

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES CIÊNCIAS E HUMANIDADES

FABIANA APARECIDA BARBOZA CEDRO OLIVEIRA

A discricionariedade do policial militar que, como burocrata de nível de rua, diferencia usuário de drogas do traficante

São Paulo
2021

FABIANA APARECIDA BARBOZA CEDRO OLIVEIRA

A discricionariedade do policial militar que, como burocrata de nível de rua, diferencia usuário de drogas do traficante

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Escola de Artes Ciências e Humanidades
da Universidade de São Paulo para a
obtenção do título de Bacharel em Gestão de
Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Doutora Ester
Gammardella Rizzi

São Paulo
2021



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada.

Universidade de São Paulo - Escola de Artes, Ciências e Humanidades - Biblioteca.
Ficha automatizada com os dados inseridos pelo(a) autor(a).

Cedro Oliveira, Fabiana Aparecida Barboza
A discricionariedade do policial militar que,
como burocrata de nível de rua, diferencia usuário
de drogas de traficante / Fabiana Aparecida Barboza
Cedro Oliveira ; orientadora, Ester Gammardella
Rizzi. 2021.
75 f.

Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas
Públicas) - Escola de Artes, Ciências e
Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo,
2021.

1. Discricionariedade. 2. Segurança pública. 3.
Drogas. 4. Legislação. I. Rizzi, Ester Gammardella,
orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: OLIVEIRA, Fabiana Aparecida Barboza Cedro

Título: A discricionariedade do policial militar que, como burocrata de nível de rua, diferencia usuário de drogas do traficante

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição_____

Julgamento_____

Prof. Dr. _____

Instituição_____

Julgamento_____

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a Reinaldo Carlos Cedro Ferreira (*in memorian*). No início dessa minha trajetória você estava comigo. Jamais te esquecerei.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer às minhas filhas Ivi e Liz pela paciência e pela compreensão nas ausências. Agradeço também ao meu companheiro Márcio por não me deixar desistir e à minha mãe Ieda por cuidar de nós todos para que eu pudesse me dedicar aos estudos, meus agradecimentos jamais seriam suficientes.

Esse trabalho, em sua maior parte, foi feito em período de pandemia e isolamento social, momento de inquietações, incertezas e medo. Foi feito com distanciamento não apenas das pessoas, mas também dos livros, das acomodações da biblioteca da EACH, da conversa olho no olho com minha orientadora.

Ester, muito obrigada por todo o apoio, suporte e acolhimento.

Meus agradecimentos também vão para Carla, Neto, Jonathan, Natália, Artur e Ricardo pelo apoio, pelos momentos de leveza e pelo cuidado comigo e com os meus e ao meu pai Hélio por dizer o que eu precisava ouvir.

Agradeço ao Sidinei e ao Luiz Fernando pelo suporte e disponibilidade sempre. Agradeço à Denise pelo apoio, pela partilha e por sempre acreditar em mim.

Por fim, agradeço às professoras e aos professores da EACH por me inspirarem.

RESUMO

OLIVEIRA, Fabiana Aparecida Barboza Cedro. **A discricionariedade do policial militar que, como burocrata de nível de rua, diferencia usuário de drogas do traficante.** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2021

Este trabalho busca entender, utilizando a revisão de literatura como metodologia de pesquisa, como os policiais militares, considerados aqui como burocratas de nível de rua, aplicam a Lei de drogas (Lei n.11.343/2006) e quais critérios utilizam para distinguir o usuário de drogas do traficante, uma vez que, não existe na referida lei uma quantidade máxima para porte destinado ao uso. Cabe aqui também entender como a discricionariedade exercida pelo policial em seu trabalho de abordar durante o policiamento ostensivo e redigir os autos do flagrante implica no sistema judiciário e prisional e na política pública de segurança. O embasamento teórico utilizado foram obras seminais e atuais sobre burocracia de nível de rua, obras atuais sobre hiperencarceramento, política de segurança pública, drogas e guerra às drogas. A conclusão foi de que há uma discricionariedade ampla porque a lei não é objetiva e conferir à lei uma maior objetividade poderia reduzir arbitrariedades, mas o racismo institucional e a criminalização da pobreza tem um impacto muito maior no encarceramento da população e na vida das pessoas mais vulneráveis.

Palavras-chave: Discricionariedade. Segurança pública. Drogas. Legislação.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Fabiana Aparecida Barboza Cedro. **The discretion of the military police who, as a street-level bureaucrat, differentiates drug users from drug dealers.** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2021

This work seeks to understand, using the literature review as a research methodology, how the military police officers, considered here as street-level bureaucrats, apply the Drug Law (Law 11.343/2006) and which criteria they use to distinguish the user's drug from the drug dealer, since, in that Law, there is not maximum amount for possession destined for use. It's also necessary to understand how the discretion exercised by the police officer in his work to address during ostentatious policing and writing the records of the blatant implies in the judicial and prison system and in public security policy. The theoretical basis used were seminal and current works on street-level bureaucracy, current works on hyperincarceration, public security policy, drugs and the war on drugs. The conclusion was there is broad discretion because the law is not objective and giving the law greater objectivity could reduce arbitrariness, but institutional racism and the criminalization of poverty have a much greater impact on the incarceration of the population and on the most vulnerable people's lives.

Keywords: Discretion. Public Security. Drugs. Legislation.

SUMÁRIO

	Introdução.....	7
1	Metodologia.....	10
2	Política de Segurança Pública no Brasil.....	12
2.1	Surgimento do paradigma proibicionista no mundo e guerra às drogas no Brasil.....	16
2.2	Lei de drogas no Brasil, seus desdobramentos e impactos.....	26
3	Po lícia Militar e a discricionariedade nas abordagens e nos autos do flagrante.....	32
3.1	Implementação, burocracia de nível de rua e discricionariedade policial.	35
4	Horizontes de mudança.....	50
4.1	Casos dentro e fora do Brasil.....	62
5	Considerações Finais.....	66
	Referências.....	69

Introdução

O Brasil é constituído como um Estado Democrático de Direitos e tem por princípios fundamentais a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Estes princípios objetivam principalmente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação. Além disso, a Carta Magna brasileira preconiza a prevalência dos direitos humanos e o repúdio ao racismo (BRASIL, 1988).

O Brasil também faz parte da Organização das Nações Unidas e é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), tendo sido uma das primeiras nações, em 1948, a ratificar o documento que prega a observância aos direitos e liberdades da pessoa humana e que esses direitos sejam protegidos por lei, a fim de evitar tirania e opressão contra a dignidade humana. Ainda em seu artigo 1º, a DUDH confere aos seres humanos liberdade e igualdade de dignidade e direitos, dotando-os de razão e consciência, já seu 2º artigo diz que não deve existir "distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). E para fins de justificar o tema escolhido, o artigo 10 da Constituição Brasileira de 1988 é essencial, pois nele consta que todo ser humano tem direitos iguais a uma justa e pública audiência com tribunal independente e imparcial para decidir direitos e deveres ou de qualquer acusação criminal (BRASIL, 1988).

Agentes do Estado, como servidores da administração pública, dentre eles, os policiais, tem outorgado para si uma prerrogativa especial de direito público, atribuído por meio de leis específicas. Esse agente deve observar os princípios jurídicos, os direitos e garantias fundamentais constitucionais, em benefício do interesse público, respeitando o Estado democrático de direito. Para Mello (2015, p. 37), "direito administrativo é o ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exercem", e esse braço do direito tem suas raízes na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 37 descreve cinco princípios: legalidade, moralidade, impensoalidade ou finalidade, publicidade e eficiência; já Meirelles (2010, p.88) elenca outros 7 princípios que são oriundos de

nosso sistema de regime político: razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. A administração pública deve obediência à lei:

Nos Estados de Direito como o nosso, a Administração Pública deve obediência à lei em todas as suas manifestações. Até mesmo nas chamadas atividades discricionárias o administrador público fica sujeito às prescrições legais quanto à competência, finalidade e forma, só se movendo com liberdade na estreita faixa da conveniência e oportunidade administrativas. (MEIRELLES, 2010, p. 112)

Vemos que a Administração pública só pode agir dentro da lei, sob o princípio da legalidade, dentro da ordenação normativa e a lei deve proporcionar objetividade e embasar a ação pública. Entretanto, a Lei 11.343/06, conhecida como Lei de Drogas, confere discricionariedade ao policial e ao juiz quando não estipula uma quantidade de drogas que determine objetivamente o crime de tráfico de drogas, deixando a critério, primeiramente do policial, a distinção entre usuário e traficante (BRASIL, 2006). Para Mello (2015, p. 438), a discricionariedade, dentro dos limites da lei, é o que "a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma".

Os policiais militares serão considerados aqui como um burocrata de nível de rua, "que fazem parte de uma estrutura institucional e programática e, ao mesmo tempo, têm o poder de implementar as políticas públicas" (LOTTA, 2012, p. 29). Segundo Lipsky (2019), o burocrata de nível de rua, ao exercer discricionariedade nas decisões, torna-se o comportamento das organizações. Ele determina a natureza, quantidade e qualidade dos benefícios e sanções que serão distribuídos aos cidadãos, de acordo com regulamentos, regras e normatizações. Enquanto a Lei de Drogas não impõe um limite de compatibilidade para uso pessoal, a discricionariedade do burocrata de nível de rua - os policiais - é ampla e contribui para o alto crescimento da população carcerária que ocorre desde a publicação desta lei. Além disso, essa subjetividade resulta na criminalização da pobreza, na medida em que, policiais levam em conta, em suas decisões e nos relatórios que chegam aos juízes sobre pessoas flagradas com drogas, o território, poder aquisitivo, contexto social e antecedente destes cidadãos. De acordo com Boiteux (2013), em pesquisa realizada em 2009, há selevidade no sistema penal que criminaliza a pobreza, concedendo penas desproporcionais e conferindo ampla

discricionariedade aos policiais, o que impacta no sistema judiciário e prisional, uma vez que os policiais militares exercem influência no processo de implementação de políticas públicas de segurança.

Desde 2015, há uma ação no Superior Tribunal Federal (STF) que discute a constitucionalidade do artigo 28 da Lei de Drogas, que criminaliza a posse de drogas para consumo próprio. Três ministros já votaram pela desriminalização do porte de drogas para consumo próprio, no entanto, até o corrente ano não há previsão para o retorno do julgamento. Se for aprovada a constitucionalidade desse artigo, o proibicionismo brasileiro será posto à prova e poderá diminuir a discricionariedade policial.

A metodologia utilizada no presente trabalho será a revisão de literatura, através da análise de fontes secundárias como livros, artigos científicos, monografias, teses, a Lei de drogas, a Constituição Federal brasileira e fontes de organismos internacionais.

O primeiro capítulo traz um panorama do que se entende por política de segurança pública com base na obra do ex-secretário nacional de segurança pública Luiz Eduardo Soares, na Constituição Federal de 1988 e nos regramentos internacionais. Entendendo que a Lei de drogas é uma política pública baseada na ideia proibicionista de erradicação das drogas que está presente no mundo todo, foi necessário entender o contexto histórico que culminou nesse pensamento e porque algumas drogas são legalizadas, outras regulamentadas e outras proibidas.

No segundo capítulo foi necessário entender o surgimento e a organização das polícias militares no Brasil e entendê-los como burocratas de nível de rua e para isso, foi utilizada uma obra seminal de Michael Lipsky que trata do estudo das burocracias de nível de rua e sua influência na implementação de políticas públicas e também autores atuais que tratam do tema, como Gabriela Lotta.

No terceiro e último capítulo buscou-se apresentar alternativas possíveis, modelos de sucesso na área de segurança pública e política de drogas do Brasil e do mundo, apresentando um horizonte de mudança com aplicabilidade ao problema brasileiro e para isso foi necessário trazer uma pluralidade de vozes com distintas sugestões de interferência no problema das drogas e suas implicações.

1 Metodologia

Para trabalhos acadêmicos e científicos é de fundamental importância que seja feita uma revisão de literatura, tanto para evitar duplicidade de temas de pesquisa quanto para utilizar-se de estudos preexistentes para a produção de um novo olhar ou enfoque ao tema. São chamadas revisões de literatura todos os trabalhos de exame de literatura sobre determinados assuntos podendo ser de conveniência ou narrativa ou revisão de literatura sistemática. Para fins deste trabalho foi realizada a revisão de literatura de conveniência, em que foram escolhidos trabalhos científicos e autores que seriam importantes na análise do tema, contudo, sem o estabelecimento de critérios específicos e objetivos na escolha do material (GALVÃO ; RICARTE, 2020 ; MARIANO; SANTOS, 2017).

Há inúmeros trabalhos que estudaram a Lei n. 11.343 promulgada em 2006, conhecida como Lei de Drogas, seus efeitos nas populações vulneráveis, seus impactos no Sistema Prisional brasileiro e os desdobramentos disso na sociedade. Para este trabalho foi escolhida a abordagem qualitativa, mais especificamente a revisão bibliográfica ou de fontes secundárias que se dá analisando livros, artigos científicos e sites, entre outros, utilizando-se da contribuição de diversos autores sobre o tema escolhido para o trabalho. Esse tipo de metodologia de pesquisa, com foco em fontes bibliográficas já elaboradas busca discutir um tema e produzir algo sob um novo enfoque. (GIL, 2008).

A pesquisa bibliográfica trata-se de uma investigação científica com o intuito de aprimorar conhecimento utilizando de conhecimento já acumulado em obras publicadas, para compreender e/ou explicar a dinâmica que se dá em determinadas relações sociais, levando em consideração suas subjetividades. Realizada com referenciais teóricos, físicos ou eletrônicos, que cercam o problema de pesquisa pretendido, largamente utilizada em trabalhos científicos servem de base para outros métodos ou, como aqui, pode ser utilizada com única metodologia para analisar diversidade de posicionamentos ao redor de um mesmo problema (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009).

De acordo com Igreja (2017), as pesquisas empíricas em Direito surgem como formas de estudar os sistemas de justiça, suas instâncias e seus atores e operadores e também seu sistema normativo. Essas pesquisas se voltam a entender

a eficiência e eficácia de leis e instituições, respectivamente e seu impacto na promoção do Estado de direito.

Na pesquisa bibliográfica é de extrema importância que o pesquisador leia e faça fichamentos dos textos como forma de organizar as obras por ele escolhidas para auxiliar no direcionamento do trabalho científico, pois não se trata de uma repetição daquilo que já foi estudado anteriormente e sim de dar um novo enfoque ao tema, outro olhar, analisar outro aspecto do problema de pesquisa (SOUZA ; OLIVEIRA ; ALVES, 2021).

Este trabalho partiu de levantamento de bibliografias, leituras e fichamentos em torno dos temas das drogas, para entender conceitualmente e historicamente as drogas, também foi importante ler Carl Hart para tentar entender argumentos científicos a favor da legalização das drogas. Livros, teses, dissertações e artigos para entender segurança pública e polícia militar e literatura seminal de Michael Lipsky sobre burocracias de nível de rua e seu impacto na implementação de políticas públicas. Além disso, foram utilizadas bibliografias que tratam do tema do hiperencarceramento e racialização, no entanto, para melhor compreender o racismo, foi necessário voltar a Abdias do Nascimento e Clóvis Moura e por fim, buscou-se encontrar alternativas aos problemas de segurança pública com base em publicações de especialistas.

2 Política de Segurança Pública no Brasil

Lei de drogas, combate ao crime “organizado”, atuação dos policiais e políticas de segurança pública estão no escopo das políticas públicas de segurança do Brasil. E, por isso, buscar uma definição de segurança pública e como ela se dá no país se faz importante. A Constituição Federal, promulgada em 1988, a Carta Magna, traz em seu artigo 1º que a dignidade da pessoa humana constitui e é fundamental ao Estado Democrático de Direito. Como objetivo da República Federativa brasileira em seu artigo 3º está a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, também presentes estão a redução das desigualdades e a promoção do bem estar de todos sem nenhuma forma de discriminação e o artigo 4º traz como princípios, entre outros, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao racismo. No artigo 5º, temos os direitos e garantias fundamentais, onde está a segurança pública juntamente ao direito à vida, liberdade, igualdade e propriedade (BRASIL, 1988).

De acordo com o artigo 144 da Carta Magna, a segurança pública é dever do Estado e direito de todos. Tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio e tem como órgãos constituintes a polícia federal e rodoviária federal, as polícias civis e as polícias e bombeiros militares, além das polícias penais. As polícias militares constam como força reserva do Exército e têm como objetivos o patrulhamento ostensivo e a preservação da ordem pública (BRASIL, 1988).

A Declaração dos Direitos Humanos é anterior a Constituição vigente atualmente no Brasil, ela data de 1948 e foi proclamada pela Organização das Nações Unidas com o intuito de consagrar o respeito à dignidade humana, que significa que todo o homem tem direito à igualdade, liberdade e justiça desde seu nascimento, com a obrigação de agir fraternalmente com os outros (CARRASCO, 2015).

Em seu artigo 2º, a declaração salienta que todos os seres humanos podem requerer seus direitos e liberdades sem qualquer distinção e em seu 3º artigo enfatiza que todo ser humano tem direito à vida, liberdade e segurança pessoal (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Para Soares (2019), segurança pública não é algo fácil de definir, uma vez que há diferentes tipos de respostas para a conceituação do termo. Pode-se dizer

que segurança é a ausência ou ao menos diminuição de crimes de forma duradoura ou não, ou que uma sociedade onde a ordem é o imperativo é segura ou ainda que o uso de indicadores oriundos de países considerados seguros possa definir o que é segurança pública em outro país de realidade divergente. Para o autor, contudo, segurança pública está mais atrelada à ausência do medo do que a ausência de crimes, pois crimes são definidos pelo Estado (entendido aqui como instituição detentora do uso legítimo da violência), só é crime quando o Estado decide que tal atitude ou atividade passa a configurar um crime.

Violência também, de acordo com o autor, tem vários sentidos que vão do uso negativo da violência para fazer mal a alguém – uso ilegítimo da força – ou o contrário, a legitimidade da violência, quando esta é usada para proteger direitos e liberdades ou para defesa, obedecendo uma ideia de proporcionalidade na atuação dessas proteção e defesa. Quanto ao imperativo da ordem, há uma expectativa de ordem que faz com que as pessoas repitam comportamentos que a mantém e quando essa expectativa migra para uma expectativa de desordem, gera instabilidade nesses comportamentos e surge insegurança, quanto ao uso de indicadores balizados em sociedades distintas, o autor salienta que entender segurança pública por dados quantificáveis não é o suficiente (SOARES, 2019).

