



**CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIEURO
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Paulo Roberto Martins de Carvalho

**POLÍTICA PÚBLICA, SEGURANÇA E VIOLÊNCIA: A VIOLÊNCIA
DAS DROGAS E VITIMIZAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL**

BRASÍLIA/JULHO/2017

Paulo Roberto Martins de Carvalho

**POLÍTICA PÚBLICA, SEGURANÇA E VIOLÊNCIA: A VIOLÊNCIA
DAS DROGAS E VITIMIZAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Centro Universitário Unieuro, como requisito para obtenção do Direitos Humanos, Cidadania e Violência, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Santana Cardoso

BRASÍLIA/JULHO/2017

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Marina Carvalho de Souza CRB13/823

C331p Carvalho, Paulo Roberto Martins de.

POLÍTICA PÚBLICA, SEGURANÇA E VIOLÊNCIA: A Violência das Drogas e Vitimização no Distrito Federal – Brasília: Centro Universitário UNIEURO 2017.

98f: il ; color.

Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Ciências Políticas. Centro Universitário UNIEURO.

1. Política Pública 2. Inteligência 3. Segurança Pública 4. Tráfico de Drogas 5. Violência I. CARDOSO, Manoel Santana. (Orientador) II. FREITAS, Lídia de Oliveira Xavier. (Coordenadora) III. Título.

CDU: 659.1

Proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, sem permissão expressa do Autor. (Artigo 184 do Código Penal Brasileiro, com a nova redação dada pela Lei n.8.635, de 16-03-1993).

Paulo Roberto Martins de Carvalho

**POLÍTICA PÚBLICA, SEGURANÇA E VIOLÊNCIA: A VIOLÊNCIA
DAS DROGAS E VITIMIZAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Manoel Santana Cardoso

Prof. Dr. Alexandre Guilherme Motta Sarmento

Prof. Dr. Delmo Arguelhes

BRASÍLIA/JULHO/2017

Dedico este trabalho a Deus, aos meus pais Milton Roberto de Carvalho e Marlene Martins de Carvalho, que sempre me incentivaram e mostraram que era possível percorrer mais esse caminho.

AGRADECIMENTOS

Com imensa gratidão, primeiramente agradeço a Deus por mais uma vitória realizada em minha vida. Considerando esta dissertação como resultado de uma caminhada que começou em 2015, agradeço a todos que de alguma forma passaram pela minha vida nesse período e contribuíram, não somente para a minha formação intelectual, como também para o meu crescimento pessoal e profissional. A todos sou grato.

Agradeço particularmente algumas pessoas pela contribuição direta na construção deste trabalho:

Ao professor Dr. Manoel Santana Cardoso que assumiu a orientação desta pesquisa, estruturou o trabalho através da discussão teórica e tornou possível o bom direcionamento desta pesquisa, conduzindo aos ensinamentos e orientação. Nesse período, atuou mais do que como um mestre. Tornou-me um amigo e, posso afirmar, um discípulo, obrigado meu amigo.

Ao professor Dr. Delmo Arguelhes, pela sensibilidade ímpar que o diferencia como educador e por sua disposição em ser meu parecerista, membro da banca. A ele, minha gratidão.

Ao ilustríssimo professor Dr. Alexandre Guilherme Motta Sarmiento, por seu carinho em atender o nosso convite, dando-nos a honra de participar da avaliação deste trabalho, como membro da banca.

Aos mestres: Nidi Bueno, Iolanda, Carlos Dominguez, Henrique, Manoel, André, Vicente e Henry os quais fizeram parte efetivamente dessa conquista. Através de seus ensinamentos, conduziram-me com maestria na construção de um conhecimento novo, e através deste, tornaram possível que eu viesse a transformar em uma pessoa melhor.

À Coordenadora do Mestrado em Ciência Política, Professora Dra. Lídia de Oliveira Xavier, pelo estímulo, direcionamento acadêmico e por ter me permitido enxergar, “além dos ombros dos gigantes”, novas possibilidades de conhecimento. Obrigado por tudo. Abençoar ao próximo é um exercício divino. Grato.

À grande amiga Eleonora Maria de Queiroz Bondespacho, pelo incentivo e força nos momentos mais difíceis, pela sua amizade e carinho que partilhamos durante todo esse caminhar. Gratidão, minha amiga!

Aos meus irmãos, Kátia Valéria Martins de Carvalho e Milton Roberto de Carvalho Júnior pelo carinho e força que me dão a cada dia. Por estarmos sempre juntos nos momentos mais importantes e por poder contar sempre com vocês!

Às duas pessoas que sobremaneira sempre me auxiliam na vida pessoal, profissional e afetivamente, aos meus pais, meus ídolos, meus heróis, meus exemplos de vida: Milton Roberto de Carvalho e Marlene Martins de Carvalho.

“O ignorante afirma, o sábio duvida, o sensato reflete.”

Aristóteles

RESUMO

A sociedade brasileira sofre a cada dia uma série de ações de violência, as quais guardam uma estreita relação com os índices de criminalidade. Este fenômeno nos remete à necessidade de observar, tentar diagnosticar as razões, direcionamentos e tendências de tais eventos. Para que se proceda tal análise, a presente pesquisa buscou, sob uma ótica da Atividade de Inteligência (AI), observar as políticas públicas sobre drogas no Distrito Federal, entender as determinantes que atuam para a consolidação desse quadro. Avaliar os impactos dessas políticas em relação a violência na Capital Federal, identificar e correlacionar as políticas e programas com as ações dos órgãos de segurança pública no enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas. Analisar ainda, a existência de uma possível ligação entre os crimes mais violentos, os chamados Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI, ocorridos no DF, seus impactos junto à sociedade, bem como a resposta que lhe é dada por parte dos órgãos de segurança. A pesquisa avaliou os temas acima a partir da ótica das áreas de políticas públicas, segurança, tráfico de drogas e violência, destacando as ações e contribuições da sociedade do conhecimento, através dos organismos de inteligência de Segurança Pública, por meio da análise da matéria no Distrito Federal.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Inteligência. Segurança Pública. Tráfico de Drogas. Violência.

ABSTRACT

On each day, the Brazilian society suffers several actions of violence, which are related to the crime rates. This phenomenon refers to a necessity to observe, trying to diagnose their reasons, trends and directions. This current research analyzed, under Intelligent Activity view, public policies about drugs in Federal District (Brasilia). Measure the impacts about these politics with regard to the violence in Brasilia, identify and correlate the programs with the public security agencies actions on combat to illicit drugs traffic. Still, analyze the existence about a connection between violent crimes, called Intentional Lethal Violent Crimes, occurred in Federal District and study their impacts in front of society. This research assessed the subjects above from the point view in areas, such as public policies, security, drugs trafficking and violence, highlighting the actions and contributions of the knowledge society, across the public security intelligence agencies, through the analysis of the subject in the Federal District.

Key-words: Public Policies, Intelligence Public Security, Drugs Traffic, Violence.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AI - Atividade de Inteligência
- ASI -Assessorias de Segurança e Informações
- CAPS - Centro de Atenção Psicossocial
- CEBELA - Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos
- CENIMAR - Centro de Informações da Marinha
- CEPESC - Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações
- CDN - Conselho de Defesa Nacional
- CGI/SENASP/MJ - Coordenação Geral de Inteligência
- CIE - Centro de Informações do Exército
- CISA - Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica
- CONAD - Conselho Nacional Antidrogas
- CND - Comissão de Narcóticos
- CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal
- CONEN - Conselho Estadual de Entorpecentes
- CONFEN - Conselho Federal de Entorpecentes
- CORESI - Coordenação de Redes e Sistemas de Inteligência
- CSN - Conselho Superior de Segurança Nacional
- CONAD - Conselho Nacional Antidrogas
- CONFEN - Conselho Federal de Entorpecentes
- CVLI - Crimes Violentos Letais e Intencionais
- DEA - Drug Enforcement Administration

- DF - DISTRITO FEDERAL
- DIE – Departamento de Inteligência Estratégica
- DPRED - Diretoria de Prevenção ao Uso de Drogas
- DISPERJ - Doutrina de Inteligência do Estado do Rio de Janeiro
- DNISP - Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública
- DPAS - Demonstrativo de Participação na Assistência Saúde
- DSI - Divisões de Segurança e Informações
- ESG - Escola Superior de Guerra
- FFAA - Forças Armadas
- GLO - Garantia da Lei e da Ordem
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- ISP - Inteligência de Segurança PúblicaJ
- JIFE - Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes
- LSD - *Lysergic acid diethylamide*
- MD - Ministério da Defesa
- MJ - Ministério da Justiça
- MRE - Ministério das Relações Exteriores
- NAC - Núcleo de Audiências de Custódia
- OBID - Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas
- OMS - Organização Mundial de Saúde
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PCC - Primeiro Comando da Capital

- PCDF - Polícia Civil do Distrito Federal
- PROERD - Programa Educacional de Resistência às Drogas
- PROVID - Prevenção Orientada à Violência Doméstica
- PINDE - Plano de Inteligência de Defesa
- PMDF - Polícia Militar do Distrito Federal
- PNUMA - Programa das Nações Unidas Para o Meio Ambiente
- PNAD - Política Nacional Antidrogas
- RENISP - Rede Nacional de Inteligência de Segurança Pública
- RSISN - Regulamento para Salvaguarda das Informações de Interesse da Segurança Nacional
- RIDE/DF - Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
- SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos
- SFICI - Serviço Federal de Informações e Contra-informações
- SINDE - Subsistema de Inteligência de Defesa
- SNI - Serviço Nacional de Informações
- SENAD - Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas
- SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
- SINDE - Sistema de Inteligência de Defesa
- SISNAD - Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
- SSI - Subsecretaria de Inteligência
- SSP - Secretaria de Segurança Pública
- SINDE - Subsistema de Inteligência de Defesa

- SISP - Subsistema de Inteligência de Segurança Pública
- SUS - Sistema Único de Saúde
- SUAS - Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social
- SUBJUSPRED - Subsecretaria de Políticas para Justiça e Cidadania e Prevenção ao Uso de Drogas
- TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
- UNODC - Escritório de Drogas e Crimes da Organização das Nações Unidas
- UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e a Cultura
- UNGASS - Sessão Especial da Assembleia Geral - ONU

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Evolução da Atividade de Inteligência no Brasil-Fase Embrionária

Figura 2 - Evolução da Atividade de Inteligência no Brasil-Fase da Bipolaridade

Figura 3 - Evolução da Atividade de Inteligência no Brasil-Fase de Transição

Figura 4 - Evolução da Atividade de Inteligência no Brasil-Fase Contemporânea

Figura 5 - Composição do Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN

Figura 6 - Composição do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISP

Figura 7 - Agências Estaduais do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública

Figura 8 - Linha cronológica do combate ao narcotráfico

Figura 9 - Quantitativo de homicídios no mundo

Tabela 1 - Eixos de trabalho da Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas - SENAD

Tabela 2 - Tabela estimativa do mercado consumidor de maconha no Brasil

Tabela 3 - Mortes diretas em conflito armados no mundo

Tabela 4 - Número de vítimas fatais por arma de fogo

Tabela 5 - Crimes ocorridos no Distrito Federal

Tabela 6 - Crimes recorrentes no Distrito Federal

Tabela 7 - Quantitativo das ocorrências decorrentes Cenário I

Tabela 8 - Processo de distribuição por segmentos de justiça - Justiça Criminal

Tabela 9 - Quantitativo Núcleo de Audiências de Custódia -TJDFT

Tabela 10 - Composição de Liberdade Provisória X Ocorrências recorrentes 2016

Gráfico 1 - Taxas de homicídios por arma de fogo

Gráfico 2 - Perfil étnico de homicídios no Brasil

Gráfico 3 - Homicídios por faixa etária

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| CAPÍTULO I - ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO FERRAMENTA DE ASSESSORAMENTO | 23 |
| 1.1 O ESTADO COMO GARANTIDOR DE UM DIREITO DO INDIVÍDUO QUE É A SEGURANÇA | 23 |
| 1.2 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO PRERROGATIVA DO ESTADO PARA AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA | 27 |
| 1.3 EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA..... | 29 |
| 1.4 EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: UMA PRERROGATIVA DO ESTADO COMO ELEMENTO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA..... | 31 |
| 1.5 INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA | 48 |
| CAPÍTULO II - GUERRA CONTRA AS DROGAS É UMA POLÍTICA PÚBLICA NORMAL? | 51 |
| 2.1- POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 51 |
| 2.1.1 O que são políticas públicas e o que as define ? | 53 |
| 2.1.2 Qual o papel das políticas públicas no processo de gestão do Estado? | 54 |
| 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O COMBATE AS DROGAS ILÍCITAS | 54 |
| 2.2.1 Histórico das ações de enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas..... | 56 |
| 2.2.2 Evolução da Política Pública sobre drogas no Brasil | 61 |
| 2.2.3 Repressão as drogas na América do Sul..... | 70 |
| 2.3 CENÁRIO ATUAL: TENDÊNCIAS A DESCRIMINALIZAÇÃO..... | 71 |
| E VISÃO DAS DROGAS COMO PROBLEMA DE SAÚDE PÚBLICA | 71 |
| 2.3.1 Tendência a descriminalização..... | 71 |
| 2.3.2 Drogas como problema de saúde pública | 78 |
| 2.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS NO DISTRITO FEDERAL | 82 |
| CAPÍTULO III - PARADOXO DA VIOLÊNCIA: UM MITO OU UMA REALIDADE PARA O ESTADO BRASILEIRO? | 85 |
| 3.1- A VIOLÊNCIA | 85 |
| 3.2 - VIOLÊNCIA NO BRASIL: CRIMINALIDADE URBANA..... | 88 |
| 3.3- VIOLÊNCIA NO DISTRITO FEDERAL..... | 95 |
| 3.3.1 Crimes recorrentes no Distrito Federal | 99 |
| 3.3.2 Quem são as vítimas da violência no Distrito Federal? | 102 |
| 4- DA METODOLOGIA | 104 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 106 |
| 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 110 |

INTRODUÇÃO

Consta na história brasileira que, desde os seus primórdios, a sociedade tem enfrentado ações de violência de tal forma que, em alguns momentos, o fenômeno transpõe o limite do compreensível. Em nosso cotidiano de nação, vivenciam-se fatos que levam as pessoas naturalizarem esta violência, que segue atingindo níveis alarmantes de imposição e supremacia, a partir da consolidação das chamadas organizações criminosas. É um cenário que merece ser objeto de estudo.

