pública e defesa social para o monitoramento das câmeras instaladas em pontos da cidade e para coordenar ações conjuntas.

³⁰⁹ Secretaria do município do Rio de Janeiro criada em 2009. De acordo com Hirata e Cardoso (2016, p. 105), o objetivo era ordenar o espaço público e evitar condutas indesejáveis, como a exploração da prostituição, os “flanelinhas” e os vendedores ambulantes.

³¹⁰ No artigo, é utilizada a expressão em inglês *system builder*. Esse sistema estaria calcado em leituras do secretário e de sua equipe sobre o conceito de redes e governança e mesmo em uma interpretação simplificada da obra de Manuel Castells (HIRATA; CARDOSO, 2016).

³¹¹ Uma crítica possível da coordenação como técnica de governo das populações, na esteira dos trabalhos de Foucault, pode ser encontrada em Mosse (2005, p. 5-6). O autor sugere, ironicamente, que a implacável microfísica do poder foucaultiana agiria para além da inteligência dos atores, com a exceção dos “antropólogos decodificadores”.

de perspectiva é possível compreender melhor os projetos inacabados, suas incoerências e fragmentação. Ou, como sugerido por Calmon e Costa (2013), os “vazios estruturais”.

Enquanto a integração e a governança interagências são indicadas pelas elites burocráticas como o fio condutor do trabalho, os burocratas médios, como eu, possuem outras percepções. Como me diz um dos entrevistados:

todas os exemplos de integração são, sem exceção, pano de fundo para a personalidade. [...] Todas as operações em conjunto que fiz foram por personalidade. [...] Não adianta colocar todas as instituições no CICC. Eles vão almoçar todo dia, farão amizades entre eles. Casamentos sairão dali. Mas a integração não houve. Eles vão embora, a integração vai embora com ele. [...] Por isso a SESEG acabou. Por causa da mentira, sustentando a mentira que havia integração. Mentira (entrevistado 05).

Não foram poucas vezes que ouvi de interlocutores que o CICC apenas colocava órgãos diferentes na mesma sala. Cada um continuava a realizar o seu trabalho como antes. Essa constatação dos atores, ilustrada pela citação acima, não nega a existência de ações e projetos de integração. Por exemplo, houve investimentos em *softwares* de integração de bases de dados. Foram publicados organogramas e portarias que buscavam favorecer a coordenação operacional³¹². Além disso, a SESEG criou em 2009 o conceito de Região Integrada de Segurança Pública (RISP) e de Circunscrição Integrada de Segurança Pública (CISP) com o objetivo de garantir que os policiais civis e militares trabalhassem sob as mesmas divisões geográficas. Por fim, o SIM tem como um dos seus pilares a integração, pois as premiações são pagas para todos os policiais, independentemente se policial militar ou civil, que trabalharam na região onde as metas foram alcançadas.

Contudo, esses trabalhos caminharam lentamente, com muitas interrupções, diversas mudanças provocadas pelas linhas de comando dos órgãos e outras promovidas por agentes da ponta. O objetivo não é apontar as falhas ou as diferenças entre o que se espera da coordenação e o que os atores veem no cotidiano. Mas descrever essas relações entre as expectativas e os trabalhos realizados a partir da perspectiva dos burocratas de nível médio. Assim, os paradigmas da auditoria (HIBOU, 2012) e da NGP fornecem os elementos e o léxico para que gestores e policiais traduzam a amálgama de intervenções e ações difusas e rotineiras em algo dirigido estrategicamente por um centro “construtor do sistema”. Na tarefa de verter realidades múltiplas no “idioma” dos projetos e gestão, utilizam termos como: coordenação, integração, governança, evidências, dados, metas etc. Nesse processo, os contatos pessoais se tornam “integração” e as operações conjuntas entre policiais civis e militares baseadas na confiança interpessoal se tornam exemplos de

³¹² Muitos decretos do governo do estado e resoluções da SESEG buscaram estruturar o SIM e a UPP (RIO DE JANEIRO, 2009c; RIO DE JANEIRO, 2009a; RIO DE JANEIRO, 2015b; RIO DE JANEIRO, 2017).

coordenação. Além disso, quaisquer números referentes aos trabalhos realizados individualmente são convertidos em evidências de eficácia do trabalho conjunto.

Três exemplos podem ilustrar esse cenário³¹³. O primeiro é sobre a compra de *softwares* que garantiriam a integração interagências. O ISP utiliza um programa de georreferenciamento considerado o líder de mercado, e lideranças do CICC decidiram comprá-lo por volta de 2015. O que poderia ser considerado uma integração, visto que as bases do ISP e do CICC poderiam ser concatenadas mais facilmente, tornou-se um longo e tortuoso itinerário de reuniões técnicas e políticas que redundaram, após cinco anos, em quase nada. Não havia pessoas com conhecimento técnico no CICC para manusear o programa comprado. No ISP, não havia pessoas com domínio das linguagens e programas usados no CICC. Além disso, sucederam-se dezenas de disputas (algumas institucionais, muitas pessoais) por quem teria direito de acesso às bases, como seriam feitas as transmissões de dados e quem as administraria. O principal banco de dados utilizado pelo ISP é constituído pelos registros de ocorrência da SEPOL, o que ampliava o número de atores envolvidos na querela. Ao mesmo tempo, as atualizações do programa geravam inúmeros problemas que dificultavam a integração. A empresa que vendeu o programa sugeria frequentemente a necessidade de contratação de horas de programação para resolvê-los³¹⁴. Entretanto, o cenário supostamente conturbado não levou a uma inação dos atores envolvidos³¹⁵. Cada qual continua a desenvolver projetos com o programa de georreferenciamento, considerado um avanço tecnológico importante. A partir da minha leitura como servidor envolvido no processo, entendo que os comportamentos dos atores podem ser explicados por muitos motivos: o medo de perder o emprego, as disputas por visibilidade e oportunidades de ascensão profissional, as rugas pessoais, o engajamento com o trabalho do seu órgão, a desconfiança sobre a capacidade técnica do órgão parceiro, o medo de que a ampliação do acesso aos bancos permitisse um “uso político” da

³¹³ Como apresentado no capítulo 1, apresento casos e histórias sem citar nomes, locais e fatos sensíveis por questões éticas.

³¹⁴ As empresas costumam vender um pacote com a licença do programa e algumas horas de trabalho de programação realizados por seus funcionários. Essas horas são consumidas com a instalação, a personalização de alguns serviços e características chamadas de *features* e com a resolução de problemas durante o uso do programa.

³¹⁵ Na mesma linha, cito o exemplo da cooperação das polícias no nível federativo. Muitos policiais me contam que os trabalhos articulados nacionalmente são apenas o somatório estatístico do trabalho de cada polícia individualmente. Ou seja, o governo federal solicita que cada polícia envie os números de ações e registros realizados em determinado dia, e com isso tem uma contagem geral das ações de todas as polícias naquela data. Esse número é apresentado como indicador de resultado da coordenação federal. Por vezes, algumas dessas ações nacionais são direcionadas. Assim, solicita-se às polícias que cumpram mandados de prisão contra suspeitos de determinados crimes, como neste exemplo: <<https://veja.abril.com.br/brasil/policiais-civis-de-25-estados-realizam-operacao-nacional-contra-pedofilia/>>. Acesso em: 01 de outubro de 2020. Nesse caso, a coordenação implicou em “agendar” os cumprimentos de mandado de prisão para o mesmo dia.

ferramenta etc. A situação remete ao que Hoag (2011, p. 82, tradução minha) sugeriu ao tratar da burocracia. Na sua leitura, ela pode ser irônica, pois o trabalho cotidiano dos servidores pode representar o oposto da imagem de racionalidade e eficiência a ela associada. Como as regras idealizadas não se ajustam perfeitamente aos contextos locais, os burocratas precisam interpretá-las e, por vezes, agem como “guardiões, com controle sobre o fluxo de informações e recursos”³¹⁶.

O segundo exemplo provém da tentativa de mais de duas décadas da PMERJ de construir um sistema digital de banco de dados. Houve diversos projetos pilotos, compras de programas que se mostraram falhos, disputas entre grupos internos da PMERJ, interferências de políticos eleitos e outras dificuldades que impediram, até o momento, que a instituição consiga colocar seus registros em formato digital de maneira recorrente. Em 2008, o ISP, com o financiamento da União Europeia, desenvolveu o Sistema de Integração e Análise de Dados (SIAD), que serviria à integração das bases de dados da PCERJ, PMERJ e Guardas Municipais. Durante o projeto-piloto, somente o banco de dados da PCERJ era acessado³¹⁷ e por isso o projeto não avançou. Em 2019, o então governador Wilson Witzel decidiu implementar um projeto piloto na área do 17º BPM, no qual os policiais militares utilizariam um sistema desenvolvido pela SEPOL para registro das ocorrências no local do fato. Concomitantemente, um teste era realizado no 2º BPM, no qual seriam utilizados tabletes para confecção dos BOPM por meio de um aplicativo criado pela SEPM de nome Portal PMERJ³¹⁸. No momento em que escrevo, novembro de 2021, além desses dois projetos, há um terceiro, liderado pela Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), que coordena a Operação Segurança Presente. A ferramenta de nome Hórus garantiria a consulta dos antecedentes criminais das pessoas e a conferência da regularidade dos veículos abordados. De acordo com informações que possuo devido aos contatos com policiais, o Hórus estaria integrado com o Portal PMERJ³¹⁹.

Por fim, como terceiro exemplo, cito a minha participação no ano de 2018 em reuniões de planejamento operacional dedicadas à atuação integrada em determinada área da cidade³²⁰. Além dos representantes da segurança pública, as empresas privadas e os órgãos públicos relacionados com o tema dos transportes compareciam aos encontros. A despeito das intenções, essas reuniões “técnicas-políticas” se resumiam à exposição repetida, e para

³¹⁶ O texto em inglês é: “they become gatekeepers, with control over the flow of information and resources”.

³¹⁷ Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=65>> e <<http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=35>>. Acesso em: 07 de março de 2021.

³¹⁸ Disponível em: <<https://glo.bo/3DK8JOA>>. Acesso em: 14 de setembro de 2020. A matéria mistura as duas experiências.

³¹⁹ Informações disponíveis em: <<https://radioacesafm.blogspot.com/2021/10/pm-do-rio-lanca-ferramenta-digital-para.html>> Acesso em: 1º de novembro de 2021.

³²⁰ Não informo o lugar para proteger a confidencialidade da informação.

mim enfadonha, das missões e competências institucionais de cada órgão e dos números de ações realizadas por elas. Os representantes dos órgãos apresentavam os números do que achavam interessante ou pudessem calcular, não importando se eles tivessem relação com a situação discutida na reunião. A distribuição de funções e a coordenação de atividades para evitar redundâncias de esforços não era discutida. O que se unificava eram os números, com os quais se somavam a quantidade de pessoas e instituições envolvidas, a quantidade de registros que cada órgão produziu e o número de crimes na região. O ISP dispunha de posição de destaque nesse arranjo, pois era o responsável por apresentar o conjunto das estatísticas criminais e, assim, exercia a importante função de “comprovar” o sucesso do trabalho em conjunto³²¹.

Em uma dessas reuniões, eu estava na recepção do prédio identificando-me para receber a credencial de ingresso, quando ao meu lado chegou uma pessoa claramente ofegante e irritada. Falando ao telefone, disse que havia sido enviada pelo seu chefe a uma reunião sobre a qual não tinha ideia do que se tratava. Havia tido somente tempo de pedir alguns dados e os relatórios automáticos que a sua instituição disponibiliza na intranet. Ao iniciar a reunião, essa mesma pessoa, pediu a palavra, apresentou os números que havia em suas folhas impressas e, ao final, elogiou os esforços de integração do coordenador do grupo.

Considerando esses casos, vale perguntar se esses problemas seriam de orientação política ou de execução administrativa. Considero que eles ilustram que mesmo a coordenação técnica de dispositivos não humanos é atravessada por questões políticas, procedimentais e acasos que impedem supor uma relação vertical entre o planejamento estratégico e a implementação operacional, ou entre a decisão política e o desempenho técnico. Assim, o que busco com esses relatos é mostrar que a coordenação não é uma variável independente que serve para compreender as técnicas de governo do Estado *sobre* os burocratas e a população em geral. Ela é interpretada e recomposta a todo momento. É formada pelos discursos oficiais daqueles atores que buscam atrelar suas atividades (muitas vezes confusas e dispersas) ao movimento amplo, teórico e prático da governança de redes de políticas públicas.

Assim, retorno criticamente à ideia de Hirata e Cardoso (2016) de que a ação estatal depende da capacidade de manter estável e funcionando uma composição de atores em prol de um objetivo. Nos casos estudados, não houve um propósito a unir esforços. Ao contrário, o empenho era dirigido a criar a ideia de integração ou, dito de outra forma, a traduzir suas ações nesses termos. O que uniu os diferentes grupos e pessoas das histórias narradas foi o interesse em manter em vigor a ideia de que eles trabalhavam em prol da integração. Andreas e Greenhill (2010a, p. 270-271), ao discutirem a politização

³²¹ No próximo capítulo, discuto a produção social do sucesso e do fracasso das políticas públicas.

dos números para dar suporte às avaliações de sucesso e fracasso de políticas públicas, afirmam que as agências de segurança têm equacionado todas as suas atividades como evidência da sua efetividade. Assim, reuniões, documentos trocados, pessoas envolvidas, gastos financeiros ou qualquer coisa que possa ser contabilizada serve ao propósito de apontar o tamanho da rede, das pessoas e coisas envolvidas. Não há necessariamente uma relação entre um propósito e as ações desenvolvidas, ainda que ela possa existir em alguns casos. Pois o mero funcionamento das instituições já gera esse conjunto de “coisas” que podem ser contabilizados, e que provariam a existência da estabilidade, da coordenação e da efetividade da rede.

Como mostra Latour (2012), o trabalho da manutenção das redes não é inercial, exige dedicação dos atores-redes. Ainda assim, há percepções ilusórias, normativas e prescritivas de causalidade sobre a relação entre o esforço de constituição e manutenção da rede e a perseguição de objetivos comuns dos seus integrantes. Nesta perspectiva, se algo funciona, é porque opera com algum propósito. Com isso, exagera-se a suposta relação funcional entre a ação estatal e os objetivos estatais. É o que Elmore (1979 apud SHORE; WRIGHT, 2011, p. 10, tradução minha) sugere como “mapeamento em retrospectiva”³²²: “se há uma regularidade observada, ela deve ter tido uma escolha autoritativa a qual deve ter sido feita para alcançar um impacto racional”³²³.

Mosse (2005, p. 6, tradução minha), discutindo as pesquisas sobre as políticas de desenvolvimento, diz que as novas etnografias não se conformam às “monolíticas noções de dominação, resistência, relações hegemônicas e as implicações da falsa consciência entre os atores”³²⁴. Isso talvez signifique buscar uma leitura menos funcionalista ou “aplicada” dos estudos sobre governamentalidade de Foucault, que relegaria aos cientistas sociais a compilação de casos que comprovam a existência das técnicas de governo. Escapar dessa tentação é considerar o que o próprio Foucault (2008, p. 17) aponta: “o governo dos homens é uma prática que não é imposta pelos que governam aos que são governados, mas uma prática que fixa a definição e a posição respectiva dos governados e dos governantes uns diante dos outros e em relação aos outros”.

Nesta tese, são as posições entre aqueles que ocupam os espaços dos “governantes” que interessam. Ou como diz Mosse (2005, p. 9, tradução minha), “a tarefa etnográfica também é mostrar como, apesar de tal fragmentação e dissidência, os atores do desenvolvimento [no meu caso, da segurança pública] estão constantemente envolvidos na criação

³²² O texto em inglês é: “backward mapping”.

³²³ O texto em inglês é: “since there was an observed regularity, there must have been an authoritative choice which must have been made in order to achieve some rational outcome”.

³²⁴ O texto em inglês é: “in a variety of ways the new ethnography of development is distinctly uncomfortable with monolithic notions of dominance, resistance, hegemonic relations and the implication of false consciousness among the developed (or the developers)”.

de ordem e unidade”³²⁵. As histórias contadas acima, a partir da minha experiência como burocrata, têm esse objetivo, e indicam como os atores estão preocupados com a *criação* da coordenação. Nas próximas subseções, trato sobre essas atividades de integração entre as polícias em relação à repressão às drogas. A partir deste momento, passo a utilizar frequentemente as entrevistas realizadas com policiais para sustentar os argumentos apresentados.

4.4.2 “Cada unidade é uma polícia”

Como discutido neste capítulo, a PF é a responsável, de acordo com a Constituição, pela repressão ao tráfico de drogas ilegais no país. Há muita polêmica sobre a extensão desse mandato. A prática mais comum é que a PF atue somente em casos interestaduais e internacionais. Contudo, são raras as ações da PF contra traficantes dos grupos criminosos que atuam em favelas fluminenses, ainda que o comércio de drogas no Rio de Janeiro faça parte de uma cadeia de crimes que ultrapassa as fronteiras estaduais³²⁶. Os policiais militares compreendem essa disjunção do sistema de justiça.

Eu fiquei quase 5 anos na pacificação [comandando UPPs]. Você tem a previsão legal, taxativa, que a Polícia Federal deve combater as drogas. A gente sabe que as drogas que circulam no país são oriundas de outras nações, não são cultivadas aqui. E ao mesmo tempo, eu nunca recebi nenhum tipo de demanda, suporte, apoio, questionamento, relatório da Polícia Federal. Nunca. Nunca participei de reunião, nunca ouvi dizer que a Secretaria de Segurança dialogava com a Polícia Federal nesse sentido. Nunca foram lá cumprir mandado de prisão, nunca deram uma informação. Nenhum contato (entrevistado 01).

Acaba estourando nas mãos da Polícia Militar, ela acaba recebendo um ônus, que deve ser repartido com as outras forças. A Polícia Federal tem uma missão grandiosa e elogiável, mas ela não pode ficar só prendendo [infratores] de colarinho branco, dentro da estrutura política. Ela tem que cumprir o papel dela. É a única polícia de ciclo completo (entrevistado 02).

Não acho que o combate puro e simplesmente resolva. O que acho é que o combate como feito hoje é uma consequência de falhas de planejamento de outras instituições, em outras esferas governamentais. A

³²⁵ O texto em inglês é: “the ethnographic task is also to show how, despite such fragmentation and dissent, actors in development are constantly engaged in creating order and unity through political acts of composition”. O autor trata dos trabalhos sobre política de desenvolvimento na Índia. Eu considero que a sugestão pode ser expandida a outras áreas temáticas.

³²⁶ Um exemplo contrário é a operação da PF junto com a Polícia Civil em maio de 2020 no Complexo do Salgueiro, em São Gonçalo. Na ocasião, o adolescente João Pedro foi assassinado e o caso foi repercutido nacional e internacionalmente. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/05/caso-joao-pedro-mpf-abre-inquerito-para-apurar-se-pf-teve-participacao-no-crime.ghtml>>. Acesso em: 23 de abril de 2021

droga chega ao estado, a arma chega ao estado, e a repercussão disso é enfrentada pelas forças policiais do estado. Se houvesse uma proteção para que isso não chegasse, talvez estivéssemos em um cenário diferente e o enfrentamento ao tráfico fosse diferente (entrevistado 15).

Contudo, as críticas não se limitam à PF e aos órgãos que deveriam proteger as fronteiras nacionais. As organizações estaduais também são alvos.

Então, precisamos sentar. Todo mundo. É Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, sistema penitenciário. E a gente se ajudar. E pensar, a depender do nível, macro. E a partir daí, elaborar e colocar em prática planos de inteligência. Coisa que o estado do Rio de Janeiro nunca teve. Tivemos ano passado [2018, durante o governo Pezão] o primeiro. Esse plano que foi assinado e aprovado não saiu do papel (entrevistado 11).

O Estado acaba como para-raio de políticas mal sucedidas. Você não tem aqui grandes produtores de cocaína e maconha. Não tem fabricantes das armas que apreendemos aqui. Existem lacunas, que fazem com que essas coisas cheguem aqui. E fazem com que o Rio tenha uma configuração de crime que é totalmente diferente de qualquer lugar do Brasil. É inimaginável apreender 500 fuzis num ano, e no ano seguinte você continuar apreendendo a mesma coisa (entrevistado 15).

Essas frases apontam para os problemas de coordenação citados na subseção anterior. Há uma lacuna e incoerência na forma como o trabalho é dividido legal e tacitamente. O tráfico de drogas se espraia em uma rede na qual há crimes internacionais, interestaduais e locais. O modelo de investigação brasileiro, baseado no inquérito, se ocupa dos casos individuais de tráfico, atentando pouco para o conjunto de ações. A PF investiga casos nos quais há presença de estrangeiros ou conexões diretas com atos ou pessoas no exterior. Além disso, vigia as fronteiras e outras entradas do país, como portos e aeroportos. As ações interestaduais aparentemente ficam em um limbo, sem clareza sobre quem deve iniciar as investigações. Por fim, os policiais militares, que não podem investigar, agem contra traficantes locais. Portanto, a estrutura do trabalho policial segmenta artificialmente a rede criminosa de uma maneira que dificulta a atuação estatal.

O mesmo ocorre na divisão do trabalho entre a Polícia Civil e a Militar. No Rio de Janeiro, a relação entre as corporações historicamente não é boa. Como diz um dos entrevistados: “Em 2000, era um tabu [um] policial militar trabalhar com [um] policial civil” (entrevistado 11 - policial militar). É justamente neste ano que Luiz Eduardo Soares implementa (durante o governo Garotinho, de 1999 a 2002), na extinta SSP, o projeto Nova Polícia, como descrito na página 158.

Outro ponto, se você não tiver uma boa relação interpessoal com a delegacia, você não vê um direcionamento da Polícia Civil nesse sentido [de realizar trabalhos em parceria]. Consegui fazer grandes operações e inquéritos em conjunto, muito por causa da personalidade e insistência. Mas dificilmente você vê uma relação estreita, um protocolo, uma diretriz’ (entrevistado 01).

Ainda que as relações tenham melhorado nos últimos anos, muitos policiais militares questionam e criticam a Polícia Civil por não auxiliá-los no trabalho.

Meu recado para o tráfico é esse: prisão. Se ele resistir, vai morrer. E como se faz prisão? Com informação. Sem informação, você não vai a lugar nenhum. O que está faltando? Informação. Quem pode prover informação? É a polícia [civil] que não é integrada com a que trabalha na rua (entrevistado 05).

Disrupção de organizações é trabalho da [Polícia] Civil. É uma organização de mercado. O grande erro da polícia é não ter as visões que essas organizações têm' (entrevistado 02).

Quando se fala de uma política contra o tráfico, não se pode questionar a Polícia Militar. Que é uma polícia constitucionalmente preventiva. [Deve-se perguntar às] polícias de repressão, especializadas no tráfico. A polícia investigativa, que tem que ter uma linha de ação contra o tráfico de drogas (entrevistado 06).

A polícia repressiva é a polícia judiciária. A PM atua antes do delito. Só falar em operação, operação é ação de repressão, que está estabelecida para a polícia judiciária no código de processo penal. A Polícia Militar atua somente como polícia judiciária militar. No máximo, pode atuar numa operação de resgate, num momento que tem um crime acontecendo (entrevistado 09).

Em tese, esse não é o trabalho da Polícia Militar. Seria um trabalho de polícia judiciária. Acaba sendo de interesse da PM, pois se você percebe que um grupo está se fortalecendo em determinada área, aquilo vai impactar nos seus indicadores de alguma forma. Você procura atuar naquela área, mas você não vai atuar às cegas. Você junta o trabalho da P3 [setor responsável pelo planejamento operacional] do batalhão ou da PM3 com a inteligência. Se você consegue identificar o criminoso, e consegue buscar a captura dele, ótimo. Mas, trabalhar a investigação para desarticulação daquela quadrilha não é exatamente o trabalho da PM (entrevistado 15).

Semelhante a essas críticas, estão aquelas sobre a inação das demais secretarias de estado, especialmente as vinculadas com os serviços de assistência social e direitos humanos. Durante o projeto das UPPs, as “experiências de isolamento” que os policiais sentiam são bem marcadas em entrevistas do então secretário Beltrame: “Nada sobrevive só com segurança. [...] É hora dos investimentos sociais”, “A UPP fez a sua parte. Para onde foi a verba da assistência social?” e “A polícia não vai resolver tudo sozinha. [...] Precisamos de outros atores para fazer esse papel, porque o esquema está desequilibrado”³²⁷. Eu retomo o tema das UPPs no capítulo 6, na seção 6.3.2.

Na visão dos entrevistados, o apoio de outros órgãos, federais e estaduais não é o suficiente. Da mesma forma, criticam as relações internas à SEPM. A governança, entendida como a coordenação de atividades e competências, é baixa. E isso é especialmente

³²⁷ Em entrevistas, Beltrame deu as respostas nas respectivas matérias: <<https://oglobo.globo.com/rio/beltrame-quer-prensa-em-investimentos-sociais-pos-upps-nada-sobrevive-so-com-seguranca-2764060>>, <<https://glo.bo/30Sl1pD>>, <https://istoe.com.br/437001_BELTRAME+AFIRMA+QUE+ARRASTOES+OCORRERAM+PORQUE+POLICIA+ESTA+SÓ/>. Acesso em: 11 de junho de 2020.

grave em uma instituição que é instada a agir todos os dias. Há pouco elementos que guiam a instituição a fim de padronizar seu trabalho, como deixa claro um entrevistado:

Primeiro, em virtude do sistema policial brasileiro, do sistema de justiça criminal, você não tem uma definição clara de qual é a atribuição da polícia. A polícia é preventiva e ostensiva. Não há para a Polícia Militar algo similar ao código de processo penal que estabelece todas as ações da polícia judiciária (entrevistado 09).

O principal livro de referências dos policiais militares fluminenses é o *Vade Mecum*³²⁸, que dispõe as legislações pertinentes às situações mais recorrentes. Por exemplo, caso seja selecionado o item “crimes envolvendo drogas”, o policial terá acesso a todas as legislações atinentes ao tema. No entanto, não há um guia sobre a *maneira* como o policial deve se portar nessas situações. A compreensão geral é que ele *deve cumprir a lei*. Comparativamente, a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) possui os Procedimentos Operacionais Padrões (POP) desde o começo dos anos 2000. Esse documento narra as atividades críticas e a sequências de ações que o policial deve realizar quando atender um determinado tipo de ocorrência³²⁹. Pinc (2007, p. 25), ao avaliar a observância dos POP em abordagens realizadas por policiais de São Paulo, sugere que “lesões e mortes, bem como outros abusos, praticados por policiais durante as abordagens, podem estar mais relacionadas ao despreparo profissional e menos à ilegalidade da ação”. Ou seja, há mais riscos de eventos indesejados quando uma instituição que não garante o apoio e oferece os parâmetros às decisões cotidianas dos policiais.

Como servidor do ISP, participei da avaliação da implementação de um projeto de policiamento da PMERJ em 2015³³⁰, em conjunto com consultores externos. Em uma das reuniões que serviram para estruturar o programa, foi debatida a possibilidade de criar POPs, a exemplo do que é feito em São Paulo. A resposta dos policiais presentes foi que a PMERJ já possuía o *Vade Mecum*, que supria essa necessidade, o que foi contestado por mim. Os policiais ali presentes, da alta cúpula da instituição, não compreendiam as diferenças entre um documento que lista textos legislativos e outro que descreve sequências de ações, resultados esperados, atos corretivos e situações críticas. Essa cena se tornou um marco em relação ao qual retornava sempre que ouvia histórias como a contada por um entrevistado.

³²⁸ Disponível em aplicativo: <https://play.google.com/store/apps/details?id=br.gov.rj.pmerj.policiaoficialsv&hl=pt_BR&gl=US>. No momento em que escrevo, o aplicativo aparentemente não funciona corretamente, pois apresenta erros ao selecionar o item referente às legislações. Acesso em: 23 de abril de 2021.

³²⁹ Um exemplo de POP da PMESP sobre a preservação do local de crime está disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/CAOCri_ControlExtAtivPol/Procedimento%20Operacional%20Padr%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 23 de abril de 2021.

³³⁰ Para preservar a identidade das pessoas envolvidas, não cito o período e o local do projeto.

Ocorre muito no dia a dia... um policial chega com uma informação privilegiada que alguém passou para ele. [Por exemplo] Tem muita informação que sai por igreja. Que falam com a A, com B, com C e chega no ouvido de um policial. E isso acaba virando uma operação. É meio que ao acaso. Às vezes é isso, o coronel tá ali, escuta um fato, ele pega o telefone e fala ‘fulano, junta as viaturas A, B, C e D e vai para o local tal’. O local tal... o horário é de entrada e saída escola? Não foi visto. Tem barreiras para transpor? Qual é o nível de represália que pode haver? Na maioria das vezes, não tem uma avaliação prévia antes da ação. Você simplesmente manda cumprir. E aí você expõe o morador, se expõe como policial. E assim, quando dá tudo certo, todo mundo sai feliz, bate palmas, vai pra televisão, foto no jornal, twitter. E agora, quando morre alguém, um inocente, é o caos. Como é que justifica? (entrevistado 17).

As críticas à falta de organização e estratégia são comuns. Um exemplo é a constante crítica às Operações Verão³³¹, nas quais batalhões de várias áreas, além dos especiais, precisam enviar parte do seu efetivo para auxiliar os batalhões que atuam em áreas onde há praias. Além de apoiar o Batalhão de Policiamento em Áreas Turísticas (BPTur).

Vou botar ele na praia? Na praia? Para ficar passando para ‘nego’ ver que tá seguro. É o batalhão da área que tem que fazer a porra funcionar. Se tu tem praia na sua área, foda-se. Pega teus homens e dobra o serviço dele. Pede mais e o caralho. Mas não vai usar o meu. Os meus são para outra coisa (entrevistado 05).

A discricionariedade e a falta de coordenação das ações policiais se reforçam. Quando há situações críticas, como nos casos de mortes durante operações policiais, surgem defesas institucionais e corporativas que apontam para uma responsabilidade compartilhada pelo resultado trágico. Nessa visão, os demais setores do estado, a PF, a PCERJ, as secretarias de educação, de saúde, de assistência social etc, todos são coautores do trabalho policial. Por outro lado, essas reações partem da compreensão que a instituição tem poucas condições de assumir uma postura mais ativa em relação ao seu trabalho.

A polícia do Rio é um mero reagente. Institucionalmente, ela é fraca. Estrategicamente, ela é inexistente. Isso faz com que ela não consiga produzir um modo efetivo e uníssono de produção de resultados (entrevistado 03).

Um dos motivos para a falta dessa capacidade de produção de um resultado uníssono é a forma autônoma como cada batalhão e unidade atuam. O primeiro fracasso de coordenação ocorre internamente à SEPM e se expressa pela ideia de que há “muitas polícias dentro da polícia”. Novamente, recorro às entrevistas:

³³¹ A Operação Verão tem como o objetivo aumentar o número de policiais na orla, em parques e praias, além dos trajetos em direção a esses lugares. Durante essa estação do ano, há um maior fluxo de pessoas nesses locais. Sobre a Operação Verão 2020/2021, ver: <http://www.rj.gov.br/NoticiaDetalhe.aspx?id_noticia=10973>. Acesso em: 23 de abril de 2021.

Infelizmente, cada batalhão é uma polícia. Quando você não tem uma política mais verticalizada, forte, de controle, cada unidade policial vira uma unidade policial. Fica sem controle, sem uniformidade, sem comando. Esse é o conceito de comando dentro do militarismo. Mas que existe em qualquer força policial. Aí, cada um faz o que quer. Não existe uma uniformidade de pensamento. E no final, ninguém quer assinar embaixo. [...] Então é muito mais fácil atribuir qualquer tipo de culpa ou responsabilidade ao comandante. Como é muito mais fácil atribuir responsabilidade ao policial da ponta. Até hoje, a PM não tem POP [procedimento operacional padrão]. Tem umas IN [instrução normativa] muito mal feitas (entrevistado 02).

A polícia sempre produziu notas de instrução. Mas com esse viés de controle da atuação policial... todas as outras beberam da fonte da gestão Carlos Magno Nazaré Cerqueira³³². Não à toa, conhecido institucionalmente como aquele que amarrou a polícia. A cultura da organização é a sensação de limitação da sua potencialidade a partir da regulação (entrevistado 03).

As dificuldades de coordenação interna e externa possuem dois efeitos, que podem soar contraditórios no primeiro momento. Por um lado, ampliam as sensações de imobilidade e inexecução quanto aos resultados. Por outro, garantem a “liberdade de ação” que os comandantes e os policiais na ponta desejam. Paralelamente, amplia-se o entendimento e a aceitação da NGP, focada em metas e resultados. Caso se entenda os comandos intermediários, dos batalhões e das companhias³³³, como executores de uma estratégia construída nos níveis mais altos da corporação, haveria um problema claro de implementação. Pois, os diversos comandos de níveis inferiores têm condições de alterar os planos e realizar ações diferentes das previstas. Esse modelo idealizado pela SESEG é exposto na Figura 7 apresentada no manual do SIM (SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016a), que representa o fluxo de tomadas de decisão.

Aparentemente, o fluxo apresentado e os comentários dos entrevistados poderiam soar contraditórios. Sem embargo, Hibou (2012) comenta que essa nova fase da burocracia é marcada por processos de individualização, explosão de normas e procedimentos de coordenação e controle *ex post* baseado no tripé objetivo-avaliação-sanção. Na leitura dela, esse modo de organização levaria a um controle e uma dominação à distância que apela para o autocontrole, a disciplina e o *accountability*³³⁴ (HIBOU, 2012, posição 1993). Ela chama esse fenômeno de “cadeias invisíveis de dominação”. Essas tramas poderiam ajudar a compreender a característica das ações da polícia que ao mesmo tempo em que são

³³² Secretário de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro entre 1983-1987 e 1991-1995, concomitantes aos governos Brizola. Nesses períodos, o Comandante Geral da instituição ocupava o cargo de secretário de estado.

³³³ No Anexo C está o organograma atual da SEPM. Disponível em: <<https://sepm.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/estruturaorganizacionaldaSEPM.png>>. Acesso em: 19 de março de 2021.

³³⁴ O trecho correspondente na tradução é: “prestação de contas” ou “responsabilização”.

Figura 7 - Relação idealizada entre estratégias e resultados



Fonte: o autor, 2021.

mais controladas, por meio da exigência de resultados, não diminuem a discricionariedade dos burocratas de rua. Entendo que a avaliação e a sanção ficam limitadas ao indivíduo, em processos *ex post*, como discutidos por Hibou (2012). Policiais pressionados por metas, sem claros regramentos e com poucos apoios internos e externos cumprem suas missões sabendo que são a “buchas do canhão”³³⁵. Retomo esse ponto no próximo capítulo na seção 5.3.1.

4.5 Considerações finais

Esse capítulo tratou do arranjo institucional relativo à repressão às drogas. Para isso, apresentei leis, normais, documentos administrativos e regras federais e estaduais que enquadram a atuação da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

De forma resumida, é possível dizer que as relações dentro dessa rede podem ser descritas como disjuntivas, no sentido de possuírem baixo grau de articulação e permitirem a cada ator criticar o trabalho conjunto e as interferências alheias em suas atribuições.

Diferentemente de outras áreas, como a saúde e a assistência social, a SJC nunca recebeu um ordenamento unitário e global. A composição foi realizada incrementalmente,

³³⁵ Expressão que indica que são os elementos dispensáveis e sobre os quais cairão a culpa em caso de problemas.

integrando atores e atividades que eram normatizadas a partir de suas demandas específicas. 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. O desenho final é a conjunção de pequenos desenhos institucionais, que leva a uma série de controvérsias jurídicas acerca da pactuação dos entes federativos sobre suas funções e competências. Esse conjunto é descrito por muitos como um “sistema frouxamente articulado”³³⁶ (SAPORI, 2007; VARGAS, 2014; VARGAS; RODRIGUES, 2011). Ou seja, é possível afirmar que não somente os sistemas policiais, mas o conjunto do SJC brasileiro é mais devedor das disputas de poder que de um intento de controle do crime. Em um sistema assim, a governança é mais difícil de ser administrada, visto que os interesses e os atores não se vinculam de maneira hierárquica (COSTA, 2015a) ou cooperativa.

Especificamente, a repressão às drogas parece ter uma resolução ainda mais complexa, devido às sobreposições de competências em relação ao tráfico interestadual, internacional e local. Vinculado à ambiguidade sobre os atores competentes para a repressão ao tráfico de drogas, há uma participação minoritária do governo federal em um país com alta centralização de poder e de recursos financeiros. Há também o ciclo incompleto de polícia que relega a investigação a um papel secundário, a polícia militar ostensiva sem capacidade investigativa, a dupla entrada nas instituições, o alto grau de discricionariedade na ponta e a falta de mecanismos claros de padronização das ações policiais. Essas variáveis apontam para o aninhamento de regras que conduzem a um sistema com alto custo de mudança, típico de políticas modernas (PIERSON, 2006, p. 117). A tentativa de unificação das polícias no estado do Rio de Janeiro, descrita na página 158, mostra o papel determinante das coalizões de interesse em barrar mudanças desse *status quo*.

Um dos caminhos mais discutidos atualmente para a superação do modelo de gerenciamento de crises e conflitos institucionais é o desenvolvimento de uma boa governança da rede de atores envolvidos com a segurança pública (FREY; CZAJKOWSKI JUNIOR, 2005; CRUZ, 2006; SAPORI, 2007; COSTA, 2015b; RAAB PIRES; WANDERLEY; HORTON, 2015). A governança implicaria a busca pela redução das redundâncias, incoerências e das lacunas na execução das políticas (COSTA, 2015b). Os serviços públicos são considerados como providos por esta rede complexa, e não apenas por um único ator (SAPORI, 2007, p. 74).

Por isso, é importante discutir a coordenação do trabalho policial. Indico que há uma chave dupla em relação a esse conceito. Por um lado, os ideais da coordenação do serviços policiais se expressam em normas, criações de órgãos e instituições, sistemas de avaliação e monitoramento de resultados e pressões dos agentes políticos e estratégicos.

³³⁶ O texto em inglês é: “loosely coupled system”.

Por outro, os atores instados a coordenar seus trabalhos também buscam ativamente mostrar que o trabalho é feito de maneira coordenada. Ou seja, adequam o léxico e a gramática ao descrever suas atividades cotidianas. A despeito disso, internamente à SEPM, é possível observar, por meio das entrevistas e da etnografia, que “cada unidade é uma polícia”. As muitas polícias devem apresentar resultados, mas as estratégias são individuais, criadas pelas unidades policiais ou mesmo pelos policiais na ponta da hierarquia.

No próximo capítulo, apresento como os policiais do nível estratégico e tático da SEPM se inserem nessa rede e respondem às demandas institucionais por resultados. Organizo a descrição a partir de uma expressão utilizada cotidianamente por policiais: “vá e vença”. Ela serve como um epíteto da obrigação de agir e ter resultados, além de remeter à ideia de “Estado em ação”, definição clássica das políticas públicas. A palavra “vá” se associa à missão dada aos policiais de reprimir o tráfico de drogas. E o “vença”, aos resultados alcançados. Durante o capítulo, detalho as percepções dos policiais sobre cada um desses eixos.

5 “VÁ E VENÇA”: O ESTADO EM AÇÃO

“Alice, vamos! Corra, corra mais! [...] Pois aqui, como vê, você tem de correr o mais que pode para continuar no mesmo lugar” — Rainha Vermelha.

Lewis Carroll, *Alice através do espelho*

5.1 Introdução

O capítulo 3 discutiu o desenvolvimento histórico da repressão às drogas e do que tem sido chamado de guerra às drogas. Apresentou a evolução do tema, de uma questão sanitária a uma questão militar, e como os Estados Unidos pressionaram alguns países, como a Colômbia e o México, a se alinhar a essa política. Mostrei que o Brasil teve um desenvolvimento histórico distinto daqueles do México e da Colômbia, nos quais a interferência externa incluiu incursões militares dos Estados Unidos. O debate sobre a soberania nacional no Brasil poucas vezes tocou nas questões sobre repressão ao tráfico de drogas e só há um caso de extradição de uma brasileira nata para os Estados Unidos³³⁷. Pode-se dizer que o Brasil foi influenciado de maneira mais difusa pela ampliação dos esforços estadunidenses contra as drogas. Primeiro, pela aprovação de leis que compartilhavam os objetivos estadunidenses de eliminação do consumo de certas drogas, como a cocaína e a maconha. Segundo, pelo mimetismo institucional que deu centralidade aos órgãos de segurança pública nas questões relacionadas às drogas. E terceiro, pela recrudescimento da reprovação moral das drogas.

No capítulo 4, examinei a legislação nacional, as características do trabalho policial e como ele é coordenado. Além disso, mostrei como o sistema de metas e resultados implementado no Rio de Janeiro impulsionou uma “política de grandes números”. Apesar das apreensões de drogas não fazerem parte do sistema oficial de metas dos governos do

³³⁷ O caso envolveu uma brasileira acusada pelo governo dos Estados Unidos de assassinar seu esposo estadunidense. A extradição foi autorizada, pois a brasileira havia anteriormente se naturalizado estadunidense, o que provocou a perda da nacionalidade brasileira. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/pela-primeira-vez-brasileira-que-perdeu-nacionalidade-e-extraditada>>. Acesso em: 22 de março de 2021.

estado do Rio de Janeiro, desde a sua criação em 2009 até o presente, a apresentação dos “números da produtividade policial” tornaram-se importantes para os policiais e a SEPM.

Neste capítulo, descrevo como os policiais militares fluminenses no alto escalão das suas corporações pensam no combate às drogas. Argumento que há uma baixa reflexão sobre a estratégia criminal contra as drogas. Essa baixa capacidade analítica se expressa em frágeis coordenações de ações policiais.

Entretanto, apesar dessas debilidades, a capacidade de entrega de serviços das agências policiais no que concerne às drogas parece ser alta³³⁸. Cito exemplarmente o sistema de atendimentos de chamadas 190, ainda que saiba que esse expediente representa apenas uma parte do trabalho policial. Em estudo que realizei com os dados de abril de 2016 a dezembro de 2017 dos despachos para as chamadas para o 190, verifiquei que as denúncias de tráfico e uso de drogas ocuparam pequeno percentual (2%) do total do trabalho policial³³⁹ (RAPIZO, 2018). Foram aproximadamente 15 chamados para agir em eventos de uso de drogas por dia. Apesar de representar pequena parte do trabalho do central de 190, são ocorrências com grande dispêndio de tempo. Em mediana, os policiais dedicaram 39 minutos a esses casos. Nas ocorrências envolvendo o tráfico de drogas, a mediana foi de 1 hora e 53 minutos. Por sua vez, a mediana de todos os despachos para as ligações do 190 foi de aproximadamente 40 minutos (RAPIZO, 2018). Outro indicador da atenção policial ao tema são as apreensões de drogas, que cresceram de maneira contínua entre 2008 e 2015, como mostro na Figura 19, e se mantiveram em patamares elevados desde então. As pressões da “política dos grandes números” e a reprovação social das drogas empurram os policiais para essas ocorrências. Contudo, com altas demandas por resultados e baixa capacidade regulatória, de coordenação e analítica, a percepção do trabalho entre os policiais é altamente negativa. Os policiais mobilizam, em geral, imagens como “enxugar gelo” ou “trabalho de Sísifo”³⁴⁰ para descrevê-lo.

É sobre esta percepção que o capítulo se debruça. Ele está dividido em duas seções. Na primeira, apresento as reflexões dos policiais sobre as estratégias, as racionalizações e os planejamentos realizados nos níveis mais altos das instituições. Esta seção é subdividida em quatro partes. A primeira delas está calcada na percepção dos policiais de que o objetivo institucional não é impedir o comércio das drogas ilícitas. O trabalho de repressão a essas substâncias ocorreria de maneira incidental, pois a sua comercialização é conectada

³³⁸ Lodge e Wegrich (2014) sugerem quatro tipos de capacidades estatais: de entrega, regulatória, de coordenação e analítica. As capacidades de entrega seriam aquelas relacionadas com a política na linha de frente, ou de interface com os cidadãos.

³³⁹ Como comparação, a categoria “crimes contra a mulher” representou 19% do total dos despachos policiais.

³⁴⁰ De acordo com a mitologia grega, Sísifo traiu os deuses. Por isso, foi castigado a empurrar uma pedra até o cume de uma montanha, de onde ela rolava de volta. Assim, ele era obrigado a realizar a mesma tarefa eternamente.

a outros crimes, como os roubos de rua, de veículos e de cargas. Além disso, o mercado de drogas é sustentado pela presença armada nos territórios, com o uso de fuzis e outras armas de guerra. Um breve histórico da organização do “mundo do crime”³⁴¹ no Rio de Janeiro também serve para expor essa percepção dos policiais.

A segunda subseção trata das manobras realizadas por policiais para controlar as organizações que traficam, que são descritas pela expressão “baixar o mato”. Assim, caberia à polícia garantir que esses grupos não se fortalecessem demasiadamente, realizando ataques que retirariam temporariamente os recursos materiais e a potência simbólica necessários para cometer os crimes conectados ao tráfico de drogas - ainda que soubessem que o efeito é limitado. Entre os policiais e os integrantes de facções criminosas, o termo para retratar esse tipo de ação é “baque”.

O terceiro eixo aborda o significado da expressão “liberdade de ação”³⁴². Isso indica que aos comandantes e praças é dado o direito de agir de acordo com sua avaliação. A ação é livre, desde que uma condição seja respeitada: a entrega dos resultados. Essa estratégia parece se chocar com os preceitos da disciplina e hierarquia, que, a princípio, engessariam os militares a simplesmente obedecer ordens. No entanto, as ordens se situam no marco generalista do “vá e vença”, sem que seja necessário indicar com precisão o modo como essa “vitória” deve ser alcançada. Por fim, o quarto eixo é uma extensão do terceiro. Nele, reflito sobre os efeitos da criação de metas quantitativas para o trabalho policial.

Na segunda seção do capítulo, discuto os aspectos sobre o trabalho cotidiano policial ostensivo. A primeira subseção aborda a discricionariedade policial: como os policiais na rua julgam as situações nas quais se encontram e decidem sobre as melhores formas de lidar com elas. O segundo aspecto diz respeito a certo cansaço e ressentimento externado por policiais, que se baseiam em dois fenômenos complementares. O primeiro, o do já referido “enxugar gelo”, associado à sensação de repetição de um trabalho inútil, circular e eterno. O segundo é a avaliação que a sociedade tem uma percepção negativa sobre os policiais, vistos como vilões mesmo em situações nas quais se arriscam contra supostos criminosos.

Todos esses aspectos citados denotam uma forte dispersão de ações, planejadas em diferentes unidades e níveis hierárquicos (na alta administração, nos comandos intermediários, nos batalhões ordinários e especiais, nas guarnições etc). Na esteira de Hill e

³⁴¹ Termo utilizado entre cientistas sociais para descrever um objeto de pesquisa conformado pelas relações, sociabilidades e sujeitos envolvidos com negócios e atos ilícitos, como o narcotráfico, os roubos e furtos. Ver Grillo (2019, p. 82).

³⁴² Esse termo é de uso corrente entre os policiais e foi citado pelo ex-governador Witzel (2019–2020) em 2019, no âmbito das discussões sobre o excludente de ilicitude das mortes cometidas por policiais. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,witzel-defende-maior-liberdade-de-acao-das-policias,70003104832>>. Acesso em: 7 de abril de 2021.

Hupe (2002), entendo os policiais como burocratas de nível de rua. Nesse sentido, eles não apenas operacionalizam estratégias superiores, mas as criam cotidianamente. O objetivo deste capítulo é entender como policiais nas ruas criam essas políticas, em um contexto de guerra difusa às drogas e de pressão quantificadora da gestão por resultados.

5.2 Pensar as estratégias: a missão dada

“Como a polícia podia nem saber a quantidade de drogas que apreendia?”. A pergunta marca, em minha vida pessoal, o momento quando passo a me dedicar a contar os números das ocorrências criminais envolvendo drogas no estado do Rio de Janeiro. No segundo semestre de 2010, passei a ser responsável pela compilação dos dados sobre as apreensões de drogas no ISP. Esse trabalho fora iniciado um ano antes, com o Tenente Coronel da PMERJ Marcus Ferreira. Ao se tornar vice-presidente do Instituto, repassou o trabalho a mim. Isso não quer dizer que não havia números e estatísticas. Logo após começar a trabalhar com a base de drogas, o Tenente Coronel Marcus Ferreira me entregou um relatório estatístico longo e detalhado sobre apreensões de drogas. Em conversa, brincávamos com o fato do documento ser de 1986, quando nasci. Quase 25 anos depois ainda não havia nada tão organizado e com tantas informações.

A pergunta foi feita por um policial militar dedicado à área de inteligência³⁴³ após a apresentação do primeiro relatório que escrevi sobre o panorama das apreensões de drogas no estado, no ano de 2011, que circulou apenas entre policiais e gestores da SESEG, PCERJ e PMERJ.

Em 2011, ajudei a construir o seminário “Estratégias de enfrentamento ao crack”³⁴⁴ em parceria com a Subsecretaria de Educação e Valorização Profissional (SSEVP) da SESEG. Naquele momento, havia um debate público sobre o aumento das cenas de uso e da possibilidade de internação compulsória dos usuários³⁴⁵. A conferência era o passo inicial de um projeto de pesquisa desenhado por mim e que buscava compreender como os policiais agiam quando se deparavam com situações de uso de crack e sugerir um protocolo

³⁴³ A inteligência é a área policial dedicada à produção de informações que subsidiem a tomada de decisões dos órgãos superiores. No Brasil, o senso comum a vincula à arapongagem (espionagem). No entanto, suas ações não são restritas, e pode abarcar a produção de estatísticas, pesquisas e acompanhamento de notícias. Por vezes, é confundida com a produção de provas contra possíveis autores de crimes. Nesse caso, é melhor falar em área investigativa, ainda que essa também realize atividades de inteligência.

³⁴⁴ Disponível em: <<https://glo.bo/3HKP5o8>>. Acesso em: 28 de março de 2021.

³⁴⁵ O prefeito da época, Eduardo Paes (2009–2016), defendia a internação compulsória dos usuários considerados dependentes de crack. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/10/internacao-compulsoria-de-viciados-em-crack-do-rio-gera-polemica.html>>. Acesso em: 28 de março de 2021.

de ações. A pesquisa foi aprovada pela SESEG e o dinheiro chegou a ser descentralizado para o ISP. Contudo, o estudo não foi realizado, pois os recursos foram descentralizados próximo do final do ano, e não houve tempo para realizar as licitações necessárias.

A partir das conversas iniciais com os policiais do ISP e da SESEG, percebia que havia uma fronteira simbólica dentro da SESEG entre as subsecretarias. A SSEVP era entendida como uma subsecretaria ligada aos acadêmicos e aos esforços dos direitos humanos. Havia ali poucos policiais trabalhando quando comparado com as demais subsecretarias, dedicadas ao planejamento operacional, à inteligência e à modernização tecnológica. O ISP também era associado aos acadêmicos e pesquisadores, e visto com desconfiança por alguns setores das polícias. Como um policial me relatou em outro momento: eles estão “calejados” pelas críticas e assumem uma postura defensiva (“um pé atrás”) em qualquer interação com pesquisadores. Portanto, como estratégia para convencê-los da importância do trabalho, eu dizia aos policiais que não importasse qual fosse a sua missão, ela seria facilitada se houvesse dados e análises mais acuradas dos fatos.

Eu sabia e entendia a relação dessa premissa com o debate sobre as técnicas de governo, detalhadas por Foucault (1979). Grosso modo, a *vulgata* entende que o autor revela como o aprimoramento de técnicas de governo serve aos propósitos de melhor controlar as populações. A estatística, como a ciência do estado, é a principal chave desse processo. Assim, lembrava aos policiais, quase amoralmente, que “saber é poder”. Por outro lado, eu sentia, como trabalhador da área de segurança, que esse processo não estava apenas calcado em uma vontade difusa de controle da população em geral. Considerava que produzir as estatísticas sobre as massas de drogas apreendidas também era parte dos esforços para controlar as ações policiais, o que Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009) chamam de “governança de polícia”³⁴⁶.

Esse preâmbulo é importante, pois deixa claro que fui um ator ativo e interessado em diversos temas discutidos neste capítulo, que foi detalhado no capítulo sobre a metodologia. Como já dito, uma das tarefas do ISP é subsidiar as polícias com informações, dados e estudos. Esse era e é o meu trabalho, realizado com o desejo que o uso frequente de dados gerasse mudanças na forma de gestão e organização do trabalho policial³⁴⁷. Um dos entrevistados usou uma figura de imagem com a qual concordava e que tinha em mente, ainda hoje, ao realizar meu trabalho:

³⁴⁶ Os autores marcam que o desafio da área de segurança pública é instrumentalizar o seu governo: “A questão é de governança, da institucionalidade dos mecanismos executivos que a materializem, que permitam controlar o que se precisa e deve saber para poder governar. A orfandade da governança de polícia e mesmo a estranheza deste termo na realidade brasileira derivam desta dificuldade instrumental” (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 44).

³⁴⁷ Sigo a proposta de Mosse (2005) de explicitar meus interesses e ações a fim de garantir aos leitores capacidade de objetarem meus argumentos.

[A PMERJ] É um grande navio pesadíssimo, corroído, com a máquina com o risco de pane. E que você precisa mudar a rota em 180 graus. E se fizer de maneira brusca, você quebra a estrutura toda. O desafio é como manter as atividades sem uma descontinuidade, mas ao mesmo tempo corrigi-las (entrevistado 09).

Ao longo desses quase 10 anos trabalhando com o tema e convivendo com policiais, percepções pessoais, reflexões acadêmicas e interesses políticos foram se cruzando. Os temas que discuto neste capítulo partem das entrevistas e desses pensamentos decantados ao longo do tempo. Um dos que mais me intrigava era a constante afirmação feita por policiais militares de que eles não estavam preocupados com as drogas. Eu levava e levo essas declarações a sério, não suponho nem suponho que sejam uma maneira de esconder algo, até porque isso seria insustentável em uma relação tão cotidiana e íntima como a que estabeleci com policiais no meu ambiente de trabalho. Por outro lado, isso não quer dizer que não houvesse mentiras, dissimulações ou planos não revelados na interação com eles. Destaco apenas que, em relação ao tema recorrente de não terem as drogas como foco principal das suas intervenções, eu considerava que dividiam uma intenção ou percepção genuína. É sobre ela que discuto na próxima seção.

5.2.1 “A guerra é contra o crime e não contra as drogas”

É frequente que policiais militares afirmem que seu trabalho não é direcionado às drogas, apesar delas fazerem parte do seu cotidiano e das matérias jornalísticas constantes sobre as “operações contra o tráfico”. Essa suposta contradição se desfaz quando eles indicam que a droga é apenas um elemento do que realmente importa nas suas ações: os crimes violentos armados. Nessa visão, a venda de drogas ou serve como forma de capitalização financeira das organizações criminosas para a prática de outros crimes ou ocorre de maneira concomitante com outros delitos, especialmente a posse de armas de uso ilegal para o controle de territórios. Alguns trechos das entrevistas ilustram essa percepção, que frisa que as drogas são um dos elos de reprodução de um cenário criminal mais amplo e intrincado:

Naquilo que os crimes perpassam essa coisa de gerar crimes violentos, aí a polícia atua. A razão de ser da polícia não é o combate às drogas (entrevistado 13).

O tráfico de drogas não se manifesta puramente com a venda de drogas. Tem uma retroalimentação e há crimes vinculados. Então, não dá para pensar em um único ponto (entrevistado 13).

Em muitos lugares, a venda de drogas é só um pedaço do negócio. Você tem outras formas de exploração da comunidade e de controle territorial que não está somente associada a venda de drogas (entrevistado 14).

É difícil, na verdade, você acaba combatendo os crimes que são conexos ao tráfico de drogas. A estratégia deveria ser essa. O tráfico de drogas

não vive apenas do tráfico de drogas. Vive de crimes que são conexos. De sequestro, de roubo de carga, de roubo de veículo. Ele vive de assalto a banco. Ele vive de uma série de outros crimes que são conexos. Então, quando você se planeja, você se planeja para atacar de forma geral. Não especificamente o tráfico de drogas (entrevistado 15).

Em termos estratégicos da corporação, ela não é direcionada ao tráfico de drogas. Nunca foi. Porque quem cobra a Polícia Militar, não cobra por diminuição do consumo ou do tráfico de drogas. O tráfico de drogas é um negócio da organização criminosa, que tende a diversificar seu portfólio de crimes. Você já tem milícias na Baixada [Fluminense] se especializando em tabaco. Em São Gonçalo, já há organizações que obrigam todos a consumirem apenas o cigarro gift³⁴⁸. (entrevistado 02).

Na verdade, não tem sido dado um foco [à droga] já há algum tempo. O foco tem sido direcionado para as armas, para o tráfico de armas (entrevistado 10).

A gente trabalha muito nas consequências. O tráfico de droga propriamente dito não seria o nosso maior problema se não fosse o poderio bélico dos traficantes. [...] Eu não vejo o tráfico de drogas como o nosso maior problema. O nosso maior problema é o poderio bélico. [...] Você tem pedaços sitiados com um exército de marginais tomando conta. Você vai nos EUA, o tráfico de drogas é fortíssimo. E mesmo nos piores lugares, você não tem esse poderio bélico (entrevistado 06).

Entre os policiais, o início da venda em larga escala de cocaína na cidade do Rio de Janeiro é considerado um marco importante para a constituição do cenário de violência armada. Seu comércio é associado às principais facções criminosas do Rio de Janeiro: o Comando Vermelho (CV), o Terceiro Comando Puro (TCP) e o Amigos dos Amigos (ADA). Eles surgem no presídio da Ilha Grande, durante a década de 1970 e a vigência da Lei de Segurança Nacional (LSN) (BRASIL, 1967), com as denominações Falange Vermelha e Falange Jacaré (SILVA, 2001; AMORIM, 2011). O nome Comando Vermelho foi uma corruptela dos jornais para forçar o vínculo com as organizações políticas, visto que a palavra “comando” era associada aos comunistas. Já a Falange Jacaré se transformou no Terceiro Comando, do qual saíram o TCP e a ADA.

A LSN considerava o roubo a banco como um crime que atentava contra a segurança do país. O objetivo do governo ditatorial era ampliar as punições aos grupos de resistência política que cometiam esse tipo de crime para financiar suas ações políticas. Outros grupos que roubavam bancos, mas não tinham objetivos políticos, também foram enquadrados na LSN e aprisionados na Ilha Grande, em Angra dos Reis, local reservado aos presos vinculados à LSN. Essas organizações, especialmente o CV, nascem como coletivos que buscavam melhores condições de vida nos presídios (MISSE; GRILLO, 2014, p. 87). Vale

³⁴⁸ Cigarro falsificado, que é contrabandeado do Paraguai ou fabricado na Baixada Fluminense ou São Gonçalo. Disponível em: <<https://www.meiahora.com.br/geral/2019/05/5644085-cigarro-vendido-pela-milicia-da-prejuizo-de-r--372-milhoes.html>>. Acesso em: 28 de março de 2021.

ressaltar que os grupos de presos não políticos de Ilha Grande não foram agraciados pela Lei da Anistia Política nº 6.683 de 1979 (BRASIL, 1979).

Ao longo da década de 1980, esses grupos incorporaram a venda de drogas ao rol de atividades e se estabeleceram em favelas a fim de garantir proteção aos seus locais de venda, conhecidas como bocas de fumo. Misse (2011a, p. 18) descreve que os pontos de venda de maconha dos grupos mais frágeis foram tomados pelo CV. A partir dos anos de 1982 a 1985, houve a expansão da venda de cocaína, quando o preço dessa droga caiu devido ao início da produção em larga escala na Colômbia. Ainda que o preço no atacado tivesse caído, os valores envolvidos eram altos quando comparados com o mercado local de maconha. Assim, a proteção se tornou um fator importante e consolidou uma rede de quadrilhas atuantes no varejo que dependiam da salvaguarda do CV. Nos anos 1990, as rotas de maconha entre Brasil e Paraguai começaram a ser usadas para traficar armas de guerra³⁴⁹ (MISSE, 2011a, p. 18). Essa história também pode ser contada pela visão policial.

Quando entrei em 1983, de 83 a 88 eu praticamente não tratei de operações contra o tráfico de drogas. Isso para a gente era uma questão menor. Não é que a gente tinha consciência que era uma questão menor. Era que nem estava no nosso radar. “Ah! Ali tem uma boca de fumo!”. Era um cara com duas latas de [leite] ninho com maconha. Cocaína nem tinha. Nossa preocupação era roubo a banco, roubo de rua, roubo a estabelecimento comercial e roubo a residência. Nós tínhamos aquelas estratégias de policiamento especial, com os Patamos, as Pamesp, com o policiamento bancário. O policial almoçava 10h da manhã, porque 10h30min tinha que estar no corredor de bancos. Tudo era montado com preocupação em relação aos delitos de rua, onde a população transita. Com a chegada das armas de guerra em 1988, isso vai se modificando aos poucos. Mas aos atropelos, aos acasos. Durante anos, a gente apanha do tráfico de drogas. Porque com suas armas de guerra, começam a trazer sua potência de guerra para o asfalto. E ficam de 1988 a 1995 dando uma surra nas polícias. Somente em 1995, os fuzis chegam para a Polícia Militar. Quando o secretário de segurança, que era um Coronel da Polícia, o Josias Quintal, compra os fuzis colt M-16. No início, os criminosos não acreditavam nessa arma. Chamavam de “melissinha”³⁵⁰, pois era uma arma menor. “Ah, a gente tá de vassourão, você veem de melissinha!”. Aí, depois eles descobriram que era uma arma potente (entrevistado 12).

A visão predominante dentro das polícias parece ser a de que o uso de armas de guerra por policiais é uma resposta ao armamento e aumento do potencial letal dos grupos criminosos. A questão sobre quem inicia a corrida armamentista a partir da década de 1990 é infrutífera. Além disso, ao contrário do jogo do bicho, os traficantes

³⁴⁹ A arma de guerra é um termo genérico aplicado, em geral, para armas de grosso calibre, alta potência ou de cano longo. No Rio de Janeiro, é usado especialmente para se referir aos fuzis e outras armas automáticas.

³⁵⁰ Referência a uma marca de calçados e sandálias chamada Melissa.

nunca alcançaram um acordo para dividir o território e diminuir as disputas (MISSE, 2007). Isto posto, tem-se que a principal questão policial hoje é como lidar com grupos que usam armas de guerra para cometimento de crimes diversos e para resolver conflitos sobre controle de territórios entre si.

Resumidamente, na percepção dos policiais, o elemento definidor da situação fluminense é a presença ostensiva do fuzil³⁵¹. Por exemplo, não foi incomum ouvir de policiais fluminenses que eles são objetos de curiosidade por parte de colegas de profissão de outros estados, interessados em conhecer mais dos conflitos altamente belicosos do Rio de Janeiro³⁵².

Uma das ações policiais mais conhecidas nos últimos tempos no Rio de Janeiro foi a das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). De acordo com o secretário de Segurança Pública José Mariano Beltrame (2014, posição 1942) (no cargo nos governos Cabral, de 2007 a 2014, e Pezão, de 2014 até 2016), o projeto tinha como objetivo recuperar o controle territorial de favelas das mãos de grupos criminosos, reduzir a violência e quebrar a cultura da guerra. O fim do tráfico de drogas não estava entre seus propósitos. Na sua visão, (BELTRAME, 2014, posição 2167), haveria mais segurança se “a violência for separada do tráfico”. Dessa forma, o uso ostensivo do fuzil por traficantes se tornou um indicador informal importante (ele não fazia parte do SIM ou de outro critério oficial de avaliação de resultados)³⁵³. Essa é a posição apresentada por um dos entrevistados.

A pacificação [UPP] é uma política de drogas. Não é uma política de guerra às drogas, de combate às drogas. É uma política de enfrentamento do problema drogas, onde a droga não é o problema principal. A droga não é o problema principal. O problema principal são as armas de guerra que permitem uma força ao crime coletivizado. Pois eu nem chamo esses caras de crime organizado. Eu digo que é um crime coletivizado (entrevistado 12).

Retomo à discussão sobre as UPPs no próximo capítulo, no qual detalho alguns programas que atuaram direta ou indiretamente, estratégica ou incidentalmente na re-

³⁵¹ Vale lembrar a passagem que Foucault (2014, p. 160) indica como o fuzil, de uso generalizado a partir do século XVIII, foi um fator determinante para a mudança da unidade militar para uma “máquina de peças múltiplas”: “mais preciso, [...], [o fuzil] valorizava a habilidade do soldado; mais capaz de atingir um alvo determinado, permitia explorar a potência de fogo em nível individual; e inversamente fazia de cada soldado um alvo possível, exigindo pela mesma razão maior mobilidade. [...] Daí a necessidade de encontrar uma prática calculada das localizações individuais e coletivas, dos deslocamentos de grupos ou de elementos isolados, das mudanças de posição, de passagem de uma disposição a outra”.

³⁵² Em matéria jornalística de setembro de 2019, representantes da SEPOL afirmam que há entre 3 mil e 3,5 mil fuzis no Rio de Janeiro, o que tornaria a cidade com o maior arsenal do país. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/23/rio-e-a-cidade-com-mais-fuzis-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 30 de março de 2021. Vale ressaltar que, de acordo com o ISP, foram apreendidos 3.580 fuzis na década de 2011 a 2020.

³⁵³ Na subseção sobre o SIM deste capítulo, retomo o fato das apreensões de fuzil serem consideradas um indicador informal.

pressão às drogas. O que importa para o desenvolvimento do argumento deste capítulo são dois pontos. Primeiro, a ideia de que o principal problema é o fuzil e a força bélica que as facções possuem. Segundo, citando as palavras de Beltrame (2014, posição 1203) em relação às UPPs, “não houve algo sistematizado”, pois o objetivo principal era “ocupar [as favelas] com policiais recém-formados, sem os traumas da rotina de confrontos. Outras questões eram a logística e o método. Ficaram para depois, já que a janela de oportunidade se abriu antes de tudo ficar pronto” (BELTRAME, 2014, posição 1219-1227). Willis e Prado (2014) avaliam que as UPPs se situavam em um planejamento reflexivo, no qual o foco não está no que será implementado, mas em como será. Assim, de um projeto voltado para controle de territórios se tornou um processo de reforma policial. Esse transcurso é chamado pelos autores de desvio³⁵⁴ informal e institucional.

Hoje, pode-se discutir se as UPPs realmente fomentaram alguma renovação de mentalidade e transformação institucional. Mas a relação entre as UPPs e as apreensões de fuzis parece ser mais evidente. Ferraz, Monteiro e Ottoni (2016) mostram, com dados entre 2008 e 2015, como houve um pico de apreensões de armas nos meses de inauguração das bases. Os meses seguintes registraram uma média abaixo daquela do período prévio à instalação da UPP. A partir de cálculos estatísticos, indicam que havia uma probabilidade de redução de 7% das apreensões de armas após a ocupação das favelas (FERRAZ; MONTEIRO; OTTONI, 2016, p. 14).

Observando a série histórica das apreensões de fuzis na Figura 8, vê-se que durante o auge das UPPs³⁵⁵, entre 2010 e 2014, as apreensões se mantiveram relativamente estáveis, ainda que levemente superiores ao período entre 2007 e 2009. Após 2015, a tendência foi de crescimento, somente reduzido em 2020, provavelmente pelos impactos da pandemia e da proibição das operações policiais determinada pela Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 635³⁵⁶. Assim, há evidências sobre o efeito das UPPs para reduzir ou impedir o crescimento das apreensões de armas até 2015.