E depois de analisar o que não é segurança pública, a mesma passa a ser definida sinteticamente como “a estabilização universalizada, no âmbito de uma sociedade em que vigora o Estado democrático de direito, de expectativas positivas a respeito das interações sociais, ou da sociabilidade” (SOARES, 2019, p. 90), permeando toda a vida do indivíduo, onde medo e violência dão lugar a confiança e liberdade. Na prática, as políticas públicas para promoção da segurança pública devem ser “multidimensionais ou intersetoriais”, com respeito aos direitos constitucionais da vida, equidade, liberdade e ampliando o acesso à justiça (SOARES, 2019).

Política de segurança pública é um modelo descritivo com a finalidade de orientar um sistema de ações que serão utilizadas pelas polícias e outras agências vinculadas à Secretaria de Segurança Pública, com objetivos balizados pelos marcos legais vigentes de garantias constitucionais como direito à igualdade, equidade, vida, etc. Uma política pública de segurança requer que o Estado cumpra com seu dever constitucional de garantia de direitos e comprometimento com os direitos humanos, ou seja, cabe às polícias e aos demais órgãos de segurança

pública, o respeito aos direitos fundamentais previstos na Carta Magna de 1988, nesses termos a preservação da vida deveria balizar a atuação das polícias (SOARES, 2019).

Em um delineamento de modelo ideal, proposto por Soares (2019), uma política de segurança deve estipular metas atingíveis e agir com máxima transparência, tendo por finalidade atuar nos problemas reais e ser possível haver espaço para lidar com contingências,

“tem de ter plasticidade, abertura permanente a mudanças adaptativas, ou seja, tem de embutir em sua lógica mecanismos para a absorção do imprevisível e a flexibilidade necessária para acolhê-lo e moldar-se a ele” (SOARES, 2019, p.102).

Todavia, o autor descreve que o caráter da segurança pública no Brasil durante o período ditatorial era de defesa nacional e manutenção da ordem pública e os cidadãos não eram tidos como destinatários desse serviço público, aliás, o autor salienta que segurança pública não significava política pública, ela era apenas o serviço do policial atendendo reativamente aos chamados. As secretarias de segurança pública brasileiras começaram a surgir em meados dos anos 90, o que não garantiu implementação de políticas de segurança pública (SOARES, 2019).

Política de segurança pública é uma das políticas sociais que o poder público deve garantir e ainda se configura como um grande desafio, pois pouco evoluiu no decorrer do tempo. Ainda pensando em um delineamento ideal, segurança pública a nível municipal deveria deixar de ser negligenciada e partir para a atuação nas áreas mais vulneráveis das cidades, se articulando com políticas de saúde, educação, infraestrutura, lazer, habitação, saneamento e cultura, protegendo os municípios. Ao estado caberia operar as polícias civil e militar em consonância com outros setores do governo e à União, efetuar avaliações nacionais com a finalidade de identificar e agir nos problemas formulando políticas públicas para a área de segurança, mobilizando os recursos necessários e trabalhando para a modernização do modelo de segurança pública atual, refratário da ditadura militar (SOARES, 2019).

Partindo do ideal para o real, a política de segurança pública nacional e o trabalho policial não passam por avaliação e de acordo com Soares (2019) deveriam ser avaliados não apenas os resultados das políticas, mas também seus processos, seu estabelecimento de metas e a qualidade da capacitação dos policiais e demais profissionais atuantes na área, ou seja, estabelecer controles internos e externos.

Traçando um panorama histórico bastante breve das políticas nacionais de segurança pública iniciando pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, vemos que a partir de seu segundo mandato, os ministros que comandaram a pasta da Justiça e secretários iniciaram a produção de um plano nacional de segurança pública que surgiu de uma janela de oportunidade. Foi a partir do assalto ao ônibus 174 no Rio de Janeiro que esse plano veio a público, mais como uma resposta a demanda social por segurança do que por uma formulação mais elaborada que culminou em uma lista de intenções. Cabe ressaltar que neste mesmo governo criou-se a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, um grande avanço até aquele momento e considera-se que essa foi uma virada importante porque carimbou o *status político* à segurança que até então, não existia (SOARES, 2019).

O Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro período Lula foi elaborado ainda em campanha por diferentes atores políticos. Se mostrava um plano compromissado com o Estado, sem viés partidário e elaborado de forma predominantemente técnica, o plano era ambicioso, previa: uma reforma na segurança pública, criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), injeção de recursos, desconstitucionalização das polícias – transferindo para os estados a decisão sobre o modelo de polícia a adotar, sem desvirtuar dos princípios de uma polícia dentro do Estado Democrático do Direito - e a celebração de um pacto pela paz. Após cálculo político, o governo desistiu do plano por entender que ficaria responsável pela segurança pública pelo olhar da opinião pública. No segundo governo Lula surgiu o Programa Nacional de Segurança Pública, o PRONASCI, com promessa de recursos bilionários, na verdade um plano incremental ao que já existia desde FHC (SOARES, 2019).

O primeiro mandato de Dilma Rousseff não trouxe grandes avanços para a área, pelo contrário, optou-se pela descontinuidade do PRONASCI e em substituição surgiu o plano contra homicídios que decepcionou e não teve tempo de ser posto em prática devido ao golpe parlamentar que ocorreu no Brasil, alcândo ao poder o vice de Dilma, Michel Temer que de notório na área de segurança pública realizou intervenção federal no Rio de Janeiro e criou o Ministério da Justiça (SOARES, 2019).

Atualmente, o presidente da República acompanhado de alguns governadores estimulam a violência com frase de efeito como “bandido bom é bandido morto”, incitam atos violentos e até mesmo premiam agentes de segurança

que atiram para matar. Essa narrativa encontra respaldo de boa parte da sociedade ancorada também nos discursos midiáticos sensacionalistas que suscitam um sentimento de insegurança usando como pano de fundo a questão das drogas e moldando a figura do inimigo que sempre é jovem, pobre e negra (SAMPAIO, 2020).

1.1 Surgimento do paradigma proibicionista no mundo e guerra às drogas no Brasil

A proibição das drogas que alteram a consciência vem de longa data, sofreu idas e vindas e nesse contexto, muitas substâncias que eram consideradas ilícitas passaram a ser lícitas e o contrário também é verdade. O resultado disso é que o conceito de droga, principalmente no senso comum ficou restrito às drogas ilícitas. Portanto, antes de se falar sobre proibicionismo das drogas, há a necessidade de definirmos o que são as drogas e como, no decorrer da história humana ela foi adquirindo os adjetivos de lícita, ilícita e controlada. O germe do proibicionismo está na regulação e proibição de determinadas substâncias que ocorreram desde a Era Moderna, com o início das navegações (CARNEIRO, 2018).

Tentar encontrar um sentido único e determinante é muito difícil, não se trata de algo uniforme e sim algo intrincado e carregado de diversos sentidos e que é “marcadamente ambíguo, como também isola e separa, tantas vezes de modo instável, matérias moleculares as mais variadas” (VARGAS, 2008, p.42), portanto, ao falar em drogas falamos de diversas substâncias com diferentes formas de uso. Os produtos exóticos e estimulantes chamados alimentos-drogas, como o açúcar, as bebidas alcoólicas, o café e o chá, além do chocolate, tabaco e o ópio e os produtos vegetais que foram aperfeiçoados e tiveram seus princípios ativos isolados e transformados assim em outras substâncias psicoativas. Quando se fala em drogas, não está incluso apenas as substâncias que provocam alguma alteração psíquica, no entanto essas substâncias que alteram a psique serão os principais objetos de controle estatal (CARNEIRO, 2018; VARGAS, 2008).

Segundo Carneiro (2018), as drogas só são drogas pelo efeito que causam em um organismo vivo, ela precisa desse contato para se tornar droga, por isso seu estudo deve levar em conta as subjetividades e também as individualidades, deve, portanto, ser multidisciplinar e interdisciplinar, pois biologicamente são moléculas identificáveis, mas os efeitos provêm de “sínteses particulares entre moléculas, indivíduos e sociedades” (CARNEIRO, 2018 p.21), tornando-se bens de consumo

não duráveis, absorvidos pelo corpo, assim como os alimentos, proporcionando satisfação material e simbólica.

Carneiro (2018) diz que semanticamente o termo drogas surge na história ora como um fantasma ora como uma solução para os males da saúde e sempre teve uma carga moral associada. Muitos acontecimentos que aqui serão descritos breve e superficialmente suscitaram o surgimento, através da Organização das Nações Unidas (ONU), de uma sistematização de regras, padrões, parâmetros e premissas que exigiam ações dos Estados signatários em torno do tema das drogas. O resultado dessas premissas foi a disseminação de legislações antidrogas no mundo todo que puniam criminalmente a circulação, o comércio e o consumo de determinadas substâncias. Importante salientar que essas legislações e criminalização das drogas encontraram solo fértil no importante e crucial apoio da sociedade e das comunidades médicas.

Para o moralismo proibicionista, significava a difusão do “Mal”; para a classe médica e as autoridades sanitárias, o crescimento de um grave problema de saúde pública; para os estrategistas da segurança pública, a proliferação de criminosos. A um só tempo, um pecado e um crime de lesa sociedade. (RODRIGUES, 2008, pg.95).

Carneiro (2018) nos diz que falar sobre o proibicionismo das drogas é falar sobre a história da cultura e das regulações que esse produto vem sofrendo, trata-se de “um processo histórico inacabado e que muda enquanto escrevemos e falamos” (CARNEIRO, 2018, p.41). As drogas fazem parte das sociedades humanas e se expandiu e ramificou com o início das grandes navegações e com o mercantilismo, alterando as culturas de consumo no mundo. O termo “revolução psicoativa”, cunhado pelo estadunidense David T. Courtwright, serve para explicar esse fenômeno de ampliação da capacidade dos povos para fazer uso de produtos psicoativos através da globalização desses itens, possível devido à expansão marítima no século XVI. (CARNEIRO, 2018; TORCATO, 2013).

O proibicionismo brasileiro seguiu as normatizações e os tratados internacionais como o Tratado de Haia em 1912, a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 e, dez anos depois, a Convenção Sobre Substâncias Psicotrópicas e em 1988 a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e, por esse motivo, é primordial que entendamos como ele se deu no mundo até chegar a esses tratados dos quais o Brasil é signatário.

Cabe aqui uma breve descrição das proibições das drogas no mundo e no Brasil, ressaltando sua importância histórica para alguns países (CARNEIRO, 2018).

A regulação das drogas partiu inicialmente da necessidade de um controle religioso sobre os corpos e controle mercantil desses produtos, que se deu através das idas e vindas das licenças comerciais que buscavam impor regras e limites à produção e distribuição. Essas regras impuseram uma separação dicotômica das drogas em legais e ilegais e o processo histórico para isso foi complexo envolvendo diversas nações, culturas e diferentes economias e interesses (CARNEIRO, 2018).

Na Europa do período renascentista havia disponibilidade de diversas drogas oriundas da expansão das lucrativas navegações, açúcar, álcool destilado, ópio, cacau, café, chá e tabaco, que entraram no mercado europeu de forma parecida, como artigos de luxo ou itens medicinais. O tabaco foi o primeiro artigo a sofrer restrições, condenado moralmente, mas nunca proibido. Devido ao seu potencial lucrativo foi taxado, sua importação era exclusividade de Londres e seu plantio feito na colônia americana, impulsionou a economia local (CARNEIRO, 2018). Regulações e proibições ao tabaco ocorreram também por toda a Europa, mas não só, chá e café foram objetos de regulações e lobbies também. Essas regulamentações eram descentralizadas e não lograram êxito, mais tarde o café e o tabaco se tornaram símbolos de distinção da burguesia (TORCATO, 2013).

No Brasil, o tabaco era plantado em cidades do norte e nordeste na forma de cordas, era difundido em todo o continente, apesar da desconfiança dos religiosos, mas seu uso se propagou rapidamente entre os colonizadores e não há relatos de repressão, tampouco de uso medicinal, acredita-se que sua forma em pó, o rapé, era a preferida das elites. No século XIX, o comércio de tabaco no Brasil excedeu o britânico (TORCATO, 2013).

O café foi de extrema importância econômica para o Brasil sendo um dos seus principais produtos para exportação durante o século XIX, impulsionadas pelo consumo europeu seguido de desvalorização no século XX devido ao excesso de oferta (TORCATO, 2013).

O açúcar está entre os alimentos droga (chamados assim por serem também responsáveis por alteração de consciência) que nunca sofreu restrições e foi de fundamental importância na formação econômica do Brasil. Comercializado como remédio e como tempero, se popularizou, sendo usado juntamente a outros psicoativos, como nos cafés e nas bebidas alcoólicas e também associado ao ópio

na Ásia, além da sua utilização até hoje na composição dos cigarros (TORCATO, 2013).

A cachaça, um destilado de cana produzido nas lavouras de cana de açúcar do Brasil era utilizada, de acordo com alguns estudos, na troca por escravos e, portanto, sua fabricação era estimulada nos engenhos devido ao seu uso nesse escambo (TORCATO, 2013).

O ópio era utilizado sem restrições no Renascimento, seja para usos medicinais de toda sorte, “para combater a ansiedade, o tédio, a fadiga, a insônia, para acalmar os bebês e, principalmente, para conter a diarreia” (TORCATO, 2013, p. 28). A Turquia abastecia a Inglaterra até começar a ser plantado na Índia colonial. Na China, chegou através dos árabes e turcos e seus usos médicos e sociais eram bastante difundidos, era tido como um remédio para todas as enfermidades, consumido de variadas formas facilmente encontrado em todas as casas (CARNEIRO, 2018).

Os primeiros europeus a estabelecer atividade comercial com a China imperial do século XVIII, que até então era fechada, autossuficiente e autônoma, foram os portugueses, que apresentaram o tabaco americano. Seu uso fumado junto ao ópio se popularizou em todo o país, inclusive como estimulante sexual e então, a dinastia do período promulgou a proibição do uso não medicinal da droga com base em um puritanismo que condenava o sexo fora do matrimônio (CARNEIRO, 2018). A proibição da produção do ópio chinês, da importação e do uso não medicinal do ópio não diminuiu a demanda chinesa propiciando o surgimento do contrabando do produto que vinha da Inglaterra, porém, plantado na colônia india (CARNEIRO, 2018).

A rentabilidade do produto, fruto da proibição, levou aos conflitos que geraram as chamadas Guerras do ópio, que resultaram na imposição da abertura comercial chinesa e na imposição da entrada do cristianismo em solo chinês, deixando a China em uma posição de semicolônia da Inglaterra, uma vez que a triangulação comercial consistia na obtenção do chá chinês por parte dos ingleses que pagavam com o ópio plantado na colônia india (CARNEIRO, 2018). Neste contexto histórico, o mito do ópio como flagelo e seu uso vinculado à noção de fraqueza e derrocada de uma nação toma impulso. Sem uma análise mais apurada que levava em conta as diferentes formas de usos e tipos de ópio existentes no período, inclusive de seus usos tradicionais para o povo chinês, generalizando e

focalizando seu uso problemático, mote que será usado posteriormente nas diversas formas de proibição no decorrer da história humana e que levará a uma caçada aos usuários, muito parecida em estratégias e resultados com a guerra às drogas da atualidade.

Como não existe nenhum sinal visível que permita se identificar um consumidor de ópio, se ampliou uma campanha de denúncias dos adictos indetectáveis que fez desse período a primeira manifestação sistemática de uma “guerra às drogas” como meio de controle social, ao ponto de cerca de um terço de todos os presos no país fossem de acusados de uso ou comércio de drogas. (CARNEIRO, 2018, p.113-114).

O álcool também foi alvo de regulações desde a Grécia antiga e flutuações em sua conceituação que iam desde ser um líquido saudável a culpado pela degeneração, desde um promotor de sociabilidade e fator cultural a causador de subversão e patologia hereditária. O excesso no consumo de bebidas com teor alcoólico era tido como falha no caráter do indivíduo e não como um problema de saúde, mas no início da modernidade, o consumo de álcool passa a ser visto como patologizante e sofre uma perseguição médica e moral devido ao seu efeito considerado degenerativo. Uma visão que vai inspirar políticas públicas higienistas de controle e moldagem de corpos para o trabalho de uma população crescente. Aos que não se encaixavam às normas do trabalho, chamavam-se de indolentes (CARNEIRO, 2018; RODRIGUES, 2008).

Na França, a condenação ao uso abusivo era de ordem moral e não penal e servia para estigmatizar a camada proletária da população e estereotipar o usuário como perigoso, subversivo, irresponsável, insensato e impulsivo. Os locais de beber vistos como proliferadores de ideias revolucionárias, tanto que, a explicação do regime contrarrevolucionário para a Comuna de Paris era tão somente que a mesma foi induzida pelo abuso de álcool por parte dos revolucionários (CARNEIRO, 2018).

Na América do Norte, um fato curioso, apesar de estarem sob o mesmo pano de fundo em relação à questão do álcool, EUA e Canadá, tomaram resoluções distintas para o caso. Ao longo do século XIX germinaram os movimentos antialcoólicos pela temperança que condenavam o uso abusivo de álcool e que se fortaleceu no século XIX como um movimento antialcoólico, que pregava a abstinência, impulsionados pelo puritanismo dos evangélicos da classe média e por um movimento por reformas e disciplinamento das pessoas (CARNEIRO, 2018).

No Canadá, as classes subalternas e as elites não eram adeptas do movimento de temperança e a insatisfação com o movimento partia das tavernas operárias que tinha no beber junto sua representação social. Já as oligarquias viam o movimento com desconfiança, pois, para eles, tinham uma tendência subversiva. Algo importante a se destacar é que a decisão de proibir as bebidas alcoólicas no modelo canadense foi descentralizada, cada província podia decidir se proibiria e os termos de regulação, no entanto, as proibições tiveram curta duração e em 1921, Quebec estatizou produção, venda e distribuição, movimento que foi acompanhado pelas demais províncias (CARNEIRO, 2018).

No caso canadense a influência puritana não teve grande impacto devido ao vigor de outras vertentes religiosas no país. Uma das resultantes da adoção desse modelo estatizante no Canadá foi o crescimento vertiginoso das receitas, principalmente enquanto durou a restrição a bebidas alcoólicas estadunidense, criando uma poderosa indústria do álcool que impulsionou a indústria do entretenimento com a manutenção desse modelo monopolista até os dias de hoje (CARNEIRO, 2018).