O Brasil contém aproximadamente metade da população da América do Sul. O aumento do consumo de drogas nas sub regiões do continente, transformou o Brasil em um dos maiores mercados de drogas ilícitas da região. Vale ressaltar que existe uma série de vulnerabilidades que favorecem o crescimento deste fenômeno no país. Dentre outras, a dimensão geográfica se sobressai. O Brasil faz fronteira terrestre com os três principais países produtores de cocaína do mundo.

Nesse contexto, a pesquisa busca analisar, sob a ótica da atividade de inteligência (AI), as políticas públicas sobre drogas no Distrito Federal, bem como o impacto destas, no enfrentamento da violência urbana da Capital Federal. Nessa direção, o tema sobre o qual se discorrerá é o seguinte: A violência das drogas e vitimizações no Distrito Federal no período entre 2014 e 2016.

Apresentaremos a seguir o contexto em que foi desenvolvido o objeto deste estudo, objetivos e metodologia.

Em 2010 foi publicado o I Levantamento Nacional sobre o Uso de Álcool, Tabaco e outras Drogas entre Universitários, estudo feito com base em dados coletados em 27 capitais brasileiras. A coleta de dados foi realizada em 2009, e a amostra se constituiu de 12.856 universitários, 51 instituições públicas de ensino e 49 instituições privadas. Entre outros fatores, foi observado que quase a metade dos universitários já havia consumido alguma droga ilícita pelo menos uma vez na vida (48,7%); desses, um pouco mais de um terço (35,8%) fez uso nos 12 meses que antecederam a pesquisa¹.

¹ **Brasil**, *Secretaria Nacional de Políticas de Drogas (SENAD)*, Pesquisa sobre o uso de álcool, tabaco e outras drogas entre alunos das 27 capitais brasileiras (Brasília, 2010).

O estudo busca, ainda, evidenciar a existência de relações, seja de natureza direta ou indireta, entre as ações de tráfico de drogas ilícitas e os crimes mais violentos, os chamados Crimes Violentos Letais Intencionais (C.V.L.I), ocorridos na Capital Federal, analisando suas causas e, ainda, os impactos na atuação dos órgãos de segurança e na percepção da sociedade.

Para se falar em violência no Distrito Federal, faz-se necessário observar esse evento de forma tridimensional, atentando para os possíveis vínculos estaduais e transnacionais, analisando algumas condicionantes que fomentam o aumento da violência na sociedade brasileira. Por isso é crucial identificar os vetores da industrialização do tráfico no Brasil, haja vista o tráfico de drogas ilícitas ter encontrado várias mutações, novos formatos, o que resultou na criação de uma zona de conforto e uma estabilidade comercial, que foi responsável pela sua disseminação não só na Capital Federal, mas em todo Território Nacional. Uma consequência disto é a assunção do tráfico e seus “barões” em níveis institucionalizados de poder, por meio de um empoderamento financeiro resultante da atividade de industrialização de drogas ilícitas.

Os pontos centrais desta pesquisa são portanto o campo das políticas públicas, a segurança, o tráfico de drogas e a violência no Distrito Federal, destacando as ações e as contribuições da sociedade, junto ao conhecimento técnico dos organismos de inteligência de Segurança Pública. Como cenário, buscou-se promover uma análise que vinculasse o impacto - direto ou indireto - de tais questões na incidência de crimes violentos - CVLI no Distrito Federal.

O tema está delimitado de forma institucional, através das políticas públicas e das ações de enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas no Distrito Federal, mais especificamente, junto aos seguintes: Polícia Civil do DF, Polícia Militar do DF e Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social.

A pesquisa aqui proposta possui relevância teórica, e tentou-se incorporar e valorizar sua relevância prática, uma vez que o diagnóstico do processo reside em correlacionar os resultados obtidos, identificando o impacto dos programas de enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas na sociedade brasileira.

Com o aumento sistemático dos crimes mais violentos no Distrito Federal, o tema violência passou a ser central na atual agenda da sociedade brasileira. Nesse sentido, a pesquisa busca concatenar teoria e prática, podendo assim, contribuir para sua consolidação enquanto agenda de estudos. O referencial pesquisado foram análises da violência social que possibilitaram a construção de um acervo que foi incorporado como balizador das futuras aplicabilidades de interação das políticas públicas relacionadas à violência no Distrito Federal.

A pesquisa oportuniza uma reestruturação do itinerário formativo das políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas no Distrito Federal. Assim como o crime ultrapassa as fronteiras das unidades federativas de forma inteligente e integrada, as ações de combate e repressão necessitam de uma maior aproximação e integração por parte dos órgãos de Segurança Pública, em seus níveis estratégico, tático e político. Isto deverá possibilitar um maior entendimento sobre a necessidade de ações integradas que perpassam desde a atualização do normativo jurídico até a existência de ações especializadas, direcionadas, padronizadas e conjuntas não só em Brasília, mas junto às demais unidades federativas, com fito a combater de maneira sistemática e permanente o tráfico de drogas ilícitas.

O tema sinaliza para a necessidade de se analisar as políticas públicas do Distrito Federal, nesse sentido, devemos observar as atividades desenvolvidas junto aos órgãos de Segurança Pública, Polícia Civil, Polícia Militar e da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social.

Nesse sentido, faz necessário investigar as políticas públicas sobre drogas existentes nos organismos de segurança no Distrito Federal, bem como o percurso dos itinerários formativos para a aplicabilidade das mesmas; e ainda se estão consonantes com a política pública aplicada ao nível da federação, voltada ao combate às drogas ou com outros elementos balizadores do tema em análise.

Por conta de sua posição geográfica, o Distrito Federal passou a ser um dos principais pontos estratégicos para o tráfico de drogas ilícitas no Brasil. A partir deste fato e de suas consequências e correlações possíveis, formulou-se o seguinte

problema de pesquisa: quais os fatores que direcionam as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas no Distrito Federal, bem como qual o impacto destas, nos indicadores que medem a violência no Distrito Federal?

Em resposta ao problema acima apresentado, parece-me oportuno afirmar que as políticas públicas de combate ao tráfico de drogas no Distrito Federal, são diretamente impactadas pela falta de convergência das ações levadas a efeito pelos diversos órgãos de segurança pública do Distrito Federal. Sendo assim, esse cenário pode impactar também os indicadores de violência registrados no DF.

Assim, o objetivo geral traduziu-se por analisar sob a ótica da atividade de inteligência de segurança pública, o impacto das políticas públicas de enfrentamento às drogas ilícitas no Distrito Federal e correlacioná-las com os indicadores que medem a incidência de crimes mais violentos - C.V.L.I, ocorridos nesse ambiente. Ao mesmo tempo, propomo-nos a analisar também os resultados obtidos pelas políticas de enfrentamento e por fim, diagnosticar as principais influências nos fatos sociais desenvolvidos na Capital Federal.

Os objetivos específicos definidos para a pesquisa foram assim descritos:

a) Verificar a existência de vínculo entre as políticas públicas no âmbito da Segurança Pública na Capital Federal através dos órgãos: Polícia Civil, Polícia Militar e Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, com fito ao combate do tráfico de drogas ilícitas;

b) Identificar os fatores que interferem nas ações de repressão e de enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas no Distrito Federal;

c) Apontar a existência de itinerário formativo dos agentes públicos atuantes nas ações de combate ao tráfico de drogas ilícitas no Distrito Federal e as suas consequências no âmbito da prática;

Quanto à metodologia, esta pesquisa desenvolveu-se por meio de um método empírico–dedutivo, a partir da consideração de aspectos qualitativos e quantitativos. Ao mesmo tempo, não deixou-se de atentar para uma ótica analítica. O campo privilegiado de análise foi a área da Inteligência de Segurança Pública e, nesse sentido, faz-se necessário apoiar a pesquisa na visão do filósofo Immanuel

Kant (1724-1804), cujo objeto de fundamento é o significado construído da ideia, segundo a ótica do pesquisador, tido como o observador privilegiado do fenômeno.

Para coleta dos dados foram utilizadas as fontes oriundas da Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas - SENAD; da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP; da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal; da Polícia Militar do Distrito Federal e da Polícia Civil do Distrito Federal e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

O método quantitativo em particular se apoia em dados estatísticos da violência no DF coletado junto aos seguintes órgãos: Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal; da Polícia Militar do Distrito Federal e da Polícia Civil do Distrito Federal, isto para os indicadores ligados diretamente aos Crimes Violentos Letais Intencionais - C.V.L.I. Quanto aos dados referentes às ocorrências de apreensão de drogas no DF e com as audiências de custódia, os dados foram coligidos junto ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sistematizados no período de 2014 a 2016.

Os dados coletados foram tratados e sistematizados por meio de planilhas e realizadas análises qualitativa destas, correlacionando os resultados obtidos com o quantitativo das ocorrências registradas de drogas ilícitas na Capital Federal, comparando, analiticamente, a existência de correlação com as ações de tráfico aos crimes mais violentos no Distrito Federal no período referenciado.

Assim, considerando a estrutura metodológica, a pesquisa tomou a seguinte formatação, com base em MORESI (2004).

a) Quanto a natureza do objeto, o estudo está vinculado a um modelo de “pesquisa aplicada”, pois visa analisar os impactos específicos no Distrito Federal da política local e nacional sobre as drogas.

b) Em relação ao processo de emprego dos agentes públicos de segurança pública, a pesquisa é qualitativa, pois a sinalização dos participantes será qualificada a partir de questionário aplicado a gestores e servidores dos órgãos de Segurança Pública do Distrito Federal visando à identificação das suas respectivas percepções sobre o campo estudado.

c) Com relação aos objetivos, esta pesquisa se classifica como descritiva e exploratória.

(i) Descritiva, pois relata as avaliações das políticas públicas para drogas ilícitas, realizadas no Distrito Federal;

(ii) Exploratória, em relação ao procedimental empregado nos órgãos de Segurança Pública, aumentando o grau de entendimento sobre as ações operacionais no combate ao tráfico de drogas ilícitas no Distrito Federal;

d) Com relação aos meios de investigação, a pesquisa é de cunho bibliográfico exploratório e um estudo de caso.

(i) A pesquisa bibliográfica sistemática como base para verificar a inexistência de convergência das ações de políticas públicas levadas a efeito pelos diversos órgãos de segurança pública do Distrito Federal para o combate do tráfico de drogas ilícitas;

(ii) Na pesquisa de campo, foi realizado levantamento e análise das informações junto ao Centro de Análise de dados e estatísticas da Polícia Civil do Distrito Federal, através das ocorrências policiais e de entrevistas com os agentes e gestores. Foi realizado, ainda, o levantamento dos registros da violência no Distrito Federal junto à Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social e por fim, análise do mapa da “mancha” criminal das ocorrências registradas pela Polícia Militar Distrito Federal.

CAPÍTULO I - ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO FERRAMENTA DE ASSESSORAMENTO

1.1 O ESTADO COMO GARANTIDOR DE UM DIREITO DO INDIVÍDUO QUE É A SEGURANÇA

O Estado é um ente político, tal qual o conhecemos hoje, surgido nos primórdios do século XVI quando consolida-se o poder real que se impõe sobre os demais poderes, como a nobreza, os incipientes parlamentos, a igreja e as cidades livres. No início, o Estado moderno surge em sua forma absolutista, na qual o rei era o soberano absoluto. A cabeça do corpo político, reunindo em suas mãos os poderes do executivo, do legislativo e do judiciário, ordenados em nome de Deus, exercendo sobre seus súditos, o poder de vida e morte.

O abuso de poder por parte do rei, episódio com frequência registrado, absolutista vai desencadear revoltas na burguesia, classe então mais favorecidas do ponto de vista econômico, político e social, ascendente á época, e que buscavam novos modelos de organização social nos quais o poder real fosse restrito e controlado por meios institucionais.

No final do século XVIII, com o advento da Revolução Francesa, em 1789, surge o modelo Estado-nação que se consolida no século XIX, onde o povo passa a ter maior protagonismo, ao menos do ponto de vista de sua idealização. Embora tenha diferentes formatos, esse Estado-nação permanece em vigor até os dias atuais, e esta formação, aliada aos princípios democráticos, é reconhecida e aceita pelas sociedades modernas como a mais adequada e aquela na qual os indivíduos conseguem desenvolver de forma plena, suas aptidões e aspirações pessoais.

O Estado é o espaço onde o cidadão busca não só a legitimidade mas também a consolidação de suas garantias constitucionais, ou seja, quando se utiliza a palavra Estado, faz-se referência à totalidade da sociedade política, ao conjunto de pessoas e instituições que formam uma sociedade juridicamente organizada, estruturada em um determinado território, imbuído de sua soberania, com vistas a manter o equilíbrio dos deveres e das garantias dos cidadãos.