O uso do fuzil para o controle de territórios por grupos criminosos tem efeitos individuais, pois o temor dos policiais de serem atingidos por tiros gera tensões e consequências psicológicas³⁵⁷. Um primeiro efeito é que os policiais veem o fuzil como uma arma protetora, que dissuade os potenciais agressores. Por exemplo, um oficial PM re-

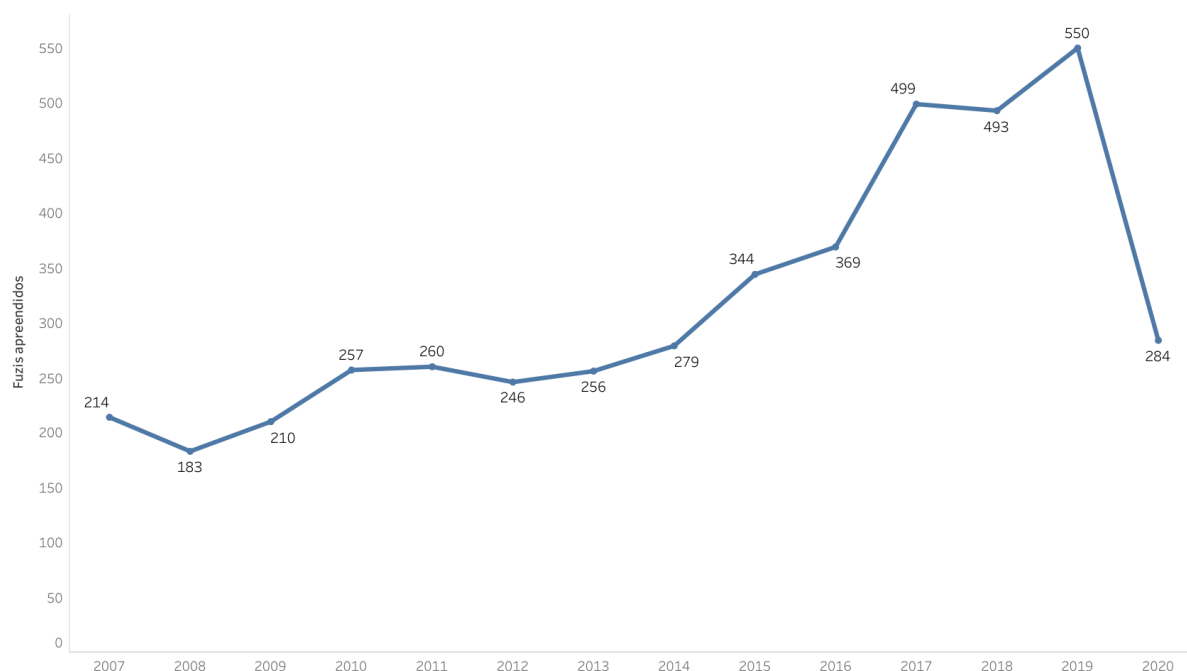
³⁵⁴ O texto em inglês é: “bypass”.

³⁵⁵ A primeira UPP foi implementada em dezembro de 2009. Em julho de 2013, o pedreiro Amarildo foi torturado e assassinado por policiais na UPP da Rocinha. Esse caso gerou uma campanha nacional nomeada “Onde está o Amarildo?” e se tornou um marco a partir do qual houve menos investimentos para as UPPs por parte do governo.

³⁵⁶ Comento sobre os efeitos dessa decisão judicial no capítulo 6.

³⁵⁷ Para trabalhos sobre as taxas de suicídios entre policiais e a saúde mental dos policiais do Rio de Janeiro, ver Miranda e Guimarães (2016) Miranda (2016). Para um debate sobre o uso de drogas e álcool entre policiais, ver Cruz (2018).

Figura 8 - Apreensões de fuzis no estado do Rio de Janeiro - 2007–2020



Fonte: ISP.

latou a mim a enorme dificuldade que a instituição teve ao tentar substituir, em 2016, o uso de fuzis por outras armas em um batalhão situado na zona sul da cidade do Rio de Janeiro. A tropa deixou claro o descontentamento com a medida e a possibilidade de uma crise interna impediu que a medida fosse implementada. Tal tipo de reação também foi aventada pelo ex-capitão do Bope Paulo Storani em entrevista para o jornal O Globo sobre projeto semelhante. Ele declarou que o policial sentiria “um desconforto psicológico, porque poderá se sentir vulnerável diante de criminosos que usam pesadas armas de guerra, como os fuzis”³⁵⁸. Outro exemplo do vínculo simbólico dos policiais com o fuzil está no patrulhamento e revistas em ônibus. O uso do fuzil em um espaço pequeno e lotado é criticado tecnicamente por todos os policiais com os quais já conversei sobre o assunto. Caso ocorresse um confronto, dificilmente o policial conseguiria usar seu armamento sem provocar uma tragédia. Entretanto, avaliam ser difícil que um policial aceite realizar revistas em ônibus sem esse armamento.

A segunda implicação da centralidade do fuzil e dos conflitos para os policiais também está relacionada com os aspectos psicológicos. Coelho (2017, p. 85) destaca o vício em adrenalina, alimentado pela constância de situações de troca de tiros e a

³⁵⁸ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/policia-militar-comeca-trocar-fuzis-por-carabinas-19989983>>. Acesso em 30 de março de 2021.

existência de situações conhecidas como “sono de trincheira”, quando os soldados dormem mesmo em contextos nos quais há risco de morrer. Essas últimas circunstâncias são descritas pelos policiais como “QMM” ou “quer matar, mata”. Além delas, a imagem construída intramuros é a de que o policial deve “bancar” tais situações estressantes Coelho (2017, p. 94). Um relato particular ilustra esse ambiente. Um comandante de batalhão narrou para mim que, em meados de 2019, um soldado solicitou dispensa de um serviço de rua alegando tomar remédios tranquilizantes e não estar bem psicologicamente. O comandante me contou em tom de galhofa que sua resposta irônica foi “bem-vindo ao clube”. E o manteve na escala de trabalho.

Em estudo sobre o 9º BPM, Guerra, Oliveira e Monteiro (2019) mostram que 9% da tropa estava afastada da atividade-fim e sem permissão para o uso de arma de fogo. Os policiais nessas condições são considerados “aptos C”. Os policiais são divididos em três tipos de aptidão. Os policiais “aptos A” podem realizar qualquer tipo de trabalho. Aqueles considerados “aptos B” possuem restrições físicas de trabalho, e atuam preferencialmente em atividades-meio. Por fim, os “aptos C”, além das restrições de funções, não podem utilizar armas de fogo. Em geral, os policiais com problemas emocionais ou psicológicos são enquadrados como “aptos C”. Em casos mais graves, esses servidores podem solicitar “licença para tratamento de saúde”. Esse tipo de afastamento é tão comum que em 2018, durante a vigência da Intervenção Federal, a PMERJ criou um programa para avaliar as condições de 3 mil policiais afastados por motivos psiquiátricos³⁵⁹. Comparativamente, no mesmo ano, a instituição possuía aproximadamente 44 mil servidores ativos³⁶⁰. Ou seja, aproximadamente 7% do total de policiais passaram pela avaliação.

O terceiro efeito dos conflitos é a vontade de vingança difusa contra a morte de companheiros, como discutido por Coelho (2017, p. 135-141). Não são incomuns casos de policiais que tiveram que voltar a operações no dia seguinte à morte de companheiros de trabalho³⁶¹. “A vingança, neste caso, não necessariamente possui um foco definido, pois dificilmente é possível saber quem foram os verdadeiros culpados, mas ela será executada

³⁵⁹ Disponível em: <<https://extra.globo.com/economia/emprego/servidor-publico/pm-vai-iniciar-avaliacoes-psiquiatricas-na-segunda-feira-3-mil-agentes-serao-analisados-22947492.html>>. Acesso em: 30 de março de 2021.

³⁶⁰ Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC337421>>. Acesso em: 30 de março de 2021.

³⁶¹ Em 2015, a PMERJ criou, junto com o Laboratório de Análise da Violência da UERJ, o Índice de Aptidão para o Uso da Força Policial (IAUF). Entre os objetivos, estavam a identificação de policiais que não estivessem em condições adequadas para o uso da força e incentivar a sua redução. Na prática, os policiais que mais atiravam em serviço deveriam passar por cursos de reciclagem. Da mesma forma, retirava das ruas policiais que haviam participado de eventos com mortes. O projeto perdeu força com a saída do Coronel Robson no final de 2016 da chefia do Estado-Maior Administrativo da PMERJ. Ele era orientado em seu doutorado pelo professor Ignácio Cano da UERJ, que participava do projeto. Ambos são muito criticados pelos policiais, o que provocava muita resistência ao trabalho.

muitas vezes de forma aleatória” (COELHO, 2017, p. 135). Ao narrar seu encontro com um traficante de drogas da Maré em 2013 ou 2014, Soares (2015, p. 53) pergunta ao interlocutor porque é difícil um acordo entre as facções. A resposta foi: “são as histórias. As pessoas e as histórias”. É possível estender aos policiais essa frase para compreender como os ressentimentos que marcam os confrontos entre traficantes e policiais afetam e inviabilizam certas soluções.

A raiva pela morte de companheiros, a vingança difusa e o temor ao fuzil têm como consequência a *reação* (a supostas agressões prévias, diretas ou indiretas) como motor da ação policial. É assim que a SEPM é descrita por vários policiais com os quais conversei nesta década de trabalho: uma instituição reativa. É uma imagem talvez paradoxal. Como discutido no capítulo anterior, as polícias militares buscam, em princípio, prevenir os crimes por meio de sua presença ostensiva e visível. Nesse sentido, atuam antes do crime acontecer. Por isso, compreendê-las como polícias reativas aparentemente seria um contrassenso. Não obstante, esse parece ser o modo de policiamento no Rio de Janeiro. Reações associadas à “guerra particular” travada contra as facções criminosas e operacionalizada a partir de denúncias ou informações colhidas com informantes e policiais da área de inteligência.

O que eu vejo é essa linha de atuação reativa. Em determinadas regiões, você tem uma criminalidade muito associada ao tráfico de drogas. Então, se você combate determinadas atividades, você está automaticamente combatendo o tráfico de drogas. Assim, entender como um grande plano [de repressão às drogas], uma grande linha... eu não consigo enxergar. Talvez isso exista e eu não saiba (entrevistado 14).

O objetivo é genérico. É a manutenção da ordem. É a preservação da ordem. Às vezes, quando há muitas denúncias de moradores ou do Disque-Denúncia, aí você sai para averiguar o tráfico de entorpecentes naquela área. Mas não é um direcionamento. É o dia a dia. Não é uma política institucional, não vem normatizado. Acaba virando uma estrutura intraunidades (entrevistado 17).

Mas não é uma repressão qualificada. É uma repressão que se desdobra na presença do homem na rua. Sem que isso tenha uma lógica. Sem que haja um objetivo estratégico-institucional. Sem que isso ofereça uma métrica para avaliação (entrevistado 03).

Um dos motivos mais citados entre os policiais militares para esta falta de objetivos claros é a rotatividade dos comandos, que não mantêm uma linha de trabalho unificada. Isto vai de encontro à visão comum sobre a SEPM, como uma instituição coesa e homogênea.

Como tem muita troca na PMERJ em relação ao escalão superior, é muito complicado você não ter uma linha de ação. Você até poderia ter as trocas se tivesse uma institucionalização das práticas e dos direcionamentos. Você troca, mas tem algo maior, uma filosofia do comando, existem diretrizes do comando, um plano anual. Você troca um comandante, mas ele tá amarrado a um plano anual de metas que tem que cumprir, de responsabilidade, de compromissos que foram acertados

pelo comandante e governador. De metas que foram colocadas em diário oficial (entrevistado 10).

Só na gestão do Beltrame, foram 9 comandantes. Não tem instituição que agente. Cada um que chega quer inventar a roda. E a gente tem um problema sério que se chama coronel. O pior problema que a gente... O cara passa o tempo todo como vaquinha de presépio. Fica com medo do regulamento (entrevistado 09).

Quando politicamente se diminuiu as cobranças, cada unidade virou uma unidade novamente. Cada batalhão virou um batalhão novamente, porque eu acho que a política de segurança era do período Cabral [2007-2014] até metade do governo Pezão [2014-2018], ela era muito mais verticalizada (entrevistado 02).

Entre os oficiais PM, com quem mais interajo devido à posição profissional que ocupo, é comum a avaliação de que as disputas entre os oficiais superiores para assumir o Comando Geral da instituição, uma decisão do governador, traz consequências negativas³⁶². As principais seriam a subserviência ao governador (a “vaquinha de presépio” citada pelo entrevistado), a falta de defesa das questões corporativas e a manutenção do *status quo* administrativo e operacional. Essa última característica poderia ser descrita, grosso modo, como a falta de controle rígido do trabalho. Nogueira (2013), policial militar preso por furto, extorsão, atentado violento ao pudor e tentativa de homicídio, e autor de um livro de memórias sobre o trabalho policial, dá o nome de “coronelismo moderno” ao fenômeno. Em entrevista à agência de jornalismo “A Pública”, Nogueira afirma que “o coronel, os oficiais, acumulam muito poder em uma figura só. O coronel tem uma área de influência enorme dentro do batalhão dele, ele determina muitas coisas. E o soldado não pode questionar o coronel”³⁶³. Um dos entrevistados compara as disputas entre os oficiais às sangrentas lutas pelo poder apresentadas na série HBO *Game of Thrones*³⁶⁴.

Na verdade, o que a gente tem é uma disputa de reinos. Vive um eterno *Game of Thrones*, onde todo mundo tá sempre querendo sentar na cadeira de ferro. A gente não sabe, mas o tempo inteiro são grupos rivais, que vivem uma pseudo harmonia, que querem um o cargo do outro. Ficam esperando um vacilo para assumir o lugar (entrevistado 17).

Em diferentes livros que tratam da atuação cotidiana dos policiais militares fluminenses (SOARES; BATISTA; PIMENTEL, 2006; GUEDEL, 2012; NOGUEIRA, 2013), são citadas situações de corrupção. Entre policiais e traficantes, nas práticas do “arrego” (suborno pago aos policiais para evitar operações e prisões, como se fosse um “alvará de

³⁶² Por este motivo, muitos oficiais defendem a criação de uma lista tríplice da corporação para que o governador eleito selecione o comandante.

³⁶³ Disponível em: <<https://apublica.org/2015/07/a-perversao-comeca-na-formacao-diz-ex-pm-condenado/>>. Acesso em: 30 de março de 2021.

³⁶⁴ Série de televisão criada por David Benioff e Daniel Weiss, baseada nos livros de George Martin e transmitida entre 2011 e 2019.

funcionamento”) ou da “mineira” (extorsão realizada por policiais mediante sequestro de traficantes) (HIRATA; GRILLO, 2019b, p. 9). E intramuros dos quartéis, entre os policiais, com as taxas ou caixinhas para participar de tipos específicos de policiamento (os policiais pagariam aos responsáveis pela divisão do serviços para poderem escolher em que atividade trabalhariam) ou mesmo para atividades rotineiras, como solicitar férias para o período desejado. Gudel (2012), Nogueira (2013), ambos policiais que escreveram suas memórias, mostram como alguns serviços como o Grupamento de Ações Táticas (GAT) ou a Patrulhamento Tático Móvel (Patamo) garantem maiores chances de arrecadar dinheiro por meio de corrupção. Em tese, são serviços menos supervisionados e que atuam diretamente em áreas consideradas “conflagradas”, termo nativo para se referir a lugares onde há trocas de tiros com grupos criminosos.

Não por acaso, os níveis de corrupção são maiores onde há mais favelas. [...] As próprias equipes nessas regiões atuam por si mesmas. Qualquer tentativa sua de controle das operações em uma área onde há muitas favelas se torna quase impossível. Ainda que você baixe uma norma proibindo, você vai ter repetidos eventos de atuação da polícia em favela. Porque há essa conectividade entre o crime, a ação organizada de crime e o produto dela, que é a corrupção (entrevistado 03).

Nascimento (2017) descreve, a partir de observação direta, conversas informais e entrevistas, as explicações utilizadas por policiais para justificar a corrupção. O que a autora chama de “técnicas de neutralização” passa por justificativas morais, estruturais e pela culpabilização do Estado. A corrupção, definida pela autora de maneira minimalista como o abuso do poder confiado, seria enxergada pelos policiais como uma mercadoria política. Ou seja, “mercadorias produzidas em uma troca assimétrica, quase sempre compulsória, embora interesse geralmente a ambas as partes realizá-la. Seu preço depende simultaneamente de um cálculo político e de um cálculo econômico” (MISSE, 2011a, p. 23). Ou seja, a tortura, a ameaça de morte, a possibilidade de operação e diversas práticas policiais, legais ou ilegais, podem ser constituídas em “mercadorias políticas” a serem negociadas de maneira assimétrica com os traficantes. É dentro dessa linha de pensamento que o ex-policia militar Nogueira relata que

se você é duro, você vai trabalhar na patrulha, no GAT (Grupamento de Ações Táticas), na Patamo (Patrulhamento Tático Móvel)... Agora você que é mais sensato, que não vai se permitir determinadas coisas [como bater em ou matar suspeitos], não tem condições de você trabalhar nos serviços mais importantes. Não tem como o camarada sentar no GAT se não estiver disposto a matar ninguém³⁶⁵.

A história de um dos entrevistados ilustra essa mescla entre a dedicação a perseguir traficantes, a falta de estratégias, a corrupção, o medo de ser morto e a eterna insegura-

³⁶⁵ Disponível em: <<https://apublica.org/2015/07/a-perversao-comeca-na-formacao-diz-ex-pm-condenado/>>. Acessado em: 30 de março de 2021.

rança vinculada ao trabalho policial. O policial entrevistado 18, que diz ter apreendido mais de mil pessoas, a maioria por tráfico de drogas, relatou uma das operações na qual se envolveu. Após receber a notícia por meio de um informante de que um traficante importante estaria em determinada estação de trem, chegou ao local sozinho. Contudo, no lugar havia uma reunião de diversos criminosos fortemente armados que vieram de vários pontos do Rio de Janeiro. O informante não conseguiu avisá-lo a tempo. Ao se deparar com a situação, escapou da morte por pouco, após intensa troca de tiros, e se abrigou na estação esperando por reforços. Ao final, conseguiu realizar a apreensão de certa quantidade de droga, ainda que os agressores tenham fugido. Após o ocorrido, soube que o grupo criminoso decidiu pagar 100 mil reais pela sua morte. Ele suspeita até hoje de que foi traído e “caguetado” por outros policiais que chegaram à delegacia enquanto ele testemunhava sobre o evento. Com o objetivo de se preservar, decidiu ser transferido para outra área.

Essas e outras histórias parecidas não são incomuns. A capacidade individual dos policiais escaparem do ciclo de corrupção e violência parece ser limitada à saída dos “serviços mais importantes”, como dito por Nogueira. Ou seja, os serviços de rua ou os mais conflitivos, aqueles que permitem ganhos por meio das trocas de “mercadorias políticas”. Se cada um faz o que deseja e há pouco controle institucional, é fácil que os interesses privados se sobreponham.

Primeiro, há uma valorização simbólica do policial que é combatente. Ele ganha seguranças clandestinas. Ele tem trabalho depois. Não necessariamente ilícito. Esse é um mercado de violência, não legítimo, que é alimentado. [...] A polícia faz várias guerras. Cada um faz uma guerra diferente. Eu acho que são várias racionalidades interagindo e não tem uma direção (entrevistado 09).

Hirschman (1970), em livro clássico, assume que há duas grandes respostas a ambientes deletérios: a voz ou a saída. A voz indica a tentativa de reclamar mudanças da situação. A saída indica a fuga deste cenário. A lealdade ao grupo é uma característica psicológica que interfere na seleção de uma dessas duas respostas. Há entre os policiais militares um alto grau de lealdade ao espírito de corpo produzido pelo “sofrimento em conjunto” (STORANI, 2018) que vivem diante de um cenário no qual a presença ostensiva do fuzil simboliza uma contínua expectativa de se tornar o alvo dos tiros. Como descreve Muniz (1999, p. 98):

esses dispositivos afetivo-morais operam como recursos estratégicos que ajudam a administrar a tensão expressa, ora no tédio da espera por um episódio inesperado ou violento em uma ronda que, até então, seguia monótona e previsível, ora no estresse de experimentar, de forma ininterrupta, toda sorte possível de interações descontínuas e fugazes com os cidadãos.

Portanto, é presumível que a lealdade entre os policiais militares leve à escolha majoritária pela saída ao invés da voz³⁶⁶, considerando o modelo de Hirschman (1970). Além desse aspecto, o fato da instituição ser militar inibe as vozes dos descontentes, receosos de punições. Assim, mantém-se o *status quo* que permite que policiais continuem a guerrear contra o crime na expectativa de trazer paz à cidade. Para evitar o escalonamento infinito da tensão, os policiais militares parecem ter uma tática para mantê-la em níveis relativamente administráveis: “baixar o mato”.

5.2.2 “Baixar o mato e bater para não crescer”

Muitos policiais utilizam a expressão “baixar o mato” para se referir a intervenções policiais contra as facções. Ela indica uma ação que objetiva diminuir o poder bélico e simbólico dos grupos criminosos. A expressão é também usada de maneira genérica para indicar o trabalho inicial, em geral mais fácil, de um longo, complexo ou difícil projeto. É uma locução de uso corrente entre os militares.

Dessa forma, “baixar o mato”, no contexto de repressão às facções criminosas, é uma metáfora que representa o trabalho contínuo e sabidamente limitado. Ron-Rén Junior (2017, p. 64), em dissertação sobre a construção do pertencimento policial, ao analisar as respostas de um entrevistado, sugere que a locução indica “ações cíclicas intermináveis”, nas quais os policiais veem os supostos inimigos como matos a serem controlados/cortados.

Uma das “técnicas” mais comuns para “cortar o mato” é o “baque”. De acordo com o dicionário, baquear significa prostrar ou desabar. Dentro do “mundo do crime”, a expressão se refere “às tentativas da facção rival em atravessar as fronteiras territoriais das favelas que dividem os ‘comandos’ – limites chamados de ‘divisas’” (MATTOS, 2016, p. 12). Ela também pode indicar uma invasão de curta duração que tem como objetivo causar pânico, temor e “baixas” (mortes e apropriação de armas e drogas) na linha inimiga. Zaluar (1994, p. 109) caracteriza essas ações a partir do ethos das masculinidade. Assim,

é claro que as quadrilhas guerreiam entre si pela manutenção de seu espaço, das fronteiras de sua área, com a finalidade de ter controle sobre o negócio montado ali. No entanto, esse espaço representado imaginariamente como tendo uma inviolabilidade que supõe a sua associação com a identidade masculina, com o corpo dos membros da quadrilha. Área invadida é área emasculada. Seus defensores ficam desmoralizados no local. Do mesmo modo que um homem não pode levar ofensa sem dar resposta - “tem que ter volta”, a “área” não pode ser pisada ou tomar ti-

³⁶⁶ É o que se passa no final do livro de Gudel, e que reflete outras histórias ouvidas por mim: “[Estou] Morto por não ter a chance de poder mudar de emprego. Morto por não saber como me livrar da PM. Pior do que falecer fisicamente, é o que eu sinto por dentro” (GUDEL, 2012, posição 4908).

ros sem reagir, o que pode provocar as rixas intermináveis e um processo incontrolável de violência, ou seja, a guerra.

É dentro desse contexto que o “baque” é entendido pelos policiais. Ou seja, a entrada em favelas para atacar facções criminosas com a intenção de apreender armas e pessoas. Como é uma ação para “baixar o mato”, sabe-se de antemão que o baque é um golpe limitado. Mas que soa, para os policiais, como a única alternativa viável: “Eles [os policiais] não querem ficar subindo morro, mas neste momento eles entendem que é a única coisa que eles podem fazer”. (entrevistado 10 - policial militar).

O efeito esperado é diminuir a sensação de poder presente entre os membros dos grupos criminosos e subtrair seus recursos, especialmente as armas. Nesta linha de pensamento, sem armas e preocupados com o recente ataque, teriam menos coragem para agir nas ruas³⁶⁷. Ou seja, é um trabalho de regulação da prática criminal. Ou, como diz um policial, “as operações são para controlar” (entrevistado 05 - policial militar). Os policiais, ao perceberem que os grupos de determinada favela estão ficando mais fortes, entendem que seria preciso “baqueá-los” para tornar as forças mais equilibradas.

É importante como um controle. E o posicionamento do Estado como o detentor do poder de polícia. O espaço que não é ocupado pelo Estado é tomado pelo tráfico. Então, o Estado tem que se fazer presente. Se não fizer hoje, é uma barricada que tem aqui. Você não faz amanhã, já são duas barricadas. Você não faz outro dia, já é entulho. [...] Os traficantes disputam esse status também. Quem tem o som mais alto no baile funk, quem tem mais barricadas em seu território (entrevistado 06).

A favela é um lugar paralelo... Mas se o policial não entrar na favela, os traficantes vão se fortalecer. Para que não vire um exército e nunca mais a gente consiga entrar lá dentro. A cada dia que esse cara tiver mais armas... A polícia tem que tirar as armas. Se a polícia não entrar, ninguém vai querer entrar: o médico, a professora (entrevistado 04).

O discurso policial, é um jargão, é que a atuação na favela é baixar o mato. É causar uma inquietação num território onde tudo é permitido. Pois ali há exclusão de dignidade, de cidadania. Ali é o lócus de atuação onde vale tudo, é a brecha. Ela faz que você regule as ações no asfalto (entrevistado 03).

Na década de 1980, não tinha tráfico? Tinha, mas você não tinha tantas operações. Porque o imbecil começou a dar tiro em polícia, caçar policial na rua. E aí a guerra foi pra dentro da favela. Por quê? Para o cara não colocar a cara fora da favela. Então, combater o tráfico é combater o roubo de rua, de veículo, de carga. Então, deixou de ser o combate ao tráfico. Nem existe isso de narcotráfico. O que existe é um tráfico de drogas que virou uma *holding* de crimes (entrevistado 05).

A estrutura do tráfico de drogas no Rio de Janeiro, formado por pequenos grupos que controlam territórios, associados em facções e comandos de ajuda mútua e pertenci-

³⁶⁷ Os policiais utilizam o termo “ir para a rua” para se referir aos grupos criminosos que cometem roubos fora dos limites das favelas.

mento, parece se vincular à ideia de “baque”. Pois são grupos dispersos e não organizados em uma hierarquia clara³⁶⁸. Isto dificulta que as facções sejam desarticuladas, pois a prisão de uma pessoa não impacta necessariamente nos fluxos de armas, dinheiros e drogas. Como um dos entrevistados diz em uma citação neste capítulo, é um “crime coletivizado”.

É dentro desse contexto que soa razoável para os policiais defenderem a posição de que é preciso “bater”. É importante notar que o termo “confronto” não é utilizado com frequência. Inclusive, em muitas entrevistas e conversas, fui repreendido ao usar este termo para definir alguma ação policial. A diferença entre o “confronto” e o “bater”, este último usado com frequência, parece estar na forma como estão estruturados. O “confronto” pode ser entendido como uma política, no sentido de conjunto de ações organizadas, que pressupõe uma intencionalidade prévia à ação. Ao contrário, o “bater” remete ao ato tópico, que revida uma agressão ou se adianta a ela.

Essa política de bater. Hoje, eu já consigo justificar o seguinte: é necessário que você continue batendo. Porque o crime se diversificou. Teve o grande baque no tráfico, que foram as UPPs. No começo, o tráfico se ajeitou e viu que o Estado não tinha fôlego para manter a escala. E voltou. Mostrando que não adianta. No mínimo, você vai diminuir a oferta. [...] O problema está em buscar... eles conseguirem acesso ao atacado (entrevistado 06).

Então, por mais que eu bata, – e eu bato pouco, muito pouco – é muito varejo. O combate às drogas no Rio de Janeiro é um varejão. A gente fica longe da quantidade real de maconha que chega nesse lugar [...] (entrevistado 05).

Infelizmente, a gente precisa ter a operação. Mas a gente não precisa ter só isso. Ter o “um a mais” é atacar a estrutura, a logística. Eu nunca vi um ataque robusto. A gente acaba atuando no varejo. A gente tem que atuar no atacado, antes de entrar na favela. O que a gente precisaria é o alinhamento político dos estados e municípios (entrevistado 11).

Então, nós tivemos uma política para enfrentamento desse problema [falando das UPPs em relação à questão das drogas]. Não tenho nenhum problema em usar essa palavra “enfrentamento”. Essa diferença, muitas vezes os políticos caíram nessa armadilha, nessa emboscada de se permitir dizer que nós tínhamos uma política de confronto. Quando tínhamos uma política de enfrentamento. As palavras podem parecer remeter a mesma coisa, mas é algo diferente. Política de confronto é aquela que você busca o combate o tempo inteiro. Política de enfrentamento é você não naturalizar a questão, você não desbordar o problema, é você ir de encontro ao problema com todos os desgastes que são decorrentes desse enfrentamento (entrevistado 12).

³⁶⁸ Misse (2007, p. 149) assim define “os chamados ‘comandos’ do tráfico no Rio são redes constituídas pelos acordos (tácitos, precários) entre ‘donos’ de várias áreas de varejo (algumas de distribuição para o varejo de áreas menores), quase todos cumprindo penas nos presídios”. Não há, da mesma forma, uma rede geral e/ou “dono dos donos”. Como continua Misse (2007, p. 150), “há contatos intermitentes entre ‘donos’ que se dizem ‘amigos’ e contatos regulares entre um ‘dono’ e seus gerentes nas várias áreas, como também permanentes conflitos entre ‘donos’”.

Independentemente do termo utilizado, confronto ou enfrentamento, alguns policiais consideram que o traficante com fuzil é um “engajado” no confronto. Em geral, os engajados são os militares que participam de uma guerra. Nesse sentido, no direito militar, existem as regras de engajamento³⁶⁹, que explicitam como, quando e onde os militares devem usar a força. O objetivo desse regramento é evitar o uso da força desnecessariamente ou desproporcionalmente. Com isso, tem-se segurança jurídica sobre os limites que devem ser obedecidos durante um confronto (VAZ, 2019).

Quando compreendidos como partícipes do conflito, e portanto, engajados, os traficantes não são mais vistos como meros civis pelos policiais. Não é por outro motivo que essa era uma das principais discussões apresentadas pelo alto comando do Gabinete de Intervenção Federal (GIF) na área de segurança pública do Rio de Janeiro³⁷⁰. Vale ressaltar que as Forças Armadas do Brasil podem atuar, constitucionalmente, em ações não bélicas. O Decreto nº 3.897 de 2001 (BRASIL, 2001a) fixa diretrizes para a atuação das Forças Armadas nessas ações, conhecidas como Garantia da Lei e da Ordem (GLO). O manual da GLO descreve que

as Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) caracterizam-se como operações de “não guerra”, pois, embora empregando o Poder Militar, no âmbito interno, não envolvem o combate propriamente dito, mas podem, em circunstâncias especiais, envolver o uso de força de forma limitada (BRASIL, 2001a).

Logo no começo do governo Wilson Witzel (2019–2020), ele sugeriu que seriam utilizados *snipers* (atiradores de elite) para “abater” traficantes armados com fuzis³⁷¹. A frase gerou discussão política, moral e jurídica. Como servidor público da área de segurança pública convivi com policiais que criticavam o posicionamento do governador. Eles avaliavam que não havia garantia jurídica de que os policiais não seriam julgados e condenados por homicídio caso agissem de acordo com as proposições do governador. Como resposta, Witzel sugeriu utilizar a Defensoria Pública para defender os policiais acusados de crimes³⁷². No entanto, entre os policiais, há poucas dúvidas de que esse tipo de fala incentiva atos violentos e irrefletidos dos policiais.

³⁶⁹ O texto em inglês é: “rules of engagement” (ROE).

³⁷⁰ Uma matéria jornalística de fevereiro de 2018 compara as regras de engajamento da GIF com aquelas da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, comandada pelo Brasil. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/02/19/O-que-%C3%A9-%E2%80%98regra-de-engajamento%E2%80%99.-E-como-ela-difere-no-Rio-e-no-Haiti>>. Acesso em: 31 de março de 2021.

³⁷¹ Disponível em: <<https://glo.bo/30T116v>>. Acesso em: 31 de março de 2021.

³⁷² Em entrevista, o então defensor-geral, Rodrigo Pacheco, afirmou que a defesa dos policiais acusados de crimes já era realizada, assim como a de qualquer cidadão que solicite. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-19/entrevista-rodrigo-pacheco-defensor-publico-geral-rio-janeiro>>. Acesso em: 31 de março de 2021.

O argumento de Witzel era baseado na ideia de que os traficantes eram engajados no conflito e que, portanto, as regras de engajamento contra eles deveriam ser distintas daqueles referentes a conflitos não-bélicos que envolvem civis. Entre alguns policiais, a atuação das facções é descrita como uma “insurgência criminal”. Ou seja, muito embora não possua algumas características clássicas associadas aos guerrilheiros, como a tentativa de tomada do poder, as facções traficantes não seriam vistos como meros infratores.

Agora, um comércio de drogas que tenha tráfico de drogas armado com arma e estratégia de guerra... com os traficantes se comportando como narcoguerrilheiros. Uma situação que não temos insegurança, temos conflito urbano armado. Ou, como alguns teóricos do Exército chamam, insurgência criminal. O tráfico de drogas hoje é uma potência, uma insurgência criminal. É, de fato, uma estrutura de poder. Quando a gente fala de quadrilha... Eu falo “meu deus, não é quadrilha, é estrutura de poder”. Quadrilha é algo que se você prender, ela acaba (entrevistado 12).

Como ator interessado que essa linha de ação não fosse seguida por policiais, me empenhei ao longo da década de trabalho em fortalecer os argumentos dos grupos de policiais que apresentavam alternativas às “operações para baixar o mato”. Criticava a baixa eficácia dessas ações em resolver os problemas de segurança do estado. Em conversas com policiais e apresentações aos órgãos governamentais da área de segurança pública, externava que haveria alternativas. Entre elas, dentro da esfera de atuação da SEPM, há algumas propostas sobre o melhor uso dos policiais militares para patrulhar estradas e rodovias, rodoviárias e a Baía de Guanabara. Ao identificar que parte expressiva das apreensões de drogas ocorria em postos da Barreira Fiscal³⁷³, defendia que a Polícia Militar deveria ampliar e fortalecer seu Batalhão de Polícia Rodoviária (BPRV). O modelo a ser copiado seria o bem equipado e capilarizado batalhão rodoviário de São Paulo. Também sugeria como exemplo os estados de Mato Grosso e Santa Catarina, que contam com batalhões de fronteira³⁷⁴. Por fim, a ampliação do uso do Grupamento Aeromóvel (GAM) para ações na Baía da Guanabara e do Batalhão de Policiamento em Áreas Turísticas (BPTur) nas rodoviárias eram também citadas por mim em relatórios, palestras e conversas informais com policiais³⁷⁵. Um dos entrevistados revela que esse debate interno:

Se você pode reprimir o tráfico no morro, você pode criar ações para reprimir o tráfico fora do morro. Quem é o responsável pelo policiamento

³⁷³ São postos de fiscalização de pagamento de impostos dos caminhões que chegam ao estado. Discuto esse projeto no próximo capítulo.

³⁷⁴ Em 2021, foi criado o projeto chamado “Cinturão de Divisas”. O objetivo é patrulhar permanentemente 15 pontos de fronteira do estado. Disponível em: <<https://glo.bo/3DV9K6g>>. Acesso em: 07 de setembro de 2021.

³⁷⁵ Minha intenção ao explicitar essa passagem não é apresentar uma proposta normativa de resolução da questão. Mas deixar claro que também atuava politicamente. Entendo que assim permito ao leitor compreender e refutar as minhas colocações.

ostensivo da Baía de Sepetiba e da Baía de Guanabara e de Mangaratiba? É a PM. Quantos barcos tem para fazer trabalho? [Por exemplo] Se você faz uma operação no Dendê. Para a droga chegar ali, ela passa por alguma área de policiamento da PM (entrevistado 07). Nos faz entender que é muito melhor atuar no porto diretamente ou na rodovia onde está a [Operação Barreira Fiscal] do que ir lá pra favela, onde a droga tá sendo vendida. Essa consciência, tanto a PMERJ tem, porque já é uma orientação da SESEG e do governo atual. [...] Nisso a gente tá evoluindo, ainda que não tenha os meios adequados (entrevistado 10).

Outro entrevistado cita o parco uso de ferramentas adequadas para monitorar locais importantes para o transporte de armas e drogas, como a Avenida Brasil e a Baía de Guanabara.

Saber quais facções que atuam no RJ, como as drogas chegam nessas localidades. Focar em medidas que impeçam que as armas e drogas cheguem nessas áreas e como se distribuem entre as comunidades. [...] Ah, a droga chega por rodovia, por porto. Ah, a droga chega por rodovia. Há uma forma da PMERJ dificultar essa chegada? Ah, tem. Eu sou o responsável pelo policiamento ostensivo das rodovias estaduais e algumas partes da federal. Eu sou o responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo da Avenida Brasil através do BPVE³⁷⁶ e outros batalhões. Você tem algumas das principais localidades do estado do Rio de Janeiro... TCP, CV e ADA às margens da Avenida Brasil. E a gente sabe que o poderio bélico ali é muito grande. [...] Eu tenho um batalhão de vias especiais, que não tem *scanner*, não tem estrutura para fazer um policiamento que seja ostensivo, mas que possa coibir o tráfico. Não tem o cão para auxiliar o BPVE. Não tem apoio aéreo para auxiliar o BPVE (entrevistado 07).

Essas ações não são as mais comuns dentro do cotidiano da SEPM. Como discutido até aqui, há a percepção de uma guerra contra o tráfico, considerada cíclica e não passível de resolução, na qual há apenas ações paliativas. Entretanto, isso não leva a uma situação desesperançada, na qual há um esmorecimento por parte dos policiais pela expectativa de não alcançar os objetivos. Ao contrário, existe um grande apelo à obtenção de resultados.

5.2.3 Estratégia generalista e a “liberdade de ação”

Em muitas conversas que tive com policiais militares, é contada uma mesma narrativa que, ainda que possivelmente possua buracos, acréscimos retóricos e seja de difícil comprovação, tem um sentido de explicação histórica. Ela trata da desarticulação da corporação. De acordo com esses policiais, que entraram na instituição no final da década de 1980 até o começo dos anos 1990, a PMERJ era mais desenvolvida que a PCERJ em termos de uso da tecnologia, das normas e da organização até a virada para o século XXI.

³⁷⁶ Sigla para o Batalhão de Policiamento em Vias Especiais.

Com o tempo e, especialmente a partir do projeto Delegacia Legal³⁷⁷, a PCERJ avançou rapidamente no uso intensivo de mecanismos de controle do trabalho e da informatização. Para alguns com quem dialoguei, a PMERJ, ao contrário, retrocedeu, possuindo menos controle das suas atividades que antes.

Diferentemente da história fluminense, em São Paulo, foi a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) que teria tomado a dianteira no desenvolvimento institucional nas últimas décadas. Em artigo jornalístico³⁷⁸, Lima e Carvalho (2020), um deles coronel da PMESP e doutor em ciência política pela USP, afirmam que a instituição investiu nas últimas décadas no estabelecimento de “regras, normas e leis muito claras, alto controle, liderança qualificada, atuação rígida da Justiça Militar”. Poucos concordariam que o mesmo ocorreu no Rio de Janeiro.

Caruso, Patrício e Albernaz (2006) relatam a experiência de consultoras na organização Viva Rio, quando, entre 2005 e 2006, participaram de um projeto de diagnóstico e proposição de melhorias do desenvolvimento institucional da PMERJ. Em geral, essas discussões são realizadas no bojo do debate sobre os processos de reforma policial³⁷⁹. Ou seja, discute-se a instituição com o objetivo de reformá-la.

No entanto, não é comum o debate e a proposição de melhorias contínuas. Ao longo dos 15 anos desde o seminário, poucas vezes presenciei ou soube de debates dentro dos órgãos da área de segurança pública acerca da legitimidade da ação policial. Zanetic et al. (2016, p. 150) mostram que a possível baixa preocupação com a legitimidade institucional se dá porque “as políticas públicas de segurança implementadas no país têm adotado estratégias generalistas, baseadas em medidas dissuasórias”. Dado que o trabalho policial se apresenta nesses termos, e não baseado na construção de um ambiente de respeito e obediência às normas consideradas legítimas, haveria um resultado talvez paradoxal: o aumento das prisões concomitantemente ao aumento da sensação de impunidade.

³⁷⁷ O programa Delegacia Legal foi implantado em 1999 e desenhado por Luiz Eduardo Soares, então subsecretário de Segurança e coordenador de Segurança, Justiça e Cidadania do governo Garotinho (1999–2002). O projeto objetivava a modernização da Polícia Civil por meio de três eixos: a informatização de todos os processos, a reformulação arquitetônica das delegacias e as ferramentas de controle do trabalho. Para informações, ver Campos (2015).

³⁷⁸ Disponível em <<https://bit.ly/3DLCgqW>>. Acesso em: 6 de junho de 2020.

³⁷⁹ Por exemplo, o processo de reforma policial no Chile, modelo de polícia com alta legitimidade institucional, pode ser analisado em Dammert (2016), Hathazy (2016). Vale destacar que essa avaliação está à mercê de mudanças abruptas, como as que ocorreram no Chile com as recentes manifestações contra a violência policial (DAMMERT, 2020).

As “estratégias generalistas” podem ser descritas como a observância ordinária e cerimonial das normas e legislações. Nesse caso, a atenção policial está em não prevaricar³⁸⁰.

Na verdade, enquanto tiver com a legislação atual, não tem muito o que fazer. Para você chegar num policial... Crime é crime. E foi treinado pra isso. É muito difícil eu chegar no meu policial e falar “desfoca nisso, vamos pensar grande”. Não tem como eu pedir pro meu policial fazer vistas grossas (entrevistado 16). Existem comandantes que sistematicamente entram em favelas porque têm medo de serem acusados de coniventes (entrevistado 02).

Junto ao perigo da prevaricação, que tem uma conotação negativa, do que não pode deixar de ser feito, há sua expressão positiva: a obrigação de agir. São lados da mesma moeda. Ela se expressa em duas formulações bastante utilizadas por policiais: “vá e vença” e “missão dada é missão cumprida”. A primeira está pintada no muro interno do Bope. A segunda tornou-se quase um ditado popular após a repercussão do filme *Tropa de Elite* (2007)³⁸¹, que detalha a seleção, o treinamento e as operações do Batalhão de Operações Especiais³⁸².

A polícia não toma consciência por alguns interesses, mas por um pensamento tradicional que pensa “ah, missão dada é missão cumprida”. [...] O problema é o moralismo, é a pressão da população, essa visão hierárquica que acha que o policial vai resolver tudo (entrevistado 09).

Essa mensagem chega através de *inputs*. Quais são? São, dependendo do batalhão que você está... você tem obrigação de fazer alguma coisa. Por exemplo, no Bope, você vai questionar ordem? Ah, a maioria das ordens foram em função do tráfico? Cumpra-se. Qual é a minha missão? Ah, é tacar bala na favela tal? Cumpra-se. Eu como tenente, no operacional, no tático-operacional, eu não justifico, não penso se é certo ou errado. Eu sou um soldado. O sistema militar é prodigioso, pois ele evita que você fique perdido em ponderações. Você tem que fazer porque tem que fazer. [...] A ponta da linha não questiona (entrevistado 05).

Essa imagem do missionário se vincula aos pilares do militarismo: a disciplina e a hierarquia. Também está presente o que os pesquisadores têm chamado de ethos guerreiro dos policiais (CANO; RIBEIRO, 2016, p. 365). Por outro lado, isso gera certa proteção ao policial, a quem não é permitido pensar ou “se perder em ponderações”. Storani (2018), antropólogo, ex-capitão da PMERJ e ex-instrutor do Bope, relata que o treinamento desse

³⁸⁰ A prevaricação é, de acordo com o artigo 319 Código Penal de 1940 (BRASIL, 1940), o ato de retardar ou deixar de praticar ato expresso em lei, ou praticá-lo contra o disposto para satisfazer interesse pessoal.

³⁸¹ *Tropa de Elite 1*, filme de José Padilha, 118 minutos, 2007.

³⁸² De acordo com Menezes (2013), o filme *Tropa de Elite 1* teve aproximadamente 13,5 milhões de espectadores, sendo que 11 milhões desses teriam visto por meio de cópias piratas. Com isso, teria sido o filme mais visto do ano, superando as produções estadunidenses. *Tropa de Elite 2* registrou 11 milhões de espectadores, o que o torna o quarto filme brasileiro mais visto da história.

batalhão tem como objetivo a docilização dos corpos, o desenvolvimento de um *ethos* guerreiro e a criação de um espírito de corpo. Esses elementos impediriam o predomínio do “império do eu”. Compreendidos como “um só”, tornam-se uma “máquina” que executa ordens.

Este retrato se alinharia a um modo específico de resolver os problemas cotidianos, ao modelo guerreiro. E não ao paradigma do mediador, que exigiria outras qualidades e sensibilidades. “A ideologia do combate é o que me foi ensinado” (entrevistado 02), diz um dos entrevistados. Mourão (2012), em pesquisa sobre a percepção dos policiais que trabalhavam em UPP, identificou que 20,6% dos entrevistados não se sentiam policiais e 12,7% não gostariam de trabalhar nessas unidades, pois o trabalho era associado à proximidade e à mediação, e não ao combate. Uma explicação possível também é apresentada por um entrevistado:

O jovem tá ali para se testar e vencer seus medos. E às vezes, o desafio para ele é isso, não é fazer prevenção, fazer mediação. O desafio é ir para o batalhão operacional, onde ele vai ter muito mais história pra contar (entrevistado 09).

Apesar da existência desse desejo pela “aventura”, aos poucos a rotina se impõe. A relação entre a obrigação de agir e o foco em ações de enfrentamento gera a sensação de cansaço e derrota. Uma derrota inevitável, mas da qual não é possível escapar, antagônica à expressão “vá e vença”. Ou seja, é necessário a todo tempo continuar a empurrar a pedra de Sísifo.

Outro ponto, eu saí do meu comando [na UPP] com 100% de controle do território. Não tinha áreas que você não conseguia ir porque o tráfico tinha tomado conta. Mas o preço desse controle foi um grande número de confrontos. Naquele ano, subiu muito a tentativa de homicídios. O preço disso foram seis policiais baleados, cinco sem gravidade, um com gravidade. Nenhum morto, mas um com uma grande sequela. Ele foi reformado com tiro na cabeça. Hoje ele tem uma vida com restrições. É um preço caríssimo que a gente pagou para cumprir nossa missão e não nos omitirmos (entrevistado 01).

O que precisa hoje é amadurecimento para avaliar o que tem sido feito até hoje. Entender esse modelo e seus resultados. E calcular melhor esse risco. O risco para a sociedade, para a instituição, para as pessoas, para as pessoas não engajadas. Eu não sei qual é o modelo ideal. Acho que as coisas têm sido feitas de maneira muito reativa. Mas qual é o impacto disso? Quando você elimina ou prende o chefe do tráfico, você fica esperando quem será o próximo. Qual é o efeito disso? Empurrar essa pedra de Sísifo todos os dias (entrevistado 14).

A disciplina e a hierarquia direcionadas às missões que devem ser cumpridas e a recusa à prevaricação e à omissão estão no centro de um modelo particular de gestão por resultado da polícia militar. As duas máximas, “vá e vença” e “missão dada é missão cumprida”, revelam a relação direta entre os objetivos e os resultados. A missão não deve ser discutida. Como assinala Storani (2018, p. 107):

Precisamos compreender que a cultura de uma organização se desenvolve e se fortalece quando o significado da tarefa, da meta ou do objetivo a ser alcançado, individual ou coletivo, transcende seu valor pela consciência de que o melhor deve ser feito, porque é o certo, por isso, importante - é uma missão.

Quanto aos meios e métodos, isto cabe individualmente aos “burocratas do nível de rua”, àqueles responsáveis por vencer³⁸³. Assim, a ação individual desses policiais nas ruas pode ser compreendida por meio da descrição feita por (BICHIR, 2020, p. 29) sobre os burocratas de rua que “acabam reformulando a própria política no processo de implementação. Isso porque esses burocratas fazem escolhas alocativas, adaptam critérios de inclusão e julgam as situações específicas a partir de seus próprios valores e referenciais, e não só a partir das regras definidas”. Na linguagem policial, o termo utilizado para se referir a essa característica é “liberdade de ação” (OLIVEIRA, 2021, p. 81). Ela se expressa no nível individual, do policial na rua, e no nível estratégico, na relação entre os governantes eleitos e os diferentes níveis hierárquicos da SEPM. Proença Júnior, Muniz e Poncioni (2009, p. 44) sugere que há um fluxo de aparente continuidade entre as diretrizes difusas do governo (como as falas do ex-governador Witzel), a ausência de uma política para a polícia, as “políticas” de cada uma das unidades e a forma como esses atores “glosam os hiatos” entre esses elementos.

5.2.4 Metas, números e resultados

Nas três seções anteriores, tratei de elementos culturais e princípios que guiam a atividade policial. Como discutido no capítulo anterior, há poucos documentos formais ou registros burocráticos, como manuais, leis, decretos, instruções normativas, que amparem ou parametrizem o trabalho de repressão às drogas no Rio de Janeiro. Não obstante, há dois recursos que podem ser compreendidos como estratégicos, no sentido etimológico de comandar ou liderar uma tropa: os números relacionados às ocorrências policiais e os mecanismos de premiação por objetivos cumpridos.

O estabelecimento deles cresce com a consolidação da NGP a partir da década de 1990, tema discutido no capítulo 2. Uma das mais conhecidas bonificações estatais públicas na área da segurança pública foi criada no governo Marcello Alencar (1995–1998)

³⁸³ Por exemplo, com Storani (2018, p. 150): “reclamar diante de uma adversidade e transferir a responsabilidade de todos os males para outros significa produzir uma energia deletéria, típica da estratégia de vitimização - um protagonista não reclama. Adiar o que deve ser feito significa se omitir, esperando que o outro assuma a responsabilidade pela iniciativa. [...] Desistir é antagônico ao protagonismo, pois quem persevera diante da dificuldade e age com qualidade porque aprendeu que sempre influenciará os demais - um protagonista não desiste”.

pelo Decreto nº 21.753 de 1995 (RIO DE JANEIRO, 1995). Aumentava-se em até 150% o salário dos policiais devido a atos considerados meritórios³⁸⁴, o que permitiu que prisões, mortes de supostos criminosos, apreensões de drogas e armas representassem expectativas de premiações (SILVA, 2017b)³⁸⁵. Nesse período, as mortes provocadas por policiais aumentaram seis vezes (ZAVERUCHA, 2001), o que sugere que a suposta eficiência operacional advinda dos incentivos financeiros foi a razão da alta letalidade observada.

No governo Rosinha (2003–2006), a Secretaria de Segurança Pública (SSP), por meio da Resolução nº 607 de março de 2003 (SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2003) criou um sistema de definição de responsabilidades e metas por Área Integrada de Segurança Pública (AISP)³⁸⁶. As metas seriam estabelecidas pelos coordenadores das áreas e enviadas à Subsecretaria de Planejamento Operacional³⁸⁷. Em entrevista sobre o sistema de metas, em 2019, Jacqueline Muniz informou que eram pagos 500 reais para cada policial que atingisse as metas³⁸⁸. Infelizmente, não encontrei documentos legais que detalhem esses pagamentos. Já em 2004, iniciou-se o pagamento pecuniário de recompensas por armas apreendidas por policiais, no bojo da aprovação do Estatuto do Desarmamento em 2003 (SILVA, 2017b).

Apesar desses importantes precedentes, as políticas calcadas em metas ganharam fôlego somente com o governo Sérgio Cabral (2007–2014). Houve a contratação de grandes empresas de consultoria, com destaque para a INDG (atualmente conhecida como *Accenture*), que criaram sistemas de monitoramento de metas para diversas secretarias, como as de saúde, educação e segurança pública. Vale ressaltar que esse modelo de planejamento governamental baseado em consultorias faz parte de um movimento maior no qual há um fluxo de venda de ideias e técnicas de empresas nacionais e internacionais³⁸⁹.

³⁸⁴ Essa bonificação ficou conhecida como “gratificação faroeste” e foi revogada em 1998. Ela não se confunde com a promoção por bravura, normatizada pelo Decreto-Lei nº 276 de 1975 (RIO DE JANEIRO, 1975), ainda que ambas estimulassem ações de confronto com suspeitos.

³⁸⁵ Não havia definição legal e clara do que seria um ato meritório. Uma banca avaliava os documentos enviados pelos requerentes e julgava quais deveriam receber a premiação.

³⁸⁶ As AISPs haviam sido criadas em 1999 durante o breve período de Luiz Eduardo Soares (1999–2000) como subsecretário de Segurança e coordenador de Segurança, Justiça e Cidadania da SSP, no governo Garotinho (1999–2002). Para informações sobre esse período, ver (SOARES, 2000).

³⁸⁷ De acordo com a resolução, os coordenadores das AISP eram o comandante do batalhão e o delegado titular de polícia que trabalhavam há mais tempo na região. Portanto, as metas eram estabelecidas por agentes que atuavam na área e seriam beneficiados caso atingissem o que fosse estipulado. Não havia indicação de pagamentos pecuniários. Vale ressaltar que em 2003, o então secretário de Segurança Pública, Anthony Garotinho, anunciou como um dos objetivos da pasta a redução de 12% dos principais crimes, que não foram especificados. Tampouco foi indicado o período de comparação. Disponível: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-05-07/garotinho-anuncia-metas-para-reduzir-violencia-no-rio>>. Acesso: em 20 de fevereiro de 2021.

³⁸⁸ Disponível em: <<https://glo.bo/3xbJ9PY>>. Acesso em: 3 de abril de 2021.

³⁸⁹ Para a história da implantação desse modelo a partir do governo Sérgio Cabral, com foco na área de segurança pública, ver Pereira, Cordeiro e Duarte (2016).

O Decreto nº 41.931 de junho de 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009b) criou o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para Indicadores Estratégicos de Criminalidade (SIM). Ele é composto por dois subsistemas: o de avaliação de resultados e o de premiação por resultados (PEREIRA; CORDEIRO; DUARTE, 2017). No início, ele foi gerenciado pela Subsecretaria de Planejamento Integrado Operacional (SSPIO) da SESEG. Com o fim da SESEG, a equipe foi transferida para o ISP, onde foi criada a Coordenadoria do SIM. Essa tem como objetivo acompanhar, apoiar e divulgar ferramentas de monitoramento de resultados e direcionamento de ações para os policiais responsáveis pelos planejamentos operacionais dos batalhões e das delegacias. Além disso, o ISP oferece cursos, palestras e treinamentos voltados para o uso de dados de pesquisas. O objetivo é qualificar os policiais para que possam monitorar suas atividades. Os pressupostos estão vinculados à ideia das políticas públicas baseadas em evidências e da gestão por resultados, discutida no capítulo 2.

Diferentemente dos anteriores, este modelo não premia as ações de repressão, como as prisões, as apreensões ou os atos de bravura. O SIM, que está em funcionamento até o momento, paga bônus pecuniários aos policiais das áreas que alcançaram as metas de redução de letalidade violenta, roubo de veículo e roubo de rua.

Houve mudanças importantes sobre a definição de letalidade violenta ao longo do tempo, seguindo as pressões políticas da época. Até 2011, a letalidade violenta incluía os homicídios dolosos, o roubo seguido de morte e a lesão seguida de morte. Naquele ano foi incluída a morte provocada por policial³⁹⁰ no rol dos títulos agregados sob o nome de letalidade violenta. Naquele período, as UPPs e a ideia de polícia comunitária tinham centralidade nos discursos e ações da alta administração da SESEG. Além disso, havia críticas externas e internas à ausência dos homicídios cometidos por policiais entre os indicadores que deveriam ser reduzidos. Entendia-se que isto estimulava os confrontos e as ações extrajudiciais.

Em 2019, esse título foi retirado e retornou à definição original de letalidade violenta. Esse era o objetivo antigo de muitos grupos de policiais, que vinham a obrigação de reduzir o número de homicídios cometidos por policiais em serviço como um “óbice” ao trabalho policial. É importante dizer que não se defendia abertamente a execução sumária das pessoas. A linha de argumento apontava para as supostas “ambiguidades” e “hesitações” que tal medida engendrava no comportamento do policial da ponta. Assim,

³⁹⁰ Esse título já recebeu diferentes nomes ao longo do tempo. Até 2018, chamava-se auto de resistência, o que sugeria que o policial necessariamente havia revidado a uma resistência violenta à prisão. Hoje, é chamado de morte por intervenção de agente do Estado. Nesta tese, utilizo homicídio e morte provocadas por policiais como sinônimos. Contudo, ressalto que para muitos policiais isso é um erro jurídico, pois esses eventos não seriam considerados típicos e jurídicos. Ou seja, não possuiriam as características necessárias para ser descrito como um crime de acordo com a legislação brasileira.

conjecturava-se que os policiais não atuariam diante de situações graves, com ameaças reais a sua vida e de outros cidadãos, pois teriam medo de ser julgados pelas mortes que ocorressem no evento. Em 2018, é eleito Wilson Witzel, candidato sem grande coligação eleitoral, com pouco tempo no horário eleitoral televisivo e desconhecido. Ao alinhar-se com o então candidato à presidência, Jair Bolsonaro, sua campanha passa a encampar projetos relacionados aos policiais. Entre eles, estava a mudança no indicador de letalidade violenta do SIM. Em setembro de 2019, o Decreto nº 46.775 (RIO DE JANEIRO, 2019) retirou a morte por intervenção de agente do estado dos indicadores de criminalidade que deveriam ser observados pelas polícias³⁹¹.

Em 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF), a partir de ADPF feita pelo Partido Socialista Brasileiro, determinou a proibição das operações policiais enquanto durar a pandemia de Covid-19, excluindo os casos excepcionais, que devem ser justificados ao MP. Comento sobre esse ponto no próximo capítulo, quando trato das operações policiais. Aqui, vale ressaltar que no mesmo despacho o STF tornou inconstitucional o artigo do Decreto nº 46.775 de 2019 (RIO DE JANEIRO, 2019) que excluía a morte provocada por intervenção policial dos indicadores do SIM³⁹². Em dezembro de 2020, o governo do estado publicou outro decreto e incluiu novamente a morte por intervenção de agente do Estado no rol de indicadores (RIO DE JANEIRO, 2020a). Além dessas, as principais mudanças no programa foram relacionadas à premiação. Durante o governo Cabral (2007–2014), houve seguidos aumentos dos valores pagos aos policiais que atingissem as metas. Em

³⁹¹ Em nota à imprensa, o governo justificou que “atualmente no país, 11 estados da federação trabalham com sistema de metas, dos quais agora apenas dois (São Paulo e Pernambuco) continuam computando as mortes por intervenção de agentes do Estado em suas metas”. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/witzel-muda-sistema-de-metas-que-estimulava-reducao-de-mortes-em-confronto-com-policia-23969632>>. Acesso em: 3 de abril de 2021.

³⁹² No mesmo artigo do decreto foi incluído o roubo de carga entre os indicadores que deveriam ser reduzidos. É provável que a intenção do Ministro Edson Fachin, relator do caso, fosse apenas incluir a morte por intervenção de agente do Estado no rol de indicadores. Para isso, seria necessário que ele citasse apenas o inciso e não o artigo do decreto em questão. A interpretação de que houve erro do juiz em seu despacho é corrente entre os servidores públicos da área.

2013, chegou-se ao auge, com o pagamento de 13.500 reais aos policiais que trabalhassem na área que ficasse em primeiro lugar no *ranking*³⁹³.

Pereira, Cordeiro e Duarte (2017) discutem que o SIM deveria ser avaliado a partir de uma ferramenta de aprendizado. Essa proposta superaria os limites da vertente do ciclo de políticas públicas, discutido no capítulo 2. Essa observação é importante, pois os autores deste artigo trabalharam por quase todo o período de existência do SIM como coordenadores de área. Os três fazem parte da mesma carreira que a minha. Em parte devido ao trabalho deles, houve três seminários para discutir melhorias para o SIM, realizados em 2014, 2018 e 2019. As principais mudanças implementadas foram a criação de pontos focais em delegacias e batalhões e a plataforma digital segurança cidadã SIM. Os pontos focais são agentes designados nos batalhões e delegacias que têm acesso cotidiano e direto com os servidores que trabalham na coordenação do SIM dentro do ISP. Dessa forma, seriam os responsáveis por disseminar as informações em seus locais de trabalho. Já a plataforma segurança cidadã serve para a inclusão dos planos de ação policiais com base em um modelo de fatores de risco desenvolvido pelo PNUD/ONU. Essa última proposta foi apresentada e estruturada por Márcio Duarte e José Augusto Pereira, gestores públicos que trabalhavam na SESEG à época (PEREIRA; CORDEIRO; DUARTE, 2017).

Esse breve histórico sobre a gestão por resultados e metas na segurança pública indica uma longa continuidade do sistema, iniciado na década de 1990, que se consolidou no governo Cabral (2007–2014).

Entre os policiais militares, há uma clara percepção de que o SIM representou um marco para a instituição e trouxe um norte para a atuação dos comandantes. Se antes eles poderiam atuar de maneira mais discricionária, hoje respondem pelos resultados divulgados pelo SIM.

Se o foco é o SIM, você já tem uma orientação. A redução de índices é teu mantra. Não adianta, como antigamente ficava, quando o comandante era o senhor da cadeira. “Ah, hoje eu vou bater no tráfico na área X”. Antigamente, era assim. O Comandante olhava pela janela, apontava, e dizia “vamos bater naquela favela ali” (entrevistado 05).

O SIM é o foco do batalhão e do Comandante Geral. Primeiro [foco], preservação da vida: [o indicador de] letalidade violenta. Ninguém quer

³⁹³ Naquele momento, os valores eram os seguintes. Para aqueles em primeiro lugar era pago 13.500 reais. Em segundo lugar, nove mil reais. Em terceiro, 6.750 reais. Com valores tão altos e expectativas de crescimento, não era difícil puxar toda a atenção para o resultado e não para o processo. As metas eram estipuladas com base no ano anterior. Assim, um ano “ruim” gerava metas mais “fáceis” de serem alcançadas no ciclo seguinte. Esse jogo (*gaming*, como nomeado pelos gestores e policiais) não era desconhecido dos policiais. Os valores altos também impuseram dificuldades de pagamento após a crise financeira do estado em 2015, a partir de quando vários pagamentos por metas foram atrasados. Atualmente, após as críticas e ajustes dos valores pagos, eles são os seguintes. Para aqueles em primeiro lugar, três mil reais. Em segundo lugar, dois mil reais. Em terceiro lugar, 1.500 reais. Para os demais contemplados, os valores não foram alterados. Para aqueles que atingiram as metas, as bonificações variam entre 1.200 e 350 reais.

morrer. É o maior bem que nós temos. [Os indicadores de] Roubo de veículo e roubo a transeunte, é o que nos afeta no nosso dia a dia (entrevistado 06).

Quando surgiu o sistema integrado de metas, no início nem tanto... mas eu acredito que o indicador, ele também ele tem um caráter pedagógico (entrevistado 02).

Essa é uma política desenhada na SESEG e levada para as instituições. Então, ela passa a ser uma prioridade. Ela passa a ser sinal de competência ou incompetência. Comandante que não consegue reiteradamente bater meta, ele acaba sendo trocado. Um comandante que reiteradamente consegue bater as metas, ele é premiado (entrevistado 15).

Esses “constrangimentos pedagógicos”, como os nomeio, e que forçaram os comandantes a olharem para os indicadores de resultado, não são isentos de críticas. As principais são relacionadas à inclusão da morte por intervenção de agente do Estado e a suposta inconsistência entre os indicadores aferidos e o trabalho da Polícia Civil. Entre os policiais civis, os indicadores de redução de crimes são vistos como mais adequados para avaliar o trabalho da Polícia Militar, que fica responsável pela prevenção dos crimes. Dentro da SEPOL, a Resolução nº 3 de 2019 (SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020) dispõe sobre critérios para avaliar a produtividade das delegacias. Elas são pontuadas de acordo com o número de inquéritos concluídos com êxito. Os pontos são multiplicados quando há deferimento pela justiça de arresto ou sequestro de valores ou bens associados à lavagem de dinheiro³⁹⁴. Vale ressaltar que esses critérios de exame da produtividade não estão associados ao SIM e à bonificação paga por cumprimento de metas.

O mesmo ocorre na SEPM, pois ainda que o SIM sirva para identificar os bons comandantes, ele não é utilizado para as promoções na carreira. O comandante com bons resultados é, a princípio, bem quistos pelo Comandante Geral e podem ganhar

³⁹⁴ De acordo com a Lei nº 9.613 de 1998, a justiça pode determinar a perda de bens e dinheiro relacionados com crimes de lavagem de dinheiro, inclusive quando associado ao tráfico de drogas (BRASIL, 1998a). O sistema de aferição da produtividade policial da SEPOL premia com 10 pontos as delegacias que produzirem inquéritos que possuam determinações judiciais de arresto de valores e bens. Essa pontuação é multiplicada de acordo com os valores sequestrados. Por exemplo, caso haja determinação de apreensão de 3 milhões de reais, a pontuação é multiplicada por 15 (ou seja, chega-se a 150 pontos); para apreensões de até 30 mil reais, a pontuação é multiplicada por 1,5. São ao total oito níveis de pontuação (SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020).

oportunidades. No entanto, o alcance das metas não concede pontos em sua classificação no ranking utilizado para a ascensão profissional³⁹⁵.

A polícia não tem um plano de carreira. E que se vinculasse aos objetivos da corporação. Uma plano de ascensão na carreira que estivesse vinculado ao cumprimento de objetivos. O prêmio no sistema de metas seria a promoção (entrevistado 09).

Por fim, vale destacar que essa política de resultados dá forma institucional a algo que faz parte da cultura corporativa. Ou seja, as metas objetificam a ideia presente nas máximas “vá e vença” e “missão dada é missão cumprida”. Com o SIM, a missão é clara: reduzir os indicadores. É o que se exige dos policiais e o que se premia. Contudo, a forma de cumprir essa missão, a maneira de vencer, essas não são evidentes. Assim, há uma baixa reflexão e orientação sobre os modos como essa missão ou meta deve ser cumprida. Cada comandante deverá descobrir a seu modo como contribuir para a consecução da tarefa.

Num batalhão não especial, onde são levados em conta os dados, as metas. Você tem que achar uma maneira [de ajudar a cumprir a meta]³⁹⁶, você tem que pensar na meta. Alguém falou que o importante é cumprir a meta. O importante é o SIM. Foco no SIM (entrevistado 05).

Óbvio que o SIM é muito mais cobrado da PM. Então, o atual secretário [Coronel Figueiredo, comandante da SEPM de 2019 até agosto de 2021], ele é uma pessoa que usa dados. Ele é um consumidor assíduo. Acaba que ele é o cara que mais cobra os resultados do SIM. O direcionamento da polícia, quando se fala em cobrança, é em cima dos números, porque virou uma praxe a divulgação dos indicadores estratégicos. Então, é o que baliza as ações. Mas não existe uma normatização de qual é o foco. O comandante de uma unidade não tem uma diretriz que diz o que tem que fazer quando sentar na cadeira. Só existe a pressão. Da mesma forma que a pressão para apreensão de drogas e armas ocorre entre pares, a pressão pro sistema de metas é vertical. Nas próprias reuniões de nível, é uma pressão verticalizada (entrevistado 17).

Até aqui, indiquei três grandes eixos do que poderia ser chamada a estratégia de atuação nas ruas da polícia contra as drogas. Primeiro, a ideia de que o objetivo não é a droga, mas o uso do fuzil. Em segundo lugar, a obrigação de agir e de não prevaricar.

³⁹⁵ A SEPM possui critérios de contagem de pontos para a promoção de oficiais, no qual são contados experiência em determinados postos e funções, cursos, estudos publicados, ferimentos, elogios, medalhas e tempo de serviço (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1980). Aqueles com maior pontuação são promovidos por mérito, dado que as vagas são limitadas. Da mesma forma, há uma parte das vagas reservadas para as promoções por tempo de serviço, no qual não importam os pontos conquistados.

³⁹⁶ Os batalhões especiais não recebem premiação por cumprimento de metas, que são restritas aos batalhões de áreas. Os primeiros precisam enviar um relatório de atividades e resultados ao Comando Geral, que avalia, junto com outros atores do Conselho de Segurança, as unidades especiais que merecem premiação. Portanto, é um julgamento qualitativo.

Em terceiro, a “liberdade de ação” dos policiais e dos comandantes. Por fim, a presença dos números, especialmente após a implantação do SIM, como mecanismo de avaliação intramuros (no caso dos fuzis e drogas)³⁹⁷ e externa (roubos e letalidade violenta). Na seção seguinte, discuto como esses temas repercutem ou se associam com aspectos mais operacionais e associados à territorialidade e à discricionariedade da polícia militar. E também como a sensação de impotência e certo ressentimento com a avaliação da sociedade aparecem como consequências desse modelo de trabalho.