Para Carneiro (2018), a Lei Seca estadunidense foi fortemente influenciada pelos discursos inflamados dos puritanos religiosos que condenavam os excessos e que acreditavam na salvação através de um comportamento exemplar em vida. Os EUA independentes viu o consumo de álcool crescer, assim como sua importância na economia, aumentando a complexidade das relações sociais, religiosas e econômicas e com isso, o surgimento de diversos regramentos na distribuição e venda, enquanto cresce a defesa da abstinência baseada tanto em argumentos médicos quanto em argumentos religiosos. Dentro do movimento de temperança havia oposições entre abstinência total e liberação aos fermentados, entre persuasão moral e medidas legais e a corrente que prevaleceu foi da abstinência total e da coerção estatal para inibir o consumo, esse contexto deixava o solo fértil para a aprovação da 18^a emenda à constituição estadunidense que entrou em vigor em 1920 proibindo a fabricação, distribuição e venda de todas as bebidas (CARNEIRO, 2018).

Assim como ocorrido com o ópio na China, a proibição não fez com que as pessoas deixassem de beber, o comércio continuou a existir, a criatividade imperou nas formas de burlar a lei, a destilação doméstica acontecia e trazia riscos fatais à população, o contrabando por meio dos *gangsters* trouxe corrupção dos agentes da

lei e aumentou a violência nas cidades. A lei seca teve seu fim devido à crise de 1929 porque os industriais e a burguesia pressionaram pela revogação da emenda, para poderem utilizar o álcool para impulsionar a economia do país, considerando-a um fracasso bastante custoso (CARNEIRO, 2018).

Carneiro (2018) evidencia que há poucos estudos internacionais sobre a revogação da lei e que, mesmo a vista de seu fracasso, dá sustentação à guerra global às drogas na contemporaneidade. Devido os benefícios econômicos que obtiveram das restrições ao ópio na China, Inglaterra e Estados Unidos passaram à defesa da imposição de mecanismos internacionais de restrição. A Conferência de Xangai em 1909 culminou em uma recomendação para que os países se empenhassem na redução do mercado do ópio, utilizando como argumento a experiência positiva obtida pelos EUA nas Filipinas de defender e controlar o uso médico dessa substância e seus derivados e tornar ilegal os demais tipos de uso (RODRIGUES, 2008).

Em 1912, no Tratado de Haia, representantes dos mandatários de diversos países, incluindo o presidente norte-americano e o presidente da República Portuguesa, se comprometeram a suprimir gradualmente o uso de ópio por meio de legislações de restrição e controle, deixando a morfina, heroína, cocaína e seus derivados limitados aos usos médicos. No entanto, a ratificação da convenção só ocorreu mais tarde, no período entre as grandes guerras, já com uma nova configuração geopolítica em que os EUA saíram fortalecidos e emergiram como uma nova potência farmacêutica superando a Alemanha. (CARNEIRO, 2018).

Fiore (2012) aponta que mais tarde houve uma modernização nos tratados, que devido às guerras, ficaram em segundo plano e somente na Convenção Única sobre Entorpecentes em 1961, trouxe o critério de abuso e aplicação de medida para definir as drogas em lícitas - com potencial de abuso e aplicação na medicina e ilícitas - que figuram na lista de alto potencial de abuso e sem uso medicinal, caso da heroína, cocaína e maconha.

O Brasil ficou alheio ao proibicionismo durante a primeira metade do século XX e foi fortemente influenciado pelo movimento proibicionista dos Estados Unidos na segunda metade do século (TORCATO, 2013).

À exceção do ópio, tratamos até aqui das substâncias psicoativas que se integraram mundialmente nos gostos e costumes de populações de variadas

culturas e apesar de algumas sofrerem regulações, não foram proibidas (TORCATO, 2016).

Para o caso brasileiro, faz-se necessário ir além, chegar a outras substâncias que existem no mundo todo com usos difusos e distintos, mas para fins deste trabalho serão analisadas num contexto nacional.

A *Cannabis sativa* é uma planta e o termo “sativa”, quer dizer não nativa, explica bem porque é considerada como a droga mais utilizada no mundo, pois se adapta bem em diferentes locais sendo, portanto, de fácil cultivo. Foi introduzida pelos africanos, que já a usavam fumado e pelos portugueses, que a utilizavam em tecidos e cordas. Há evidências de plantações de *Cannabis* nas roças dos africanos escravizados no Brasil, do seu uso também pelos povos originários e dos usos em rituais e também do uso em sua forma terapêutica, esse tipo de uso que vai além do uso recreativo é denominado “Complexo da Ganja” (TORCATO, 2013).

Torcato (2016) afirma que são poucas as documentações a respeito da *Cannabis* e que as existentes apontam para a associação direta com o negro escravizado sempre em tom pejorativo. Desse contexto surge, ainda no século XIX, uma proibição de consumo, se referindo à *Cannabis* como “Pango” (TORCATO, 2016, p.49). O autor também indica que houve o que ele chama de “um segundo fluxo de dispersão” (TORCATO, 2016, p.51) da *Cannabis*, a partir de uma mudança de mentalidade no século XX, incluindo estratos sociais mais elevados e jovens no uso recreativo da *Cannabis* na Europa no que ficou conhecido como “Complexo da Marijuana”. No Brasil esse fenômeno somente ocorreu no século XX.

Chegadas da Europa, principalmente através dos jesuítas responsáveis pelas práticas de cura no período colonial, outras substâncias psicoativas foram introduzidas no Brasil, caso da cocaína que surgiu de processos químicos de isolamento do princípio ativo do ópio, não sendo alvo de atenção inicialmente. Outras substâncias derivadas do mesmo processo químico como o éter, o clorofórmio e a morfina tiveram o uso preponderantemente médico por aqui (Torcato, 2013).

Em Torcato (2013) temos que a cocaína, conhecida desde 1860, despertou pouco interesse terapêutico, usada como estimulante e em formulações com bebidas. Nos EUA ela era usada junto a xarope de coca e cola, na Europa acreditava-se que poderia auxiliar no tratamento da adição à morfina e aos opiáceos, mas seu potencial de criar hábito foi logo percebido. Passou também a

ser utilizada como anestésico local, suas qualidades para essa finalidade divulgadas fizeram com que rapidamente seu uso se alastrasse, inclusive no Brasil. A procura pelo produto gerou um problema de demanda porque a folha de cocaína era um produto perecível e sua difícil importação fez com que seu preço subisse muito, assim como o interesse científico pelo produto. No Peru, o produto passou a ser refinado mantendo suas características e facilitando a exportação, tornando-se uma rentável *commodity* que alavancou a indústria farmacêutica alemã, sendo largamente usado na medicina, mas há indícios de que seria usado também como analgésico, presente inclusive nas casas das pessoas, no entanto, algumas trágicas ocorrências fizeram com que seus usos para essas finalidades fosse suspenso, principalmente após o surgimento de outras substâncias frutos dos vastos estudos em torno da cocaína.

O consumo de cocaína se difundiu e democratizou, atualmente ela é responsável pelo estabelecimento de uma rede intrincada de produção e distribuição, movimentando grandes fluxos financeiros pelo narcotráfico. O aumento da renda média no Brasil é acompanhado do aumento no consumo de cocaína, ocupamos o segundo lugar no mundo consumidor dessa droga. As Américas consomem 450 toneladas anuais. A cocaína vai perdendo sua pureza no decorrer da cadeia de produção e distribuição, ao ponto de sair da Amazônia colombiana com 85% de pureza e chegar ao consumidor final com 15% de cocaína na composição do produto vendido e esse fato diz muito sobre a rentabilidade no mercado clandestino e sobre os problemas à saúde do usuário que é afetada principalmente pelos componentes da mistura (SOARES, 2019).

Carneiro (2018) chama a atenção para o “hipervalor” que é imputado às drogas ao serem proibidas, porque a isso é atribuído um valor cultural, moral e econômico e salienta a forma binária que separa as drogas em lícitas e ilícitas sem obedecer critérios objetivos. Os usos não diminuem após a proibição e ao contrário, cria uma demanda que usa de vários artifícios para a obtenção do produto, isso desemboca em um mercado clandestino e alcança uma hiperacumulação de capital, pois as drogas são isentas de qualquer encargo, os lucros são enormes e os monopólios são mantidos à custa de violência crescente, surge daí a figura de um terrível inimigo a ser combatido - o traficante e a segregação e perseguição também aos usuários estigmatizados.

Fiore (2012) explica que o proibicionismo das drogas é um fenômeno complexo que trouxe a regulamentação das drogas e só foi possível graças à conversão de diversos fatores, entre eles, a indústria farmacêutica e do clamor das elites, tendo os EUA como protagonista dessas políticas públicas que foram adotadas também no Brasil. Essa regulamentação impõe regras à produção e elaboração, padrões à rotulagem e uma lista das drogas regulamentadas pelo Estado, mas de uso controlado por indicação médica (RODRIGUES, 2008).

No Brasil, essa noção patologizante cresceu na mesma medida em que a psiquiatria ascendia à categoria de ciência médica. Médicos buscavam maior controle sobre o comércio de fármacos e as drogas atingiram o *status* de problema público com a consagração da categoria toxicomania. O tema da proibição era restrito aos médicos e a proibição também acompanhava a intenção de embranquecimento da população e eugenia presente após a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, portanto, o proibicionismo brasileiro tem como característica além da influência externa, a articulação da classe médica que queria exclusividade no uso de determinadas substâncias e os discursos e contexto político da época (TORCATO, 2013).

Escolhas morais e políticas atuam na proibição de algumas substâncias em detrimento de outras, assim como a construção do conceito de dependência é político e estruturam as percepções sociais. Estabelece assim uma ligação entre doença e cura e no caso das drogas, determina que o usuário de droga é um dependente químico incapaz de exercer controle sobre sua vida. Decerto há pessoas que desenvolvem uso problemático de substâncias, no entanto há outras em que o uso é esporádico e/ou recreativo, toda a centralidade do debate recai sobre a substância e não sobre as pessoas e surge toda sorte de discursos alarmistas que servem de pano de fundo para se declarar guerra ao inimigo (FERRUGEM, 2019).

Para vencer esta guerra, o Estado dispõe dos seus recursos, regras e normas punitivas, ambíguas e contraditórias e uma burocracia despreparada e alquebrada na tentativa de fazer cumprir uma lei que se traveste de progressista, mas tem desdobramentos que impactam fortemente a sociedade brasileira, não por alterar seu *status quo*, mas para mantê-la exatamente como sempre foi, desigual e injusta.

2.2 Lei de drogas no Brasil, seus desdobramentos e impactos

A primeira lei que proibia a venda de ópio e de seus derivados data de 1921 e previa prisão para os traficantes, no entanto, mesmo antes da promulgação desta lei, a polícia já coibia a venda do que se convencionou à época chamar de tóxicos. Em São Paulo, mesmo antes da promulgação da lei federal proibindo tóxicos, havia multas destinadas aos estabelecimentos que não cumprissem as restrições impostas pelo Serviço Sanitário, a fiscalização ficava a cargo da polícia. Esse fato denota a importância dos estados desde o início da guerra às drogas (TORCATO, 2013).

A proibição de algumas drogas pauta-se em premissas que sustentam o paradigma proibicionista, a primeira delas é que “o consumo de drogas é uma prática prescindível e danosa, o que justifica sua proibição pelo Estado” (FIORE, 2012, p.10), ou seja, as drogas causam danos à saúde, pode ser fatal e seu uso causa dependência além do descontrole e da perda da capacidade de livre escolha ocasionando graves consequências à vida social dos usuários e de outros e, por não terem aplicação médica, seu uso é dispensável. No entanto, outras drogas também oferecem riscos, inclusive riscos letais, mas o Estado se limita a regulá-las. Nessa categoria, por exemplo, a aspirina e os alimentos-droga (açúcar, álcool, café) que são pouco regulados e fiscalizados, mas seus usos têm potencial de dano à saúde, o que faz com que se conteste a capacidade estatal de definir o que é prescindível e o que não é, além de ferir a autonomia individual e o direito de escolha (FIORE, 2012).

A segunda premissa, explicitada e também criticada por Fiore (2012) diz que “a atuação ideal do Estado para combater as drogas é criminalizar sua circulação e seu consumo” (FIORE, 2012, p.11), legitimando assim a ação do Estado para coibir e criminalizar a produção e reprimir o comércio e o consumo. A essa premissa, a crítica do autor está na ilimitada atuação que ela impõe ao Estado, que, segundo o autor, deveria garantir liberdades e direitos das pessoas e, no entanto, legitima a intromissão do Estado em um campo que é da individualidade dos cidadãos. Além disso, o foco dessa premissa está na erradicação dessas substâncias, algo que não ocorre, ao contrário, as drogas continuam existindo e sendo usadas ocasionando um comércio ilegal, lucrativo, e violento cujo

desdobramento é o encarceramento em massa de jovens periféricos não brancos (FIORE, 2012).

Diversos estudos sobre o tema dão conta da complexidade da questão e apontam para o fracasso desse modelo proibicionista, algo que Fiore (2012) atribui à complexidade do fenômeno mediante um marco regulatório “simplório”. Atualmente a guerra às drogas faz parte de um grande mercado criminoso, que não sofre regulação e fiscalização, mantido sem nenhum controle de qualidade, que favorece a corrupção, a exploração do trabalho, inclusive infantil e a violência que surge deste comércio clandestino sem vínculo direto com o consumo de droga pelos usuários como faz crer o senso comum (SOARES, 2019).

A proibição não é apenas uma política falida: mais do que não atingir o objetivo de acabar com as drogas, ela produz efeitos muito graves. O mais evidente e dramático é a violência, produto lógico de uma política de guerra. A guerra às drogas é que gera violência, tendo em vista que a produção e o comércio de drogas não são atividades violentas em si mesma. Mas o fato de serem ilegais insere os fabricantes na criminalidade e, simultaneamente, traz a violência como subproduto de suas atividades econômicas. (SAMPAIO, 2020, p.104).

Como a proibição não demonstrou os efeitos desejados, as convenções postergaram seus objetivos e instituíram um novo paradigma: “guerra ao tráfico, tratamento para o viciado” (FIORE, 2012, p.16), algo já previsto nas convenções anteriores. A resposta brasileira a este novo paradigma é a promulgação da nova Lei de Drogas, como fica conhecida.

Em 2005, o Conselho Nacional sobre Drogas aprova por resolução a criação da Política Nacional sobre Drogas que tem como meta ou ideal a construção de uma sociedade livre das drogas ilícitas e com controle sobre as drogas lícitas. Ela também reconhece que há diferença na categorização de usuário e traficante e que há necessidade de tratá-los de acordo. Após essa resolução, em 23 de agosto de 2006, a Lei n. 11.343 é promulgada instituindo o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), que em consonância com o último paradigma proibicionista prevê tratamento diferenciado para usuário com medidas de prevenção ao uso indevido e reinserção social e criminaliza o traficante (FERRUGEM, 2019).

Ferrugem (2019) considera que esta lei é um avanço em detrimento a lei anterior que vigorou por 30 anos em reconhecer que há diferença entre o usuário e o traficante, descriminalizando o uso de drogas, no entanto, alerta para a falta de

clareza da lei ao não definir critérios objetivos para essa diferenciação e ao mesmo tempo garantir persecução criminal e repressão, nos níveis federais e estaduais, a quem produzir e comercializar drogas ilícitas. A ambiguidade da lei está expressa em seu artigo 28 “Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trouxer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar” (BRASIL, 2006) sob penas de advertência prestação de serviço e medidas socioeducativas e artigo 33

“Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente [...]” (BRASIL, 2006).

sob pena de prisão de 5 anos e multa, quando tanto no artigo que trata do uso quanto no artigo que trata do tráfico há o uso das mesmas palavras.

Sem informar quais critérios objetivos serão usados na diferenciação, o parágrafo 2º do artigo 28 diz que:

Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o 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. (BRASIL, 2006).

A ambiguidade da lei e sua falta de objetividade proporcionam uma margem muito abrangente de interpretação aos policiais, promotores e juízes. As avaliações serão subjetivas, individuais e carregadas de valores próprios desses agentes ao decidir se alguém receberá pena alternativa ou se perderá sua liberdade de cinco a quinze anos, uma diferença de grande impacto entre uma pena e outra na vida do cidadão. A lei apresentou inicialmente um progresso e um fôlego ao descriminalizar o uso de drogas, no entanto, ao não deixar os critérios claros para que haja de fato diferenciação entre usuário e traficante, deixou ampla margem para que policiais exerçam discricionariedade ao relatar o contexto do flagrante que servirá de baliza para a sentença do juiz (FERRUGEM, 2019).

A promulgação da nova lei de drogas tinha como intuito descriminalizar o uso de entorpecentes (como também são chamadas as drogas ilegais) pondo fim à prisão de usuários, mas seu efeito foi inverso, pois essa lei não é clara na determinação das quantidades que caracterizariam uso ou tráfico, portanto, cabe ao braço armado do Estado, ao agente da lei, no momento do flagrante, aferir se configura tráfico de drogas ou não (SAMPAIO, 2020).

Muitos autores se baseiam nos dados sobre encarceramento no país após a promulgação da lei para afirmar que a subjetividade da lei e a margem que dá para decisões discricionárias dos policiais tanto nas abordagens quanto nos flagrantes levaram a um aumento vertiginoso da prisão de jovens, negros e periféricos, em especial mulheres negras, jovens e periféricas, salientando o lado cruel de um Estado seletivo e racista.

A guerra às drogas como produto desta lei tem seu efeito mais avassalador diretamente ligado ao encarceramento em massa e na violência policial frequente atingindo as camadas mais vulneráveis do país, Borges (2019) mostra que de 2006 a 2014, 200 mil pessoas foram presas, em contraste, um período de 15 anos anterior à nova lei em que 27 mil pessoas foram encarceradas,

[...] comprovou-se o vertiginoso crescimento dos níveis de encarceramento de pessoas por tráfico de drogas. De forma progressiva, mas especialmente a partir de 2006, com a Lei de Drogas brasileira que, como já visto, aumentou a pena mínima de tal delito (art. 33), foi identificado um endurecimento marcante e intencional da resposta penal ao comércio de drogas, o que foi considerado um dos principais fatores para o aumento da população carcerária no país nos últimos anos.(BOITEUX; PÁDUA, 2013, p. 10).

Borges (2020) enfatiza que a guerra às drogas “tem levado um contingente imenso de negros e negras para o sistema prisional” (BORGES, 2020, p. 120). Soares (2019) vai além ao afirmar que o proibicionismo não faz diminuir o uso, pois as pessoas continuam acessando as drogas apesar da repressão, não há mudança na demanda e chama a atenção para o custo financeiro e humano dessa guerra que traz gastos muito superiores às consequências de um possível uso abusivo das drogas. Borges (2020), acrescenta que a guerra às drogas tem relação direta com o crescimento exponencial do contingente carcerário brasileiro e com o genocídio da população negra e periférica em que a cada 23 minutos mata um jovem preto.