Segundo Nicolau Maquiavel, em sua obra o Príncipe, publicada em 1532, o Estado soberano pode ser sintetizado em "Um governo, um povo, um território". Nessa máxima, o conceito de Estado é uma constituição, organizada política, social e juridicamente, tem um espaço definido, o território, e é dirigido por um governo soberano, reconhecido interna e externamente. Moderna em seus princípios e proposições, a visão maquiavélica ainda encontra ressonância nos dias atuais.

Thomas Hobbes, filósofo inglês do século XVII, imaginou que os homens, antes da criação do Estado, viviam no que ele chamava de "Estado de Natureza". O Estado de Natureza, segundo Hobbes, era um Estado de liberdade pura, absoluta, em que cada homem poderia fazer o que quisesse. Assim, sempre prevaleceria a lei do mais forte, sendo clássica a frase de que *o homem é o lobo do homem*, para representar uma síntese do pensamento deste pensador.

Em sua obra "O Leviatã" (1641), Hobbes afirmou que o *estado de natureza* é uma condição que conduziria à destruição humana, porque em uma sociedade em que cada um pode fazer tudo, em que a liberdade é absoluta, não há necessidade de se praticar o respeito ao outro. Ninguém pode ter um direito subjetivo contra a liberdade absoluta e o uso da força, porque aquele que tem a força estaria sujeito a não respeitar o direito.

O estado de natureza é aquele que poderia, segundo Hobbes, levar ao caos e à destruição do próprio ser humano. Quando os homens despertam para isso, eles passam a exercer o seu extinto de preservação. E como o homem se preserva? Com a criação do contrato social, o qual está na base do que hoje denominamos de Estado. Para o autor o Estado é criado por meio de um contrato social em que cada ser indivíduo abre mão de sua liberdade em troca de paz e segurança. Para Hobbes, portanto, o Estado é o somatório das liberdades individuais, das quais o homem, em sociedade, abre mão ao deixar o caótico estado de natureza.

Jean-Jaques Rousseau, no final do século XVIII, defendia que a liberdade faz parte da natureza dos homens, pois todos nascem livres. Essa seria uma garantia equilibrada da igualdade e da liberdade. O filósofo formulou a ideia de que a organização social deve basear-se em um contrato social firmado entre todos os

cidadãos que compõem a sociedade e, a partir deste, surge a vontade geral que é soberana e objetiva a realização do bem comum.

Na visão de Max Weber (1864/2920), o Estado é responsável pela organização e controle social, ao mesmo tempo em que detentor do uso legítimo da força. O Estado de direito é uma situação jurídica, ou um sistema institucional, no qual cada um é submetido ao respeito do direito, do simples indivíduo, até a potência pública. O Estado de direito é assim, ligado às normas da separação dos poderes e dos direitos fundamentais. Em outras palavras, o Estado de direito é aquele no qual os representantes do povo (na democracia: os eleitos) são submissos às leis promulgadas. “Para que um Estado exista, diz Weber, é necessário que um conjunto de pessoas (toda a sua população) obedeça à autoridade alegada pelos detentores do poder no referido Estado” (apud TRAGTENBERG, 1997, p. 14).

Os debate a respeito do Estado passa pela discussão quanto ao fato de ser ele um fim em si mesmo, ou se , em uma outra visão, trata-se de um meio para que o homem alcance a felicidade. No plano jurídico, o fim do Estado é o fomento do bem público, ou seja, a garantia do acesso da população aos meios indispensáveis para poder satisfazer suas legítimas necessidades.

A doutrina socialista, segundo um pensamento distinto, constitui o Estado não só como representante da coletividade, mas também como atuante em todos os ramos de atividade. Em sua versão mais radical esta linha de pensamento considera que o Estado deve deter o controle de tudo que interessa ou diga respeito ao indivíduo, distribuindo o bem a cada um, segundo critérios fixados a partir do Estado. O objetivo é o fim da propriedade privada e no limite, paradoxalmente, do próprio Estado. (BARROS, 2007).

Uma terceira doutrina, que poderia ser denominada como eclética, busca um meio termo entre o *laissez-faire* e o socialismo. Os ecléticos colocam o Estado na condição de realizar aquilo que os indivíduos não podem fazer. A corrente eclética admite a parceria entre o Estado e o indivíduo, em áreas como o ensino e a assistência social. É nesse contexto das ideias da uma crítica ao Estado forte dos socialistas e ao Estado mínimo do *laissez-faire*, que surge a proposta do Estado regulador e fiscalizador.

Segundo o entendimento constitucional que trata a segurança pública como atribuição do pública, é dever do Estado, por meio de seus governantes, garantir esse direito à sociedade. Entretanto, historicamente, constata-se um nível considerável de dificuldade dos governos em cumprir com tal atribuição. Essa constatação é recorrente no âmbito das estratégias, trazendo sempre, à discussão a questão da aplicabilidade da análise da atividade de inteligência como ferramenta de apoio nas decisões de políticas de segurança.

Nessa direção, a priori, faz-se necessário alinhar o conceito de informação, esta, obtida por mecanismo de análise como recurso de assessoramento. De acordo com a Doutrina Nacional de Inteligência, informação é:

O conhecimento resultante de raciocínio(s), que expressa o estado de certeza frente à verdade, sobre fato ou situação passados e/ou presentes. A informação decorre da operação mais apurada da mente, o raciocínio. Portanto extrapola os limites da simples narração dos fatos ou das situações, contemplando interpretações dos mesmos. A sua produção requer, ainda, o pleno domínio da metodologia de produção do conhecimento.

A Inteligência, como atividade de apoio às atividades do Estado, vem se tornando cada vez mais comum e aplicada na atualidade devido à grande complexidade das ações que ameaçam o Estado e a sociedade. Porém, mesmo com esse aumento no volume de atividades ocorridos nas últimas décadas, ainda se confunde *inteligência* com *investigação* ou até mesmo com a chamada “arapongagem”. A atividade de inteligência tem como sua característica basilar, a necessidade de buscar ou coletar dados e produzir conhecimentos para tomada de decisões, antecipando-se a eventos de interesse da sociedade.

É comum a utilização do termo arapongagem relacionando a atividade de inteligência, termo este de uso e natureza pejorativos, que remonta às ações ocorridas nos períodos da Guerra Fria e da ditadura militar que vigorou no Brasil entre 1964 e 1985. Estas ações, que objetivavam obter informações de maneira ilícita, em nome da inteligência ou mesmo da necessidade investigativa, executada por órgãos governamentais e particulares através de ações ilegais sem nenhum respaldo jurídico, serviram como base e instrumento para a repressão política a indivíduos e organizações.

Segundo um ponto de vista técnico, uma investigação tem como elemento basilar a obrigação de elucidar um evento ocorrido, identificando seus autores e *modus*, ou seja, buscar a materialidade do evento ocorrido ou em curso. Segundo a orientação vigente nos órgãos oficiais, não se descarta o emprego de uma atividade de inteligência dentro de uma investigação, qualquer que seja ela. Contudo, deve-se atentar para que sua função seja meramente de assessoramento ao gestor, para melhor tomada de decisão na investigação. É cristalino a empregabilidade primária da atividade inteligência com fim investigativo, aqui entendido como assessorar para a busca de materialidade.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a Atividade de Inteligência (AI), tem por objetivo assessorar os gestores tomadores de decisões, por meio de conhecimentos produzidos com o emprego de metodologia específica, afastando o empirismo, possibilitando uma tomada de decisão com base na ética, através da formação de um consenso, objetivando antecipar o resultado de um evento específico, de interesse do estado.

O emprego desse conhecimento possibilita ainda, executar ações mais próximas do interesse público e da justiça, minimizando os riscos e as consequências das ameaças impostas.

1.2 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA COMO PRERROGATIVA DO ESTADO PARA AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA

Inicialmente, com vistas ao interesse do presente estudo, faz-se necessário alinhar o conceito de informação, estabelecendo os seus limites e tendo esta como aquela obtida por mecanismo de análise, reconhecida como recurso de assessoramento, segundo o preconizado pela Doutrina Nacional de Inteligência². Assim, informação é :

² **Brasil**, *Coordenação Geral de Inteligência - CGI/SENASP/MJ - Doutrina Nacional de Inteligência - DNISP/2014.*

O conhecimento resultante de raciocínio(s), que expressa o estado de certeza frente à verdade, sobre fato ou situação passados e/ou presentes. A informação decorre da operação mais apurada da mente, o raciocínio. Portanto extrapola os limites da simples narração dos fatos ou das situações, contemplando interpretações dos mesmos. A sua produção requer, ainda, o pleno domínio da metodologia de produção do conhecimento.

A Inteligência como atividade, vem se tornando cada vez mais comum e aplicada na atualidade devido a grande complexidade das ações que ameaçam o estado e a sociedade. Porém, mesmo com esse volume de atividades nas últimas décadas, ainda se confunde, inteligência com investigação ou até mesmo com chamadas “arapongagem”. A atividade de inteligência tem como sua característica basilar, a necessidade de buscar ou coletar dados, produzir conhecimentos para tomada de decisão, antecipando ao evento de interesse do organismo. Tal fato é realidade hoje não somente nas ações de interesse do Estado, mas também quanto ao interesse dos entes privados.

Feramente de vital importância, a investigação tem como elemento basilar a obrigação de elucidar, a posteriori, um evento ocorrido, identificando seus autores e *modus* de execução, ou seja, buscar a materialidade do evento ocorrido ou em curso. Não se descarta, portanto, o emprego de uma atividade de inteligência dentro de uma investigação, e isto vem se mostrando como um consenso, porém sua função ainda será assessorar o gestor, para melhor decidir em questões importantes para uma organização qualquer. Mostra-se, então, legítimo, do ponto de vista organizacional, o emprego da atividade inteligência para o fim de assessorar a busca da materialidade.

Embora não seja objetivo deste trabalho, deve-se registrar que buscou-se conhecer estudos que tratassem das ações de inteligência fora do âmbito estatal, ou seja, em organizações de natureza privada. Farto material foi encontrado em fontes de natureza jornalística, sem serventia, que não informativa, para o uso na pesquisa. Tais estudos, as quais caracterizamos como reportagens de caráter investigativo, apresentam forte característica de sensacionalismo e sem qualquer sistematização metodológica.

Assim, à luz dos dados coletados e textos utilizados na construção de uma análise teórica, aceitamos como legítima a tese de que as ações de inteligência são prerrogativa maior do Estado. É certo que, em muitos casos e em momentos históricos distintos, a ferramenta veio a ser utilizada de forma não legitimada pelas leis vigentes. Mas, ressalte-se que trata-se, neste caso, de anomalias não entendidas como positivas para as sociedades.

1.3 EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

A história relata registros das atividades de inteligência desde os tempos dos faraós, perpassando as conquistas do povo hebreu, empregada nas grandes batalhas dos exércitos ateniense, grego, persa e chineses, dentre outros.

Fazendo um breve itinerário histórico, apresentaremos como marco, alguns relatos de uma atividade estratégica. O registro do povo hebreu encontrado na Bíblia Sagrada no livro de Números³ nos relata uma perfeita ação de reconhecimento operacional⁴, segundo o entendimento dos dias atuais.

Na estrutura da democracia Ateniense, existia a figura dos estrategos, atividade exercida por comandantes militares (líderes do exército), estrategistas em guerras. Vale ressaltar que apesar de todo poder que o cargo lhes imbuía, o acesso a este cargo dava-se por meio de eleições entre os pares, deixando claro o objetivo de controle do poder sob estes comandantes.

Já em Roma, a atividade de Inteligência e espionagem só foi institucionalizada no período do Império, entre os anos 27 a.C e 480 d.C. Segundo o então vigente, toda a nobreza romana tinha sua rede permanente de agentes clandestinos e casas com compartimentos secretos para espionarem seus hóspedes e desafetos.

³ **Bíblia Sagrada**, Números cap.13, versículo 17-20: Quando Moisés os enviou para observarem Canaã, disse: "Subam pelo *Neguebe* e prossigam até a região montanhosa. Vejam como é a terra e se o povo que vive lá é forte ou fraco, se são muitos ou poucos; se a terra em que habitam é boa ou ruim; se as cidades em que vivem são cidades sem muros ou fortificadas; se o solo é fértil ou pobre; se existe ali floresta ou não. Sejam corajosos! Tragam alguns frutos da terra". Era a época do início da colheita das uvas.

⁴ **Doutrina Nacional de Inteligência** - DNISP - 2014, p.33 - Reconhecimento Operacional É a ação de busca realizada para obter dados sobre ambiente operacional ou identificar alvos. Normalmente é uma ação preparatória que subsidia o planejamento de uma operação de Inteligência - (Op. Int.)

Destaca-se ainda, na Grécia Clássica, em que havia a manutenção de um sistema de alianças e hostilidades contínuas, a instabilidade dos sistemas diplomáticos e a fragilidade das relações entre Estados. Este cenário provocavam conflitos, tais como a Guerra do Peloponeso, ocorrida entre a liga de Delos liderada por Atenas (centro político e civilizacional do mundo ocidental no século V a.C) e a liga de Peloponeso, liderada por Esparta (cidade-Estado de tradição militarista e costumes austeros), de 431 a 404 a.C.

É consenso entre os historiadores o fato de que a inteligência teve papel destacado nesse contexto, com o emprego de métodos tradicionais de espionagem, rede de informantes, desertores, exploradores militares, dentre outros meios.