5.3 Operar as atividades: a missão cumprida

5.3.1 A discricionariedade policial como faca de dois gumes

A discricionariedade é um dos temas mais discutidos sobre o trabalho policial, como apresentado no último capítulo. Não vou retornar aos debates teóricos. Aqui, vale notar que os policiais não são alheios aos desafios vinculados a essa característica de seu trabalho.

A gente tem uma média de 15 mil homens e mulheres trabalhando por dia nas ruas. Saber se eles estão cumprindo exatamente o que está previsto é muito difícil (entrevistado 14).

Você tem uma polícia que tem autoridade na ponta. E por isso que ele decide. Com parâmetros legais. [Por exemplo], se ele vai dar o tiro, é ele que decide. A corporação precisa dar a linha operacional e estratégica. Isso se faz escrevendo as normativas e fazendo com que elas sejam cumpridas (entrevistado 09).

Houve nos últimos dez anos uma série de esforços institucionais e de organizações parceiras da Polícia Militar para auxiliar no desenvolvimento de ferramentas e métodos de controle das atividades³⁹⁸. Nas reuniões de nível do SIM³⁹⁹ e nas reuniões dos conselhos

³⁹⁷ Trato deste tema no capítulo 7.

³⁹⁸ Entre essas, estão os cursos e os treinamentos oferecidos pelo ISP, como citado anteriormente. Os trabalhos técnicos que realizava no ISP também, em minha avaliação, faziam parte desse conjunto de ações técnicas/políticas. Outros exemplos são a parceria com o LAV/UERJ para a criação do indicador de uso da força, a avaliação externa do CIPP feita pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec) e o apoio da consultoria McKinsey para reformular as escalas de serviço. Em comum entre esses projetos está o fato de que todos foram descontinuados.

³⁹⁹ O SIM possui quatro tipos de reuniões, divididas por nível. A reunião de nível 4 é realizada com a presença dos comandantes de companhias, dos delegados assistentes e da comunidade da área. Na reunião de nível 3 estão presentes os comandantes e os delegados de uma determinada área. As reuniões de nível 2 são presididas pelos comandantes de área da SEPM e SEPOL, pelos representantes de nível intermediário e pelos comandantes e delegados de todas as AISP da região. Por fim, a reunião de nível 1 é feita com o governador, o secretário da SEPM, o secretário da SEPOL e alguns comandantes e delegados escolhidos.

comunitários, os comandantes são compelidos a apresentar os resultados em sua área de atuação. Ainda, de acordo com a Resolução nº 932 da SESEG (SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016b), cada AISP, o que engloba os representantes da SEPOL e SEPM, devem preencher o Plano de Ação Integrada (PAI). Nele, deve constar as medidas propostas para resolver os problemas identificados que impedem o atingimento das metas no local. Com esse documento, os futuros comandantes poderiam analisar as ações já realizadas antes de efetivamente iniciar o seu trabalho. Contudo, a produção dessa “memória institucional” não é universal, ainda que esteja regulamentada⁴⁰⁰.

Considerando os avanços e os limites do SIM, é possível dizer que ele produziu mudanças significativas no modo de trabalho da Polícia Militar. Isso fica mais claro quando há uma comparação histórica, como diz um entrevistado: “Hoje [antes do SIM] eu tenho menos poder como comandante do batalhão X do que como tenente na minha época de batalhão Y” (entrevistado 05). Nota-se, portanto, que para os policiais há dois grandes parâmetros. O normativo, identificado nos documentos oficiais publicados pela instituição, e o da gestão por resultados, reconhecido pelo SIM.

Por outro lado, ainda que haja mais controles, eles não questionam o modelo de organização baseado na prerrogativa da liberdade de ação. As avaliações dos resultados ocorrem *a posteriori*, com a premiação e a divulgação dos vencedores, que se tornam “exemplos” para os demais. E mesmo o PAI não é objeto de crítica, análise ou consideração pelas instâncias superiores. Ou seja, a cobrança por resultados é aceita pelos policiais como parte da gestão policial⁴⁰¹. Pereira, Cordeiro e Duarte (2017) deixam claro que a falta de indicadores de insumo ou de processo é fruto da translação dos modelos de negócios privados para o ambiente governamental. Na leitura deles, o SIM:

assume, de forma implícita, que o serviço policial se assemelha à manufatura. Ambiente no qual (1) os fatores de produção se encontram sob controle, (2) o adversário é concorrente (não oponente) e (3) os resultados se medem em termos de lucro. Do que resulta uma concepção de serviço policial na qual a flutuação dos índices criminais deriva única e imediatamente da maior ou menor eficiência da atividade de seus agentes (PEREIRA; CORDEIRO; DUARTE, 2017, s.p.) .

Se o SIM compreende que todo o resultado é fruto do trabalho policial; por outro lado, o controle e monitoramento das ações é visto com ressalvas.

A falta de regulação, de previsão para a atuação torna ele [o policial] muito solto. [...] Muitas vezes, a falta de previsão sobre a atuação

⁴⁰⁰ Um exemplo de uso do PAI pode ser visto em Oliveira (2019, p. 12).

⁴⁰¹ Vale relembrar que o sistema é descrito pelos seus operadores como dividido entre um sistema de avaliação de resultados e outro de bonificação por resultados (PEREIRA; CORDEIRO; DUARTE, 2017).

permite que o agente faça qualquer coisa. E a cultura da organização é de servidores que se sentem muito mal à medida que são controlados. Então, para cima, sempre que eu sugeria esses sistemas de controle mais complexos, eu era visto como aquele que queria tirar do mais antigo as regalias com as quais ele sonha a carreira inteira. É muito difícil fazer com que um Coronel entenda que ele deve ser o principal prestador de contas. E pra baixo, com seus subordinados, eles acham que o controle, por si só, já descaracteriza o trabalho policial. Ele é mais policial quando tem mais liberdade para agir. Porque atravessa a todos eles uma cultura institucional muito forte, de discricionariedade extrema. Na execução final do agente de segurança no dia a dia do serviço, se ele não se sentir altamente discricionário, ele não se sente empoderado. Já os comandos, se eles não se sentirem altamente abarcados pela discricionariedade, ele da mesma forma não se sente empoderado para comandar. Ele acha que isso é uma intervenção externa que causa efeitos negativos na sua gestão do batalhão (entrevistado 03).

O mesmo entrevistado resume os efeitos dessa forma de organizar o trabalho policial em relação à política de drogas da instituição.

Eu diria pra você que se hoje a polícia tiver 41 batalhões, a polícia tem 41 formas de trabalhar a questão das drogas. Vou ser mais exagerado ainda. Cada companhia, cada equipe na rua funciona de uma maneira diferente com relação à política de drogas. Isso é exclusivo da política de drogas? Não. Isso é exclusivo para a atuação policial na ponta da linha. Eu chamo de jaguncismo policial (entrevistado 03).

Vale salientar que esta ideia de “cada unidade, uma polícia” é algo percebido em diferentes contextos e não está restrito ao tema de drogas. Por exemplo, a própria SESEG era vista como “mais uma polícia” pela maioria dos oficiais e delegados. Atualmente, muitos policiais identificam o projeto Operação Segurança Presente (OSP), sobre o qual trato no próximo capítulo, como “outra polícia”. A partir do governo Witzel (2019–2020), houve uma expansão das OSP para as cidades da região metropolitana, reforçando a ideia que são mais um tipo de “polícia”⁴⁰². Os ganhos são claros para ambos os lados. Para os prefeitos, é mais barato que manter uma guarda municipal, que exigiria a contratação por concurso, a manutenção de uma estrutura administrativa e gastos com aposentados. Para o governo do estado funciona como uma moeda de troca política, que pode servir para beneficiar ou priorizar os prefeitos vinculados politicamente ao governador.

A ideia de que “cada unidade é uma polícia” se fortalece pela lógica territorialista da polícia preventiva, que precisa estar no território e se fazer visível para garantir a prevenção do crime. Portanto, cada grupo que “comanda” tropas em algum território é

⁴⁰² Em geral, as prefeituras custeiam os gastos com os pagamentos dos policiais e a manutenção da base, e a SEGOV é responsável pela gestão do projeto. Exemplos da expansão da OSP para as cidades de Nova Iguaçu, Duque de Caxias e São Gonçalo podem ser vistos em: <<http://www.novaiguacu.rj.gov.br/2019/07/23/seguranca-presente-chega-a-nova-iguacu-em-16-de-agosto/>>, <<https://glo.bo/2ZeJDZd>> e <<https://bit.ly/3qYyN4P>>. Acesso em: 6 de abril de 2021.

vista como um “polícia”. Nesse rol, estão a SESEG, que controlava as UPPs; a Secretaria de Governo, que comanda as OSP, e cada um dos comandantes de batalhão que “mandam” em suas tropas.

A Polícia Militar é territorialista. A polícia ostensiva é uma polícia territorialista. Se eu não tenho a territorialidade, por diversos fatores, pela resistência social... se eu não garantir ali, eu tenho que garantir em outros lugares (entrevistado 02).

A PM é territorial. Quando você comanda um batalhão, você comanda uma área. Dentro dessa área, ele vai ter que combater o tráfico. Pois, o tráfico não é só tráfico. Nos lugares onde o tráfico é só tráfico, a coisa tá dominada. Porque essa área aqui o cara consegue dominar? Você vai ver, só tem três favelas ou tem um comando só. E esse comando não é burro, não vai ficar batendo na polícia, ele fica quieto (entrevistado 05).

Hill e Hupe (2002, p. 70, tradução minha) afirmam que os implementadores de políticas não apenas executam ações planejadas, ao contrário, “o desenho da política raramente é inicialmente claro e que a renegociação de detalhes com a multiplicidade atores afetados por essa política é uma parte aceita do processo político”⁴⁰³. Na mesma linha, Pereira, Cordeiro e Duarte (2017, s.p.), ao tratar do SIM, dizem que “a implementação pode ser representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha”. Por isso, na leitura deles, a adesão normativa dos implementadores aos objetivos, difusos ou não, é fundamental para o sucesso da política pública. A forma de organização do trabalho policial potencializa essa “negociação dos detalhes” nos níveis operacionais. Retorno a esse debate no próximo capítulo, quando trato especificamente de projetos e ações policiais que reprimem o comércio de drogas. Antes, vale destacar como os policiais pensam os impactos do seu trabalho cotidiano em relação às drogas.

5.3.2 Enxugar gelo: “a polícia prende e a justiça solta”

Rolim (2006) sugere o uso do termo síndrome da rainha vermelha para se referir ao modelo de segurança pública brasileiro. Ele faz referência à passagem na qual Alice, no livro “Alice através do espelho”, recebe a advertência da Rainha Vermelha: “Vamos, Alice, corra, corra mais”. Porém, apesar de correr cada vez mais rápido, ela não sai do lugar. Ali, Alice descobria que no seu mundo era preciso correr o máximo possível para continuar no mesmo lugar.

⁴⁰³ O texto em inglês é: “it is reinforced by an argument that policy design is seldom initially clear and that renegotiation of details with the multiplicity of actors affected by that policy is an accepted part of the policy process”.

A sensação de frustração com o trabalho é uma constante entre os policiais. Há uma piada que circula entre policiais, quando eles são apresentados a novos projetos, que demonstra essa percepção. Em geral, é dito “fique tranquilo [quanto ao projeto], não há o menor risco de dar certo”. Ouvi variações dessa frase dezenas de vezes. A maioria delas foi seguida de críticas aos programas apresentados, considerados pouco aderentes à “realidade das ruas”. Esse ceticismo sobre a capacidade dos projetos governamentais alterarem a “realidade” gera frustrações em alguns e uma postura cínica em outros. Para os primeiros, caberia “aceitar o destino” e se adaptar a ele. Os cínicos buscariam formas de obter ganhos materiais com a situação.

Assim, o trabalho é compreendido como a realização cotidiana e infinita de ações que são sabidamente infrutíferas, e que não mudarão estruturalmente o panorama da segurança pública. Nas questões de drogas, isto é mais presente, pois as opções aparentes são subir favelas para trocar tiros com grupos criminosos, que não terão seus negócios impactados, ou levar à delegacia pessoas por porte de drogas que não serão incriminadas.

No batalhão, muitas das vezes, o policial revista uma pessoa e vê que ele está com um baseado de maconha, ele vai dar um esporro. Infelizmente, alguns vão mandar comer [a droga]. Ou, um corrupto vai cobrar uma vantagem indevida para que ele não seja autuado. Mas dificilmente, você vai ver ocorrências de posse e uso em batalhões. E às vezes, o policial que é íntegro e idôneo vai se sentir frustrado. Pois ele vai pra delegacia, vai perder um tempo enorme lá. A pessoa vai ser liberada na frente dele. É Jecrim, é 9.099. [...] O policial está frustrado, ele não quer mais fazer ocorrência desse tipo (entrevistado 01).

Você como instituição, você esgota seus recursos fazendo operação com o varejo do tráfico, é um enxugar gelo eterno, e sem ganhar uma contrapartida (entrevistado 09).

Eu diria que seria como se a gente estivesse arrancando uma árvore e começasse arrancando as folhas. Para o tráfico de drogas, a gente não tem efeito nenhum. O tráfico é um comércio (entrevistado 06).

Por outro lado, o que a gente trabalha em relação às drogas é aquela coisa da dimensão repressiva. Das operações, apreensões e tudo mais que o comércio ilícito de drogas traz para a realidade da PMERJ. Desde confrontos, enfrentamentos, operações policiais e tudo mais que a gente vê aí de uma política que tem um grande esforço, um grande desgaste institucional para reprimir. Mas que não sei até que ponto ela é efetiva. Mais uma vez, tudo perpassa pela avaliação de impacto (entrevistado 14).

É algo que é mantido para dar uma resposta ao que acontece agora. Mas eu entendo que o nível estratégico sabe perfeitamente que está enxugando gelo. Que não vai parar, não vai acabar. No entanto, com os recursos que tem na mão, não tem como fazer outra coisa (entrevistado 10).

Herzfeld (1992, p. 6-7, tradução minha) lembra que

“símbolos de esperança podem sempre se tornar instrumentos de desespero. Weber, que reconheceu claramente esse problema, era intensamente ambivalente em relação à burocracia: uma necessidade para ga-

rantir várias liberdades práticas, que também ameaçava se tornar uma ‘gaiola de ferro’ rígida”⁴⁰⁴.

A percepção de Herzfeld (1992) é de que as burocracias possuem mecanismos e dinâmicas que implicam crenças, localismos e arbitrariedades emocionais que estão fora do quadro racional-legal suposto típico-idealmente à burocracia, como ditado por Weber (1999). A burocracia, esta organização e estrutura racional que não consegue evitar (ou mesmo provoca) o mal da irracionalidade das ações e sua consequente jaula de ferro, remete assim ao problema da teodiceia. Essa seria a justificativa utilizada por funcionários e usuários dos serviços do Estado para naturalizar a própria incapacidade de fuga desse processo kafkiano que distorce as relações entre ações e fins racionais. No caso analisado neste capítulo, a relação entre os fins supostamente racionais de impedimento do comércio de uma substância de uso ilegal e as ações que “enxugam gelo”. Como expressado por Fassin (2015, p. 94, tradução minha): “as instituições são governadas por regras e procedimentos, além de valores e emoções”⁴⁰⁵. Uma das emoções mais comuns no serviço público é a sensação de frustração advinda da não efetividade de muitas atividades, que gera, por vezes, desânimo e uma profecia autorrealizável. Herzfeld (1992) ao tratar deste tema sugere a ideia de uma teodicéia no Estado, na qual as frustrações e as humilhações pela incapacidade de resolução dos problemas são justificadas em uma narrativa coletiva de certo “destino” inescapável da burocracia. Ferreira (2013a), em seu estudo sobre a divisão de desaparecimentos da PCERJ, detalha como o trabalho cotidiano nesse órgão se estabelece e justifica, em parte, pelo eterno retorno ao “preencher papel”. “Enxugar gelo” é outro termo comum nos discursos e conversas de policiais, gestores e funcionários da área de segurança pública. A sensação de “enxugar gelo” se recrudescer a partir do entendimento de que está ausente uma orientação estratégica das ações, ou, em sentido oposto, que estão presentes obrigações e direcionamentos obscuros. Portanto, é possível falar em uma tríade que organiza o “cumprimento da missão” policial. Primeiro, a alta discricionariedade, que tem a dupla característica de garantir “liberdade de ação” e transferir ao indivíduo policial as responsabilidades sobre os resultados e consequências dessa ação. Segundo, como a ausência de parâmetros e controles sobre os burocratas de nível de rua leva a percepção de que há uma aporia, uma situação para a qual só há ações paliativas. E por fim, como a combinação da falta de soluções efetivas e a responsabilização individual faz com que os policiais se sintam culpados pela sociedade.

⁴⁰⁴ O texto em inglês é: “symbols of hope may always become instruments of despair. Weber, who clearly recognized this problem, was intensely ambivalent toward bureaucracy: a necessity for the securing of various practical freedoms, it also threatened to become a rigid ‘iron cage’”.

⁴⁰⁵ O texto em inglês é: “institutions are governed by rules and procedures as well as values and emotions”.

5.3.3 A percepção negativa da sociedade sobre os policiais

Um sentimento comum aos policiais é o ressentimento por serem vistos negativamente pela sociedade. A percepção de que os cidadãos não valorizam seu trabalho ou que se expressam apenas para criticá-lo é bastante difundida. Isso parece ter efeitos negativos quando somados à sensação de impotência diante do destino policial de “enxugar gelo”. A imagem utilizada por um policial ao ser entrevistado é a de empurrar a pedra de Sísifo. Um trabalho pesado, interminável e não valorizado. Em pesquisa com policiais da UPP, Musumeci, Ramos e Mourão (2017, p. 35) identificaram que, em 2010, 29% dos policiais acreditavam ser alvo de sentimentos negativos por parte dos moradores. Em 2012, essa proporção havia subido para 46%, e chegou a 60% em 2014. Não há dados mais recentes.

Fiz pergunta semelhante a policiais em *survey* para esta tese. Ainda que o número de respostas seja baixo e o resultado não possua significância estatística, encontrei que 53 dos 67 respondentes discordaram parcialmente ou plenamente da frase “policiais são vistos como heróis pela sociedade”. Do outro lado, 43 dos mesmos 67 respondentes concordaram parcialmente ou plenamente com a frase “policiais são vistos como vilões pela sociedade”.

É preciso acrescentar outro elemento: o medo constante de ser morto. No mesmo *survey*, questionei se tinham medo de ser vítima de violência. Do total, 90,9% afirmaram que sim e 65,6% que o medo está presente o tempo todo, inclusive nas folgas. Ressalto novamente que esses valores não representam estatisticamente as percepções dos policiais. São mobilizados aqui apenas como indícios, corroborados pelas entrevistas. Coelho (2017) utiliza o termo “indivíduos matáveis” para expor como a falta de cuidados institucionais com os policiais que passaram por eventos traumáticos ou com mortes faz com que eles tenham que manejar essas situações individualmente: “Lida-se com o medo de morrer, sem poder compartilhá-lo com ninguém, pois exige-se que ele seja forte” Coelho (2017, p. 96).

A PM é a Geni⁴⁰⁶ da história. É onde tudo deságua. É o maior efetivo. [...] Quando o cara tá dormindo, ele morre. Se ele não tiver uma boa viatura, ele morre. Se ele não tiver um bom treinamento, ele morre. E vai morrendo. São os morríveis (entrevistado 05).

Você tem as consequências negativas de uma operação policial em comunidade, que é o confronto. Do confronto você vai ter o policial, ferido ou morto; o vagabundo, ferido ou morto; o morador, ferido ou morto. Quando você tem um policial ferido ou morto, você tem um abalo psicológico. Quando tem um efeito colateral, a morte de alguém, você tem manifestação, queima de ônibus, fechamento de escola e de via. Um transtorno muito grande (entrevistado 07).

⁴⁰⁶ Referência à Geni, da música “Geni e o Zepelim”, de Chico Buarque. Na canção, Geni é uma prostituta hostilizada por toda a cidade, com a exceção do momento no qual salva os cidadãos de um ataque de um zepelim.

Segurança pública se faz com inteligência. Nessa guerra, todo mundo sangra. Ninguém quer sair de casa pra trocar tiro. Para balear, para enterrar colega (entrevistado 08).

Essa tensão se expressa na maneira como os policiais relatam suas ações em favelas, nas quais haveria exposição total aos fuzis portados pelos traficantes em posições estratégicas e sem o auxílio dos moradores locais.

Muitas vezes a gente vê as pessoas terem argumentos que chegam a ser quase infantis: “você não se comporta na zona sul como se comporta no morro do Alemão”. Se eu andar pela Vieira Souto, ninguém vai atirar na gente. Agora, entre no Complexo do Alemão, você não vai dar um passo sem ser fuzilado. Em uma, você não está sujeito a ter fuzis apontados para você. Na outra, não há jeito de não ter fuzis apontados para você (entrevistado 12).

Minha preocupação maior era vagabundo armado. Então, os meliantes armados ali davam maior preocupação. E isso ocorria quando? Quando tinha algum traficante grande com mandado de prisão na comunidade. Quanto ele entrava na comunidade, a gente já sentia a comunidade diferente. Eles se armavam mais, enfrentavam mais. Então, já não conseguia patrulhar à noite. Já não conseguia andar porque poderia bater de frente com algum vagabundo e ter troca de tiro. E eles têm posições estratégicas o tempo todo. Algo que a gente não tem. Esconde-se em laje, tem acesso a casa de moradores que a gente não vai ter. Mesmo que coercitivamente. O cara vai chegar no morador e vai falar “eu vou entrar na sua casa”. E o morador vai deixar, não vai denunciar. Mas se o policial falar “eu vou entrar na sua casa”, o morador vai reclamar com alguém (entrevistado 16).

Não é somente o medo de morrer que causa desgastes psicológicos aos policiais. A desmotivação por trabalhos vistos como “inúteis” também “abaixam a moral da tropa”, como muitos policiais me contam.

Policia! está desmotivado porque colocam ele 40 horas em pé no Maracanã ou lá na praia. [...] Policia! não é cachorro. Ele tem que ser ouvido. Ele tem que trazer o *feedback*, poder falar “oh, seu planejamento tá furado”. [...] Tem que ter dignidade. As viaturas são uma merda (entrevistado 05).

A “teodiceia” dos policiais militares, obrigados a participarem do ciclo interminável de eventos traumáticos, sem resultados efetivos e criticáveis pela população, parece ser, finalmente, a “missão a cumprir” desenhada nos muros da instituição e pronunciada nas conversas entre os pares e nos discursos oficiais. Assim, ir e vencer, outra expressão presente no cotidiano desses homens e mulheres, soa como um oxímoro, no qual a obrigação de ir de qualquer jeito e vencer a qualquer custo ganha o sentido oposto de subir a montanha para sempre ser derrotado pela pedra que volta a rolar.

5.4 Considerações finais

Neste capítulo, apresento indícios de que os policiais militares identificam como uma baixa capacidade analítica institucional e de coordenação das ações. Ao mesmo tempo, o SIM representou a implantação do paradigma da gestão por metas, que ampliou os mecanismos de controle e monitoramento dos resultados. Esse modelo, que Hibou (2012) chama de cultura da auditoria, se vincula à política dos grandes números, como descrita por Desrosières (1998). A definição de metas e das cobranças por resultados são defendidos por agências e *think tanks* que patrocinam o uso da gestão por resultados no serviço público.

O capítulo anterior mostrou as dificuldades regulatórias do trabalho policial em relação às drogas, como os elementos jurídicos e administrativos que dificultam a coordenação de atividades. É preciso recordar também as características intrínsecas ao trabalho de polícia ostensiva: a territorialidade e a discricionariedade. Em conjunto, tem-se um cenário no qual forças centrífugas e centrípetas atuam concomitantemente. Os vetores que dão um sentido de unidade ao trabalho são as metas, o foco em fuzis, a necessidade de “baixar o mato” e o repúdio moral às drogas ilícitas⁴⁰⁷. Os vetores dispersivos são a liberdade de ação na ponta da hierarquia, a baixa capacidade regulatória e normativa da instituição e as frágeis coordenações de atividades. De um lado está a missão bem definida, ainda que criticável; de outro, o cumprimento sem parâmetros e controles claros.

Os números vinculados à repressão, o repúdio moral às drogas e as mortes dão a impressão de que há um trabalho organizado e planejado que alcança um resultado pré-definido. Ao longo da tese, mostro que essa linha evolutiva não é tão óbvia. Resultados podem ser consistentemente alcançados ainda que não haja um centro pensante e organizador. Como dito por Latour (2007), as leituras sobre a capacidade cognitiva do Estado nem sempre são realistas. Por outro lado, com isso não quero negar que haja confluências e convergências. É pouco provável que esse “modo de agir” policial se mantivesse por tanto tempo se não fosse, de alguma maneira, útil e funcional aos inseridos nesse mundo. A discricionariedade policial se alimenta desse modelo que impõe apenas missões a cumprir.

No entanto, também há percepções negativas dos policiais sobre os efeitos desses fatores⁴⁰⁸, como a ideia de “enxugar gelo” à custa de mortes e críticas da sociedade. A discricionariedade é um motor que se concatena a outros, como a gestão por metas e

⁴⁰⁷ Cruz (2018) agrupa pesquisas de 2008 e 2013 que estimam que entre 1% e 2,3% dos policiais militares usam maconha ou cocaína. Seu trabalho mostra as dificuldades dos policiais militares assumirem a condição de “adictos em recuperação” em seu local de trabalho e as vicissitudes da participação deles no programa institucional da SEPM para dependência química (CRUZ, 2018).

⁴⁰⁸ Utilizo a noção de fator como sugerida por Latour (2012, p. 158): “um fator é um ator numa concatenação de atores, e não uma causa seguida por uma série de intermediários [que não possuem agência]”.

resultados e o comércio de “mercadorias políticas” (MISSE, 2014). Além deles, outros atores, discutidos nos capítulos anteriores, são importantes para compreender a situação fluminense, como a política externa estadunidense e o desenho institucional do SJC.

No próximo capítulo, seguindo este mesmo argumento, discutirei alguns projetos do governo do estado do Rio de Janeiro que estão concatenados nessa rede de atores que constituem a política de drogas. Diferentemente do que se poderia imaginar, esses projetos não possuem um norte organizador. Ao contrário, são por vezes contraditórios e disputam recursos entre si. Além disso, alcançam resultados não esperados. Por fim, geram números distintos que, em conjunto e devidamente harmonizados, geram um sentido de unidade. Por exemplo, as Operações Segurança Presente (OSP) realizam muitas ocorrências com drogas, ainda que com baixa quantidade de massa de droga apreendida. Por sua vez, as ações dos Comando de Operações Especiais (COE) realizam poucas ações, com muitas mortes e grande quantidade de drogas. Quando olhadas em conjunto, tem-se que a SEPMM realiza muitas ações com mortes e apreensões de drogas. É preciso destrinchar esses números e programas específicos para matizar a ideia de uma “política calculada”. Para isso, tratarei, no próximo capítulo, dos eixos dos projetos relacionados à repressão às drogas, a saber, o flagrante e a operação policial. E, ainda, de quatro projetos governamentais: a OSP, o COE, as Operações Barreira Fiscal e as Unidades de Polícia Pacificadora.

6 A AÇÃO NA RUA: MODOS DE AGIR E PROJETOS GOVERNAMENTAIS

6.1 Introdução

Neste capítulo, prossigo no que chamo de composição da política pública de combate às drogas⁴⁰⁹. Isso significa reconhecer que ela não é apenas uma ferramenta governamental instrumental, mas constituída por uma rede de atores que “têm agência e que mudam à medida que se relacionam com atores, objetos e instituições em novos domínios”⁴¹⁰ (SHORE; WRIGHT, 2011, p. 20, tradução minha). Assim, não é a política pública que explica, unidirecionalmente, as diferentes ações individuais, mas o conjunto de ações dos atores em rede que explica a política.

Esse debate sobre as políticas públicas já foi apresentado no capítulo 2. Aqui, apenas saliento novamente que busco uma leitura interpretativa e compreensiva dos significados da política pública nas redes de pessoas e objetos que a atravessam, tal como sugerem Shore e Wright (2011). Assim, as perguntas que me norteiam não são por que a política é de uma maneira ou de outra, ou como uma política afeta um determinado grupo, ou, ainda, quais são os seus resultados. A pergunta que conduz a tese e este capítulo é como as pessoas e as coisas⁴¹¹ são engajadas na composição de uma política. Entretanto, não se trata, como já discutido na introdução e no capítulo 5, de uma tese sobre os policiais, que pretende compreender os sentidos que esses dão às suas atividades diárias ou extraordinárias - embora essa dimensão esteja abarcada nela. O caminho argumentativo da tese parte da e retorna à política pública para reconstruí-la pelas suas diferentes *transposições* e *proposições*. Este capítulo é referente aos modos de agir dos policiais e às orientações dos programas governamentais.

O capítulo 3 mostrou a história da passagem do debate moral e sanitário para o da segurança pública em relação às drogas nos Estados Unidos. E também tratou da política externa estadunidense para as drogas, exemplificada pelos casos colombiano e mexicano, que foram constraídos ao brasileiro. O capítulo 4 expôs como essa passagem - do moral e sanitário ao paradigma da segurança - se deu no Brasil. Ao mesmo tempo, descreveu a estrutura administrativa e legal do SJC e como o trabalho policial é organizado

⁴⁰⁹ Como discutido no capítulo 1, utilizo a ideia de política pública como *assemblage*, tal como sugerida por Shore e Wright (2011) ou *assemblies*, por Latour (2000a).

⁴¹⁰ O texto em inglês é: “that have agency and that change as they enter into relations with actors, objects and institutions in new domains”.

⁴¹¹ Como os programas governamentais, as ferramentas de comunicação e as redes sociais, as estatísticas, o sistema de metas etc.

e coordenado. Juntos, os capítulos mostraram como o Brasil teve menos constrangimentos diretos que seus vizinhos latinoamericanos para alterar leis e instituições, sendo alvo de uma pressão difusa e normativa, mas que não redundou em influências operacionais significativas. Seguindo o modelo de Hadjiisky, Pal e Walker (2017), a “transferência de políticas” foi perpassada por “micromecanismos” de ajustes.

O capítulo 5 retratou como as moralidades e as legislações antidrogas, provindas do movimento internacional que tendia a um isomorfismo institucional⁴¹², e as pressões da cultura da auditagem (HIBOU, 2012) moldam as percepções e a performance dos policiais militares como implementadores da política de repressão às drogas. Ao invés de uma política estatal organizada e planejada, ela é constituída por elementos difusos que engajam os policiais em diferentes níveis em um combate onde há apenas foco nas missões e nos resultados. O aforismo “vá e vença”, muito utilizado entre os policiais e pintado nos muros do BOPE, denota essa realidade.

O presente capítulo está dividido em duas seções. A primeira trata do que chamo de “modos de agir” da política pública. O primeiro deles é o flagrante policial. Realço que a obrigação dos policiais atuarem diante do uso ou comércio de drogas abre espaço para diversas traduções do ordenamento legal, das diretrizes da corporação e das pressões por resultados. O segundo é o das operações policiais⁴¹³. Indico que muito embora tenham grande visibilidade e agenciam muitos atores, críticos e defensores, elas ocupam um espaço restrito das atividades rotineiras da polícia. Ainda assim, são uma metonímia do trabalho policial assumida e valorizada por seus integrantes.

Esses dois procedimentos estão relacionados a jogos de coordenação/dispersão. Os policiais militares executam as estratégias, seguem as instruções normativas e se organizam hierarquicamente. Ao mesmo tempo, os flagrantes e as operações são momentos de decisões sobre *como* seguir essas regras, as traduzindo e modificando. São espaços de *reconstituição* das ordens e disposições. Também, o flagrante pode ser traduzido de maneira diferente em uma UPP, OSP ou OBF, dadas as condições do cenário e as diferentes pressões por resultados. Ainda, as operações significam coisas distintas para o COE, as OSPs e as OBFs. Ainda assim, esses projetos foram criados sob o signo da coordenação.

A segunda seção do capítulo trata dos quatro projetos governamentais implementados por diferentes setores do governo e que afetaram o volume e a dinâmica das apreensões

⁴¹² Por exemplo, Toro (1999) e Ricart (2018) relatam o processo de internacionalização da DEA, que buscava ativamente a criação de homólogos nos países latinoamericanos. Mesmo nos países europeus, a DEA conseguiu introduzir técnicas de “investigação proativas” (TORO, 1999, p. 630). Como lembro no capítulo 4, no Brasil, a tentativa de criação de uma DEA brasileira não deu certo, dado as disputas de competências entre a PF e a SENAD.

⁴¹³ As operações policiais não possuem definição consensual. Volto ao ponto na seção dedicada a elas neste capítulo.

de drogas realizadas pelas polícias. Esses programas poderiam ser compreendidos como uma *proxy* da repressão às drogas. Todas elas estão ativas no momento em que escrevo, ainda que com mudanças em relação aos projetos iniciais. São eles: as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), vigorando desde 2008; as Operações Segurança Presente (OSP), criadas em 2014; e a Operação Barreira Fiscal (OBF), que teve início em 2010. Além delas, a estruturação do Comando de Operações Especiais (COE) em 2012 também teve impacto relevante, ainda que não seja um programa governamental.

Neste capítulo, apresento os programas governamentais do estado do Rio de Janeiro que têm como resultados a apreensão de drogas e a prisão dos traficantes. De acordo a Lei nº 8.730 de 2020 (RIO DE JANEIRO, 2020b), que trata do Plano Plurianual (PPA) do Rio de Janeiro de 2020 a 2023, os programas são definidos como

instrumento de organização da atuação governamental, que se caracteriza como um conjunto prioritariamente multissetorial e articulado de ações, agrupadas em torno de um objetivo comum, que se destinam à resolução de um problema ou ao aproveitamento de uma oportunidade (RIO DE JANEIRO, 2020b).

Nos textos normativos, os projetos são considerados como ações que mobilizam recursos para a entrega dos produtos previstos no programa. Por exemplo, no PPA 2020-2023, o governo do estado do Rio de Janeiro possui um programa chamado “prevenção à violência e combate à criminalidade”. Entre as ações desse programa, está o “patrulhamento de regiões críticas da cidade - Operação Governo Presente”. Essa ação tem como um dos seus produtos o patrulhamento dos bairros conhecidos como Operações Segurança Presente, que trato na subseção 6.3.4.

A escolha dos projetos analisados neste capítulo não é baseada em casos exemplares ou significativos por algum determinado critério. Ao contrário, não houve qualquer seleção. Esses projetos esgotam a lista de ações minimamente documentadas e normatizadas do estado do Rio de Janeiro que possuem relação direta ou indireta com a repressão às drogas. Dentro do PPA, considerados todos os documentos divulgados desde 2007⁴¹⁴, há apenas três menções ao tráfico de drogas. A primeira trata do Fundo Especial de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes (Fespren). Apesar de referenciar a repressão entre seus itens, o fundo é administrado pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos e tem sido utilizado para ações de prevenção exclusivamente. As outras duas menções aparecem no PPA de 2012–2015 (RIO DE JANEIRO, 2011b) e no PPA de 2016–2019 (RIO DE JANEIRO, 2016) e referem-se aos objetivos da Operação Barreira Fiscal, que trato na subseção 6.3.3.

⁴¹⁴ Os PPAs e outros documentos de planejamento estão disponíveis em: <<https://www.rededeplanejamento.com.br/>>. Acesso em: 12 de março de 2021.

O primeiro motivo para a ausência de projetos de combate ao tráfico no PPA se relaciona com o baixo nível de “manualização”⁴¹⁵ das políticas públicas no Rio de Janeiro. A segunda razão é o fato das ações de segurança pública não serem compreendidas, em geral, dentro do enquadramento de projetos. São mais comumente consideradas como ações rotineiras. A discricionariedade⁴¹⁶ e a autoexecutoriedade⁴¹⁷ dos policiais, discutidas nos capítulos 4 e 5, fortalecem esse entendimento e dificultam a “manualização” das práticas⁴¹⁸. A terceira explicação para a ausência de projetos que tenham a repressão ao tráfico de drogas como objetivo principal é a pluralidades de setores⁴¹⁹ envolvidos com o tema. Assim, áreas não diretamente relacionadas com a segurança pública atuam na matéria, como a Secretaria de Fazenda, a Secretaria de Governo, a Secretaria de Planejamento ou a Casa Civil. Esses setores são os centros de ações que na prática reprimem o comércio e o uso de drogas ilícitas a despeito das decisões das instituições policiais.

Assim, os enlaces entre os flagrantes, as operações e os projetos governamentais criam possibilidades de *ler* a política pública⁴²⁰. Essa leitura é realizada por publicadores de dados, gestores públicos, ativistas, políticos eleitos e pelos próprios policiais nos diferentes níveis hierárquicos. A forma como essa política pública é observada e avaliada é o tema do capítulo seguinte.

6.2 A composição de projetos em uma política

6.2.1 O flagrante

Como discutido no capítulo 4, há duas maneiras das polícias prenderem pessoas pelo cometimento de crimes: por meio de flagrantes ou pelo cumprimento de mandados judiciais. No cotidiano dos policiais militares, o primeiro tipo é o mais comum, pois ocorre

⁴¹⁵ Termo utilizado dentro da gestão pública para se referir à redação de manuais que explicam os objetivos, o desenho e como funciona uma determinada prática ou projeto.

⁴¹⁶ Recordo que é o poder de selecionar entre as possibilidades legais aquela mais conveniente e oportuna.

⁴¹⁷ É o poder de executar suas decisões sem que haja autorização prévia.

⁴¹⁸ Na atividade policial, costuma-se usar a expressão “procedimento operacional padrão” para se referir ao regramento de ações e prática diante de situações corriqueiras.

⁴¹⁹ Remeto ao termo *loci* de Hill e Hupe (2002), discutido na página 2.2.2.

⁴²⁰ A alusão é ao trabalho de Das e Poole (2004b) sobre as margens do Estado. Por um lado, as estatísticas e a documentação permitem ao Estado o governo e o controle das populações por meio da sua compreensão/leitura. Por outro, há “muitos espaços, formas e práticas diferentes por meio das quais o Estado é continuamente experimentado e desfeito pela ilegibilidade de suas próprias práticas, documentos e palavras” (DAS; POOLE, 2004b, p. 9-10). Em inglês é: “many different spaces, forms, and practices through which the state is continually both experienced and undone through the illegibility of its own practices, documents, and words”.

quando identificam um crime em ato. Ao flagrarem o crime, agem para impedi-lo ou para prender o seu autor. Rolim (2006) compila diversos estudos internacionais que mostram como essa é uma situação rara. Em pesquisa na Inglaterra, calculou-se que a chance de um patrulheiro passar perto de um assalto é de uma vez a cada oito anos de trabalho. Não há estudos desse tipo no Brasil. Contudo, é possível pressupor que a incidência não seja tão fortuita como nos casos internacionais referidos, considerando o maior volume de crimes.

Quanto aos cumprimentos de mandados judiciais, Costa e Oliveira Júnior (2016) sugerem que há um “mito do Sherlock Holmes” na investigação criminal. Supõe-se uma sequência lógica e efetiva de ações: a denúncia do crime, o exame da cena, o interrogatório das testemunhas, a identificação de suspeitos e provas e, finalmente, a acusação ou a confissão do autor do crime. Contudo, na prática, poucos fatos são investigados devido ao volume e aos limites do trabalho. O volume de crimes é um fator importante ao comparar a capacidade de trabalho das agências policiais. Por exemplo, ao comentarem sobre as críticas à baixa identificação de autores de homicídio no Rio de Janeiro, muitos policiais, em conversas informais, relatam que há um limite no número de investigações que cada equipe consegue realizar. Assim, não seria possível comparar a qualidade da investigação dos 650 homicídios cometidos na Inglaterra em 2019 com os 4.004 ocorridos no estado do Rio de Janeiro no mesmo ano⁴²¹. Nesse ano, a taxa foi de 29 homicídios por 100 mil habitantes no estado do Rio de Janeiro; na Inglaterra, foi de um a cada 100 mil. Quanto ao número de policiais por cidadão, a Inglaterra possuía 202 mil policiais em 2019⁴²² (uma taxa de aproximadamente um policial para cada 301 cidadãos). No estado do Rio de Janeiro, no mesmo ano, havia aproximadamente 53 mil policiais (SILVEIRA, 2020), com uma razão de um policial para cada 229 pessoas.

Dado o grande número de crimes, a tendência à seletividade é grande. Costa (2011) lembra que a repercussão do crime e o *status* social da vítima são critérios utilizados para eleger aqueles que terão atenção. Zaccone (2007, p. 18) afirma que quatro fatores são importantes para entender quais crimes têm mais chances de serem registrados: a visibilidade da infração, a adequação do autor ao estereótipo do criminoso, a incapacidade do agente público de prevaricar ou se corromper e a vulnerabilidade à violência.

Como muitos estudos apontam (RIBEIRO, 2010; COSTA, 2011; MISSE, 2011b; COSTA; OLIVEIRA JÚNIOR, 2016), o flagrante é central no processo de investigação e persecução criminal. Ribeiro (2010), por exemplo, em estudo com dados de São Paulo

⁴²¹ Os dados do Rio de Janeiro são do ISP e os da Inglaterra, de matéria jornalística da BBC. Disponíveis em: <www.isp.rj.gov.br> e <<https://www.bbc.com/news/uk-50925024>>. Acesso em: 1º de novembro de 2021.

⁴²² Disponível em: <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN00634/SN00634.pdf>>. Acesso em: 1º de novembro de 2021.

de 1991 a 1998, identifica que a presença do flagrante dobra as chances do caso chegar à justiça. Ou seja, a sequência mais comum de investigação parte da confissão ou da identificação prematura dos suspeitos. Em outras palavras, parte do suspeito para o crime⁴²³.

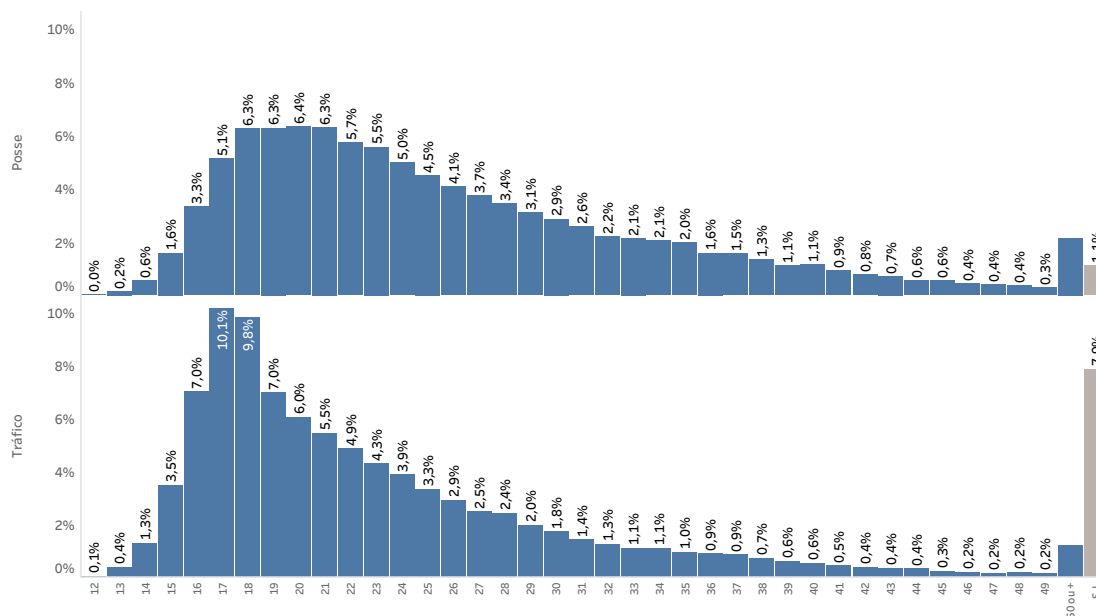
A maioria das ocorrências policiais sobre drogas é realizada por meio de flagrantes. Em pesquisa em São Paulo, Jesus et al. (2011) identificaram que 85,6% dos flagrantes envolvendo drogas eram realizados por policiais militares. A maior parte (62,1%) das ocorrências foram de até 100 gramas de droga. Muito embora respondesse pela maioria das ocorrências, a PMESP apreendeu menos massa de drogas que a Polícia Civil do estado. Quando levados a julgamento, a autoridade policial era a única testemunha do caso em 74% das vezes. Assim, os autores concluem que “as apreensões continuam a ser realizadas em sua maioria por meio de patrulhamento de rotina realizado pela polícia militar, em via pública - locais conhecidos ou ditos como ponto de venda de drogas – incidindo sobre uma população específica” Jesus et al. (2011). Nessa leitura, pouco se questionaria a baixa qualidade das provas ou a irrelevância das quantidades apreendidas que levam suspeitos de tráfico à prisão.

No Rio de Janeiro, situação parecida é encontrada. Em pesquisa realizada por mim (RAPIZO, 2016) sobre os dados de 2010 a 2016, indiquei que em 69% dos casos as polícias fluminenses apreenderam apenas um tipo de droga. No mesmo período, o percentil 99 das apreensões de maconha não superou a barreira das 10 gramas. Ou seja, em 99% dos casos, apreendeu-se até este limite em massa de maconha. Há uma desproporção entre inúmeras pequenas ocorrências e outras poucas com grande apreensão de massa de drogas. Entre 2010 e 2016, excluindo os dados da operação no Complexo do Alemão em 2010, 1% das ocorrências levaram à apreensão de 80% da massa de maconha, enquanto os outros 99% foram responsáveis pelos demais 20%. Em termos absolutos, 400 ocorrências apreenderam 60 toneladas de maconha, enquanto 80 mil ocorrências levaram a 16 toneladas da mesma droga (RAPIZO, 2016). Retorno a esse tema na página 281.

Em relação aos apreendidos, as Figuras 9, 10 e 11 delineam os perfis das pessoas acusadas de posse e tráfico de drogas. Em relação ao sexo, vê-se que os homens são a maioria em ambos os tipos de ocorrência. No entanto, em relação à idade e à cor, nota-se perfis distintos de pessoas apreendidas. Os mais jovens e os negros são relativamente mais detidos em casos de tráfico do que de posse. Os negros são 37,4% dos apreendidos por posse ou uso de drogas e 45,5% nos casos de tráfico. Quanto à idade, 33,9% dos levados à delegacia acusados de tráfico têm entre 16 e 19 anos. Nos casos de posse de drogas,

⁴²³ Um delegado, em entrevista para os pesquisadores Jesus et al. (2011, p. 38) disse que com o flagrante “não é preciso fazer investigação, já está tudo pronto”. Esse é o sentido da inversão da sequência de atos do “modelo Sherlock Holmes” sugerida por Costa e Oliveira Júnior (2016).

Figura 9 - Idade dos apreendidos por posse ou uso e por tráfico de drogas - estado do Rio de Janeiro (2016 a 2019)



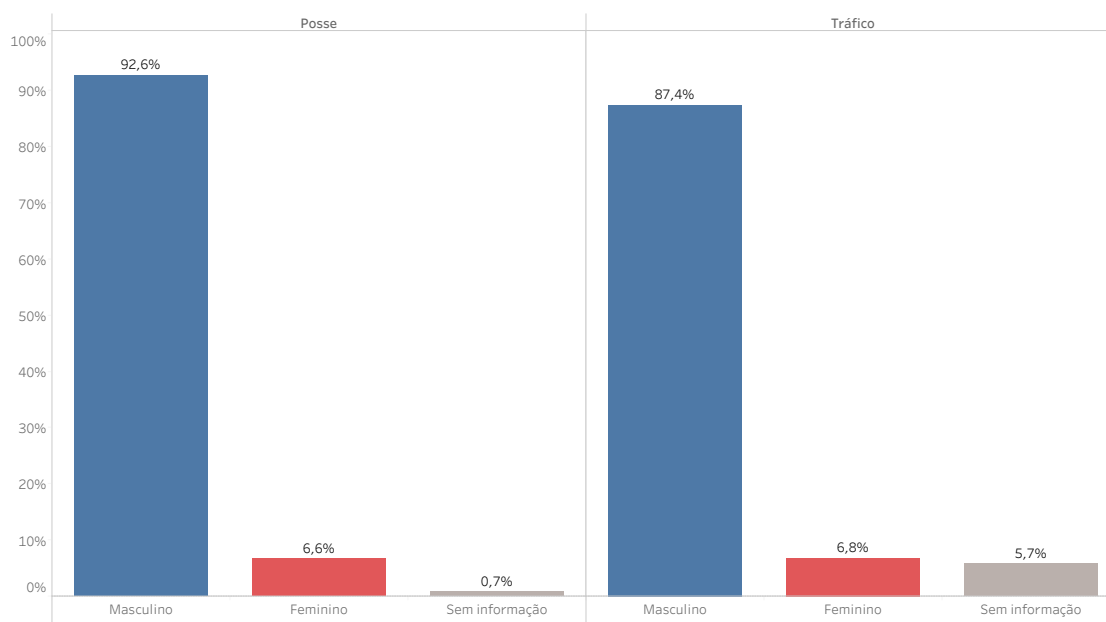
Fonte: o autor com base nos dados do ISP, 2021.

ainda que haja uma predominância de jovens, há uma distribuição mais equânime entre as diferentes idades entre 17 e 24 anos, como é possível ver na Figura 9. Como salientado por Zaccone (2007), os estereótipos racistas podem explicar a diferença encontrada entre os dois tipos de ocorrência.

Outra maneira de mostrar a importância das ocorrências de drogas para a Polícia Militar é levantar quanto tempo e esforço ela dedica para esses casos. A Figura 12 indica que aproximadamente um terço das ocorrências atendidas em 2020 se referiram a fatos que poderiam ser considerados criminosos, de acordo com categorização da SEPM⁴²⁴. Apesar das mudanças provocadas pela pandemia no comportamento das pessoas terem afetado as taxas de crimes (RAPIZO, 2021), julgo razoável considerar esses percentuais como aproximadamente constantes ao longo do tempo. Dado esse pressuposto e o fato dos crimes não serem a maior parte do trabalho de atendimento de chamadas para a central 190, é interessante conjugar as informações da Figura 12 com a pesquisa que realizei sobre as ocorrências de apreensão de drogas por posse ou uso (RAPIZO, 2018). Entre

⁴²⁴ A SEPM respondeu ao meu pedido de informações sobre o percentual de ocorrências consideradas criminosas. As categorias apresentadas na Figura 12 são aquelas descritas pela instituição.

Figura 10 - Sexo dos apreendidos por posse ou uso e por tráfico de drogas - estado do Rio de Janeiro (2016 a 2019)



Fonte: o autor com base nos dados do ISP, 2021.

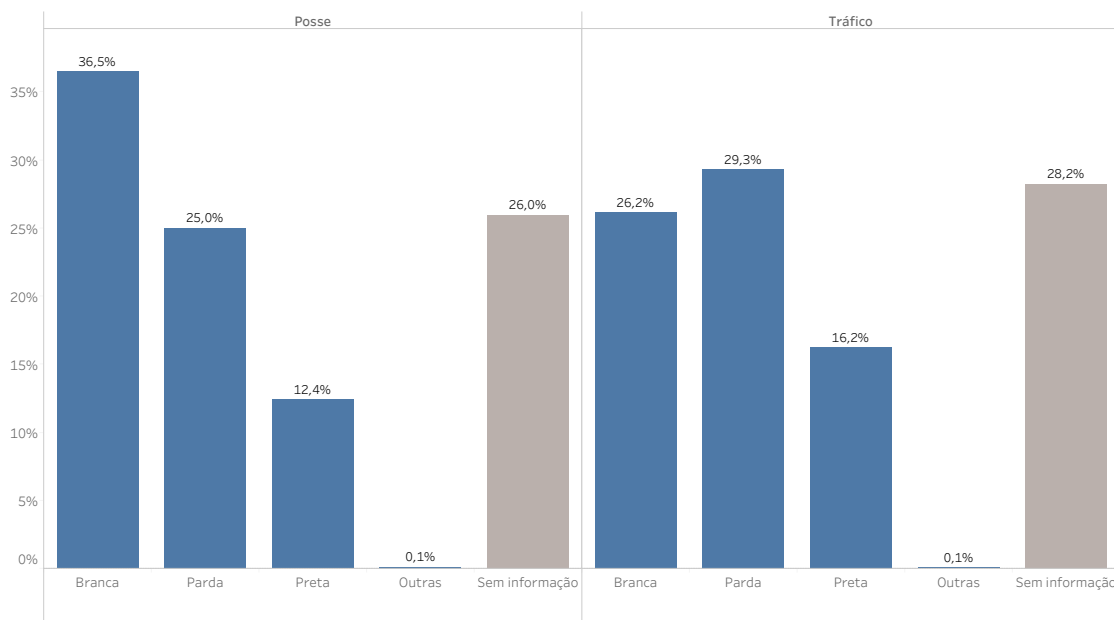
abril de 2016 e dezembro de 2017, o 19^o Batalhão da PMERJ (que abrange Copacabana e Leme) foi aquele que dedicou mais tempo ao despacho de viaturas para ocorrências envolvendo posse ou uso de drogas, o maior percentual do período, ou, 3,2% do total. Foram 33 minutos gastos nessas ocorrências, em mediana⁴²⁵. Em relação à denúncias por tráfico, elas representaram 1,2% dos despachos do batalhão e consumiram, em mediana, 39 minutos. (RAPIZO, 2018).

Outro exemplo de avaliação de custos da repressão é a pesquisa coordenada por Lemgruber (2021). Os autores pegaram todos os Boletins de Polícia Militar (BOPM) digitalizados em 2017 e identificaram aqueles relacionados a eventos com drogas. O percentual foi de 7,1%. Em seguida, calcularam o que esse percentual representa no total das despesas orçamentárias liquidadas da PMERJ, chegando ao total de aproximadamente 350 milhões de reais (de um orçamento total de 4.9 bilhões).

Na Figura 13, vê-se os flagrantes de apreensões de drogas cresceram proporcionalmente em relação ao total. Em 2016, representavam 19,9% dos flagrantes. Em 2020,

⁴²⁵ Preferi utilizar a mediana, pois os valores médios seriam distorcidos pela existência de ocorrências com valores muito discrepantes, chamados em inglês de *outliers*.

Figura 11 - Cor dos apreendidos por posse ou uso e por tráfico de drogas - estado do Rio de Janeiro (2016 a 2019)



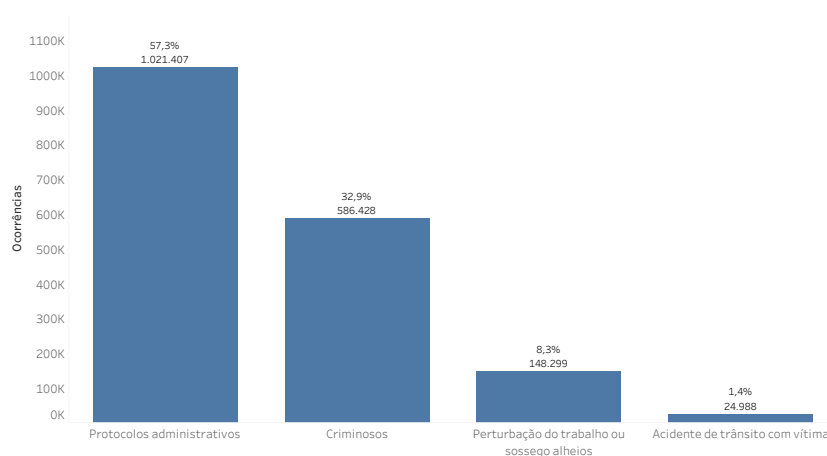
Fonte: o autor com base nos dados do ISP, 2021.

chegou a 32,3%. De forma inversa, os flagrantes por outros motivos não listados entre os 10 primeiros da lista passou de 31,2% do total em 2006 para 24,3% em 2020. Em terceiro lugar dessa lista estão os casos envolvendo porte ou posse ilegal ou irregular de arma de fogo permitido ou restrito⁴²⁶. Eles somavam 14,1% dos flagrantes no estado em 2006, e chegaram a metade disso em 2020, 7,0%. A concentração de flagrantes nos casos envolvendo drogas pode ser explicada por três razões entrelaçadas. Primeiro, diferentemente das demais ocorrências, a que envolve drogas pode acontecer a partir do interesse do policial na rua. É o que me explica um dos entrevistados ao comentar que “fazia” poucas ocorrências de drogas, pois, na maior parte do tempo, atuava no setor de Rádio Patrulha, responsável pelo atendimento das chamadas de 190:

A gente trabalhava em um setor, em uma área que às vezes não tinha tanta ocorrência. Na maioria das vezes, a gente cobria a área de outros setores [de rádio patrulha]. E aí, quando não tinha [ocorrência], a gente ia ali [na boca de fumo]... Era uma coisa quase para matar o tédio (entrevistado 18).

⁴²⁶ Eu juntei diferentes tipos de títulos, pois eles correspondiam a atos parecidos. São eles: Porte Ilegal de Arma de Fogo de Uso Permitido, Porte Ilegal de Arma de Fogo de Uso Restrito, Posse ou Porte Ilegal de Arma de Fogo de Uso Restrito e Posse Irregular de Arma de Fogo de Uso Permitido.

Figura 12 - Tipos de ocorrências atendidas pela central 190 da SEPM - 2020



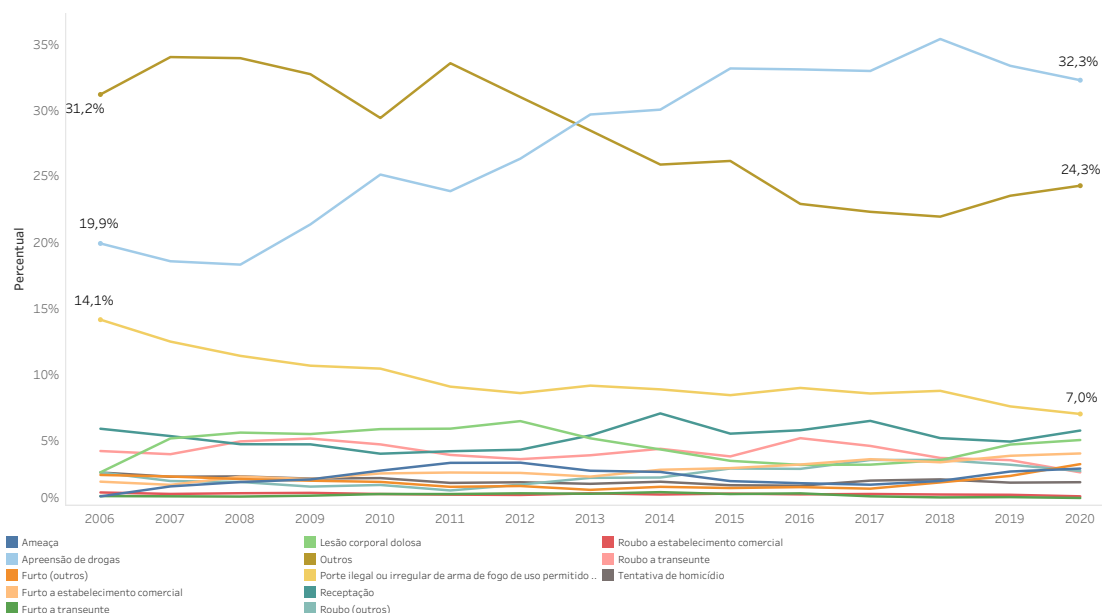
Fonte: o autor com base nos dados do Centro de Controle Operacional da Polícia Militar, SEPM, 2021.

Esse tipo de ocorrência gera pouca massa de droga, como o entrevistado indica: “A maior que a gente fez eram duas armas, tinha uma quantidade boa de droga. Mas na maioria das vezes era o cara sozinho ou o cara largava a bolsinha da droga, porque ele sabia que a gente ia atrás da bolsinha e não dele” (Entrevistado 18). A preocupação com a “bolsinha” e não com a pessoa é relacionada com a segunda razão para a concentração de flagrantes em ocorrências de drogas. Em entrevista para o documentário “Cortina de fumaça” (2010)⁴²⁷, o advogado e ex-governador do Rio de Janeiro, Nilo Batista, explica que, diferentemente de outros crimes, o crime envolvendo drogas não parte de uma ação ilegal, mas de uma coisa ilegal. É o objeto que dá ilegalidade para a ação. Enquanto roubar e matar são atos proibidos, o comércio não é. Apenas quando envolve a maconha, a cocaína e outras substâncias proibidas. A materialidade desses objetos torna o flagrante a consecução completa do ciclo de justiça criminal. Encontrar a droga é, em um átimo, a ação primeira e conclusiva do desejo fundante do Estado de controlar o crime. Nesse caso, impedir que as pessoas tenham a posse do objeto proibido.

A terceira justificativa se baseia na reprovação moral dos policiais em relação às drogas. Em conversas informais, os policiais costumam chamar os traficantes e os usuários de drogas de gansos. Como explicam Cruz e Costa (2021, p. 258), “o ganso se torna um indivíduo desprezível para a polícia por representar um símbolo da ‘guerra’ a que

⁴²⁷ Cortina de fumaça, documentário dirigido por Rodrigo Mac Niven, 2010, 1h 28min.

Figura 13 - Flagrantes por tipo de ocorrência entre 2006 e 2020 no estado do Rio de Janeiro



Fonte: o autor com base nos dados ISP, 2021.

os policiais são diariamente expostos, seja no confronto direto com os policiais ou no ‘sustento do tráfico’”.

Para alcançar esse resultado, os policiais afirmam ser necessário desenvolver o “faro policial”. Mescla de intuição e experiência, construído a partir da suspeição, da antecipação das condutas, do controle, da vigilância e da proteção (COSTA; MOTTA, 2018, p. 11). Um dos meus entrevistados representa exemplarmente esse tipo, se vangloriando das mais de mil prisões realizadas durante sua carreira. Trabalhando de maneira reservada, sem farda, nos vagões do trem durante quase uma década, ele lembra que: “a nossa missão [...] se a gente via alguém muito nervoso, a gente abordava, se identificava como policial... Bota assim, 99% das vezes era flagrante” (entrevistado 20).

A capacidade de “farejar” suspeitos possui dois componentes importantes. A necessidade de se resguardar diante de más escolhas ao decidir abordar e, vinculada a esse, o processo de eleição de indivíduos potencialmente suspeitos devido a características sociais e raciais. Sobre o primeiro, (COSTA; MOTTA, 2018) relatam que os policiais precisam aprender a adotar “percursos decisórios” menos problemáticos ou arriscados. Isso significa garantir a produtividade exigida em relação às apreensões de drogas e, ao mesmo tempo, escapar da imprevisibilidade e dos perigos presentes na atuação em um contexto marcado por hierarquias sociais claras. No Rio de Janeiro, a depender da área, há o risco do policial

abordar o “filho de alguém importante”. Esse tipo de situação é descrita por DaMatta (1990) como a dicotomização entre sujeitos compreendidos a partir da noção de pessoa (em um registro hierárquico) e de indivíduo (em uma ordem igualitária e universal). Nesse sentido, o policial sempre poderia estar diante de um sujeito que responderia à abordagem por meio da clássica expressão “você sabe com quem está falando?”. Nesse caso, a ordem pessoal e hierárquica seria instalada em detrimento da igualitária.

Hoelz (2011) recorda como as normas não escritas reconhecem as pessoas como sujeitos singulares em uma hierarquia de relações privadas baseada em privilégios. “A possibilidade de trânsito entre um ou outro código definiria um sistema desconfiado da possibilidade de justiça” (HOELZ, 2011, p. 126). Esses pontos remetem aos debates apresentados na seção 5.3.2 sobre a sensação de impotência e desânimo dos policiais e ao que Grillo, Policarpo e Veríssimo (2011, p. 138) descreveram como a “arbitragem policial”. Ela pode ser retratada como a capacidade do policial aplicar sanções, penas ou punições não oficiais, que seriam negociadas com os próprios infratores, o que os Grillo, Policarpo e Veríssimo (2011) chamam, a partir de categorias nativas, de “desenrolo”. Outro exemplo da liberdade de ação policial diante da obrigação legal se dá quando, como descrevem Garau e Costa (2020, p. 75-76), os policiais militares verificam o delegado de plantão para evitar que a ocorrência seja registrada como posse ou uso de drogas. Pois é sabido entre os policiais quais são os delegados que afixam titulações menos gravosas aos suspeitos.

Se por um lado, o flagrante se associa às vicissitudes das ruas, o que exige do policial o desenvolvimento de um “saber-fazer” que selecione alvos e evite problemas; por outro, é parte do que Misse (2006b, 2010) chamou de “sujeição criminal”. Ou seja, a “incriminação⁴²⁸ preventiva de certos ‘tipos sociais’” (MISSE, 2010, p. 18), que também podem ser associados a aspectos específicos. Dessa forma, “a seleção desses traços, como no processo de estigmatização, interliga causalmente variáveis de pobreza urbana, baixa escolaridade e preconceitos de cor e marca ao que se espera que seja uma ‘carreira criminosa’” (MISSE, 2011b, p. 17). A condensação de fatores “incriminadores” em um sujeito suspeito pode implicar na rotulagem de certas pessoas como bandidos ou criminosos, deslocando a análise do fato-crime para o sujeito-criminoso. Os sujeitos-criminosos poderiam ser aludidos, metonimicamente, como classes-perigosas, gerando uma possível criminalização da pobreza, de determinadas classes e suas condutas. Além do racismo estrutural associado a esse processo, tal seleção pode implicar em uma relação violenta, tal como descrita por Cruz e Costa (2021, p. 252):

Como compete ao policial militar selecionar quem vai ingressar ou não no sistema judicial, e, para isso, ele se baseia em um universo de subjetividades — tendo em vista que seu serviço na rua é um mar de imprevisibi-

⁴²⁸ Em criminologia, é usado o termo incriminação para se referir à identificação dos autores do crimes e criminalização para distinção de fatos considerados criminosos.

lidades e subjeções —, ao ganso é atribuído um tratamento diferenciado, considerando que esse é o enquadramento da sujeição criminal. Por ser considerado um inimigo da polícia, usualmente ele recebe um tratamento desrespeitoso e vexatório quando abordado.

A abordagem, por sua vez, transcende a preocupação com as drogas. Como relata um dos policiais, era também a tática preferida para diminuir os roubos de rua em seu batalhão: “O combate ao roubo se daria com abordagem. Abordar, abordar, abordar independentemente do que for. Passou, se mexeu, respirou, aborda. Não tinha um critério” (entrevistado 18). Esse direcionamento gerava, por outro lado, efeitos não esperados pelo policial responsável pelo planejamento operacional do batalhão:

Tinha época que tinha planilha. Sempre que tinha planilha, a gente não queria abordar [risos]. Pois teria a obrigação de preencher a planilha. Por exemplo, eu dirigia, sempre dirigi. Quando eu trabalhei em viatura, eu sempre era o mais novo. E quando se é o mais novo, você sempre dirige. Não tem o critério de dirigir o melhor, dirige o mais novo. E como eu sempre dirigia, o cara que tinha que preencher a planilha, não queria. Então, ele não queria abordar. E ele também não ia mandar que eu preenchesse, já que eu dirigia. Nessa época tinha meta de abordagens. O que a gente fazia? Chegava no final do serviço, a gente ia parando todo mundo que tinha na frente e preenchia. Tinha que colocar a identidade, o nome, etc. Tinha uma galera que pegava identidade de mulher, de esposa, de amigo... Eu lembro uma vez que a gente parou na rua ***, já tava na hora de ir embora, tinha que preencher... ‘vamos parar todo mundo para preencher e ir embora’. E a gente parado lá, e veio um carro na contramão, fez uma volta brusca e saiu voado. E a gente não foi atrás, não. Pois já tava na hora de ir embora [risos]. A gente só estava terminando de preencher para ir embora. Na verdade, eu acho que a gente chegou a tentar, mas a viatura morreu, não lembro bem (entrevistado 18).

Outro efeito da grande quantidade de ocorrências de drogas é a participação em audiências judiciais:

Agora, todas essas ocorrências geravam a obrigação de ir à audiência. Mesmo por posse, na atual, você tem que ir ao Jecrim⁴²⁹. Dar o seu depoimento. Perde o dia. Minhas folgas quase todas foram para essas 589 ocorrências [que geraram as mais de mil prisões]. E a malha ferroviária pega vários municípios. Tinha ocorrência em Imbariê, lá em Magé. E você vai para a audiência em outro município. E quem bancava isso tudo era o meu bolso. Ninguém ajudava. E perdia o dia de folga. Então, se botar na ponta do lápis, eu trabalhava direto (entrevistado 20).