A guerra às drogas, na verdade, abre uma era de criminalização, militarização e punitivismo sem precedentes. É fundamental desmistificar o mercado das drogas e discutir que esse mercado, na ilegalidade, vulnerabiliza vidas, estabelece uma dinâmica policial e de maior insegurança nas comunidades afetadas e, inclusive, ameaça instituições e a própria democracia, já que para funcionar demandam um amplo nível de corrupção. A guerra às drogas é central no genocídio da população negra. (BORGES, 2019, p.108).

Somos a terceira maior população carcerária do mundo e um número que continua ascendente puxado principalmente pela lei de drogas, que denota o

caráter seletivo da política criminal e de segurança pública, focalizada em jovens pobres, negros e periféricos. Drogas lícitas como álcool e cigarros também têm seu potencial abusivo e também são responsáveis pela morte e destruição de muitas pessoas, mas nem por isso os discursos e narrativas em torno deles são tão sensacionalistas e alarmantes. A droga posta como o inimigo comum só dá lucro ao crime organizado, a indústria armamentista ou a quem usa essa narrativa para se perpetuar no poder. A guerra às drogas se mostrou como uma política pública fracassada e, apesar disso, tem sido continuada, sem que haja avaliação e mudanças em sua implementação, que tem reproduzido discriminações e as desigualdades presentes na nossa sociedade ao invés de agir para alterá-las (SOARES, 2019).

A lei para crimes hediondos foi promulgada em 1990 e limitava a progressão de regime e também o tempo de pena em regime fechado e incluiu o tráfico de drogas em seu rol, isso pode ter influência nos números de encarceramentos, uma vez que, muito pouco dos crimes contra a vida são de fato investigados, enquanto que crimes contra patrimônio e com relação às drogas são maioria nos sistemas carcerários, ressaltando a lógica punitivista do Estado e sua pouca capacidade de investigação (SAMPAIO, 2020).

Boiteux e Pádua (2012) confirmam que o aumento do encarceramento no Brasil, analisando dados de 2007 a 2011, se deve às prisões por tráfico de drogas, principalmente entre as mulheres e isso custa muito caro aos cofres públicos, pois, segundo os autores, o custo para manter uma pessoa em cárcere é, em média, seis vezes maior do que manter um aluno no ensino médio. Gasta-se mais com o remédio do que com a prevenção, pois escolarização influencia na condição de vulnerabilidade de um jovem, quanto mais acesso a estudo, menor a vulnerabilidade social, menores serão as chances de abuso de drogas ou de envolvimento com a criminalidade.

A Lei 11.343/2006 (BRASIL, 2006) é desproporcional, além de ser seletiva porque, na falta de parâmetros claros utiliza de subjetividades em sua aplicação, estigmatiza uma camada da população que terá grande dificuldade em retornar ao convívio social, ambígua por não deixar os parâmetros claros em relação à quantidade de drogas que se caracteriza o uso ou tráfico e autoritária, um desastre normativo com consequências também desastrosas, onde o dinheiro é gasto

erroneamente em uma política pública sem nenhuma nobreza (BOITEUX; PÁDUA, 2013).

Os efeitos desta lei são analisados incansavelmente por antiproibicionistas que veem nessa guerra às drogas o fracasso de uma política pública que continua sendo implementada apesar de mostrar o quanto deletéria é, principalmente para as populações mais vulneráveis, que são alvos de uma ação estatal que não as protege, ao contrário, aumenta a violência para todos.

A guerra às drogas, mesmo pautada pela Lei de drogas, mostra-se como um grave erro de política pública porque deixa claro que não há igualdade entre as pessoas e não há preocupação com a dignidade humana como prega a nossa Constituição. A grande margem para discricionariedade impacta consideravelmente a vida das e dos jovens negros do país que são encarceradas e encarcerados e que não vem a Lei de Execuções Penais ser cumprida, mesmo em sua maioria, não terem praticado crime violento ou mesmo a possibilidade, prevista em lei, de penas alternativas. O cumprimento de metas pelas polícias militares, com apoio social e midiático, não resulta em sensação de segurança, pelo contrário, dá maior poder para o crime organizado e assim, estamos longe de uma sociedade em que predomina a ausência de medo.

3 Polícia Militar e a discricionariedade nas abordagens e nos autos do flagrante

As polícias militares brasileiras obedecem a duas instituições diferentes. Constitucionalmente elas são forças auxiliares do Exército, sua cadeia de comando a nível federal, cabendo ao Exército o controle e a coordenação dos policiais militares e a indicação dos comandantes gerais militares. Já os estados têm autoridade sobre orientação e planejamento. Não há, porém, horizontalidade entre as duas vinculações. A cadeia de comando predominante é aquela subordinada ao Exército, mediada pela Inspetoria Geral das Polícias Militares, que prevalece sobre as secretarias de segurança pública estaduais. Isso quer dizer que os PMs devem seguir os regulamentos disciplinares e os regulamentos administrativos do Exército em ajuste com normas estaduais (SOARES, 2019).

A polícia militar de cada estado submete-se a duas estruturas organizacionais, uma em que praças são conectados aos oficiais, ao comandante geral, ao secretário de Segurança Pública e ao governador e outra em que o comandante geral da PM responde ao comandante do Exército, ao ministro da Defesa e ao presidente da República (SOARES, 2019).

Polícias deveriam se responsabilizar pela segurança e proteção dos direitos e liberdades individuais dos cidadãos em um Estado democrático de direito, no entanto, quando organizadas de acordo com o Exército, que possui prerrogativas bem diferentes ocorre o que Soares (2019) chamou de “uma barafunda institucional... que gera ambiguidades” (SOARES, 2019, p.33). Esse desvio de função gera anormalidades institucionais responsáveis pelos desastres que temos notícias todos os dias, as PMs, no geral, se mostram ineficientes em sua função de gerar segurança porque não consegue combater adequadamente o crime, inúmeros são os relatos de corrupção dentro da corporação e se mostram, principalmente nas periferias, insensíveis às demandas e no relacionamento com os cidadãos (SOARES, 2019).

Um policial pode ser punido com prisão por estar com o coturno sujo ou atrasado, por exemplo, imagine isso no caos das grandes metrópoles, quem está livre de um atraso? Soma-se a isso, os salários baixos, as condições precárias de trabalho, qualificação insuficiente, dificuldade em ascender na carreira - que é

extremamente hierarquizada, verticalizada e rígida - e falta de apoio psicológico permanente. Ao mesmo tempo, crimes contra civis são tratados corporativamente e quase sempre, não resultam de punições adequadas, a menos que a opinião pública cobre insistente e assim, poucos casos são punidos exemplarmente (SOARES, 2019).

Constitucionalmente, as polícias militares são impedidas de investigar atuando apenas com flagrantes, em termos de contingentes, são mais numerosas que as polícias civis e federais, são disponíveis em tempo integral e sofrem pressões e cobranças por resultado, facilmente confundida com aprisionar pessoas, consequência disso é que as prisões brasileiras estão cheias de pessoas presas em flagrante e muitas ainda não julgadas (SOARES, 2019). Há uma diferença entre garantir direitos, reduzir criminalidade em consonância com preceitos de segurança pública, que seriam os resultados esperados com a atividade policial de guerra contra o inimigo de acordo com os mecanismos de que dispõe e sua tradição corporativista que é o que se tem hoje (SOARES, 2019).

O policial militar é o servidor público que medeia a relação entre os cidadãos e as políticas públicas de segurança, ele é o burocrata de nível de rua que deveria servir, proteger e proporcionar a garantia de direitos, no entanto, eles são cobrados pela sociedade, pela mídia através do discurso sensacionalista da droga como inimigo público número um, pelos seus superiores, por aqueles que usam discurso eleitoreiro de tolerância zero para com a criminalidade, a produzir números, a aumentar os contingentes penitenciários (SOARES, 2019).

Soares (2019) ressalta que aos policiais subalternos determinam onde patrulhar, onde vigiar e a burocracia espera que o burocrata de linha de frente aja com subordinação estando seu espaço para exercer discricionariedade restrito e limitado porque fica estanque de seu principal propósito, e o soldado irá usar seus olhos e ouvidos, analisando biótipos, gestuais e linguagens, orientado também pelo território e também projetando seus valores e preconceitos em sua atividade laboral para caçar flagrantes, para bater a meta, perpetuando uma realidade que tem por base o racismo estrutural e as desigualdades sociais.

Para Soares (2019) a lei de drogas serve ao atingimento da meta, atuando como criminalizadora da pobreza, mas não atua para a redução da violência e resolução dos problemas de criminalidade. Sem poder para investigar, as PMs

utilizam de rotulação baseada em critérios próprios, mas também institucionais, investindo contra personagens socialmente vulneráveis para aplicação da ambígua lei de drogas, transformando discricionariedade em arbitrariedade.

Borges (2019) diz que no sistema criminal brasileiro, o caráter repressivo já está entranhado, que retroalimenta a violência e as desigualdades e que a polícia funciona como uma engrenagem para se perpetuar um ciclo de exclusões, mas salienta que não só a polícia é responsável por esse caos institucional e essa desordem na prestação de um serviço público, advogados e promotores públicos também são responsáveis, pois se baseiam em fenótipos na execução de seus trabalhos fornecendo tratamento desigual e para a autora está claro que a raça define quem será abordado ou não, quem será punido ou não.

Em Sampaio (2020) temos a análise do duplo problema da polícia, uma vez que seu *modus operandi* não é benéfico para os cidadãos tampouco para os policiais, pois a falta de controle das ações arbitrárias que são legitimadas pelo Estado gera mais violência e traz mais insegurança para os policiais que são vitimados inclusive em seus dias de folga por estarem complementando renda em trabalhos informais ou quando reagem a roubos. A autora analisa a justiça criminal brasileira destacando que as acusações por tráfico de drogas que entram no sistema passam rapidamente à sentença devido ao flagrante, ao contrário dos casos de homicídio e, para ela, essa constatação é reveladora do poder que os policiais têm para determinar se a droga apreendida se destinava para uso ou tráfico.

Jesus (2016) em sua tese de doutorado estudou o papel que policiais militares exercem no momento de produzir os autos da prisão em flagrante e o uso que juízes fazem dessas informações que a autora denominou “verdade policial”. A importância dessa análise é enorme porque, de acordo com a autora, os autos com a descrição dos fatos pelos policiais que efetuaram o flagrante já trazem elementos que indicam ou não a prisão, sendo, portanto, centrais no enquadramento do delito. Os critérios abrangentes e dúbios que constam na Lei de Drogas, mais especificamente em seu 28º artigo que traz uma orientação sobre o que pode ser considerado consumo próprio e o que pode ser considerado tráfico de drogas e dão ampla margem a interpretações subjetivas.

De acordo com Jesus (2016), a função policial tem por característica certa liberdade para a tomada de decisão, a discricionariedade, uma vez que as leis não

dão conta de toda e qualquer situação que pode ocorrer em um patrulhamento ostensivo. Os policiais, na confecção dos autos, precisam traduzir um acontecimento em fato jurídico, ou seja, as circunstâncias do flagrante na forma descrita pelos policiais militares, com suas impressões pessoais, seus valores, já consta como uma primeira classificação como crime e vai influenciar a decisão do judiciário. O que se espera é que essa discricionariedade fique dentro dos limites da lei e não seja confundida pelos burocratas de nível de rua como arbitrariedade.

O policial seleciona o que vai constar oficialmente dos autos, esse modo de operar não é livre de valores pessoais descontextualizados e conhecimento prático e reforça as desigualdades sociais. Assim como o policial militar utilizou-se de discricionariedade na descrição dos fatos que constam nos autos, ele utilizou também discricionariedade antes disso, nas abordagens elegendo suspeitos e situações dignas de se fiscalizar, geralmente levam em consideração raça, classe social e território, pois essa forma de diferenciação está no seu cerne (JESUS, 2016).

A polícia militar conta então com uma margem para decisões quando da relação com os cidadãos na implementação da política de segurança pública e, portanto, usa essa margem para exercer discricionariedade nessa relação e também na relação com o judiciário ao relatar e servir de testemunha e balizar as ações do judiciário. No entanto, essa discricionariedade é parte de seu trabalho, mas a amplitude dela tem impacto considerável na política pública.

3.1 Implementação, burocracia de nível de rua e discricionariedade policial

O conceito de política pública pode alterar de acordo com o enfoque teórico que se pretende utilizar, sua análise é multidisciplinar e depende de contextualização, em Secchi, Coelho e Pires, vemos que “Qualquer definição de política pública é arbitrária.”(SECCHI; COELHO; PIRES, p. 2, 2019). Política é a forma pacífica para a resolução de conflitos referentes aos bens públicos e política pública é um processo em que variados grupos sociais convertem decisões e ações jurídicas, sociais e administrativas em política para o bem comum por meio do poder público de mobilização de recursos por parte dos atores políticos (RODRIGUES, 2015). De forma mais concisa e objetiva, os três autores anteriormente citados dizem que “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema

público" (SECCHI; COELHO; PIRES, p. 2, 2019). Para Soares (2019), contudo, uma política pública é um modelo prescritivo e prospectivo, baseado em marco legal com metas definidas, a ser executado por uma agência pública.

Para analisar uma política pública, o modelo de ciclos é o que melhor satisfaz as pretensões deste trabalho porque entende as políticas públicas como um processo composto de diferentes etapas que envolvem decisões e ações institucionais (RODRIGUES, 2015). O ciclo de políticas públicas é o processo de elaboração de uma política pública em sequência, mas cada estágio desse ciclo é dependente de outro (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019). Chamado de elitismo, a corrente de pensamento inaugurada por Harold D. Laswell em 1956 coloca a elite (atores sociais, econômicos, políticos, religiosos e militares) como grande influenciadora nas decisões políticas fazendo uso dos meios de comunicação para compor essa influência e identificar um problema que necessita de intervenção institucional legítima (RODRIGUES, 2015).

O ciclo de políticas públicas trata do processo de decisão de uma política pública e é composto pela **identificação do problema**, que é a diferença entre uma situação real de seu ideal possível identificado por um dos atores que disputa para que seu problema seja tratado como prioritário e entre na formação da **agenda**, também chamada agenda institucional, em que o poder público decide interferir em um problema, o próximo estágio do ciclo de políticas públicas então, passa a ser a **formulação de alternativas** que trata da busca de soluções possíveis ao enfrentamento do problema por meio do estabelecimento de objetivos, estratégias e recursos para alcançar o resultado desejado com a política pública, dentre as alternativas formuladas uma delas ou um conjunto delas precisa ser escolhida na etapa conhecida como **tomada de decisão** que será sucedida pela fase de **implementação** da política pública onde as intenções são transformadas em ações políticas e as políticas públicas são executadas para que, após essa fase bastante complexa, a política pública seja posta para **avaliação** com o intuito de saber se o objetivo da política pública foi alcançado e qual efeito gerou na sociedade por meio do uso de indicadores e padrões (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Marques (2013) salienta que essa forma linear e racionalizada das políticas públicas sofreu diversas críticas que serviram para melhorar a compreensão do ciclo, na medida em que demonstraram que as políticas públicas possuem níveis diferenciados de governo com especificidades que requerem uma análise mais

articulada e superposta das etapas do ciclo, envolvendo, para além da tecnicidade e gerencialismo, o viés político em cada uma e considera que o ciclo de políticas públicas é uma importante ferramenta para estudo de políticas públicas.

Este trabalho se interessa particularmente por uma das etapas do ciclo das políticas públicas, qual seja a implementação da política pública e mais especificamente o papel do burocrata implementador que é capaz de modificar o desenho original de uma política ao exercer discricionariedade em sua rotina de trabalho, o quanto de influência que um policial militar tem ao participar, junto do sistema criminal, na aplicação da Lei de drogas e quais os efeitos e resultados refletidos na sociedade.

Implementação de política pública é o estágio em que a burocracia estatal dispõe de recursos, seja orçamentário, administrativo e humano, para aplicar a política pública e o adequado é que ao implementar, tenha se claro as causas e os efeitos pretendidos pela ação estatal (RODRIGUES, 2015). Tanto Marques (2013) quanto Secchi, Coelho e Pires (2019), salientam a importância de Jeffrey L. Pressman e Aaron Wildavsky, que, em 1973, afirmaram a centralidade da implementação na transformação da política pública em um ciclo que envolve diversas ações políticas. Outros autores também confirmaram a importância da implementação e adicionaram que as decisões em políticas públicas não são e não devem ser de cima (instituição burocrática) para baixo, justamente por envolver distintos atores com múltiplas visões e também por serem sempre balizadas por políticas anteriores, portanto, devem ser de baixo para cima ou de cima para baixo concomitantemente (MARQUES, 2013).

A fase de implementação, como vimos, apresenta diferentes visões e identificá-las é importante porque “levanta a indagação sobre que tipos de atores têm influência no processo de implementação e quais os impactos que cada um produzirá sobre os resultados da política pública” (LOTTA, 2015, p. 32). No modelo de implementação de cima para baixo, considerado prescritivo e chamado pela literatura que estuda o tema de **top-down**, não há espaço para discricionariedade, há uma cisão entre a fase de tomada de decisão (política) e a implementação (administrativa), esse modelo tem visão funcionalista e técnica de que a elaboração das políticas públicas precisa ser pela via política e apresentar os resultados previstos sem sofrer alterações em seu curso. O modelo de implementação de baixo para cima, considerado descritivo e chamado de **bottom-up**, reconhece a

limitação do modelo anterior e busca considerar outros atores e burocratas para moldar as políticas públicas, esse modelo confere maior liberdade de participação dos implementadores e a política pública elaborada na tomada de decisão não é estática e, portanto, passível de modificações e isso não é visto como um desvirtuamento e sim como necessidade observada pelos implementadores que exercem sua discricionariedade (LOTTA, 2015; SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Para Lotta (2015), ambos modelos combinados são importantes e complementares para analisar as experiências obtidas com a implementação, valorizando tanto o olhar para a política oficial que molda, prepara recursos, define arena e atores e ferramentas que serão utilizadas como o olhar para os ajustes necessários no decorrer do processo de implementação.

A burocracia, na concepção de Max Weber, executa seu serviço de forma impessoal e obediente, segue regras e procedimentos se abstendo de julgamentos e paixões (LOTTA, 2015). Em Weber, a burocracia é um instrumento de dominação universal, eficaz e hierárquico em que o típico burocrata é o “funcionário que age em cooperação com outros, cujo ofício é separado de sua vida familiar e pessoal, regulamentado por mandatos...” (BARBOSA; QUINTANERO, 2009, p.138). Nesse modelo ou tipo ideal não há espaço para discricionariedade e cabe ao político responder para a sociedade, pois nele recai a responsabilidade pela tomada de decisão (LOTTA, 2015).