Analisando o período da Idade Média, as chamadas cortes europeias transformam-se em centros de acirrada disputa por poder, gerando intrigas que se sucediam em distintos países. Consta que por essa época, muitos ministros e diplomatas foram responsáveis pela coleta de informações, por meio do uso de métodos não convencionais. Através dos serviços de inteligência da época, a nobreza da França era monitorada por assim chamado Cabinet Noir, fundado pelo então Cardeal Richelieu (1585-1642).

A espionagem na I Guerra Mundial foi um exemplo da importância e alcance das ações de inteligência. Segundo Hilsman (1966):

“a maioria dos beligerantes começaram a guerra com redes de espões cuidadosamente preparados, apenas para vê-las esmagadas por forças de contraespionagem que haviam estado a observar e a aguardar durante meses, ou mesmo anos”.

Posterior à Segunda Guerra Mundial, a produção de conhecimento sobre a inteligência, seus métodos e alcances, foi ampliada, indo além do verificado nos períodos das guerras. Os organismos responsáveis pelas atividades de inteligência iniciaram a busca da produção do conhecimento transversalmente com a expansão do poder, compreendendo que o potencial econômico de uma nação multiplicaria a capacidade de combate.

Por isso, no período da chamada Guerra Fria, ambos os lados começaram a desenvolver técnicas de propaganda e de guerra psicológica, abrindo assim, outro campo para o trabalho de informações do tipo pesquisa e análise.

(HILSMAN,1966; p.21). E os novos riscos, percebidos pela sociedade do conhecimento, determinou uma busca incessante de novos meios para a produção de conhecimentos capazes de antecipar as ameaças ao Estado e à sociedade.

1.4 EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: UMA PRERROGATIVA DO ESTADO COMO ELEMENTO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA.

No Brasil, a história registra a atividade de inteligência ligada diretamente aos interesses do estado. Nesse contexto, foram desenvolvidos dois grandes grupos, com três subdivisões no primeiro tipo de atuação. Assim sendo, configura-se: 1- Atividade de Inteligência (AI) - Inteligência Clássica ou ainda, Inteligência de Estado; Estratégica e defesa (Militar); 2-Inteligência de Segurança Pública. Essas linhas de atuação da AI, estão bem delimitadas e são, ambas, originárias no arcabouço doutrinário do Exército Brasileiro.

Segundo o disciplinado da Doutrina Nacional de Inteligência- DNISP, a Atividade de Inteligência tem como objetivo⁵:

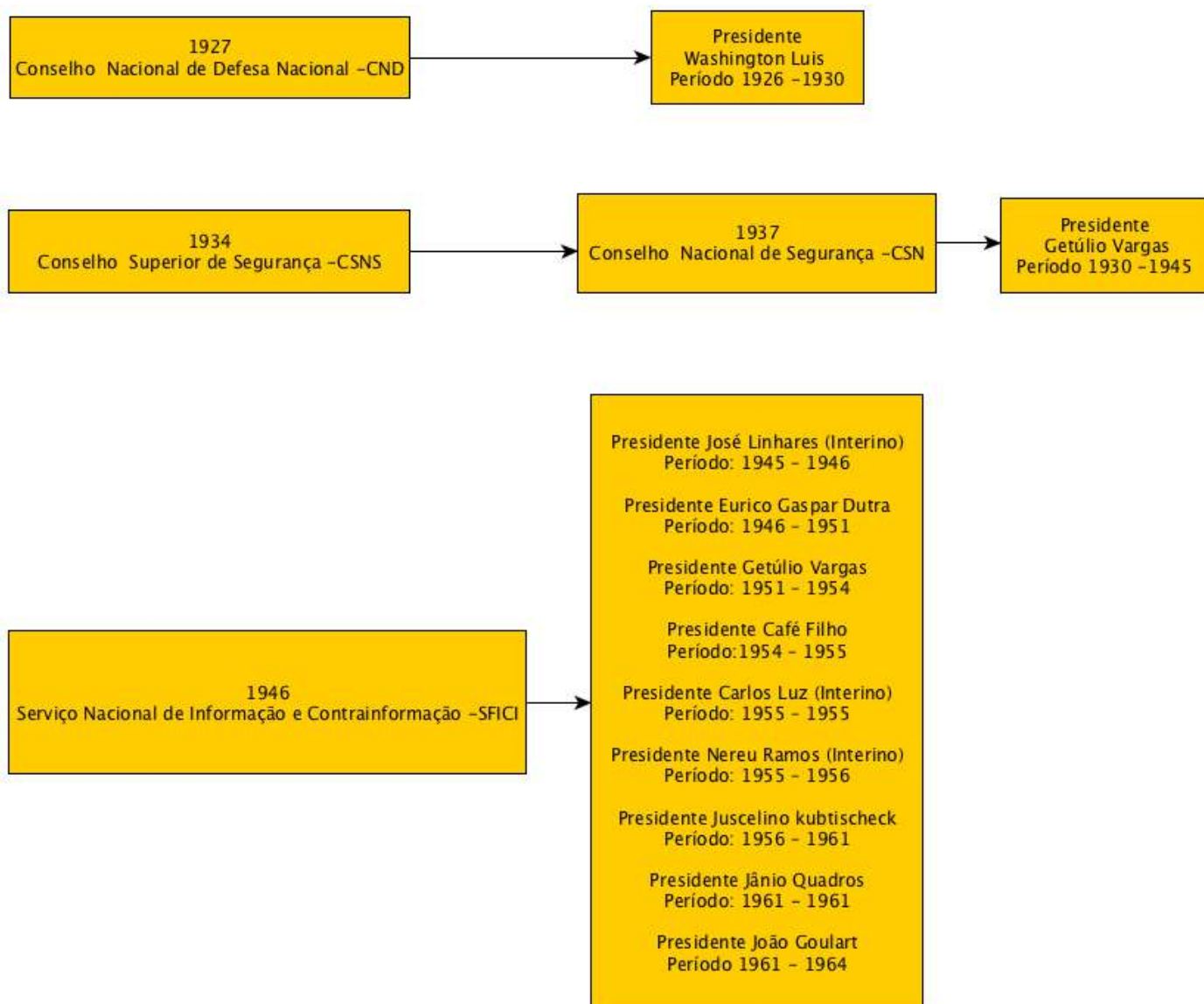
A obtenção, a análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

Diariamente, fatos e situações determinam a necessidade de novos conhecimentos frente às realidades que se insurgem, resultando em uma frequente busca de por conhecimentos instrumentais, capazes de prover os gestores de cenários mais seguros para a tomada de decisões, com fito de antecipar as ameaças ao Estado. Mesmo com o amplo registro histórico de sua ocorrência no Brasil, é legítimo afirmar que a atividade de inteligência ainda é embrionária no país. Aqui, ela vem se desenvolvendo a reboque de eventos que levaram o estado brasileiro à necessidade de se manifestar, em alguns casos, de maneira preventiva; em outros, de maneira repressiva.

No ciclo de evolução da atividade de inteligência no Brasil, podemos identificar três fases bem distintas, conforme apresentado na Figura 1, abaixo.

⁵ **Brasil**, Coordenação Geral de Inteligência - CGI/SENASP/MJ - Doutrina Nacional de Inteligência - DNISP/2014.

**Figura 1 - EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL
FASE EMBRIONÁRIA (1927 a 1964)⁶**



Dentre os fatos significativos ocorridos na década de 1920, os mais impactantes foram a eclosão da primeira Guerra Mundial 1914-1918 perpassando com a Revolução Russa 1917, culminando com a ascensão do totalitarismo na Alemanha (1942-1945), na Rússia 1937-1953 e na China 1957-1976.

⁶ Brasil, Agência Brasileira de Inteligência - ABIN - 2016.

No plano nacional, o Brasil foi marcado pela ascensão do tenentismo, no período de 1922 a 1924. Na sequência, em 1929, observa-se um quadro de agravamento da economia mundial, com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, movimento que afetou, diretamente, a economia do Brasil com a redução da produção cafeeira e repercussões nos planos político e social.

Diante deste cenário, em 1927, o Presidente Washington Luís Pereira de Souza instituiu o primeiro órgão estratégico voltado às ações de inteligência, o Conselho de Defesa Nacional - CDN, com finalidade de estudar e coordenar as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa nacional, dando início de maneira institucionalizada às ações da atividade de Inteligência no período Republicano no Brasil.

Na década de 30, com a manutenção da tendência à instabilidade política e econômica internacional, as repercussões no Brasil foram também sentidas. A Revolução de 1930 trouxe ao poder Getúlio Vargas, que governou de forma provisória, no período de 1930- 1934.

Em 1934, já eleito como Presidente por meio de voto popular, Vargas mostrou-se mais preocupado com as questões de natureza internas, impostas por seus inimigos internos, vindo a criar o Conselho Superior de Segurança Nacional.

Em 1937, a conjuntura política mundial estava sob forte influência do nazifacismo, aliada à continuada instabilidade interna pós revolução de 1930 no Brasil. A atmosfera política era de forte conturbação com a busca da concentração do poder no âmbito do executivo federal, justificando assim a necessidade de combater o, assim chamado, “perigo vermelho”, representado, no Brasil, por grupos comunistas que se expandiam. Com apoio dos militares e de setores das oligarquias, estava formado o ambiente favorável para o golpe político de 1937, no qual foi criado, já no estado novo de Getúlio Vargas, o Conselho de Segurança Nacional

Em 1946, com o término da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, o mundo seguia a passos largos para uma polarização entre EUA e URSS e, também este é um processo que tem importância para as discussões que aqui se travam.

Já no período seguinte, o então Presidente da República, General Eurico Gaspar Dutra, fracionou a estrutura da Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional em três seções encarregadas de "organizar os Planos Industrial e Comercial, Político Interno e Econômico relativos ao Plano de Guerra". Além disso, atribuiu à 2ª Seção a responsabilidade de "organizar e dirigir o Serviço Federal de Informações e Contra-informações - SFICI", organismo componente da estrutura do Conselho de Segurança Nacional, que passaria a ter o encargo de tratar das informações no Brasil quanto a defesa do sistema econômico, coordenando planos para contra-espionagem e contrapropaganda⁷.

Em 1949, o SFICI teve uma enorme contribuição para criação da Escola Superior de Guerra (ESG), instalada no Rio de Janeiro. A atividade de inteligência passou a crescer em importância quando, em 1949, o Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro, que aprovou o Regulamento para Salvaguarda das Informações de Interesse da Segurança Nacional- RSISN, tornou-se o primeiro instrumento legal que, objetivamente, visava à proteção das informações julgadas sigilosas pelo Estado brasileiro⁸.

O serviço Federal de Informações e Contra-informações (SFICI) foi o primeiro serviço de inteligência do Brasil, apesar de existir, no papel, desde o mandato de Eurico Gaspar Dutra, pelo decreto nº. 9.775-A, de 06 de setembro de 1946, foi somente instituído de forma oficial pelo Presidente Juscelino Kubitschek (1902/1976), que governou o país de 1956 a 1961.

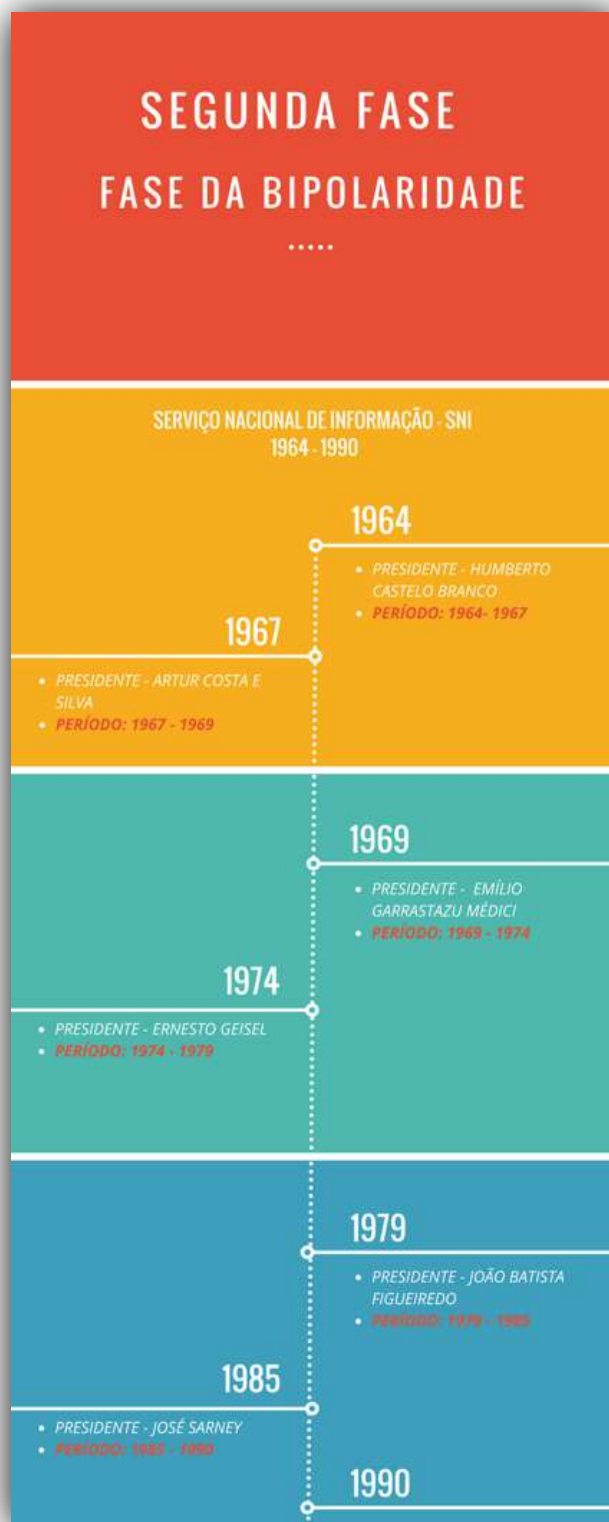
O órgão passou, então, a ter independência e autonomia, constituindo-se como principal instrumento de informações do Estado brasileiro, dando início a uma atuação de cooperação com os países do chamado bloco ocidental durante o auge da Guerra Fria. Internamente, visando à repressão, passou a atuar, principalmente, no levantamento de dados e informações sobre os movimentos sociais ligados à esquerda no país⁹.