Essas situações descritas mostram como as ordens superiores são “ajustadas” por aqueles que estão nas ruas, que se utilizam de diferentes elementos para avaliar a forma de cumpri-las. A possibilidade de perder as folgas para testemunhar em juízo, o tédio, a

⁴²⁹ O Juizado Especial Criminal tem como competências a conciliação, o processo e o julgamento das causas cíveis de menor complexidade (BRASIL, 1995).

irritação com a obrigação de preencher papel e o medo de morrer são componentes das equações diárias que policiais fazem. Um dos entrevistados explica que alguns dos seus colegas: “Botava a cara, tomava tiro, se machucava. Teve muitos que se machucaram. Agora, é da minha cabeça [não entrar em favela] com o meu parceiro. A gente sentava e decidia ‘ah, vamos ver até que ponto dá para ir’” (entrevistado 18).

Ao longo do capítulo, busco mostrar que as decisões governamentais são recriadas e “ajustadas” de acordo com os interesses pessoais, alguns deles comezinhos. Trata-se de uma realidade distante, portanto, da imagem do Estado que executa suas ações por meio de policiais amorfos que atuam mecanicamente. Na próxima seção, discuto as operações policiais, que podem ser resultado das decisões tomadas na sala do governador e também dos policiais que “botam a cara” independentemente de ordens.

6.2.2 As operações

O primeiro governo estadual eleito por voto popular após a ditadura cívico-militar (1964–1985), de Leonel Brizola (1983–1986), buscou afastar a área da segurança pública do controle das Forças Armadas e, ao mesmo tempo, comandá-la diretamente. Para isso, extinguiu a Secretaria de Segurança e criou secretarias vinculadas diretamente às corporações policiais. Com esse movimento, o governador conseguiu nomear policiais de carreira para o cargo de secretário e, conseqüentemente, para o posto mais alto da instituição (HOLLANDA, 2005, p. 75)⁴³⁰. Houve outras ações para quebrar os vínculos com o Exército, como não sujeitar as alterações legislativas sobre a PM à Inspeção Geral das Polícias Militares (órgão do Exército), desvincular os planos de carreira dos policiais daqueles do Exército e suspender a promoção por bravura, concedida quando “atos não comuns de coragem e audácia (...) representem feitos indispensáveis ou úteis às operações policiais-militares”, de acordo com o Decreto-Lei nº 276/1975 (RIO DE JANEIRO, 1975). Na prática, esse incentivo à bravura levava a um número maior de confrontos entre policiais e suspeitos de crimes. Hollanda (2005, p. 84) lembra que, com essas mudanças, “o governo nitidamente desconfiava desta instituição [a Polícia Militar] e desenvolveu com relação a ela uma atitude reativa, que ansiava pela limitação de suas intervenções a patamares mínimos”.

Assim, foi implementado um paradigma de contenção na área de segurança pública. Com ele, as operações policiais e as repressões violentas foram restringidas. Contudo, isso

⁴³⁰ Hollanda (2005, p. 79) recorda que o governo federal, ainda comandado pelos militares, reagiu aos atos político-administrativos de Brizola com uma proposta para unificar o sistema de segurança pública do país e as polícias estaduais por meio de uma estrutura definida pelo ente federal.

se dava sem que houvesse uma agenda positiva, com orientações e proposições às polícias (HOLLANDA, 2005, p. 151). Ou seja, havia uma estratégia de inércia e não decisão⁴³¹. Os policiais foram informados sobre o que estava proibido, mas não sobre como deveriam realizar seu trabalho.

De acordo com Piquet Carneiro (2010, p. 51), neste período, houve uma conjunção entre o enfraquecimento das ações repressivas policiais e o aumento da agressividade e da organização dos grupos criminosos. A leitura sobre a suposta inação do governo fundamentou críticas sobre a consolidação do poder dos traficantes de drogas no Rio de Janeiro (HOLLANDA, 2005, p. 130), que passaram a ser conhecidos midiaticamente como “donos do morro”⁴³². Por outro lado, os policiais respondiam às posições do governo por meio de um movimento triangular, entre o “cruzar de braços”, a resignação e a explicitação do conflito com o governo eleito (HOLLANDA, 2005, p. 134).

Desde então, todo o debate sobre segurança pública no Rio de Janeiro passa, necessariamente, pelo impacto das constantes disputas entre os postulantes a “donos do morro”. A chegada de novos projetos ou atores nas favelas do Rio de Janeiro, como as milícias e as UPPs atualizam os receios sobre novos “donos” (BORGES; RIBEIRO; CANO, 2012; CANO; DUARTE, 2012). Como aponta Soares (2000, p. 110), a política de segurança no Rio de Janeiro das décadas de 1980 e 1990 se caracterizou por um movimento pendular entre posturas mais focadas na prevenção (nos governos Brizola, de 1983 a 1987 e de 1991 a 1994) ou na repressão (nos governos Moreira Franco, de 1987 a 1991, e Marcello Alencar, de 1994 a 1998). Piquet Carneiro (2010), de outra forma, aponta para o pêndulo entre agendas de controle do crime e de reestruturação das polícias, com alguns momentos de maior participação reativa e corporativista das polícias⁴³³.

Em 2020, o Partido Socialista Brasileiro entrou como uma ADPF no Supremo Tribunal de Justiça, questionando as operações policiais no Rio de Janeiro. Em decisão monocrática do Ministro Edson Fachin no dia 5 de junho, referendada pelo colegiado em 5 de agosto, as “operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do covid-19” foram proibidas. Os casos excepcionais precisam ser justificados ao MP.

⁴³¹ Como descrevem Bachrach e Baratz (1962), o poder também se exerce ao limitar o escopo de certos processos políticos.

⁴³² Misse (2007, p. 150) relata que: “os primeiros ‘donos’ do movimento já controlavam áreas desde o início dos anos 1970, mas as redes se constituíram a partir das pessoas presas no início dos anos 1970 sob a ‘Lei de Segurança Nacional’ e de suas anteriores ligações, em suas áreas de origem, com assaltantes ou antigos donos de ‘boca de fumo’”.

⁴³³ As greves das Polícias Militares do Rio Grande do Norte (2017–2018), Espírito Santo (2017) e da Bahia (2014) são exemplos extremos das ações corporativistas, em geral relacionadas com o salário e aprovação de piso nacional (conhecida por meio da campanha pela PEC 300). Novas contestações políticas e corporativas, como o motim de parte dos policiais militares do Ceará (2020), aparentemente relacionam a conquista de direitos e aumentos salariais ao apoio ao governo de Bolsonaro (2019– até o presente). Sobre o último ponto, ver Lima e Carvalho (2020).

Porém, a falta de detalhamento sobre o tipo de ação considerada extraordinária levou a questionamentos sobre um possível desrespeito por parte das polícias fluminenses à decisão judicial⁴³⁴.

Essa decisão judicial relaciona dois aspectos centrais do debate público e acadêmico sobre a segurança pública no estado: as operações policiais e as mortes provocadas por policiais. O Rio de Janeiro possui o maior número de vítimas da letalidade policial no país (BUENO; LIMA, 2020, p. 24). São mais de mil mortes anuais desde 2017. O ano com menos mortes da série histórica, iniciada 2003, foi 2013, com 416 vítimas⁴³⁵; ou seja, superior a um óbito por dia. Pesquisas revelaram uma correlação temporal entre a entrada em vigor da medida judicial e reduções significativas das mortes por intervenção de agentes do Estado⁴³⁶ (HIRATA; GRILLO; DIRK, 2020a; HIRATA et al., 2021; RAPIZO, 2021). Dessa forma, seria possível supor que a alta letalidade policial está associada à realização de operações.

Quanto ao efeito da sentença no cotidiano dos policiais, um dos entrevistados as explica:

Assim, a gente continuou fazendo [operação]... Ah, num caminho na favela, o motorista [de um caminhão de carga roubado] foi levado, a gente ia. Até porque a determinação permitia isso. Quando a gente tinha que entrar, a gente esperava a ordem do oficial de operações. O maré zero⁴³⁷ que fazia o contato com a sala de maré X [número referente ao batalhão], que fazia contato com o oficial de operações do batalhão, que liberava ou não. E esse oficial perguntava assim “ah, o motorista está sendo feito refém ou foi liberado?” Quando o motorista tinha sido liberado, ele falava que não teria operação. Porque a carga, bem material, não entra na excepcionalidade do STF. Antigamente, eu entraria normal, não pediria autorização. Era só ver se dava ou não, ver uma questão de logística (entrevistado 18).

⁴³⁴ Por exemplo, ver <<https://pp.nexojournal.com.br/opiniaio/2021/Pela-vida-contra-as-opera%C3%A7%C3%B5es-policiais-efeitos-e-desrespeito-da-ADPF-635>>. Acesso em: 26 de junho de 2021.

⁴³⁵ Esses dados podem ser visualizados no site do ISP em: <<https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br:4434/>>. Acessado em 6 de janeiro de 2021.

⁴³⁶ De acordo com Hirata, Grillo e Dirk (2020a), a proibição de operações levou a uma redução de 49,6% de feridos em comparação com a média dos anos anteriores, considerando o mesmo intervalo temporal. Em relação às mortes, a queda foi de 72,5%. Esses resultados estariam vinculados à redução de 56,0% dos tiroteios e de 71,5% dos tiroteios envolvendo agentes públicos de segurança calculados pela organização não governamental Fogo Cruzado. A hipótese dos autores é que com a ausência das operações, houve diminuição dos conflitos entre grupos armados que disputam territórios. Isso ocorreria, pois à medida em que as operações enfraquecem um grupo em determinado espaço, favorecem a expansão de outros.

⁴³⁷ Maré zero designa o operador de comunicações do Centro de Comunicações e Operações da PMERJ (CECOPOM) e que transfere as demandas surgidas a partir das ligações para o 190. A área responsável dentro dos batalhões pela intermediação do contato dos policiais nas ruas com o CECOPOM é nomeada como “maré” acrescido do número do batalhão. Por exemplo, maré oito é a sala de contatos do 8º BPM.

Em entrevista realizada em 2019, antes da decisão da ADPF 635, um policial me explicou a importância do estabelecimento *de facto* de controles mais claros. Assim, a sensação entre os policiais parece ser de um cotidiano menos regrado.

Acho que tem que ter uma diretriz da instituição, do comando geral. E restringir este tipo de operação. Você vai cortar um pouco da autonomia do comandante. Mas você garante que as operações tenham um mínimo de planejamento prévio. Então, esse planejamento deveria ser validado. Ter parecer do CPA, das forças especiais (entrevistado 01).

Entre os policiais, um dos argumentos comuns dos críticos da decisão do STJ é que os documentos legais e administrativos da SEPM já estabelecem parâmetros de atuação. Por exemplo, de acordo com a Instrução Normativa nº 42 de 2015 (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015a), as operações de parada e busca em veículos devem ser comunicadas ao CECOPOM, relatando o local e os horários de início e término. A Nota nº 147 (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2018) exige que os CPAs e as unidades subordinadas informem diariamente ao CECOPOM a execução de operações em áreas sensíveis. A definição dessas regiões é descrita na Instrução Normativa nº 3 de 2018 (SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2018), ainda que de maneira genérica. São considerados sensíveis os lugares nos quais “possa ocorrer elevado e iminente risco de confronto armado com infratores da lei”. Ainda, a Nota nº 321 de 2005 (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2005) indica que ações ou operações fora das normas, quando feitas para “atingir fins escusos ou criminosos” são consideradas transgressões da disciplina de natureza grave, independentemente da responsabilidade criminal.

Ainda que fique clara a importância do regramento sobre o planejamento e controle das operações, ainda resta uma dúvida fundamental. O que seriam as operações? Na Tabela 3, resumo algumas definições encontradas em documentos legais e acadêmicos. Vale ressaltar que Proença Júnior e Muniz (2017) se referem a operações especiais e que, entre as três situações citadas pelos autores, os policiais militares não costumam atuar no cumprimento de mandados, pois a tarefa exige trabalho prévio de inteligência, competência da Polícia Civil. Excepcionalmente, os mandados seriam cumpridos de maneira casual durante as abordagens dos policiais militares.

A situação de policiais confrontados com a resistência armada à sua atuação, citada por Proença Júnior e Muniz (2017), se aproxima da definição da Instrução Normativa nº 3 da SESEG (SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2018). Enquanto a primeira se refere a situações de confronto armado, a segunda afirma que as áreas sensíveis seriam aquelas nas quais há risco de conflitos desse tipo. No senso comum, supõe-se que esses lugares seriam as favelas ou áreas pobres controladas em algum nível por traficantes ou milicianos. Talvez por isso, a definição de (HIRATA; GRILLO, 2019c) preencha esse elo e defina as operações como ações policiais nesses espaços.

A definição da SEPM é a mais genérica, pois não inclui nenhum termo que se refira a eventos excepcionais. Nessa linha, qualquer ato planejado previamente poderia ser nomeado como operação.

Os ordenamentos normativos da instituição descrevem os tipos de policiamento presentes nessas operações. A SEPM, por meio da Instrução Normativa nº 23 de 2015 (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015b), distingue o trabalho policial em três tipos: o policiamento ostensivo ordinário (POO), o policiamento ostensivo extraordinário (POE) e o policiamento ostensivo complementar (POC). O primeiro refere-se ao trabalho regular; o segundo, àquele aplicado durante eventos programados (como jogos esportivos, festas, eventos etc.) ou em situações de emergência durante catástrofes, quando atuariam em conjunto com a Defesa Civil. Por fim, o POC abrange missões específicas não rotineiras executadas por meio de operações policiais militares. Essas são descritas como “ação de caráter preventivo-repressivo, planejada e comandada, que tem objetivo definido e que obedece a táticas e técnicas pertinentes” (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015b, p. 38).

O POC se subdivide em três tipos de ações preventivas e repressivas. A primeira é a Operação de Ação Preventiva (APrev), que dispõe policiais a pé, a cavalo ou em carros em locais e horários determinados. O objetivo é dissuadir os interessados em cometer crimes e aumentar o sentimento de segurança a partir da presença dos policiais. A Operação de Fiscalização de Condutores e Veículos (OpFisc) é realizada com o objetivo de coibir práticas perigosas ou delituosas no trânsito de veículos. Por fim, a Operação de Ação Repressiva (AREp) se subdivide em quatro outras. A operação chamada AREp 1 é utilizada para vasculhar locais a fim de reprimir os crimes. A operação AREp 2 tem como objetivo a busca e captura de pessoas ou materiais utilizados para a consecução de um crime. Ou seja, enquanto a AREp 1 tem caráter genérico, a AREp 2 é específica e direcionada. A ação de revista de veículos particulares e coletivos com a finalidade de identificar materiais usados para a prática de crimes é conhecida como AREp 3. São conhecidas popularmente como *blitz*. Por fim, há a AREp 4, que atua como um cerco para evitar a fuga de suspeitos de determinado perímetro. Pode-se atuar em um cerco amplo (quando se atua em áreas de mais de uma unidade operacional), restrito (na área de uma única unidade operacional) ou preventivo (em conjunto com a AREp 3). Os POC, de acordo com a instrução normativa, devem ser pormenorizados no Planejamento de Operações Policiais-Militares (POPM), com a discriminação dos locais, horários e meios a serem empregados.

Tabela 3 - Definições de operação

| Autor | Definição |
|--|---|
| Instrução normativa nº 23 de 2015 da PMERJ | “Ação de caráter preventivo-repressivo, planejada e comandada, que tem objetivo definido e que obedece a táticas e técnicas pertinentes” |
| Instrução normativa nº 3 de 2018 da SESEG | “O conjunto de ações policiais que necessitem de mobilização extraordinária de recursos humanos e materiais, executadas de forma planejada, dirigida, organizada, coordenada, monitorada e controlada, em ocasiões programadas ou em resposta a situações imprevistas ou emergenciais, obedecendo a táticas e técnicas pertinentes” |
| Proença Júnior e Muniz (2017) | “Ação da polícia em corpos táticos por sua própria iniciativa diante do resgate de reféns, do reforço a policiais confrontados com a resistência armada e da execução de mandados de alto risco” |
| Hirata e Grillo (2019c) | “Incursões armadas das forças da ordem (civis e militares) em favelas e bairros populares da cidade do Rio de Janeiro e Região Metropolitana (...) com o objetivo prender e/ou matar suspeitos, apreender armas, drogas, dinheiro e/ou recuperar veículos e demais bens roubados” |

Fonte: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (2015c).

Por fim, vale notar a classificação disposta na Nota nº 83 de 2015 (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015c), que altera a Instrução Normativa nº 23, essa última nomeada como Normas Gerais de Policiamento e Operações (NGPO) (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015b). A nota indica que as Unidades Operacionais (UOp) devem receber autorização do CPA para realização de operações. Caso a intervenção envolva policiais de mais de uma UOp, o CPA deve planejar e coordenar as ações. Finalmente, em eventos que ocorram em mais de uma região de policiamento, o Estado Maior Geral (EMG) deve liderar a ação. Portanto, em todas as operações, o CPA ou o EMG monitoram o evento. Essas informações estão dispostas na Tabela 4.

Tabela 4 - Tipos de operação de acordo com o porte para a PMERJ

| Tipo | Classificação | Planejamento, coordenação e controle |
|----------------------------------|---|---|
| Operações de Pequeno Porte (OPP) | Envolvem recursos de apenas uma UOp em sua execução | Pela UOp da área onde estiver sendo realizada a operação, após autorização do CPA |
| Operações de Médio Porte (OMP) | Envolvem recursos demais de uma UOp em sua execução, dentro de uma mesma região de policiamento | Planejadas e controladas pelo CPA, executadas e coordenadas pela UOp da área onde estiver sendo realizada a operação |
| Operações de Grande Porte (OGP) | Envolvem recursos de mais de um Comando de Policiamento de Área em sua execução | Planejadas e controladas pelo Estado Maior Geral, sendo executadas e coordenadas pelo CPA e subordinadas, onde estiver sendo realizada a operação |

Fonte: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (2015c).

Proença Júnior e Muniz (2017) apontam quatro equívocos comuns na compreensão das operações especiais policiais. O primeiro seria confundir as atividades realizadas pelas unidades de operações especiais com o seu nome. De modo mais claro, nem tudo que é realizado pelo BOPE, por exemplo, pode ser considerado operação especial. A segunda imprecisão seria consequência da primeira, pois o emprego rotineiro dessas forças especiais acabaria por cristalizar a sensação que qualquer evento importante seja uma operação especial. O terceiro erro seria conceber as atividades perigosas como operações especiais. Finalmente, o quarto seria imaginar que todas as ações não rotineiras seriam especiais. Os autores relembram que os policiais trabalham em eventos importantes, perigosos e imprevistos cotidianamente. Portanto, seria preciso outras características para diferenciar as ações especiais.

A principal seria a participação de “corpos táticos” nessas ações. Esses seriam descritos como equipes que atuam como um “único corpo regular cujas decisões e ações individuais se inscrevem numa mesma gramática de meios e modos do agir, tornando-as conhecidas, estáveis e previsíveis entre os seus integrantes” (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ, 2017, p. 189-190). Nesse agrupamento, o processo decisório sobre a oportunidade e a capacidade de atuação deixa de estar centrado nos indivíduos. Dessa forma, possuiriam duas vantagens em relação à atuação individual: a unidade de comando e a divisão de responsabilidades. Essas características remetem diretamente às necessidades de organização das forças que operam em guerras e que, portanto, justificam a estrutura militar. O “corpo tático” impede a pulverização de esforços, ideias e decisões, o que levaria a atrasos, hesitações e ambiguidades. Essas debilidades, por sua vez, arriscariam a efetividade do pronto-emprego dessas forças. Portanto, é um espaço disciplinar por excelência, onde “é

preciso anular os efeitos das repartições indecisas, o desaparecimento descontrolado dos indivíduos, sua circulação difusa, sua coagulação inutilizável e perigosa” (FOUCAULT, 2014, p. 140).

Esse nível de disciplina justificaria a hierarquia militar da PM. No entanto, é preciso lembrar que nem todos policiais trabalham ou precisam trabalhar por meio desse expediente. Nesse sentido, compreendo que as operações possuem uma sentido restrito e abrangente ao mesmo tempo. Esse entendimento provém das entrevistas que fiz com policiais, da observação das suas rotinas nos espaços administrativos e de médio escalão nos quais trabalho e das incontáveis conversas diárias com eles. Ao perguntar sobre as operações, foi muito comum ter como resposta a descrição dos tipos de policiamento citados acima (AREPs e APREVs). Mais do que uma “resposta padrão” engessada ou que escondia algo que não deveria ser dito, compreendi que há uma quase divisão do trabalho. Uma parte dedicada aos trabalhos rotineiros e, especialmente nos últimos anos, ao SIM. Outra, menor, mais violenta e que atua como “corpo tático”. Para a primeira, a hierarquia militar talvez não faça sentido, pois eles precisam desenvolver a capacidade individual de tomar as melhores decisões para os problemas enfrentados. Para o segundo grupo, a cadeia de comando e a disciplina militar são fundamentais.

Um dos meus entrevistados, que costuma trabalhar em policiamento à pé ou em radiopatrulha, lembra que recebeu críticas após participar de uma ocorrência envolvendo drogas. De acordo com ele: “Na época, eles falavam que a gente não tinha [que combater o tráfico], o tenente da companhia dizia que o batalhão não queria o combate ao tráfico, o batalhão queria o combate ao roubo. E ele ficou repetindo isso reiteradamente enquanto fiquei lá” (entrevistado 18). E mesmo quando havia operações, elas não necessariamente eram relacionadas ao tráfico de drogas. Como diz o mesmo entrevistado:

Hoje, o tráfico está muito envolvido com o roubo de carga. Então, tá muito atrelado ao roubo de carga. Se a gente vai fazer uma operação numa favela, é porque houve um roubo de carga e tem um caminhão lá dentro. Aí tem que ir. Nos últimos cinco meses, todas as operações que participei eram relacionadas com o roubo de carga. Eu não lembro de cumprir uma ordem de serviço contra o tráfico de drogas. Não lembro de ter aparecido para mim em algum papel. Nunca, nunca. (entrevistado 18).

A maioria dos praças e oficiais se dedicam a trabalhos que não envolvem a subida aos morros e favelas e não trocam tiros em suas rotinas. Ainda, os oficiais e níveis superiores não exigem deles essas ações. Garau e Costa (2020) sugere que as ocorrências de drogas são realizadas prioritariamente pelos policiais que participam de modalidades de serviço que contam com maior “liberdade de ação”. Como exemplos, as autoras citam a Patamo e o serviço reservado (P2), que não ficam restritos aos roteiros estipulados pela P3. A função da primeira, de acordo com os policiais entrevistados, seria “prender” (GARAU; COSTA, 2020, p. 75). Quanto à atuação da P2, elas identificaram que seus policiais também realizam operações veladas contra o tráfico, como também mostrei em

algumas passagens desta tese. Com o objetivo de desenvolver o argumento apresentado pelas autoras, dou destaque a outro grupamento⁴³⁸, que existe na maioria dos batalhões da Região Metropolitana e que tem importância ímpar para a repressão ao tráfico de drogas: o Grupamento Tático (GAT).

O GAT foi criado em 2003, no governo Rosinha (2003–2006), pelo secretário de segurança Garotinho. Em entrevista à época, Garotinho explicou que “O GAT será uma espécie de mini-Bope dentro de cada batalhão para que haja resposta rápida às ações que se fizerem necessárias e com maior qualidade, evitando desta forma a ocorrência, por exemplo, de vítimas de balas perdidas”⁴³⁹.

Um dos entrevistados resume: “O GAT é o braço operacional da unidade. É um efetivo de pronto-emprego” (entrevistado 21). Outro entrevistado continua: “O GAT, ele faz o patrulhamento. Mas quando ele vai, é a intervenção que exige um pronto-emprego, um maior número de efetivo, o armamento” (entrevistado 19). Normalmente, ele é composto por “um efetivo em torno de uns 15 homens, 3 viaturas do tipo blazer por batalhão. Cada unidade tem um GAT, em média, com 15 homens por dia. Partindo do princípio que a escala é de 24 por 72 [horas], são 60 homens [por batalhão]” (entrevistado 21). De acordo com um dos entrevistados, a maior força, em termos de número de pessoas e de equipamentos, garante que “com o GAT, com um efetivo maior, você expõe menos os seus policiais, pois põe mais gente [no evento] (entrevistado 19)”. Nem todos os batalhões possuem um GAT, somente aqueles em áreas consideradas “conflagradas”⁴⁴⁰. Por ser a uma “mini tropa de elite” dentro do batalhão e por participar de ações mais sensíveis, que costumam utilizar informações da inteligência, os vínculos de confiança⁴⁴¹ são destacados:

O GAT é assim... o pessoal de confiança. Se compararmos com a política, é o cargo de confiança do político. Às vezes tem ali dois ou três comandantes de GAT que são de confiança do coronel. Que o coronel vem trazendo de onde ele passa. E esse comandante vai formando [o GAT]. Teve uma época que isso foi proibido, do comandante trazer os oficiais. Acho que não durou muito. A formação da equipe é feita por

⁴³⁸ Um grupamento é qualquer fração da tropa de caráter especializado.

⁴³⁹ Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-05-07/garotinho-anuncia-metas-para-reduzir-violencia-no-rio>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

⁴⁴⁰ Conflagrada é um termo utilizado rotineiramente pelos policiais para qualificar regiões que possuem algum tipo de domínio dos grupos de tráfico de drogas ou de milícias. Indica que nessas regiões, a chance de haver confrontos armados é maior. Ou seja, é semelhante a definição de área sensível da SESEG (SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2018).

⁴⁴¹ O tema dos vínculos de confiança, das traições e da corrupção, que constroem sentimentos de suspeita, é bastante focalizado em obras audiovisuais e literárias, sejam ficcionais ou baseadas em histórias reais. Livros como os escritos por Gudel (2012) e Nogueira (2013), escritos a partir das memórias de praças da PMERJ, exemplificam essas narrativas nas quais soldados, sargentos, oficiais e comandantes se relacionam em uma teia de desconfiança, favores, crimes e missões que levam a graves problemas psicológicos e a mortes.

meio da personalidade. Assim, eu confio em você, que confia em outro. E assim vai (entrevistado 18).

Vale ressaltar que não necessariamente todos os GATs estão vinculados a um comandante. Outro entrevistado, que passou por funções de comando intermediário⁴⁴², relata que: “Não posso dizer que é a regra [que um GAT esteja vinculado pessoalmente a um comandante]. Não é a regra. Pode ocorrer, mas não é a regra. Por exemplo, nas unidades pelas quais passei, isso nunca ocorreu” (entrevistado 21). Independentemente da forma como é formado, o GAT é o ator principal das operações dentro dos batalhões. Como continua meu entrevistado:

Hoje, você tem o oficial de operações. Que é responsável pela coordenação dos GATs, pra poder entrar ou não [na favela]. E cada GAT tem os seus informantes, que, em geral, são usuários de drogas, que trazem uma informação pro GAT. Normalmente, é responsabilidade do GAT esse tipo de operação. Até por questão de número. Às vezes são 10 pessoas, eles têm mais número para entrar em favela. Dos 10, todos têm fuzis, têm rádio comunicador que pega a frequência na favela. Às vezes, a gente no setor não tem nenhum fuzil. Fica bem mais difícil a gente entrar numa favela. Quando a gente vê eles na rua, a gente sabe que eles estão indo para algum lugar, esperando alguma resposta. Fora isso, na maioria das vezes, [o GAT] fica dentro do batalhão mesmo (entrevistado 18).

Não há estudos para avaliar o trabalho dos GAT e sua relação com a letalidade policial. Recentemente, foram feitos estudos para identificar o impacto das operações policiais (HIRATA; GRILLO, 2019c; HIRATA; GRILLO; DIRK, 2020a). Os autores contabilizaram aproximadamente 800 operações por ano, em média, no período entre 2007 e 2019⁴⁴³. Por meio de cálculos de correlação, demonstram que quanto mais operações, maior seria o número de crimes contra a vida. Quanto aos crimes contra o patrimônio, esses não seriam impactados pela variação no número de operações. Hirata e Grillo (2019c) indicam que 45,1% dessas operações foram motivadas pela repressão ao tráfico de drogas e armas e em 78,2% delas, a SEPM participou. De acordo com os autores, em 45,3% das operações contra o tráfico de drogas e armas houve civis mortos e em 26,7%, policiais mortos. É provável que os valores tenham algum viés devido à forma como foram compilados, por meio de notícias de jornais. Pois, em princípio, jornais reportam mais

⁴⁴² Os comandos intermediários descentralizam as ações e decisões do Comando Geral da instituição. Além do COE, já citado, há também os Comando de Policiamento de Área (CPA), responsável pela organização e atuação do policiamento em cada região do estado, o Comando de Policiamento Especializado (CPE) e o Comando de Policiamento Ambiental (CPAm).

⁴⁴³ Os dados sobre as operações foram compilados pelos autores a partir das matérias publicadas nos jornais O Dia, Extra e Meia Hora, todos da cidade do Rio de Janeiro e com circulação estadual. Portanto, é provável que não quantifiquem as mesmas ações descritas na instrução normativa da PMERJ ou em regiões que não possuam interesse ou atenção desses jornais.

operações policiais com mortes do que aquelas sem vítimas. Independentemente dessa ressalva, parece clara a associação entre a letalidade policial e as ações em favelas contra o tráfico, realizadas, em geral, pelas tropas de elite do batalhão.

Nesta seção, apresentei dois modos de agir para compreender a repressão policial contra as drogas: o flagrante e a operação. Na próxima, discuto os projetos governamentais. Juntos, eles mediam⁴⁴⁴ a atuação policial.

6.3 Os projetos governamentais

6.3.1 O Comando de Operações Especiais

Houve durante meados da década de 2000 e começo dos anos 2010 uma glamorização da estética dos batalhões especiais, promovidas em filmes como o *Tropa de Elite 1*⁴⁴⁵ e *2*⁴⁴⁶. Ambos os filmes foram baseados em relatos policiais apresentados por Soares, Batista e Pimentel (2006). Menezes (2013) considera o filme como uma influência importante para o espraiamento da defesa da violência policial como solução para os problemas da segurança pública. O Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) do Rio de Janeiro virou o símbolo dessa estética e das práticas violentas. Pacheco (2014) afirma que a distinção principal entre o BOPE e o restante da PMERJ não seria operacional ou administrativa, mas simbólica. Por mecanismos de diferenciação, atrelados à participação voluntária, à seleção e ao treinamento profissional árduos, os policiais do BOPE se identificariam por qualidades não possuídas pelos demais policiais: a honestidade, a força, o destemor, a técnica e a eficácia. Na visão de Menezes (2013), essa diferença é também apresentada no filme *Tropa de elite 1* pela exposição de figurações homogêneas do traficante, do estudante consumidor de drogas e da polícia em contraposição ao grupo mais mediado e complexo dos integrantes do BOPE.

Oficialmente, o BOPE é a força de intervenção imediata da PMERJ para situações críticas, como sequestros ou situações que envolvam grande contingente armado. Desde 2012, faz parte do Comando de Operações Especiais (COE), um comando intermediário que aglutina os batalhões especiais que envolvem operações de alto risco. Além do BOPE, fazem parte do COE, o Batalhão de Ações com Cães (BAC), o Batalhão de Choque (BP-Chq) e o Grupamento Aeromóvel (GAM). A PMERJ e a extinta SESEG projetaram a

⁴⁴⁴ De acordo com Latour (2012, p. 65), os mediadores “transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado ou os elementos que supostamente veiculam”. A política pública, como uma composição progressiva das ações estatais, é alterada a cada momento pelos mediadores que a atravessam.

⁴⁴⁵ *Tropa de Elite 1*, direção de José Padilha, 118 minutos, 2007.

⁴⁴⁶ *Tropa de Elite 2*, filme de José Padilha, 115 minutos, 2010.

reestruturação do COE com vistas aos mega-eventos⁴⁴⁷. O objetivo era construir em um único espaço físico todas as sedes das unidades táticas e especiais da Polícia Militar, num formato análogo ao da Cidade da Polícia Civil, que reúne as delegacias especiais. As obras deveriam ser concluídas antes da Copa do Mundo de 2014 e, posteriormente a atrasos, antes das Olimpíadas de 2016. O objetivo era unificar espacial e administrativamente diversos batalhões especiais. O projeto não foi finalizado, pois as instalações físicas não foram concluídas. Contudo, houve maior coordenação e integração operacional e administrativa, de acordo com os meus interlocutores. Juntas, essas unidades táticas e especiais estão focadas no que o Departamento de Defesa dos EUA definem como operações militares em áreas urbanas (MOUT, na sigla em inglês)⁴⁴⁸.

Concomitantemente a essas mudanças, o Batalhão de Ações com Cães (BAC) reestruturou suas ações prioritárias, diminuindo a participação dos cães em atividades festivas e de exibição. A partir de então, dedicou e treinou os cães para ações contra drogas e armas, além de ampliar o seu número no canil. Com poucas ocorrências, esses batalhões apreendem a maior parte da massa de droga.

Na divisão de competências, o GAM atua com o uso de helicópteros, enquanto o BAC é responsável pelas atividades em conjunto com cães. O BOPE seria o responsável por ações especiais, como de resgate, sequestro, ou que exigem grande perícia e treinamento. Por sua vez, o BPChq age no controle de distúrbios. Ao longo das grandes manifestações que ocorreram no Rio de Janeiro após 2013, o BPChq viu seu contingente de policiais aumentar. Atualmente conta com aproximadamente 1.110 policiais, mais do que o dobro dos 500 do BOPE, o que o torna o batalhão com o maior efetivo da instituição. Com o crescimento de membros, o BPChq foi ampliando seu rol de atividades⁴⁴⁹. As três principais companhias do BPChq atuam em operações, como diz um dos entrevistados:

É basicamente o que a gente faz quase todos os dias, é operar em comunidade. (...) Inclusive, a primeira companhia já tem dois equipamentos. Equipar para CDC, toca a sirene. Já sabe que vai pra manifestação. Já desce com escudo e tudo. Ah, hoje vai para a favela. O escudo fica dentro da viatura, mas eles atuam com fuzil, com material próprio para operação. (entrevistado 16).

⁴⁴⁷ Em matéria da época, o COE estava orçado em 150 milhões de reais e seria construído no bairro de Ramos. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/rj/conheca-o-centro-de-operacoes-especiais-futura-casa-do-bope/n1300078369999.html>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

⁴⁴⁸ Em inglês é: military operations on urbanised terrain. Um compêndio de informações sobre formação de policiais, operações e outras informações sobre o MOUT pode ser vista em: <<https://www.defesanet.com.br/mout/>>. Acesso em: 16 de março de 2021.

⁴⁴⁹ O BPChq é formado por seis companhias. A primeira é a Unidade de Controle de Distúrbios, que atua em manifestações. A segunda é a Grupamento de Ações Rápidas, que atua em concorrência com o Bope e também em distúrbios civis em favelas. A terceira companhia é dos motociclistas. A quarta tem a função de guarda do quartel, a quinta é administrativa. E a sexta é dedicada ao cerco das áreas sensíveis.

Com o crescimento do BPChq, eles atuam hoje em funções originais do Bope. Como descreve o mesmo entrevistado: “Por exemplo, a operação começou às cinco horas da manhã. Primeiro, entra o Choque. Fazendo ocupação, vasculhando tudo. Aí, às seis horas da manhã entra o BAC. A gente já ocupou os maiores terrenos” (entrevistado 16). Com isso, Bope e BPChq podem atuar conjuntamente em locais distintos: “Hoje, cada unidade vai para uma comunidade. Por exemplo, se eu vou atuar na comunidade A, mas ela tem reflexos na comunidade B. Bope vai para A, o Choque atua na B. Ao mesmo tempo. E o BAC dá apoio para as duas” (entrevistado 16). O mesmo entrevistado descreve as motivações dessas operações:

Normalmente, não é para reprimir ou coibir, é sempre em busca de um traficante. De efetuar realmente prisão. E se tem uma denúncia ou através de denúncia... se tiver um paiol com armas. Hoje em dia, está sendo praticamente assim, é arma ou droga em grande quantidade e busca de traficantes (entrevistado 16).

Figura 14 - Fotos de divulgação de apreensões de drogas no twitter da SEPM



Fonte: Disponível em: <<https://pt-br.facebook.com/bacoficial.pmerj/>> e <https://www.instagram.com/bac_canil/>. Acesso em: 24 de outubro de 2022.

Com essa grande força, em termos de pessoas treinadas, viaturas e equipamentos, a atuação do COE tem levado a grandes apreensões de drogas. De acordo com o BAC, o volume de drogas apreendidas passou de 4,6 toneladas em 2013 para 20,3 toneladas em 2019, como mostra a Figura 14. Nela, estão as imagens de divulgação de resultado do BAC em suas redes sociais⁴⁵⁰. Vale ressaltar que a unidade faz sua própria contagem de

⁴⁵⁰ Disponível em: <<https://bit.ly/2BiiBmZ>> e <<https://bit.ly/3olBvgr>>. Acesso em: 2 de dezembro de 2020.

massa apreendida no momento do registro da ocorrência. Logo, não é o volume de drogas com laudo positivo dado pelo ICCE. O total de massa de droga apreendido pelo estado e publicado pelo ISP está na Tabela 5. Caso se considere os valores do BAC como corretos; ou seja, que o volume de droga calculado se manteve o mesmo após a perícia⁴⁵¹, nota-se que a unidade respondeu pela maioria da massa apreendida pelo estado. Considerando apenas os dados entre 2013 e 2016, disponibilizados pelo ISP, o BAC teria respondido por 45,3% da droga apreendida⁴⁵²

Em relatório divulgado pelo ISP, encontrei resultados semelhantes. Mostrei que as grandes apreensões de drogas, que correspondem a apenas 1% dos casos, somam aproximadamente metade da massa (RAPIZO, 2016). É provável que a maioria dessas grandes apreensões seja realizada pelos batalhões do COE, ainda que isso não esteja no relatório. Nesse trabalho, sugeri que há uma heterogeneidade das apreensões de drogas. Há dois tipos-ideais de ocorrências. O primeiro pode ser associado a grandes operações. Elas representam um número muito pequeno do conjunto de casos, mas se destacam pelos confrontos, mortes e, por vezes, pela massa de droga apreendida. O segundo tipo se refere a pequenas ocorrências, comuns no dia a dia dos policiais dedicados a abordagens de pessoas e revistas de carros. Os batalhões do COE claramente fazem parte desse primeiro modelo. As OSPs e OBFs, ao segundo tipo. Por sua vez, as UPPs possuem uma característica mista. Nelas, podem ser encontrados casos dos dois tipos.

6.3.2 As Unidades de Polícia Pacificadora

As UPPs⁴⁵³, criadas em 2008 no governo Sérgio Cabral (2007–2014), de acordo com o secretário de segurança da época, Beltrame (2014, capítulo 5), buscavam reduzir o controle de territórios por grupos armados que vendiam drogas ilegais e cometiam outros crimes. O projeto era baseado na presença ininterrupta de policiamento de proximidade. As avaliações sobre o programa variam enormemente. Ele é descrito por ângulos muito

⁴⁵¹ As diferenças podem ocorrer de casos como a identificação de elementos químicos misturados à droga com o objetivo de dar volume, por exemplo.

⁴⁵² Esse cálculo foi feito a partir das massas apresentadas na Tabela 5 e pelos valores apresentados na Figura 14. Vale ressaltar que o BAC inclui todos os tipos de drogas em seus cálculos. Já a Tabela 5 apresenta somente os totais referentes à maconha, à cocaína e ao crack. No entanto, considere que o volume das apreensões de outras drogas pelo BAC seja irrisório ao comparar com essas três.

⁴⁵³ Experiências parecidas de policiamento comunitário ocorreram anteriormente sem alcançar o mesmo impacto e atenção. Por exemplo, o Mutirão da Paz (1999) e o Grupamento de Policiamento Especializado em Áreas Especiais (2000) foram projetos localizados e restritos. Houve também a constituição das Companhias de Policiamento Comunitário (CPC), alocadas ordinariamente nos batalhões, a partir do começo dos anos 1990 por meio do impulso do Comandante da PMERJ Coronel Magno Nazareth Cerqueira. No entanto, nenhum desses programas recebeu mesmo o volume de recursos das UPPs.

distintos: desde como uma alternativa prática à guerra às drogas (CANO; RIBEIRO, 2016, p. 271) até como a manutenção de práticas inquisitoriais e autoritárias baseadas na lógica da guerra (SERRA; RODRIGUES, 2014, p. 94). Provavelmente, é um dos programas governamentais da área de segurança pública mais estudados (BORGES; RIBEIRO; CANO, 2012; LEITE, 2014; RODRIGUES, 2014; COUTO, 2016; MUSUMECI; RAMOS; MOURÃO, 2017; WILLADINO; NASCIMENTO; SILVA, 2018).

Ramos (2016) resumiu algumas características do projeto em 2016. A tropa era fixa no terreno, atuando com base na estratégia de policiamento comunitário ou de proximidade. Trabalhava com a lógica do policiamento de saturação, quando existe um número expressivo de policiais por habitante ou área. A atuação do comandante em campo era feita, em geral, por um oficial, capitão ou tenente. A seleção deu prioridade aos policiais recém-formados, que recebiam uma gratificação. E, por fim, houve uma forte estratégia de mídia, baseada na afirmação de que se tratava de uma política de governo e não um programa de policiamento especial. Ou seja, que todo o governo estaria envolvido com o projeto e que haveria uma mudança total na forma de atuação da polícia. Vale ressaltar que houve críticas ao que foi considerado um desvirtuamento dessas premissas (MUSUMECI; RAMOS; MOURÃO, 2017), o que provocou diversas tentativas de reformulação do projeto⁴⁵⁴.

Esse perfil de atuação, vale ressaltar, não foi consequência de “um programa de segurança previamente concebido, detalhadamente planejado e posteriormente implementado (...) na medida em que foram se constituindo com grande dose de experimentação e improvisação, a partir de resultados práticos” (RAMOS, 2016, p. 32). Assim, na avaliação de Ramos (2016), a estrutura normativa reduzida e a baixa institucionalidade levaram cada comandante a imprimir seu próprio estilo nas rotinas de funcionamento de sua UPP, assumindo a figura do “dono do morro”. Além disso, Ramos (2016) identifica uma tendência quase inercial de deterioração da qualidade dos serviços, pois não houve avaliação e mesmo padrões a serem seguidos na sua prestação.

Nesse contexto, a ostensividade policial, independentemente dos modelos de policiamento (comunitário ou não) e dos direcionamentos estratégicos, proporcionou aumento das ocorrências de apreensões de drogas devido ao aumento de policiais nas áreas de UPP (COELHO; CONCEIÇÃO; PROVENZA, 2015). Além da maior ostensividade em locais anteriormente utilizados para o uso de entorpecentes, pode-se sugerir que houve a ampliação da técnica de venda em pequenas quantidades conhecida como “estica”. Em geral, essa é a explicação dada por policiais. Provenza, Simões e Goulart (2018) mostram uma

⁴⁵⁴ Disponível em: <<https://bit.ly/3nEdCmG>> e <<https://exame.com/mundo/governo-inicia-fechamento-de-metade-upps-nas-comunidades-do-rio/>>. Acesso em: 11 de setembro de 2021.

relação significativa estatisticamente entre as apreensões de drogas e os flagrantes em UPP, não encontrando o mesmo em relação às armas apreendidas. De acordo com os autores, a maconha é a droga mais apreendida nas áreas de atuação do programa, representando mais de 90% do total na maioria dos anos entre 2010 e 2015, em contraste com a maior incidência da cocaína nas ocorrências por tráfico de drogas no estado (RAPIZO, 2016). Isso significa que há indícios de prevalência dos casos menos violentos (baixo número de apreensões de armas e poucos casos de tráfico) nas apreensões de drogas nas UPPs. Ferraz, Monteiro e Ottoni (2016) mostram, com dados de 2005 a 2015, que a instalação das UPPs representaram um aumento significativo do número de apreensões de drogas nas favelas ocupadas. Ao mesmo tempo, identificam que, para o mesmo período, as apreensões de armas se concentravam no mês de inauguração da base. Assim, afirmam que “o aumento das apreensões de drogas, mas não das apreensões de armas, condiz com a ideia de que o narcotráfico ainda acontecia nas favelas [com UPPs], mas sem o uso de armas, tornando-o menos violento”⁴⁵⁵ (FERRAZ; MONTEIRO; OTTONI, 2016, s.p., tradução minha). A descrição dos policiais sobre o trabalho em UPP corrobora essa afirmativa. Como ilustração, um dos entrevistados relata:

Nosso objetivo era tentar acabar com os pontos de venda de drogas. E a gente fazia isso por meio da ocupação. Quando você coloca a polícia, aquela venda com bancadinha, pó de 10 e pó de 20, aquilo acaba. Fica mais velado. Pude observar, nas comunidades com UPP, que o crime foi se adaptando. Você via que o estica ficava lá, saía para pegar a droga em um lugar, escondia em outro. Enfim, fazia esse papel de comprar e trazer. Então, quando o policial prendia, ele pegava o indivíduo com pouca quantidade. Caía naquela mesma situação de ser conduzido por uso. Enfim, esse joguinho de gato e rato o tempo todo. Era difícil pegar grande quantidade (entrevistado 17).

Essa mudança de modelo de negócio, com a expansão do uso do “estica”, se adequa ao estilo de venda de drogas com baixa violência encontrado em outros países, especialmente os europeus. De acordo com Cano e Ribeiro (2016), as intervenções estatais deveriam agir de modo a conduzir o tráfico para um predomínio de estilo de venda de

⁴⁵⁵ O texto em inglês é: “the increase in drug seizures but not gun seizures is consistent with the idea that drug-dealing was still taking place in Favelas, but without the use of guns making it less violent”.

drogas desterritorializado ou que não necessitasse do controle armado de territórios⁴⁵⁶. No entanto, ocorreu o inverso. Houve o aumento dos policiais dedicados ao Grupamento Tático de Política de Proximidade (GTPP), que são análogos aos GATs dos batalhões. Esses grupos atuam com forte armamento e livre trânsito nas favelas ocupadas. De acordo com Musumeci, Ramos e Mourão (2017, p. 10), entre 2010 e 2014, os policiais das UPPs que atuavam nesse setor passaram de 7% para 22%.

Alguns policiais e o secretário de segurança pública da época, José Mariano Beltrame (2007–2016), creditam às UPP mudanças na forma de gerenciamento e na organização do crime. Mais, sugerem que essa mudança foi planejada. Um dos entrevistados me disse que:

Nossa política não era uma política de guerra às drogas. Repito, não era uma política de guerra às drogas. Mas era uma política de resgate de territórios tomados pelo tráfico de drogas. (...) Na UPP, o fundamento essencial eram as armas e o território a ser controlado. E foi uma política muito bem sucedida até o momento da reação [dos membros das facções], que começa verdadeiramente com o caso Amarildo⁴⁵⁷. Foi a grande janela de oportunidade (entrevistado 12).

Em seminário realizado em 2019 e divulgado pela mídia, o ex-secretário Beltrame ofereceu outra explicação: “Vejo as pessoas dizerem: ‘O programa não deu certo’. O programa deu muito certo. O que não deu certo foi o Estado. E com ele, políticas públicas que o cercam”⁴⁵⁸. Essa frase é bastante expressiva, pois distingue três coisas: as UPPs, o Estado e as políticas públicas. Vale analisá-la por dois ângulos. O primeiro se refere às críticas dos policiais e gestores políticos de que a UPP não recebeu apoio do restante do governo. Isso fica claro em algumas falas dos entrevistados.

A gente tinha que administrar, não somente distribuir o policiamento no terreno, mas você tinha que cuidar de coisas que não tinha nada a

⁴⁵⁶ De maneira comparativa, pode-se citar o caso do Primeiro Comando da Capital (PCC), em São Paulo. Feltran (2018) afirma que o PCC, por meio do controle dos preços em suas áreas de influência, permite que o comércio de drogas seja realizado sem a necessidade de exposição de armas como forma de dissuasão sobre os possíveis agressores. Há debates sobre a participação ativa dos governos de São Paulo em acordos com o PCC para o estabelecimento desse modelo de gestão do comércio de drogas. Há poucos indícios que comprovem a existência de pactos. Porém, diversos autores sugerem uma acomodação ou concórdia em torno dessa *pax monopolista* (DIAS, 2011; BIDERMAN et al., 2019). Por exemplo, Feltran (2012) sugere que há uma relação na qual o governo produz o crime, e esse produz o governo. Haveria um dispositivo de produção da ordem que “funciona nas tensões” entre o governo e o crime e que levou ao estabelecimento de acordos que possibilitaram um armistício, após o ápice da política guerreira em maio de 2006, quando morreram centenas de policiais, criminosos e não envolvidos na disputa entre eles.

⁴⁵⁷ Amarildo era um pedreiro, morador da Rocinha, que foi interrogado e morto por policiais em 14 de julho de 2013 dentro de um contêiner da UPP. O comandante e outros sete policiais envolvidos foram condenados em segunda instância em 2019.

⁴⁵⁸ A matéria está disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/11/12/beltrame-defende-upps-e-culpa-governo-por-fracasso.htm>>. Acesso em: 17 de julho de 2020.

ver com a segurança pública em si. Problemas de vizinhos, criança na rua que não está na escola. Tinha que cuidar até disso. Então, a gente criava projetos sociais, fazia contato com a prefeitura. Era um grande síndico. E que todo mundo batia lá na UPP para pedir alguma ajuda para qualquer tipo de ajuda (entrevistado 17). Onde o estado do Rio de Janeiro enfrentou o tráfico de drogas? Foi durante as UPPs. Só que assim, sabe, a coisa foi meio capengando. E o estado se fez presente pela única vez de maneira sistemática e ostensiva. Aí, o policial teve que ser tudo. Teve que ser policial, ele casava, “descasava”, era creche, dava reforço escolar, dava aula de futebol, de judô, era mediador de conflito. Se faltava luz, aí a manifestação era em cima... Como o município se fez presente? E enquanto na Colômbia eram estruturas de alvenaria, aqui eram de contêiner. “Vai, tem que ser assim. E vamos inaugurar” (entrevistado 11). Os primeiros comandantes foram à Colômbia e viram como funcionava. E, como analista, fui também. E pude perceber uma diferença muito grande entre as UPPs na Colômbia e aqui no Rio de Janeiro. Primeiro, as UPPs de lá atuaram no ponto central. (...) E as instalações de lá eram de alvenaria. Você não tinha só polícia. Tinha MP na mesma construção. Tinham projetos sociais, com biblioteca. Tinha Promotoria Pública no local. E você via no morro deles toda uma estrutura urbana sendo construída, com arruamento, com teleférico. Até trouxeram pra cá, mas não deram continuidade (entrevistado 11).

A sensação de que cabia à Secretaria de Segurança Pública toda a gestão do projeto e aos policiais toda a administração local era bastante difundida entre os policiais⁴⁵⁹. Ilustrativamente, é possível citar a criação do Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação (CMAPP) em 2015 (RIO DE JANEIRO, 2015a). Apesar de ser um conselho deliberativo com participação compulsória de várias secretarias, a secretaria executiva cabia à SESEG, e era desempenhada pelo coordenador de projetos da pasta. Sem a participação do governador e mesmo do secretário, o CMAPP sofreu um esvaziamento paulatino⁴⁶⁰ e deixou de articular as ações intersecretarias.

É possível identificar reclamações análogas, guardadas as proporções, dentro da polícia. As UPPs replicaram o modelo administrativo dos batalhões convencionais, com poucos oficiais para ocuparem as seções administrativas. Na prática, o comandante era obrigado a trabalhar parte do seu tempo na parte administrativa, o que denotava, para alguns, um desvio de função. Além disso, não havia protocolos e controles rígidos do policiamento. Como citado anteriormente, Beltrame, secretário à época da criação, disse que a “logística e a metodologia” ficariam para depois.

Então, eu tinha um papel de definição das estratégias de policiamento, de controle dos efetivos, de administração das estruturas. E isso dava

⁴⁵⁹ Para análises sobre as UPP a partir das perspectivas dos moradores de favelas, ver Musumeci, Ramos e Mourão (2017), Fahlberg (2018).

⁴⁶⁰ Uma piada entre os gestores públicos sugere a “história evolutiva da vida” de um conselho. Diz-se que os conselhos sem apoio do governador, recebem os secretários na primeira reunião. Na segunda, vão os subsecretários. Em seguida, os superintendentes. Por fim, apenas os coordenadores sem nenhum poder decisório participam do conselho, que se torna uma reunião destinada a conversas e construção de contatos.

mais ou menos o sentido para o modelo de atuação que os policiais implementavam naquele território (entrevistado 3).

O segundo elemento da frase do ex-secretário Beltrame se refere à distinção entre o programa que deu certo e o Estado ou as políticas públicas que deram errado. Essa diferenciação remete às questões teóricas sobre o significado da ação estatal. Por exemplo, perguntado sobre a atuação policial, um dos meus entrevistados respondeu: “eu não acho que a polícia realiza [uma guerra às drogas]. Ela é tanto vítima quanto os outros cidadãos. A polícia *tá no meio disso aí* que se instalou” (entrevistado 19, grifos meus). A meu ver, essas afirmações apregoam que existe uma *incerteza* sobre quem realmente age. “No meio disso aí” indica que há uma miríade de atores e agências cruzadas. Ainda que seja a polícia que age, ela não age por si ou sozinha. Os policiais estão sugerindo que muitas outras coisas fazem a polícia agir e, portanto, possuem *autoridade* e *responsabilidade* por esses atos. Como defende (LATOURET, 2012, p. 76), ao discutir teoria social: “a ação é tomada de empréstimo, distribuída, sugerida, influenciada, dominada, traída, traduzida”.

Desse modo, a afirmação dos policiais vai no sentido inverso ao de ativistas críticos da Polícia Militar. Para os críticos, ainda que não haja uma normativa e posicionamento claro da instituição e os policiais neguem atos racistas, a polícia agiria dessa maneira (BOITEUX, 2019). Nesse sentido, independentemente da explicitação da intencionalidade do ato, a responsabilidade e a autoria seria clara. Os policiais, por sua vez, dizem o contrário: a despeito de agirem nos confrontos, a responsabilidade pelos atos não seria deles. Ou não seria somente deles. Em comum, a ideia de que a ação estatal está além e aquém de atos individuais específicos.

Essa polêmica também pode ser descrita como uma diferença de interpretação. De um lado, os policiais que se imaginam parte de uma engrenagem que não conseguem controlar. De outro, os acadêmicos e ativistas que concebem a polícia como mera executora de ação definida pelo Estado⁴⁶¹. Ilustrativamente, é possível citar a expectativa de Cano e Ribeiro (2016) sobre a capacidade de uma intervenção estatal desencorajar modelos violentos de tráfico baseados em domínio territorial, ou como Leite (2014) discute as formas pelas quais supostamente o Estado gerencia a vida nas favelas com UPP.

Beltrame e os policiais com quem conversei não têm ilusões sobre a própria capacidade, como atores individuais ou coletivos, de alterar significativamente e de maneira intencional realidades complexas. E mais: parecem indicar que a ação estatal é “disse-

⁴⁶¹ Esse debate atravessa outro, sobre as imagens construídas do Estado e de sua ação. Morgan (2002) sugere alguns tipos de imagem das organizações, sejam privadas ou estatais. São elas: a máquina, o organismo, o cérebro, a cultura, o sistema político, a prisão psíquica, o fluxo e a transformação e a dominação. Sem entrar nos detalhes delas, as interpretações sobre o Estado partem dessas imagens para criar sua teoria da ação estatal. Devido ao peso da cultura organizacional e os limites e possibilidades dados pelos enquadramentos legais e pelos fluxos de trabalho, os resultados das ações estatais continuam a ser pensados como se fossem efeito da agência do Estado-máquina.

minada, variada, múltipla, deslocada, verdadeiro quebra-cabeça tanto para os analistas quanto para os atores” (LATOURE, 2012, p. 94). Isso se expressa na recusa constante dos policiais em afirmar que seu trabalho é voltado para o comércio de drogas. Na recusa em entender o projeto da UPP como uma ação única: “Eu pude trabalhar em UPP da grande Tijuca, da Penha, da zona norte, e da zona sul. Nossa, que diferença! Que diferença para entender o crime. O crime é entendido diferente em cada uma dessas regiões” (entrevistado 3). Nesse exemplo, as diferenças se constituiriam pelo perfil dos clientes das bocas-de-fumo, pela proximidade com os bairros ricos, pelos tipos de crimes possíveis de serem cometidos sem que haja grande reação policiais, pelo perfil do batalhão da área, pela forma como atuaria o batalhão especial em situações de conflito etc. Muitas variáveis interferem para que cada base de UPP seja diferente. Ao mesmo tempo, isso implica em formas distintas dos policiais agirem e, por conseguinte, do Estado atuar.

Além deles, outros dois projetos governamentais recentes agem e interferem na forma de policiar e reprimir as drogas: as Operações Barreira Fiscal e Segurança Presente. Trato deles nas próximas seções.

6.3.3 A Operação Barreira Fiscal

A Operação Barreira Fiscal (OBF) atua na fiscalização do pagamento do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) dos produtos que chegam ao Rio de Janeiro. Considerada uma das principais fontes de arrecadação estadual num contexto de dificuldade crônica do estado do Rio de Janeiro em diversificar e ampliar sua base de arrecadação, a Secretaria de Fazenda criou, em 2010, o Projeto Barreira Fiscal. Assim, o programa tem como objetivo reduzir a evasão de divisas. Há postos fiscais em Angra dos Reis, Comendador Levy Gasparian, Campo dos Goytacazes, Itatiaia e Itaperuna, além de outros dois móveis. O principal posto fica em Nhangapi, em Itatiaia, na rodovia que liga os estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Em cada um deles, há o apoio de policiais militares para evitar situações conflituosas.

No posto de Itatiaia, os policiais militares começaram a realizar muitas apreensões de drogas a partir da inauguração em 2010. Desse modo, o projeto teve como efeito secundário, e provavelmente não previsto, o alto número de ocorrências por posse de drogas, notadamente por motoristas de caminhão. Hoje, é possível dizer que a maioria das ocorrências de drogas no estado se deve às Barreiras Fiscais. A Figura 15 mostra as apreensões por posse de drogas entre 2010 (início das OBF) e 2020. A AISP 37, que abarca os municípios de Itatiaia, Resende, Porto Real e Quatis, e onde está o posto de Nhangapi, concentrou 9,6% de todos os registros no período. Em seguida, aparece a

AISP 29, que corresponde aos municípios do Norte Fluminense⁴⁶² respondeu por 8,6% do total. O maior município dessa região, Itaperuna, também possui um posto da OBF. Juntos, essas duas áreas responderam por 18,1% dos 95.565 registros de posse de drogas no período. Em seguida, aparecem duas áreas relacionadas a espaços de lazer e diversão, e, nos quais, se espera que ocorram mais apreensões por posse. A AISP 25 é composta pelos municípios da Região dos Lagos⁴⁶³. A AISP 5 é formada por parte do centro do Rio de Janeiro, além dos bairros Gamboa, Santo Cristo, Saúde, Santa Teresa, Paquetá e Lapa. Vale ressaltar que a OSP atua nesse último bairro e explica sua posição no *ranking*, como mostro na próxima seção. Juntas, essas quatro AISPs respondem por 31,7% do total de ocorrências por posse.

Em pesquisa anterior (RAPIZO, 2018), indiquei que na área da 99^a Delegacia de Polícia, em Itatiaia, entre 2012 e 2015, aproximadamente 45% das ocorrências foram por posse ou uso de drogas. Esses dados podem ser vistos na Figura 16. A barra indica a quantidade de ocorrências na delegacia. A cor azul, o número de casos de posse de drogas. A laranja, as demais ocorrências. A linha vermelha indica o percentual de casos de posse em relação ao total de registros da delegacia. No gráfico, é nítido o impacto da OBF, que é iniciado em 2010. A partir desse ano, há um crescimento do peso das ocorrências de posse de drogas, que, em 2014, chegam a representar aproximadamente metade do trabalho da delegacia.

A explicação para o peso dessa operação no resultado geral do estado pode ser encontrada na fala de um dos entrevistados, quando descreve o início do projeto:

Não havia uma pressão em relação às drogas, mas havia uma pressão em relação à produtividade de ocorrência. E a pressão sobre a produtividade acabava caindo na questão das drogas, porque a produtividade se dá no esforço de abordagem policial. As ocorrências que mais aconteciam eram de posse e uso, principalmente com caminhoneiros (entrevistado 10).

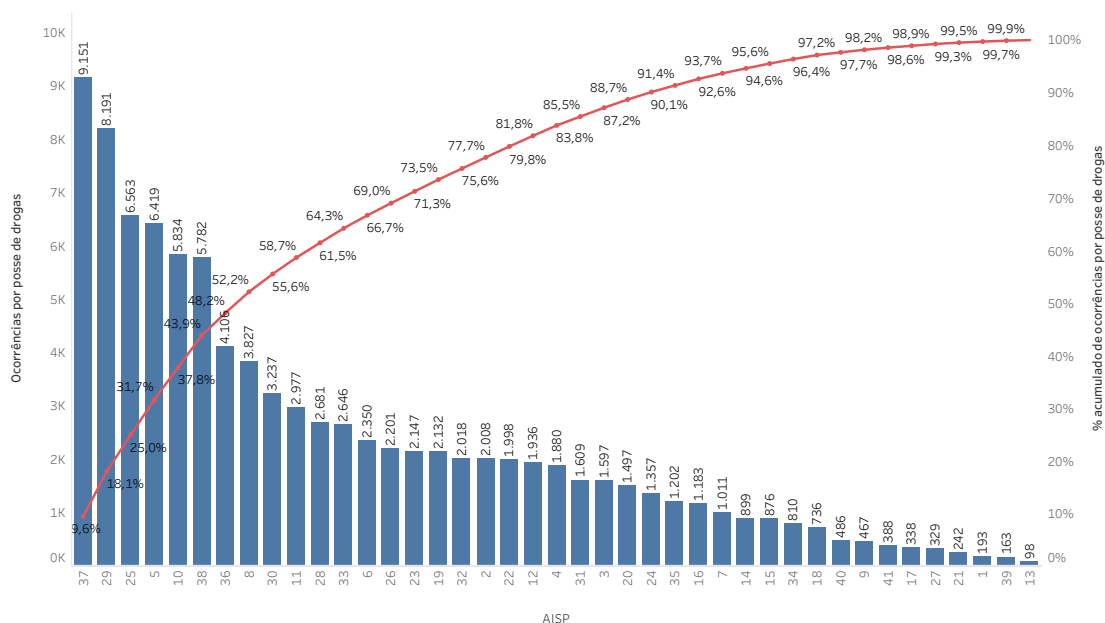
Da mesma forma que nas UPP, a presença constante do policial em um lugar de fluxo permitia que, entre as inúmeras abordagens, houvesse muitas apreensões. Assim, alcançava-se a produtividade desejada, ainda que por vias não planejadas.

A barreira fiscal tem esse alto número, pois é o que nasce da abordagem policial, é o que ele tem na mão ali. Mas a gente sabe que se tiver os meios necessários, a gente vai para um universo muito maior. Isso acontece no dia a dia, mas quem tá planejando sabe que poderia ser uma coisa mais bem trabalhada. [...] As metas são quantificadas de acordo com a importância que é dada à ocorrência. Essa quantificação é feita em nível estratégico. E nessa quantificação, a posse e o uso

⁴⁶² A lista de municípios que compõem a AISP 29 é formada por Laje do Muriaé, Porciúncula, Natividade, Varre-Sai, Itaperuna, São José de Ubá, Bom Jesus de Itabapoana, Cardoso Moreira e Italva.

⁴⁶³ Os municípios da AISP 25 são Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia e Saquarema.

Figura 15 - Apreensões por posse ou uso de drogas por AISP - 2010 a 2020



Fonte: o autor com base nos dados do ISP, 2021.

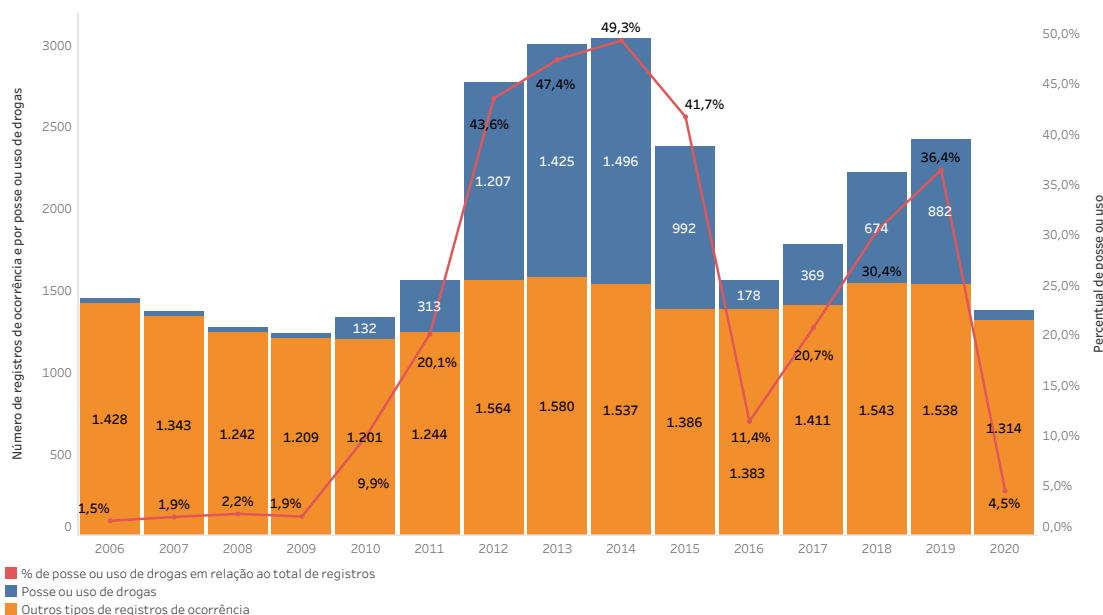
era menor quantificado. O que era maior quantificado era o tráfico de drogas. Que acontecia de maneira fortuita. Ou o tráfico de armas também (entrevistado 10).

Outro ponto importante para a OBF é o seu desvinculamento institucional da Polícia Militar. Apesar de atuar com policiais militares em atividades operacionais e estratégicas, inclusive na coordenação geral, a diferença para as ações da SEPM é resguardada. Isso garante que parcerias ocorram de maneira mais fácil, como aponta o mesmo entrevistado:

A secretaria de governo recebeu proposta de parceria com a PRF em rodovia estadual. A PRF ficaria só com as federais. O que propôs? Fazer a intermediação. Fazer uma parceria com os batalhões. Isso não foi pra frente. Fica nisso: o comandante do batalhão não confia na informação que a PRF vai enviar, pois não o conhece. Aí, o PRF, quando sabe que a informação vai pra polícia, ele não quer, pois de 100 policiais que ele conheceu, 10 são corruptos. Aí, a coisa não anda. Quando toca na questão da polícia militar, a coisa não anda. Porque o nível federal não confia (entrevistado 10).

O mesmo tipo de explicação pode ser visto em relação às OSP, das quais trato na seção seguinte. Há, inclusive, diversos policiais com os quais conversei ao longo da minha vida profissional que a consideram uma atividade ilegal, pois usurparia as competências constitucionais da PM, e poderia ser vista como uma “privatização” da segurança pública.

Figura 16 - Apreensões por posse ou uso de drogas e outros registros de ocorrência na 99ª DP (Itatiaia) - 2006 a 2020



Fonte: o autor com base nos dados do ISP, 2021.