Com o tempo, novos teóricos contribuíram para a análise dos burocratas seguindo a modernização do Estado que tornou menos clara a diferença entre o burocrata e o político e que com isso, vislumbrou uma participação mais complexa dos burocratas no Estado cada vez mais envolvidos nos processos de tomada decisão, atuando como elo entre a instituição e o cidadão, impactando na implementação da política pública (LOTTA, 2015). Fatores ambientais e os contextos aos quais estão inseridos causam impacto no momento da implementação e quanto mais conflito e obscuridade o processo decisório se apresentar, maior será o espaço para o exercício da discricionariedade (LOTTA, 2012).

Burocracia de nível de rua são chamados os atores envolvidos diretamente na entrega das políticas públicas, denotando a relevância da implementação no ciclo das políticas públicas e chamando a atenção para o fato de que o implementador final utiliza-se de espaço decisional, a discricionariedade (MARQUES, 2013).

Os cidadãos acessam o governo através da interação com funcionários de serviços públicos quando os mesmos executam a política pública, esses trabalhadores causam impacto na implantação da política pública justamente por essa relação com os usuários e nas contingências dessas políticas são os burocratas de nível de rua e as instituições que os empregam são chamadas burocracias de nível de rua.

Burocratas de nível de rua estão entre a política pública na forma dos programas governamentais e o cidadão, aqueles que prestam o serviço e impactam a vida das pessoas ao atuarem na elegibilidade dos cidadãos aos benefícios ou sanções dos programas governamentais, ora atuam como mediadores ora como fornecedor direto dos serviços públicos, as decisões desses burocratas impactam a vida das pessoas, ou seja, há um afastamento do modelo de burocrata weberiano de distanciamento e impessoalidade (LIPSKY, 2019).

Lipsky (2019) considera ainda que os burocratas de nível de rua são produtores de políticas públicas devido ao exercício da discricionariedade na interação com os cidadãos e seu **processo de tomada de decisão** para determinar benefícios e sanções, advindo dessa discricionariedade por ele exercida, essas decisões tornam-se parte da instituição. Exercer a discricionariedade na implementação das políticas públicas, se trata de uma ação individual e esta ação passa a fazer parte do comportamento institucional ao qual esses implementadores pertencem, portanto, é preponderante o entendimento do alcance dessa discricionariedade (LOTTA, 2012). No entanto, cabe ressaltar que os burocratas de nível de rua seguem regras, normas e regulamentos moldados pelos gestores e elites políticas na formulação da política pública e estes influenciam as dimensões principais e padronizam a política pública (LIPSKY, 2019). Esses profissionais sofrem constantemente com pressões “para aumentarem a efetividade e a responsividade; ao mesmo tempo, são pressionados pelos cidadãos para aumentarem a eficiência e a eficácia” (Lotta, 2012, p. 24). É através desses agentes que o público acessa direitos e benefícios do governo, é nesta interação cidadão *versus* burocrata de nível de rua que o Estado se faz presente.

Há, portanto, duas razões centrais para eles dominarem a controvérsia política nos serviços públicos. A primeira razão é que todo debate sobre o escopo e o foco dos serviços públicos diz respeito diretamente à discussão sobre o escopo e a função exercida por esses trabalhadores. A segunda razão é que os agentes de rua têm grande impacto na vida das pessoas, na medida em que

vivenciam as comunidades onde atuam; recebem e transmitem as expectativas dos usuários sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acessarem seus benefícios ou receberem sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos e medeiam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o estado. Tornam-se, portanto, o *locus* da ação pública, na medida em que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre Estado e os cidadãos. (LOTTA, 2012, p. 25).

Os cidadãos chegam como indivíduos, como únicos em suas demandas e expectativas, carregando suas experiências de vida e personalidades no encontro com os burocratas de implementação, que estão ali para representar o Estado, neste momento os indivíduos são transformados em clientes e rotulados com base em padrões que irão determinar quais categorias de ação serão utilizadas na prestação do serviço, como o trabalhador vai agir na distribuição dos benefícios e sanções, satisfazendo ou frustrando o indivíduo; como o contexto de interação será usado a fim de facilitar a tomada de decisão; agentes ensinam aos indivíduos o funcionamento institucional de determinada política pública; agentes induzem benefícios e sanções (LOTTA, 2012).

Esses burocratas de nível de rua são muitos e exigem grandes alocações de recursos, exercem influência em pessoas de baixa renda e estão inseridos em variados contextos de implementação e desfrutam de uma certa liberdade de atuação. Mas há regras que são extremamente volumosas e contraditórias e na aplicação delas é que o burocrata de nível de rua recorre à seletividade baseado em sua discricionariedade (LOTTA, 2012).

Há burocracia de nível de rua com pouco espaço para discricionariedade e outras em que o trabalho seria difícil ou impossível sem esse espaço para a tomada de decisão, por isso, Lipsky (2019) diz que o conceito de discricionariedade é relativo e vai depender das normas e regulamentos existentes na rotina de trabalho. Existem tarefas complexas e situações complicadas que normas, regulamentos e diretrizes não dão conta, exigem observação e julgamentos sensíveis.

Os burocratas de nível de rua não estabelecem os limites de ação do Estado, mas legitimam o serviço social. Muitas vezes a falta de recursos em quantidade suficiente, falta de controle e objetivo claro os obriga a desenvolver caminhos não previstos para desenvolver seu trabalho da melhor maneira que não será a ideal (LIPSKY, 2019). Também é importante frisar que os contextos são

determinantes, pois suas diversidades podem gerar resultados diferentes, mesmo que a regulamentação seja a mesma uma vez que,

A discricionariedade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios, além das sanções fornecidas por sua agência. Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão e normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas de implementação. (LOTTA, 2012, p. 27).

A autonomia desses trabalhadores é vista como centrais na execução de suas tarefas, como um ideal normativo para reconhecer as diversas realidades que chegam até eles e é permeada de conflitos e dilemas, uma vez que estes interagem com sistemas políticos, organizações, profissionais e comunidades (LOTTA, 2012).

O exercício da discricionariedade do burocrata implementador é balizado por regras e procedimentos oriundos de um contexto organizacional, mas influenciados por interesses e valores individuais, respondendo às pressões internas e externas. O caldo que forma a discricionariedade do burocrata de nível de rua é composto por valores estatais, sociais e próprios, procedimentos, restrições, estruturas, estímulos e desestímulos, seu alcance e direção são pautados pela complexidade da organização e de suas tarefas que são condicionantes para a ampliação e limitação de seu poder decisório e disso surgem os padrões de interação por eles estabelecidos (LOTTA, 2012).

Podemos considerar que os burocratas implementadores possuem uma função redistributiva e alocativa dos benefícios governamentais, e, portanto impactam a vida dos cidadãos que são clientes não voluntários desses recursos e serviços e essa relação apesar de positivada por muitos autores requer atenção. Há risco de arbitrariedade, tratamentos negligentes ao cidadão ou abuso de poder e esses mesmos agentes dependem da legitimação do público em suas ações, pois dependem dos recursos que podem auxiliar ou dificultar seu trabalho (LOTTA, 2015).

A resposta dos burocratas de nível de rua para lidar com as dificuldades, de acordo com Lipsky (2019), é o desenvolvimento de padrões que limitam a demanda, a maximização dos recursos e a obtenção de conformidade junto aos cidadãos para que caibam na limitação orçamentária, eles também adequam seus objetivos de acordo com o orçamento que possuem e modificam seu conceito de usuário da política pública adequando à relação realização *versus* objetivo.

Para Lipsky (2019), os trabalhadores desenvolvem padrões no gerenciamento das pressões que sofrem mesmo que sejam contrários à instituição e dá o seguinte exemplo, bastante pertinente a este trabalho:

a brutalidade é contrária à política policial, porém, pode ser necessário aos supervisores, em certos momentos, fechar os olhos para isso, ou não conseguirão convencer os policiais a respeito da necessidade de enfrentar os riscos do trabalho" (LIPSKY, 2019, p.66).

Isso se dá porque há diferença entre objetivos dos gestores e os objetivos dos burocratas de nível de rua, o foco dos gestores está orientado aos resultados obtidos com a política pública e os trabalhadores buscam condições que garantam a realização do seu trabalho, de acordo com suas preferências e seu interesse na manutenção de sua autonomia (LIPSKY, 2019). De acordo com Lotta (2015), essa relação de conflitos é considerada de mútua dependência, chamado de modelo de agente-principal e a assimetria de informação juntamente com os conflitos de interesses dificultam ainda mais as interações, que podem ser minimizadas através de incentivos e de um equilíbrio entre controle e discricionariedade, utilizando modelos de coordenação com a finalidade de fortalecer o *accountability* e a governança democrática e "os gestores normalmente tentam honrar as preferências dos trabalhadores, se eles forem recompensados pela reciprocidade no desempenho no trabalho" (LIPSKY, 2019, p.76).

Em Lipsky (2019) vemos que o papel discricionário que possuem e sua capacidade de tomada de decisão tornam seus gestores dependentes dificultando intervir na forma como estes realizam suas atividades.

Os gestores tentam restringir a discricionariedade dos trabalhadores a fim de garantir certos resultados, mas os burocratas de nível de rua, muitas vezes, consideram tais esforços como ilegítimos e, em algum grau, resistem a eles com êxito. Com efeito, na medida em que os burocratas de nível de rua (e isso inclui policiais, professores, assistentes sociais e enfermeiros, bem como médicos e advogados) esperam poder tomar decisões discricionárias importantes, muitos dos esforços dos gestores para determinar normas de serviço são considerados ilegítimos. Quando este é o caso, descobrimos uma condição para a não conformidade dos trabalhadores de baixo nível hierárquico. Isso não significa que os esforços para restringir os burocratas de nível de rua são, de fato, ilegítimos. Os burocratas de nível de rua têm algumas reivindicações quanto ao *status* profissional, mas eles também têm um *status* burocrático que exige o cumprimento das diretrizes superiores. Isso significa, no entanto, que os burocratas de nível de rua percebem seus interesses como separados dos interesses dos gestores e procurarão proteger esses interesses. (LIPSKY, 2019, p.67).

Como a interação está intimamente ligada com a implementação, a necessidade de olhar para a interação se faz necessária, analisar não somente a burocracia implementadora, mas também as relações que elas estabelecem com a comunidade, com as elites políticas e elites burocráticas, somado a isso seus laços pessoais e profissionais que contribuem para o processo ora de cooperação ora de conflito. As interações dos burocratas de nível de rua com o programa e seus beneficiários envolvem vários tipos de discricionariedades como barganha, decisão, alocação de recursos e escolhas, desenvolvendo redes que afetam o resultado e geram influências na estrutura das instituições, representando-a (LOTTA, 2015).

As representações podem ser de ordem passiva, como raça, etnia ou partido, ou uma representação ativa, quando o burocrata de nível de rua age no interesse do cidadão representado. Ao avaliar essa representação deve-se partir de um olhar também das instituições para saber se a burocracia responde às demandas e instituições políticas ou se as ações advêm dos valores de uma representação passiva (LOTTA, 2015).

A interação também ocorre por meio da mediação quando se volta a traduzir os processos ou como pontes entre sistemas locais e sistemas mais amplos ou ainda quando conseguem operar em ambos domínios. Dessa relação de mediação podem surgir casos de clientelismo ao criar acessos personalistas ou mesmo ilegais, aproveitando-se das desigualdades sociais. Outro fato que é importante salientar é que essas mediações não são estanques, elas podem adotar diferentes formas para diferentes situações e contextos, demonstrando uma capacidade do mediador em utilizar a linguagem de acordo com a audiência, a depender das interações existentes e das habilidades de compreensão e adaptação e essas alterações na forma de interação altera também a forma da implementação.

As esferas de atividade, assim, dão origem a estilos reconhecíveis, que caracterizam os rituais, as formas de procedimento, de tomada de decisão, de legitimidade de pessoas, entre outros. As diferenças nas lógicas institucionais também informam as práticas discursivas ou estilos de interação, que serão a base para a formação de projetos, relações e repertórios de ação. (LOTTA, 2015, p. 70).

Lipsky (2019) também aponta para o que chama de enviesamento no trabalho que viria da diferenciação dos cidadãos feita pelos burocratas de nível de rua que se sentem mais gratificados com a interação com uns mais que outros nas diferentes circunstâncias, que são:

- o fato de alguns cidadãos inspirarem a simpatia do trabalhador e outros não, e nessa circunstância cabe o **favoritismo discriminatório por raça, etnia e classe**;
- quando burocratas de nível de rua generalizam os cidadãos como dignos ou indignos, através de avaliações morais e os tratam de acordo com esse julgamento em, por exemplo, um processo de escolha que tenha que fazer;
- usarão valores sociais gerais quando o limite não é imposto para a intervenção;
- que serão toleradas premissas vagas sobre valores sociais que influenciarão na tomada de decisão como quando um juiz precisa definir se alguém flagrado portando drogas se enquadra como traficante, recebendo a pena severa que cabe aos crimes hediondos;
- quando o burocrata de nível de rua julga se alguns cidadãos responderão de forma mais aceitável ao tratamento a eles dispensado e outro grupo não responderá a intervenção.

Esse enviesamento existe onde há alto grau de discricionariedade e necessidade de controlar os cidadãos resultando em uma dicotomia entre o universalismo de procedimentos e as práticas enviesadas oriundas da discricionariedade, isso ocorre devido à dificuldade de se avaliar equidade e encontrar os padrões de enviesamento. Existem normas para igualdade no tratamento e os implementadores acreditam, muitas vezes, segui-las, mas quando é possível perceber o padrão enviesado, tenta-se racionalizar e justificar esse padrão como sendo o melhor para a maioria, quando as sanções se baseiam mais no comportamento do cidadão do que em sua real responsabilidade formal quando os burocratas têm suas expectativas frustradas no momento da interação e em relação ao comportamento do cidadão e o julga como desviante, os ditos comportamentos anormais e, portanto não merecedor de serviços bem prestados (Lipsky, 2019).

A burocracia de nível de rua, devido uma falta de critérios adequados para uma medida de desempenho, fica dependente de avaliações subjetivas que legitimem seu trabalho, gerando uma tendência a acreditar que seu trabalho é extremamente especializado, portanto, não sujeito a críticas e isolados dos cidadãos. Esse distanciamento do mundo do cidadão dá suporte às práticas de diferenciação que utilizam como mecanismos em suas rotinas de trabalho e não há interesse em abrir mão da adoção de padrões porque mudar significa acabar com as rotinas estabelecidas para o enfrentamento e racionalização do trabalho, no

entanto, essas diferenciações, padrões e rotinização levam à adoção de práticas preconceituosas.

Uma diferenciação persistente e não sancionada é apoiada pelo racismo e por preconceitos que permeiam a sociedade e estão enraizados na estrutura da desigualdade. A diferenciação é intrínseca à burocracia de nível de rua, mas a desigualdade social a apoia e ajuda a explicar as clivagens, em cujos termos esta diferenciação ocorre. Assim, a necessidade de práticas rotineiras, de simplificar e de diferenciar no contexto da desigualdade leva à *institucionalização* das tendências estereotipadas que permeiam a sociedade. Quaisquer sejam os preconceitos que os burocratas de nível de rua como indivíduos tenham ou não, a estrutura do seu trabalho parece levar à diferenciação da população de clientes e, por isso, há uma receptividade estrutural às atitudes preconceituosas. Existe a necessidade de simplificação, por assim dizer, anterior ao estereótipo. O estereótipo é nutrido em um contexto onde ele funciona para dividir a população de clientes. (LIPSKY, 2019, p. 227-228).

Em Almeida (2021), temos que raça como um conceito biológico e antropológico não existe, mas ainda existe como conceito político onde desigualdade e segregação são utilizados para legitimar o genocídio de minorias. O mesmo autor diferencia racismo, preconceito racial e discriminação racial como conceitos relacionados, sendo que preconceito racial é a diferenciação baseada em estereótipos podendo ou não verter em discriminação racial, que é a prática de tratamento diferenciado por conta da raça que, no longo prazo, leva à estratificação social de geração para geração e racismo, por sua vez, ocorre quando indivíduos pertencentes a determinada raça sofre uma

forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios [...]. (ALMEIDA, 2021, p. 32).

A “*institucionalização das tendências estereotipadas que permeiam a sociedade*”, citada acima por Lipsky (2019), pode ser entendida aqui como racismo institucional, pois, de acordo com Almeida (2021), a concepção de um racismo individual, crime por sinal, inerente a pessoas e não a instituições, é bastante limitada. As instituições são responsáveis, por meio de orientação, estabelecimento de rotina e coordenação, a proporcionar estabilidade aos sistemas sociais delineando comportamentos humanos. Essas instituições normalizam e controlam conflitos existentes na própria instituição, formada por indivíduos hegemônicos que para manter-se assim utilizam parâmetros discriminatórios, ao mesmo tempo que

atuam para naturalizar essa hegemonia e impor seus interesses políticos e econômicos, mas sofrem resistência “Os grupos de cidadãos continuarão a despender muita energia, concebendo maneiras de fazer com que as burocracias de nível de rua prestem atenção às acusações de parcialidade e projetem formas de superá-la” (LIPSKY, 2019, p.229).

Burocratas de nível de rua fazem parte de uma estrutura institucional e tem como finalidade atuar na implementação das políticas públicas, que se tornam diferentes da formulação ocorrida em etapa anterior, porque estão suscetíveis a contingências e são nessas contingências que os trabalhadores da implementação decidem, baseados em influência institucional, pautados por treinamentos que recebem das instituições que estão inseridos, bem como em seus valores individuais, traduzindo tudo em ações concretas, portanto, suas ações passam a fazer parte do comportamento institucional e impactam a vida dos cidadãos (LOTTA, 2015).

Com base no exposto até aqui, o exercício de discricionariedade por parte de policiais militares, entendidos como burocratas de nível de rua que implementam as políticas de segurança públicas, gera um grande grau de conflito que vem das expectativas:

A polícia deve desempenhar suas funções dentro da estrita aplicação da lei, da necessidade do poder discricionário na aplicação das ações, e das diversas interpretações da comunidade sobre a prática policial adequada. Ela deve acomodar os constrangimentos da proteção constitucional e as demandas pela eficiência na manutenção da ordem e no controle da criminalidade. Ela deve cumprir leis que não fez, em comunidades onde as exigências quanto ao seu cumprimento variam de acordo com as leis e com os vários estratos da população. A polícia provavelmente percebe o público dessas comunidades como hostil, ainda que dependente. O comportamento da polícia pode conflitar significativamente com as preferências individuais e com o comportamento e as perspectivas dos outros com quem a polícia deve trabalhar, em particular os juízes. Espera-se que a polícia seja escrupulosamente objetiva, imparcial e íntegra, protetora de todos os segmentos da sociedade, mesmo quando a sociedade não protege todos os seus próprios segmentos. (LIPSKY, 2019, p. 115).