⁷**Brasil**, DECRETO – LEI Nº 9.775-A, DE 06 DE SETEMBRO DE 1946.

⁸**Brasil**, DECRETO Nº 27.930 DE 27 DE MARÇO DE 1950.

⁹**Brasil**, Agencia Brasileira de Inteligência – ABIN – 2016.

**Figura 2 - EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL
FASE DA BIPOLARIDADE (1964 a 1990)¹⁰**



¹⁰ Brasil, Agência Brasileira de Inteligência - ABIN - 2016.

No início da década de 60, o Brasil teve um cenário interno, segundo os pontos de vista político e social, bastante conturbado, fomentado pela atuação crescente dos segmentos sociais organizados, culminando com o fechamento democrático perpetrado com o golpe militar, em 1964.

Com a finalidade de "superintender e coordenar as atividades de Informações e Contra-informações, em particular as que interessem à Segurança Nacional", ainda em 1964, foi criado o Serviço Nacional de Informações - SNI, órgão subordinado diretamente à Presidência da República.

Com o endurecimento do regime a partir de 1967 e com a necessidade de expansão de suas atividades, o SNI ganhou tentáculos, abrindo escritórios nos ministérios civis – as chamadas Divisões de Segurança e Informações (DSI) – e nas autarquias e órgãos federais – as Assessorias de Segurança e Informações (ASI).

Nesse processo de ampliação, o SNI e o sistema nele ancorado ganhou novos parceiros fortalecendo suas bases com os serviços secretos militares nas Forças Armadas, por meio da criação e/ou reorganização do Centro de Informações do Exército (CIE), do Centro de Informações da Marinha (Cenimar) e do Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica (CISA). Criou assim, uma sociedade do conhecimento em que o SNI entrava com a vigilância e os serviços secretos militares com a força repressiva, comumente acompanhada de ações violentas. Foi nesse contexto que, dois meses depois da posse de Costa e Silva, em julho de 1967, o CIEEx foi inaugurado.

Num momento de crise política institucional, o CIEEx foi muito utilizado para apontar os "inimigos" do Estado, os classificados como subversivos, que em via de regra, encontrava-se, sua grande maioria, em movimentos estudantis e sindicais.

O SNI foi instituído pela Lei n 4.341, de 13 de junho de 1964, com a função de superintender e coordenar, em todo território nacional, as atividades de informações e contra-informações, em particular as que interessem à Segurança Nacional. Desta forma, o SNI incorporou todo o acervo do SFICI, inclusive funcionários civis e militares que nele exerciam funções. Foi organizado com estrutura similar àquela do extinto SFICI, com as necessárias adaptações decorrentes do novo cenário político¹¹.

¹¹ **Brasil**, Agência Brasileira de Inteligência – ABIN - 2016.

Em síntese, foram criadas uma Agência Central e doze Agências Regionais, distribuídas por todo o território nacional. A Agência Central teve seu desdobramento organizacional em segmentos que cuidavam em nível nacional, das Informações Externas, das Informações Internas, da Contrainformação e das Operações de Informações.

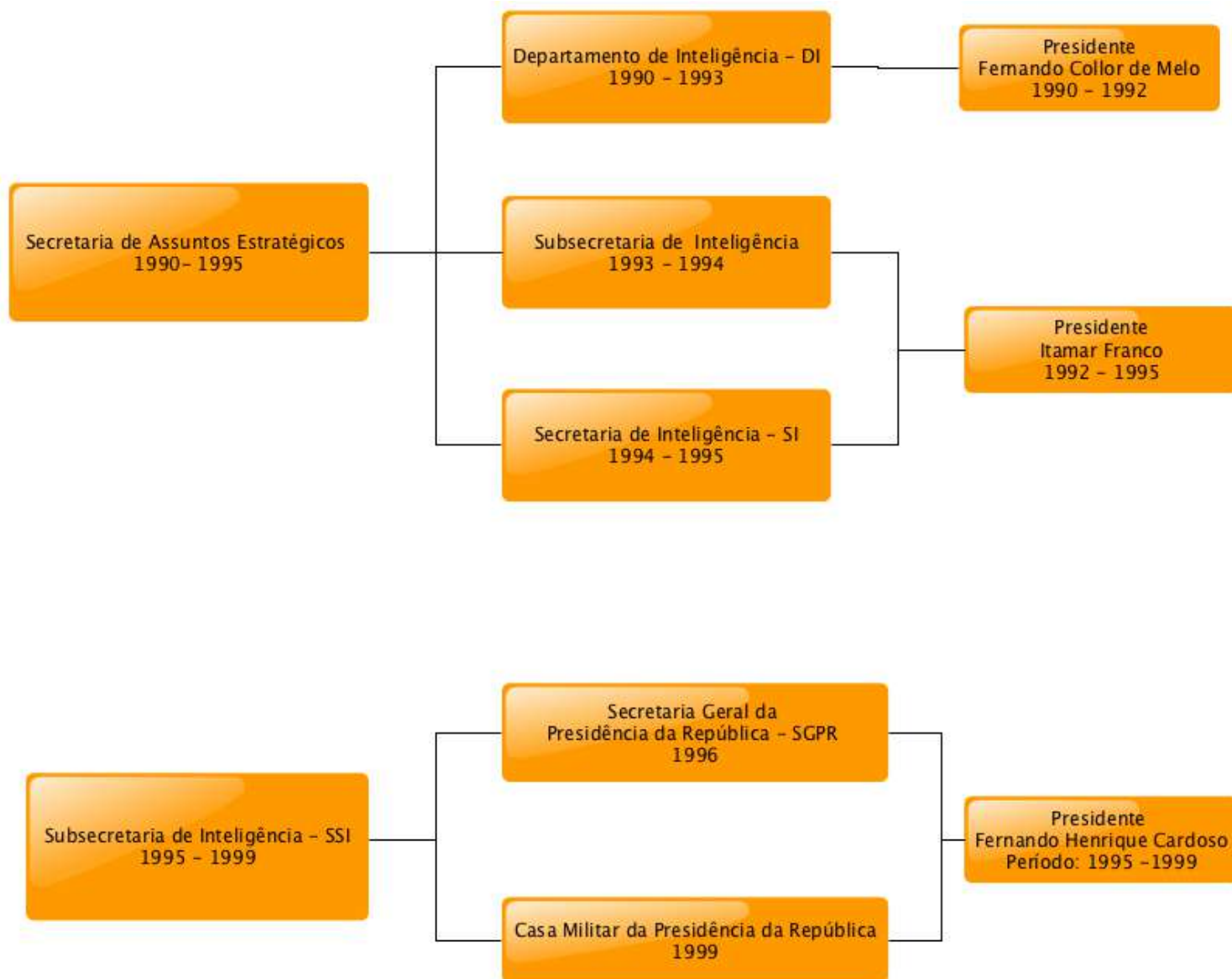
Em face do cenário conjuntural, os subseqüentes governos do período (1964-1985) trataram de estabelecer o ordenamento jurídico decorrente que regularia a atividade de informações, mediante a criação de novos órgãos, a composição institucional dos sistemas, a implantação de uma escola e o desenvolvimento de uma doutrina específica.

Na década de 70, para prover a segurança das comunicações de suas informações sigilosas, o Estado brasileiro utilizava equipamentos criptográficos de origem estrangeira, representando grave vulnerabilidade quanto à preservação de sua confidencialidade. Naquela oportunidade, as análises procedidas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) indicaram a necessidade de o Brasil desenvolver recursos criptográficos próprios, usando tecnologia exclusivamente nacional.

Em 1977, o Ministério das Relações Exteriores e o SNI celebraram convênio, intitulado "Projeto Prólogo", cujos objetivos principais eram a realização de pesquisas no campo da criptografia e do desenvolvimento da criptoanálise e de projetos e equipamentos criptográficos¹².

¹²Brasil, Agência Brasileira de Inteligência – ABIN - 2016.

**Figura 3 - EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL
FASE DE TRANSIÇÃO (1990 a 1999)¹³**

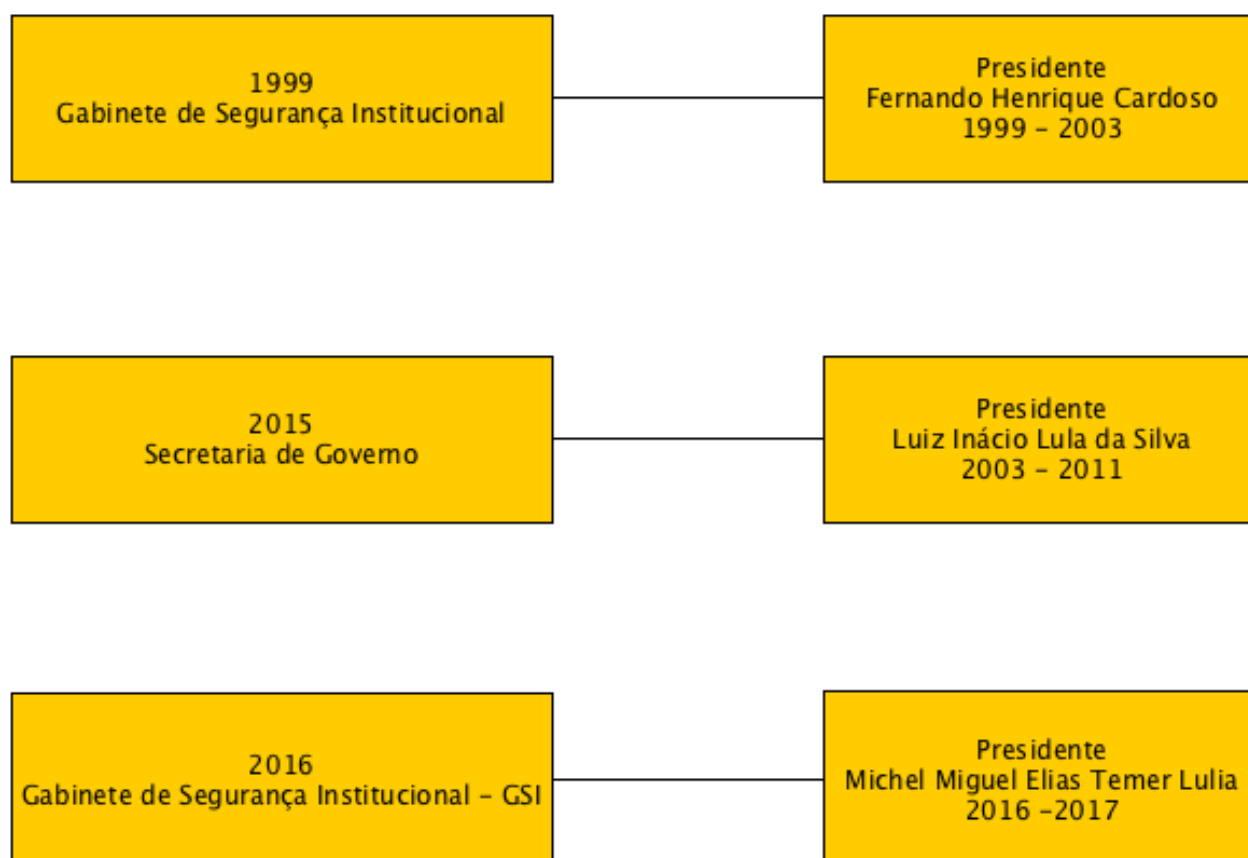


¹³ Brasil, Agência Brasileira de Inteligência - ABIN - 2016.

No ano de 1990 o recém empossado Presidente Fernando Collor de Melo, seguindo o momento de transformação democrática, extinguiu o SNI, num dos seus primeiros atos de governo. Por consequência e para a continuidade do exercício da atividade de Informações, foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, através do Decreto nº 99.373, de 04 de julho de 1990. Sua concepção era similar à que orientava as ações do antigo SFICI, ou seja, retornava-se ao modelo composto por um órgão superior intermediário entre os produtos de Inteligência e o Presidente da República.

A Lei nº 8.490, de 1992, criou a Subsecretaria de Inteligência - SSI, tendo-lhe subordinado o Departamento de Inteligência e o CEFARH, que passaram a integrar a segunda linha organizacional da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Manteve-se dessa forma, a concepção vigente desde a instituição da SAE, em 1990, a qual posicionou o organismo de Inteligência sem acesso direto ao Presidente da República.

**Figura 4 - EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL
FASE CONTEMPORÂNEA (1999 a 2016)¹⁴**



Esse período foi marcado pela ampla discussão política no Congresso Nacional registrando um expressivo avanço da atividade de Inteligência brasileira.

A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, estabeleceu que o Ministério da Defesa se integrasse ao Sistema Brasileiro de Inteligência através do Subsistema de Inteligência de Defesa (SINDE), devendo fornecer dados e conhecimentos específicos, relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais para a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.

¹⁴ **Brasil**, Agência Brasileira de Inteligência - ABIN - 2016.

As Diretrizes da Política de Defesa Nacional apregoam a necessidade do aperfeiçoamento da capacidade de Comando, Controle e Inteligência de todos os Órgãos envolvidos na Defesa Nacional, de maneira que possam ter condições que facilitem o processo decisório em suas respectivas esferas de atuação.