6.3.4 A Operação Segurança Presente

A Operação Lapa Presente foi iniciada em 1^o de janeiro de 2014 após uma sequência de crimes, inclusive com mortes, no bairro da Lapa, no Centro do Rio de Janeiro⁴⁶⁴. A base conta com policiais militares e agentes civis que circulam pela região a pé, de bicicleta ou de viatura. Devido à visibilidade e ao apoio político e social que recebia, o projeto foi ampliado para outras regiões e passou a se chamar Operação Segurança Presente (OSP). Ao final de 2018, atuava na capital do estado na própria Lapa, no Aterro do Flamengo, na Lagoa e no Méier. As operações Aterro, Méier e Lagoa Presente foram financiadas pela Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio-RJ), por meio de uma parceria público privada. A expansão para o Centro Presente, com a instalação de três bases, se deu em junho de 2016, às vésperas dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. Desde então, foram instaladas unidades em outros municípios da Região Metropolitana e

⁴⁶⁴ A notícia da época cita a morte de um estudante e de um dono de bar como determinantes para a instalação do programa. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/12/17/pressionado-governo-do-rio-se-inspira-na-lei-seca-para-combater-violencia-na-lapa.htm>>. Acesso em: 4 de dezembro de 2012.

da Baixada Fluminense, como por exemplo em Niterói e Nova Iguaçu. Ao final de 2020, eram 39 postos.

O programa foi criado dentro da estrutura da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV). Beltrame, que era o secretário de Segurança à época, desconhecia a iniciativa e a acusou de ser uma “vigilância de shopping” e não ser baseada nas manchas criminais. Além disso, para ele haveria um uso privado do serviço de policiamento, dado que “quem paga leva”⁴⁶⁵. Ou seja, a Fecomércio escolheria os locais de atuação do programa de acordo com os seus interesses. Por sua vez, o então secretário de Governo, Paulo Melo, defendeu o projeto: “Eles [a Fecomércio] escolheram esses três lugares [Aterro do Flamengo, Lagoa e Méier]. Você sabe, como em qualquer lugar do mundo, quem financia escolhe”⁴⁶⁶.

Em fevereiro de 2016, Paulo Melo assumiu a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). Com isso, a coordenação que gerenciava as OSP foi transferida para a mesma secretaria. Posteriormente, a partir do final de 2016, coube novamente à Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) a administração das OSP. Finalmente, a partir de 2019, parte do programa passou para a responsabilidade da Secretaria de Estado da Política Militar (SEPM). Assim, em dezembro de 2020, a OSP tem seu projeto tocado por duas secretarias. As bases mais antigas são administradas pela SEGOV e as mais recentes pela SEPM. Além disso, os coordenadores das bases das OSP são oficiais da SEPM. Em geral, capitães. Talvez por isso seja possível observar semelhanças com o modelo de gestão operacional adotado pelas unidades operacionais da SEPM, como é o caso das companhias dos batalhões de área.

De acordo com as normativas, o intuito do projeto é realizar ações preventivas e multidisciplinares⁴⁶⁷ baseadas em polícia de proximidade. Em um primeiro momento, o efetivo de atuação era composto majoritariamente por policiais militares, oficiais e praças, que ficaram à disposição da SEGOV para atuarem exclusivamente neste serviço. Os policiais civis trabalhavam por meio do Regime Adicional de Serviço (RAS)⁴⁶⁸ nas delegacias, atuando exclusivamente nas ocorrências relacionadas com a OSP. Atualmente,

⁴⁶⁵ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/beltrame-critica-seguranca-presente-18260544>>. Acesso em: 16 de março de 2021.

⁴⁶⁶ Disponível em: <<https://bit.ly/3FzpQ6e>>. Acesso em: 16 de março de 2021.

⁴⁶⁷ De acordo com gestores do projeto, as ações preventivas e assistenciais direcionadas àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social são realizadas exclusivamente por assistentes sociais lotados na OSP. As abordagens direcionadas a esse público envolvem, por exemplo, o encaminhamento a abrigos públicos, o auxílio na retirada ou atualização de documentos oficiais como certidão de nascimento e identidade, a mediação de possíveis conflitos e a sensibilização dos familiares ou responsáveis pelas pessoas que moram nas ruas.

⁴⁶⁸ O Regime Adicional de Serviço é um programa que objetiva estimular o policial a trabalhar em suas folgas em serviços adicionais para a instituição por meio de gratificações.

também existem estímulos operacionais aos policiais militares por meio do RAS⁴⁶⁹. Por fim, também participam do programa agentes civis, egressos do serviço militar obrigatório e policiais reformados⁴⁷⁰. Apesar de não possuírem poder de polícia para realizar ações tipicamente policiais, os agentes civis possuem um rastreador ou GPS que permite a verificação do cumprimento do policiamento na área previamente definida. Além desse equipamento, também é disponibilizada uma câmera para eles filmem todas as abordagens, buscas pessoais e outras ações. Até 2018, todos os que trabalhavam no programa utilizavam blusa de malha e colete identificador. A partir desse ano, os policiais militares passaram a usar farda por baixo do colete, o que ajudou a distingui-los dos agentes civis.

Atualmente, os convênios com a SEGOV podem ser assinados por associações comerciais, como a Fecomércio, ou por prefeituras. É comum que se diga que a OSP é uma forma das prefeituras contratarem agentes de segurança sem a necessidade de concursos públicos para as guardas municipais. Hirata e Grillo (2019a, p. 29) criticam o fato do serviço de policiamento ser contratado, pois violaria a universalidade da segurança pública e oficializaria o “bico”, o serviço fora do expediente dos policiais.

Um dos elementos centrais do programa é a execução de revistas e abordagens a indivíduos nas ruas. Internacionalmente, este tipo de policiamento é conhecido como *stop and frisk*⁴⁷¹. Há trabalhos que discutem os possíveis vieses racistas desta modalidade de ação, dada a sobrerrepresentação de negros entre aqueles revistados e abordados (GELMAN; FAGAN; KISS, 2007). Weisburd et al. (2016), pesquisador reconhecido da área criminal pela divulgação da lei da concentração espacial dos crimes, estudou o tema para avaliar se este policiamento era eficaz na redução dos crimes. Conclui que há resultados significantes, ainda que modestos. Ou seja, de baixa magnitude. De forma parecida, Blattman et al. (2019) estudou um projeto de reforço de policiamento em determinadas áreas da cidade de Bogotá, na Colômbia. Os resultados encontrados não são conclusivos quanto à afirmação que a maior exposição ao policiamento ostensivo diminuiu o número de crimes nas áreas tratadas pelo projeto.

⁴⁶⁹ Apesar das atividades das Operações Segurança Presente (OSP) terem iniciado em 2014, foi o Decreto nº 45.475 de novembro de 2015 (RIO DE JANEIRO, 2015c) que instituiu o Programa de Estímulo Operacional para as operações realizadas no âmbito da Secretaria de Estado de Governo – SEGOV (Operação Barreira Fiscal) e da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH (Operação Lapa Presente, Segurança Presente, Lei Seca e Centro Presente). O referido documento regula a participação voluntária de policiais civis e militares (incluindo policiais que se encontram na reserva).

⁴⁷⁰ Os militares possuem um sistema de aposentadoria diferente dos civis. Após o período da ativa, os militares vão para a reserva. Durante este estágio, podem ser convocados a trabalhar em situações extremas. Após atingir a idade limite de permanência na reserva, os militares são reformados, situação análoga ao da aposentadoria entre os civis.

⁴⁷¹ O trecho correspondente na tradução é: “parar e revistar”.

No Brasil, a produção sobre essa temática é escassa. Um dos poucos estudos foi realizado por Caruso (2015), que realizou entrevistas e etnografou a criação e a implementação de uma das bases do Programa, a Operação Lapa Presente. A autora questiona o estabelecimento de um choque de ordem no local, que ao mesmo tempo em que busca garantir uma “transitividade segura ou circularidade tranquila”, serve como uma barreira ou cinturão de isolamento que separa a ordem da desordem.

Para um dos entrevistados, o projeto supre a carência do policiamento ostensivo, que deveria ser realizado pelos policiais militares. Apesar disso, esgotados com o trabalho contra as facções, não conseguem realizá-lo.

Quando você esgota a polícia para todos esses interesses [em operações contra o tráfico de drogas] para o conforto da Polícia Federal e da Polícia Civil, que não vai investigar [os casos de tráfico no varejo], você tira [os policiais que atuariam no] o policiamento ostensivo da população. E aí você cria o Segurança Presente [para substituir o policiamento ostensivo] (entrevistado 09).

Além de ser visto como um trabalho policial que é realizado fora da instituição policial, os policiais veem outras características. Os comandantes das bases das OSPs não precisam se submeter às obrigações administrativas de um batalhão de Polícia Militar. Assim, se concentrariam apenas no serviço de polícia. Um dos entrevistados compara o trabalho:

O bacana do Centro Presente é que eu não tinha obrigatoriedade com a parte administrativa. O policial assumia o serviço na rua. Então, dali eu já irradiava o policiamento. Eu estava ali para fiscalizá-los e para fazer as ordens acontecerem. Pro bom andamento do serviço. Enquanto no Batalhão e na CIPP, eu tinha autonomia, só que era chefe de seções administrativas, procedimento apuratório, eu tinha que participar de reuniões. Eu tinha que dar o *briefing* no batalhão, e depois os policiais iam assumir o serviço. Eles tinham que vir pro batalhão para depois irem pro seu local de serviço. Tinha questão de distância. Ali [na OSP], eu conseguia fazer tudo a pé (entrevistado 01).

Em relação às drogas, o mesmo entrevistado indica que havia a obrigatoriedade legal de levar os usuários de drogas ilícitas à delegacia:

Tinha preocupação porque todas as abordagens, busca pessoal, fundada suspeita, elas tinham que ser filmadas pelos civis, egressos das Forças Armadas. Então, a partir do momento que você pegava uma substância ilícita, e isso tá filmado. Então, o policial tem que dar o devido encaminhamento legal. No batalhão, muitas das vezes, o policial revista uma pessoa e vê que ele está com um baseado de maconha, ele vai dar um esporro. Infelizmente, alguns vão mandar comer. Ou, um corrupto vai cobrar uma vantagem indevida para que ele seja autuado. Mas dificilmente, você vai ver ocorrências de posse e uso em batalhões. E às vezes, o policial que é íntegro e idôneo vai se sentir frustrado. Pois ele vai pra delegacia, vai perder um tempo enorme lá. A pessoa vai ser liberada

na frente dele. É Jecrim [Juizado Especial Criminal], é [Lei nº 9.099]⁴⁷². (...) O policial tá frustrado, ele não quer mais fazer ocorrência desse tipo (entrevistado 01).

Enquanto no Centro Presente, que você não tinha a obrigatoriedade de fazer o atendimento 190 e você tinha uma saturação considerável do efetivo no terreno, num espaço muito pequeno, muito inferior a uma CISP, um décimo de uma CISP. Você tinha um efetivo gigantesco para trabalhar ali, tinha a cobrança para que você apresentasse ocorrências. Então, prisões em flagrante. (...). Aconteceu muito no Centro. Pegou com um baseado de maconha? Delegacia! (...) A gente tinha um efetivo muito grande, era viável ter um foco nisso. (entrevistado 1).

Em pesquisa já citada sobre as ocorrências de apreensão de drogas por posse ou uso, mostrei que as ocorrências por posse ou uso de drogas correspondiam a 9,6% e 9,2% de todos os registros da 5ª Delegacia de Polícia Civil (abarca o bairro da Lapa, além de Paquetá e parte do Centro) em 2014 e 2015, respectivamente (RAPIZO, 2018). Esses foram os anos iniciais da Operação Segurança Presente (OSP). Antes de 2014, esses casos não ultrapassavam o teto de 0,8%.

As ocorrências na área da Lapa foram muito impactadas pela criação do projeto. De maneira geral, 6,1% de todas as ocorrências de posse de drogas entre 2014 e 2019 foram na área da 5ª DP. Em 2014, o primeiro ano do projeto, houve um aumento 1.179,1% de apreensões por posse de drogas em relação ao ano de 2013. Em números absolutos, houve o aumento de 115 ocorrências de posse para 1.471 em 2014. Junto com a 99ª DP (Itatiaia), responderam por 24,6% de todas as ocorrências de posse no estado em 2014.

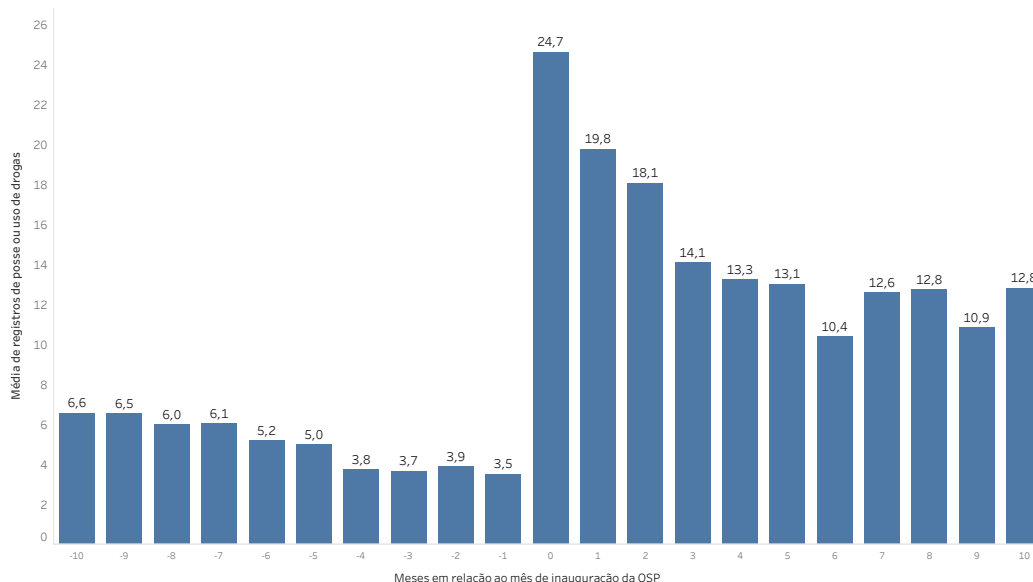
6.4 Considerações finais

O objetivo deste capítulo foi mostrar como dois eixos de ação e quatro projetos governamentais se entrelaçam, alteram os objetivos uns dos outros e afetam a forma como os policiais atuam no cotidiano da repressão às drogas. É possível analisar os projetos governamentais por meio dos modos de agir policial, o flagrante e a operação.

A importância dos flagrantes para a polícia e a repressão às drogas parece clara. As drogas são objetos passíveis de serem “encontrados” por policiais, diferentemente de casos de roubos ou homicídios. Entre os policiais, essa capacidade de “descoberta” dos flagrantes é descrita como “faro policial”, que se desdobra em percursos decisórios adequados. Ou seja, que diminuem os riscos da abordagem policial gerar problemas. Em consequência, a interpelação pode ganhar contornos preconceituosos ao associar determinadas características sociais e raciais a estereótipos sobre “sujeitos criminosos”.

⁴⁷² A Lei nº 9.009 estabelece juizados especiais atuar na conciliação, no julgamento e na execução das infrações penais de menor potencial ofensivo (BRASIL, 1995).

Figura 17 - Média de registros por posse ou uso de drogas em CISPs selecionadas* em meses anteriores e posteriores a instalação da OSP



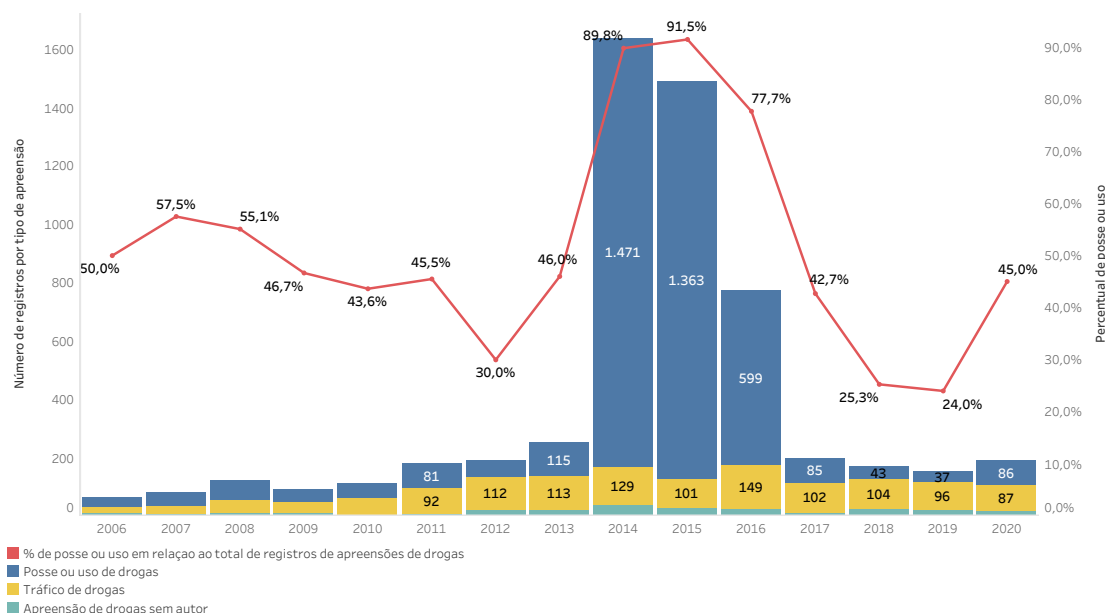
Fonte: o autor com base nos dados do ISP, 2021.

*CISPs que receberam OSP até o momento da escrita da tese: 1, 4, 5, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 27, 29, 32, 34, 42, 50, 52, 54, 55, 58, 59, 64, 65, 72, 76, 77, 79.

Por sua vez, a operação policial é um termo polissêmico e, por isso, foi preciso indicar as formas mais comuns de descrevê-la. Seguindo a trilha de Proença Júnior e Muniz (2017), sugiro a importância dos “corpos táticos” dentro da instituição. Para isso, detalho o papel importante dos GATs dentro dos batalhões e sua relação com a repressão às drogas. Não há mecanismos claros para avaliar as consequências das ações desse grupamento. No entanto, há evidências que as operações estão correlacionadas positivamente com a letalidade violenta (HIRATA; GRILLO, 2019c; HIRATA; GRILLO; DIRK, 2020a).

Por um lado, há um modo de agir policial que se estrutura a partir do “faro policial” em busca de flagrantes. Por outro, há as operações que são feitas por meio de “corpos táticos”. Esses meios se efetivam em diferentes projetos governamentais. Para isso, descrevi os quatro programas que afetam de alguma maneira a repressão às drogas. Os OBFs e as OSPs permitem aos policiais flagrarem usuários e pequenos traficantes em locais de fluxos de carros e pessoas. As UPPs possuem formas híbridas de atuação, pois aumentam os flagrantes de drogas em abordagens regulares e também tem os seus “corpos táticos” conhecidos como GTPPs. Por fim, o COE representa a forma mais estruturada de atuação por meio de operações.

Figura 18 - Apreensões por posse ou uso de drogas e outros registros de apreensões de drogas na 5ª DP (Lapa - Rio de Janeiro) - 2006–2020



Fonte: o autor com base nos dados do ISP, 2021.

A quantificação traduz e medeia essas diversas ações estatais, costurando-as em um todo compreensível. Ao final, os números indicam apenas seus resultados: os totais de ocorrências de apreensões de drogas e da massa de droga. Assim, é possível supor que haveria uma coordenação estratégica que direciona ações para o flagrante e para a operação com o objetivo de aumentar as quantidades divulgadas pelo ISP. Proponho inverter essa descrição. Quer dizer, projetos de intervenção são construídos com objetivos muito diversos e não seguem uma estratégia coordenada. As ações vinculadas a esses projetos são decididas cotidianamente e possuem vínculos frouxos com o seu arcabouço normativo formal. Portanto, a coordenação não vem necessariamente antes das ações; ela também pode aparecer *depois* ou *durante*. Porém, isso não significa dizer que decisões tomadas nos gabinetes e transcritas em documentos oficiais não interfiram nas ruas. Destaco apenas que o trabalho de coordenação *atravessa* o processo de implementação da política pública, conferindo sentido de ordem e coerência ao que pode soar desordenado e aleatório em uma primeira mirada, inclusive para os atores envolvidos com a iniciativa. Para isso, dedico as seções 2.3.2 e 4.4. Em relação aos números, trato deles no próximo capítulo.

7 O SUCESSO E O FRACASSO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

“As coisas têm peso, massa, volume, tamanho, tempo, forma, cor, posição, textura, duração, densidade, cheiro, valor, consistência, profundidade, contorno, temperatura, função, aparência, preço, destino, idade, sentido. As coisas não têm paz, as coisas não têm paz, as coisas não têm paz, as coisas não têm paz.”

(As coisas, Arnaldo Antunes)

7.1 Introdução

Os capítulos desta tese passaram por diversos setores que formam a rede de atores que constitui a política pública de drogas do estado do Rio de Janeiro. Pelos processos de longa duração histórica da criminalização do uso de certas drogas, e como os Estados Unidos se apropriaram dessa crítica moral e dos dispositivos legais internos como modelo para a sua atuação externa (capítulo 3). Pela constituição do enquadramento legal nacional sobre o tema e a sua articulação com aspectos do desenho institucional das polícias (capítulo 4). Pela maneira como os policiais criam diretrizes e princípios para a sua atuação (capítulo 5). E pela implementação de projetos governamentais e a atuação dos políticos eleitos (capítulo 6).

Neste último capítulo, discuto a criação do sucesso e do fracasso da política pública. Argumento que a avaliação de políticas públicas não é um “mente extirpada do mundo” que consegue examinar e ajuizar um mundo do qual não faz parte (LATOURE, 2017, p. 16-24)⁴⁷³. A avaliação da política pública de repressão às drogas não é uma atividade

⁴⁷³ (LATOURE, 2017, p. 17), por exemplo, critica aqueles que imaginam que o resultado da negação da “mente extirpada do mundo” seria um relativismo banal, no qual não mais existiria a realidade. Em suas palavras, “apenas uma mente colocada na estranha posição de contemplar o mundo *de dentro para fora* e ligada ao exterior unicamente pela tênue conexão do *olhar* se agitaria no medo constante de perder a realidade” (grifos do autor).

posterior e em separado da implementação dela. É justamente por ela ser avaliada, que essa política pública existe.

Neste capítulo, mostro como essas técnicas de quantificação são mobilizadas por diferentes atores envolvidos na política pública de repressão às drogas no Rio de Janeiro. Considero dois níveis nos quais são criadas as evidências das ações estatais. No primeiro eixo, predominantemente interno ao Estado⁴⁷⁴, discuto a partir de dois pontos imbricados. Como os números atuam sobre e a partir do trabalho policial. E como o resultado desse trabalho é contabilizado de formas distintas⁴⁷⁵, que produzem efeitos diferentes. O foco está no processo de quantificação de certas realidades, realizado pelo ISP. Assim, discorro sobre o meu trabalho dentro do ISP, onde atuo há mais de 10 anos com as estatísticas desse crime. Ao mesmo tempo, indico como a produção desses números é traduzida por policiais nas ruas e como esse trabalho de interpretação e uso dos números interferem decisivamente no procedimento de quantificação.

No segundo nível, observo como o mesmo recurso de quantificação perpassa as avaliações da política pública. Novamente, são encadeados atores que estão localizados em setores distintos, como os funcionários do ISP, as ONGs, os movimentos sociais e os jornalistas. E também são destacadas as coisas que atuam para criar uma avaliação da política: as fotos dos traficantes presos e das drogas apreendidas, as capas de jornais, os bancos de dados e os gráficos e tabelas.

Seguindo esse guia, o capítulo está dividido da seguinte forma. A primeira parte trata da contagem dos números relacionados com as apreensões de drogas. Nela, discuto o trabalho do ISP, a política de números, e como elementos gráficos ou matemáticos são importantes para “contar” outros resultados. A segunda parte está dividida em três seções. A primeira discute sobre o que chamo de “fotos-troféus”. São as fotos que policiais fazem com traficantes presos ou drogas e armas apreendidas. Sugiro que houve uma mudança na estética dessas imagens. Antes, as fotos com os traficantes considerados importantes pela mídia e pelas polícias era a prova da derrota do “inimigo público”. Na última década, as fotos capturam as coisas, como as armas e as drogas, o que levou a SEPM, no final da década de 2010, a criar normas sobre a publicação dessas fotos, com o destrinchamento dos ângulos e formatos permitidos. A segunda seção é sobre as capas e editoriais de jornais a partir de um “drama profissional”. Em agosto de 2017, o jornal Extra criou uma editoria de guerra a partir de um artigo acadêmico escrito por um geógrafo do ISP. Analiso como

⁴⁷⁴ Recordo que este trabalho parte da minha posição difratada entre cientista social e gestor público no ISP.

⁴⁷⁵ Latour (2012, p. 320) relata que prover informação é colocar algo dentro de uma forma, que transporta as coisas de um local a outro por meio de transformações. Como o *fromage*, queijo em francês, que explicita que o produto é o leite pasteurizado em forma. No caso analisado, a ideia é que cada maneira de contar cria uma ação estatal distinta, que tem efeitos diferentes sobre os policiais e a sociedade.

o texto científico do doutorando e pesquisador do ISP se torna uma “fala estatal”. Na terceira seção, discuto como as estatísticas se tornaram a estratégia principal de ativistas para criticar as ações estatais e os seus resultados no combate às drogas. Na quarta seção, tento costurar os assuntos anteriores por meio de uma nova compreensão do que seja uma avaliação de políticas públicas.

7.2 Contar os números

7.2.1 Os números no ISP

O ISP divulga mensalmente os números de apreensões de drogas no estado do Rio de Janeiro, com informações desde 2003. Essas cifras são utilizadas em capas de jornais, mensagens de whatsapp em grupos de policiais, notícias em telejornais e nos rádios, textos em redes sociais e trabalhos acadêmicos. Antes, circulam em documentos, painéis de visualização, emails e mensagens entre servidores públicos, policiais ou não, que atuam na área da segurança pública. Previamente à circulação, esses números são apurados e produzidos. No tempo da produção, as estatísticas ordenam os múltiplos fenômenos relacionados com o crime e a violência; no tempo da disseminação, os fatos já categorizados são apresentados por meio de números capazes de representar e evidenciar o trabalho policial.

Esses números possuem um caráter duplo. As estatísticas utilizam os números como signos, organizados sintaticamente⁴⁷⁶. Por outro lado, esses números são construídos por objetivos previamente escolhidos científica e politicamente (ROSE, 1991). Assim, também são números informativos, com significado, e situam-se igualmente no plano semântico (SENRA, 2008, p. 412-413). Portanto, ao estudar as informações estatísticas, que tornam o mundo conhecido e pensável, é preciso considerar as categorias de classificação desse mundo, as técnicas de codificação e de contagem, os cotidianos dessas técnicas, os modos de divulgação dos resultados, as suas análises, interpretações e aplicações. Como Desrosières (1998, p. 303, tradução minha) afirma sobre a forma de compreensão estatística:

⁴⁷⁶ Diferente, por exemplo, da utilização da *statistik* alemã dos séculos XVI, XVII e começo do XVIII, quando o termo era utilizado para designar descrições dos traços singulares de determinadas regiões sem o uso de dados quantitativos (DESROSIÈRES, 1998). Martin (2001, p. 20-21) recorda que a escola alemã liderava a nomeada estatística descritiva, que desenvolveu os princípios da organização, dos conhecimentos, das nomenclaturas e dos instrumentos de comparação de dados. Por fim, é importante lembrar que a sintática, dentro do campo da semiótica, é o estudo das relações e ordens entre os signos, sejam eles os números, as palavras ou as orações.

“saber” ou “conhecimento” é o produto de um acúmulo racional de informações prévias. As categorias de classificação primeiro garantem a equivalência de casos singulares, depois a permanência dessas equivalências ao longo do tempo permite que a ação seja relançada. Assim, o círculo “ação - dados - informação - conhecimento - ação” pode ser fechado, não apenas logicamente, mas também historicamente, uma vez que as nomenclaturas desempenham o papel de conservar o conhecimento acumulado⁴⁷⁷.

Starr (1987) sugere que o sistema estatístico se divide entre uma organização social e uma organização cognitiva. A primeira seria composta pelas relações sociais, econômicas e políticas entre os agentes envolvidos na análise, distribuição e utilização das estatísticas. A segunda, pela construção intelectual dos pressupostos, regras e métodos de classificação e mensuração.

Acompanhando as contribuições de Latour (2012), vejo que a suposta “organização social” se mistura com os debates cognitivos-metodológicos. É por meio das discussões intelectuais que atores, instituições e números se relacionam. É o resultado das costuras e agregações dos elementos heterogêneos que são reunidos em dado momento⁴⁷⁸: pessoas, ideias, números, locais de trabalho etc. Para compreender como os números se desdobram e ajudam a compor uma política pública, é preciso ir onde “fatos eram fatos - significando exatidão - *porque* eram fabricados - significando que emergiam em situações artificiais” (LATOURE, 2012, p. 134).

Para discutir esses itens, esta seção mostra atores (instituições, pessoas ou técnicas estatísticas) se conectando e mobilizando diversos recursos para construir um fato artificial: o número de apreensões de drogas. Por sua vez, esse número se conecta a diversos outros atores, que o traduzem, disputam o seu significado e mesmo a sua existência. Como na citação de Desrosières (1998) acima, ações que *lançam* outras ações.

⁴⁷⁷ O texto em francês é: “le ‘savoir’ ou les ‘connaissances’ sont le produit d’une accumulation raisonnée d’information antérieures. Les catégories de classement assurent d’abord l’équivalence des cas singuliers, puis la permanence de ces équivalences dans le temps permet la relance de l’action. Ainsi le cercle ‘action-données-information-savoir-action’ peut-il se refermer, non seulement logiquement mais aussi historiquement, les nomenclatures jouant le rôle de conservatoire des savoir accumulés”.

⁴⁷⁸ Latour (2012, p. 355) escreve sobre o trabalho de uma ciência da vida em comum: “temos de assumir três deveres diferentes em *sucessão*: desdobramento, estabilização e composição. Primeiro convém desdobrar controvérsias para aferir o número de novos participantes num futuro agregado; depois, acompanhar o modo como os próprios atores estabilizam aquelas incertezas, elaborando formatos, padrões e metrologias; e, finalmente, descobrir como os grupos assim reunidos podem renovar nosso senso de existência no mesmo coletivo” (grifo do autor).

Em relação às drogas, muitas *coisas* são contadas a partir dos registros administrativos da Polícia Civil⁴⁷⁹. São 26 títulos⁴⁸⁰ utilizados pela SEPOL. Eles são agregados em três tipos, que até o ano de 2016 eram divulgados apenas quando havia demanda de gestores públicos, policiais, jornalistas e acadêmicos. São eles: as apreensões por posse ou uso de drogas, por tráfico e as ocorrências nas quais não houve flagrantes de autores⁴⁸¹.

O processo de contagem das apreensões pode ter erros por diferentes motivos: uma ocorrência registrada de maneira equivocada pelo policial na delegacia, uma duplicação do registro no banco, uma carta precatória⁴⁸² ou erros de programação. A maioria deles é corrigida por meio da revisão realizada pela Corregedoria de Polícia Civil e pelo setor de estatística do ISP. Diversos processos foram alterados ao longo do tempo a fim de evitar dirimir essas inconsistências. Por esse motivo, o ISP divulga alguns dados desde 2003 e outros são retroagidos até 1991: a depender do nível de agregação e do tipo de crime, há mais ou menos confiança nos métodos anteriores.

Ainda assim, é possível que os registros sejam “bicados”⁴⁸³, um mesmo fato seja registrado em duas delegacias ou momentos distintos⁴⁸⁴, ou que polícias decidam não realizar o registro de maneira ilegal⁴⁸⁵, ou ainda que políticos eleitos interfiram nesse

⁴⁷⁹ Para uma perspectiva sobre o que Miranda e Pita (2011) denominaram como “etnografia da produção de estatísticas oficiais em matéria de criminalidade”, ver, além desse artigo, Miranda e Dirk (2010) e Miranda et al. (2005). Para uma etnografia sobre o outro lado do balcão, dos policiais e seus registros, ver Ferreira (2013a).

⁴⁸⁰ Dispostos no Anexo B. Vale destacar que muitos títulos possuem redação semelhante. Isso ocorreu, pois não houve a exclusão dos títulos utilizados antes da Lei de Drogas de 2006. Assim, duplicou-se muitos títulos. Por exemplo, o título “associação para tráfico de entorpecente” (código 649) e “associação para tráfico de droga (Lei 11.343/06)” (código 176) (BRASIL, 2006b).

⁴⁸¹ Essa modalidade é chamada de “apreensão de drogas sem autor” e indica que não houve pessoas flagradas durante o uso, o porte ou a venda da droga. Em geral, são ocorrências nas quais policiais identificam depósitos ou paíóis de drogas. Vale destacar que esse termo foi criado por mim para diferenciar essa contagem do total das apreensões de drogas. Tornou-se “oficial” com a publicação desses dados pelo ISP. Como muitas coisas dentro do Estado, foi criada com objetivos particulares, para facilitar o meu trabalho, e se tornou algo institucional de maneira fortuita.

⁴⁸² Quando um fato ocorre em outro estado, mas é registrado, por diferentes motivos, em delegacias do Rio de Janeiro. Nesse caso, o registro é enviado para a Polícia Civil do estado onde ocorreu o delito.

⁴⁸³ Termo utilizado por policiais para descrever a ação de dificultar ou impedir que um registro seja realizado. Exemplos de “bico” seriam informar ao denunciante que o “sistema caiu”, que “é preciso registrar na delegacia da região onde o fato ocorreu” ou que “o registro só pode ser feito pela internet”. Vale ressaltar que as notícias-crimes podem ser reportadas em qualquer delegacia, independentemente de onde ocorreu o fato narrado.

⁴⁸⁴ Esse fato é menos comum para o caso das apreensões de drogas. Por outro lado, é mais plausível em casos de roubo em transporte coletivo. Por exemplo, caso duas pessoas sejam roubadas no mesmo evento dentro de um ônibus e se dirijam a delegacias diferentes, será pouco provável que essa duplicidade seja identificada. Assim, o mesmo caso será contado duas vezes.

⁴⁸⁵ Por exemplo, em situações de homicídios nas quais os corpos das vítimas são escondidos. Ou quando policiais apreendem drogas e não as registram para poderem comercializá-la.

processo⁴⁸⁶. Para além dos possíveis erros e malversações, Miranda e Pita (2011) destacam os embates entre a linguagem policial e a do direito⁴⁸⁷. E também as disputas entre diferentes objetivos políticos, como a produção de informação oficial e o uso dos dados para a análise criminal⁴⁸⁸. Partindo do debate sobre a tradição inquisitorial do sistema de justiça brasileiro (KANT DE LIMA, 1999), as autoras salientam que “o registro representa o começo do trabalho de classificar os conflitos, de modo que os agentes chegam à conclusão de que ‘cada caso é um caso’” (MIRANDA; PITA, 2011, p. 63).

Se os casos são possivelmente incomparáveis, instituições como o ISP ganham importância. Pois desenvolvem conhecimento e técnicas dedicadas ao trabalho de classificação e de contabilidade. Elas são, nas palavras de Latour (2011, p. 380), “centrais de cálculo”⁴⁸⁹. Nelas, seus funcionários trabalham para criar “inscrições” que são meios-termos entre a presença e a ausência. Ao contar diversos casos categorizados como semelhantes, chega-se à informação. Ou seja, tem-se a *forma* de algo sem tê-la em si. No caso em tela, o número de ocorrências de apreensões de drogas capta o conjunto de eventos nos quais policiais se deparam com pessoas com posse de substâncias proibidas. Ao se chegar ao número final, está *presente* a ocorrência de droga, ainda que *ausente* de qualquer episódio.

Em 2010, logo após assumir o cargo em comissão de analista do ISP, recebi a “carteira” de drogas. O termo provém do léxico dos setores de inteligência e era replicado no ISP para indicar a área de atuação de determinado funcionário⁴⁹⁰.

Entre 2008 e 2013, o ISP divulgava o total de massa de drogas apreendidas por meio de relatórios anuais, que tratavam panoramicamente sobre as principais estatísticas criminais⁴⁹¹. Com a chegada da economista Joana Monteiro à presidência da instituição em 2015, houve incentivos para a produção de relatórios públicos exclusivamente dedicados

⁴⁸⁶ As pressões dos atores envolvidos nas disputas eleitorais também podem alterar o que será calculado, ainda que tenham menos capacidade de mudar as formas de cálculos. Por exemplo, Musumeci (2007, p. 167) descreve que o “governo [Anthony Garotinho (1999–2002)] já fora criticado em 2001, quando os roubos de celulares passaram a ser contabilizados em uma rubrica à parte, fazendo cair acentuadamente (e artificialmente) o número de roubos a transeunte e em transporte coletivo”.

⁴⁸⁷ Uma dedicada à investigação; outra, ao inquérito judicial.

⁴⁸⁸ Essa diferença pode se expressar em diferentes maneiras de categorizar certos eventos ou nos níveis de agregação utilizados na contabilidade oficial dos crimes.

⁴⁸⁹ Como sugerido por Latour (2011, p. 366-367), essas centrais de cálculo tem a tarefa de “fazer que muitos ajam como um só; ou em expandir a rede; ou em simplificar mais uma vez as inscrições; ou em construir uma sucessão de representantes; ou em ‘pontualizar’ uma infinidade de traços; ou, simultaneamente, em mobilizar elementos, mantendo-os a distância. Seja qual for o nome, sua forma geral é facilmente detectada: as pessoas que ficam dentro dos centros estão ocupadas construindo elementos com propriedades tais que, quando alguém toma os elementos finais, também está tomando, de algum modo, todos os outros, construindo, portanto, *centros dentro de centros*” (grifo do autor).

⁴⁹⁰ Havia outras “carteiras”, como a de roubos de veículo e de rua, de crimes contra a mulher, de crimes contra a pessoa idosa (que também era minha responsabilidade), de apreensões de armas etc.

⁴⁹¹ Disponível em: <<https://www.isp.rj.gov.br:4431/Conteudo.asp?ident=200>>. Acesso em: 22 de março de 2021.

ao tema das drogas. Assim, em 2016, foi publicado pelo ISP o primeiro e único até hoje relatório sobre as apreensões de drogas (RAPIZO, 2016). Antes, além da divulgação oficial do número de registros em Diário Oficial, havia a publicação anual das massas de drogas apreendidas no “Balanço das Incidências Criminais e Administrativas no Estado do Rio de Janeiro”. O último com informações sobre as massas de drogas é o referente ao ano de 2012⁴⁹². Nele, constavam apenas o volume total de massa apreendida no ano e a diferença em relação ao ano anterior. A partir daquele ano, todos os trabalhos produzidos por mim foram de circulação interna.

Vale ressaltar que os dados relativos às massas de drogas, provindos dos laudos periciais realizados pelo Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ICCE) e pelos Postos Regionais de Polícia Técnico-Científica (PRPTC), não são encaminhados de maneira obrigatória e rotineira ao ISP. Dependem de solicitações e esforços de sensibilização da direção da SEPOL. Entre 2017 e 2021, somente os dados relativos às perícias realizadas pelo ICCE e na Cidade da Polícia (CIDPOL) foram encaminhados, ainda assim, restritos a poucos períodos. Em parte, essa situação decorreu da mudança na estrutura da SEPOL, que separou administrativamente o ICCE dos demais PRPTCs. Isso dificultou a compilação de dados dentro da instituição. Por outro lado, houve um direcionamento estratégico do ISP para outros assuntos, diminuindo o interesse na solicitação dessas informações. É importante ressaltar que essa é uma avaliação pessoal, que mistura análise técnica e política. Ou seja, é provável que seja interpretada de outra maneira por outros atores envolvidos nessa história.

Antes da publicação de 2016, as informações sobre drogas eram divulgadas de maneira extemporânea. É um expediente comum dentro das instituições estatais: a produção irregular de informações que parte de uma demanda externa ou superior esporádica. Quando essa solicitação é feita, as unidades compilam as informações e respondem os pedidos. No entanto, nem sempre isso se transforma em esforços para a sistematização da prática, o que impede que esses dados sejam difundidos de maneira assídua. Assim, o que diferenciava o meu trabalho, naquele momento, era a tentativa de garantir regularidade da produção.

O objetivo institucional do trabalho era ampliar o conhecimento dos policiais sobre o tema, o que ocorreria por meio da circulação de estudos e dados. A partir daquele momento, eu tinha três frentes de trabalho: a construção do banco de massa de drogas apreendidas, o atendimento das demandas por dados dos funcionários da SESEG e das polícias e a redação do relatório anual interno sobre as apreensões.

⁴⁹² Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/BalancoAnual2012.pdf>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

Para a construção do banco de dados, utilizava três fontes de informações, todas da PCERJ. Primeiro, filtrava os microdados dos registros de ocorrência⁴⁹³ por meio dos códigos referentes aos 26 títulos envolvendo drogas. Paralelamente, pesquisava os registros de ocorrência com drogas por meio do sistema de buscas do programa ROweb⁴⁹⁴. Neste programa, é possível procurar os registros por tipo de objeto apreendido, informação não disponibilizada entre as variáveis dos microdados que o ISP tem acesso. Por fim, analisava as planilhas em formato xls enviadas por email pelo ICCE. O ICCE e os PRPTCs são os responsáveis pelos laudos periciais que atestam que a substância apreendida é uma droga ilegal, além de determinar a quantidade em gramas sob custódia da PCERJ. No momento do registro de ocorrência, é realizado um laudo prévio a fim de garantir que o acusado não seja preso indevidamente. Durante o inquérito, é feito o laudo definitivo. Essa última informação chegava ao ISP por meio dos emails do ICCE.

Meu trabalho era “juntar” essas três bases, todas da PCERJ. As duas primeiras, pertencentes ao microdado e à pesquisa no ROweb, eram parte das informações que o ISP acessava frequentemente. A segunda base provinha de dados que ainda não haviam sido sistematizados e não integravam o banco de dados da PCERJ. A justificativa para tanto era que o rol extenso de drogas e as muitas formas que os policiais usavam para descrevê-las no campo “objeto apreendido” do RO (o campo era aberto à livre digitação) dificultavam a estruturação do banco. Desse modo, o trabalho era manual. Um perito inseria o laudo como documento digitalizado no sistema e o setor de estatística do ICCE produzia uma planilha com as quantidades de massas de drogas discriminadas por RO.

Esses três conjuntos de dados não eram idênticos. Havia ROs sem laudo definitivo, registros encontrados no ROweb sem correspondência nos microdados e laudos periciais com números de ROs incorretos ou sem equivalência nos microdados. Alguns problemas derivavam do trabalho manual do ICCE, como os erros de digitação ou a inclusão dos números de referência dos documentos de comunicação no lugar do RO. Outra falha comum era o registro do título “apreensão outros” nos casos envolvendo drogas. Esse título não faz parte da lista que compõe as apreensões de drogas. O título “apreensão outros”

⁴⁹³ O ISP possui o *software* Programa ISP, desenvolvido especialmente para acessar e extrair uma parte do banco de dados da SEPOL. Esse último é administrado por meio do Sistema de Gerenciamento de Banco de Dados (SGBD) Oracle. A parte acessada pelo ISP por meio deste programa é restrita a alguns campos do registro de ocorrência.

⁴⁹⁴ O ROweb é um sistema de busca e consulta de informações nos registros de ocorrência. Não há uma norma para disciplinar a forma como os servidores do ISP acessam alguns sistemas da SEPOL, como o ROweb. Ainda assim, desde 2016, somente os policiais civis lotados no ISP utilizam esse programa para ler as dinâmicas das ocorrências em estudos realizados pela instituição. Dessa forma, pesquisei as apreensões de drogas no ROweb apenas durante o período que essa prática era permitida.

deve ser utilizado, de acordo com o manual do Sistema de Controle Operacional (SCO) da SEPOL, quando são confiscados objetos estranhos aos citados nos demais títulos⁴⁹⁵.

Além dessas imprecisões, em meados de 2013 identifiquei que havia uma discrepância entre o dado divulgado pelo ISP e os microdados. Vale ressaltar que naquele momento, o ISP utilizava um arquivo chamado UPJTOT (um acrônimo para Unidade de Polícia Judiciária - Total), também extraído do sistema da PCERJ. Ele continha o número de casos ou vítimas para cada um dos títulos utilizados pela PCERJ em seus registros de ocorrência (conhecidos como “títulos do SCO”). São mais de mil títulos e todos os anos são incluídos novos. Naquele momento, a inclusão de um novo título no sistema não era comunicada automaticamente ao ISP. Além disso, dois dentre os 26 títulos de apreensões de drogas não eram contabilizados corretamente no UPJTOT. O processo de identificação e correção dos erros levou quase um ano, e no início de 2014 foram publicados no site novos dados relativos a 2012 e 2013. A partir de 2014, os dados divulgados passaram a ser contabilizados pelos microdados, impedindo que esse tipo de erro ocorresse.

Concomitantemente, foi preciso realizar outra adequação. O UPJTOT era organizado pelos “títulos do SCO” e os registros de ocorrência de apreensões de drogas costumam ter mais de um título⁴⁹⁶. Até então, o ISP divulgava o número de títulos distintos presentes nos ROs. Após discussão interna, foi decidido alterar a metodologia. O ISP passou a divulgar o número de ROs que possuíam títulos de apreensões de drogas. Ou seja, não mais importava quantos títulos de drogas estavam em uma ocorrência, ela seria contada somente uma vez. Utilizava-se, portanto, a mesma fórmula da contagem dos crimes contra o patrimônio.

Essa decisão gerou um problema: os dados de 2012 em diante tinham uma metodologia, os anteriores eram contados por outra. Somente no começo de 2017 tal problema foi resolvido, quando uma grande auditoria interna ocorreu, identificando os problemas de inconsistências entre o UPJTOT e os microdados⁴⁹⁷. Esse processo foi simultâneo a uma grande mudança nos quadros da instituição promovida pela então presidenta Joana Monteiro. Nesse momento, fui transferido para a Coordenadoria de Projetos. Desde então, não trabalho mais com a construção do banco. Institucionalmente, nos últimos três anos, o ISP buscou criar um acesso automático aos dados das massas de drogas apreendidas. Entretanto, após algumas idas e vindas, e mesmo tendo o ISP acessado esse banco

⁴⁹⁵ Dirk (2007, p. 85) afirma que o uso do termo “outros” como categoria permite que o sistema classificatório continue “fechado”. Ou seja, que as categorias sejam pré-existentes, fixas e não passíveis de alterações posteriores. Portanto, uma estratégia que mantém a coerência interna da classificação.

⁴⁹⁶ Por exemplo, um título de “associação para o tráfico” e outro de “tráfico de drogas”. Boiteux et al. (2009, p. 59-61) mostram que é comum a aplicação conjunta dessas tipificações nos julgamentos, conhecido juridicamente como concurso material.

⁴⁹⁷ Para mais informações, ver <<https://www.ispdados.rj.gov.br:4432/notaRevisaodados.html>>. Acessado em 8 de fevereiro de 2021.

de dados, ele ainda não está estruturado adequadamente. Essa decisão implicou em não continuar o trabalho “manual” que eu realizava, quando “juntava” as três fontes de dados. Dessa forma, o banco de dados de apreensões de drogas não foi mais atualizado.

Ao longo do período entre 2010 e 2017, eu respondia às demandas dos gestores públicos e dos policiais. O meu principal interlocutor era o setor de inteligência da extinta SESEG. Policiais do Quartel General⁴⁹⁸ da PMERJ e dos batalhões também costumavam solicitar informações para usá-las em suas apresentações de resultados ou palestras. Era por meio desses contatos que eu levava os números das apreensões de drogas para o mundo dos policiais. Ao mesmo tempo em que sabia que as tabelas e gráficos que eu produzia auxiliavam esses policiais a “provarem” o sucesso da ação do governo, buscava persuadi-los a catalogar e organizar os dados que produziam. Também sugeria que os dados não serviam apenas para avaliar as ações, mas também para monitorar os processos de trabalho. Esses dois objetivos eram técnico-políticos, pois ao mesmo tempo em que seguiam o paradigma do PPBE, buscavam facilitar o trabalho de controle da atividade policial.

7.2.2 Os números entre os policiais

Desde pelo menos 2005, o número de apreensão de drogas aparece no Diário Oficial e nas publicações do ISP dentro do eixo chamado produtividade policial⁴⁹⁹, distinto assim dos crimes patrimoniais, contra a vida ou outros. Vale ressaltar que a partir de 2019, o ISP começou a usar o termo “atividade policial” para o conjunto de títulos de apreensões de drogas, de armas, de autos de prisão em flagrante e o seu análogo em relação aos adolescentes⁵⁰⁰ e de recuperação de veículo.

A divulgação dos resultados da atividade policial acarreta em alguns debates. Afinal, o trabalho policial possui dificuldades de se ajustar aos ditames da política pública baseada em evidências. Quais seriam as evidências do bom trabalho? A redução dos crimes e o aumento do sentimento de segurança. E como os policiais nas ruas *ativa-*

⁴⁹⁸ O Quartel General é a sede física da SEPM. Nela, estão as estruturas administrativas e operacionais superiores da instituição. O organograma é apresentado no anexo C.

⁴⁹⁹ Atualmente, o ISP divulga os dados mensalmente em seu site por meio de arquivo em formato csv, no qual os títulos e registros de ocorrência aparecem nas colunas. Assim, não são divididos em eixos. Essa divisão aparece somente nas publicações em Diário Oficial, realizadas semestralmente. Contudo, ainda é possível observar a nomenclatura “produtividade policial” em alguns informativos antigos da assessoria de comunicação. Ver, por exemplo, a nota de abril de 2018: <<https://www.isp.rj.gov.br:4431/Noticias.asp?ident=398>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

⁵⁰⁰ De acordo com o Estatuto da Criança e Adolescente, os adolescentes não são presos. A SEPOL utiliza o título “auto de apreensão em flagrante de adolescente por prática de ato infracional” como análogo ao “auto de prisão em flagrante”, esse último utilizado quando o autor da infração é adulto.

mente reduzem crimes, dado que a chance de flagrar roubos ou cenas de homicídios são irrisórias? Em princípio, há duas respostas: por meio da presença ostensiva nos espaços públicos e pela prisão daqueles que cometeram crimes. Ambas alterariam os cálculos de risco daqueles interessados em cometer crimes, dissuadindo-os da prática. O primeiro modo é tipicamente realizado pelos policiais militares dispostos nas ruas. A segunda, pelos policiais civis no caso das prisões após investigações, e pelos militares, nos flagrantes.

Dessa forma, o trabalho do policial militar, quando avaliado por meio de números, pode gerar inconvenientes. Muniz (1999, p. 132), por exemplo, afirma que essa lógica impõe que “não basta que o PM seja apenas um obediente soldado-burocrata, ele deve ainda ‘mostrar serviço’ contribuindo para a contabilidade das ocorrências, o que, na prática, tende a significar prisões e flagrantes”.

Outras dificuldades da avaliação do trabalho policial são listadas por Reiner (2012). Primeiro, a natureza dispersiva e de baixa visibilidade do trabalho de patrulha. Em segundo lugar, os elementos cruciais do exercício profissional têm a ver com questões de processo e não de produtos. Ou seja, a prioridade é como a tarefa foi executada, e não o seu resultado. Considerando também que boa parte do tempo dos policiais militares nas ruas é preenchido por ações como conversar com as pessoas do local, caminhar e ficar parado em prontidão, há poucas ferramentas para avaliar a qualidade desse serviço. Desse modo, “o único produto final concebível é não-factual: conseguir evitar a desordem que poderia ter ocorrido se não houvesse a intervenção policial” Reiner (2012, p. 88). Por fim, o terceiro elemento se refere ao fato do policial fazer parte do conflito social. Em outros termos, o próprio policiamento é uma forma de exercício de poder. Logo, as avaliações necessariamente são políticas.

Desse modo, há um jogo entre os policiais, suas capacidades de intervenção na realidade e as expectativas quanto ao seu trabalho. O policial militar, individualmente, tem poucas chances de reduzir o crime na rua. Desse modo, a avaliação recai sobre a polícia, uma “figuração”⁵⁰¹ que emerge do conjunto de policiais e outros atores envolvidos neste trabalho. Dito de outra forma, não é possível examinar um único policial em sua função de “espantalho” (forma de indicar a dissuasão do crime realizada por meio da presença policial) (REINER, 2012, p. 91).

Analisando o contexto francês, Fassin (2013) aponta como a conjunção da necessidade de prestação de contas e a quantificação constroem uma “política de números”,

⁵⁰¹ Uso figuração como sugerido por Latour (2012, p. 85-87). Para ele, a figuração é o trabalho de atribuir forma a um actante (qualquer entidade que age, muda, transforma ou desloca ações), que assim se torna um ator (SALGADO, 2018, p. 97-99). Portanto, o ator seria aquele que possui figuração ou representação. No exemplo, a polícia é uma *forma* da amálgama dos indivíduos e coisas que a compõem. No entanto, há outros atores, que podem figurar como os autores das ações, como o secretário, o governo, o comandante etc.

exigidos como prova do sucesso e eficácia da ação. Hibou (2012) associa a “violência da quantificação” à “dominação burocrática neoliberal”, crescente a partir do advento da NGP na década de 1980. Esse prognóstico não parece limitado ao país europeu. Tanto na França, quanto no Rio de Janeiro, um aspecto importante das ocorrências de drogas se destaca: diferentemente do flagrante de roubo, o policial tem condições de *buscar* a apreensão de drogas. Ou seja, é menos dependente do acaso. Assim, Fassin (2013, p. 103, tradução minha) afirma que surgiu:

uma nova forma de gestão da ação pública que no campo da segurança passou a ser conhecida como a ‘política dos números’ e se traduz na quantificação dos resultados a serem alcançados. Os dois indicadores para medir a ação policial no que se refere ao trabalho de patrulha são o número de prisões e a taxa de esclarecimentos de crimes. Como as chances de se pegar um crime em flagrante são mínimas, os objetivos definidos são quase impossíveis de alcançar. A polícia só pode alcançá-los usando o que eles chamam de “variáveis de ajuste”, das quais existem dois tipos: violações de imigração e delitos de drogas⁵⁰².

Como mostrado no capítulo 6, os flagrantes de apreensões de drogas servem aos policiais fluminense de “variável de ajuste” para cumprir com suas missões de forma parecida com o descrito na França. As pressões por resultados e a dificuldade de “evidenciar” (no sentido de tornar visível) outros tipos de ações policiais facilitam a criação de uma determinada deontologia pelos policiais. Muniz (1999, p. 192) resume como esse ambiente

introduz mais um estímulo para que os PMs que estão na linha da obrigação não consigam visualizar o produto diário e real do seu trabalho e ambicionem um mundo fictício da plena operacionalidade, com resultados palpáveis e, por sua vez, passíveis de contabilização. Nesta ordem de expectativas, ‘ser ostensivo’ corresponderia a ‘aparecer’, a procurar oportunidades para ser esplêndido, ostentatório e reconhecido. Esta é, certamente, uma das razões pelas quais as perseguições, as capturas, os confrontos armados, as operações especiais, as ações de resgate, assim como as ações extraordinárias de força-tarefa, exercem na tropa um alto poder de sedução.

Ainda assim, restam dúvidas sobre a interpretação dos resultados dessas ações. Por exemplo, os aumentos das apreensões por tráfico são um resultado bom ou ruim? Indica que os policiais trabalharam mais, ou que os traficantes comercializaram mais ou que os consumidores demandaram mais? Retirar mais drogas do mercado leva ao aumento dos preços, a uma maior disputa entre facções ou não altera o fluxo comercial? Mais operações contra traficantes de drogas melhoram ou pioram a segurança pública?

⁵⁰² O texto em inglês é: “a new form of managing public action which in the Field of security became know as the ‘politics of numbers’ and translates into a quantification of the results to be achieved. The two indicators for measuring police action insofar as patrol work is concerned are the number of arrests and the clearance rate. Since the chances of catching crime in the act are slim, the goals set are almost impossible to reach. The police can only attain them by using what they call ‘adjustment variables’, of which there are two types: immigration violations and drug offenses”.

A linha lógica que deu suporte ao aumento de esforços policiais contra as drogas ilegais a partir da década de 1970 sugeria que a retirada do produto do mercado elevaria os preços da droga pura⁵⁰³. Por esse raciocínio, com valores mais altos para drogas cada vez mais impuras, poucas pessoas conseguiriam comprá-las, o que levaria à diminuição do mercado. Estudos apontaram que não há evidências dessa correlação (BRIGHT; RITTER, 2010; POLLACK; REUTER, 2014). Haveria muitos indícios contrários: a rápida adaptação dos traficantes ao mercado, a assunção acrítica que eles atuariam de acordo com as teorias da escolha racional, a diferença entre os efeitos de longo e curto prazo, as simultâneas mudanças que afetam os preços em outras direções, o papel da violência nesses mercados, as diferenças entre as variações dos preços médios e as oportunidades de variação na margem. E também pela ausência e limitação dos dados.

A ausência de dados no contexto estadunidense chama atenção, pois o país possui a mais longa e organizada base de dados sobre preços de drogas ilegais, conhecida como Sistema para Recuperar Informações de Evidências de Drogas⁵⁰⁴ (STRIDE, na sigla em inglês). No Rio de Janeiro, tentei algumas vezes iniciar este trabalho junto ao setor de inteligência da SESEG, pois imaginava que permitiria pesquisas sobre o volume de dinheiro movimentado pelo mercado de drogas ilegais. Contudo, de acordo com interlocutores da área de inteligência das polícias, os valores das drogas não variaram muito ao longo do tempo, nem entre as regiões da cidade do Rio de Janeiro. Assim, aparentemente, não havia interesse em compilar essas informações. No entanto, é possível que haja esforços individuais de policiais em catalogar informações dispersas. O mais provável é que os setores de inteligência de cada batalhão registrem esses valores de maneira fortuita e sem sistematização.

Como lembra Andreas e Greenhill (2010b, p. 4), as maiores batalhas políticas são sobre fenômenos difíceis de serem medidos e quantificados⁵⁰⁵. Sem pesquisas sobre o valor e a pureza da droga que é comercializada no estado, os principais critérios de avaliação da “produtividade” são o número de apreensões e a massa confiscada. Nesse contexto, o trabalho do ISP é central para apresentar o “rendimento policial” e “dispersar

⁵⁰³ Como exemplo desse destaque, pode-se citar que os Estados Unidos colocaram como meta de sucesso o aumento do preço da grama pura de cocaína para 250 dólares e de heroína para 1.400 dólares até 2022 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2020c, p. 2).

⁵⁰⁴ O texto em inglês é: System to Retrieve Information from Drug Evidence.

⁵⁰⁵ Os autores sustentam que os trabalhos, em geral, tendem a um dos caminhos: i) discutir como estatísticas problemáticas são geradas ou manipuladas, citando termos como o viés, a falsa causalidade e a falácia estatística, ii) como os consumidores são enganados pelos números, e iii) e como os consumidores devem prestar atenção aos sinais perigosos das estatísticas ruins. Por outro lado, na visão deles, haveria poucos trabalhos dedicados a identificar o trabalho de produção e as consequências dos números politizados Andreas e Greenhill (2010b, p. 7).

a responsabilidade”⁵⁰⁶ entre os muitos policiais avaliados. Isso ocorre, pois os números divulgados pelo ISP levam comandantes de batalhões a pressionarem soldados nas ruas por resultados, além de trazer *evidências* sobre a eficácia da “plena operacionalidade”.

Vale ressaltar que as apreensões de drogas não fazem parte do rol de indicadores e metas da corporação e do governo. Contudo, é sabido que ao lado desse sistema oficial, há outros não documentados. Comandantes de batalhões e companhias costumam dar uma “dispensa meritória”⁵⁰⁷ para as guarnições⁵⁰⁸ ou policiais que realizam prisões ou apreendem drogas e armas. Não existe norma ou documento oficial da SEPM que avalize essa prática. No mesmo sentido, circula nos grupos de *whatsapp* de policiais uma lista não oficial com o ranking dos batalhões que mais apreendem fuzis. Também é comum que oficiais que comandam companhias em projetos especiais, como a OSP e a OBF, incentivem e cobrem a abordagem de suspeitos com o objetivo de identificar pessoas com mandado de prisão em aberto ou com posse de drogas ilegais.

Ainda, as apreensões podem surgir de situações fortuitas ou lógicas não produtivistas, como o tédio de policiais em dias sem ocorrências, ou o medo de serem considerados “canjicas”⁵⁰⁹, ou de comandantes que desejam que os policiais “não fiquem parados”:

A gente exigia [abordagem] para movimentar o policial. Para não estagnar. No sentido dele não ficar parado. Você tem que motivar o policial. Porque é natural do ser humano... ele fica sempre ali na mesma coisa, acaba que ele não produz. Talvez o olhar da produção nosso, a gente também... o foco principal deveria ser a prevenção. Se o cara tá ali parado, não faz nada, não tá acontecendo crime nenhum, é positivo também. Ele tá prevenindo. Mas a cultura operacional, a competição natural que se estabelece entre os policiais... é melhor quem produz mais, não é melhor quem previne mais. Você não tem como medir a prevenção (entrevistado 19).

Além da “busca pela operacionalidade”, como descrita por (MUNIZ, 1999), que está associada aos mecanismos de gestão por resultados, existem os interesses ilegais. Muitas obras literárias e de cinema criadas a partir de relatos de policiais tratam desse tema (SOARES; BATISTA; PIMENTEL, 2006; GUEDEL, 2012; NOGUEIRA, 2013). Essas práticas

⁵⁰⁶ Hibou (2012, posição 2199) sugere que um dos efeitos da cultura da auditagem é a autorresponsabilização dos indivíduos pelos resultados coletivos.

⁵⁰⁷ Em geral, uma folga na semana. Vale ressaltar que os policiais trabalham normalmente por escala. As mais comuns são a de 12 horas de trabalho por 24 horas de descanso e a de 12 por 48 horas. Assim, uma folga semanal representa um grande período de dias sem ir ao trabalho.

⁵⁰⁸ Guarnição é uma fração da tropa.

⁵⁰⁹ Termo utilizado entre policiais militares para designar aqueles que desejam ficar em posições relativamente tranquilas e sem ação, como um baseamento ou em trabalho administrativo. Ou seja, que não incorporam a “plena operacionalidade”.

provém do desejo de “justiçamento” direto⁵¹⁰, de usufruir dos “espólios da guerra”⁵¹¹ ou mesmo de realizar “gols de mão”⁵¹². Um dos entrevistados resume essa relação entre os números e o trabalho policial nas ruas:

(...) a gente precisa apresentar números, a gente precisa produzir sem saber se temos os recursos necessários. No final, a fatura que vem é uma repressão aos pequenos delitos para de alguma forma ser mostrado alguns números. Assim, nós não vamos deixar os policiais parados. (...) Eu não posso aplicar ele [o policial] no que eu sei que é certo, mas eu tenho que dar alguma coisa pra ele fazer. Então, eu coloco ele pra trabalhar na ponta da linha. Eu acho que é uma falta de recursos, e não de conscientização [de que isso é enxugar gelo] (entrevistado 10).

Portanto, são diferentes situações e atores envolvidos para gerar o número de 22.749 apreensões de drogas no estado do Rio de Janeiro em 2019 divulgados pelo ISP. As Figuras 19 e 20 mostram a distribuição das apreensões por modalidade. No ano de 2019, aproximadamente 38,8% foram por posse de drogas, 52,2% por tráfico e 9,0% em ocorrências sem autor⁵¹³. A Tabela 5 indica como o ano de 2010 foi atípico. Naquele ano, a ocupação policial do Complexo do Alemão⁵¹⁴ registrou a maior ocorrência de apreensão de drogas

⁵¹⁰ Entre os policiais, é comum a crítica à atuação do judiciário, resumida na expressão “a polícia prende, a justiça solta”. Assim, alguns veem na possibilidade de condenação e punição imediata, uma forma de escapar desse destino. As punições podem variar entre obrigar a pessoa abordada a comer a droga (ou a comer o flagrante, como alguns dizem) à morte.

⁵¹¹ A ideia do espólio como uma forma de retribuição aos esforços e riscos assumidos por policiais. Refere-se ao ato de não entregar parte ou o total de armas, drogas ou dinheiro apreendidos em operações à Polícia Civil, responsável pela custódia inicial dos elementos probatórios do crime.

⁵¹² Os policiais usam esse termo para se referir a situações nas quais policiais colocam drogas junto aos pertences de uma pessoa abordada ou quando se coloca mais droga entre aquelas apreendidas. Em ambos os casos, o objetivo é garantir que o delegado decretará a prisão do suspeito.

⁵¹³ Esses percentuais não são feitos a partir do número total de apreensões, pois uma mesma ocorrência pode ter casos de tráfico, posse ou mesmo de apreensões sem autoria. Em 2019, foram 2.086 casos sem autor, 12.092 por tráfico de drogas e 9.004 por posse. Somando, tem-se um total de 23.182.

⁵¹⁴ A ocupação realizada por 2.600 policiais militares e civis do Rio de Janeiro, com o apoio logístico da Marinha, foi realizada em 25 de novembro de 2010 nas favelas que compõem o complexo do Alemão e da Penha. Para mais informações, ver o acervo jornalístico do jornal O Globo: <<https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/ocupacao-do-alemao-em-2010-contou-com-600-homens-blindados-da-marinha-9001633>>. Acesso em: 20 de novembro de 2020. Para informações sobre a operação a partir de uma perspectiva dos autores envolvidos, ver o livro do secretário de segurança Beltrame (2014) e do comandante da PMERJ Duarte (2012) à época.

da história⁵¹⁵, quando 35 toneladas de maconha foram apreendidas. Para se ter uma ideia da magnitude desse feito, levou-se 47 meses, ou quase quatro anos, para se apreender a mesma quantidade no estado. Em 2015, foi registrado um número significativo de massa apreendida, com mais de 23 toneladas de maconha e 2 de cocaína. Os dados de 2016 foram os mais baixos. No entanto, é importante ressaltar que os laudos periciais possuem um lapso temporal em relação às ocorrências. Dessa forma, caso seja feito o cálculo, o total da massa registrado provavelmente aumentará, pois novos laudos serão incluídos.

O aumento no volume de ocorrências após 2014 é explicado, em parte, pelas OSP e OBF (RAPIZO, 2018), que costumam gerar um grande volume de ocorrências no seu mês de inauguração. Outro mecanismo que interfere na produtividade policial são os batalhões especiais. O BPChq triplicou a sua tropa desde 2013 e o BAC passou por grande reformulação. Diferentemente das OSP e das OBF, o impacto da atuação dos batalhões especiais foi sobre a massa de droga apreendida e não sobre o número de ocorrências. Esses pontos foram discutidos no capítulo anterior.

Tabela 5 - Massa de droga (em quilos) apreendida no estado do Rio de Janeiro

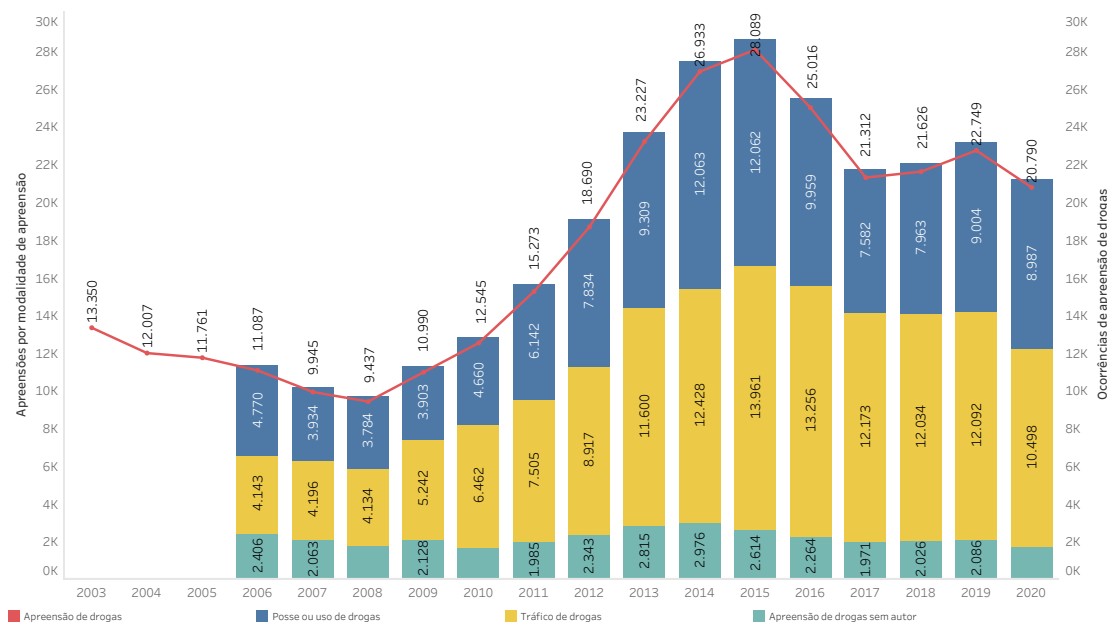
| Ano | Maconha | Cocaína | Crack |
|------|---------|---------|-------|
| 2010 | 42.395 | 960 | 289 |
| 2011 | 10.052 | 908 | 208 |
| 2012 | 5.342 | 1.340 | 284 |
| 2013 | 7.288 | 1.626 | 203 |
| 2014 | 15.281 | 1.736 | 280 |
| 2015 | 23.658 | 2.376 | 311 |
| 2016 | 12.324 | 2.019 | 212 |

Fonte: Rapizo (2018).