Muniz (2009) afirma que o consenso legalista de que as instituições policiais são apenas cumpridoras da lei é enganoso, inconsistente e fantasioso porque na realidade das polícias existe a discricionariedade nas tomadas de decisão, nos cursos de ação que julgam mais adequados em determinadas situações compostas de elementos de incerteza, risco e perigo. Há um grande espaço decisional nas

práticas policiais que os molda mais do que as normas legais, que são apenas uma das facetas na atuação dos policiais, são os saberes práticos e conhecimentos das práxis policiais que orientam o comportamento policial. Nesse contexto, a discricionariedade é importante quando entendida mais com uma atuação com base em discernimento e sensatez do que com o uso arbitrário da força legítima. Existe discricionariedade tanto no burocrata de nível de rua quanto na instituição policial quando estas definem sobre alocação, treinamento, prioridades, recompensas e punições e que são influenciadas também por forças externas à polícia. O espaço decisional do policial pode ser também uma não decisão em determinada situação, o não fazer nada também está atrelado ao poder discricionário deste implementador.

O emprego da discricionariedade está presente em todas as categorias da burocracia de nível de rua em maior ou menor grau, no entanto, aos policiais, o uso de discricionariedade interfere na liberdade dos cidadãos, sendo constantemente parabenizados por sua atuação no combate ao crime e por vezes criticados por serem o braço armado do Estado que comete todo tipo de arbitrariedade. Aos policiais cabe o uso legítimo da força e exercem um poder assimétrico sob os demais cidadãos, isso gera conflitos que surgem da desconfiança do poder discricionário dos policiais, que faz com que os mesmos o minimizem ou o neguem (MUNIZ, 2009).

Negar a discricionariedade é uma maneira comum de limitar a responsabilidade. Os trabalhadores procuram negar que eles têm influência, que são livres para tomar decisões ou para oferecer alternativas de serviço. O cumprimento rigoroso das regras e a recusa a fazer exceções quando elas poderiam ser feitas, protege os trabalhadores da possibilidade de que eles sejam mais capazes de agir como os clientes desejam. "As coisas são assim", "é a lei" e argumentações semelhantes não só protegem os trabalhadores contra as pressões do cliente, mas também os protegem de enfrentar suas próprias deficiências como integrantes do serviço público. Às vezes, essas afirmações são mais bem entendidas como estratégias para desviar as reclamações dos clientes. Mas, outras vezes, elas são entendidas como atitudes rígidas, que têm suas origens e são apoiadas pelas dificuldades com relação à distância entre as expectativas e a capacidade percebida. (LIPSKY, 2019, p. 285-286).

Lipsky (2019), trouxe luz ao debate sobre implementação de política pública defendendo que o olhar para os trabalhadores que implementam a política pública é importante ao passo que eles moldam a implementação, baseados não apenas na

instituição e no desenho que foi proposto na formulação da política, como também trazem para o trabalho seus valores pessoais e esse processo se dá na medida em que esses implementadores precisam tomar decisões perante as demandas dos cidadãos. Para o seu trabalho, esses burocratas de nível de rua **estabelecem rotinas, padrões e dispositivos como melhor forma de lidar com as intempéries diárias e isso se torna a política pública que executam.** Os conflitos oriundos dessa interação são formados tanto por disputas de grupos de interesse quanto entre trabalhadores e cidadãos.

No caso dos policiais há a expectativa de **cumprimento irrestrito da lei**, no entanto, a realidade se mostra um tanto quanto diferente, na iminência de confrontos, eles desenvolvem técnicas de reconhecimento ou processamento em massa que podem ajudar nos atendimentos de forma justa ou que recaem em favoritismos e estereotipagem (LIPSKY, 2019). Policiais são constantemente acusados de cometimento de racismo e os dados sobre encarceramento no Brasil não deixam dúvidas sobre o caráter racial das abordagens e prisões em flagrante que ocorrem principalmente nas periferias das grandes cidades, baseados nos estereótipos racistas construídos a partir do poder discricionário destes burocratas de nível de rua e o exemplo do ciclo de racismo institucional que Lipsky (2019) nos traz, apesar da distância no tempo e no espaço, é claro e nos dá a dimensão do problema quando

o sistema de justiça criminal permite que policiais presumam que possam abordar com impunidade jovens pertencentes a certas comunidades para verificar se eles estão na posse de armas ou drogas, mesmo que eles não ofereçam motivo evidente de suspeita, além da coincidência de idade, raça e vizinhança. Policiais jovens aprendem que os juízes irão apoiá-los se os jovens afirmarem que eles plantaram provas ou fizeram descrições diferentes de como foi a abordagem. Funcionários do judiciário, juízes, promotores e defensores públicos colaboraram para o processamento de massa de um grande número de delinquentes juvenis iniciantes ou reincidentes a cada ano e ainda conservam a ideia de que cada um deles ou delas pode ter seu tratamento completo e justo no tribunal. (LIPSKY, 2019, p. 20).

Jesus (2016) considera que os critérios da Lei de Drogas são genéricos e que a polícia preenche o espaço vazio deixado na norma utilizando seu poder discricionário na seleção do que será narrado, na tradução do fato para os autos do flagrante e os juízes poderiam e deveriam questionar tais descrições e isso faria parte da sua função de fiscalização das atividades policiais, no entanto, acreditam

na verdade produzida pelo policial que ganha imunidade, o que amplia sua margem de discricionariedade.

O autor ainda acredita que arbitrariedades possam ocorrer quando de um lado está a política repressiva de guerra às drogas e de outro lado estão os índices de prisões utilizados como metas de eficiência e que a discricionariedade ilimitada do policial faz parte do projeto dessa guerra, em que outras instâncias de segurança pública como Poder Judiciário e Ministério Público abrem mão do estado de Direito em nome dessa mesma guerra. E Lipsky (2019) concorda que há que se limitar a discricionariedade

Gerir a discricionariedade está no cerne do problema da burocracia de nível de rua. Em sua maioria, a sociedade não está disposta para circunscrever totalmente a discricionariedade de nível de rua. No entanto, pode haver alguns contextos em que seja desejável limitá-la. Não é tão óbvio que toda função discricionária desempenhada pelos burocratas de nível de rua deva continuar a existir. Onde a discricionariedade dos trabalhadores conduz a um tratamento desigual e injusto aos clientes, sem benefícios compensatórios, deve ser desejável reformar os sistemas, retirando deles essa fonte de injustiça (LIPSKY, 2019, p. 361-362).

O impacto que a discricionariedade causa no resultado da política pública não é algo a se desprezar. No caso da discricionariedade policial na aplicação da lei de drogas fica claro que esse resultado pode ser desastroso e mesmo se mostrando ineficaz no combate à criminalidade e violência e socialmente seletivo e racista, se mantém por tanto tempo como uma política pública que não se tem vontade política para avaliar e mudar. O estereótipo de inimigo da ordem pública está concretado no imaginário da sociedade brasileira e conforma uma política pública tão deletéria, injusta e custosa para toda a sociedade. Esse modelo tem se mostrado arcaico e tem sido combatido por diversos estudiosos do tema, que levantam outras possibilidades de se tratar do problema da segurança pública brasileira e essas possibilidades não estão calcadas no punitivismo e encarceramento em massa.

4 Horizontes de mudança

A discricionariedade exercida pelos policiais militares em suas abordagens na busca por flagrantes e atingimento de metas, a discricionariedade também exercida pelos policiais ao transformar fatos em atos jurídicos para embasar o judiciário, impacta a vida de jovens, negros e pobres e contribui para o crescente encarceramento no país. Utilizando a ambígua Lei de drogas, que em seu formato atual dá ampla margem para que essa discricionariedade seja convertida em arbitrariedade tem alertado os especialistas e acadêmicos para uma situação com tendência a piorar, pois a população prisional, “cresce a um ritmo de 8,3% ao ano. Se esse crescimento continuar nessa proporção, o número de presos pode chegar a quase 1,5 milhão em 2025” (SAMPAIO, 2020, p. 93). Diante disso devemos nos perguntar quais alternativas podem mudar os rumos dessa caótica situação. Precisamos ver o que pensam especialistas e acadêmicos sobre esse horror atual.

Borges (2019) defende o desencarceramento como reparação ao impacto negativo que a política pública de segurança brasileira causou, a autora diz ser necessário que as leis de execuções penais sejam obedecidas e que as prisões provisórias sejam revistas, uma vez que a maioria dos aprisionados responde por tráfico de drogas em mínimas quantidades, os varejistas, grande maioria na composição dos encarcerados por tráficos de drogas no Brasil, que não se valeram do uso da violência em sua atividade criminosa. A autora salienta também a situação desumana e chama a atenção para o impacto da lei de drogas, principalmente no encarceramento feminino de jovens negras e pobres detidas por associação ao tráfico, enquadramento que cresceu vertiginosamente desde a promulgação da lei e, portanto, defende modos de luta que enxerguem a situação desastrosa desses apenados e que pautem pela libertação dessas pessoas que têm seus direitos e garantias fundamentais negados, não somente a luta por condições dignas a essas pessoas e mudança no sistema de justiça criminal, mas também pela mudança na lógica punitivista e encarceradora cujo alvo tem cor e endereço certo.

Borges (2019) chama a atenção para a relação entre o número crescente de aprisionamentos e o impacto disso na vida das comunidades e famílias vulnerabilizadas, uma vez que o encarceramento em massa retroalimenta as organizações criminosas e a violência. A autora defende o fim das prisões juntamente a políticas públicas de saúde, educação, habitação, cultura e lazer, além

da desmilitarização das polícias e legalização do uso das substâncias hoje ilícitas e enfatiza que a “guerra às drogas, definitivamente, tem centralidade nessa nova engrenagem sistêmica para a manutenção das desigualdades baseadas nas hierarquias raciais” (BORGES, 2019, p.109).

[...] racialização é uma forma de construção de diferenciação dos indivíduos com o objetivo de estabelecer relações de poder na estrutura social por meio da diferenciação da raça...Portanto, devemos entender raça como uma construção social que visa justificar projetos de dominação baseados na hierarquização entre grupos com características físicas distintas.(SAMPAIO, 2020, p.112).

Ferrugem (2019) concorda também que há, no caráter repressivo do Estado brasileiro, uma intenção de manter a hierarquia racial, porque ignora o fato de que nem sempre existe relação de causalidade entre drogas e violência, mas a repressão segue violenta nos contextos de pobreza e vulnerabilidade. O uso de drogas também se faz presente em ambientes ricos e brancos, no entanto, contam com ausência de repressão estatal, portanto “a repressão e a violência da guerra são geograficamente desiguais nas cidades e nos espaços de lazer coletivo” (FERRUGEM, 2019, p.118).

Alguns relatórios que tratam do tema da violência não discutem a guerra às drogas e não buscam avaliar essa política pública e suas consequências nos crescentes índices de morte dos jovens, letalidade policial e de encarceramento da população, mas mesmo com dificuldades de avaliar qual o percentual do impacto da guerra às drogas na sociedade brasileira, é possível, analisando o contexto atual, inferir que a guerra às drogas impacta consideravelmente os números de homicídios brasileiros e que deveria deixar de ser um tema tabu e ser parte importante de todos os relatórios que pretendem analisar a violência e pautar políticas de segurança pública (FERRUGEM, 2019).

Ao analisar esses documentos, Ferrugem (2019) aponta que alguns sugerem como solução a desmilitarização das polícias, a reforma para uma polícia de ciclo completo, ou seja, capaz de ser ostensiva e investigativa. A Anistia Internacional sugere que todos os homicídios registrados como decorrentes de intervenção policial/auto de resistência, sejam investigados imparcial e independentemente. A CPI da Câmara dos Deputados Violência Contra Jovens Negros e Pobres de 2015 sugeriu a aprovação de um projeto de lei alterando esses termos para “lesão corporal decorrente de intervenção policial”, além de profundas investigações. Também há uma proposta de Emenda Constitucional (PEC 56), de

autoria do deputado Cabo Sabino, para que as polícias militares e bombeiros deixem de pertencer a reserva e força auxiliar do Exército, além da necessidade de um sistema único de segurança pública que respalde as políticas públicas nessa área. Para a autora, todas as alternativas apresentadas tratam de reformas em alguns pontos do sistema de justiça criminal e nas polícias, no entanto, não há nenhuma contribuição no sentido de tratar do racismo e sua relação com a letalidade policial e a guerra às drogas e questiona se essas reformas seriam suficientes para agir e alterar o “estado de guerra” que vivemos hoje.

O Estado nacional reconheceu o genocídio da juventude negra brasileira nos relatórios das CPIs promovidas pela Câmara e Senado Federal. Em 2015, a Câmara Federal realizou a CPI sobre Homicídios de Jovens Negros e Pobres e destacou que a população negra no Brasil vive um “tipo especial e diferente de genocídio”, baseado em questões sociais; juridicamente, não há que se falar em crime de genocídio, mas se reconhece o horror ao qual a população negra está submetida, em especial a juventude negra. (SAMPAIO, 2020, p.119).

A solução apontada por Ferrugem (2019) está na luta e resistência dos movimentos surgidos nos territórios periféricos, palcos da guerra às drogas, contra o genocídio da população negra e não somente nas reformas das carreiras policiais. Esses movimentos devem fazer parte da busca por alternativas na construção de políticas públicas, seja na produção de contra informação sobre drogas, seja denunciando o racismo intrínseco a essa guerra, seja pautando a população e instrumentalizando-a na reivindicação de direitos e garantias fundamentais e resistência à violência em uma junção entre estudiosos, pesquisadores, profissionais de assistência social e saúde, mídia independente, além é claro da população periférica, parte dessa guerra assimétrica.

Como extrair do sofrimento extremo, que despotencializa e desnorteia, propostas objetivas de transformação do modelo policial? Impossível e até aviltante para quem chora perdas irreparáveis. Todavia, nada impede que propostas viáveis e negociadas entre movimentos populares venham a sensibilizar as comunidades que compartilham a dor e a conquistar a adesão dos que, no cotidiano, testemunham a barbárie promovida pelo braço armado do Estado. Converter a perda em ação comum repara o trauma e restaura a potência, dissolvendo o ressentimento em desejo de vida e vontade de mudança. A solução para o trauma não é a vingança nem o mitemismo do violador, mas o reestabelecimento da confiança no laço social, o engajamento nas coisas da cidade, a corresponsabilização pela esfera pública. (SOARES, 2019, p. 40).

Ferrugem (2019) também considera imprescindível, para a necessária mudança na política de segurança pública, a regulação das drogas, uma vez que a história já provou a incapacidade de erradicá-las e impedir seus usos, portanto o mais viável seria a regulação das substâncias e a legalização do seu comércio. Olhar a guerra às drogas em sua perspectiva racial “desriminalizar, despolicizar e abolir devem ser mais que palavras de ordem, deve ser um compromisso ético-político” (FERRUGEM, 2019, p. 130).

Sampaio (2020) concorda que a única forma de combater o racismo estrutural presente na guerra às drogas é através da implementação de políticas públicas antirracistas e é necessário que haja valorização, mas também, controle e supervisão das ações policiais. Analisando a relação entre Direito e racismo, a autora salienta que o Direito é parte de uma estrutura que reproduz racismo, mas, ainda assim, chama a atenção para os avanços sociais obtidos da luta de movimentos sociais em que normas jurídicas foram conquistadas, como a Lei Afonso Arinos de 1951, influenciada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, que torna crime a discriminação racial, a Lei 10.629/2003 e a Lei 11.645/2008, que tratam do ensino de história e cultura africana, indígena e afro-brasileira nas escolas e a lei que criou o Estatuto da Igualdade Racial. Mesmo que longe do ideal, essas leis podem ser consideradas conquistas dos movimentos de luta e configuram-se como um passo adiante na busca por igualdade e instituições antirracistas, portanto, o Direito pode ser encarado como um instrumento de mudança.

A partir das conquistas jurídicas da população negra, historicamente discriminada, as instituições garantem o funcionamento dos laços sociais (impedindo a segregação social), o exercício da pluralidade de visões de mundo e a dedicação de interesses aparentemente específicos do grupo. Com uma voz ativa, poderá se construir o consenso a partir de suas concepções, dando, assim, legitimidade democrática às normas de organização social que garantam a redistribuição econômica, uma vez que a maior dificuldade do acesso ao mercado de trabalho de qualidade é característica marcante de povos historicamente discriminados. (SAMPAIO, 2010, p. 91).

Sampaio (2020) alerta que a desobediência às Leis de Execuções Penais por parte do Estado, em que políticas públicas de educação e trabalho inexistem no sistema carcerário, coloca em xeque as condições de reinserção dos egressos do sistema prisional na sociedade. A autora sugere também que o sistema prisional passe por uma modernização de sua gestão a níveis federal e estadual, com qualificação e institucionalização das carreiras dos servidores. Defende a construção

de uma política de desencarceramento e fortalecimentos das medidas penais alternativas através da articulação entre os poderes, como audiências de custódia e uso de medidas cautelares que não a privação de liberdade, além de dar celeridade ao julgamento dos presos provisórios.

Assim como as autoras anteriormente citadas, Sampaio (2020) também acredita que o fim das arbitrariedades cometidas em nome da guerra às drogas só serão possíveis com a descriminalização e legalização das drogas no país, pois da forma como está, o objetivo de uma sociedade livre de drogas não ocorrerá e seus efeitos deletérios continuarão sendo sentidos, com a violência crescente imposta pela guerra travada contra a pobreza, contra população negra e com violações de direitos.

Centrando o debate no momento atual de grave crise política e econômica onde corte em programas sociais são defendidos em nome do discurso meritocrático, momento em que há a naturalização dos desmandos e arbitrariedades por parte da sociedade, mídias sensacionalistas que narram a figura do inimigo a ser combatido com mãos de ferro, o racismo estrutural perdura e não há como compreender o funcionamento do Estado sem antes focalizar e ter em mente o racismo estrutural. A guerra às drogas torna possível a construção da imagem social do negro como criminoso, delinquente, através dos meios de comunicação, elegendo assim a figura de um inimigo padrão, essencial para toda e qualquer guerra (SAMPAIO, 2020).