Tendo em conta a necessidade de se otimizar a estrutura existente no Ministério da Defesa, voltada para o desempenho e a coordenação da Atividade de Inteligência de Defesa, facilitando as ligações com o SISBIN, a Portaria Normativa nº 295/MD, de 3 de junho de 2002, instituiu o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE), que integra as ações de planejamento e execução da Atividade de Inteligência de Defesa, com a finalidade de assessorar o processo decisório no âmbito do Ministério da Defesa (MD).

O SINDE tem como fundamentos de atuação uma perspectiva sistêmica, sem relação de hierarquia entre seus elementos, tendo como órgão central o Departamento de Inteligência Estratégica (DIE) da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do MD, ao qual compete:

Estabelecer as necessidades de conhecimentos específicos a serem produzidos pelos Órgãos integrantes do SINDE e consolidá-los no Plano de Inteligência de Defesa – PINDE;

Produzir os conhecimentos necessários ao processo decisório no mais alto nível do MD;

Representar o SINDE perante a ABIN, para efeito do controle externo da Atividade de Inteligência por parte do Poder Legislativo;

Promover, em coordenação com os demais órgãos integrantes do SINDE, o desenvolvimento da doutrina de Inteligência, de recursos humanos e de tecnologia de interesse do Sistema.

Os demais órgãos integrantes do SINDE, além do cumprimento das determinações emanadas pelos respectivos Comandantes de Força, também têm por atribuição produzir no âmbito de suas competências, conhecimentos específicos definidos pelo Plano de Inteligência de Defesa (PINDE) e difundir esses conhecimentos ao Órgão Central, intercambiando entre si conhecimentos disponíveis.

Os órgãos de inteligência do SINDE possuem autonomia para ligarem-se entre si e com os órgãos integrantes do SISBIN, considerando que existem pontos de interesse comum entre o conhecimento produzido pelas estruturas integrantes do SINDE e do SISBIN, haja vista a Atividade de Inteligência do SINDE estar voltada para o planejamento e a condução de operações conjuntas das Forças Armadas, Operações de Paz e também as chamadas Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que estão intrinsecamente ligadas ao campo da segurança pública.

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem são realizadas pelas Forças Armadas (FFAA) e podem ser empregadas quando forem considerados, em determinado momento, esgotados os instrumentos de segurança relacionados no art. 144 da Constituição Federal e isso for formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como estando indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

Nos termos nº 117, de 2 de setembro de 2004, a ativação operacional das Forças Armadas ocorrerá de maneira que sua atuação seja episódica e com a menor duração possível, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, com ações de caráter preventivo e repressivo, necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem.

O Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, fixou as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e previu no artigo 3º que, na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico (BRASIL, 2001).

Nos últimos anos, a atuação das FFAA vem crescendo em algumas situações necessárias ao apoio à Segurança Pública, destacando-se as operações mais recentes na ocupação do Complexo do Alemão e em outras áreas de vulnerabilidade social, consideradas de risco pelos altos índices de violência no

Estado do Rio de Janeiro, a partir do ano de 2010, quando as Forças Armadas atuaram como suporte à polícia e à Secretaria de Segurança Pública, empregando soldados e equipamentos.

Em 1999, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei 9.883, instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência. Essa lei instituiu a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) como órgão central do SISBIN, com a finalidade de assessoramento direto ao Presidente da República, com a missão de "planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do país" e estabeleceu que a atividade de Inteligência será desenvolvida no que se refere aos seus limites e ao uso de suas técnicas, sempre em observância irrestrita aos princípios constitucionais.

Sobre sistema de inteligência, consta na referida legislação – Art. 1º, § 1º, *in verbis*:

O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário e a legislação ordinária.¹⁵

Percebe-se que a atividade de inteligência sofreu uma série de mudanças ao longo do tempo, quer no campo filosófico, quer no plano procedimental, ficando cada vez mais evidenciado que a atividade deve ser uma área de atuação pautada nos princípios norteadores da Administração Pública e nos ditames estabelecidos por um Estado Democrático de Direito, notadamente ao respeito dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana.

Na atividade de inteligência, é fundamental a troca de informações entre os organismos que realizam esse tipo de ação. Daí a necessidade para que atuem de maneira sistemática na elaboração do conhecimento. Nessa direção, com a necessidade de dar maior amplitude às linhas de ações de interesse do governo, decorreu a criação de sistemas e subsistemas de inteligência que no Brasil são três:

¹⁵ **Brasil**, Agência Brasileira de Inteligência - ABIN - 2015.

o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), e o Subsistema de Inteligência de Defesa (SINDE).

Segundo Marco Cepik, "o estabelecimento formal do SISBIN, do SISP e do SINDE representa um passo significativo para gerar cooperação entre as agências e, no melhor dos cenários possíveis, melhoraria a integração de fluxos das informações, colocado como um dos pontos vitais para a segurança do Estado e dos cidadãos". Ou seja, parece existir um longo caminho para a concretização da realização desse fluxo institucional, mas foi um passo de uma longa jornada. (2005; p.90).

Figura -5 - Composição do Sistema Brasileiro de Inteligência



Fonte: Gabinete de Segurança Institucional – CGI/SENASP (2011).

Nos termos do Decreto Lei Nº 4376 de 2002, o Sistema Brasileiro de Inteligência é responsável pelo processo de obtenção e análise de dados e informações e pela produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo, em especial no tocante à segurança da sociedade e do Estado, bem como pela salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse nacional.

Na sua origem estabelecido pelo Decreto 4.76 de 13 de setembro de 2002, o Sistema Brasileiro de Inteligência era composto por 21 órgãos de inteligência, atualmente o SISBIN é composto por 37 órgãos tais como: instituições federais de área de segurança, forças armadas, saúde, transportes, telecomunicações, fazenda e meio ambiente

As atividades desenvolvidas pelos integrantes do SISBIN devem ser exercidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.

As novas demandas regionais e locais e a necessidade de integração do Sistema Brasileiro de Inteligência com organismos de inteligência das Unidades Federativas, visando a articulação do fluxo de dados e a obtenção de informações oportunas de interesse do Estado, demandou a necessidade de parcerias, as quais vão sendo firmadas em movimentos determinados pelas circunstâncias vigentes.

O Decreto Lei nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que descreveu os órgãos integrantes do SISBIN, conforme anteriormente citado, surge a possibilidade de que as Unidades da Federação pudessem compor o referido sistema, mediante ajustes específicos e convênios.

O Decreto Lei nº 4.872, de 06 de novembro de 2003 alterou o Decreto Lei nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que definiu os órgãos integrantes do SISBIN.

Através do Decreto 3.695 de 21 de dezembro de 2000, foi criado o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP) tendo como finalidade, “coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo o País, bem como suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões neste campo”.

Mediante ajustes específicos e convênios, ouvindo o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência, as Unidades da Federação poderão compor o Sistema Brasileiro de inteligência (Lei 9883/99).

Figura 6 - Composição do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISP



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – CGI/SENASP (2011).

A Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ) é o órgão central do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública. Ambos poderão integrar o referido subsistema aos órgãos de Inteligência de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal.

Dentre as prerrogativas do Subsistema, além das necessárias ao atendimento às suas especificidades institucionais, cabem ainda as seguintes competências de identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza (BRASIL, 2000).

Em relação às atividades dos organismos de inteligência de Segurança Pública exercidas em suas respectivas áreas federativas, compete também o planejamento, a execução, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de inteligência de segurança pública, em consonância com a política e as diretrizes

superiores, bem como captar e difundir as informações de interesse à atividade de inteligência de segurança pública.

Os organismos de inteligência de Segurança Pública, notadamente nos Estados e no Distrito Federal, tem como foco principal a segurança da sociedade, com atenção especial aos seguintes eventos: crime organizado, tráfico de drogas, armas e explosivos, terrorismo, tráfico de seres humanos e de órgãos, homicídios, quando envolver ações de grupos de extermínio, encontro de cadáver, furto e roubo de veículos, roubo e furto de cargas, sequestros, crimes contra os meios de comunicação e transportes, fluxo migratório de infratores, movimentação em unidades prisionais, rebelião em unidades prisionais; roubo a banco, lavagem de dinheiro, corrupção, desvio de conduta policial e as ações criminosas que envolvam a participação de quadrilhas e bando, grupos, facções, seja no nível local ou em amplo espectro, além de outros assuntos de interesse da Atividade de Inteligência de Segurança Pública considerados úteis.

Como foco secundário, os fatos relativos à dinâmica social que possam atentar contra a segurança interna tais como: manifestações, movimentos grevistas, ocupações ilegais de áreas públicas, interdição vias públicas, da mesma forma, serão objeto de atenção de tais organismos. Destaca-se, ainda, os focos político e administrativo, que correspondem a fatos relativos à demanda social.

Com o propósito de facilitar a comunicação e troca de informações entre os vários órgãos de inteligência do país, em 2004, por meio da Coordenação-Geral de Inteligência da SENASP (CGI) em parceria com o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações – CEPESC da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, foi criada a Rede Nacional de Inteligência de Segurança Pública – RENISP, visando também à integração entre os órgãos integrantes do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública. Além disso, a RENISP foi encarregada de promover mecanismos de comunicação e transmissão de dados por meio de uma rede segura.

Em 2008, considerando a necessidade de novas tecnologias no âmbito da Atividade de Inteligência de Segurança Pública, somada ao reaparelhamento das Agências de Inteligência e a capacitação dos operadores, a Coordenação-Geral de Inteligência - CGI, por meio da sua Coordenação de Redes e Sistemas de

Inteligência - CORESI, contempla no Projeto de Expansão da Rede Nacional de Inteligência de Segurança Pública –RENISP, a institucionalização e implantação de um novo ciclo de modernização. A estruturação de uma plataforma de comunicação entre todos os organismos de inteligência vinculados ao SISP, ambiente com mecanismos de ciframento por onde trafegarão as informações de dados, voz e imagem, (RENISP; 2013).

Evidencia-se que o advento do RENISP representou um avanço, mas ainda está longe de se estruturar como canal central de comunicações segura, pois a intenção de atualizadas dos banco de dados em tempo real, não concretizou dificultando as trocas de informações de forma segura entre as instituições do sistema de segurança pública.

Em 2011, através da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff regulamentou o direito constitucional do acesso às informações públicas.

Em 2015, a reforma administrativa executada pela então Presidenta Dilma Rousseff, elevou a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN ao status estrutura de Secretaria de Governo; e, no ano de 2016, com a estruturação do governo em exercício do presidente Michel Temer, o GSI foi recriado e a ABIN foi inserida novamente na hierarquia do GSI.

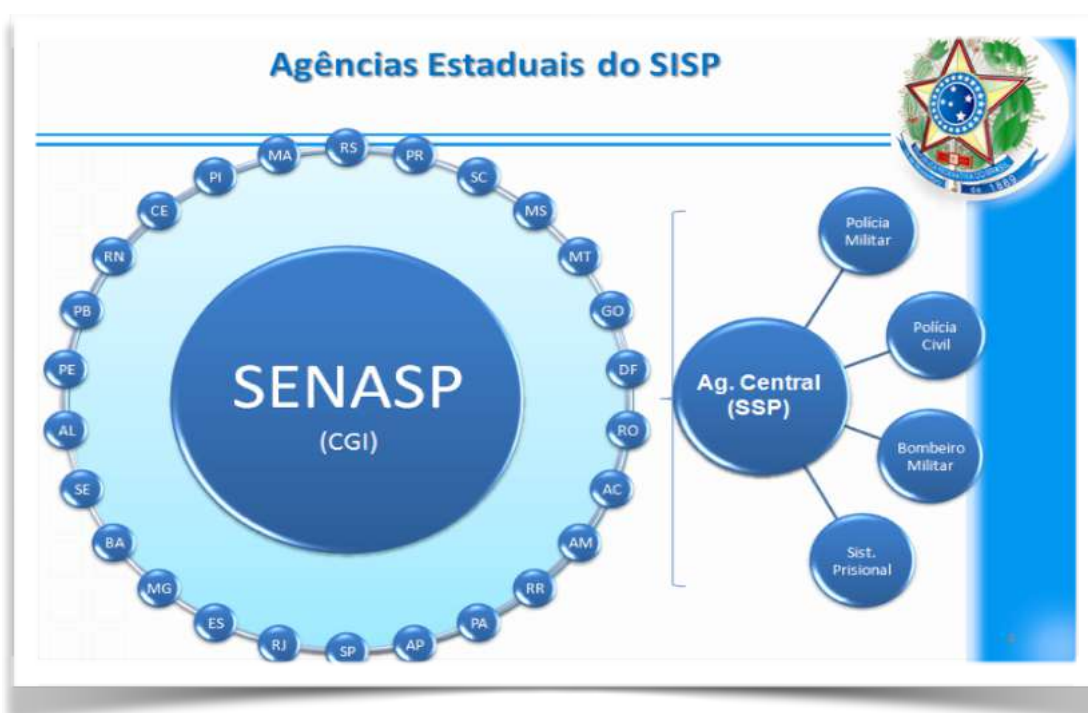
1.5 INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Examinada sob a ótica de uma ação de política pública, a Atividade de Inteligência de Segurança Pública, deve ser considerada ainda embrionária no Brasil. Institucionalmente, surge no ano de 2004, a partir de iniciativa da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/MJ, através da Coordenação Geral de Inteligência – CGI/SENASP/MJ que é a Agência Central do Subsistema de Inteligência – SISP.