A fim de tentar mostrar essas diferenças que se escondem em um número total homogeneizante, apresentei relatório no qual classifiquei as ocorrências entre grandes e

⁵¹⁵ A expressão “maior apreensão da história” é constante nas matérias jornalísticas, nos discursos dos representantes das instituições de segurança e dos governadores. É comum que os assessores de comunicação solicitem dados que indiquem que um determinado fato foi o maior da história. Para isso, é necessário adequar o denominador da comparação. Um exemplo: toma-se o número de homicídios de um mês e compara-se com o mês anterior, o mesmo mês do ano anterior e todos os meses da série histórica. Faz-se o mesmo com os números acumulados de janeiro até o mês em análise. Ou do semestre em análise. O “melhor” resultado é aquele que terá destaque no resumo enviado pelos assessores de comunicação aos jornais. Não é incomum que a mídia foque somente naquilo apresentado nos “releases” das assessorias. Contudo, às vezes, certos políticos eleitos fazem afirmações sem qualquer base factual, como, por exemplo, quando Wilson Witzel, governador entre 2017 e 2020, indicou que uma apreensão de 8,5 toneladas de drogas foi a maior da história. Para informações, ver: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-07/rio-policia-apreende-85-toneladas-de-drogas-e-23-fuzis>>. Acessado em 20 de novembro de 2020.

Figura 19 - Série histórica de apreensões de drogas no estado do Rio de Janeiro - 2003–2020



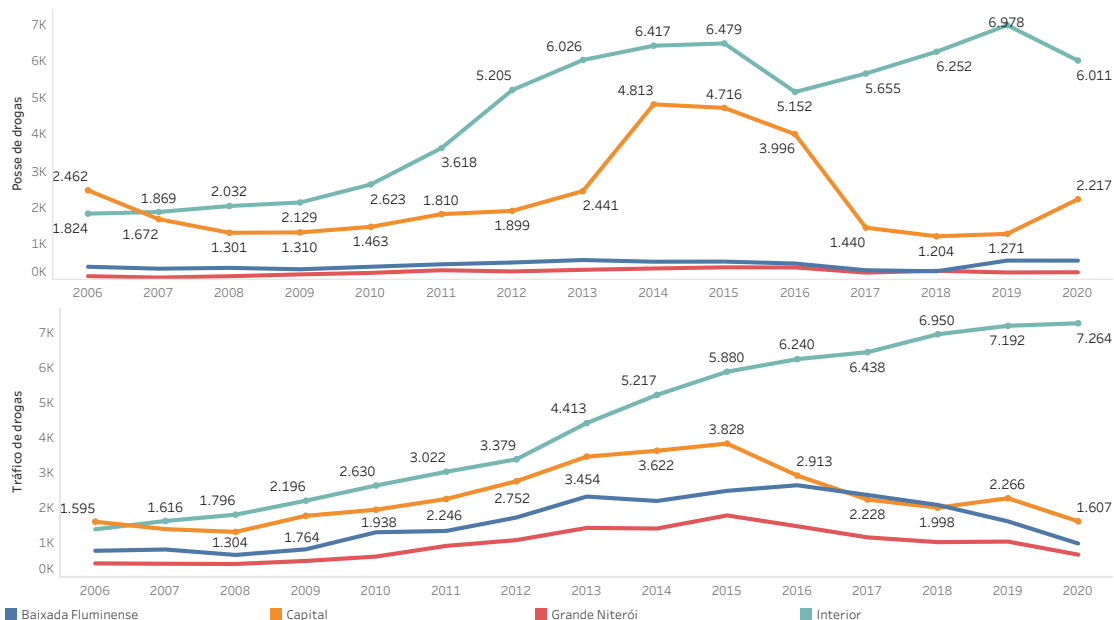
Fonte: o autor com base nos dados ISP, 2021.

pequenas (RAPIZO, 2016). Em relação à maconha, as primeiras representam apenas 1% dos casos e apreendem aproximadamente metade da massa de drogas; enquanto as outras 99% das ocorrências apreendem o resto da massa de drogas. Em relação à cocaína e ao crack, os valores não são tão díspares, mas ainda assim há grande desvio-padrão⁵¹⁶.

Em 2015, estava em julgamento o Recurso Extraordinário nº 635.659, com repercussão geral, no STF, e que ainda não foi finalizado. O objetivo é julgar a compatibilidade entre o artigo 5, inciso X, da Constituição Federal e o artigo 28 da Lei nº 11.343 de 2006 (BRASIL, 2006b). Esses artigos se referem aos princípios constitucionais da intimidade e da vida privada e à tipificação do porte de drogas para consumo pessoal como crime, respectivamente. Considerando o debate público em torno do tema e o interesse institucional do ISP à época em divulgar trabalhos com perfil mais acadêmico, rascunhei algumas versões de trabalhos. Ao longo de mais de um ano, discuti com a presidenta do ISP sobre aspectos técnicos e políticos do relatório, sobre o que deveria ser incluído ou não. Naquele momento, todo trabalho divulgado pelo ISP precisava ser aprovado pelo secretário da

⁵¹⁶ Uma medida que indica o quanto o conjunto de dados é uniforme. No caso específico, os valores encontrados estavam distantes da média.

Figura 20 - Série histórica de apreensões por posse ou uso e por tráfico de drogas por regiões do estado do Rio de Janeiro - 2003–2020



Fonte: o autor com base nos dados ISP, 2021.

SESEG, José Beltrame. Ainda que ele tenha dado entrevistas à época se posicionando a favor da descriminalização⁵¹⁷, as expectativas quanto a uma possível crítica ao trabalho levavam a uma censura prévia. Discutia-se praticamente cada frase do trabalho e sua versão final foi reduzida ao mínimo necessário para trazer informações novas, suscitar o debate público e, ao mesmo tempo, não gerar desgastes internos com a SESEG.

A minha proposta metodológica para o relatório foi focar nos percentis e nas medianas (o percentil 50)⁵¹⁸. O objetivo era alterar as formas comuns de leitura das apreensões de drogas. Se os totais gerais levam os leitores a pensar em crescimento ou redução da “produção policial”, as medianas direcionam o olhar para diferenças dentro do conjunto. Além disso, os totais são números grandes; as medianas, não. Essa percepção parte do

⁵¹⁷ Disponível em: <<https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/06/jose-mariano-beltrame-guerra-drogas-e-perdida-irracional.html>> e <<https://revistatrip.uol.com.br/trip/jose-beltrame-fala-de-trafico-seguranca-e-descriminacao-de-drogas>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

⁵¹⁸ Percentil é a medida que divide um conjunto de dados em 100 partes iguais. Assim, ao pegar o percentil 1 dos casos de apreensões de droga, é selecionado um conjunto de dados que representa 1% dos casos. Da mesma forma, ao selecionar o percentil 50 (nomeada como mediana), é considerado 50% do conjunto.

que Desrosières (1989) debateu como as diferentes maneiras de construir a generalidade. A primeira seria dedicada à coerência global; a segunda, às variáveis⁵¹⁹. Ambas com a mesma linguagem estatística. Ilustrativamente, em 2015, último ano com dados completos publicados naquele relatório, foram 28.089 ocorrências de drogas, com a apreensão de 22 toneladas de maconha e 2,3 de cocaína. Por outro lado, a mediana era de 10 gramas de maconha e 18 de cocaína. No percentil 95, o valor era de 838 gramas de maconha e 470 de cocaína. O objetivo político-técnico foi destacar as gramas e não as toneladas.

Portanto, esse trabalho técnico era cercado de decisões políticas. Como afirma Onto (2019, p. 26, tradução minha): “artefatos (ou artefatos gráficos) estão embutidos nos processos de tomada de decisão, agindo como mediadores entre perspectivas ideológicas, conflitos políticos e interesses que permeiam qualquer organização”⁵²⁰. Ou como diz Porter (1995a, p. 8, tradução minha): “a quantificação é uma forma de tomar decisões sem parecer decidir. A objetividade confere autoridade aos funcionários que têm muito pouco de sua propriedade”⁵²¹. As duas ideias, dos artefatos como mediadores e a da quantificação como forma de decidir, apontam para atores e processos diferentes, mas conectados. Primeiro, os policiais usam esses números para “provar” a eficácia das suas ações, ao mesmo tempo em que são constrangidos por eles. Em segundo lugar, a narrativa da produção do relatório mostra como eu, funcionário de um órgão técnico, possuía autoridade para tomar decisões sem aparentar. Ao mesmo tempo, os gráficos, as tabelas e os números que produzia não eram simples sustentáculos das minhas posições. Ao fazê-los agir, os números das apreensões de drogas também alteravam o mundo, seja no âmbito policial, seja entre aqueles que se dedicavam a avaliar as políticas públicas.

⁵¹⁹ Desrosières (1989) sugere essa diferença ao comparar cálculos econométricos ou estatísticos distintos, como as análises fatoriais e de correspondência (voltadas à descrição mais monográfica e à busca pelas coerências globais) e as análises de variância (que se preocupam menos com o conjunto, e estudam as variações dentro dessa agregação).

⁵²⁰ O texto em inglês é: “artifacts (or graphic artifacts) such as documents are relevant because they shape the perception of the limits of regulatory action as well as the boundaries of the objects of regulation. They are built-in decision-making processes, acting as mediators between ideological perspectives, political conflicts and interests that pervade any organization”.

⁵²¹ O texto em inglês é: “quantification is a way of making decisions without seeming to decide. Objectivity lends authority to officials who have very little of their own”.

7.3 Julgar o Estado

7.3.1 Fotos e números para enquadrar as drogas

O debate público sobre a criminalidade e a violência é alimentado constantemente por números. Ilustrativo disso é a presença do ISP na mídia: somente em 2020, foram mais de 3.000 menções em jornais e outros veículos⁵²². Nesse sentido, o comentário de Fassin (2013, p. 74-75, tradução minha) sobre a França pode ser facilmente transposto para o cenário fluminense:

a publicação mensal de estatísticas pelo Ministério do Interior significa que esses dados servem menos para avaliar a eficácia do que para comunicar os supostos sucessos do governo e, naturalmente, para gerar debate e polêmica em torno da interpretação dos resultados. Ao invés da “estatistificação da política” que o raciocínio burocrático sugeria, o que estamos vendo aqui é uma politização dos dados⁵²³.

A centralidade dos números para “comunicar os sucessos do governo” é relativamente nova no Rio de Janeiro e passa necessariamente pela consolidação do ISP, órgão criado em 1999 durante o governo Garotinho (1999–2002). Além das mudanças implementadas na Secretaria de Segurança e Cidadania pelo grupo de acadêmicos liderados por Luiz Eduardo Soares (Soares, 2000), a gestão foi marcada pela morte do jornalista Tim Lopes. O homicídio ocorreu durante uma reportagem que investigava bailes funks organizados por traficantes na favela da Vila Cruzeiro em junho de 2002. O evento se deu durante o mandato de Benedita da Silva (abril a dezembro de 2002), que assumiu a governadoria quando Garotinho se candidatou à presidência. Devido à repercussão do caso, a PCERJ e a PMERJ dedicaram enormes esforços para capturar e prender o acusado do homicídio, Elias da Silva, conhecido como Elias Maluco. Sua prisão foi anunciada em coletiva pela governadora Benedita da Silva e pelo chefe da Polícia Civil⁵²⁴, Delegado Zaqueu Teixeira. Era a exposição do troféu do governo.

Em dezembro de 2017, Rogério da Silva, conhecido como Rogério 157, foi preso após grande empenho das polícias. Ele era acusado de liderar uma disputa contra Antônio Lopes, conhecido como Nem, pelo “controle” da Rocinha. As fotos das prisões estão nas

⁵²² Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/RelatoriodeAtividades2020.pdf>. Acesso em: 28 de junho de 2021

⁵²³ O texto em inglês é: “the monthly publication of statistics by the Ministry of the Interior means that these data serve less to evaluate efficacy than to communicate the purported successes of the government and, of course, to generate debate and polemic around the interpretation of the results. Rather than the ‘statisticization of politics’ that bureaucratic reasoning suggested, what we are seeing here is a politicization of the figures”.

⁵²⁴ Uma matéria do Jornal Nacional no dia da prisão mostra um trecho da coletiva, que pode ser vista em <<https://youtu.be/pdywBNahkYM>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2021.

Figuras 21 e 22. Nota-se em ambas a satisfação dos policiais com a prisão do traficante, que aparece centralizado na foto. Os sorrisos, os sinais de vitória com os dedos e os armamentos compõem um quadro de conquista e triunfo.

Figura 21 - Prisão de Elias Maluco



Fonte: Internet/Google. Foto: Andréa Farias. Agência: O Dia. Acesso em: 6 de dezembro de 2017.

Figura 22 - Prisão de Rogério 157



Fonte: Disponível em:

<<https://bitly.com/NeGQfPMt>>. Acesso em: 24 de outubro de 2022.

As fotos de prisões de traficantes *evidenciam* “a vitória sobre o crime”. Linnemann (2017) parte da ideia das fotos-troféus, definidas como uma autorepresentação visual de uma conquista ou posse⁵²⁵, para discutir seu uso entre as agências policiais. Na sua definição, as “fotos-troféus policiais”⁵²⁶ são:

uma representação nua e crua da prerrogativa do estado de investigar, apreender e acumular propriedade privada. Fotos de troféus da polícia costumam acompanhar comunicados oficiais à imprensa anunciando uma ‘grande apreensão’ e também são produzidas por policiais individualmente para comemorar uma prisão ou evento específico⁵²⁷ (LINNEMANN, 2017, p. 58, tradução minha).

⁵²⁵ Outros exemplos de fotos-troféus seriam as fotos de eventos de diplomação em instituições de ensino e as exposições em redes sociais dos bens individuais adquiridos, como carros e casa.

⁵²⁶ O texto em inglês é: “police trophy shot”.

⁵²⁷ O texto em inglês é: “is an unvarnished representation of the state’s prerogative to search, seize and accumulate private property. Police trophy shots often accompany official press releases announcing a “major bust” and are also produced by individual officers informally in order to commemorate a particular arrest or event”.

Contudo, diferentemente do caso ocorrido em 2002, as fotos da prisão de Rogério 157 foram alvo de críticas por parte da mídia, da população e dos próprios policiais, o que levou à abertura de uma sindicância⁵²⁸.

Penso que a diferença de tratamento entre os dois casos está vinculada a um processo de alteração das formas de provar o sucesso da atividade policial. Esse passa pelo desenvolvimento de outro perfil de matéria jornalística sobre a violência e os crimes e da consolidação das PPBEs. Houve uma transição do antigo destaque dados aos casos peculiares ou insólitos, aos traficantes e às narrativas de violência para uma análise centrada em números e na análise de acadêmicos. É o que Silva (2007, p. 109) enfatiza:

“as coberturas de segurança pública” costumam ser representadas como uma espécie de substituto moderno da tradicional reportagem policial. Nelas, intencionalmente, o espaço dado à violência e à criminalidade são como que subsumidos por sua contraparte, qual seja, a apresentação de subsídios que contribuam para a adoção de medidas proativas visando a manutenção da ordem e a paz social.

É certo que os números eram utilizados antes da criação do ISP em 1999 e tinham relevância para o debate público. Misse (2006a, p. 11) mostra como a contabilidade do crime ganha relevância pública na década de 1970 “quando se alarga a percepção social de aumento de furtos e roubos a residências, apartamentos e veículos (...) na zona sul da cidade [do Rio de Janeiro]”. Contudo, de acordo com Molica (2007, p. 27), nos jornais dessa época, “o crime não era visto como um processo, mas como algo localizado, personificado. Essa lógica permitia certo revezamento no sempre útil papel de inimigo público número um”. Ramos e Paiva (2007) concordam com a tese da alteração do foco midiático das “reportagens policiais” para as “pautas sobre segurança pública”, com o uso mais constante de estatísticas, citações dos especialistas e diminuição dos textos apelativos.

Ainda que a cobertura dos jornais impressos tenha alterado seu direcionamento e aberto espaço para os especialistas e o uso de estatísticas e evidências, ainda é comum a exploração midiática do trabalho policial e da violência urbana. Programas televisivos como o Cidade Alerta⁵²⁹, o Balanço Geral⁵³⁰, o Alerta Nacional⁵³¹ e o Brasil Urgente⁵³² disputam audiência por meio da exposição de eventos policiais, como as perseguições de veículos e as trocas de tiros. Em comum, a ideia do “inimigo público número um” e o

⁵²⁸ As informações podem ser vistas em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/selfies-de-policiais-com-rogerio-157-viralizam-em-redes-sociais.ghtml>> e <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/fotos-mostram-policiais-posando-ao-lado-de-rogerio-157-depois-de-prisao-22155317.html>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2021.

⁵²⁹ Programa criado em 1995 e atualmente apresentado por Luiz Bacci na TV Record.

⁵³⁰ A versão fluminense do programa começou a ser transmitida em 2004. Atualmente, é apresentado por Tino Júnior na TV Record.

⁵³¹ Programa criado em 2021, apresentado por Sikêra Júnior na RedeTV.

⁵³² Criado em 1997, o programa é apresentado por José Luiz Datena na TV Band.

destaque aos momentos de “plena operacionalidade policial”, como apresentado por Muniz (1999, p. 192).

Na internet, surgiram diversos canais no *Youtube* que divulgam operações e mostram o cotidiano dos policiais, como o Factual RJ Official⁵³³, o *Police Brazil*⁵³⁴, o Rio de Risco⁵³⁵, o Operação Policial⁵³⁶ e o BCN *News*⁵³⁷.

Ramos e Paiva (2007) acrescentam que é possível afirmar que os jornais do Rio de Janeiro trabalham com os termos crime e violência como sinônimos, exemplificada pela chamada comum nos jornais para os “números da violência”. Ao confundi-los, o que é juridicamente delimitado e o que é notadamente amórfico, a violência é tratada como algo autoevidente e consensual, expressada e objetivada pelos números. A discussão sobre o “combate crime” é na maioria das vezes algo *per se*, um sujeito indeterminado. Por vezes, atrelado aos traficantes. Assim, ao vincular o índice de criminalidade à violência e esta aos traficantes, é possível acoplar o aumento do número de crimes com o recrudescimento da violência e fortalecimento dos traficantes. Para Machado da Silva (1999), o crime passa a ter uma cara, já que não se fala mais de uma violência difusa, mas de uma organizada e centralizada nos traficantes. Zaccone (2007, p. 119) diz que assim é criado “uma verdadeira presunção de violência, sem previsão legal, para aqueles autuados no tráfico de drogas”. Ainda, como Pereira, Cordeiro e Duarte (2017, s.p.) colocam a confusão entre a prática do crime e o seu autor “induz à certeza de a redução do crime implicar automaticamente a redução da circulação de criminosos”. Logo, esse silogismo implicaria que a diminuição dos delitos deve ser alcançada com a redução do número de traficantes.

Por outro lado, é possível observar uma mudança no conteúdo das fotos-troféus policiais que retira a primazia do “rosto do traficante”. Antes, predominavam as fotos das capturas de traficantes, epítetos da violência. Agora, são as drogas e armas os centros das lentes fotográficas. Em conversas com policiais, fui informado que essa mudança foi oficializada por meio de instrução normativa⁵³⁸. Nas suas redes sociais, a divulgação das fotos-troféus são padronizadas. Preferencialmente, os objetos apreendidos estão no centro

⁵³³ Canal com mais de 700 mil inscritos e 160 milhões de visualizações. Disponível em: <<https://www.youtube.com/c/FactualRJ>>. Acesso em: 3 de julho de 2021.

⁵³⁴ Canal com mais 400 mil inscritos e 50 milhões de visualizações. Disponível em: <<https://www.youtube.com/c/PoliceBrazil>>. Acesso em: 3 de julho de 2021.

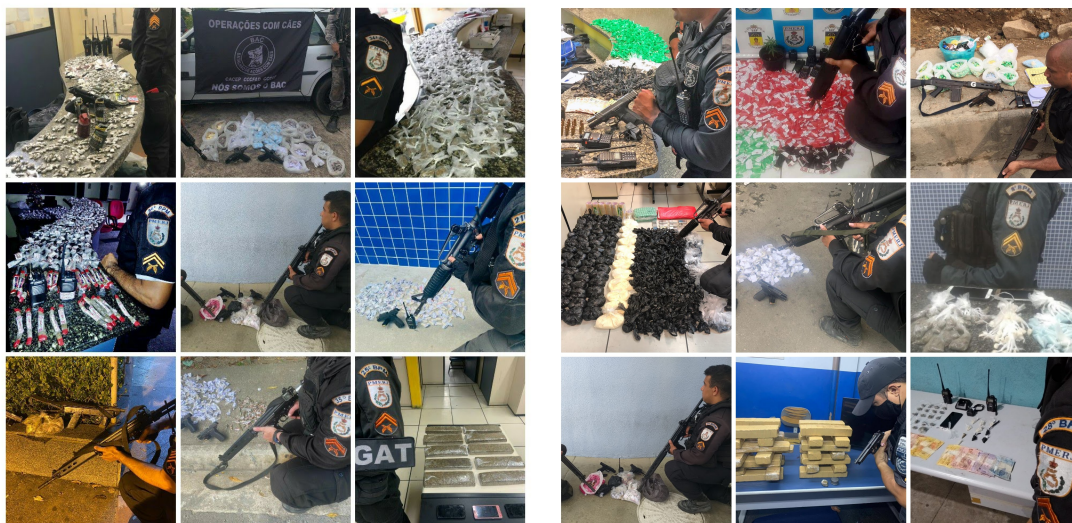
⁵³⁵ Canal com mais 330 mil inscritos e 32 milhões de visualizações. Disponível em: <<https://www.youtube.com/c/RiodeRisco>>. Acesso em: 3 de julho de 2021.

⁵³⁶ Canal com mais de 563 mil inscritos e 15 milhões de visualizações. Disponível em: <<https://www.youtube.com/c/OPOpera%C3%A7%C3%A3oPolicial>>. Acesso em: 3 de julho de 2021.

⁵³⁷ Canal com mais de 111 mil inscritos e 15 milhões de visualizações. Disponível em: <<https://www.youtube.com/channel/UCgj-jJd6QQUwEEI5hOz5Pcw>>. Acesso em: 3 de julho de 2021.

⁵³⁸ Infelizmente, apesar de muitos esforços, não consegui identificar qual instrução normativa descreve os modelos de fotos que podem ser publicados nas redes sociais.

Figura 23 - Fotos de divulgação de apreensões de drogas no twitter da SEPM



Fonte: Disponível em: <<https://twitter.com/PMERJ>>. Acesso em: 20 de outubro de 2021.

da foto. Não há amostras ou seleções, todos os objetos apreendidos são mostrados e ocupam a maior parte da cena. O policial aparece nas laterais. Em destaque, a ombreira da farda que exibe a unidade operacional na qual trabalha. O rosto do policial não é exposto, com pequenas exceções que o mostram de maneira oblíqua.

Por um lado, essa composição fotográfica se relaciona com a promulgação da Lei nº 13.869 de 2019 (BRASIL, 2019c) sobre o abuso de autoridade. O artigo 13 e inciso I definem como crime “constranger o preso ou o detento, mediante violência, grave ameaça ou redução de sua capacidade de resistência, a exibir-se ou ter seu corpo ou parte dele exibido à curiosidade pública”. Por outro lado, o uso desse tipo de foto denota a importância dos objetos para a construção do sucesso da atividade policial.

De acordo com Linnemann (2017, p. 62), o poder de polícia não é direcionado para controlar o crime, mas para tentar policiar a posse de materiais proibidos e as ameaças que supostamente esses objetos representam. O autor sugere que o Estado relembra aos cidadãos as ameaças eliminadas em seu nome e como a polícia os mantém a salvo. Nesse mesmo sentido, no Rio de Janeiro, a SEPM utiliza em muitos comunicados o slogan “valorize quem te protege”, que reforça essa interpretação. Os números divulgados em *posts* nas redes sociais agem da mesma forma: lembrando a sociedade das drogas perigosas e ameaçadoras retiradas de circulação. Nesse sentido, retomando a citação acima de Pereira, Cordeiro e Duarte (2017, s.p.), a diminuição dos delitos é apresentada como uma correlação negativa ao número de drogas e criminosos nas ruas.

7.3.2 Editorial de guerra e a declaração do estado

Em julho de 2017, o ISP lançou a oitava edição da sua revista eletrônica *Cadernos de Segurança Pública*⁵³⁹. Dedicada à letalidade violenta, recebeu artigos de pesquisadores e ex-pesquisadores do ISP. O objetivo principal da edição era divulgar a pesquisa realizada pela instituição para compreender o funcionamento das delegacias especializadas em homicídios da PCERJ (CAMPAGNAC, 2017). Entre os artigos, está o de Gonçalves (2017), geógrafo do ISP desde 2012, e responsável pela geocodificação⁵⁴⁰ das ocorrências que aparecem no sistema ISPGeo⁵⁴¹. Em seu artigo, Gonçalves (2017) explora a relação entre o território e a violência a fim de mostrar como as bordas das favelas constituem espaços mais perigosos, pois apresentam maior número de eventos letais ou potencialmente letais (quando há tentativas de homicídios ou lesões por disparo de arma de fogo). Para a definição dos lugares a serem investigados, o autor utilizou os dados levantados pelo ISP entre 2015 e 2016 em um mapeamento das áreas com “a indicação da presença de grupos criminosos”. Esse mapa foi ratificado pela PMERJ, e recebeu o apoio da extinta Subsecretaria de Inteligência da SESEG e do Disque-Denúncia⁵⁴². Ao todo, foram identificadas 843 áreas.

Em agosto de 2017, o *Jornal Extra* divulgou um editorial, um vídeo intitulado “isso não é normal” e uma capa de página completa nos quais informava aos seus leitores que havia criado uma editoria chamada “Guerra do Rio”. Duas justificativas eram apresentadas. Primeiro, o Rio de Janeiro, de acordo com os editorialistas do jornal, registrava crimes que “só vemos no Rio” e que fogem “ao padrão da normalidade civilizatória”. Stafuzza e Diniz (2019, p. 278), em análise do discurso produzido por esse enunciado jornalístico, indicam que com isso o “jornal cria uma expectativa de espetacularização dos crimes que pretende relatar em sua editoria ‘de guerra’”. A segunda justificativa, que aparece na capa do jornal⁵⁴³, se refere a um suposto dossiê secreto do governo do estado do Rio de Janeiro que assume a perda de 843 áreas para o crime.

Esse documento era, na verdade, o artigo acadêmico do geógrafo Luciano Gonçalves publicado na revista do ISP um mês antes. Diante da repercussão, o ISP lançou uma nota

⁵³⁹ Disponível em: <<https://www.isprevista.rj.gov.br:4433/>>. Acesso em: 3 de julho de 2021

⁵⁴⁰ É o processo de conversão dos dados de localização como endereços e nomes de estabelecimentos em coordenadas geográficas, normalmente a latitude e a longitude.

⁵⁴¹ Portal do ISP de acesso restrito no qual policiais e outros gestores públicos visualizam painéis e mapas com dados de criminalidade. Para mais informações, ver: <https://www.youtube.com/watch?v=_FrMle1cotc>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

⁵⁴² Após a extinção da SESEG em 2019, a subsecretaria foi transferida para a SEPOL.

⁵⁴³ O texto da capa é reproduzido em um *post* do Facebook do jornal disponível em: <<https://www.facebook.com/jornalextra/posts/1747301785302764>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

Figura 24 - Capa do jornal Extra do dia 16 de agosto de 2017



Fonte: Jornal Extra, 16 de agosto de 2017. Disponível em:

<<https://acervo.extra.globo.com/>>. Acesso em: 17 de outubro de 2022

para negar o vazamento de dados, e informou que o artigo não permitia “um juízo de que tais localidades sejam consideradas regiões conflagradas”, nem afirmar que “são áreas do território em que a Constituição Brasileira não vale”⁵⁴⁴. Houve também críticas por parte de organizações civis pela possível defesa da violência policial ao descrever a situação como uma guerra⁵⁴⁵. Dentro do ISP, a capa do jornal (Figura 24) produziu uma crise que atemorizou todos os funcionários. Nos primeiros dias, a presidenta do ISP, Joana Monteiro, não conseguiu falar com o secretário de Segurança, o delegado da PF Roberto Sá. O drama da incomunicabilidade e do desconhecimento da reação do governador e do secretário em relação ao falso vazamento criou a expectativa de demissão em massa. O geógrafo Luciano Gonçalves era obviamente o mais receoso do seu futuro profissional. Após alguns dias, soubemos que não seríamos demitidos. A partir daquele momento, surgiu uma brincadeira interna entre os funcionários que compartilhavam um meme que dizia “o ISP não disse isso” para diversas notícias jornalísticas que usavam a instituição como argumento de autoridade⁵⁴⁶.

⁵⁴⁴ A nota pode ser vista em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=385>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

⁵⁴⁵ Para as críticas, ver: <<https://bit.ly/30Pobdu>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

⁵⁴⁶ O meme provinha da resposta de um perfil falso do Instituto Brasileiro de Geografia e Economia (IBGE) ao jornal O Estadão em 2013. Um artigo jornalístico afirmava que o rendimento do trabalhador havia ultrapassado 1.900 reais pela primeira vez na história. O perfil falso do IBGE replicava e afirmava que “eu não disse isso”. Disponível em: <<https://pt.memedroid.com/memes/detail/669866>>. Acesso em: 3 de julho de 2021

Stafuzza e Diniz (2019) mostram como o vídeo fez parte de uma mesma ação discursiva, que englobou a capa e o editorial. No vídeo, foi utilizada uma suíte triste de Bach como música de fundo, entrecortada por barulhos de tiros, sirenes e explosões. Por sua vez, o editorial foi coloquial e se expressou com verbos como “berrar” e “gritar”. Juntos, indicariam a tristeza do jornalista que assinou a editoria, ao mesmo tempo que valorizava o pioneirismo e a coragem por produzi-la. As autoras também ressaltam que os editorialistas distinguem os “crimes de guerra” daqueles considerados normais. Ainda assim, mantêm o editorial da “Guerra do Rio” dentro do editorial chamado “Casos de Polícia”. Por fim, mostram a contradição do discurso jornalístico, que é construído por meio de uma “atmosfera de intrigas” na qual “o Estado revela que é guerra nesse ‘dossiê secreto’ ao mesmo tempo em que não reconhece a guerra na voz do Jornal Extra” Stafuzza e Diniz (2019, p. 293).

Esse drama social⁵⁴⁷ é ilustrativo dos múltiplos atores e redes que compõem o Estado. O Estado “fala”, “revela”, “reconhece” e “faz” a partir de uma ação compartilhada e agrupada por diferentes intérpretes, muitos deles fora dos órgãos de Estado. Portanto, ele não é uno ou univocal. Latour (2012, p. 76) sugere que “se diz que um ator é um ator-rede, é em primeiro lugar para esclarecer que ele representa a principal fonte de incerteza quanto à origem da ação”. É essa a incerteza que aparece no evento narrado. Um texto acadêmico, escrito por um pesquisador de um órgão estatal, torna-se um “dossiê secreto” que expressa a “revelação do Estado”. Concomitantemente, o mesmo Estado, por meio do secretário de Segurança e do governador, não reconhece a perda de territórios para os criminosos. As divergências são também categóricas: os locais são identificados como áreas de “domínio criminoso”, “sob foco especial” ou “onde a Constituição não prevalece” de acordo com quem interpreta “a fala estatal”.

Ainda que façam parte do mesmo ente federativo e recebam do mesmo tesouro estadual, os pesquisadores das universidades estaduais não possuem a mesma capacidade de se expressar *como se fossem* o Estado. Por exemplo, esta tese que escrevo não tem essa força *representativa*, ainda que eu seja um doutorando de uma universidade estadual e utilize dados oficiais. Contudo, se eu escrevesse um relatório divulgado pelo ISP, as mesmas palavras poderiam ser entendidas de outra maneira, *como se fossem* de outro ator.

⁵⁴⁷ Não tenho objetivo de aplicar o modelo conceitual de Victor Turner ao caso. Ainda assim, é preciso apontar a importância do conceito, que informa sub-repticiamente a forma como eu compreendi os eventos. Para uma leitura sobre o conceito de drama social em Turner, ver Cavalcanti (2007).

7.3.3 Os números fora do estado

Houve, no caso do Rio de Janeiro, uma apropriação das técnicas estatísticas por parte de ativistas de organizações não governamentais para construir o fracasso das políticas públicas de segurança⁵⁴⁸. É preciso deixar claro. Ao usar a palavra construção, não o faço com o sentido comum, e às vezes presente no campo das ciências sociais, de algo falso ou irreal. Ou seja, não afirmo que os ativistas inventam artificialmente problemas, erros e violações morais e ilegais das ações policiais. Mas que essas coisas precisam ganhar forma e ser elaboradas. Como mostrou Latour (2012), o uso do termo construção não deve levar à ideia de desconstrução das realidades. Além disso, é certo que o uso de estatística não é um monopólio estatal. Ao contrário, como mostrado neste capítulo, as PPBEs se baseiam no movimento conhecido como “medicina baseada em evidências” e são implementadas, em muitos casos, a partir das pressões de ONGs e das consultorias. O SIM, discutido em diversos momentos desta tese, é o fruto do trabalho da empresa dedicada à venda de modelos de gestão.

O que busco relatar nesta seção final é o processo de produção de estatísticas sobre a violência e os crimes por parte de atores não estatais. E como esse trabalho estabelece uma dupla relação com o Estado: mimetiza suas técnicas e o crítica a partir desses números construídos. A expressão mais acabada desse trabalho está em Hirata et al. (2019). No artigo, os autores descrevem o projeto comum entre pesquisadores e militantes para quantificar a violência armada de agentes estatais no Rio de Janeiro. O Grupo de Estudo dos Novos Ilegalismos (GENI) e a ONG Fogo Cruzado construíram um banco de dados com informações sobre as operações policiais, os tiroteios, os feridos e as mortes nesses eventos. Ao embasar suas análises em dados produzidos por eles, os autores dizem que o projeto “não se limita a usar estatísticas produzidas por autoridades para avaliar os resultados das políticas previamente elaboradas”⁵⁴⁹ (HIRATA et al., 2019, p. 38, tradução minha).

Vale destacar a participação do cientista social Renato Dirk nos trabalhos do grupo GENI (HIRATA; GRILLO; DIRK, 2020a; HIRATA; GRILLO; DIRK, 2020b; HIRATA et al., 2021). Renato é ex-funcionário do ISP, e foi responsável pela organização de bancos

⁵⁴⁸ Há outras técnicas e processos neste processo de construção do fracasso. Vianna e Farias (2011) mostram como a expressão da dor das mães que perderam seus filhos por violência policial constrói a ilegitimidade dessas ações estatais. Biehl (2016) descreve o conflito entre diferentes perspectivas, a etnográfica e a estatística, quando antropólogos e representantes do MP trabalham em comum para avaliar o acesso ao direito à saúde por parte de litigantes.

⁵⁴⁹ O texto em francês é: “notre projet ne se limite pas à se servir des statistiques produites par les pouvoirs publics pour évaluer les résultats de politiques préalablement conçues”.

de dados e pelas respostas aos pedidos de informações por mais de uma década⁵⁵⁰. Outro exemplo desse deslocamento de atores está na ida do meu antigo chefe à época da publicação do meu relatório (RAPIZO, 2016), o cientista social Leonardo Carvalho, do ISP para o Instituto Sou da Paz⁵⁵¹. Lá, ele escreveu um relatório com a mesma estrutura que o meu, destacando as medianas e a diferença entre os tipos de ocorrência (LANGEANI; SILVA, 2018). Essas menções têm dois objetivos. Primeiro, apontar como a circulação de pesquisadores entre organizações públicas, privadas e de ensino criam vasos comunicantes por onde passam conhecimentos, técnicas, contatos e interesses. Segundo, destacar que o trinômio políticas de segurança pública, produção de registros administrativos e produção de indicadores (SILVA, 2017b) é coproduzido por meio desses deslocamentos. Assim, a divisão entre a “estatística produzida por autoridades” e aquelas produzidas por pesquisadores independentes nem sempre é fácil de ser demarcada. Há muitas “coalizões híbridas” (HADJIISKY; PAL; WALKER, 2017) entre pessoas que trabalham em órgãos estatais e não estatais, e que compartilham objetivos comuns. Desse modo, essa perspectiva não considera os atores individuais como meros “transmissores”. Eles transferem, traduzem e alteram conhecimentos ao se deslocarem entre as instituições e estabelecerem novas conexões.

Sobre o primeiro ponto, vale apontar que o artigo produzido por mim para o ISP foi inspirado no trabalho de (JESUS et al., 2011), que analisaram as apreensões em São Paulo a partir de dados do judiciário e destacaram as pequenas quantidades de drogas em flagrantes de tráfico. Na outra linha, o trabalho feito pelo Instituto Sou da Paz replicou aquele que fiz no ISP. Portanto, é pouco crível imaginar um centro de cálculo geograficamente estabelecido com interesses unicamente estatais à frente. As conexões, os caminhos acadêmicos dos funcionários do governo, as preferências políticas, as disputas internas (políticas, metodológicas, pessoais, de carreira etc.) nesses centros de cálculos interferem nos processos de produção de números. Essa porosidade do Estado, o qual tem suas fronteiras refeitas a todo tempo (DAS; POOLE, 2004a), é construída por “portas giratórias”. Ou seja, pela passagem de pessoas por vários setores públicos, privados e de ensino⁵⁵².

Além desse ponto, é possível pensar como a participação de indivíduos que passaram por órgãos estatísticos do Estado ajuda a legitimar ações de quantificação das insti-

⁵⁵⁰ O objetivo, obviamente, não é avaliar a conduta profissional ou moral da pessoa. Inclusive, o Renato é um amigo, foi o responsável por me convidar a trabalhar no ISP e me ensinou muito sobre a análise de dados.

⁵⁵¹ ONG ligada à área de segurança pública.

⁵⁵² A expressão “porta giratória” é traduzida do inglês “revolving door”. Ela tem sido usada para discutir a participação de ex-servidores públicos como funcionários de empresas da área de sua antiga atividade pública e vice-versa.

tuições não estatais. Como Hull (2012, p. 258, tradução minha) exprime: “instituições fora do Estado podem ser transformadas porque mimetizam práticas de documentação para legitimar suas ações costumeiras”⁵⁵³. Além das práticas, em outros casos é a passagem das pessoas pelo Estado que garante autoridade para as críticas⁵⁵⁴. Assim, a fórmula Estado é criticada e desejada ao mesmo tempo, em movimentos a favor e contrários. Incensada em nuvens de suspeita e copiada como forma legitimadora.

Diferentemente da perspectiva aqui usada, Hirata et al. (2019) imaginam uma racionalidade estatal que explica mesmo as inações e os erros estatais. Por exemplo, para justificar a criação de um banco de dados sobre os tiroteios e as operações policiais, os autores supõem que a inexistência deste dado no estado é fruto de uma decisão. Assim, para os autores, “a falta de informação [governamental sobre as operações policiais] deve ser vista como uma ação administrativa como tal, lançando luz, por desorganização ou falta de interesse, sobre os limites do que deve e não deve ser incluído no debate público”⁵⁵⁵ Hirata et al. (2019, p. 36, tradução minha).

Vale destacar que os dados divulgados pelo ISP são organizados a partir de um banco administrativo da Polícia Civil que não é voltado para a produção de estatística. Logo, não são compiladas as ações que não possuem correlato nos códigos legais. A exceção são os registros de ações que podem gerar inquéritos a depender dos desdobramentos do caso, como o desaparecimento de pessoas⁵⁵⁶ ou a perda de documentos. Por sua

⁵⁵³ O texto em inglês é: “institutions traditionally operating outside the state arena can also be transformed because they mimic state documents to legitimate customary practices”.

⁵⁵⁴ Exemplarmente, pode-se pegar o caso da antropóloga Ana Paula Miranda, presidenta do ISP até o início de 2007. Em 2006, o ISP foi acusado de manipulação dos dados por não reportar casos de latrocínios na área de Copacabana. Miranda respondeu à época que houve uma falha técnica na contagem dos latrocínios de turistas. Em 2008, pouco mais de um ano depois de sua saída, acusou o mesmo instituto de manipulação. Vale ressaltar que não houve demissões de pessoas no setor responsável pelas estatísticas após sua dispensa. Miranda denunciou o ISP por não contabilizar os chamados autos de resistência (atualmente nomeados como morte por intervenção de agente do Estado) entre os homicídios e que esses haviam sido “distribuídos” entre outras categorias, como o desaparecimento e o encontro de ossadas ou de cadáveres. Sem entrar nos detalhes do caso, que demandam muito espaço, vale destacar que essa suspeita levou que o ISP fizesse, por demanda do secretário de segurança à época, José Mariano Beltrame, uma pesquisa sobre o perfil dos desaparecidos. O objetivo era avaliar se as mortes estavam “escondidas” nos registros de desaparecimento. Eu participei como pesquisador desse estudo, que foi a minha primeira experiência profissional. Para mais informações, ver: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1811200626.htm>>, <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1811200627.htm>> e <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,rio-fabricou-queda-de-homicidios-diz-ex-diretora-do-isp,244267>>. Acesso em: 18 de dezembro de 2020.

⁵⁵⁵ O texto em francês é: “l’absence d’informations est à percevoir comme une action administrative en tant que telle, apportant un éclairage, par désorganisation ou manque d’intérêt, sur les limites de ce qui doit ou ne doit pas être intégré au débat public”.

⁵⁵⁶ É importante lembrar que os documentos permitem mais do que o mero registro de potenciais crimes. Por exemplo, para os policiais, os registros ajudam a controlar a mobilidade e mesmo impedir que as pessoas desapareçam novamente, como mostram Lowenkron e Ferreira (2020, p. 43).

vez, as operações policiais militares são ações ordinárias ou extraordinárias que não são cadastradas no sistema de registro de ocorrência da Polícia Civil. Sabe-se que as operações da SEPM são descritas em documentos oficiais da P2 e P3. Contudo, o ISP não possui acesso a esses dados. Uma das simplificações feitas em relação ao Estado é supor que as informações e ações são necessariamente integradas. Não é incomum que pesquisadores externos tenham mais acessos a bases que servidores públicos de outros órgãos⁵⁵⁷.

O objetivo aqui não é justificar a ausência da produção de tais dados. Mas refletir sobre a correlação sugerida na citação anterior de Hirata et al. (2019) entre a escassez dessas informações e a ação administrativa estatal para limitar o debate público. Hull (2012, p. 257) assinala que é preciso cautela ao relacionar as práticas de documentação à ordem ou ao controle organizacional: “situar documentos inteiramente dentro da dinâmica do controle administrativo é um exemplo de tendência ‘a sociologizar’ excessivamente a transação nas coisas”. Em consequência, os documentos podem não ter relações isomórficas com as relações sociais ou refletirem interesses gerais estatais. De maneira mais clara, as relações estabelecidas entre policiais e moradores de favelas, por exemplo, não necessariamente é espelhada na forma como os dados são compilados.

Assim, a “ação pela desorganização” pode ser um caminho fácil de pesquisadores para descrever emaranhados de atores-redes sem se comprometer com o “pagamento dos custos” da marcação dessa trilha⁵⁵⁸. O trabalho desta tese é mostrar que o planejamento e a ação estatal são distribuídos e sugestionados. Ou seja, são muitos atores-rede formando concomitantemente uma política pública. Um dos nós dessa rede é a criação de um banco de dados. A partir dela, muitos outros atores-rede passam a estar envolvidos nessa empreitada. O trabalho sociológico não é indicar de antemão que todos esses elementos compõem um todo compreensível e lógico. É agregá-los por meio de um método de trabalho que mostre como eles se vinculam e agem uns sobre os outros, permitindo ainda que este trabalho seja refutado por outras descrições e pelos próprios atores do processo analisado.

A produção do banco de dados no ISP sobre as apreensões de drogas e a do GENI e Fogo Cruzado sobre as operações performam um trabalho comum de dar legibilidade às realidades sobre as quais o Estado atua. E também sobre a própria atuação do Estado. Schuch (2015, p. 1) assim define a legibilidade:

⁵⁵⁷ Como exemplo, é possível citar o acesso de pesquisadores do Laboratório de Análise da Violência (LAV/UERJ) e da pesquisadora Beatriz Magaloni, da Universidade de Stanford, às bases de uso de munição da Polícia Militar (MAGALONI; CANO, 2016). Algo pretendido e nunca autorizado aos pesquisadores do ISP.

⁵⁵⁸ A metáfora do pagamento dos custos da explicação, que é feita por meio da descrição das associações dos atores-rede, é recorrente em Latour (2012).

o conhecimento dos sujeitos, sua localização, riqueza e identidade, assim como os processos de criação de métricas e medidas que permitem que tais elementos sejam traduzidos para padrões comuns, seriam fundamentais para o monitoramento, registro e inspeção, que acompanham a criação dos Estados. A invenção de sobrenomes, a padronização de pesos e medidas, o estabelecimento de pesquisas cadastrais e registros populacionais, a padronização de linguagem e discurso legal, o desenho das cidades e do transporte público são exemplos dessas práticas de legibilidade.

Vale olhar para o exemplo do trabalho de Mathur (2016). Sua etnografia expõe como funcionários públicos do estado indiano direcionam esforços para fazer parecer que as ilegibilidades e as contradições da implementação de uma política pública foram superadas, tornando-a real. E o principal meio pelo qual isso ocorre é pela produção, circulação, leitura e arquivamento dos documentos. No caso fluminense, o esforço seria invertido. Na minha leitura do trabalho político de Hirata et al. (2019), haveria um empenho estatal para manter ilegível a política pública, convertendo-a em penumbra, uma ação nunca explicitada. E somente com a forma-estado-estatística, a sociedade civil teria desvendado esse jogo, e a política tornada real. Hirata, Grillo e Dirk (2020b, s.p.) usam da estatística para mostrar outros modos de ação estatal, e afirmar que as “operações policiais ocupam o cerne das políticas de segurança pública”. Do outro lado, ao apontar que o Estado não produz certos dados de maneira intencional, imaginam que Estado não se dá a conhecer e esconde sua política. Nessa chave de leitura, o Estado cria mecanismos para ler certos grupos de pessoas e práticas (torná-los legíveis) e também para dificultar a leitura de suas atividades (tornar-se ilegível).

No entanto, sublinho a proposição de Schuch (2015, p. 20). Ela destaca que o Estado, ao produzir mapas abreviados que simplificam e padronizam pessoas e coisas, “também se dá a conhecer – simultaneamente tornando visível seus modos de ação, permitindo a sua crítica e possibilitando formas variadas de habitar seus instrumentos, normas e categorias”.

Por outro lado, os mapas abreviados (as estatísticas) não revelam todas as disputas internas. Hoag (2011, p. 82) mostra que as burocracias possuem algum nível de opacidade mesmo para os burocratas, o que permite a alguns se tornarem guardiões dos fluxos de informações e recursos. Também afirma que a burocracia parece o resultado de um emaranhado de desejos, hábitos, palpites e condições de possibilidades Hoag (2011, p. 86). Um terceiro ponto é levantado a partir das margens do estado (DAS; POOLE, 2004a): sobre os encontros entre os burocratas do nível médio e os atores importantes no campo da avaliação pública⁵⁵⁹. Esses encontros geram rastros nas instituições públicas e privadas.

⁵⁵⁹ Vale recordar que muito já se falou sobre os encontros entre os burocratas do nível de rua e os cidadãos em busca de serviços públicos (LIPSKY, 2010).

Em espaços mais lidos como estatais, como centro de estatísticas oficiais, e menos estatais, como universidades públicas. Em espaços tidos como mais privados, como empresas, e menos privados, como as ONGs.

Neste capítulo, expus confluências e deslocamentos entre burocratas e pesquisadores. A ideia é “explodir” o Estado e suas racionalidades, destacando não apenas a sua incompletude, mas também as formas tensas e informais de co-produção de suas legibilidades e ilegibilidades Schuch (2015, p. 3-4).

7.3.4 A avaliação da repressão às drogas

Latour (2011, p. 390) sugere um caminho peculiar para avaliar a ciência: “toda vez que alguém falar numa aplicação bem-sucedida de uma ciência, procure ver se houve uma extensão progressiva de alguma rede. Toda vez que alguém falar de um malogro da ciência, procure descobrir que parte de que rede foi furada”. Esse método é adequado à teoria do ator-rede (LATOURETTE, 2011), que nega a existência de um “elemento” social que paira sobre os humanos e explica suas ações. Ao contrário, uma ciência dedicada à vida em comum precisa seguir como as pessoas constroem as associações, as mantêm ou expandem.

Os estudos sobre ciência e tecnologia possuem a vantagem de investigar os temas que comumente são relegados ao segundo plano pela ciência social: como os fatos científicos e racionais são construídos⁵⁶⁰. Quanto à política pública, os estudos sobre a “racionalidade estatal” parecem desembocar em dois tipos de foz, ambas limitadas. A primeira é que a política pública deve ser explicada pelos seus erros, pela sua incapacidade de seguir os planos. A segunda é que ela deve ser entendida por meio de “planos ocultos”, não apresentados oficialmente, ou por elementos que não guardam relação com o Estado.

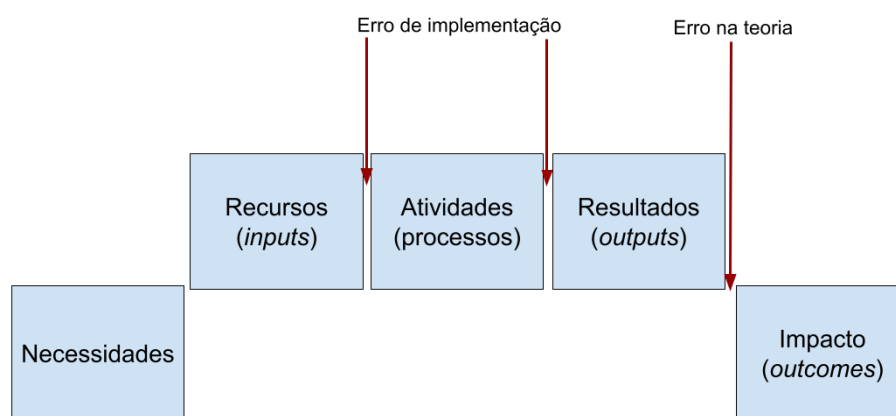
A primeira revelaria que as ações estatais são de fato irracionais, seja no planejamento/cognisciência ou na execução/práxis. Dessa forma, deveriam ser explicadas as falhas que impediram alcançar o resultado esperado (BICHIR, 2020) ou seria afirmado que, ao final, nada é racional⁵⁶¹. Na administração pública, essa visão se relaciona com

⁵⁶⁰ Latour (2012, p. 144) assim coloca: “os cientistas sociais se deixaram levar pelo perigoso hábito de estudar apenas as atividades que diferiam daquelas posições padrão: a irracionalidade devia ser explicada; a racionalidade nunca precisou de qualquer justificação adicional; o caminho reto da razão não requeria nenhuma explicação social, apenas os seus desvios tortuosos”.

⁵⁶¹ Essa dupla solução poderia ser enquadrada no duplo embate sobre a palavra construção travado por pesquisadores da ciência e tecnologia. Latour (2012, p. 134-136) sugere que eles precisaram lutar contra epistemologistas, que afirmavam que os fatos evidentemente não eram construídos. E contra outros que, ao concordarem que os fatos eram construídos, concluíam que eles eram tão fracos quanto fetiches e que até mesmo a ciência seria uma bobagem.

os métodos para identificar e minimizar os erros de implementação ou de teoria. Esquemáticamente, eles podem ser observados na Figura 25.

Figura 25 - Diagrama de implementação de políticas públicas



Fonte: adaptado do curso “Democracia e decisões públicas”, do qual participei sem certificação em 2019. Disponível em: <<https://es.coursera.org/learn/democracia>>. Acesso em: 28 de junho de 2021.

Em relação à avaliação da dita política de repressão às drogas do governo do estado do Rio de Janeiro, as críticas associadas ao modelo disposto na Figura 25 não são específicas. Ou seja, englobam todo o setor da segurança pública. Trata-se de problemas de interação e divisão de competências entre as Polícias Cíveis e Militares (SAPORI; ANDRADE, 2008), da dupla entrada dividida entre oficiais e praças ou mesmo do desenho institucional da área (COSTA; GROSSI, 2007). Também entram nesta lista, as críticas à atuação da PF e à falta de controle das fronteiras⁵⁶². Ampliando o escopo de atores envolvidos, também são citadas a inação de órgãos da área de assistência social, saúde ou educação, os juízes que “liberam” os apreendidos pelas policiais e a falta de oportunidades de trabalho ou estudo aos potenciais envolvidos com as facções. Em princípio, todas essas avaliações aventam que, alteradas as condições, a política de repressão às drogas seria realizada de maneira mais efetiva.

A segunda foz é de que a racionalidade não é compreendida de maneira imediata. Para estudá-la, seria preciso considerar um segundo nível da realidade, que está escondida em epifenômenos. Nesse sentido, o trabalho das ciências sociais seria desmascarar as falsas crenças e o senso comum.

⁵⁶² De maneira ilustrativa, é possível citar uma das falas do secretário de Segurança do Rio de Janeiro de 2007 a 2016, José Mariano Beltrame: “É a arma que entra pela fronteira, é a arma que vem de fora do país, é a munição que vem de fora do país. Há necessidade de nós termos uma política séria, objetiva e mensurável das ações na fronteira desse país”. Disponível em: <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/a_seguranca_nas_fronteras_e_o_fim_da_inversao_de_papeis_na_policia_federal/>. Acesso em: 18 de dezembro de 2020.

Esse segundo tipo de avaliação, menos comum, indica que não há uma política pública entendida como a aplicação racional de planos de ação. A explicação estaria “fora dos escritórios”. Assim, são citadas a “guerra particular” entre as facções e os policiais, alimentadas por “pulsões de morte”, “ethos guerreiro” (ZALUAR, 1994) ou “sociabilidades violentas” (MACHADO DA SILVA, 2014; GRILLO, 2019), e os elementos culturais, vinculados ao ensino e treinamento policial e ao currículo oculto⁵⁶³. Outras respostas são erigidas com base na ideia de que a política de drogas é um epifenômeno⁵⁶⁴ de outros interesses e processos. Assim, a política de repressão seria uma guerra às drogas e ao prazer lúdico, aos pobres, aos negros, aos imigrantes ou uma forma de sustentação do capitalismo. Todas essas possibilidades seriam planos mais ou menos racionais aplicados por meio da ação policial.

Minha contribuição não é negar a existência das disputas entre policiais e membros de facções, do racismo estrutural ou mesmo da existência de uma guerra às drogas. Também pouco é refutar que existam problemas relacionados ao treinamento, ao currículo ou ao ethos guerreiro. Dito de outra forma, não é suplantando possíveis explicações macroestruturais por outras que imaginam atores individuais agindo sem constrangimentos e capazes de alterar modos de vida estatais. O meu objetivo é tentar produzir um trabalho que permita o diálogo entre todos esses elementos, identificando como eles se comunicam.

Alguns trabalhos superam essa dicotomia e descrevem as conexões entre eventos amplos e os atores específicos envolvidos (MUSTO, 1999; TORO, 1999; ASTORGA, 2015; RODRIGUES; LABATE, 2019a). Esses trabalhos invertem a ordem da explicação. A guerra às drogas é explicada a partir da observação de atores e momentos específicos, como eles se articulam, agem e constroem coisas que mudam as realidades nas quais vivem. A inversão se dá, pois ela deixa de ser o ponto inicial da explicação. Em outros termos e parafraseando Latour (2012), a guerra às drogas não é o *explanans* (aquilo que explica) que descreve as ações cotidianas dos policiais, mas o *explanandum* (aquilo que deve ser explicado) a ser construído.

Seguindo essa trilha, defendo nesta tese que a política pública de repressão às drogas no estado do Rio de Janeiro é uma associação das ações de distintos atores⁵⁶⁵, que se ligam por diferentes razões. Mosse (2005, p. 9) diz que o trabalho etnográfico é mostrar como, a despeito da fragmentação e do dissenso, atores constantemente se engajam na

⁵⁶³ Currículo oculto representaria os ensinamentos que policiais mais antigos repassam aos mais novos durante o trabalho ordinário nas ruas.

⁵⁶⁴ O documentário brasileiro “Cortina de fumaça” (2009, 88 minutos, direção de Rodrigo Mac Niven) utiliza o trocadilho em seu título para expor essa ideia.

⁵⁶⁵ Vale lembrar a sugestão de Latour de restaurar a incerteza quanto à ação, visto que ela “deve ser encarada (...) como um nó, uma ligadura, um conglomerado de muitos e surpreendentes conjuntos de funções que só podem ser desemaranhados aos poucos” (LATOUR, 2012, p. 72).

criação da unidade e da ordem da política pública. Os números têm papel fundamental nesse processo, como mostro neste capítulo.

Ao final, o que proponho é que a crítica e a avaliação não é um trabalho que ocorre *depois* da política ser implementada. Ao contrário, somente com esse trabalho, a política passa a existir. Mosse (2005, p. 17, tradução minha) afirma que “projetos não ‘funcionam’ porque transformam a política em realidade, mas porque sustentam modelos de política que oferecem uma interpretação significativa dos eventos”⁵⁶⁶. Ou uma rede furada, nas palavras de Latour citadas no começo desta seção. Se, por vezes, os acadêmicos não veem o seu trabalho como parte daquilo que analisam é porque estão em posições superiores que lhe garantem se excluírem do campo dos discutíveis Mosse (2005, p. 12). Ou porque o seu trabalho não repercute na rede de nativos sobre os quais eles tratam, mas apenas nas acadêmicas. Dado que esta é uma tese escrita a *partir* e *dentro* de uma central de cálculo estatal, espero que tenha conseguido mostrar as nuances e composições que os atores constroem ao caminhar por estradas estatais e não estatais.

7.4 Considerações finais

Neste capítulo, dedico espaço a uma parte mínima da construção da unidade da política. Descrevo resumidamente como analistas e acadêmicos utilizam os números para erguer a política pública a ser criticada ou defendida. Nos capítulos anteriores, mostrei a construção jurídica do problema, as passagens das moralidades à segurança, as relações e pressões entre países no âmbito da política internacional, as formas de planejamento e de ação dos policiais e os projetos governamentais.

A primeira parte do capítulo é dedicada à quantificação. Ao passar por histórias sobre como os bancos de dados são construídos no ISP e como os seus números são lidos e interpretados pelos policiais, busco detalhar a importância da contagem das ocorrências de apreensões de drogas para a avaliação da política pública. Indico que esse processo não é natural, pois há disputas entre atores individuais, sejam por questões pessoais, intelectuais, profissionais e outras. Além de acasos e outros tipos de problemas que afetam a forma, a periodicidade e os limites da publicação de números sobre a política pública.

Na segunda parte do capítulo, trato especificamente sobre o julgamento do Estado. Primeiro, sugiro que as fotos dos objetos (drogas e armas) substituam aquelas dos traficantes como as novas “fotos-troféus” policiais. Em seguida, a partir da narração de um

⁵⁶⁶ O texto em inglês é: “projects do not ‘work’ because they turn policy into reality, but because they sustain policy models offering a significant interpretation of events”.

caso dramático ocorrido no ISP, revelo como o Estado pode ganhar “voz” e “opiniões” a partir de representantes que não se colocaram como tal. Indico como essa antropomorfização do Estado é feita à custa de pessoas que nem sempre desejam essa tarefa. Em outro sentido, indico como atores se deslocam entre instituições estatais e não estatais, e transpõem conhecimentos, contatos e informações sobre os dados estatais. Essa movimentação também pode ser demonstrada pela forma como organizações civis passaram a usar a quantificação como ativismo político para pressionar por mudanças nas políticas públicas. Ao final, reflito as formas como o “Estado em ação” é analisado e julgado. Sugiro que a avaliação não é um trabalho que ocorre somente depois das ações estatais serem implementadas. Ela interfere na maneira como esse trabalho é compreendido e conformado, atuando assim para a criação e manutenção da rede-ator que dá vida à política pública.

CONCLUSÃO

“Quando estoura uma guerra, as pessoas dizem: ‘Não vai durar muito, seria estúpido’. Sem dúvida, uma guerra é uma tolice, o que não a impede de durar.”

Albert Camus, *A peste*.

Sobre a repressão às drogas, ao Estado são dirigidas críticas por supostamente buscar um objetivo inalcançável de supressão de um crime, como o tráfico; de alteração de dinâmicas culturais, como o consumo de drogas; e de interdição de leis econômicas, como a da oferta e procura. Nessa visão, o Estado se organizaria como se possuísse força para alcançar tais metas inviáveis. À sobrevalorização da sua capacidade de “engenharia social” (ou seja, alterar padrões de sociabilidade) segue-se a avaliação das suas ações como desastrosas, o que permitiria concluir que o Estado é falido ou incompetente.

Contudo, há outro elemento nessa equação. Se por um lado, há o mito do Estado capaz de “livrar o mundo das drogas” (FIORE, 2012, p. 15); por outro lado, os analistas também supõem um Estado capaz de executar seus desejos sem grandes obstáculos ou confusões. Ou seja, a condição de possibilidade da crítica aos supostos limites do controle estatal é a crença na possibilidade desses controles serem de fato efetivos, exequíveis ou previstos.

Astorga (2015) afirma que o controle do crime somente é bem sucedido em países autoritários ou de democracia avançada, ou seja, institucionalmente fortes. Por sua vez, Míguez, Misse e Isla (2014) dizem que a beligerância e a violência é maior em “Estados de dominação inconclusa” ou onde seu poder centralizado é disputado. Essas colocações parecem ser bons caminhos teóricos para pensar a violência do mercado criminal latino-americano. Contudo, é preciso ter cuidado com essas alegações, pois a dominação estatal é sempre inconclusa, está a ser feita a cada momento. Ela está baseada na legitimidade, sempre à risca de ser confrontada. Dado que a violência é uma força potencial, latente, essa trama pode alterar a qualquer tempo a real ou a percebida legitimidade do Estado. Os exemplos recentes da Colômbia e Chile, quando suas polícias tiveram uma piora drástica nos níveis de legitimidade e confiança por causa da repressão a manifestações sociais, servem de ilustração sobre a tênue estabilidade institucional do Estado.

A repetida expressão “ausência estatal” possui como pressuposto lógico um modelo no qual não existam vazios, que serve como horizonte normativo para a crítica. Além disso, imagina que o Estado é um ator que necessariamente “deseja” estar em todos lugares.

Nessa perspectiva, seja por inação ou incapacidade, o Estado não se faria presente. Ou seja, misturam-se aspectos normativos e analíticos ao investigar as ações estatais.

Quando se parte da compreensão de que o Estado é formado necessariamente por buracos, incoerências ou ausências, a avaliação crítica de um Estado falido ou ausente não se sustenta. Não há um modelo de Estado de sucesso que possa ser contraposto ao do Estado falido, mesmo que se sirva do expediente metodológico da comparação entre Estados europeus (ou talvez nórdicos) típicos ideais e os latino-americanos, supostas degenerações do modelo. Além disso, mesmo Estados que são considerados como de “dominação completa”, como os Estados Unidos, possuem regiões de alta violência.

Ao discutir a relação do crime com o Estado, Míguez, Misse e Isla (2014, p. 34) sustentam que é na trama entre o legal e o ilegal que se constitui o crime organizado. De forma semelhante, Escalante (2012) afirma que a organização do crime não se estabelece como uma “contra-sociedade”, mas como um espaço de intermediação entre pessoas que cometem crimes e pessoas que as reprimem. Em uma terceira linha de pensamento, Calmon e Costa (2013) recordam que as redes de políticas públicas possuem “vazios estruturais”, dado a fragmentação e a multiplicidade de atores heterogêneos presentes nos órgãos estatais. Certos atores atuam como intermediadores ao estabelecer conexões entre os envolvidos nessa rede e facilitar o fluxo de informações, recursos e ideias. O conjunto dessas três concepções revela que não é possível pensar em políticas públicas como algo feito exclusivamente “do Estado para a sociedade civil”. Elas estão “inseridas” nas relações entre sociedade civil, Estado e mercado (CALMON; COSTA, 2013) e, portanto, podem ser lidas a partir do processo social no qual são conformadas.

Calmon e Costa (2013, p. 12) afirmam que a “perspectiva da separabilidade”, descrita acima, é mais presente no campo acadêmico da administração e do direito público. Isso implicaria, na avaliação dos autores, em uma visão pragmática que privilegia a ação do indivíduo. Nas ciências sociais, por outro lado, haveria uma maior preocupação em compreender as políticas públicas a partir da influência da estrutura social. Em relação ao tema desta tese, as ciências sociais ofereceram diversas explicações gerais para a questão da repressão às drogas. Exemplarmente, é possível citar que ela foi vista como associada aos interesses imperialistas estadunidenses e ao racismo estrutural. Assim, o aumento da participação de policiais e militares na repressão às drogas seria explicado por uma dupla alteração das formas de controle dos mais pobres e dos negros. Nos Estados Unidos, a securitização da repressão às drogas teria substituído o que se convencionou chamar de “leis Jim Crow”. Essas leis impuseram e garantiram a segregação racial no país. Por sua vez, as leis mais duras e a atuação policial contra o comércio das drogas aumentaram o número de pessoas negras presas, o que teria atualizado a forma de segregar racialmente as pessoas. No Brasil e em outros países da América Latina, os traficantes de drogas teriam substituído os “comunistas subversivos” como “inimigos” da nação e do Estado. Ao mesmo tempo, teriam renovado as formas de aprisionamento e segregação de pessoas

negras, que antes ocorriam por meio da repressão a aspectos culturais, como as músicas, as danças e a religiosidade⁵⁶⁷.

Da mesma forma, é possível citar os efeitos da “política dos grandes números” e da NGP sobre a segurança pública. Nesse caso, Fassin (2013, p. xvi, tradução minha) resume o argumento:

o desdobramento de ferramentas gerenciais supostamente neutras na avaliação do trabalho policial - e, mais genericamente, da atividade de todas as instituições públicas - pode servir de ilustração: tem sido notoriamente designada como 'a política das cifras', a política de números. Ao estabelecer objetivos quantitativos que na maior parte do tempo eram inatingíveis, em termos de prisões mensais e taxas de esclarecimentos de crimes, o governo limitou a polícia a desenvolver táticas adaptativas com foco em dois tipos de crime, que se tornaram o que os policiais às vezes chamam de 'variáveis de ajuste': delitos relacionados a drogas e residência ilegal, sendo os infratores, em ambos os casos, presas fáceis. De fato, a prática direcionada de parar e procurar jovens nos conjuntos habitacionais ou nos centros das cidades, para os primeiros, e imigrantes em espaços públicos, como estações de trem, para os últimos, dá um alto rendimento em termos de prisões. Essa produtividade tem um custo social não negligenciável, que é a banalização da discriminação racial e do racismo, oficialmente incentivada, embora ilegal⁵⁶⁸.

Essas explicações são adequadas e corretas. O meu trabalho não as nega. No entanto, julgo ser importante incluir outra perspectiva. Dessa vez, mais associada às ações individuais, tal como proposta pelas áreas de viés mais pragmático, como disposto acima a partir das colocações de Calmon e Costa (2013, p. 12). Realizei esse trabalho a partir da inspiração daqueles pesquisadores que ensaiaram uma “positivação do mundo do crime” (AQUINO; HIRATA, 2018; GRILLO, 2019). Ao mesmo tempo, segui as sugestões apresentadas por Mosse (2005) de compreender os projetos governamentais e as políticas públicas a partir do que os atores fazem e dizem. É uma linha de trabalho que poderia ser alcunhada de “etnografia das políticas públicas” e que julgo realizar por meio de uma “positivação do mundo estatal”.

⁵⁶⁷ Como exemplos, é possível pensar na criminalização ou repressão policial do samba, da capoeira e do candomblé até meados do século XX no Brasil.