Para Sampaio (2020) tanto a política criminal quanto a Segurança Pública brasileira operam pela prevenção do risco e manutenção da ordem, são estruturalmente racistas, pois criminalizam e excluem negros e pobres, vistos como indivíduos sem direito à segurança, no entanto, manter a ordem não necessariamente garante segurança. A autora prega por uma segurança que seja cidadã, baseada em igualdade e na inclusão política e jurídica das pessoas, protegendo e garantindo o direito de todo e qualquer cidadão, sem distinção de qualquer natureza ou violação de direitos de nenhuma parcela de sua população, construída mediante participação de toda sua sociedade e transparência em suas ações. Uma reforma no sistema de segurança pública para que não mais atue como gerador de desigualdades, reconstruir a estrutura social e superar o capitalismo são também soluções apontadas.

Para Soares (2019) o primeiro passo na direção de uma mudança é sem dúvida retirar das polícias militares sua vinculação com o Exército e sua desmilitarização, uma vinculação que, segundo o autor, distorce o real propósito de uma polícia que é a garantia de liberdades e direitos dos cidadãos preferencialmente por meios pacíficos ou pelo uso comedido da força e mediação de conflitos, provendo segurança e garantindo o cumprimento da lei. Diferentemente do Exército que dele se exige o pronto emprego, confrontos violentos e armados representam uma pequena parcela nas atividades das polícias militares, portanto, prepará-la para o pronto emprego é desnecessário e desvirtua das principais funções, faz mais sentido que sejam gestores de segurança nos territórios. O autor elenca as necessidades das instituições policiais:

O funcionamento usual das instituições policiais com presença uniformizada e ostensiva nas ruas, cujos propósitos são, sobretudo, preventivos, requer, dada a variedade, a complexidade o dinamismo dos problemas a superar, os seguintes atributos: descentralização; valorização do trabalho na ponta; flexibilidade no processo decisório nos limites da legalidade, do respeito aos direitos humanos e dos princípios internacionalmente concertados que regem o uso comedido da força; plasticidade adaptativa às especificidades locais, capacidade de interlocução, liderança, mediação e diagnóstico; liberdade para adoção de iniciativas que mobilizem outros segmentos da corporação e intervenções governamentais intersetoriais. (Soares, 2019, p. 33-34).

Outra crítica de Soares (2019) se dá à característica de ciclo quebrado das polícias militares, pois são proibidas de investigar, mesmo sendo as polícias em maior número nas ruas e um serviço público que funciona 24 horas por dia 7 dias por semana. Policiais são cobrados e pressionados a produzir e sem poder investigar, contam com os flagrantes para apresentá-los, erroneamente, à sociedade, como fruto do seu trabalho e prova de sua eficiência. Soma-se a isso a seletividade de classe, raça e territorialidade aplicada no patrulhamento ostensivo que explica a situação carcerária brasileira atual. O autor salienta que mudanças incrementais na Segurança Pública possuem limitações e, por esse motivo é necessário uma mudança mais profunda na Constituição Federal.

Soares (2019) enfatiza que o formato de uma instituição impacta diretamente nos membros componentes desta instituição, principalmente e isso é bastante significativo, quando existem limites instáveis entre discricionariedade e arbitrariedade. Às polícias militares cabe o cumprimento das metas que o fazem por meio das apreensões e prisões em flagrante, portanto, prendem varejistas de drogas

ou aqueles que cometem roubos ou furtos, em geral jovens, negros e pobres com pouco ou nenhum acesso a outras políticas públicas como saúde, educação, cultura e lazer e então a efetividade do trabalho policial se dá não pela diminuição da violência, mas por encarceramentos. Com base principalmente na Lei de Drogas, as polícias militares cumprem suas metas e respondem a uma sociedade que, em geral, associa segurança com punitivismo e encarceramentos, relativiza e até naturaliza a violência e a letalidade policial em determinados territórios, autorizando e legitimando a criminalização da pobreza.

Os fatores que explicam o *modus operandi* nas polícias militares, de acordo com Soares (2019) é o fato de que em nossa Constituição permanece a formato das instituições de segurança pública iguais ao período anterior – não democrático, que impõe uma conotação autoritária às polícias brasileiras e o crivo seletivo aplicado pelos burocratas de nível de rua nas abordagens, explicado pelo racismo institucional existente na corporação e que tem papel fundamental na manutenção e no aumento das desigualdades.

O ex-secretário nacional de Segurança Pública, no entanto, não corrobora com concepções teóricas e ideológicas que colocam como única solução possível uma revolução que transforme as estruturas sociais e que supere o capitalismo ou que antes de mudar as polícias seja necessário atuar na sociedade para mudar sua cultura hegemônica, que autoriza esse estado de exceção que hoje já é regra ou ainda correntes que pedem o fim da polícia militar. O autor acredita ser necessária uma coalizão consensual, plural e ampla para que as mudanças logrem êxito, para que haja segurança e garantia de direitos e revogação da autorização social para a brutalidade policial. Portanto, Soares (2019) defende mudanças tópicas agora sem deixar de lutar por mudanças estruturais profundas no horizonte de tempo.

A Proposta de Emenda Constitucional n. 51 de 2013 – PEC 51, traz a proposição de tais mudanças tópicas, pois pretende alterar a arquitetura institucional da área de segurança pública, entre suas proposições estão:

A **desmilitarização** que significa que todas as polícias passam a ser civis deixando de ser força reserva do Exército, estando assim mais consonante com as funções policiais de servir e proteger, aproximando-se mais de um modelo comunitário de policiamento;

Além da desmilitarização das polícias militares, a PEC 51 propõe que, gradativamente, todas as polícias sejam de **ciclo completo**, capazes de realizar o

policamento ostensivo, atuando como um gestor de segurança pública e também possam investigar crimes e não somente prender em flagrante;

Outro ponto importante em que a PEC 51 propõe mudanças refere-se à **carreira dos policiais que passaria a ser única**, ou seja, de ingresso único, prezando ainda por mérito e qualificação, e não mais como é atualmente em que, tanto nas polícias civis, militares ou federais, existem duas portas de entrada sendo uma para delegados e oficiais e outra para praças ou demais cargos;

Mais um ponto da PEC 51 que pretende alterar os formatos em segurança pública é a **descentralização federativa** que significa que cada estado e o Distrito Federal poderão estruturar seus órgãos de segurança pública de forma autônoma, respeitando as peculiaridades e diferenças existentes em um país de proporções continentais, atualmente o que se vê é uma polícia centralizada federativamente, mas que não se comunica ou coopera e que é fragmentada não havendo eficiência e eficácia que justifique a manutenção da centralização;

Apesar de prever a autonomia na organização da segurança pública dos estados e distrito federal, a PEC 51 propõe a **padronização na formação dos policiais**, com a instituição de um ciclo básico, parâmetros gerais e exigência do cumprimento de um tempo mínimo para a formação policial;

Instauração de **Ouvidorias externas**, com autonomia orçamentária e funcional e a incumbência de ser um instrumento de controle e avaliação, funcionando como um mecanismo de freios e contrapesos, dirigidos por um Ouvidor-Geral, não pertencente à carreira policial, mas com atuação em segurança pública, com mandato de 2 anos, nomeado por governadores ou prefeitos, porém com participação popular e consulta pública (SOARES, 2019).

Assim como as autoras anteriormente citadas, Soares (2019) acredita que a legalização das drogas poderia contribuir para o fim da violência, poderia ser uma solução para o que ele chamou de “o mais escandaloso fracasso de política pública transnacional continuada de que se tem notícia, nas últimas décadas, sem que o resultado pareça importar aos governos que a implementam” (SOARES, 2019, p.158). No entanto, o autor tem ciência de que as modificações tópicas voltadas para a estrutura organizacional das polícias militares bem como da segurança pública não são suficientes para que cheguemos a um ambiente em que segurança pública seja vista como um bem público e que seja distribuído de forma equitativa na

sociedade, mas que essas dificuldades não devem servir de motivo ou justificativa para não se fazer nada e defende essa reforma dizendo que ela:

ajuda a tornar as instituições mais eficientes e suscetíveis a respeitar seus profissionais e os cidadãos, mas não garante que comportamentos e valores mudem. Muito menos tem como impactar o racismo estrutural brasileiro ou reduzir as abissais desigualdades sociais. Esperar de reformas institucionais o que elas não podem proporcionar significa condená-las ao fracasso e desestimular sua realização. Por outro lado, esperar que primeiro a sociedade mude para depois promover as reformas implicaria adiá-las *sine die*, o que, por sua vez, representaria, tacitamente o apoio à manutenção do *status quo* na área da segurança e tantas funestas consequências. Enquanto persistirem práticas policiais que violam os direitos humanos, atingindo sobretudo os mais vulneráveis, haverá menos chances de que os jovens se organizem, se mobilizem e se expressem coletiva e democraticamente. Nas periferias e nas favelas, tanto o tráfico quanto o policiamento violento constituem obstáculos à participação e à fruição plena das liberdades. (SOARES, 2019, p. 62-63)

Karam (2015) afirma que a militarização das polícias militares não se deve apenas à vinculação delas com o Exército e pensar isso estigmatiza apenas os policiais, uma vez que a militarização está em toda a área de segurança pública e, portanto, as alterações propostas pela PEC 51 são necessárias, mas superficiais. A autora alega que a guerra às drogas é letal e coloca policiais nas ruas para serem algozes e vítimas dessa letalidade, mas eles não são os principais responsáveis pela violência, esta está intrinsecamente relacionada à proibição das drogas, portanto a autora acredita que o fim da proibição, a regulação do mercado e controle da produção, comércio e consumo é que reduzirá a violência.

Mena (2015) por sua vez, chama a atenção para o lado policial da guerra às drogas, morrem muitos policiais nessa guerra, tanto que a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera a violência brasileira como epidêmica ou fora de controle, situação em que a maioria da população não confia na polícia e estão insatisfeitos, a autora aponta os baixos salários, falta de treinamento e equipamentos e a organização cada vez maior dos criminosos como os problemas enfrentados pelos policiais, para ela a polícia se embrutece na mesma proporção em que a sociedade se embrutece e afirma que a área de segurança pública, apesar de ser preocupação para os brasileiros, encontra pouco respaldo e vontade política de enfrentamento do problema.

O problema para Mena (2015) encontra-se no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 que ainda aguarda uma regulamentação que, ao contrário das

demais áreas dos direitos e garantias fundamentais, recebeu pouca atenção por parte dos constituintes. Estudo da Fundação Getúlio Vargas, demonstra que 64% dos policiais defendem o fim da Justiça Militar e 74% apoiam a desmilitarização, 94% pedem por modernização dos rígidos códigos disciplinares e 75% concordam com a unificação das polícias, mas são vozes sem representação no debate político. Para 95% dos policiais os problemas estão na falta de integração entre as polícias, a maioria esmagadora acredita que baixos salários e a formação deficiente são também parte do problema e mais de 93% apontam que o problema está na corrupção policial.

Pereira (2015) analisa os dados preocupantes sobre violência no país como sendo naturais do ser humano quando encontram solo fértil para se manifestar, acredita que nosso passado escravocrata, que dividia a sociedade em senhores e escravos e também a desigualdade social possam ser responsáveis pela falta de empatia, que junto da vinculação das polícias estaduais com o Exército, faz com que os braços armados do Estado sejam vistos e se vejam não como bem público, mas como força utilizada para manter a ordem. Policiais estão inseridos num ideário de guerra em que precisam exterminar seus semelhantes em nome de uma guerra que não produz resultado positivo para nenhum dos lados, para este autor a solução está na implementação de uma política pública que transforma o direito à segurança pública como central, além de políticas de pessoal e de saúde mental e física e indicadores capazes de auxiliar no controle das atividades policiais coibindo abusos.

Capriglione (2015) traz à tona o duplo papel dos mecanismos midiáticos no contexto de violência brasileiro. A mídia de massa opera no sentido de banalizar as mortes de pessoas consideradas suspeitas, geralmente respeitando um padrão de raça, classe e território, julgando, culpabilizando e executando previamente, baseados em programas sensacionalistas que de uma ponta dessensibilizam a sociedade e de outra ponta fazem com que policiais sintam-se como heróis dessa guerra, legitimando suas ações. No entanto, a autora aponta para a força das contranarrativas produzidas através dos registros feitos pelas populações atingidas pela violência e publicados em redes sociais, que servem de apoio e dão voz aos movimentos populares que lutam pelo fim da violência estatal.

Pautando-se dos estudos de Loïc Wacquant sobre a relação triangular entre políticas econômicas e assistenciais, neoliberalismo e barbárie resultando na reconfiguração para um Estado penal, Batista (2015) alega que prevenção e

repressão se tornaram sinônimos e analisa a questão do território pobre, muitas vezes ocupados militarmente. Caso essas ocupações não funcionem para acabar com as desigualdades, se traduzem apenas em meios de controle da pobreza e manutenção da ordem, transformando o Estado em Estado de polícia, logo distante do Estado de Direito. O Estado de polícia só é possível quando o capitalismo o transforma em local de crimes via comércio ilegal e o Estado passa a operar na “gestão penal da pobreza” (BATISTA, 2015, p.96), criminalizando as comunidades pobres com total apoio midiático. Para a autora, a saída está na descriminalização, na despolicização e na abolição penal como forma de ataque ao capitalismo no mundo.

Szabó e Risso (2018) concordam que melhorar a segurança nas cidades passa por diminuir os custos do combate às drogas atual e retirar do crime organizado o poder e o dinheiro que os sustentam. As mudanças que julgam necessárias estão na descriminalização das drogas, enfatizando que descriminalizar não significa legalizar, mas sim descriminalizar seu uso a fim de facilitar ajuda àqueles que fazem uso abusivo das drogas ilegais, uma vez que a descriminalização não influencia no aumento do consumo assim como a criminalização não influencia na decisão de não usar drogas. A inspiração vem de programas de redução de danos implementados com êxito em outros países, além também de permitir e regular o uso medicinal da *cannabis*, muito importante no tratamento de várias doenças graves e pode contribuir para que pesquisas sobre dependência química sejam realizadas no país.

Quanto ao impacto da Lei n. 11.343/2006 (BRASIL, 2006) na área de segurança pública, Szabó e Risso (2018) chamam a atenção para o caráter dúbio da lei, que faz com que policiais precisem conduzir consumidores de maconha para a delegacia. Em Portugal a lei estipula uma quantidade de 25 gramas de maconha como sendo para uso próprio, no Brasil o parâmetro não há parâmetro, o que acarreta em mal uso dos recursos policiais e o mais grave, o encarceramento em massa de jovens, negros e negras, com baixa escolaridade, alto grau de vulnerabilidade, oriundos e oriundas de regiões periféricas das cidades que foram flagrados portando pequenas quantidades de drogas.

A proposta de estabelecer um critério mais objetivo que de fato diferencie o usuário do traficante suscita diversas críticas. De um lado os que acreditam que o tráfico se adaptaria ao novo regramento jurídico, outros acreditam que deveria haver

antes um estudo para definir padrões brasileiros de uso de substâncias ilícitas. Outras críticas estão na natureza da escolha das substâncias divididas dicotomicamente em lícitas e ilícitas. O fato é que muito dessas discussões tratam especificamente da regulação do mercado de maconha enquanto que as demais substâncias ilícitas ficam de fora do debate (BARBOSA, 2020).

A aplicação da Lei de drogas é bastante controversa e a lógica punitivista se sobressai, no entanto, há, no Supremo Tribunal Federal, um debate sobre a flexibilização do porte de maconha para uso pessoal e o relator, Ministro Gilmar Mendes considerou a criminalização do porte de todas as drogas como inconstitucional, pois fere a liberdade individual. Foi acompanhado dos Ministros Edson Fachin e Luís Roberto Barroso que votaram pela descriminalização do porte apenas da maconha, sendo que o último propôs a quantidade máxima de 25 gramas para diferenciar o usuário do criminoso (BARBOSA, 2020).

As formas de lidar com esse embaraço penal e social seria a mudança da lei em um processo no legislativo ou levando o caso ao Supremo Tribunal Federal que atualmente julga o Recurso Extraordinário n.635659. Este recurso busca colocar em xeque a constitucionalidade do artigo 28 da Lei de Drogas, que mesmo não ficando em privação de liberdade, a pessoa pega com substância ilegal, perde sua condição de réu primário e isso tem consequências negativas para sua vida, então esse recurso extraordinário também busca estabelecer critérios mais objetivos de distinção entre usuário e traficante (SZABÓ, RISSO, 2018).

Fiore (2012) traz sugestões de alternativas ao proibicionismo que podem melhorar a eficiência do Estado, são propostas que visam o autocuidado e o fortalecimento de laços sociais, somados a medidas de controle que desestimulem o uso de substâncias psicoativas, proposta de descriminalização do consumo da droga mediante estipulação de critérios claros na norma para definição de uso próprio e tráfico. O autor propõe também uma diferenciação da tipologia das drogas, que devem ser vistas de forma a considerar suas especificidades, riscos e efeitos, tratar de maneira distinta substâncias que são bastante diferentes como maconha, que possui inclusive uma comprovada função medicinal e cocaína, que poderia sofrer maiores restrições e controle, por exemplo.

Apesar de otimista com as vozes dissonantes que entendem o problema que o proibicionismo e a guerra às drogas proporciona, Fiore (2012) não acredita em mudanças positivas oriundas do legislativo e executivo federal, analisa que a

situação de caos serve à perpetuação no poder e por isso não há vontade política em alterá-la, mas acredita que ações que venham do Supremo Tribunal Federal, não dependente de votos, podem ocorrer e ser luz nas trevas atuais.

Boiteux (2014) acredita na necessidade de mudar a política de drogas tornando-a mais humana e eficaz, descriminalizando o uso e cultivo, legalizando seu mercado produtivo para fiscalizar, controlar e gerar receita com os impostos para a prevenção e implementação de programas de redução de danos. A autora propõe também o desencarceramento de crianças e mulheres que não praticaram crimes violentos.

Diversos são os pensamentos, as opiniões e as sugestões de uma pluralidade de autores que tratamos aqui. Todos entendem o problema da legislação antidrogas, da brutalidade e letalidade da polícia e o impacto nos encarceramentos e na vida de pessoas e comunidades vulnerabilizadas e cada autor pensa uma forma de enfrentamento ao problema, nenhum deles acredita que é possível a manutenção dessa realidade. Olhar para iniciativas na área de segurança pública e drogas, analisar seus erros e acertos e pensá-las à luz de contextos abrangentes e nacionais também pode ser uma fonte para se vislumbrar um horizonte de mudança.