No ano de 2005, o Estado do Rio de Janeiro criou a primeira Doutrina de Inteligência do Estado do Rio de Janeiro - DISPERJ, atualizada no ano de 2015. Seguindo esse modelo, em 2009, a Coordenação Geral de Inteligência – CGI/SENASP/MJ, criou a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública –

DNISP, iniciando os primeiros passos para a regularização e padronização, no âmbito nacional, das ações de inteligência de segurança pública. Atendendo a uma demanda da comunidade de Inteligência, a Coordenação Geral de Inteligência – CGI/SENASP/MJ, buscando uma adequação às novas necessidades, como por exemplo, a criação do quarto nível de assessoramento - o político, esse processo de atualização da DNISP, concluiu em 2014.

Figura 7 - Agências Estaduais do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISP



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – CGI/SENASP (2011).

Segundo o que está determinado na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (Ministério da Justiça, 2009), Inteligência de Segurança Pública é:

A atividade de Inteligência de Segurança Pública é o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para a identificação, e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera da segurança Pública, basicamente orientadas para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para subsidiar os tomadores de decisão, para planejamento e execução de uma política de segurança Pública e das ações para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos de qualquer natureza que atentem à ordem pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio . (DNISP; 2014, p.13).

Vale ressaltar que a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, apesar de exercer um papel de governança nacional para padronizar as ações de Inteligência de Segurança Pública no Brasil, não é impositiva junto às Unidades Federativas, sua aceitabilidade se deve por meio de convênios firmados entre o Governo Federal e as Unidades Federativas.

Há, ainda, neste viés, o ensinamento do Professor Marco Cepik que sustenta:

Inteligência é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender às demandas de um tomador de decisões qualquer. Para a ciência da informação, inteligência é uma camada específica de agregação e tratamento analítico em uma pirâmide informacional, formada, na base, por dados brutos e, no vértice, por conhecimentos reflexivos. (2003;p.27).

O tema segurança, especificamente em sua vertente segurança pública, tem despertado a atenção de muitas áreas do conhecimento pelo fato de ser questão fundamental para a estabilidade social, com repercussões nas esferas política e outras, no contexto da sociedade. Nesse sentido, uma das linhas de discussão entende que a aplicabilidade do conhecimento transcende a necessidade do indivíduo, uma vez que o Estado teria a obrigação de manter a garantia constitucional da segurança aos cidadãos, a despeito de quaisquer condições.

Diante dessas circunstâncias, e com base na continuidade da manutenção e parceria dos organismos de inteligência para antecipação dos eventos de interesse do Estado, a ampliação e circulação das informações tornam-se cada vez mais necessárias na prestação de um melhor assessoramento aos gestores, que, usufruindo da oportunidade de contar com informações e conhecimento mais qualificados, podem tomar decisões mais seguras, do ponto de vista institucional, diminuindo os riscos e impactos, garantindo maior segurança ao Estado, ao governo, a sociedade e ao cidadão

CAPÍTULO II - GUERRA CONTRA AS DROGAS É UMA POLÍTICA PÚBLICA NORMAL?

2.1- POLÍTICAS PÚBLICAS

Quando se fala em políticas públicas, a primeira ideia que nos vem diz respeito a ações que resultam do Estado, no cumprimento de seu papel de ente regulador das relações entre o indivíduo e a sociedade. Este seria um pensamento basilar, mas a complexidade do conceito vai além, implicando em modelos de sociedade, formas e regimes de governo.

“A política pública é um conjunto de procedimentos, formais e informais que expressam as relações de poder e que destinam a resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos. Compreende ainda, o conjunto das decisões e ações reativas a alocação imperativas de valores”¹⁶.

Nesse entendimento, não se pode confundir política pública com decisões políticas, equívoco presente nas avaliações embasadas pelo senso comum. Uma política pública, envolve mais que uma decisão e requer diversas ações estratégicas considerando os diversos tipos de atores políticos selecionados: públicos, privados, internacionais e a mídia para implementar tais políticas públicas.

Essas políticas podem ter características populares, as chamadas políticas *button-up*, voltadas para atender os anseios mais imediatos da população, ou seja, aqueles com apelo popular, mesmo que pouco eficazes do ponto de vista da melhora das condições de vida da população. Já as políticas construídas a partir do núcleo de governo, as políticas *top-down*, essas são voltadas para atender os interesses da elite.

Entende-se que a política é um mecanismo de ações utilizada para a solução de conflitos. Esses, podem ser resolvidos de duas formas: pela política ou pela coerção.

¹⁶ Anotações pessoais das aulas de Origem e transformação do Estado, ministradas no primeiro semestre de 2017 pelo Prof. Dr. Vicente Fonseca no Curso de Mestrado em Ciências Políticas do Unieuro.

Para a ciência política, a política pública se conceitua como campo de conhecimento que busca a ação governamental para certas demandas e a análise dessa ação. Para a ciência jurídica, é como resultado desse programa de ação do governo, o conjunto de processos juridicamente regulados que visa “coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”(BUCCI, 2006,p.34).

Pode-se entender ainda que política pública é um "campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões" (MEAD, 1995, *apud* SOUZA, 2006), ou "um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos". (LYIN, 1980 *apud* SOUZA, 2006). Souza (2006)¹⁷, define muito bem o seu significado:

Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas - economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas - partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.

Pode-se então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;

A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;

A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;

A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;

A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo;

A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

¹⁷ www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf

Elenaldo Celso Teixeira¹⁸ (2002, p.2) também define o que são políticas públicas:

Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. devem ser consideradas também as não-ações, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. As políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas, são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. Visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente.

Em suma, políticas públicas são tudo aquilo que o Estado planeja e executa, buscando a satisfação do interesse público, do bem comum, a implementação de um determinado programa com ações voltadas para o atendimento dos anseios sociais, ou seja, são todas as decisões políticas que influenciam e interferem de alguma forma na vida da sociedade.

As políticas públicas, almejam atingir um público alvo determinado. Porém, seu resultado muitas vezes pode ser bem mais amplo, alcançando de forma reflexa a população em geral, que acaba se beneficiando de modo indireto daquela política pública idealizada eficientemente implementada.

2.1.1 O que são políticas públicas e o que as define ?

As políticas publicas são definidas de diversas formas, identificados seus pontos em comum, sua essência está na ação empregada a partir do Estado, ou seja, pelas necessidades do governo à frente deste. Tanto a palavra política quanto as políticas públicas estão relacionadas com o poder social. Porém política é um conceito amplo, relacionado com o poder de modo geral. Já as políticas públicas

¹⁸ www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf

correspondem a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos (Lahera, 2004, p.7).¹⁹

No inglês o entendimento do termo *politics*, refere-se à política entendida como construção do consenso e luta pelo poder. Já o termo *policy* cujo plural é *policies* é entendido como ação do governo, nesse sentido é executada por uma autoridade legitimada que têm por objetivo gerir os recursos escassos da sociedade.

2.1.2 Qual o papel das políticas públicas no processo de gestão do Estado?

O papel das políticas públicas são diversos, dentre eles buscar, por meio da concentração do poder institucional, "sanar os conflitos e estabilizar a sociedade pela ação da autoridade; é o processo de construção de uma ordem"²⁰ que permite estabelecer um convívio social comum.

Nesse sentido política deve ser entendida como uma forma de governar sociedades divididas, sem o uso indevido da violência. Os pontos de vista divergentes e os vários interesses diferentes são levados de uma forma ética a conciliarem -se evitando o uso da coerção (CRICK,1981; p, 6.)²¹

Em todas as formas e significados de política de algum modo estarão relacionadas questões como posse, manutenção ou distribuição do poder em uma sociedade qualquer.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O COMBATE AS DROGAS ILÍCITAS

O mundo atual passa por um momento de reflexão sobre as políticas públicas direcionadas as drogas ilícitas. Este fenômeno deve ser visto em termos planetários, pois envolve várias sociedades, nos diversos continentes, em que as articulações locais sofrem influências do global perpassando assim por diversas fronteiras e instâncias.

¹⁹ Lahera, Eugênio P. **Políticas y Políticas públicas**. Santiago de Chile: Cepal, 2004.

²⁰ Souza (2007)

²¹ Crick , Bernard. **Em Defesa da Política**. Brasília: Editora UNB, 1981.

O enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas é uma questão que vem já desde os anos 80, avançando de forma assertiva, colocando os governos, em suas várias escalas, sob uma pressão que tem, por um lado, os defensores da descriminalização e, por outro, aqueles que defendem o endurecimento das ações de enfrentamento.

Percebe-se, nesse mesmo entendimento, que as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas devem ser consideradas de maneira global. Um ponto importante a ser considerado é a relação local-global do tráfico de drogas ilícitas. O fenômeno, diferentemente de outros como a globalização das políticas públicas, afeta diretamente, mas de forma crescente, os Estados, suas unidades político-administrativas e principalmente a sociedade local.

Embora a sensação da violência oriunda das drogas ilícitas seja um problema que transpassa as barreiras limítrofes, os direcionamentos das ações de uma governabilidade global como referência para essas políticas públicas de enfrentamento às drogas ilícitas, realizadas por diversos níveis de atuação do estado (no caso do Brasil nos níveis: federal, estadual e municipal), na última década tomou um caminho com aspectos notadamente dissonantes das linhas de uma governança da Comissão de Narcóticos - CND das Nações Unidas.

A referência de governança para as políticas públicas de atuação local, regional e nacional, é tratada como de extrema importância. Um indicador disto é o fato de que as políticas direcionadas para a área da saúde, terão como referência as orientações de políticas oriundas da estrutura da Organização Mundial de Saúde (OMS), bem como as políticas públicas da cultura com referência de governança da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e a Cultura - UNESCO, no meio ambiente com as diretrizes de origem da estrutura do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA.

No mundo, as drogas de origem natural foram as que primeiro fizeram parte da vida das pessoas. Exemplo delas são a cannabis, a coca e o ópio. A cannabis, conhecida como maconha, tem sua origem mais provável na Ásia, e a sua propagação pelo mundo deve-se ao período das grandes migrações. Um papiro egípcio de mais ou menos 1.300 A.C. indicou que a cannabis foi uma droga sagrada para os faraós.

A folha da coca, produzida principalmente na Bolívia e no Peru, tem seu consumo datado de mais ou menos cinco mil anos, quando a população ameríndia pré-colombiana mastigava tal folha para aliviar os efeitos que a altitude trazia para o corpo. Da mesma forma, os combatentes na época das guerras faziam o mesmo uso para ajudar a aliviar o cansaço de horas em combate.

Em meados do século XVI, com a colonização, a Coroa espanhola chegou a cobrar imposto sobre a produção da folha de coca, haja vista seu cultivo trazer um alto rendimento para quem a produzia. Seguindo os mesmos passos, a Igreja Católica também cobrou o dízimo sobre os rendimentos da venda da folha.

Quatro mil anos antes de Cristo já existiam registros acerca do ópio, quando foram localizados vestígios do seu consumo na gruta funerária de *Albuñol*, na Espanha. O ópio ficou conhecido como a planta da alegria no Médio Oriente. Suas propriedades medicinais foram estudadas por Hipócrates e Aristóteles, que, ao final, chegaram à conclusão de que o ópio tinha propriedades calmantes.

Por volta de 1800, ocorreu a "guerra do ópio", quando o imperador chinês *Lin-Tso-Siu* decretou a proibição do consumo e do comércio da droga no país, pois a China, neste período, tornou-se um grande vendedor de ópio, principalmente para a Inglaterra.

Considerando tais históricos, o que torna diferente o cenário atual é o volume e a velocidade com que o comércio de drogas ilícitas expande e, ainda, como afeta de forma profunda uma sociedade planetária. Devem ser consideradas no debate as implicações de natureza médica e sanitária, além, obviamente, daquelas relativas à criminalidade e à violência.

2.2.1 Histórico das ações de enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas.

Em 2014, cerca de 250 milhões de pessoas, ou uma em cada vinte pessoas com idade entre 15 e 64 anos, consumiram alguma droga ilícita²². Este número representa o equivalente a cerca de 5% da população mundial.

O mercado mundial de drogas ilícitas engloba a oferta e a demanda por opiáceos (ópio, morfina e heroína, entre outros), opióides ou opiáceos sintéticos

²² UNODC (2016).

(como o zipeprol, metadona, fentanil), cocaína, Cannabis, anfetaminas e as denominadas “novas substâncias psicoativas”. Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), cerca de 350 novas substâncias psicoativas identificadas no mundo ganharam popularidade e são vendidas, frequentemente, sem qualquer meio de controle pela internet²³.

O controle internacional sobre narcóticos e substâncias psicotrópicas remonta ao início do século XX. Preocupados com o alto índice de consumo de ópio na época e as consequências desse consumo para a saúde, diversos países se reuniram pela primeira vez para discutir o problema das drogas na Comissão do Ópio de Xangai, em 1909.

Até então, o ópio era comercializado, principalmente pelos ingleses, como forma de pagamento por produtos, ocupando o lugar da prata, que já se encontrava escassa no comércio desde 1880. O ópio era comprado em geral na Índia e revendido aos chineses, chegando a representar um sexto dos recursos externos dos ingleses. Desse comércio, criou-se uma epidemia, cujas consequências danosas à saúde das pessoas começaram a ficar evidentes: em 1906, cerca de um quarto da população chinesa masculina adulta era dependente do ópio, o que significou a maior epidemia de abuso de drogas já enfrentada por um país em toda a história.