⁵⁶⁸ O texto em inglês é: “the deployment of supposedly neutral managerial tools in the assessment of police work - and, more generally, of the activity of all public institutions - can serve as an illustration: it has been famously designated as 'la politique du chiffre', the politics of numbers. By establishing quantitative objectives that were most of the time unattainable, in terms of monthly arrests and clearance rates particularly, the government constrained the police to develop adaptive tactics focusing on two types of offense, which became what officers sometimes call 'adjustment variables': offenses in relation to drug use and illegal residence, the offenders being, in both cases, easy prey. Indeed, the targeted practice of stopping and searching youth in the housing projects or city centers, for the former, and immigrants in public spaces like train stations, for the latter, gives a high yield in term of arrests. This productivity has a non-negligible social cost, though, which is the banalization of racial discrimination and racial profiling, officialy encouraged although ilegal”.

A principal dificuldade de seguir esse caminho em relação ao tema proposto nesta tese é, aparentemente, normativa. Os trabalhos dessa linhagem, em geral, são realizados em terrenos menos espinhosos, pois acompanham burocratas em escritórios das áreas de saúde, educação ou de desenvolvimento social e econômico. Abrir espaço para que policiais falem sobre o seu trabalho e compreender as políticas públicas a partir dessas falas pode significar uma forma de isentar e amparar as violências que são cometidas e o racismo associado à repressão às drogas. Um dos caminhos que evitaria essa situação seria identificar no discurso e nas ações dos policiais elementos que confirmassem a explicação geral. Assim, comprovaria que os policiais operacionalizam, ativa ou inconscientemente, as estruturas sociais que determinam a forma de implementação da política pública. Caso os policiais negassem essa correlação, bastaria informar que eles mentem quanto a esse ponto ou não compreendem os elos entre suas ações e os resultados gerais da política. Isso soaria, a meu ver, como uma tese que não é capaz de ser refutada, elemento fundamental da ciência. E por outro lado, uma perspectiva que não leva a sério as falas dos entrevistados. Pois de antemão saberia que as fontes do meu trabalho ou confirmam a tese, ou mentem e, novamente, ratificam-na. Por outro lado, uma tese não é a simples replicação acrítica dos discursos de entrevistados. Entendo que a avaliação dos trabalhos acadêmicos das ciências sociais passa, entre outros pontos, pelo julgamento da capacidade do autor de respeitar seus informantes e, ao mesmo tempo, relacionar suas colocações com outras fontes a fim de comprovar a hipótese levantada inicialmente.

Com esses pressupostos teórico-analíticos, organizei o trabalho a fim de mostrar as vinculações entre os elementos gerais e aqueles do “nível de rua”. Dessa forma, a tese não discutiu apenas a repressão às drogas. Ela também pode ser útil para pensar a relação entre a capacidade de planejamento do Estado e sua prática cotidiana. Caso o caminho argumentativo tenha sido efetivo, espero ter mostrado que soluções metodológicas e epistemológicas que se concentram nos debates sobre processos decisórios e ciclos de ações racionais acabam por pressupor uma relação harmônica entre o planejamento e a execução de ações. Ou seja, o Estado planejaria soluções aos problemas públicos, operacionalizando-as por meio das suas estruturas administrativa e jurídica. Nessa perspectiva, da qual me afasto, haveria uma concatenação lógica ou sequencial entre a capacidade cognitiva e a práxis estatal.

Aqui, de maneira diferente, sugeri que o Estado possuiria dois movimentos contrários e significativos de força centrífuga e centrípeta. Enquanto as ações cotidianas levam o Estado por caminhos desordenados e contraditórios, as imagens recorrentes a respeito dele apontam para um ente racional, planejador e executor. Como diz Migdal (2001), as imagens de organização e as práticas reais do Estado podem ser sobrepostas e reforçadoras ou contraditórias. A meu ver, esta suposta incongruência é solucionada pelo trabalho ativo dos atores da rede de políticas públicas de produzirem realidades e conjuntos de

ações compreensíveis. Assim, a unidade e coerência da política pública não é dada, mas penosamente construída.

Nos capítulos 3 e 4, discuti como surgiu e se desenvolveu ações que preconizavam a abstinência do uso de drogas e a criminalização do seu comércio. Nos capítulos 5 e 6, como os policiais colocam em prática esses direcionamentos, os atualizando. Mas também modificando-os, ajustando-os e criando novas relações com usuários, traficantes e com a sociedade de maneira geral. No capítulo 7, debati elementos que auxiliam a construir o sucesso e o fracasso dessa política pública.

De maneira específica, no capítulo 3, discuti como empreendedores morais utilizaram de uma estratégia “bumerangue” para fortalecer propostas proibitivas dentro dos Estados Unidos. Ao assumirem o protagonismo na cena internacional, puderam pressionar internamente por mudanças. A lógica proibicionista se estabeleceu como um paradigma que guiou quase todos os países. Rodrigues e Labate (2019b, p. 87) expressam que “a mais básica ‘guerra às drogas’ é a que o proibicionismo ativou no dia-a-dia da ‘luta contra o crime’ no nível da segurança pública, ainda nos anos 1930”.

No entanto, ao longo do capítulo, indiquei como soluções militares e policiais foram aventadas de maneira mais significativa a partir das décadas de 1970 e 1980 nos Estados Unidos por políticos que a associaram com a redução dos crimes. Uma das mais conhecidas foi a criação da DEA, que unificou diversas agências policiais e passou a atuar direta ou indiretamente em diversos países latino-americanos. O ápice do intervencionismo externo ocorreu em 1986, quando foi criado o mecanismo de certificação dos países. A partir de então, os países poderiam perder ajuda financeira, apoios em fóruns internacionais e mesmo sofrer sanções caso não tivessem “bons resultados” no combate às drogas. Ao mesmo tempo, as agências militares passaram a treinar forças estrangeiras para execução de operações antidrogas.

Para discutir como essa política externa se faz presente no Brasil e alcança a ação policial nas ruas do Rio de Janeiro, primeiro apresentei os casos mexicano e colombiano. Eles servem de contraste para o brasileiro. Os dois primeiros sofreram incursões militares, pressões para alteração de leis e de tratados de extradição e foram acusados de serem “narcoestados” por representantes governamentais estadunidenses. Esse nível de ingerência não foi sentido no Brasil, que recebeu uma influência difusa. Essa interferência indireta pôde ser vista na constituição da Senad, a inclusão da repressão às drogas como uma das competências da PF, a definição desse crime como inafiançável e os seguidos aumentos de pena mínima de prisão. Além disso, a influência estadunidense se faz presente por meio da circulação de saberes militares, como apontado por Viana (2020).

Ainda que haja diferenças quanto ao modo de intromissão externa estadunidense nas questões penais e de segurança pública, a violência associada ao mercado de drogas brasileiro possuiu, desde os anos 1990, similitudes com os outros dois países latino-americanos. O mesmo pode ser dito em relação à expansão e ao fortalecimento das facções

e comandos no país. Aqui, a relação entre drogas e crime se constituiu como uma díade que simplifica as ameaças urbanas (HIRATA; GRILLO, 2017). Se o Estado moderno se baseia no mito sobre sua capacidade de suprimir o crime, nenhuma outra ação se articulou tão firmemente a este propósito quanto à repressão ao tráfico de drogas. Impedir a venda e o uso de drogas, tornou-se uma obsessão social.

Além disso, encontrar objetos proibidos, como a cocaína e a maconha, parece mais fácil do que descobrir os autores de assassinatos ou de flagrar roubos e furtos. De um lado, estão objetos considerados proibidos; de outro, ações raramente flagradas. A materialidade dos objetos proscritos 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 conclusiva do desejo fundante do Estado de impedir o crime, que, neste caso, é a própria posse da droga. 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.

Analisei os pontos descritos acima no capítulo 4, por meio da descrição do histórico da legislação nacional sobre as drogas, a definição de competências quanto à repressão entre os atores do SJC e a articulação frouxa desse sistema. Além disso, apontei como os aspectos da estrutura institucional das polícias brasileiras favorecem a orientação para os flagrantes de drogas e ajudam a construir uma relação não harmoniosa entre as organizações. Quanto a esse último ponto, mostrei como os policiais se esforçam para traduzir suas atividades cotidianas como direcionadas à coordenação interinstitucional. Internamente à PMERJ, o mesmo fenômeno ocorre. Entre os batalhões e setores internos, há disputas, desconfianças e falta de controle que levaram entrevistados a sugerirem que “cada unidade é uma polícia”. Para o público externo, a defesa corporativa e o “espírito de corpo” prevalecem. Novamente, se vê a relação entre imagens e discursos coerentes e práticas difusas.

Para entender como isso se reflete especificamente nas questões relacionadas às drogas no Rio de Janeiro, discorri no capítulo 5 sobre o que os policiais chamam de “vá e vença”. Entendo que a expressão remete a uma divisão entre objetivos claros e processos indefinidos. Os objetivos provêm de diferentes fontes. A legislação e a reprovação moral contra as drogas, a orientação profissional dos policiais de não prevaricar e as falas de políticos eleitos. Em relação aos resultados, eles são revelados e divulgados constantemente pelo governo: mais de 20 mil ocorrências por ano e algumas toneladas de drogas apreendidas por ano. Por fim, quanto aos procedimentos, não há nada padronizado que controle a ação nas ruas, apenas direcionamentos tácitos.

Por meio das entrevistas, captei alguns direcionamentos presentes no trabalho policial. Primeiro, a ideia de que a “guerra é contra o crime e não contra as drogas”. Nesse sentido, para os policiais, as drogas seriam apenas um dos vetores do mercado criminal, que o capitalizaria. No entanto, apesar desse papel central, elas não seriam o objetivo

final do trabalho. No Rio de Janeiro, o confronto é caracterizado pela presença ostensiva de fuzis, ciclos de vingança e tensão constante diante da possibilidade de ser morto. Desse modo, guerrear contra o crime seria uma forma de mitigar os efeitos desse cenário. A segunda estratégia contra as drogas pode ser descrita por meio da expressão nativa “baixar o mato”. Isso significa um conjunto de ações cíclicas intermináveis para prender, matar ou aterrorizar traficantes. Uma das formas de realizar essa tarefa é por meio do “baque”, termo também utilizado por integrantes de facções. Ele indica uma ação rápida e potente que tem como objetivo enfraquecer ou assustar o adversário, que ficaria apreensivo diante da possibilidade de novos ataques. Em ambos os casos, o objetivo não é impedir o tráfico de drogas, e sim eliminar ameaças e manter o poderio das facções em níveis baixos.

A guerra contra o crime implementada por meio de baques que “baixam o mato” pode ser considerada generalista. No léxico policial, é qualificada como “liberdade de ação”. Aparentemente, haveria apenas um constrangimento palpável: a apresentação de números que indiquem que a missão foi cumprida. Atualmente, essa pressão se expressa pela obrigação dos policiais militares reduzirem o número de roubos de veículos, de cargas e de rua de sua região, assim como as vítimas de letalidade violenta. No entanto, objetivos não oficiais também são elencados. Há *rankings* intramuros para apurar que unidades apreendem mais drogas e armas. Da mesma forma, prisões e apreensões são premiadas na maioria dos batalhões com folgas aos policiais envolvidos.

Assim, a missão cumprida, refletida nas metas atingidas, é devedora da intensificação da discricionariedade policial. Essa pode ser vista como uma faca de dois gumes. Se cabe aos policiais as glórias pelo cumprimento das tarefas, são esses indivíduos que sofrem todas as críticas pelos fracassos e problemas relacionados com os seus compromissos. Isso se apresenta de uma dupla maneira. Primeiro, pela sensação de “enxugar gelo”, pois haveria somente ações paliativas. A mais citada é de que “a polícia prende e a justiça solta”. De acordo com eles, esse fluxo infinito frustra o policial que se sente incapaz de “resolver o problema”. Isso levaria a alguns a agirem como juízes ao imporem sanções e punições aos usuários e traficantes de drogas. Tapas, a obrigação do apreendido “comer a droga”, ameaças, violência física e mesmo o assassinato correspondem ao rol de “soluções” ou o que Bittner (2017, p. 62) chamou de “justiça do meio-fio”⁵⁶⁹. Como recorda Nascimento (2017), os polícias se utilizam dos argumentos morais como “técnicas de neutralização” que justificam certas práticas de corrupção. A justiça leniente e a reprovação dos atos dos envolvidos com drogas legitimam suas ações cotidianas. A discricionariedade torna-se um motor para o gerenciamento dos ilegalismos ou as “dobras do legal-ilegal” (TELLES; HIRATA, 2010; FOUCAULT, 2014).

⁵⁶⁹ O texto em inglês é: “curbstone justice”.

Outra percepção comum aos policiais é de que a sociedade não os valoriza. Como disse um dos entrevistados, a instituição seria a “Geni da história”. Em conjunto, esses valores criam uma “teodicéia secular” (HERZFELD, 1992), na qual os policiais estariam atados a um destino inescapável de perseguir “inimigos”, matar e morrer para tentar diminuir o crime, ser sabotado pelo judiciário e não se reconhecido pela sociedade. Como disse um dos entrevistados, uma pedra de Sísifo que precisam empurrar.

Os policiais compreendem esse papel e os dissabores de cumpri-lo. Por isso, são estabelecidos modos de agir específicos para combater o tráfico de drogas, que se associam de diferentes maneiras aos projetos governamentais. No capítulo 6, tratei desses temas.

Os dois principais meios dos policiais reprimirem o comércio de drogas são o flagrante e a operação. Quanto ao primeiro, mostrei como a metade deste tipo de ocorrência ocorre em eventos relacionados a drogas. Para alcançar êxito nessas abordagens, os policiais desenvolvem o “faro policial”, que mistura experiência, intuição e suspeição (COSTA, 2020). O processo de seleção daqueles que são abordados está associado ao racismo estrutural, que permite a identificação de “sujeitos criminosos” associados a características raciais e sociais. E também a um tratamento violento ou descortês com aqueles considerados “gansos”. Quanto às operações, elas estão relacionadas às estratégias de “baixar o mato” e costumam ser realizadas por grupos específicos dentro dos batalhões, como o GAT ou a Patamo, ou por batalhões especiais, como o BOPE. Esses grupos podem ser descritos como “corpos táticos” (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ, 2017). Ou seja, grupos cujas decisões e ações individuais são homogêneas. Estudos recentes indicam a alta letalidade desse expediente (HIRATA; GRILLO, 2019c; HIRATA; GRILLO; DIRK, 2020a; HIRATA et al., 2021).

Quanto aos projetos governamentais, dois deles direcionaram esforços para a consecução de flagrantes de drogas, a OBF e a OSP. O seu impacto pode ser ilustrado pelo significativo aumento de ocorrências de drogas observado após a inauguração em 2010 do posto da OBF em Itatiaia e em 2014 da base da OSP na Lapa, Rio de Janeiro. As UPPs possuem um efeito duplo em relação às drogas. Por um lado, aumentaram o número de flagrantes de uso e comércio de drogas devido ao maior policiamento de regiões com grande fluxo de pessoas. Por outro, possuem o GTPP, que atua como um “corpo tático” e incursiona dentro das favelas.

Também destaquei a reestruturação do organograma do COE, que permitiu uma maior coordenação entre os batalhões especiais, como o BOPE, o BPChq e o BAC. A partir daí, foi organizada uma “divisão do trabalho”, na qual o BOPE ou o BPChq incursionam em favelas e “estabilizam” o local e o BAC realiza a varredura em busca de armas e drogas. O investimento no treinamento e seleção de cães farejadores foi outro motivo para o crescimento da massa de droga apreendida nessas operações a partir de 2014. O maior número de mortes envolvidas nessas ocorrências e as acusações de desrespeito aos direitos humanos revelam a maneira violenta de atuação.

Desse modo, é possível notar que a coordenação se restringe ao nível operacional ou tático da atuação policial. Enquanto, as forças policiais organizadas como “corpo tático” treinam constantemente, o mesmo não pode ser dito em relação ao restante da tropa. Ainda assim, o primeiro grupo serve de arquétipo para todos os policiais, que julgam como “canjicas” aqueles que preferem o trabalho administrativo ou “não operacional”.

O conjunto de projetos governamentais e dos modos de agir policial em relação às drogas pode ser classificado como disjuntivo. De um lado, o foco nos flagrantes de usuários e de traficantes “formiguinhas” com pequenas massas de drogas. De outro, as operações realizadas por “corpos táticos”, em geral, violentas e com grande quantidade de massa de droga apreendida. Essa heterogeneidade das apreensões Rapizo (2016) só é vista como um todo coerente por meio da quantificação das ocorrências de drogas, que iguala diferentes tipos de eventos em uma mesma categoria.

Para debater esse ponto, discuti no capítulo 7 a construção do sucesso e do fracasso da política de repressão às drogas no Rio de Janeiro. A “história social” dos números das drogas passa por diferentes setores e age de maneiras diversas nesses locais. Primeiro, descrevi o trabalho de servidores públicos para que esses números “nasçam”, agregando categorias, somando valores e publicando relatórios. Em seguida, mostrei como esses “novos números” têm um duplo papel para os policiais. Por um lado, os orientam, pois são usados como objetivos a serem alcançados. Por outro, justificam as decisões policiais por meio da avaliação do trabalho policial de acordo com a consecução das metas. Os resultados quantificados são um mecanismo considerado impessoal, justo e objetivo para legitimar sua ação.

Os números também são importantes para os grupos e atores envolvidos com a apreciação do trabalho estatal. A “porta-giratória” que leva pesquisadores a trabalhar em órgãos estatais e não governamentais fomenta uma troca de saberes e técnicas. Esses atores auxiliam organizações civis a utilizar a estatística como forma de ativismo político. Isso implica em dizer que a organização social e a cognitiva do sistema estatístico (STARR, 1987) se misturam e se retroalimentam. Desse modo, surgem iniciativas como a criação de bancos de dados sobre operações policiais, tiroteios, feridos e mortos em confrontos que não são da alçada de órgãos do Estado. Ainda assim, ganham contornos oficiais ao serem divulgados regularmente pela mídia. Ou seja, uma estatística “contra o Estado” feito com apoio ou a partir do conhecimento produzido no Estado. Isto revela que as “dinâmicas de crítica e produção de dados alternativos” caminha na ambiguidade entre o reconhecimento da relevância política e a desconfiança das estatísticas (MOTTA, 2019).

Em comum às duas avaliações, interna aos órgãos estatais e externa da sociedade civil, está a quantificação. Ela aparece como uma caixa-preta não discutida por esta comunidade, que deixa de observar a arbitrariedade nos métodos e nos usos dessas ferramentas. Assim, a quantificação e a política de números cumprem duplo papel: explicam

e orientam o Estado em ação. Cobrem a incoerência imanente e a inexistência de uma política criminal com um manto de números agregadores e ordenadores de realidades.

Junto a percepções gerais e difusas de uma guerra às drogas internacional, a política de números molda a política pública de repressão às drogas. A obrigação de atingir metas impulsiona policiais a encontrar métodos para produzir tais números. Entre os mais exequíveis, está o flagrante por uso ou comércio de drogas (FASSIN, 2013). De forma resumida, e seguindo Foucault (2014, p. 145), a disciplina militar e a dos números “transformam as multidões confusas, inúteis ou perigosas em multiplicidades organizadas”.

No entanto, os policiais não são amorfos nesse processo. Eles adequam as demandas externas aos seus interesses e modos de ver o mundo. Se a “cultura da auditagem” (HIBOU, 2012) e a política dos grandes números (DESROSIÈRES, 1998) os pressionam a disciplinar seus corpos e gestos, eles não o fazem de maneira irrefletida. As maneiras como os policiais “tratam” os números não pode ser pensada apenas pela chave da resistência. Eles constroem a política pública numa amálgama entre as disciplinas de poder e as “contracondutas e sublevações” (GRABOIS, 2011). Entre as normativas e legislações e a gestão dos ilegalismos. Ou seja, não é como se houvesse um centro de coordenação disciplinar em relação ao qual os policiais só possuíssem duas opções: aceitar “docilmente” ou “resistir”. É na trama entre esses dois eixos, que os policiais compõem seu repertório cotidiano de ação.

Esta tese teve como objetivo seguir a trilha de uma política pública. No caso, a repressão às drogas no Rio de Janeiro. Para tanto, atravessou cenários, temporalidades e escalas diversas. Remontei ao começo do século XX nos Estados Unidos, passei por países em contextos violentos como a Colômbia e o México e tratei do passado recente do Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, busquei aproximar elementos amplos, como a NGP, o debate sobre a discricionariedade policial e o proibicionismo com alguns mais específicos e locais, como as estratégias dos policiais fluminenses sobre “baixar o mato”. Também me esforcei para resumir o histórico das legislações que constroem e limitam o universo de ação policial, assim como o desenvolvimento institucional da SEPM. Por fim, interliguei as produções acadêmicas teóricas, as observações etnográficas e as falas de policiais coletadas por meio de entrevistas. Assim, é possível dizer que o trabalho foi multissituado (MARCUS, 2015) e, ao mesmo tempo, firmemente localizado. Parti de um lugar específico: a minha posição profissional como especialista em políticas públicas de uma central de cálculo responsável por “criar” os números das apreensões de drogas. Passei pelas redes que compus ao longo de mais de uma década de trabalho junto aos policiais que ocupam funções de média gerência no serviço público. E alcancei outros atores e lugares por meio da literatura especializada e das fontes de dados.

Há, de certo, uma analogia entre o trabalho acadêmico de produzir um texto coeso e coerente em conjunto com as evidências coletadas e o trabalho silencioso da rede de atores envolvidos na repressão às drogas e na sua avaliação. Esse ator-rede trabalha dili-

gentemente para conformar uma política pública que seja apreensível e lógica. Do mesmo modo, esta tese se junta aos esforços da longa conversa na qual policiais, pesquisadores, ativistas, jornalistas e outras pessoas, além dos números, tentam captar e constituir o “Estado em ação”. Portanto, a tese é um artefato de dupla-entrada: um texto que analisa uma política pública e participa da sua constituição.

Por fim, é importante deixar algumas palavras sobre a tolice apontada na epígrafe, que dura muito mais tempo do que seria possível imaginar. Uma guerra é, por vezes, pensada como uma solução de força que resolve um conflito de maneira duradoura. Primeiramente, vale comentar que, em geral, guerras são combustíveis para futuros conflitos. Além disso, as relações imbricadas entre a política e a guerra permitem que ambas sejam vistas como alternativas entre si. Desse modo, se guerras incentivam outras e são parte da política cotidiana, não é espantoso que existam exemplos históricos de guerras prolongadas. No caso do que se convencionou chamar de guerra às drogas, pouco importa se é uma “guerra de baixa intensidade” ou um “estado de exceção permanente”. É irrefutável que o longo século de proibição das drogas, no qual foram destinados esforços policiais para impedir seu comércio e uso, seja caracterizado como violento e doloroso para todos que dele participam.

A forma como esta tese foi construída não permite a identificação de uma resolução fácil e imediata desta situação triste. Primeiro, pois considero limitada a capacidade de engenharia social do Estado. Segundo, por que não há garantias que as ações seguirão seus cursos lógicos de mudança social. Há muitos atores a interpretar e modificar os diversos elementos envolvidos na vida social de uma política pública. O debate sociológico sobre as consequências não intencionais da ação é antigo. Por exemplo, as expectativas de que a Lei de Drogas de 2006 (BRASIL, 2006b) tornassem a política mais progressista não foram cumpridas. Ao contrário, o número de presos por esse crime aumentou substancialmente, especialmente entre as mulheres (PANCIERI; SILVA; CHERNICHARO, 2014). Em terceiro lugar, as margens de manobra ou espaços de negociação entre os policiais na ponta da hierarquia e os usuários ou traficantes permitem que esses atores construam soluções individuais e locais para os problemas. Assim, é nas ruas que as incoerências relacionadas com o enquadramento legal e normativo da questão são superadas. Com isso, há pouco espaço para que descontentamentos emergjam e provoquem rupturas significativas no *status quo*.

Diante desse panorama, seria lógico imaginar que não há o que fazer. E realmente não haverá, caso se conceba soluções que ignorem a capacidade de mediação dos atores presentes no processo. Nesse sentido, já foram aventadas a ampliação das disciplinas de direitos humanos na formação policial, a diferenciação entre usuários e traficantes, a criação de normativas para preservação dos locais de crimes, a criação de metas de resultados, a criação de delegacias e fóruns de justiça especializados no tema das drogas etc. Da mesma forma, não é razoável esperar uma mudança social que parte de fórmulas que

exijam alterações radicais das formas de relação social. Nessa perspectiva, é requisitada a transformação da sociedade por meio da diminuição da desigualdade social, da redução da pobreza ou mesmo do fim do capitalismo antes da diminuição da violência associada ao comércio de drogas. Ainda que todos esses elementos sejam importantes e impactem, de maneiras variadas, no trabalho policial; todos eles desconsideram em parte a capacidade de agência de muitos atores envolvidos. Além disso, imaginam que mudanças só ocorrem em cenários revolucionários.

Recentemente, duas propostas aparentemente tiveram sucesso, ainda que provisório, na redução da letalidade policial⁵⁷⁰: a proibição judicial de operações (HIRATA; GRILLO; DIRK, 2020a) e a colocação de câmeras na farda de policiais da corporação paulista⁵⁷¹. Em comum, ambas interferem diretamente na forma como o policial trabalha. A primeira por proibir determinadas ações; a segunda, por incluir um elemento novo no cotidiano desses servidores. Em relação a esse segundo ponto, vale lembrar que o uso dos carros, da central de atendimento (no Brasil, o 190) e dos rádio-comunicadores alterou significativamente o trabalho policial. Com essas tecnologias, a polícia deixou de ser uma ação comunitária voltada para a construção da confiança na vizinhança, e que garantia informações privilegiadas e legitimidade de ação. E passou a agir reativamente aos chamados urgentes de crimes em andamento ou de situações que exigiam a atuação policial. Essa experiência prova como os objetos também agem sobre comportamentos humanos e, portanto, não devem ser menosprezados.

Além disso, essas duas propostas se preocupam pouco com os resultados alcançados pelos policiais. O objetivo não é medir quantas armas ou drogas são apreendidas, ou mesmo quantos crimes são evitados. A preocupação é com a forma como o trabalho policial é colocado em prática. Reiner (2012) sugere que o trabalho policial individual não deveria ser avaliado prioritariamente por meio do alcance de determinados resultados. O trabalho policial seria mais bem examinado por meio dos processos. Vale relembrar que um dos objetivos da polícia ostensiva está fundado numa expectativa contrafactual: evitar um conflito que ocorreria caso ela não atuasse.

Importa dizer que há uma multiplicidade de ângulos possíveis de avaliação, dado que atuam necessariamente em contextos de discórdia e confronto. Nessas situações, os policiais podem assumir uma posição cínica ou trágica. A cínica dividiria os envolvidos na contenda entre “nós” e “eles”. A trágica encara a “ação como tendo sido produzida de modo complexo pela ocasião, desejo e circunstância” (REINER, 2012, p. 95). O bom profissional policial, na visão do autor, seria capaz de exercer o arbítrio de maneira sábia

⁵⁷⁰ Não foram realizadas pesquisas de impacto para avaliar se esses foram os fatores decisivos para a variação no número de pessoas mortas.

⁵⁷¹ Disponível em: <<https://glo.bo/3oXXbRw>>. Acesso em: 18 de julho de 2021.

e sensível, adequando a força necessária ao mínimo necessário para evitar a expansão do conflito. Ou seja, assumiria uma postura profissional e compreenderia o sentido trágico de cada conflito social.

Uma política pública que se baseia tão fortemente na capacidade do indivíduo “fazer a coisa certa” a cada nova e diferente situação necessita de um cuidadoso sistema de comentários e reações⁵⁷². Isso permitiria um processo contínuo de avaliação e análise dos eventos nos quais os policiais estiveram presentes. Uma política baseada no aprendizado (PEREIRA; CORDEIRO; DUARTE, 2017). Passar o foco dos resultados para os processos fomentaria alterações nos comportamentos individuais e na organização administrativa da corporação. Ilustrativamente, ao invés de parabenizar por alcance de metas globais, como o número de massa de droga apreendida ou a redução de crimes, a instituição estaria preocupada com os resultados de pesquisas sobre a satisfação e confiança dos cidadãos com a polícia. Além disso, exemplos de boas práticas seriam difundidos e ações desastrosas seriam examinadas com o fim de evitar sua repetição. Esses são dois exemplos de evidências que poderiam ser consideradas para avaliar o cotidiano policial “invisível” e recalcitrante à quantificação. Para além disso, é necessário perceber que o trabalho policial não é finalizado, mas pertence a um ciclo contínuo de aprendizagem e ajustes incrementais.

É improvável que mudanças assim ocorram apenas por determinações normativas ou interesses de certos gestores políticos. No entanto, retomando o ponto apresentado sobre as câmeras, as viaturas e os rádios-comunicadores, certos artefatos têm a incrível capacidade de interferir nos padrões de relacionamento social. Os celulares que permitem a gravação de abordagens policiais tornaram-se um item comum em manifestações sociais e políticas em todo o mundo. Da mesma forma, as câmeras presas às fardas também agirão sobre a forma como os policiais atuam.

Portanto, o foco nos artefatos, no tipo de números usados como indicadores de resultado e na avaliação do trabalho como um processo de aprendizado parecem mais promissores do que tentativas de alterar “culturas policiais” de cima para baixo por meio de aulas e normas publicadas em documentos oficiais.

Por fim, vale concluir que toda a preocupação com as formas de avaliar o trabalho policial terá pouca utilidade se o motor que alimenta toda essa rede continuar a existir. A proibição do uso de certas drogas permitiu o desenvolvimento de associações violentas em distintos níveis, com destaque para a relação trágica e conflitiva entre policiais e traficantes. Por isso, a legalização desse mercado e a liberação do uso de drogas são um caminho inarredável para superar a “tola guerra” que tanto dano já produziu. No entanto, não há espaço para a ingenuidade. Novas associações e conflitos surgirão. Toda

⁵⁷² Em inglês, usa-se o termo *feedback*.

solução decompõe e dissolve algo, como recorda sua etimologia. Dessa massa derretida serão feitas novas composições e associações. Algumas serão boas, mas também serão construídos vínculos baseados no medo e na violência, infelizmente. Isso não deve acarretar necessariamente resignação ou cinismo, mas exige a maturidade presente na ética da responsabilidade diante da consciência do aspecto trágico da política.

REFERÊNCIAS

- ABRAMS, Philip. Notes on the difficulty of studying the State. *Journal of Historical Sociology*, v. 1, n. 1, 1988.
- ABRUCIO, F. L. *Os desafios da gestão pública brasileira para o século 21: da experiência internacional aos eixos estratégicos da reforma*. Brasília: ENAP, 2006.
- ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila. Monopólio estatal da violência. In: *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.
- AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. BRASIL. Ministério da Saúde. Brasil. Resolução da Diretoria Colegiada nº 327 de 9 de dezembro de 2019. Dispõe sobre os procedimentos para a concessão da Autorização Sanitária para a fabricação e a importação, bem como estabelece requisitos para a comercialização,. *Diário Oficial da União*, dec 2019.
- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. *Revista Agenda Política*, v. 3, p. 12–42, 2015.
- AMORIM, Carlos. *Comando Vermelho. A História Secreta do Crime Organizado*. Rio de Janeiro: Bestbolso, 2011.
- ANDREAS, Peter; GREENHILL, Kelly M. Conclusion: the numbers in politics. In: ANDREAS, Peter; GREENHILL, Kelly M. (Ed.). *Sex, drugs, and body counts: the politics of numbers in global crime and conflict*. Ithaca; London: Cornell University Press, 2010.
- ANDREAS, Peter; GREENHILL, Kelly M. Introduction: the politics of numbers. In: *Sex, drugs, and body counts: the politics of numbers in global crime and conflict*. Ithaca; London: Cornell University Press, 2010.
- AQUINO, Jania; HIRATA, Daniel. Inserções etnográficas ao universo do crime: algumas considerações sobre pesquisas realizadas no Brasil entre 2000 e 2017. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 84, n. 2, p. 107–147, oct 2018.
- ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, CIES - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, v. 2017, n. 83, p. 11–35, dec 2016.
- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2009.
- ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. México, D.F.: Tusquets Editores, 2007.
- ASTORGA, Luis. “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. México, D.F.: Grijalbo, 2015.
- ASTORGA, Luis. *El siglo de las drogas: del Porfiriato al nuevo milenio*. 2^a. ed. México, D.F.: Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.

- ATUESTA, Laura; MADRAZO LAJOUS, Alejandro. *Las violencias: en busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018.
- AZEVEDO, Ana Luísa de. *Uso das estatísticas criminais e planejamento das atividades policiais: um estudo sobre a percepção dos profissionais de segurança pública do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado) — Escola Brasileira de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- BABOR, Thomas et al. *Drug Policy and the Public Good*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, v. 56, n. 4, p. 947–952, 1962.
- BAPTISTA, Tatiana Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, Ruben Araujo de; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria (Ed.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p. 221–272.
- BARATTA, Alessandro. Introducción a la criminología de la droga. In: *Criminología y sistema penal*. Montevideu; Buenos Aires: B. de f./s.r.L., 2004.
- BARCELLOS, Caco. *Rota 66. A história da polícia que mata*. [S.l.]: Record, 2003.
- BARDACH. Introduction. In: *A practical guide for policy analysis*. New York: Chatham House Publishers; Seven Bridges Press, 2000.
- BARTILOW, Horace. Drug war profiteers. U.S. drug enforcement decision making and Plan Colombia and the Mérida Initiative. In: *Drug war pathologies: embedded corporatism and U.S. drug enforcement in the Americas*. [S.l.]: North Carolina Press, 2019.
- BATISTA, Vera Malaguti. *Difícies ganhos fáceis. Drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BAUMGARTNER, Frank R.; TRUE, James; JONES, Bryan. Explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul A (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007.
- BAYLEY, David H. Police function, structure, and control in Western Europe and North America: comparative and historical studies. *Crime and Justice*, v. 1, p. 109–143, 1979.
- BEATO FILHO, Cláudio et al. Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 17, n. 5, p. 1163–1171, 2001.
- BEATO FILHO, Cláudio; RIBEIRO, Ludmila. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, p. 174–204, 2016.
- BECKER, Gary S.; MURPHY, Kevin M.; GROSSMAN, Michael. The market for illegal goods: The case of drugs. *Journal of Political Economy*, v. 114, n. 1, p. 38–60, feb 2006.

- BECKER, Howard. *Outsiders. Estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BELTRAME, José Mariano. *Todo dia é segunda-feira*. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.
- BERTRAM, Eva. *Drug war politics: the price of denial*. Berkeley; California: University of California, 1996.
- BICHIR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine et al. (Ed.). *Implementação de políticas públicas e atuação de gestores públicos*. Brasília: IPEA, 2020.
- BIDERMAN, Ciro et al. Pax Monopolista and crime: the case of the emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo. *Journal of Quantitative Criminology*, v. 35, n. 3, p. 573–605, sep 2019.
- BIEHL, João. The postneoliberal fabulation of power: on statecraft, precarious infrastructures, and public mobilization in Brazil. *American Ethnologist*, Wiley-Blackwell, v. 43, n. 3, p. 437–450, aug 2016.
- BIRNBAUM, Pierre. Conflitos. In: BOUDON, Raymond (Ed.). *Tratado de sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.
- BITTNER, Egon. Policiamento em áreas deterioradas: um estudo da manutenção da paz. In: BITTNER, Egon (Ed.). *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.
- BLATTMAN, Christopher et al. *Place-based interventions at scale: the direct and spillover effects of policing and city services on crime*. [S.l.], 2019.
- BLUMSTEIN, Alfred. Youth violence, guns, and the illicit-drug industry. *Journal of Criminal Law and Criminology*, v. 86, n. 1, p. 10–36, 1995.
- BOITEUX, Luciana. Drogas e cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: LEMOS, Clécio; MARONA, Cristiano; QUINTAS, Jorge (Ed.). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, 2014. p. 83–103.
- BOITEUX, Luciana. A proibição como estratégia racista de controle social e a guerra às drogas. *Le Monde Diplomatique Brasil*, aug 2019.
- BOITEUX, Luciana et al. *Série pensando o direito: tráfico de drogas e Constituição*. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos, 2009. 125 p.
- BORGES, Dorian; RIBEIRO, Eduardo; CANO, Ignacio. “Os donos do morro”: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo; Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; LAV/UERJ, 2012.
- BORN, Max. The statistical interpretation of quantum mechanics. *Nobel Lecture*, dec 1954.
- BORZEL, Tanja A. Organizing babylon - on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, v. 76, n. 2, p. 253–273, 1998.

BOYER, Jean-François. *La guerra perdida contra las drogas: narcoddependencia del mundo actual*. Ciudad de México: Grijalbo, 2001.

BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1890.

BRASIL. Decreto nº 4.294 de 6 de julho de 1921. Estabelece penalidades para os contraventores na venda de cocaína, opio, morfina e seus derivados; cria um estabelecimento especial para internação dos intoxicados pelo álcool ou substâncias venenosas. *Diário Oficial da União*, jul 1921.

BRASIL. Decreto nº 20.930 de 11 de janeiro de 1932. Fiscaliza o emprego e o comércio das substâncias tóxicas entorpecentes, regula a sua entrada no país de acordo com a solicitação do Comitê Central Permanente do Opio da Liga das Nações. *Diário Oficial da União*, jan 1932.

BRASIL. Decreto-Lei nº 891 de 25 de novembro de 1938. Aprova a Lei de Fiscalização de Entorpecentes. *Diário Oficial da União*, nov 1938.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da República do Brasil*, dec 1940.

BRASIL. Decreto-Lei nº 314 de 13 de março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 1967.

BRASIL. Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968. O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos. *Diário Oficial da União*, dec 1968.

BRASIL. Decreto-Lei nº 385 de 26 de dezembro de 1968. Dá nova redação ao artigo 281 do Código Penal. *Diário Oficial da União*, dec 1968.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.072 de 30 de dezembro de 1969. *Diário Oficial da União*, dec 1969.

BRASIL. Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1969.

BRASIL. Lei nº 5.726 de 29 de outubro de 1971. Dispõe sobre medidas preventivas e repressivas ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica. *Diário Oficial da União*, oct 1971.

BRASIL. Lei nº 6.368 de 21 de outubro de 1976. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica. *Diário Oficial da União*, oct 1976.

BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Conceda e anistia. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*², Brasília, 1979.

BRASIL. Decreto nº 85.110 de 2 de setembro de 1980. Institui o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes. *Diário Oficial da União*, sep 1980.

BRASIL. Lei nº 7.560 de 19 de dezembro de 1986. Cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, dispõe sobre os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas. *Diário Oficial da União*, dec 1986.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.072 de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos. *Diário Oficial da União*, jul 1990.

BRASIL. Lei nº 8.764 de 20 de dezembro de 1993. Cria a Secretaria Nacional de Entorpecentes. *Diário Oficial da União*, 1993.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei nº 9.613 de 13 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores. *Diário Oficial da União*, mar 1998.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.669 de 19 de junho de 1998. *Diário Oficial da União*, jun 1998.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Decreto nº 3.696 de 21 de dezembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas. *Diário Oficial da União*, dec 2000.

BRASIL. Decreto 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.216-37 de 31 de agosto de 2001. *Diário Oficial da União*, aug 2001.

BRASIL. Decreto nº 4.345, de 26 de agosto de 2002. Institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Lei nº 10.409 de 11 de janeiro de 2002. *Diário Oficial da União*, jan 2002.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 4 de dezembro de 2019. Cria as polícias penais federal, estaduais e distrital. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Lei de Drogas. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2006.

- BRASIL. *Crack, é possível vencer. Enfrentar o crack é compromisso de todos*. Brasília: [s.n.], 2011. 33 p.
- BRASIL. Lei nº 13.022 de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. *Diário Oficial da União*, aug 2014.
- BRASIL. Lei nº 13.491 de 13 de outubro de 2017. *Diário Oficial da União*, oct 2017.
- BRASIL. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2018.
- BRASIL. Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Presidência da República, Brasília, DF, 2019.
- BRASIL. Lei nº 13.840 de 5 de junho de 2019. *Diário Oficial da União*, jun 2019.
- BRASIL. Lei nº 13.869 de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. *Diário Oficial da União*, 2019.
- BRASIL. Lei nº 13.886 de 17 de outubro de 2019. *Diário Oficial da União*, oct 2019.
- BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. *Diário Oficial da União*, 2019.
- BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. *Topoi*, v. 14, n. 26, p. 162–173, 2013.
- BRIGHT, David A.; RITTER, Alison. Retail price as an outcome measure for the effectiveness of drug law enforcement. *International Journal of Drug Policy*, v. 21, n. 5, p. 359–363, sep 2010.
- BROWN, George F.; SILVERMAN, Lester P. The retail price of heroin: estimation and applications. *Journal of the American Statistical Association*, American Statistical Association, Taylor & Francis, Ltd., v. 69, n. 347, p. 595–606, apr 1974.
- BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (Ed.). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.
- BURGIERMAN, Denis Russo. *O fim da guerra*. São Paulo: Leya, 2011. 270 p.
- CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade. Redes e governança das políticas públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, p. 1–29, 2013.
- CAMARGO, Alexandre. Sociologia das estatísticas: possibilidades de um novo campo de investigação. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, Casa de Oswaldo Cruz, v. 16, n. 4, p. 903–925, dec 2009.
- CAMPAGNAC, Vanessa. *Políticas Públicas de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (2003 - 2010)*. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal Fluminense, 2014.
- CAMPAGNAC, Vanessa. As Delegacias de Homicídios e a Divisão de Homicídios da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: relatório de pesquisa. *Cadernos de Segurança Pública*, R, v. 9, n. 8, p. 1–60, 2017.

CAMPAGNAC, Vanessa; ARAÚJO, Renata; DINIZ, Vinícius. Circunstâncias relacionadas à letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro (2015). *Cadernos de Segurança Pública*, v. 11, n. 11, p. 1–17, 2019.

CAMPAGNAC, Vanessa et al. “Desaparecidos no Estado do Rio de Janeiro em 2007” do ISP: notas sobre a construção da pesquisa. *Cadernos de Segurança Pública*, v. 1, n. 0, p. 1–12, 2009.

CAMPAGNAC, Vanessa; QUARESMA, Filipe. Pesquisa sobre a utilização de ferramentas de análise criminal nos batalhões da Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro. *Cadernos de Segurança Pública*, v. 8, n. 7, 2016.

CAMPOS, Cesar. *Gestão pública é possível: o case delegacia legal no RJ*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2015.

CAMPOS, Isaac. *Home grown: marijuana and the origins of Mexico’s war on drugs*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2012.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thaís. “No sapatinho”: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011). Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.

CANO, Ignacio; RIBEIRO, Eduardo. Old strategies and new approaches towards policing drug markets in Rio de Janeiro. *Police Practice and Research*, v. 17, n. 4, p. 364–375, jul 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos - CEBRAP*, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo, n. 101, p. 57–76, 2015.

CARNEIRO, Henrique. Transformações do significado da palavra “droga”: das especiarias coloniais ao proibicionismo contemporâneo. In: VENÂNCIO, Renato Pinto; CARNEIRO, Henrique (Ed.). *Álcool e drogas na história do Brasil*. São Paulo; Belo Horizonte: Alameda; Editora PUCMinas, 2005. p. 11–27.

CARUSO, Haydée. A ordem e a desordem de ontem e de hoje: notas etnográficas sobre a polícia na Lapa carioca. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 15, n. 1, p. 66, 2015.

CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciane; ALBERNAZ, Elizabete. “A Polícia que queremos”: desafios para a reforma da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos Adenauer*, VII, n. 3, p. 105–118, 2006.

CAVALCANTE, Pedro. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Brasília, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela; ELIAS DE OLIVEIRA, Vanessa. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; Elias de Oliveira, Vanessa (Ed.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, 2018.

CAVALCANTI, Maria Laura. Drama social: notas sobre um tema de Victor Turner. *Cadernos de Campo*, São Paulo, n. 16, p. 127–137, 2007.

CHABAT, Jorge. *Mexico's war on drugs: no margin for maneuver*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001.

CHARTOCK, Alan. Narcotics addiction: the politics of frustration. *Proceedings of the Academy of Political Science*, The Academy of Political Science, v. 31, n. 3, p. 239–249, 1974.

CICONELLO, Alexandre. *A política de segurança pública do Rio de Janeiro é ineficiente e financeiramente insustentável*. Rio de Janeiro, 2019.

COELHO, Diogo; CONCEIÇÃO, Livia; PROVENZA, Marcello. *Balanço de indicadores da política de pacificação (2007 - 2014)*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2015.

COELHO, Terine. *Medindo forças: a vitimização policial no Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

COHN, Bernard. *Colonialism and its forms of knowledge*. [S.l.]: Princeton University Press, 1996.

COMPARATO, Fabio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CONSELHO NACIONAL ANTIDROGAS. Gabinete de Segurança Institucional. Brasil. Resolução nº 3 de 27 de outubro de 2005. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. *Diário Oficial da União*, oct 2005.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 181 de 7 de agosto de 2017. *Diário Eletrônico do CNMP*, aug 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 183 de 24 de janeiro de 2018. *Diário Eletrônico do CNMP*, jan 2018.

CORREA-CABRERA, Guadalupe. Paramilitarization of organized crime and a “war on drugs”. In: *Los Zetas Inc.: criminal corporations, energy, and civil war in Mexico*. Austin: University of Texas Press, 2017.

CORREA-CABRERA, Guadalupe; KECK, Michelle; NAVA, Jose. Losing the monopoly of violence: the State, a drug war and the paramilitarization of organized crime in Mexico (2007-10). *State Crime Journal*, v. 4, n. 1, p. 77, 2015.

COSTA, Arthur Trindade. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

COSTA, Arthur Trindade. É possível uma política criminal? A discricionariedade no Sistema de Justiça Criminal do DF. *Sociedade e Estado*, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, v. 26, n. 1, p. 97–114, apr 2011.

COSTA, Arthur Trindade. 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, 2015.

- COSTA, Arthur Trindade. Estado, governança e segurança pública no Brasil: uma análise das secretarias estaduais de segurança pública. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 607–632, 2015.
- COSTA, Arthur Trindade; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 1, n. 1, p. 6–20, 2007.
- COSTA, Arthur Trindade; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. Novos padrões de investigação policial no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 31, n. 1, p. 147–164, 2016.
- COSTA, Perla. “Tem que abordar para conhecer” - o nascimento do X-9: um instrumento de investigação utilizado pelos policiais militares do estado do rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 14, n. 1, p. 156–171, 2020.
- COSTA, Perla; MOTTA, Yuri. “Tá na mente, senhor”: uma descrição das práticas entre policiais e “maconheiros” no estado do Rio de Janeiro. In: *31ª Reunião Brasileira de Antropologia*. Brasília: [s.n.], 2018.
- COUTO, Cláudio. Constituição, competição e políticas públicas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, CEDEC, n. 65, p. 95–135, aug 2005.
- COUTO, Maria Isabel. *UPP e UPP Social: narrativas sobre integração na cidade*. 296 p. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.
- CRAIG, Richard. Operation Condor: Mexico’s antidrug campaign enters a new era. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, [University of Miami, Wiley, Center for Latin American Studies at the University of Miami], v. 22, n. 3, p. 345–363, 1980.
- CRAIG, Richard. Operation Intercept: the international politics of pressure. *The Review of Politics*, [University of Notre Dame du lac on behalf of Review of Politics, Cambridge University Press], v. 42, n. 4, p. 556–580, 1980.
- CRUZ, Fernanda Novaes. Drogas, atores e sociedade. O tratamento oferecido aos policiais militares usuários de drogas lícitas e ilícitas do estado do Rio de Janeiro. In: *42º Encontro Anual da Anpocs SPG 11*. Caxambu: [s.n.], 2018.
- CRUZ, Fernanda Novaes; COSTA, Perla. É tudo ‘ganso’? A (in)distinção entre usuários e traficantes de drogas e seus limites na perspectiva dos policiais militares do Rio de Janeiro Fernanda. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 243–261, 2021.
- CRUZ, Marcus Vinicius. Mecanismos de governança na segurança pública: considerações sobre o Sistema de Justiça Criminal e a organização policial. In: *30º Encontro da ANPAD*. Salvador: ANPAD, 2006.
- DAHL, Robert Alan. *A preface to democratic theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006. 197 p.
- DAMATTA, Roberto. Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil. In: *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1990.

- DAMMERT, Lucía. Confianza en la policía en Chile. Un arma de doble filo. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 16, n. 4, p. 575–594, 2016.
- DAMMERT, Lucía. Construyendo y destruyendo la legitimidad policial. *CIPER*, oct 2020.
- DAS, Veena; POOLE, Deborah. *Anthropology in the margins of the state*. New Delhi: Oxford University Press, 2004. 330 p.
- DAS, Veena; POOLE, Deborah. State and its margins: comparative ethnographies. In: *Anthropology in the margins of the state*. New Delhi: Oxford University Press, 2004.
- DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. Ministério da Justiça. Brasil. Instrução normativa nº 13 de 15 de junho de 2005. Define as competências específicas das unidades centrais e descentralizadas do Departamento de Polícia Federal. *Diário Oficial da União*, jun 2005.
- DESROSIÈRES, Alain. L'opposition entre deux formes d'enquête: monographie et statistique. *Cahiers du Centre de l'Emploi*, v. 33, n. Justesse et justice dans le travail, 1989.
- DESROSIÈRES, Alain. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. Paris: Éditions la Découverte, 1993.
- DESROSIÈRES, Alain. *The politics of large number. A history of statistical reasoning*. Cambridge; London: Harvard University Press, 1998.
- DIAS, Camila. Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. *Tempo Social*, v. 23, n. 2, p. 213–233, 2011.
- DIRK, Renato. *Homicídio doloso no estado do Rio de Janeiro: uma análise sobre os registros de ocorrências da Polícia Civil*. Tese (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Estudos Populacionais e Pesquisa Social. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2007.
- DIRK, Renato; MOURA, Lílian. As motivações nos casos de letalidade violenta da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Cadernos de Segurança Pública*, v. 9, n. 8, p. 1–11, 2017.
- DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- DUARTE, Mário Sérgio. *Liberdade para o Alemão. O Resgate de Canudos*. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2012.
- DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 11. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1984.
- EASTON, David. An approach to the analysis of political system. *World Politics*, v. 9, n. 3, 1957.
- ELMORE, Richard F. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, v. 94, n. 4, p. 601–616, 1979.

ELWOOD, William N. Declaring war on the home front: metaphor, presidents, and the war on drugs. *Metaphor and Symbolic Activity*, Informa UK Limited, v. 10, n. 2, p. 93–114, jun 1995.

ENAMORADO, Ted et al. Income inequality and violent crime: evidence from Mexico's drug war. *Journal of Development Economics*, v. 120, p. 128–143, may 2016.

ESCALANTE, Fernando. *El crimen como realidad y representación*. México, D.F: El Colegio del México, Centro de Estudios Internacionales, 2012. 255 p.

ESCOHOTADO, Antonio. La creación del problema (1900-1929). *Reis*, JSTOR, n. 34, p. 23, 1986.

ESCOHOTADO, Antonio. *Historia general de las drogas*. Madrid: Alianza, 1990.

ESPELAND, Wendy Nelson; STEVENS, Mitchell L. A sociology of quantification. *European Journal of Sociology*, v. 49, n. 49, p. 401–436, 2008.

ESPINOSA, Valeria; RUBIN, Donald B. Did the military interventions in the mexican drug war increase violence? *American Statistician*, v. 69, n. 1, p. 17–27, 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Anti-Drug Abuse Act of 1986. *H.R. 5484, 99th Congress*, 1986.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Narcotics and National Security. National Security Decision Directive (NSDD) 221. *The White House*, 1986.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Anti-Drug Abuse Act of 1988. *H.R. 5210, 100th Congress*, Washington, D.C, 1988.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Operation Snowcap: past, present, and future: hearing before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, One Hundred First Congress, second session, May 23, 1990. U.S. G.P.O., Washington, p. iii, 112 p., 1990.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. United States Department of State. *International narcotics control strategy report. Volume I. Drug and chemical control*, 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. National drug control strategy. Data supplement 2020. *Office of National Drug Control Policy*, 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. National drug control strategy. FY 2021 funding highlights. *Office of National Drug Control Policy*, 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. National drug control strategy. Performance reporting system 2020. *Office of National Drug Control Policy*, Whashington, 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. United States Department of State. *International narcotics control strategy report. Volume I. Drug and chemical control*, Washington, D.C, 2020.

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

- FAHLBERG, Anjuli. “It was totally different than what we had before”: perceptions of urban militarism under Rio de Janeiro’s Pacifying Policing Units. *Qualitative Sociology*, Springer New York LLC, v. 41, n. 2, p. 303–324, jun 2018.
- FASSIN, Didier. *Enforcing order. An ethnography of urban policing*. Cambridge: Polity Press, 2013.
- FASSIN, Didier. Maintaining order: the moral justifications for police practices. In: FASSIN, Didier; BOUAGGA, Yasmine (Ed.). *At the heart of the state. The moral world of institutions*. London: Pluto, 2015.
- FEITOSA, Gustavo; PINHEIRO, José. Lei do Abate, guerra às drogas e defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, v. 55, n. 1, p. 66–92, 2012.
- FELTRAN, Gabriel. Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão do homicídio em São Paulo (1992-2011). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, p. 232–255, 2012.
- FELTRAN, Gabriel. *Irmãos: Uma história do PCC*. [S.l.]: Companhia das Letras, 2018.
- FERRAGUT, Sergio. *A silent nightmare: the bottom line and the challenge of illicit drugs*. Reston, Va: S. Ferragut, 2007.
- FERRAZ, Claudio; MONTEIRO, Joana; OTTONI, Bruno. Monopolizing violence in ungoverned spaces: evidence from the pacification of Rio’s favelas. In: *21^o Encontro Anual da LACEA*. Medellín, Colombia: [s.n.], 2016.
- FERREIRA, Helder. *Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação*. Brasília: IPEA, 2008.
- FERREIRA, Letícia. “Apenas preencher papel”: reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e outros documentos. *Mana: Estudos em Antropologia Social*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 39–68, 2013.
- FERREIRA, Letícia. Pesquisar e participar da formulação de uma causa pública: notas etnográficas sobre o desaparecimento de pessoas no Brasil. *Campos. Revista de antropologia social*, v. 14, n. 1/2, 2013.
- FIGLIARELLI, Maurício. A medicalização da questão do uso de drogas no Brasil: reflexões acerca de debates institucionais e jurídicos. In: VENÂNCIO, Renato Pinto; CARNEIRO, Henrique (Ed.). *Álcool e drogas na história do Brasil*. São Paulo; Belo Horizonte: Alameda; Editora PUCMinas, 2005. p. 257–290.
- FIGLIARELLI, Maurício. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. *Novos Estudos - CEBRAP*, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, n. 92, p. 9–21, mar 2012.
- FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J; SIDNEY, Mara S (Ed.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton/London/New York: CRC Press, 2007.

- FLUSBERG, Stephen J.; MATLOCK, Teenie; THIBODEAU, Paul H. War metaphors in public discourse. *Metaphor and Symbol*, Routledge, v. 33, n. 1, p. 1–18, 2018.
- FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. [S.l.]: M. Fontes, 2008.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- FOUREAUX, Rodrigo. A Lei 13.491/17 e a ampliação da competência da Justiça Militar. *Revista do Observatório da Justiça Militar Estadual*, v. 1, n. 1, jul 2018.
- FREY, Klaus; CZAJKOWSKI JUNIOR, Sérgio. O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 2, p. 297–325, 2005.
- FRIMAN, Richard. Numbers and Certification: assessing foreign compliance in combating narcotics and human trafficking. In: ANDREAS, Peter; GREENHILL, Kelly M. (Ed.). *Sex, drugs, and body counts: the politics of numbers in global crime and conflict*. Ithaca; London: Cornell University Press, 2010.
- GARAU, Marilha; COSTA, Perla. “É posse pra uso ou é tráfico”? Um estudo sobre os critérios utilizados pelos policiais no registro da ocorrência nos crimes da Lei 11.343/06. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 7, n. 1, p. 70–95, 2020.
- GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: ICC/Revan, 2008.
- GELMAN, Andrew; FAGAN, Jeffrey; KISS, Alex. An analysis of the New York City police department’s “stop-and- frisk” policy in the context of claims of racial bias. *Journal of the American Statistical Association*, v. 102, n. 479, p. 813–823, 2007.
- GIBLER, John. Marketing violence in Mexico’s drug war. *NACLA Report on the Americas*, v. 44, n. 3, p. 31–33, 2011.
- GOLDSMITH, William W. The drug war and inner-city neighborhoods. In: Nancy Brooks; Kieran Donaghy; Gerrit-Jan Knaap (Ed.). *The Oxford handbook of urban economics and planning*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- GOLDSTEIN, Paul J. The drugs/violence nexus: a tripartite conceptual framework. *Journal of Drug Issues*, n. 39, p. 493–506, 1985.
- GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana; MACHADO, Raphael. Apresentação. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 3–12, 2017.
- GONÇALVES, Luciano. Letalidade violenta e controle ilegal do território no Rio de Janeiro. *Cadernos de Segurança Pública*, v. 9, n. 8, p. 1–19, 2017.

- GRABOIS, Pedro. Resistência e revolução no pensamento de Michel Foucault: contracondutas, sublevações e lutas. *Cadernos de Ética e Filosofia Política*, v. 19, n. 2, p. 7–27, 2011.
- GRAEBER, David. In regulation nation. *Harper's Magazine*, 2015.
- GRAYSON, Kyle. Discourse, identify, and the U.S. “war on drugs”. In: BEARE, Margaret (Ed.). *Critical reflections on transnational organized crime, money laundering, and corruption*. Toronto: University of Toronto Press, 2003.
- GRILLO, Carolina. Da violência urbana à guerra: Repensando a sociabilidade violenta. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 62–92, 2019.
- GRILLO, Carolina; POLICARPO, Frederico; VERÍSSIMO, Marcos. A “dura” e o “desenrolo”: efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 40, p. 135–148, 2011.
- GUDEL, Leonardo. *Sangue azul. Morte e corrupção na PM do Rio*. São Paulo: Geração Editorial, 2012.
- GUERRA, Julia; OLIVEIRA, Elisângela; MONTEIRO, Joana. A importância do uso de dados para tomadas de decisão: a experiência do 9º Batalhão de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos de Segurança Pública*, v. 11, n. 11, 2019.
- HADJIISKY, Magdaléna; PAL, Leslie A.; WALKER, Christopher. Introduction: traversing the terrain of policy transfer: theory, methods and overview. In: HADJIISKY, Magdaléna; PAL, Leslie; WALKER, Christopher (Ed.). *Public policy transfer*. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, 2017.
- HARI, Johann. *Na fissura: uma história do fracasso no combate às drogas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- HART, Carl. *Um preço muito alto: a jornada de um neurocientista que desafia nossa visão sobre as drogas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- HATHAZY, Paul. Democratización y campo policial: nuevos consensos, cambios estructurales y mutaciones organizacionales en las policías de Chile (1990-2005). *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, n. February, 2016.
- HERZBERG, David. Entitled to addiction? Pharmaceuticals, race, and America's first drug war. *Bulletin of the History of Medicine*, Johns Hopkins University Press, v. 91, n. 3, p. 586–623, sep 2017.
- HERZFELD, Michael. *The social production of indifference: exploring the symbolic roots of Western bureaucracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.
- HIBOU, Béatrice. *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Paris: La Découverte, 2012.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage Publications, 2002.

- HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. [S.l.]: Sage Publications, 2009.
- HINOJOSA, Victor. *Domestic politics and international narcotics control: U.S. relations with Mexico and Colombia, 1989-2000*. New York, N.Y: New York, N.Y. : Routledge, 2007, 2007.
- HIRATA, Daniel; CARDOSO, Bruno. Coordenação como tecnologia de governo. *Horizontes Antropológicos*, v. 22, n. 46, p. 97–130, dec 2016.
- HIRATA, Daniel et al. Échanges de tirs. La production de données sur la violence armée dans des opérations de police à Rio de Janeiro. *Statistique et Société*, v. 7, n. 1, p. 31–39, 2019.
- HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina. 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*, Tempo Social, v. 29, n. 2, p. 75–98, 2017.
- HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina. *Cidade & conflito. Roubos, proteção patrimonial e letalidade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2019.
- HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina. Movimento e morte: o tráfico de drogas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. *Journal of Illicit Economies and Development*, LSE Press, v. 1, n. 2, p. 122, jun 2019.
- HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina. *Operações policiais no Rio de Janeiro. Sumário executivo*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich; NECVU/IFCS/UFRJ; GENI/UFF, 2019.
- HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina; DIRK, Renato. *Efeitos da Medida Cautelar na ADPF 635 sobre as operações policiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. [S.l.]: Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismo/UFF; Fogo Cruzado, 2020.
- HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina; DIRK, Renato. *Operações policiais e ocorrências criminais: por um debate público qualificado*. [S.l.]: Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismo/UFF; Fogo Cruzado, 2020.
- HIRATA, Daniel et al. Apresentação ao relatório 'Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: os impactos da ADPF 635 na defesa da vida'. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, p. 1–20, 2021.
- HIRSCHMAN, Albert. *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- HOAG, Colin. Assembling partial perspectives: Thoughts on the anthropology of bureaucracy. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, v. 34, n. 1, p. 81–94, may 2011.
- HOELZ, Maurício. O sertão e a cidade: Maria Sylvia de Carvalho Franco e a sociologia da violência contemporânea. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 72, n. 2, p. 117–136, 2011.
- HOGWOOD, Brian; GUNN, Lewis. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

- HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Polícia e direitos humanos: política de segurança pública no primeiro governo Brizola (Rio de Janeiro: 1983-1986)*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- HOLLOWAY, Thomas. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.
- HULL, Matthew S. Documents and bureaucracy. *Annual Review of Anthropology*, v. 41, p. 251–267, oct 2012.
- IMMERGUT, Ellen. 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.
- INGOLD, Tim. Antropologia não é etnografia. In: *Being Alive*. London; New York: Routledge, 2011. p. 229–243.
- IRWIN, Neil. *What if sociologists had as much influence as economists*. New York: [s.n.], 2017.
- JARILLO, Brenda et al. How the mexican drug war affects kids and schools? evidence on effects and mechanisms. *International Journal of Educational Development*, v. 51, p. 135–146, nov 2016.
- JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, v. 14, n. 2, p. 175–203, 1994.
- JESUS, Maria Gorete et al. *Prisão provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência. Universidade de São Paulo, 2011.
- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'Etat en action: politique publiques et corporatisme*. [S.l.]: Presses Universitaires de France, 1987.
- JOHN, Peter. *Analysing public policy*. Londres: Pinter, 1998.
- KAHN, Tulio. O que a evidência nos diz a respeito da violência relacionada às drogas no Brasil? In: *UN Commission on Narcotic Drugs*. Viena: [s.n.], 2021.
- KANT DE LIMA, Roberto. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. *Revista de Sociologia e Política*, Revista de Sociologia e Política, n. 13, p. 23–38, nov 1999.
- KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, v. 50, n. 2, p. 45–123, 2000.
- KECK, Margaret E; SIKKINK, Kathryn. Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, v. 51, n. 1, p. 89–101, 1999.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Harlow: Pearson, 2014.

- LANGEANI, Bruno; SILVA, Leonardo. *Apreensões de drogas no estado de São Paulo. Um raio-x das apreensões de drogas segundo ocorrências e massa*. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2018.
- LASWELL, Harold. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: [s.n.], 1936.
- LATOUR, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- LATOUR, Bruno. When things strike back: a possible contribution of 'science studies' to the social sciences. *The British Journal of Sociology*, v. 51, n. 1, p. 107–123, 2000.
- LATOUR, Bruno. *How to think like a State*. [S.l.]: Lecture delivered the 22nd of November 2007 at the occasion of the anniversary of the WRR, 2007. 1–8 p.
- LATOUR, Bruno. *Ciência em ação*. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2011.
- LATOUR, Bruno. *Reagregando o social: uma introdução à teoria do Ator-Rede*. Salvador: EDUFBA, 2012.
- LATOUR, Bruno. *A esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos*. São Paulo: Editora UNESP, 2017.
- LATOUR, Bruno. *Onde está o poder? E quando o tivermos encontrado, o que fazer com ele?* [S.l.]: Blog do Labemus, 2020.
- LEIRNER, Piero; BEVILAQUA, Ciméa. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. *Revista de Antropologia, USP*, São Paulo, v. 43, n. 2, 2000.
- LEITE, Márcia Pereira. Entre a “guerra” e a “paz”: Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela no Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, 2014.
- LEMGRUBER, Julita (Ed.). *Um tiro no pé: impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo. Relatório da primeira etapa do projeto “Drogas: Quanto custa proibir”*. Rio de Janeiro: CESeC, 2021.
- LEMGRUBER, Julita; BOITEUX, Luciana. O fracasso da guerra às drogas. In: LIMA, Renato Sérgio De; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli De (Ed.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 357–362.
- LESSING, Benjamin. Logics of violence in criminal war. *Journal of Conflict Resolution*, v. 59, n. 8, p. 1486–1516, dec 2015.
- LESSING, Benjamin. *Making peace in drug wars*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2017.
- LESSING, Benjamin. Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, Cambridge University Press (CUP), p. 1–20, jul 2020.
- L'ESTOILE, Benoît de. The “natural preserve of anthropologists”: anthropology, scientific planning and development. *Information sur les Sciences Sociales*, v. 36, n. 2, p. 343–376, 1997.

- L'ESTOILE, Benoît de. Ciência do homem e dominação racional. In: SIGAUD, Lygia (Ed.). *Antropologia, Impérios e Estados Nacionais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 2003.
- LEVITSKY, Melvin. The Andean Strategy to Control Cocaine. *Foreign Policy Bulletin*, Cambridge University Press, v. 1, n. 1, p. 71–74, 1990.
- LEX, Barbara W.; MEYER, Roger E. Opiate receptors and opiate antagonists: progress in the “war on drugs”. *Journal of Drug Issues*, SAGE PublicationsSage CA: Los Angeles, CA, v. 7, n. 1, p. 54–60, jan 1977.
- LIGA DAS NAÇÕES. *International Opium Convention*. Haia: [s.n.], 1912.
- LIMA, Renato Sérgio de; CARVALHO, Glauco. Bolsonaro seduz policiais militares com promessas, cargos e poder. *Piauí*, may 2020.
- LIMA, Renato Sérgio de; SILVA, Guilherme; OLIVEIRA, Priscilla. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 7, n. 1, p. 58–82, 2013.
- LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.
- LINNEMANN, Travis. Proof of death: police power and the visual economies of seizure, accumulation and trophy. *Theoretical Criminology*, v. 21, n. 1, p. 57–77, 2017.
- LIPSKY, Michael. *Street-level bureacracy*. New York: Russel Sage Foundation, 2010.
- LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. Challenges to the State, governance readiness, and administrative capacities. *The Governance Report*, p. 15–26, 2014.
- LOWENKRON, Laura; FERREIRA, Letícia. Perspectivas antropológicas sobre documentos. Diálogos etnográficos na trilha dos papéis policiais. In: *Etnografia de documentos: pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias*. Rio de Janeiro: E-papers, 2020.
- LOWI, Theodore J. et al. American business, public policy, case-studies and political theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 8–95, 1964.
- MACHADO DA SILVA, Luís Antonio. Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise. *Revista de Sociologia e Política*, v. 13, p. 115–124, 1999.
- MACHADO DA SILVA, Luís Antonio. Violência e ordem social. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Ed.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 2014. p. 26–34.
- MAGALONI, Beatriz; CANO, Ignacio. *Determinantes do uso da força policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2016.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, v. 78, n. 3, p. 734–749, 1984.

MARCUS, George. Entrevista com George Marcus. *Mana*, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social - PPGAS-Museu Nacional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, v. 21, n. 2, p. 407–423, aug 2015.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 43, n. 1, p. 67–102, 1997.

MARTIN, Olivier. Da estatística política à sociologia estatística. Desenvolvimento e transformações da análise estatística da sociedade (séculos XVII - XIX). *Revista Brasileira de História*, v. 21, n. 41, p. 13–34, 2001.

MARTÍNEZ, Miguel. *Política criminal del estado mexicano sobre drogas y narcotráfico*. Primera ed. México, D.F: Miguel Ángel Porrúa, 2012.