4.1 Casos dentro e fora do Brasil

Para enxergar o horizonte devemos olhar à frente, via de regra, mas voltar um pouco o olhar para ações que já foram feitas e outras que ainda existem justamente porque foram eficazes também pode ser uma saída aos problemas que enfrentamos hoje. Há no Brasil e no mundo casos que apresentaram relativo sucesso e que podem ser analisados, repensados, reorganizados e adaptados para a realidade que, sem dúvida, devemos enfrentar. Casos relativos a novas formas de gerenciar a Segurança Pública e casos que trazem luz ao problema da droga no mundo serão brevemente e superficialmente apresentados para horizontes futuros.

Mena (2015) aponta dois casos de sucesso na área de segurança pública no Brasil, a criação da Academia Estadual de Segurança Pública no Ceará em 2010 que tem como parâmetro a integração entre as polícias desde a formação e o Pacto pela Vida de 2007 em Pernambuco, uma ação conjunta entre corporações, Ministério Público, Defensoria e secretarias de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos para a redução dos altos números de homicídios (MENA, 2015). O Pacto

pela Vida foi implementado em 2007 e durou até 2013 e buscava integrar as polícias civil e militar na repressão ao crime, com realização de reuniões semanais juntamente a um comitê gestor para acompanhamento dos 128 projetos que o integravam. O Pacto pela Vida foi premiado pela ONU e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por ter conseguido reduzir o número de homicídios, que infelizmente voltou a crescer com o fim do programa (VARGAS, 2020).

Em 2011 o programa Estado Presente em Defesa da Vida foi implementado no Espírito Santo com o intuito de promover políticas de segurança conciliadas a políticas sociais com envolvimento das polícias civil e militar e o poder judiciário. Diagnósticos foram feitos em áreas consideradas vulneráveis, acompanhados de monitoramento e planejamento e incentivos. Resultados positivos foram sentidos, mas como o programa não veio acompanhado de valorização da carreira policial, uma greve ocorreu e encerrou o programa em 2017 (VARGAS, 2020).

Portugal tinha um grande problema com heroína na década de 80 e o país não tinha até então nenhuma experiência com drogas e passou a seguir os paradigmas proibicionistas disponíveis na maior parte do mundo, no entanto, dez anos depois o problema estava longe de ser resolvido, dependentes não procuravam ajuda porque isso significava ter problemas com a polícia. Foi quando surgiu o primeiro centro de ajuda a dependentes químicos formulado médicos, juízes e acadêmicos que se debruçaram sobre o tema. O relatório final apontou para a necessidade de tratamento digno aos usuários em detrimento da criminalização e estigmatização, para a descriminalização do consumo de todas as drogas e para uma lei estipulando o porte de uma quantia suficiente para uso por 10 dias estando dentro da legalidade (HARI, 2018).

Em Portugal, há a diferenciação de dependentes químicos e usuários, caso a polícia encontre alguém fazendo uso abusivo de drogas, leva para atendimento com uma junta multidisciplinar que avaliará se há um problema de abuso de drogas, caso haja, esse dependente recebe tratamento digno e humanizado, possibilidade de internação caso seja da vontade do dependente e auxílio para emprego. O que se viu após dez anos da implementação da política pública de redução de danos foi a diminuição de crimes contra patrimônio, um declínio do uso abusivo das drogas, menor taxa de consumo de maconha da Europa, diminuição de overdoses e casos de HIV, no entanto, a experiência portuguesa foi a descriminalização e não

legalização, o crime de tráfico ainda existe, apesar de ter sido bastante impactado (HARI, 2018).

No Uruguai, Pepe Mujica, então presidente, procurou especialistas que defendiam a legalização das drogas pra torná-las desinteressantes e assim, preservar a lei e a ordem, fiscalizar o mercado e ter acesso às receitas obtidas na comercialização. Esses estudiosos orientaram uma diferenciação das drogas de acordo com sua letalidade, a maconha seria legalizada e tratada da mesma maneira que o álcool e o tabaco, com restrições e controles e para drogas como cocaína e heroína, orientaram um programa de redução de danos aos moldes do modelo suíço. Em 2014 Mujica seguiu as orientações e legalizou a maconha no país, que seria plantada em fazendas uruguaias e haveria taxação em sua comercialização nas farmácias para maiores de 21 anos (HARI, 2018).

A Holanda descriminalizou o consumo pessoal de maconha para quem portasse uma quantidade não superior a 30 gramas da droga. A legalização da maconha ocorreu quando o país decidiu permitir o uso e o comércio em cafés, que apesar de não ser chamado de legalização devido aos acordos assinados com a ONU, na prática é isso que significa (HARI, 2018).

O que foi visto nos anos seguintes na Holanda foi um aumento no consumo da maconha e como esse crescimento não foi percebido em outras nações europeias, o diagnóstico inicial foi que esse aumento se devia à legalização por causa do fácil acesso. O crescimento ainda é considerado baixo em comparação com demais países europeus. Outra hipótese possível para o aumento é o fato de que houve uma substituição do álcool pela maconha. Importante salientar que quem advoga pela legalização das drogas acredita poder haver possibilidade de crescimento no consumo, no entanto, reduz as consequências negativas do uso e evita que crianças entrem em contato com a droga (HARI, 2018)

Johann Hari esteve em São Paulo para dar continuidade a sua pesquisa sobre a guerra às drogas. O autor queria conhecer o programa De Braços Abertos, implementado com o objetivo de reduzir os danos ocasionados pelo uso problemático de drogas, criando uma relação com dependentes em situação de rua, oferecendo ajuda, alimentação, moradia e trabalho sem a exigência de abstinência. A ideia de uma acolhida sem exigências foi considerada por Hari (2018) como uma inovação e, de acordo com o autor, em seu pouco tempo de vigência resultou em 65% de redução no consumo do crack, boa parte dos dependentes retomou o

contato com familiares e 73% trabalharam por indicação da prefeitura. Mesmo com números positivos, o programa foi desidratado mandato municipal posterior até chegar ao seu fim.

Modificar é possível, agir para melhorar a situação não só é possível como necessário, há que se ter uma imensa rede de atores diversificados e plurais trabalhando incansavelmente para estudar o problema e definir ações que devem ser implementadas com urgência, cuidado e atenção que a questão merece.

5 Considerações Finais

Baseando-se nas análises dos especialistas em segurança pública e drogas podemos dizer que o Brasil não está respeitando sua Constituição, pois não há garantia à igualdade, equidade e vida. Não há respeito aos direitos humanos na aplicação da Lei de drogas tampouco a Lei de Execuções Penais é respeitada.

Aos policiais é informado onde e quando atuarão, eles são designados aos territórios que deverão patrulhar, e são cobrados por eficiência dentro de uma lógica punitivista. Estes burocratas de nível de rua que não podem investigar, contam apenas com o flagrante para apresentar números à sociedade. Nesse momento exerce a discricionariedade para decidir a quem abordar e qual situação é digna dessa abordagem.

A implementação da política pública é transformada pela ação dos burocratas de nível de rua que atuam diretamente na relação cidadão e poder público. Esses profissionais atuam na escolha da elegibilidade dos cidadãos a benefícios ou a sanções e por isso, podem ser considerados produtores de políticas públicas e essas escolhas passam também a fazer parte da composição dessa mesma política pública por ele implementada.

A legislação de drogas, concebida dentro de um modelo *top-down*, peca ao não estabelecer parâmetros objetivos que embasem o burocrata de nível de rua em suas decisões, porque oferece margem à interpretação e amplia demasiadamente a discricionariedade. Uma alteração na lei tornando-a mais objetiva se faz necessário, mas ainda se mostra longe de resolver o problema do hiperencarceramento e o genocídio de jovens negros.

.A literatura sobre o tema nos mostrou que uma quantidade volumosa de regras ou ainda que sejam regras contraditórias e a falta de controle e objetividade faz com que o burocrata de nível de rua recorra à seletividade no exercício de discricionariedade podendo tender a arbitrariedade.

Os burocratas de nível de rua estão inseridos em uma rede intrincada de relações permeada por conflitos e dilemas, ao mesmo tempo que interagem com os cidadãos beneficiários das políticas públicas, interagem também com sistemas políticos e organizações. Exercem discricionariedade com base em regras e procedimentos, mas também influenciados por interesses e valores individuais. O risco de confundir a discricionariedade, necessária em sua atuação profissional e em

alguma medida até encorajada, com arbitrariedade existe e se amplia em contextos de falta de controle e objetividade.

A política de segurança pública e o trabalho policial carecem de avaliação *ex-post* e existe tempo hábil para isso, na verdade, podemos dizer que “passou da hora”, necessita também de maior rigor dos controles internos e estabelecimento de controles externos.

A questão das drogas e a forma como o Estado brasileiro decidiu atuar para a resolução do problema não impediram o uso de drogas e imputaram a ela um alto valor. O fato de ser proibido e continuar sendo demandado a transformou em uma *commoditie* com alto valor agregado que compensa os riscos em sua fabricação e comercialização, principalmente em um país tão desigual, e contribui significativamente para o quadro de violência vivenciado atualmente por todos os brasileiros.

A categorização das drogas em lícitas e ilícitas e o fato da maconha estar no mesmo rol da cocaína, por exemplo, denota o pouco cuidado e conhecimento em torno dessas substâncias e não leva em consideração diversas subjetividades que existe em seu uso, denotando uma incoerência de proibir algumas substâncias em detrimento de outras, sendo que o critério de fazer mal e ser letal existe em diversas substâncias que são legalizadas e reguladas pelo Estado atualmente.

As drogas fazem parte da vida da sociedade brasileira, movimentam um grande mercado lucrativo, que, por ser ilegal, não é regulado nem fiscalizado, pode ser acessado por menores de idade facilmente, principalmente nas periferias, vulnerabiliza territórios e comunidades inteiras, que sofrem com a violência que não é, na maior parte das vezes, fruto de seu consumo e sim de seu comércio ilegal.

A Lei de drogas é ambígua e controversa ao não estabelecer parâmetros adequados a fim de se fazer a diferenciação entre traficante e usuário, não traz objetividade e obriga a uma discricionariedade ampla dos burocratas de nível de rua. Ela pauta a guerra às drogas e gera violência, onera o erário público, atua no hiperencarceramento, criminaliza a pobreza, é seletiva e racista e não traz nenhuma externalidade positiva. A guerra às drogas faz com que o Estado gaste mais recursos públicos com esses jovens presos do que em políticas públicas que garantam acesso à saúde, educação, cultura e oportunidades no mercado de trabalho formal. Essa lei é um exemplo de política pública desastrosa, mas que sem avaliação, segue vigente.

O modelo proibicionista e repressor se mostrou ineficaz no enfrentamento ao problema. De acordo com diversos estudiosos, vimos que há outras opções possíveis e tópicas como programas de redução de danos, descriminalização e legalização das drogas, mudanças nas instituições, ou seja, há formas mais humanas e eficientes de gerir a questão, garantindo direitos preconizados pelos marcos legais. A resolução do problema também perpassa por mudanças estruturais, uma delas poderia ser admitir o racismo existente nas instituições e como ele as molda e se traduz nos serviços ofertados pelo Estado e pensar em políticas públicas verdadeiramente antirracistas. No entanto, mudanças estruturais são mais difíceis e demoradas de ocorrer e a situação da violência, arbitrariedade e letalidade policial, dos agentes do Estado, portanto, violência estatal, precisa urgentemente ser encarada de frente. As mudanças tópicas são bem vindas e devem ser encorajadas, afinal precisamos começar rapidamente e partir de algum lugar.

Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro: Editora Jandaíra, 2019. (Coleção Feminismos Plurais). Coleção coordenada por Djamila Ribeiro.

BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; QUINTANERO, Tania. Max Weber. In: QUINTANERO, T.; BARBOSA, M. L. O.; OLIVEIRA, M. G. M. **Um toque de clássicos**: Marx, Durkheim e Weber. 2. ed. rev.atual. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 107-149.

BARBOSA, Renan. Lei de Drogas: a distinção entre usuário e traficante, o impacto nas prisões e o debate no país. **Nexo Jornal**. São Paulo, 02 dez. 2020. Explicado. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2017/01/14/Lei-de-Drogas-a-distin%C3%A7%C3%A3o-entre-usu%C3%A1rio-e-traficante-o-impacto-nas-pris%C3%B5es-e-o-debate-no-pa%C3%ADo>. Acesso em 11 out. 2021. Publicado originalmente em 14 jan. 2017.

BATISTA, Vera Malaguti. Estado de polícia. In: Kucinski, B. et al. **Bala perdida**: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. 1.ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2015. v. 1, p. 91-96.

BOITEUX, Luciana. Drogas e Cárcere: repressão às drogas, aumento da população penitenciária brasileira e alternativas. In: SHECAIRA, S. S. (Org.). **Drogas**: uma nova perspectiva. 1. ed. São Paulo: IBCCrim, 2014. p. 83-103.

BOITEUX, Luciana ; PÁDUA, João Pedro. A desproporcionalidade da Lei de Drogas: os custos humanos e econômicos da atual política no Brasil. **TNI**, Amsterdã, 25 nov. 2013. Programmes Drogas y Democracia. p. 1-25. Disponível em: <https://www.tni.org/es/publicacion/a-desproporcionalidade-da-lei-de-drogas>. Acesso em: 27 maio 2021.

BORGES, Juliana. **Encarceramento em massa**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2019.

BRASIL. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnud; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

CAPRIGLIONE, Laura. Os mecanismos midiáticos que livram a cara dos crimes das polícias militares no Brasil. In: Kucinski, B. et al. **Bala perdida**: a violência policial no

Brasil e os desafios para sua superação. 1.ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2015. v. 1, p. 55-59.

CARNEIRO, Henrique. **Drogas**: a história do proibicionismo. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

CARRASCO, Jorge Carlos. **Direitos humanos e segurança pública**: prioridades conflitantes. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/6766/1/Jorge%20Carlos%20Carrasco.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021.

FERRUGEM, Daniela. **Guerra às drogas e a manutenção da hierarquia racial**. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

FOIRE, Maurício. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 92, p. 9-21, 2012. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/262475136_O_lugar_do_Estado_na_questão_das_drogas_O_paradigma_proibicionista_e_as_alternativas. Acesso em: 28 maio 2021.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa ; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **LOGEION**: Filosofia da informação, Rio de Janeiro, v. 6 n. 1, p. 57-73, set. 2019/fev. 2020. Disponível em: <https://sites.usp.br/dms/wp-content/uploads/sites/575/2019/12/Revis%C3%A3o-Sistem%C3%A3tica-de-Literatura.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HARI, J. **Na fissura**: uma história do fracasso no combate às drogas. Tradução Hermano Brandes de Freiras. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, M. R. (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 11-37. Disponível em: <http://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%C3%A1ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

JESUS, Maria Gorete Marques de. “**O que está no mundo não está nos autos**”: a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-03112016-162557/publico/2016_MariaGoreteMarquesDeJesus_VCorr.pdf. Acesso em 10 out. 2021.

KARAM, Maria Lucia. Violência, militarização e ‘guerra às drogas’. In: Kucinski, B. et al. **Bala perdida**: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. 1.ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2015. v. 1, p. 33-38.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível de rua na implementação depolíticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. et al. (org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 20-49.

MARIANO, Ari Melo; SANTOS, Maíra Rocha. Revisão da literatura: apresentação de uma Abordagem Integradora. In: CONGRESO INTERNACIONAL AEDEM, 26, 2017, Reggio Calabria (Italia). **Actas do... [...]**. Espanha: AEDEM, 2017. p. 427-443. Disponível em: https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/585844/mod_resource/content/1/TEMAC.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E. et al. (org.). **A política como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado; GHIDETI, Luís Gustavo Casillo. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENA, Fernanda. Um modelo violento e ineficaz de polícia. In: Kucinski, B. et al. **Bala perdida**: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação. 1.ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2015. v. 1, p. 19-28.

MUNIZ, Jaqueline. **Discricionariedade policial e a aplicação seletiva da lei na democracia**. Rio de Janeiro, RJ, 28 set. 2009. Blog: Estudo e Segurança. Disponível em: <http://estudosdeseguranca.blogspot.com/2008/10/discricionariedade-policial-e-aplicao.html>. Acesso em: 08 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf. Acesso em: 11 out. 2021.

PEREIRA, Íbis Silva. Os lírios não nascem da lei. In: Kucinski, B. et al. **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação.** 1.ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2015. v. 1, p. 39-44. O autor assina Coronel Íbis Pereira.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas.** São Paulo: Publifolha, 2015.

RODRIGUES, Thiago. Tráfico, guerra, proibição. In: LABETE, B. C.; GOULART, S. L.; FIORE, M.; MACRAE, E.; CARNEIRO, H. (org.). **Drogas e cultura: novas perspectivas.** Salvador: EDUFBA: Ministério da Cultura, 2008. p. 91-103. Co-edição com: MinC, Fapesp, NEIP. Este livro é o resultado do Simpósio "Drogas: controvérsias e perspectivas", realizado na USP, em setembro de 2005.

SAMPAIO, Tamires Gomes. **Código oculto:** política criminal, processo de racialização e obstáculos à cidadania da população negra no Brasil. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas:** conceitos, casos práticos, questões de concurso. São Paulo: Cengage, 2019.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa científica. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em:
<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em 10 out. 2021.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar:** segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUSA, Angélica Silva de; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; ALVES, Laís Hilário. A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos. **Cadernos da Fucamp,** v.20, n. 43, p. 64-83, 2021. Disponível em:
<https://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/cadernos/article/download/2336/1441>. Acesso em 16/10/2021. Acesso em: 09 out. 2021.

SZABÓ, Ilona; RISSO, Melina. **Segurança pública para virar o jogo.** Prefácio Luís Roberto Barroso. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

TORCATO, Carlos Eduardo Martins. **A história das drogas e sua proibição no Brasil:** da Colônia à República. 2016. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

TORCATO, Carlos Eduardo Martins. O uso de drogas e a instauração do proibicionismo no Brasil. **Saúde e transformação social = Health & social change,** v.4, n. 2, p. 117-125, abril/jun. 2013.

VARGAS, Daniel B. **Segurança pública:** um projeto para o Brasil. São Paulo: Editora Contracorrente: FGV Direito Rio, 2020.

VARGAS, Eduardo Viana. Fármacos e outros objetos sócio-técnicos: notas para uma genealogia das drogas. In: LABETE, B. C.; GOULART, S. L.; FIORE, M.; MACRAE, E.; CARNEIRO, H. (org.). **Drogas e cultura: novas perspectivas.** Salvador: EDUFBA: Ministério da Cultura, 2008. p. 41-64. Co-edição com: MinC, Fapesp, NEIP. Este livro é o resultado do Simpósio "Drogas: controvérsias e perspectivas", realizado na USP, em setembro de 2005.