MATHUR, Nayanika. *Paper tiger: law, bureaucracy and the developmental State in Himalayan India*. Delhi: Cambridge University Press, 2016.

MATTOS, Carla dos Santos. Uma etnografia da expansão do mundo do crime no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 91, p. 01, jul 2016.

MCELROY, Jerome E. Avaliando a prestação de serviços das agências policiais: sugestões de abordagens e estratégias. In: BRODEUR, Jean-Paul (Ed.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas2*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

MEDEIROS, Moíza. O primeiro-damismo e a gestão da assistência social: desafios ao serviço social. *Praia Vermelha: estudos de política e teoria social*, v. 29, n. 1, p. 311–338, 2019.

MÉNDEZ, Juan E. *The “drug war” in Colombia : the neglected tragedy of political violence*. New York: Human Rights Watch, 1990.

MENEZES, Paulo. Tropa de elite: perigosas ambiguidades. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, p. 63–75, 2013.

MICHAELSEN, Maren M.; SALARDI, Paola. Violence, psychological stress and educational performance during the “war on drugs” in Mexico. *Journal of Development Economics*, v. 143, 2020.

MIGDAL, Joel. *State in society. Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MÍGUEZ, Daniel; MISSE, Michel; ISLA, Alejandro. Contingencias en las relaciones entre Estado, gobierno y crimen organizado en América Latina. In: MÍGUEZ, Daniel; MISSE, Michel; ISLA, Alejandro (Ed.). *Estado y crimen organizado en América Latina*. Buenos Aires: Libros de la Araucaria, 2014.

MINAYO, Maria Cecília; DESLANDES, Suely. A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência. *Cadernos de Saúde Pública*, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, v. 14, n. 1, p. 35–42, jan 1998.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Brasil. Portaria nº 155 de 27 de setembro de 2018. Aprova o Regimento Interno da Polícia Federal. *Diário Oficial da União*, sep 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 344 de 12 de maio de 1998. Aprova o regulamento técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial. *Diário Oficial da União*, may 1998.

MIRANDA, Ana Paula; DIRK, Renato. Análise da construção de registros estatísticos policiais no Estado do Rio de Janeiro. In: LIMA, Roberto Kant de; EILBAUM, Lucía; PIRES, Lenin (Ed.). *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MIRANDA, Ana Paula; MUNIZ, Jacqueline. Um campo de experiências, afetações e “achismos”. *RUNA. Archivo para las Ciencias del Hombre*, v. 42, n. 1, p. 21–41, mar 2021.

MIRANDA, Ana Paula; OLIVEIRA, Marcella; PAES, Vivian. Antropologia e políticas públicas: notas sobre a avaliação do trabalho policial. *Cuadernos de Antropología Social*, v. 25, 2007.

MIRANDA, Ana Paula et al. Avaliação do trabalho policial nos registros de ocorrência e nos inquéritos referentes a homicídios dolosos consumados em áreas de delegacias legais. In: *VI Reunión de Antropología del Mercosur*. [S.l.: s.n.], 2005.

MIRANDA, Ana Paula; PITA, María Victoria. 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*, Revista de Sociologia e Política, v. 19, n. 40, p. 59–81, oct 2011.

MIRANDA, Dayse. *Por que policiais se matam? Diagnóstico e prevenção do comportamento suicida na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2016.

MIRANDA, Dayse; GUIMARÃES, Tatiana. O suicídio policial: o que sabemos? *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2001, p. 13–34, 2016.

MIRANDA, Oscar; IGLESIAS, Angel. “Agenda-setting” de medios en la guerra contra las drogas. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, v. 21, n. 1, p. 403, 2015.

MIRON, Jeffrey A. *Drug war crimes: the consequences of prohibition*. Oakland, California: The Independent Institute, 2004.

MISSE, Michel. O Movimento. In: BAPTISTA, Marcos; CRUZ, Marcelo Santos; MATIAS, Regina (Ed.). *Drogas e pós-modernidade: faces de um tema proscrito*. Rio de Janeiro: UERJ/FAPERJ, 2003. p. 147–156.

MISSE, Michel. Cidadania e criminalização no Brasil: o problema da contabilidade oficial do crime. In: MISSE, Michel (Ed.). *Crime e violência no Brasil contemporâneo. Estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2006.

- MISSE, Michel. *Crime e violência no Brasil Contemporâneo. Estudos de Sociologia do Crime e da Violência Urbana*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2006.
- MISSE, Michel. O final da cadeia: interpretações da Violência no Rio. In: MISSE, Michel (Ed.). *Crime e violência no Brasil Contemporâneo. Estudos de Sociologia do Crime e da Violência Urbana*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2006.
- MISSE, Michel. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, v. 21, n. 61, p. 139–157, dec 2007.
- MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria 'bandido'. *Lua Nova*, Das, v. 79, p. 15–38, 2010.
- MISSE, Michel. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista de Sociologia Política*, v. 19, n. 40, p. 13–25, 2011.
- MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. *Sociedade e Estado*, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, v. 26, n. 1, p. 15–27, apr 2011.
- MISSE, Michel. Mercadorias políticas. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Ed.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 198–203.
- MISSE, Michel; GRILLO, Carolina. Río de Janeiro: sufrir la violencia, decir la paz. In: JARAMILLO, Ana María; Perea Restrepo, Carlos Mario (Ed.). *Ciudades en la encrucijada: violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales; UNAL Corporación Región, 2014.
- MITCHELL, Timothy. Society, economy, and the State effect. In: STEINMETZ, G. (Ed.). *State/culture: State-formation after the cultural turn*. Londres; Nova Iorque: Cornell University Press, 1999.
- MLODINOW, Leonard. *O andar do bêbado*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011. 322 p.
- MOLICA, Fernando. Entre nomes e números: uma análise do jornalismo policial. In: RAMOS, Sílvia; PAIVA, Anabela (Ed.). *Mídia e violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- MONTEIRO, Joana; ROCHA, Rudi. Drug battles and school achievement: evidence from Rio de Janeiro's favelas. *Review of Economics and Statistics*, v. 99, n. 2, p. 213–228, 2017.
- MORAIS, Paulo César. *Drogas e políticas públicas*. 313 p. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MORRIS, Stephen D. Drug trafficking, corruption, and violence in Mexico: mapping the linkages. *Trends in Organized Crime*, v. 16, n. 2, p. 195–220, jun 2013.

- MOSSE, David. *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*. London: Pluto Press, 2005.
- MOTTA, Eugênia. Resistência aos números: a favela como realidade (in)quantificável. *Mana: Estudos em Antropologia Social Antropologia Social*, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 72–94, 2019.
- MOTTA, Paulo Roberto. O estado da arte da gestão pública. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 1, 2013.
- MOURÃO, Barbara Musumeci. *Unidades de polícia pacificadora: o que pensam os policiais*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2012.
- MUNIZ, Jacqueline. “Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser”. *Cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.
- MUNIZ, Jacqueline; CARUSO, Haydée; FREITAS, Felipe. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, v. 84, n. 2, p. 148–187, 2017.
- MUSTO, David. *The american disease. Origins of narcotic control*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- MUSUMECI, Leonarda. Estatísticas de segurança: para que servem e como usá-las. In: RAMOS, Silvia; PAIVA, Anabela (Ed.). *Mídia e violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- MUSUMECI, Leonarda; RAMOS, Silvia; MOURÃO, Barbara Musumeci. *UPP: Última chamada - Visões e expectativas dos moradores de favelas ocupadas pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CEsC. Universidade Cândido Mendes, 2017.
- MUZZIO, Henrique; SILVA, Greg Jordan; ROSARIO, Soraya. O governo em 3D - patrimonialismo, burocracia e nova gestão pública: uma análise da percepção de servidores públicos municipais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 9, n. 3, p. 205–226, 2013.
- NASCIMENTO, Andréa Ana do. A corrupção policial em debate: Desvio e impunidade nas instituições policiais do Rio de Janeiro. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 64–82, 2017.
- NAZÁRIO, Jeferson Furlan. Segurança privada. In: BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (Ed.). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020. cap. 7.
- NOGUEIRA, Rodrigo. *Como nascem os monstros? A história de um ex-soldado da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2013.

NOGUEIRA JÚNIOR, Gilberto. *Mercado de drogas e repressão: efeitos da intervenção governamental sobre a violência gerada pelo mercado de drogas numa rede verticalmente relacionada*. Tese (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

OCHOA, Isabel. *A failed mexican State? Challenging the oversimplified narrative of Mexico's drug war*. Tese (Doutorado) — University of Santa Barbara, 2016.

OLIVEIRA, Elisângela. Desafios e experiências na gestão de uma organização policial: o trabalho no 7º Batalhão de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos de Segurança Pública*, v. 11, n. 11, 2019.

OLIVEIRA, Elisângela. *Na 'luta' de um comando: limites, possibilidades e práticas na gestão de um batalhão da Secretaria de Estado da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. 134 p. Tese (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito. Universidade Federal Fluminense, 2021.

ONTO, Gustavo. Competition on paper: artifacts of visualization in antitrust policy. *Economic Sociology*, v. 20, p. 24–30, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Single convention on narcotic drugs*. [S.l.: s.n.], 1961.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convention on psychotropic substances*. [S.l.: s.n.], 1971.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Special Session of the General Assembly Devoted to Countering the World Drug Problem Together. *Guiding principles of drug demand reduction and measures to enhance international cooperation to counter the world drug problem*, jun 1998.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances*. [S.l.: s.n.], 1988.

OSORIO, Javier. The contagion of drug violence. *Journal of Conflict Resolution*, v. 59, n. 8, p. 1403–1432, dec 2015.

PACHECO, Thiago da Silva. A construção da diferença: o BOPE e seus agentes nas estruturas da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos de Segurança Pública*, VI, n. 5, 2014.

PAES, Vivian. Do inquérito ao processo: análise comparativa das relações entre polícia e Ministério Público no Brasil e na França. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 109–141, 2010.

PALACIOS, Marco; SERRANO, Mónica. Colombia y México: las violencias del narcotráfico. In: ALVARADO, Arturo; SERRANO, Mónica (Ed.). *Seguridad nacional y seguridad interior*. Cidade do México: El Colegio del México, 2010.

PALEY, Dawn. *Drug war capitalism*. Oakland: AK Press, 2014.

PALEY, Dawn. Drug war as neoliberal trojan horse. *Latin American Perspectives*, v. 42, n. 5, p. 109–132, 2015.

PANCIERI, Aline; SILVA, Bruna Banchik; CHERNICHARO, Luciana. Mulheres encarceradas, seletividade penal e tráfico de drogas no Rio de Janeiro. In: *VII Encontro da ANDHEP - Políticas públicas para a segurança pública e direitos humanos. Faculdade de Direito USP*. São Paulo: [s.n.], 2014.

PARRY-GILES, Shawn J.; BLAIR, Diane M. The rise of the rhetorical first lady: politics, gender ideology, and women's voice, 1789-2002. *Rhetoric & Public Affairs*, Michigan State University Press, v. 5, n. 4, p. 565–599, 2002.

PEIRANO, Mariza. A eterna juventude da antropologia: etnografia e teoria vivida. In: *Trabajo de campo en América Latina: Experiencias antropológicas regionales en etnografía*. Buenos Aires: SB Editorial, 2019.

PEREIRA, José Augusto; CORDEIRO, Nathalia; DUARTE, Márcio. Os efeitos do gerencialismo nas políticas públicas de segurança no estado do Rio de Janeiro. In: *40º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu: [s.n.], 2016.

PEREIRA, José Augusto; CORDEIRO, Nathalia; DUARTE, Márcio. Processo de implementação de políticas públicas: um estudo do caso do setor segurança do Rio de Janeiro. In: *18º Congresso Brasileiro de Sociologia*. Brasília: [s.n.], 2017.

PERL, Raphael F. United States Andean Drug Policy: Background and Issues for Decisionmakers. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, [University of Miami, Wiley, Center for Latin American Studies at the University of Miami], v. 34, n. 3, p. 13–35, apr 1992.

PIERSON, Paul. Public policies as institutions. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel (Ed.). *Rethinking political institutions - The art of the State*. New York, London: New York University Press, 2006. p. 114–131.

PINC, Tânia. Abordagem policial: avaliação do desempenho operacional frente à nova dinâmica dos padrões procedimentais. In: *31º Encontro Anual da ANPOCS*. [S.l.]: ANPOCS, 2007.

PINC, Tânia. *Treinamento policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua*. 247 p. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2011.

PINHEIRO, Maurício. *Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020.

PIQUET CARNEIRO, Leandro. Mudança de guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 4, n. 7, p. 48–71, 2010.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun 2016.

POLANYI, Karl. *A grande transformação. As origens de nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Portaria nº 28 de 12 de agosto de 1980. Contagem de pontos para promoção de oficiais. *Boletim da Polícia Militar*, 1980.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Nota nº 0321 de 10 de maio de 2005 do EMG/Secretaria. Ações e/ou operações policiais militares sem autorização preceito. *Boletim da Polícia Militar*, n. 083, 2005.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Instrução Normativa PMERJ EMG-PM/3 Nº 42. Regulamente os procedimentos a serem adotados nas operações policiais militares do tipo AREP 3 - Parada e Busca em Veículos. *Boletim da Polícia Militar*, 2015.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Instrução Normativa PMERJ/EMG-PM3 nº 23 de 12 de fevereiro de 2015. *Boletim da Polícia Militar*, Rio de Janeiro, 2015.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Nota Bol nº 083 de 30 março de 2015 do EMG-PM/3. Publicação de edição da IN 23 - Normas Gerais de Policiamento e Operações (NGPO). *Boletim da Polícia Militar*, 2015.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Nota Bol nº 147 de 20 de agosto de 2018 do EMG-PM/3. *Boletim da Polícia Militar*, 2018.

POLLACK, Harold A.; REUTER, Peter. Does tougher enforcement make drugs more expensive? *Addiction*, Blackwell Publishing Ltd, v. 109, n. 12, p. 1959–1966, dec 2014.

PORTER, Theodore. Making things quantitative. *Science in Context*, v. 7, n. 7, p. 389–407, 1994.

PORTER, Theodore. Statistical and social facts from Quetelet to Durkheim. *Sociological Perspectives*, v. 38, n. 1, p. 15–26, 1995.

PORTER, Theodore. *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

PORTUGAL. Livro V. *Ordenações Filipinas*, Typ. do Instituto Philomathico, Rio de Janeiro, 1870.

POWELL, Walter W. Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, vol. 12, v. 12, p. 295 – 336, 1990.

POWELL, Walter W.; SMITH-DOERR, Laurel. Networks and economic life. In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (Ed.). *The handbook of economic sociology*. Princeton: Princeton University Press, 1994. p. 368–402.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jacqueline. “Stop or I’ll call the police!”: the idea of police, or the effects of police encounters over time. *The British Journal of Criminology*, v. 46, n. 2, p. 234–257, 2006.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jacqueline. Operações especiais policiais e segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 11, n. 2, p. 182–198, 2017.

- PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jacqueline; PONCIONI, Paula. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 3, n. 5, may 2009.
- PROVENZA, Marcello; SIMÕES, Paulo Henrique; GOULART, Jorge. Apreensões de drogas e armas e flagrantes nas UPP utilizando análise de correspondência. *Cadernos de Segurança Pública*, v. 10, n. 10, 2018.
- RAAB PIRES, Duarte; WANDERLEY, Lilian; HORTON, Kate. Desafios da governança em segurança pública: da violência para a segurança cidadã. In: *XVII Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente*. [S.l.: s.n.], 2015.
- RAMOS, Silvia. *Violência e polícia: três décadas de políticas de segurança no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2016. (Boletim Segurança e Cidadania).
- RAMOS, Silvia; PAIVA, Anabela. *Mídia e violência: Novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- RAPIZO, Emmanuel. *Panorama das apreensões de drogas no Rio de Janeiro - 2010 - 2016*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2016.
- RAPIZO, Emmanuel. O esforço policial nas ações de posse ou uso de drogas. *Cadernos de Segurança Pública*, v. 10, n. 10, 2018.
- RAPIZO, Emmanuel. *Impacto da Covid-19 nos crimes no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2021. (Texto para Discussão, n. 2).
- RATTON, José Luiz. Crime, polícia e sistema de justiça no Brasil contemporâneo: uma cartografia (incompleta) dos consensos e dissensos da produção recente das Ciências Sociais. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, v. 84, n. 2, p. 5–12, 2018.
- RATTON, José Luiz; TORRES, Valéria; BASTOS, Camila. Inquérito policial, sistema de justiça criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da governança. *Sociedade e Estado*, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, v. 26, n. 1, p. 29–58, apr 2011.
- REINER, Robert. Processo ou produto? Problemas de avaliação do desempenho policial individual. In: BRODEUR, Jean-Paul (Ed.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- REIS, Elisa. O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro. *Revista Estudos Históricos*, v. 1, n. 2, p. 187–203, 1988.
- REIS, Elisa. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, v. 18, n. 51, p. 11–14, feb 2003.
- RIBEIRO, Ludmila. A produção decisória do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio: análise dos dados do estado de São Paulo entre 1991 e 1998. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 1, p. 159–193, 2010.

- RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura. In: RIBEIRO, Paulo Jorge; FERRAZ, Thaís Chaves (Ed.). *Segurança pública: temas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
- RICART, Carlos. El papel de la DEA en la emergencia del campo policial antidrogas en América Latina. *Foro Internacional*, LVIII, n. 1, p. 5–48, 2018.
- RIO DE JANEIRO. Decreto-Lei nº 275, de 18 de julho de 1975. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 1975.
- RIO DE JANEIRO. Decreto nº 21.753 de 8 de novembro de 1995. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 1995.
- RIO DE JANEIRO. Decreto 41.930, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a criação e implantação das regiões integradas de segurança pública e das circunscrições integradas de segurança pública. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 2009.
- RIO DE JANEIRO. Decreto nº 41.931 de 25 de junho de 2009. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 2009.
- RIO DE JANEIRO. Resolução SESEG nº 276, de 18 de novembro de 2009. Dispõe sobre as atribuições dos comandos de policiamento de área da PMERJ e dos departamentos de polícia de área da PCERJ. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 2009.
- RIO DE JANEIRO. Decreto nº 42.875 de 15 março de 2010. Institui o Programa Estadual de Integração na Segurança. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, mar 2011.
- RIO DE JANEIRO. *Plano Plurianual – PPA/RJ 2012–2015*. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2011.
- RIO DE JANEIRO. Decreto 45.146 de 5 de fevereiro de 2015. Dispões sobre a institucionalização, planejamento e controle da política de pacificação no estado do Rio de Janeiro, cria a Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação de Política de Pacificação (CEMAPP). *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, feb 2015.
- RIO DE JANEIRO. Decreto 45.189, de 17 de março de 2015. Regulamenta o programa de polícia pacificadora. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 2015.
- RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45.475 de 27 de novembro de 2015. Institui Programa de Estímulo Operacional (PEOp) para as operações realizadas no âmbito da Secretaria de Estado de Governo, autoriza a convocação para o serviço ativo voluntário de policiais militares da reserv. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 2015.
- RIO DE JANEIRO. Lei nº 7.211 de 18 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual do estado do Rio de Janeiro - PPA para o período de 2016–2019. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, jan 2016.
- RIO DE JANEIRO. Resolução SESEG, nº 1.121 de 13 de novembro de 2017. Regulamenta a atividade do ponto focal do sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 2017.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 46.775, de 23 de setembro de 2019. Ajustes no Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, sep 2019.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 47.402 de 15 dezembro de 2020. Confere nova disposição sobre o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade do estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, dec 2020.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 8.730 de 24 de janeiro de 2020. Institui o Plano Plurianual - PPA 2020-2023. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, jan 2020.

RIOS, Viridiana. Why did Mexico become so violent? A self-reinforcing violent equilibrium caused by competition and enforcement. *Trends in Organized Crime*, v. 16, n. 2, p. 138–155, 2013.

RIOS, Viridiana. How government coordination controlled organized crime: the case of Mexico's cocaine markets. *Journal of Conflict Resolution*, v. 59, n. 8, p. 1–22, 2015.

RIOS, Viridiana; RIVERA, Johanna. Media effects on public displays of brutality: the case of Mexico's drug war. *Politics, Groups, and Identities*, Taylor & Francis, v. 7, n. 1, p. 194–206, 2019.

RODRIGUES, Robson. The dilemmas of pacification: news of war and peace in the 'Marvelous City'. *Stability: International Journal of Security & Development*, v. 3, n. 1, p. 22, may 2014.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico: um esboço histórico. In: VENÂNCIO, Renato Pinto; CARNEIRO, Henrique (Ed.). *Álcool e drogas na história do Brasil*. São Paulo; Belo Horizonte: Alameda; Editora PUCMinas, 2005. p. 291–310.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 9–41, 2012.

RODRIGUES, Thiago. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. 2ª. ed. São Paulo: Desatino, 2014.

RODRIGUES, Thiago. *Política e drogas nas Américas: uma genealogia do narcotráfico*. São Paulo: Desatino, 2017.

RODRIGUES, Thiago; LABATE, Beatriz Caiuby. Prohibición y la “guerra a las drogas” en las Américas. *Outros Tempos*, Universidade Estadual do Maranhão, v. 14, n. 24, p. 84, dec 2017.

RODRIGUES, Thiago; LABATE, Beatriz Caiuby. A política de drogas brasileiras: tensões entre a repressão e as alternativas. In: *Política de drogas no Brasil: conflitos e alternativas*2. Campinas; São Paulo: Mercado das Letras; Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Psicoativos, 2018.

RODRIGUES, Thiago; LABATE, Beatriz Caiuby. México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto. *Colombia Internacional*, Universidad de los Andes, Bogota Colombia, n. 100, p. 15–38, 2019.

- RODRIGUES, Thiago; LABATE, Beatriz Caiuby. Proibição e guerra às drogas nas Américas: um enfoque analítico. In: RODRIGUES, Thiago; LABATE, Beatriz Caiuby (Ed.). *Políticas de drogas no Brasil. Conflitos e alternativas*. São Paulo; Campinas: Mercado de Letras; NEIP, 2019.
- ROLIM, Marcos. *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.
- RON-RÉN JUNIOR, Rony. “Não me sinto um perfil padrão de policial, graças a Deus”: O fazer e o ser policial em contextos de pacificação. Tese (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Estudos da Linguagem. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2017.
- RONDEROS, Juan. The war on drugs and the military: the case of Colombia. In: BEARE, Margaret (Ed.). *Critical reflections on transnational organized crime, money laundering, and corruption*. Toronto: University of Toronto Press, 2003.
- ROSE, Nikolas. Governing by numbers: figuring out democracy. *Accounting Organizations and Society*, v. 16, n. 7, p. 673–692, 1991.
- ROSE, Nikolas; MILLER, Peter. Political power beyond the State: problematics of government. *The British journal of Sociology*, v. 43, n. 2, 1992.
- ROSENBERG, Alana; GROVES, Allison K.; BLANKENSHIP, Kim M. Comparing black and white drug offenders: implications for racial disparities in criminal justice and reentry policy and programming. *Journal of Drug Issues*, v. 47, n. 1, p. 132–142, 2017.
- RUA, Maria; ROMANINI, Roberta. Poder, racionalidade e tomada de decisão. In: RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta (Ed.). *Para aprender políticas públicas*. [S.l.]: IGEPP - Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2013.
- RUA, Maria; ROMANINI, Roberta. Teorias e modelos de análise contemporâneos de políticas públicas. In: RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta (Ed.). *Para aprender políticas públicas*. [S.l.]: IGEPP - Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2013. cap. VII.
- RUANO-IBARRA, Elizabeth; CARREÑO, Alexander. Erradicación voluntaria de cultivos ilegalizados en Colombia: del Plan Alterno al Programa Nacional de Sustitución. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, CEDEC, n. 111, p. 275–304, dec 2020.
- SABATIER, Paul A (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007.
- SALGADO, Tiago. *Fundamentos pragmáticos da teoria ator-rede para análise de ações comunicacionais em redes sociais online*. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social. Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.
- SALTELLI, Andrea; GIAMPIETRO, Mario. What is wrong with evidence based policy, and how can it be improved? *Futures*, Elsevier Ltd, v. 91, p. 62–71, aug 2017.

SANDVIK, Kristin Bergtora; HOELSCHER, Kristian. The reframing of the war on drugs as a “humanitarian crisis”: costs, benefits, and consequences. *Latin American Perspectives*, v. 44, n. 4, 2017.

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

SAPORI, Luís Flávio. Crack e violência. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli De (Ed.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*². São Paulo: Contexto, 2014.

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

SAPORI, Luís Flávio. Mercado das Drogas Ilícitas e Homicídios no Brasil: Um Estudo Comparativo das Cidades de Belo Horizonte (MG) e Maceió (AL). *Dados*, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), v. 63, n. 4, nov 2020.

SAPORI, Luís Flávio; ANDRADE, Scheilla Cardoso. Integração policial em Minas Gerais. Desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 3, 2008.

SAPORI, Luís Flávio; SENA, Lucia; SILVA, Braulio. Mercado do crack e violência urbana na cidade de Belo Horizonte. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 37–66, 2012.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Ed.). *Políticas públicas coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.

SCHUCH, Patrice. A legibilidade como gestão e inscrição política de populações: notas etnográficas sobre a política para pessoas em situação de rua no Brasil. In: *Ciência, identificação e tecnologias de governo*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução SEPOL n^o 3 de 29 de janeiro de 2019. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução SEPM n^o 752 de 14 de setembro de 2020. Cria a subseção de análise criminal e transforma a função de oficial de estatística (Of Est) em oficial em análise criminal (Ofacrim) na estrutura da 3^a seção do EM ou equivalentes. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Governo do estado do Rio de Janeiro. Resolução SSP n^o 607 de 24 de março de 2003. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 2003.

SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Manual de procedimentos para o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade do estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 2016.

SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Resolução nº 932 de 19 de fevereiro de 2016. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 2016.

SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Instrução Normativa SESEG nº 03. Estabelece diretrizes com vistas ao aprimoramento dos atos normativos das Polícias Civil e Militar, referentes aos protocolos operacionais e procedimentos adotados para operações em áreas sensíveis. *Boletim da Polícia Militar*, n. 137, 2018.

SENRA, Nelson. Pesquisa histórica das estatísticas: temas e fontes. *História, Ciências e Saúde*, v. 15, n. 2, p. 411–425, 2008.

SERRA, Carlos Henrique; RODRIGUES, Thiago. Estado de direito e punição: a lógica da guerra no Rio de Janeiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 35, n. 126, p. 91–108, 2014.

SERRANO, Mónica. Narcotráfico y gobernabilidad en México. *Pensamiento iberoamericano*, n. 1, p. 251–278, 2007.

SHORE, Cris. La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología, Bogotá*, n. 10, p. 21–49, 2010.

SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. Conceptualising policy: technologies of governance and the politics of visibility. In: SHORE, Cris; WRIGHT, Susan; PERÖ, D. (Ed.). *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. [S.l.]: Berghahn Books,, 2011. p. 1–26.

SILVA, Edilson Márcio. *Das reportagens policiais às coberturas de segurança pública. Representações da ‘violência urbana’ em um jornal do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Antropologia. Universidade Federal Fluminense, 2007.

SILVA, Jaílson. Efeitos colaterais da estratégia de “guerra às drogas”, a falência das Unidades Policiais Pacificadoras do Rio de Janeiro e o aprendizado com seus erros. *Revista Científica do Núcleo de Pesquisas Eleitorais e Políticas da Amazônia*, v. 5, n. 2, p. 1048–1057, 2017.

SILVA, Leonardo. *Políticas públicas e números – analisando a construção e os usos da informação na segurança pública no território do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.

SILVA, William da. *Quatrocentos contra um: uma história do Comando Vermelho*. São Paulo: Labortexto Editorial, 2001.

SILVEIRA, Aline Martin. *Cadernos de Recursos Humanos*. Rio de Janeiro: Subsecretaria de Gestão de Pessoas. Secretaria da Casa Civil, 2020.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: *Bringing the state back in*. Cambridge: [s.n.], 1985.

- SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early new deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255–278, 1982.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 475 p.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Rio de Janeiro: histórias de vida e morte*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- SOARES, Luiz Eduardo; BATISTA, André; PIMENTEL, Rodrigo. *Elite da tropa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, 2006.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo Cesar (Ed.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- SOUZA, Luís Antônio. Dispositivo militarizado da segurança pública. Tendências recentes e problemas no Brasil. *Sociedade e Estado*, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, v. 30, n. 1, p. 207–223, apr 2015.
- SOUZA LIMA, Antônio Carlos de; CASTRO, João Paulo Macedo. Notas para uma abordagem antropológica da(s) política(s) pública(s). *Revista Antropológicas*, v. 26, n. 2, p. 17–54, 2015.
- STAFUZZA, Grenissa; DINIZ, Giovanna. O enunciado verbocovisual “guerra do Rio”, do jornal Extra: o signo ideológico “guerra” em estudo. *Revista de Estudos de Linguagem*, Faculdade de Letras da UFMG, Belo Horizonte, v. 27, n. 1, p. 275–298, jan 2019.
- STARR, Paul. The sociology of official statistics. In: ALONSO, William; STARR, Paul (Ed.). *The politics of numbers*. New York: Russel Sage Foundation, 1987. p. 7–58.
- STONE, Deborah. *Policy paradox: the art of political decision making*. New York; London: Norton & Company, 2012.
- STORANI, Paulo. *Vá e vença. Decifrando a tropa de elite*. 2. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2018.
- STREECK, Wolfgang. *How will capitalism end? Essays on a failing system*. [S.l.]: Verso, 2016.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Brasil. *Jurisprudência em teses - nº 131*, 2019.
- TELLES, Vera; HIRATA, Daniel. Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 22, n. 2, p. 39–59, 2010.
- TIMANS, Rob; WOUTERS, Paul; HEILBRON, Johan. Mixed methods research: what it is and what it could be. *Theory and Society*, v. 48, n. 2, p. 193–216, 2019.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. The war on drugs and the role of Southcom. In: BAGLEY, Bruce; ROSEN, Jonathan (Ed.). *Drug trafficking, organized crime, and violence in the Americas Today*. Gainesville: University Press of Florida, 2012.

- TORO, María Celia. *Mexico's war on drugs: causes and consequences*. Boulder, Colorado: L. Rienner, 1995.
- TORO, María Celia. The internationalization of police: the DEA in México. *The Journal of American History*, v. 86, n. 2, 1999.
- TROUILLOT, Michel-Rolph. The anthropology of the State in the age of globalization. *Current Anthropology*, v. 42, n. 1, 2001.
- UPRIMNY, Rodrigo; CHAPARRO, Sergio; CRUZ, Luis Felipe. La regulación de las drogas ilícitas: reducir los daños de las políticas para contener los posibles daños de las sustancias. In: AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; FUCHS, Marie-Christine (Ed.). *Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina*. Berlín; Bogotá: Edpal; Konrad Adenauer Stiftung, 2017.
- VANAGUNAS, Stanley. Planejamento dos serviços policiais urbanos. In: GREENE, Jack R. (Ed.). *Administração do trabalho policial: questões e análises*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.
- VARELLA, Drauzio. *Estação Carandiru*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- VARGAS, Eduardo. Que guerra é essa? A propósito da partilha moral entre drogas e fármacos. *Conjuntura Política*, v. 22, p. 1–4, 2000.
- VARGAS, Joana Domingues. Fluxo do sistema de justiça criminal. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; GHIRINGHELI, Rodrigo (Ed.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.
- VARGAS, Joana Domingues; RODRIGUES, Juliana. Controle e cerimônia: o inquérito policial em um sistema de justiça criminal frouxamente ajustado. *Sociedade e Estado*, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, v. 26, n. 1, p. 77–96, apr 2011.
- VAZ, Renato. *O uso da força na Intervenção Federal no Rio de Janeiro e na MINUSTAH em perspectiva comparada*. Tese (Trabalho de conclusão de curso) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.
- VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994.
- VENTURI, Gustavo. Consumo de drogas, opinião pública e moralidade: motivações e argumentos baseados em uso. *Tempo Social*, Tempo Social, v. 29, n. 2, p. 159–186, 2017.
- VÉRAN, Jean-François. *O sofrimento em presença*. [S.l.: s.n.], 2017.
- VIANA, Manuela. Uma anomalia comum: a fronteira entre defesa e segurança pública na Colômbia e o circuito hemisférico de saberes militares. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 14, n. 1, p. 88–101, 2020.
- VIANNA, Adriana; FARIAS, Juliana. A guerra das mães: dor e política em situações de violência institucional. *Cadernos Pagu*, Núcleo de Estudos de Gênero - Pagu/Unicamp, n. 37, p. 79–116, dec 2011.

- VILLAGRÁN, Leslie. Prevenção do delito e da violência entre adolescência e juventude. In: CARUSO, Haydée; MUNIZ, Jacqueline; Carballo Branco, Antônio Carlos (Ed.). *Polícia, Estado e sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007.
- VINUTO, Juliana. A amostragem bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, v. 22, n. 44, p. 203–220, 2014.
- WAINWRIGHT, Tom. *Narconomics. How to run a drug cartel*. London: Ebury Press, 2016.
- WATT, Peter; ZEPEDA, Roberto. *Drug war Mexico: politics, neoliberalism and violence in the new narcoeconomy*. London; New York: Zed Books, 2012.
- WEBER, Max. Os tipos de dominação. In: *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora UNB, 1999. p. 139–188.
- WEIBLE, Christopher M et al. Understanding and influencing the policy process. *Policy Sci*, v. 45, p. 1–21, 2012.
- WEISBURD, David et al. Do stop, question, and frisk practices deter crime? Evidence at microunits of space and time. *Criminology and Public Policy*, v. 15, n. 1, p. 31–56, 2016.
- WERB, Dan et al. The temporal relationship between drug supply indicators: an audit of international government surveillance systems. *British Medical Journal*, v. 3, n. 9, 2013.
- WILLADINO, Raquel; NASCIMENTO, Rodrigo; SILVA, Jaílson. *Novas configurações das redes criminosas após a implantação das UPPs*. [S.l.]: Observatório de Favelas, 2018.
- WILLIS, Graham Denyer; PRADO, Mariana Mota. Process and pattern in institutional reforms: a case study of the Police Pacifying Units (UPPs) in Brazil. *World Development*, v. 64, p. 232–242, dec 2014.
- WRIGHT, Susan. Studying policy: methods, paradigms, perspectives. In: SHORE, Chris; WRIGHT, Susan; PERÓ, Davide (Ed.). *Policy worlds: anthropology and the analysis of contemporary power*. New York, Oxford: Berghahn Books, 2011.
- ZACCONE, Orlando. *Acionistas do nada: quem são os traficantes de droga*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- ZALUAR, Alba. *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro: Revan; Ed. UFRJ, 1994.
- ZANETIC, André et al. Legitimidade da polícia: segurança pública para além da dissuasão. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, EDIPUCRS, v. 16, n. 4, p. 148, dec 2016.
- ZAVERUCHA, Jorge. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. *São Paulo em Perspectiva*, Fundação SEADE, v. 15, n. 4, p. 76–83, dec 2001.
- ZILLI, Marcos; MOURA, Maria Thereza; MONTECONRADO, Fabíola. A política criminal de enfrentamento das drogas no Brasil. In: AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; FUCHS, Marie-Christine (Ed.). *Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina*. Berlim; Bogotá: Edpal; Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

APÊNDICE A – Roteiro da entrevista

Bom dia, senhor(a). Sou Emmanuel Rapizo e faço doutorado em ciências políticas no IESP, da UERJ. Também trabalho como gestor público no Instituto de Segurança Pública há mais 8 anos, onde desenvolvi pesquisa sobre as apreensões de drogas. No doutorado, quero entender como funciona a gestão da política pública de repressão às drogas, suas atividades e estratégias.

1. Em primeiro lugar, gostaria que me contasse um pouco sobre sua trajetória na instituição.
2. Como descreveria suas atividades cotidianas?
3. Você chefia alguma equipe?
 - (a) De quantas pessoas?
 - (b) Como faz a gestão e supervisão das atividades?
 - (c) E a avaliação delas?
4. Quais são suas funções e responsabilidades hoje?
5. Como você pensa que se dá a repressão às drogas hoje na instituição?
6. Há estratégia ou diretriz geral?
7. Os servidores na ponta realizam as atividades de acordo com o planejado?
 - (a) É comum ocorrer algo não previsto?
 - (b) Qual é o nível de discricionariedade na ponta?
8. Há alguma relação entre sua atividade na instituição e outras instituições?
 - (a) Já trabalhou em conjunto com outra instituição?
 - (b) Como foi?
9. Idealmente, como acha que deveria ser a repressão ao tráfico?
10. Quão perto ou longe a instituição está do ideal?

Obrigado pela entrevista.

APÊNDICE B – Questionário

O questionário está disponível no link: <<https://forms.gle/yyoxvjXV1ANR3ZXu7>>.

1. O senhor ou senhora faz parte de qual instituição?
2. Qual é a sua idade?
3. Qual é o seu sexo?
4. Qual é o seu cargo?
5. Em qual setor trabalha?
6. Há quanto tempo trabalha na atual instituição?
7. Qual é o seu cargo?
8. O senhor ou senhora trabalha em que tipo de atividade?
9. Em qual setor trabalha?
10. Há quanto tempo trabalha na atual instituição?
11. Em relação a sua situação profissional, qual é sua satisfação com a carreira?
12. Quais foram os motivos para entrar na instituição? É possível mais de uma resposta.
13. Quais são os motivos para permanência na instituição? É possível mais de uma resposta.
14. O senhor ou senhora tem medo de ser vítima de violência?
15. Caso tenha respondido 'sim' para a pergunta anterior, em quais momentos sente medo de ser vítima de violência?
16. Na sua opinião, como acha que a sociedade vê os policiais?
 - (a) Na sua opinião, como acha que a sociedade vê os policiais? Marque as opções que refletem seu pensamento de acordo com a escala. [Policiais são vistos como heróis pela sociedade]
 - (b) Na sua opinião, como acha que a sociedade vê os policiais? Marque as opções que refletem seu pensamento de acordo com a escala. [Policiais são vistos como cidadãos de bem pela sociedade]

- (c) Na sua opinião, como acha que a sociedade vê os policiais? Marque as opções que refletem seu pensamento de acordo com a escala. [Policiais são vistos como vilões pela sociedade]
 - (d) Na sua opinião, como acha que a sociedade vê os policiais? Marque as opções que refletem seu pensamento de acordo com a escala. [Policiais são vistos como defensores dos direitos humanos pela sociedade]
 - (e) Na sua opinião, como acha que a sociedade vê os policiais? Marque as opções que refletem seu pensamento de acordo com a escala. [Policiais são vistos com preconceito pela sociedade]
 - (f) Na sua opinião, como acha que a sociedade vê os policiais? Marque as opções que refletem seu pensamento de acordo com a escala. [Policiais são vistos como corruptos pela sociedade]
17. O senhor ou senhora é a favor ou contra a legalização e regulamentação da produção e venda de maconha?
18. Em relação à legalização ou regulamentação das drogas, marque as opções que refletem seu pensamento. É possível mais de uma resposta.
19. Como avalia a POLÍCIA MILITAR do Rio de Janeiro em relação a estes itens?
- (a) Como avalia a POLÍCIA MILITAR do Rio de Janeiro em relação a estes itens? [Respeito aos cidadãos]
 - (b) Como avalia a POLÍCIA MILITAR do Rio de Janeiro em relação a estes itens? [Planejamento]
 - (c) Como avalia a POLÍCIA MILITAR do Rio de Janeiro em relação a estes itens? [Efetividade das operações]
 - (d) Como avalia a POLÍCIA MILITAR do Rio de Janeiro em relação a estes itens? [Repressão ao tráfico de drogas]
 - (e) Como avalia a POLÍCIA MILITAR do Rio de Janeiro em relação a estes itens? [Capacidade operacional]
 - (f) Como avalia a POLÍCIA MILITAR do Rio de Janeiro em relação a estes itens? [Abordagem cotidiana]
20. Como avalia a POLÍCIA CIVIL do Rio de Janeiro em relação a estes itens?
- (a) Como avalia a POLÍCIA CIVIL do Rio de Janeiro em relação a estes itens? [Respeito aos cidadãos]
 - (b) Como avalia a POLÍCIA CIVIL do Rio de Janeiro em relação a estes itens? [Planejamento]

- (c) Como avalia a POLÍCIA CIVIL do Rio de Janeiro em relação a estes itens?
[Efetividade das investigações]
 - (d) Como avalia a POLÍCIA CIVIL do Rio de Janeiro em relação a estes itens?
[Repressão ao tráfico]
 - (e) Como avalia a POLÍCIA CIVIL do Rio de Janeiro em relação a estes itens?
[Capacidade operacional]
 - (f) Como avalia a POLÍCIA CIVIL do Rio de Janeiro em relação a estes itens?
[Capacidade investigativa]
21. Em relação às operações para repressão, o que pensa das frases abaixo?
- (a) Em relação às operações para repressão, o que pensa das frases abaixo? [As polícias "enxugam gelo" na repressão ao tráfico de drogas]
 - (b) Em relação às operações para repressão, o que pensa das frases abaixo? [As polícias prendem apenas os pequenos traficantes]
 - (c) Em relação às operações para repressão, o que pensa das frases abaixo? [As operações em favelas são fundamentais para reprimir o tráfico de drogas]
 - (d) Em relação às operações para repressão, o que pensa das frases abaixo? [Os policiais são os mais vitimados nas operações de repressão às drogas]
22. Em relação ao apoio à repressão às drogas, o que pensa das frases abaixo?
- (a) Em relação ao apoio à repressão às drogas, o que pensa das frases abaixo? [Falta apoio da sociedade ao trabalho policial de repressão ao tráfico de drogas]
 - (b) Em relação ao apoio à repressão às drogas, o que pensa das frases abaixo? [Os superiores hierárquicos auxiliam os policiais que estão reprimindo o tráfico de drogas]
 - (c) Em relação ao apoio à repressão às drogas, o que pensa das frases abaixo? [O Ministério Público auxilia as policiais na repressão ao tráfico de drogas]
 - (d) Em relação ao apoio à repressão às drogas, o que pensa das frases abaixo? [O Tribunal de Justiça auxilia as polícias a realizarem suas ações de repressão]
23. Em relação as ações relacionadas com a repressão ao tráfico listadas abaixo, o que pensa?
- (a) Em relação as ações relacionadas com a repressão ao tráfico listadas abaixo, o que pensa? [Idealmente, os policiais militares deveriam realizar termo circunstanciado para os casos de posse ou uso de drogas]

- (b) Em relação as ações relacionadas com a repressão ao tráfico listadas abaixo, o que pensa? [É justificável realizar ações ilegais para combater o tráfico de drogas]
 - (c) Em relação as ações relacionadas com a repressão ao tráfico listadas abaixo, o que pensa? [A liberação pela Justiça de traficantes presos atrapalha o trabalho das policias]
24. Já presenciou ou soube de recebimento de subornos por agentes públicos em operações de repressão à venda ou consumo de drogas?
25. Qual abordagem é mais frequente em seu trabalho cotidiano?
26. Na maioria das vezes, como foram as abordagens que realizou?
27. Quem, em geral, toma as decisões de realizar uma operação para combater o tráfico de drogas? É possível mais de uma resposta.
- (a) Em relação ao planejamento das ações de repressão, o que pensa das frases abaixo? [As operações de repressão às drogas são planejadas com antecedência]
 - (b) Em relação ao planejamento das ações de repressão, o que pensa das frases abaixo? [As operações de repressão às drogas são realizadas apenas com autorização dos níveis superiores]
 - (c) Em relação ao planejamento das ações de repressão, o que pensa das frases abaixo? [A supervisão controla as atividades rotineiras]
 - (d) Em relação ao planejamento das ações de repressão, o que pensa das frases abaixo? [O planejamento operacional é bem desenhado em relação ao tráfico de drogas]
28. As operações em favelas são importantes para a repressão ao tráfico de drogas ?
29. Qual deveria ser a atuação policial em relação ao tráfico de drogas? É possível marcar mais de uma opção.
30. Como avalia o trabalho de repressão às drogas? Na escala, 1 representa que o trabalho é altamente ineficaz e 10 representa que o trabalho é altamente eficaz.

APÊNDICE C – Orçamento dos Estados Unidos para o programa antidrogas

Tabela 6 - Orçamento dos Estados Unidos para o programa antidrogas destinados ao Brasil, Colômbia e México (em mil dólares)

| Ano | Brasil | Colômbia | México |
|------|--------|----------|---------|
| 2007 | 4.000 | 465.000 | 36.678 |
| 2008 | 992 | 288.555 | 242.053 |
| 2009 | 1.000 | 275.128 | 454.000 |
| 2010 | 1.000 | 243.900 | 365.000 |
| 2011 | 1.000 | 204.000 | 117.000 |
| 2012 | 2.900 | 214.902 | 67.000 |
| 2013 | 1.915 | 209.946 | 43.208 |
| 2014 | 0 | 175.683 | 50.074 |
| 2015 | 0 | 162.002 | 46.999 |
| 2016 | 0 | 87.695 | 57.500 |
| 2017 | 0 | 96.500 | 44.183 |
| 2018 | 0 | 103.500 | 54.183 |
| 2019 | 0 | 133.000 | 56.000 |

Fonte: Compilado pelo autor com base nos *International Narcotics Control Strategy Report. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. United States Department of State.*

APÊNDICE D – Histórico de penas e multas para o crime de tráfico de drogas

Tabela 7 - Histórico de penas e multas para o crime de tráfico de drogas

| Legislação | Pena base | Multa |
|------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|
| Lei nº 11.343 de 2006 | Reclusão de 5 a 15 anos | 500 a 1.500 dias-multa. |
| Lei nº 6.368 de 1976 | Reclusão 3 a 15 anos | 50 a 360 dias-multa. |
| Lei nº 5.726 de 1971 | Reclusão de 1 a 6 anos | 50 a 100 vezes o maior salário-mínimo |
| Decreto-Lei nº 385 de 1968 | Reclusão de 1 a 5 anos | 10 a 50 vezes o maior salário-mínimo |
| Lei nº 4.451 de 1964 | Reclusão de 1 a 5 anos | 3 a 12 mil cruzeiros. |
| Decreto-Lei nº 2.848 de 1940 | Reclusão de 1 a 5 anos | 3 a 12 contos de réis. |
| Decreto-Lei nº 891 de 1938 | Prisão celular de 1 a 5 anos | 1:000\$000 a 5:000\$000. |
| Decreto nº 20.930 de 1932 | Prisão celular de 1 a 5 anos | 1:000\$0 a 5:000\$0. |
| Decreto nº 4.294 de 1921 | Prisão celular de 1 a 4 anos | 500\$ a 1:000\$000. |

Fonte: Compilado pelo autor com base nas legislações.

ANEXO A – Lista de bases das OSPs - 2014–2020

Tabela 8 - Lista de bases das OSPs por data de inauguração

| Município | Região | Base | Inauguração | CISP |
|--------------------|--------------------|-------------------------------|-------------|---------|
| Rio de Janeiro | Centro | Base Lapa | 01/01/2014 | 5 |
| Rio de Janeiro | Zona Sul | Base Aterro | 01/12/2015 | 9 |
| Rio de Janeiro | Zona Sul | Base Lagoa | 01/12/2015 | 15 |
| Rio de Janeiro | Zona Norte | Base Méier | 01/12/2015 | 23 |
| Rio de Janeiro | Centro | Base Praça Mauá | 04/07/2016 | 4 |
| Rio de Janeiro | Centro | Base Praça XV | 16/07/2016 | 1 |
| Rio de Janeiro | Centro | Base Largo da Carioca | 26/07/2016 | 5 |
| Rio de Janeiro | Centro | Base Presidente Vargas | 01/10/2016 | 4 |
| Rio de Janeiro | Zona Sul | Base Copacabana | 03/12/2017 | 12 e 13 |
| Rio de Janeiro | Niterói | Base Centro | 15/12/2017 | 76 |
| Rio de Janeiro | Niterói | Base Icaraí | 15/12/2017 | 77 |
| Rio de Janeiro | Niterói | Base São Francisco | 15/12/2017 | 79 |
| Rio de Janeiro | Zona Sul | Base Leblon | 20/12/2018 | 14 |
| Rio de Janeiro | Zona Sul | Base Ipanema | 03/01/2019 | 14 |
| Rio de Janeiro | Zona Norte | Base Tijuca | 03/01/2019 | 18 e 19 |
| Nova Iguaçu | Baixada Fluminense | Base Nova Iguaçu | 16/08/2019 | 52 |
| Rio de Janeiro | Zona Sul | Base Laranjeiras | 06/09/2019 | 9 |
| Rio de Janeiro | Zona Oeste | Base Bangu | 20/09/2019 | 34 |
| Rio de Janeiro | Zona Sul | Base Botafogo | 04/10/2019 | 10 |
| Nova Iguaçu | Baixada Fluminense | Base Austin | 30/10/2019 | 58 |
| Duque de Caxias | Baixada Fluminense | Base Caxias | 14/11/2019 | 59 |
| Rio de Janeiro | Zona Oeste | Base Barra da Tijuca | 29/11/2019 | 16 |
| Rio de Janeiro | Zona Oeste | Base Recreio dos Bandeirantes | 19/12/2019 | 42 |
| Rio de Janeiro | Zona Norte | Base Grajaú/V.Isabel | 20/12/2019 | 20 |
| Rio de Janeiro | Zona Norte | Base Bonsucesso | 22/01/2020 | 21 |
| Rio de Janeiro | São Gonçalo | Base São Gonçalo | 24/01/2020 | 72 |
| Rio de Janeiro | Zona Norte | Base Madureira | 28/01/2020 | 29 |
| Rio de Janeiro | Zona Oeste | Base Jacarepaguá | 04/02/2020 | 32 |
| Belford Roxo | Baixada Fluminense | Base Belford Roxo | 10/02/2020 | 54 |
| Queimados | Baixada Fluminense | Base Queimados | 10/02/2020 | 55 |
| Rio de Janeiro | Zona Norte | Base Irajá | 17/02/2020 | 27 |
| São João de Meriti | Baixada Fluminense | Base São João de Meriti | 05/03/2020 | 64 |
| Itaguaí | Baixada Fluminense | Base Itaguaí | 12/08/2020 | 50 |
| Magé | Baixada Fluminense | Base Magé | 12/08/2020 | 65 |
| Rio de Janeiro | Zona Sul | Cristo Redentor | 26/08/2020 | 9 |
| Rio de Janeiro | Centro | Base Praça Cruz Vermelha | 24/09/2020 | 5 |

Fonte: Secretaria de Governo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em:

<<https://www.segurancapresente.rj.gov.br/bases.html>>. Acesso em: 15 de junho de 2021.

ANEXO B – Títulos relativos às apreensões de drogas

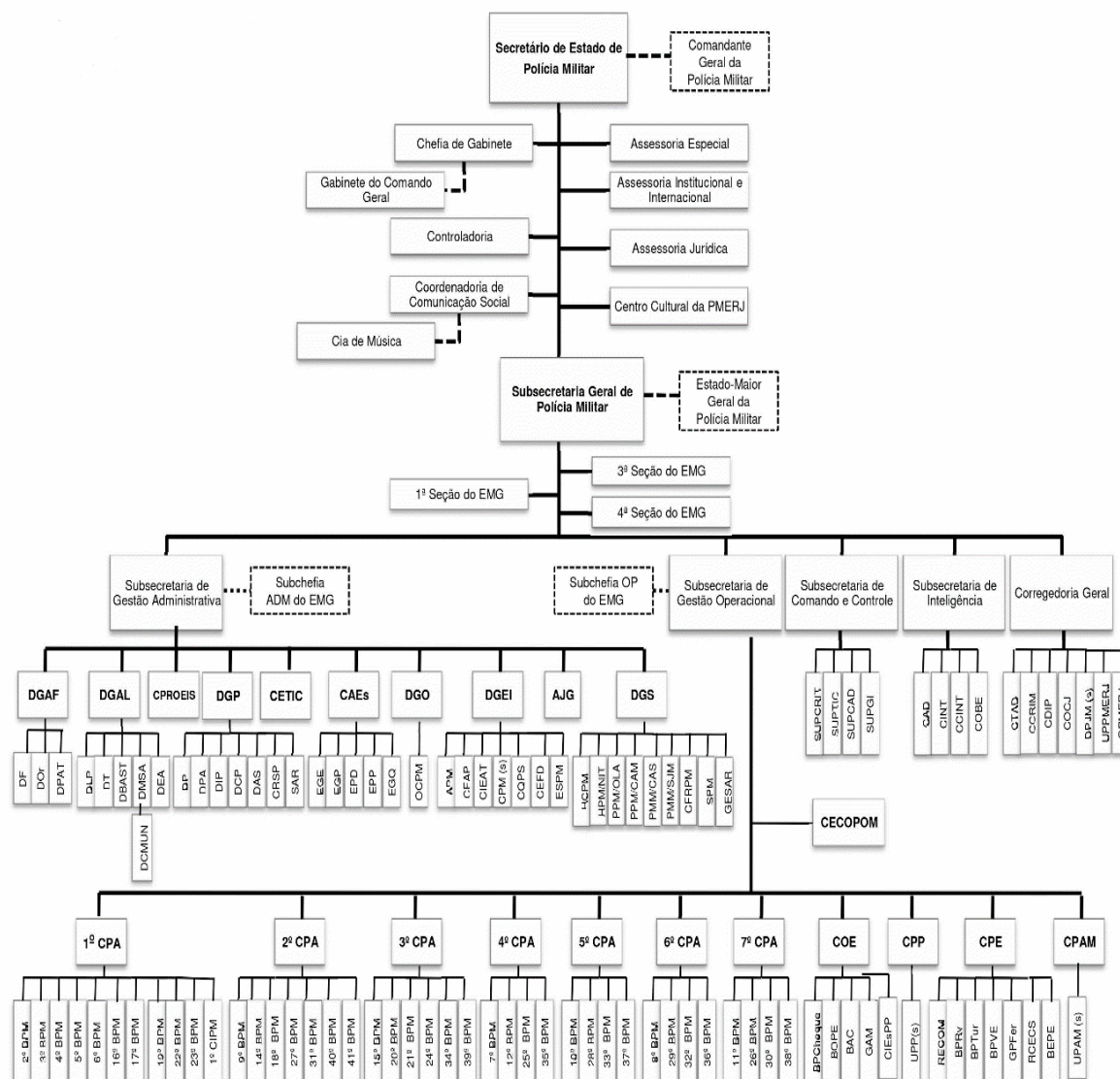
Tabela 9 - Títulos, códigos e modalidades de apreensões de drogas presentes no sistema de registros de ocorrência da SEPOL

| Título | Código | Modalidade |
|---|--------|------------|
| Apreensão de Substância Entorpecente | 915 | Apreensão |
| Associação para Tráfico de Droga (Lei 11.343/06) | 176 | Tráfico |
| Associação para Tráfico de Entorpecente | 649 | Tráfico |
| Compartilhamento de Droga com Pessoa de seu Relacionamento (Lei 11.343/06) | 20 | Posse |
| Compra de Droga para Consumo Próprio (Lei 11.343/06) | 179 | Posse |
| Compra de Entorpecente para Consumo Próprio | 654 | Posse |
| Cultivo de Droga para Consumo Próprio (Lei 11.343/06) | 37 | Posse |
| Financiar o Tráfico de Droga (Lei 11.343/06) | 202 | Tráfico |
| Lei de Drogas (Outros) (Lei 11.343/06) | 205 | Tráfico |
| Lei de Entorpecentes (outros) | 648 | Tráfico |
| Porte de Droga para Consumo Próprio (Lei 11.343/06) | 528 | Posse |
| Porte de Entorpecente para Consumo Próprio | 1023 | Posse |
| Prescrever ou Ministrar Culposamente Droga (Lei 11.343/06) | 529 | Posse |
| Prescrever ou Ministrar Culposamente Entorpecente | 673 | Posse |
| Tráfico com Associação | 679 | Tráfico |
| Tráfico com o Exterior | 680 | Tráfico |
| Tráfico com o Exterior (Lei 11.343/06) | 533 | Tráfico |
| Tráfico com Uso de Violência, Grave Ameaça ou outro Processo de Intimidação (Lei 11.343/06) | 536 | Tráfico |
| Tráfico de Entorpecente | 905 | Tráfico |
| Tráfico de Entorpecente (Lei 11.343/06) | 541 | Tráfico |
| Tráfico envolvendo ou visando criança ou adolescente (Lei 11.343/06) | 510 | Tráfico |
| Tráfico Interestadual ou entre RJ e o Distrito Federal (Lei 11.343/06) | 546 | Tráfico |
| Tráfico nas Dependências ou Imediações de Estabelecimentos Hospitalares (Lei 11.343/06) | 4 | Tráfico |
| Tráfico nas Dependências ou Imediações de Sedes de Entidades Estudantis, Sociais e Outras (Lei 11.343/06) | 561 | Tráfico |
| Tráfico nas Imediações ou Interior de Estabelecimento de Ensino | 681 | Tráfico |
| Tráfico nas Imediações ou Interior de Estabelecimento Hospitalar | 682 | Tráfico |
| Tráfico nas Imediações ou Interior de Sede de Entidade Estudantil | 683 | Tráfico |
| Tráfico nas Imediações ou Interior de Sede de Entidades Sociais e Outras | 684 | Tráfico |
| Tráfico por Indução, Instigação ou Auxílio | 685 | Tráfico |
| Tráfico Prevalendo-se da Função Pública | 686 | Tráfico |
| Tráfico Prevalendo-se da Função Pública (Lei 11.343/06) | 6 | Tráfico |
| Tráfico Visando Menor de 21 Anos | 687 | Tráfico |
| Tráficos nas Dependências ou Imediações de Estabelecimentos Prisionais (Lei 11.343/06) | 566 | Tráfico |
| Uso de Entorpecente | 910 | Posse |

Fonte: SEPOL, 2022.

ANEXO C – Organograma da Secretaria de Estado da Polícia Militar em 2021

Figura 26 - Organograma da Secretaria de Estado da Polícia Militar em 2021




Fonte: SEPM. Disponível em:

<<https://sepm.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/estruturaorganizacionaldaSEPM.png>>.

Acesso em: 30 de março de 2021.

ANEXO D – Distribuição das Regiões e Áreas Integradas de Segurança Pública (RISP e AISP), Batalhões de Polícia Militar (BPM) e Delegacias de Polícia Civil (DP)

Figura 27 - Distribuição das Regiões e Áreas Integradas de Segurança Pública (RISP e AISP), Batalhões de Polícia Militar (BPM) e Delegacias de Polícia Civil (DP)



Distribuição das Regiões e Áreas Integradas de Segurança Pública (RISP e AISP), Batalhões de Polícia Militar (BPM) e Delegacias de Polícia Civil (DP)
 Válida desde janeiro de 2019

| RISP | SP | BPM | DP | Município | Unidade Territorial |
|------|----|---------|-----|-------------------------------|--|
| 1 | 23 | 23º BPM | 21 | Rio de Janeiro | Berfica, Bonsucesso, Higienópolis, Manguehins, Maré e Ramos |
| 1 | 23 | 23º BPM | 11 | Rio de Janeiro | Rocinha |
| 1 | 23 | 23º BPM | 14 | Rio de Janeiro | Gávea, Jardim Botânico, Lagoa, São Conrado e Vidigal |
| 3 | 24 | 24º BPM | 48 | Seropédica | Seropédica |
| 3 | 24 | 24º BPM | 50 | Itaguaí | Itaguaí e Itaboraiporanga |
| 3 | 24 | 24º BPM | 51 | Paracambi | Paracambi |
| 3 | 24 | 24º BPM | 55 | Queimados | Centro, Norte, Sul, Leste, Oeste e Nordeste |
| 3 | 24 | 24º BPM | 63 | Japeri | Japeri, Engenheiro Pedreira, Marajara, Pedra Lisa e Rio D'Ouro |
| 3 | 24 | 24º BPM | 118 | Aranuaia | Aranuaia, Morro Grande e São Vicente de Paula |
| 3 | 24 | 24º BPM | 124 | Saquarema | Saquarema, Bacaca e Sampaio Correia |
| 4 | 25 | 25º BPM | 125 | São Pedro da Aldeia | São Pedro da Aldeia |
| 4 | 25 | 25º BPM | 126 | Cabo Frio | Cabo Frio e Terropolis |
| 4 | 25 | 25º BPM | 127 | Armação dos Búzios | Armação dos Búzios |
| 4 | 25 | 25º BPM | 129 | Itaúba Grande | Itaúba Grande |
| 4 | 25 | 25º BPM | 132 | Arraial do Cabo | Arraial do Cabo |
| 7 | 26 | 26º BPM | 105 | Petrópolis | Petrópolis e Cascalinha |
| 7 | 26 | 26º BPM | 106 | Itaboraí | Itaboraí, Pedra do Rio e Passa |
| 7 | 26 | 26º BPM | 132 | Passaicruz | Passaicruz e Santa Cruz |
| 2 | 27 | 27º BPM | 43 | Rio de Janeiro | Guaratiba, Pedra de Guaratiba e Sepetiba |
| 2 | 27 | 27º BPM | 90 | Barra Mansa | Antonio Rocha, Floriano, Nossa Senhora do Amparo, Realão e Regiões Administrativas I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV |
| 5 | 28 | 28º BPM | 93 | Volta Redonda | Volta Redonda |
| 5 | 28 | 28º BPM | 101 | Pinheiral | Pinheiral |
| 5 | 28 | 28º BPM | 168 | Rio Claro | Rio Claro, Getulândia, Lido, Passa Três e São João Marcos |
| 5 | 28 | 28º BPM | 138 | Laje do Muraiá | Laje do Muraiá |
| 6 | 29 | 29º BPM | 139 | Porciúncula | Porciúncula, Purilândia e Santa Clara |
| 6 | 29 | 29º BPM | 140 | Natividade | Natividade, Ourania e Bom Jesus do Querendo |
| 6 | 29 | 29º BPM | 143 | Itaperuna | Itaperuna, Boaventura, Nossa Senhora da Penha, Itajara, Relino do Muraiá, Raposo e Comendador Venâncio |
| 6 | 29 | 29º BPM | 144 | Bom Jesus de Itabapoana | São José de Ubatã |
| 6 | 29 | 29º BPM | 148 | Cardoso Moreira | Bom Jesus de Itabapoana, Carapuzi, Calheiros, Pirapetinga de Bom Jesus, Rosal e Serintina |
| 6 | 29 | 29º BPM | 148 | Italva | Cardoso Moreira e São Joaquim |
| 7 | 30 | 30º BPM | 104 | São José do Vale do Rio Preto | São José do Vale do Rio Preto |
| 7 | 30 | 30º BPM | 110 | Terresópolis | Terresópolis, Vale do Bonsucesso e Vale do Paquetaer |
| 7 | 30 | 30º BPM | 111 | Sumidouro | Sumidouro |
| 7 | 30 | 30º BPM | 112 | Carro | Carro, Córrego da Prata e Porto Velho do Cunha |
| 2 | 31 | 31º BPM | 16 | Rio de Janeiro | Barra da Tijuca, Itanhangá, Joá |
| 2 | 31 | 31º BPM | 42 | Rio de Janeiro | Recreio dos Bandeirantes, Barra de Guaratiba, Camorim, Grumari, Vargem Grande e Vargem Pequena |
| 2 | 31 | 31º BPM | 121 | Casimiro de Abreu | Casimiro de Abreu, Professor Souza, Barra de São João e Rio Dourado |
| 2 | 31 | 31º BPM | 122 | Conceição de Macabú | Conceição de Macabú e Macabuzinho |
| 6 | 32 | 32º BPM | 123 | Macaé | Centro, Cabúnas, Barra de Macaé, Aeroporto e Imboassica |
| 6 | 32 | 32º BPM | 128 | Rio das Ostras | Rio das Ostras |
| 6 | 32 | 32º BPM | 130 | Quissamã | Quissamã |
| 6 | 32 | 32º BPM | 136 | Carapicuíba | Centro, UB-S, Rodagem, Carapicuíba e Praia de Carapicuíba |
| 6 | 32 | 32º BPM | 165 | Mangaratiba | Mangaratiba, Conceição de Jacaré, Vila Marçal, Itacungá |
| 6 | 32 | 32º BPM | 166 | Angra dos Reis | Angra dos Reis, Jurecarema, Cunhambebe, Marubacaba, Abraão e Praia de Aracatuba |
| 5 | 33 | 33º BPM | 167 | Paraty | Paraty, Paraty-Mirim e Tarituba |
| 5 | 33 | 33º BPM | 65 | Magé | Magé, Santo Aleixo e Surui |
| 3 | 34 | 34º BPM | 66 | Guapimirim | Inhomirim e Guia de Copaliba |
| 3 | 34 | 34º BPM | 67 | Tanguá | Tanguá |
| 3 | 34 | 34º BPM | 70 | Itaboraí | Itaboraí, Cabuçu, Itambé, Porto das Caixas e Sambaeiba |
| 3 | 34 | 34º BPM | 71 | Itaboraí | Itaboraí, Cabuçu, Itambé, Porto das Caixas e Sambaeiba |
| 4 | 35 | 35º BPM | 119 | Rio Bonito | Rio Bonito e Boa Esperança |
| 4 | 35 | 35º BPM | 120 | Silva Jardim | Silva Jardim, Aldeia Velha, Correntezas e Gaviões |
| 4 | 35 | 35º BPM | 159 | Cachoeiras de Macacu | Cachoeiras de Macacu, Japuíba e Subaio |
| 4 | 35 | 35º BPM | 135 | Itaocara | Itaocara, Portela, Bataial, Lararajás, Jaguareme e Estrada Nova |
| 6 | 36 | 36º BPM | 136 | Santo Antônio de Pádua | Santo Antônio de Pádua, Campelo, Paraquana, Monte Alegre, Itibaguá, Santa Cruz, Baltazar, Marangatu e São Pedro de Alcântara |
| 6 | 36 | 36º BPM | 137 | Apucarana | Apucarana |
| 6 | 36 | 36º BPM | 142 | Miracema | Miracema, Venda das Flores e Paraíso do Tobias |
| 6 | 36 | 36º BPM | 137 | Cambuí | Cambuí, Três Irmãos, Funil, Monte Verde e São João do Paraíso |
| 6 | 36 | 36º BPM | 155 | São Sebastião do Alto | São Sebastião do Alto, Vale do Barro e Ipituna |
| 6 | 36 | 36º BPM | 89 | Resende | Resende, Engenheiro Passos, Agulhas Negras, Pedra Selada e Fumaça |
| 6 | 36 | 36º BPM | 99 | Italvaia | Italvaia |
| 5 | 37 | 37º BPM | 100 | Porto Real | Porto Real |
| 5 | 37 | 37º BPM | 107 | Quatis | Quatis, Falcão e Ribeirão de São Joaquim |
| 5 | 37 | 37º BPM | 107 | Paraná do Sul | Paraná do Sul, Wenceslau, Salutaris e Inconfidência |
| 5 | 37 | 37º BPM | 108 | Comendador Levy Gasparian | Comendador Levy Gasparian e Afonso Azevedo |
| 7 | 38 | 38º BPM | 108 | Araruama | Araruama |
| 7 | 38 | 38º BPM | 109 | Três Rios | Três Rios e Bemposta |
| 7 | 38 | 38º BPM | 109 | Sapucaia | Sapucaia, Atibaia, Pádua, Nossa Senhora Aparecida e Jambacara |
| 3 | 39 | 39º BPM | 54 | Belford Roxo | Área Branca, Jardim Pedetier, Parque São José, Nova Aurora e Lote XV |
| 2 | 40 | 40º BPM | 35 | Rio de Janeiro | Campo Grande, Cosmos, Inhoíba, Santíssimo e Senador Vasconcelos |
| 2 | 40 | 40º BPM | 27 | Rio de Janeiro | Colégio (parte), Itrajá, Vicente de Carvalho, Vila Kosmos, Via da Penha e Vista Alegre |
| 2 | 41 | 41º BPM | 31 | Rio de Janeiro | Anchieta, Guadalupe, Parque Anchieta e Ricardo de Albuquerque |
| 2 | 41 | 41º BPM | 39 | Rio de Janeiro | Acari, Barros Filho, Costa Barros, Parque Colômbia e Pavuna |

Fonte: ISP. Disponível em:

<https://www.ispdados.rj.gov.br:4432/Arquivos/Relacaodas%20RISP_AISP.pdf>. Acesso em: 4 de julho de 2021.