A partir da Comissão de Xangai, os controles passaram a ficar mais estritos, notadamente após a 1ª Guerra Mundial, sob coordenação da Liga das Nações. O resultado foi a redução de 70% da produção de ópio em 100 anos, enquanto a população global no mesmo período quadruplicou. Não fosse esse esforço de controle, e se o aumento do consumo do ópio apenas acompanhasse o crescimento natural da população, hoje, o consumo poderia estar 13 vezes maior do que o verificado nos índices atuais.

A partir das primeiras estratégias de controle, acompanhando a diversificação das drogas e o aumento da capacidade de sintetização de narcóticos e de substâncias psicotrópicas, os países, já no âmbito das Nações Unidas,

²³Segundo a Pesquisa Mundial sobre Drogas (Global Drug Survey 2016 – GDS2016), os entrevistados de 50 países reportaram que 1 em 10 participantes já compram drogas no mercado negro da Internet (“dark-net market”). Entre elas estão a ketamina, canabinóides sintéticos, piperazina e fenetilaminas.

assinaram as três convenções sobre drogas que são hoje referência legal para todos os países signatários. E é importante registrar o caráter de complementaridade dessas três convenções sobre o controle de drogas. A principal proposta das duas primeiras é sistematizar as medidas de controle internacional com o objetivo de assegurar a disponibilidade de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas para uso médico e científico; além de prevenir sua distribuição por meios ilícitos. Ademais, incluem, também medidas gerais sobre o tráfico e o abuso de drogas.

A convenção única de 1961, sobre entorpecentes, que foi emendada em 1972, teve o objetivo de combater o abuso de drogas por meio de ações internacionais coordenadas. Nesse contexto, vale ressaltar que existem duas formas de intervenção e controle que atuam de forma conjunta: a primeira é a limitação da posse, do uso, da troca, da distribuição, da importação, da exportação, da manufatura e da produção de drogas exclusivas para uso médico e científico; a segunda é combater o tráfico de drogas por meio da cooperação internacional para deter e desencorajar os produtores e comerciantes (traficantes).

Já a convenção de 1971, sobre substâncias psicotrópicas, estabeleceu um sistema de controle internacional para substâncias psicotrópicas e é uma reação à expansão e diversificação do espectro do abuso de drogas. A convenção criou ainda formas de controle sobre diversas drogas sintéticas de acordo, por um lado, com o seu potencial de criar dependência, e por outro lado, com o de poder terapêutico.

A convenção das Nações Unidas, de 1988, contra o Tráfico ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas fornece medidas abrangentes contra o tráfico de drogas, inclusive métodos contra a lavagem de dinheiro e o fortalecimento do controle de precursores químicos. Ela também fornece informações para uma cooperação internacional por meio, por exemplo, da extradição de traficantes de drogas, seu transporte e procedimentos de transferência.

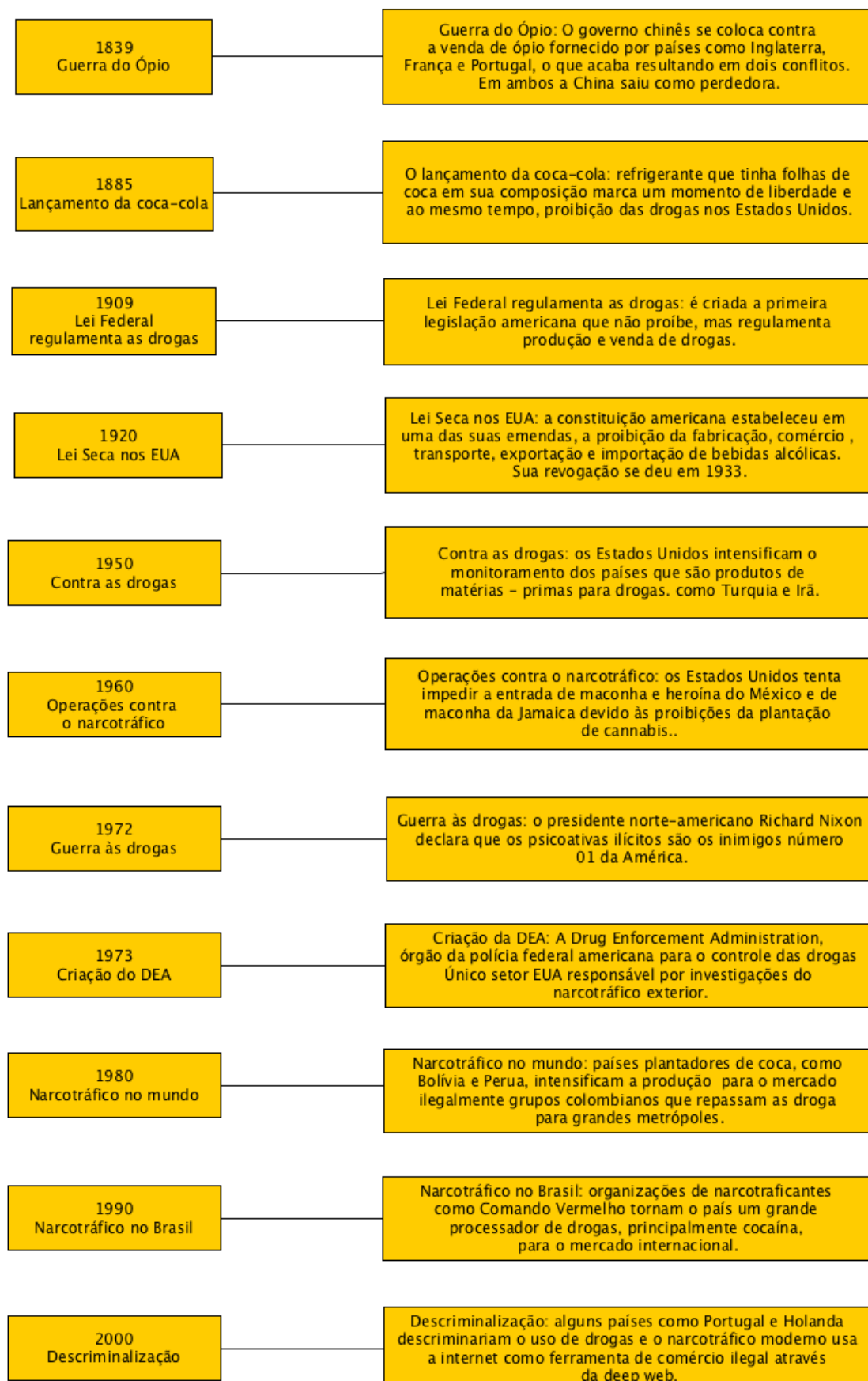
Entre os dias 8 e 10 de junho de 1998, a XX Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU (UNGASS), em Nova York, discutiu o problema mundial das drogas. Os países estabeleceram uma nova agenda para a comunidade internacional, com a adoção de três documentos fundamentais: uma declaração

política, uma declaração sobre os princípios orientadores da redução da demanda por drogas e uma resolução com medidas para reforçar a cooperação internacional.

Ao aprovar a declaração política, os Estados-membros das Nações Unidas comprometeram-se a obter resultados mensuráveis na redução da oferta e da procura de drogas ilegais até 2008. E, em 2009, a Comissão de Narcóticos - CND das Nações Unidas fez uma análise dos dez anos anteriores, dos resultados encontrados no cumprimento dos objetivos e das metas estabelecidos na UNGASS de 1998. Assim, o relatório apresentado pelo escritório das Nações Unidas contra as Drogas e Crime-UNODC afirmou que houve progressos significativos nesse período de dez anos, mas que, em algumas áreas e regiões, os Estados-membros das Nações Unidas não atingiram totalmente os objetivos e metas mencionados na declaração política. Ainda sim, observou-se uma tendência global de estabilização na produção, no tráfico e no consumo de drogas.

LINHA CRONOLÓGICA DO COMBATE AO NARCOTRÁFICO

Figura 8 - Conflitos e proibições que marcaram a história no último século.



Na reunião de revisão, os países decidiram renovar o compromisso da UNGASS de 1998, firmando um documento que fixou como meta "minimizar e, eventualmente, eliminar a disponibilidade e o uso de drogas ilícitas" até 2019. Ou seja, desde 2009, quando as Nações Unidas aprovaram a Declaração Política e o Plano de Ações, que ainda está vigente, sobre o problema mundial das drogas, houve grande inquietação no cenário internacional.

2.2.2 Evolução da Política Pública sobre drogas no Brasil

O debate em torno da questão das drogas remonta à época em que o Brasil foi colonizado. A Lei das Ordenações Filipinas²⁴ foi a primeira lei aplicada aqui no país, configurando-se como o principal regramento referente ao tema desde a colonização até a promulgação do Código Criminal do Império de 1830²⁵.

Dizia o Título LXXXIX da referida Lei:

Nenhuma pessoa tenha em sua caza para vender, rosalgar branco, nem vermelho, nem amarello, nem solimão, nem água delle, nem escamoneá, nem ópio, salvo se for Boticário examinado, e que tenha licença para ter Botica, e usar de Officio e qualquer outra pessoa que tiver em sua caza alguma das ditas cousas para vender, perca toda sua fazenda, metade para nossa Câmara, e a outra para quem o acusar, e seja degradado para a África até nossa mercê²⁶.

O Código Criminal do Império de 1830 não trouxe expressamente em seu corpo a questão sobre drogas, porém o Decreto 828 de 29 de setembro de 1851, que manda executar o regulamento da Junta de Higiene Pública, abordou a questão quando regulou a venda de medicamentos. Assim dispõe o artigo 51 do referido Decreto:

Art. 51- Os droguistas, e os que vendem substâncias venenosas das constantes da tabella de que fala o art. 79 deste regulamento, assim como os fabricantes que em suas fábricas empregarem tais substâncias, deverão participar às autoridades sanitárias, que os matricularão em livro para isso determinado, especificando-se o lugar em que vendem as ditas substâncias ou as fábricas em que as usam. Os infratores incorrerão pela primeira vez na multa de duzentos mil réis, e nas reincidentes na mesma multa, podendo-se-lhes fechar as fábricas por espaço de treze meses.

²⁴ guiadoestudante.abril.com.br/estudar/historia/pena-morte-lei-mata-434761.shtml

²⁵ www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm

²⁶ www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l5p1240.htm

No Brasil o órgão responsável pelo provimento da políticas sobre drogas é a Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas - SENAD, órgão vinculado ao Ministério da Justiça.

A política nacional sobre drogas no Brasil começa a atuar de forma mais constante em 1998, dando início a uma atenção específica ao tema para a redução da demanda e da oferta de drogas.

Com o aceite do Brasil na XX Assembleia Geral Especial das Nações Unidas para a redução da demanda de drogas, tomaram corpo as primeiras medidas pelo governo brasileiro no atendimento da questão. O então Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN) foi transformado no Conselho Nacional Antidrogas (CONAD) e foi criada a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), diretamente vinculada à, então, Casa Militar da Presidência da República.

Em 2002 com a missão de coordenar a Política Nacional Antidrogas, por meio da articulação e integração entre governo e a sociedade civil organizada como Secretaria Executiva do Conselho Nacional Antidrogas, coube à SENAD atuar no sentido de atrair os diversos atores relacionados ao tema para a criação de uma primeira política pública no país voltada para o problema das drogas. Isto se deu por meio de Decreto Presidencial nº 4.345 de 26 de agosto de 2002, quando foi instituída a primeira Política Nacional Antidrogas – PNAD do país.

Em 2003 o Presidente da República apontou a necessidade de construção de uma nova Agenda Nacional para a redução da demanda e da oferta de drogas no país que viesse a contemplar três pontos principais:

a- A integração das políticas públicas setoriais com a política de drogas visando ampliar o alcance das ações.

b- A descentralização das ações em nível municipal, permitindo a condução local das atividades da redução da demanda, devidamente adaptadas à realidade de cada município.

c- O estreitamento das relações com a sociedade e com a comunidade

Com o passar dos anos a temática sobre as drogas ficou cada vez mais presentes no cotidiano brasileiro, dessa maneira, mostrando a necessidade cada vez maior por um aprofundamento do assunto, através de uma reavaliação e atualização dos fundamentos da PNAD, levando em conta as transformações sociais, políticas e econômicas pelas quais o país e o mundo vinham passando. chegando evidenciar dois eixos importantes:

1- Redução da Demanda: ações referentes à prevenção do uso de drogas lícitas e ilícitas que causem dependência, bem como aquelas relacionadas ao tratamento, à recuperação, à redução de danos e à reinserção social de usuários e dependentes.

2- Redução da Oferta: atividades inerentes à repressão da produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas.

3- Medida Provisória nº 1669 e Decreto nº 2632, de 19 de junho de 1998.

Em 2004 foi efetuado um realinhamento e atualização da política, dessa vez com uma participação popular, por meio da realização de um Seminário Internacional de Políticas Públicas sobre Drogas, seis fóruns regionais e um Fórum Nacional sobre Drogas. Com um maior embasamento e dados epidemiológicos atualizados, a política realinhada passou a chama-se Política Nacional sobre Drogas (PNAD).

Como resultado, o prefixo “anti” da Política Nacional Antidrogas foi substituído pelo termo “sobre”, já de acordo com o posicionamento do governo e com a nova demanda popular, manifestada ao longo do processo de realinhamento da política.

Com o novo posicionamento do governo com o tema, a Política Nacional sobre Drogas estabeleceu os novos: fundamentos, objetivos, diretrizes e as estratégias para a redução da demanda e da oferta de drogas, com uma condução planejada e articulada. Todo esse trabalho resultou em amplas e importantes conquistas, refletindo diretamente nas transformações históricas na abordagem da questão no país. O documento foi dividido em cinco eixos temáticos:

- Prevenção;
- Tratamento, Recuperação e Reinserção Social;
- Redução de danos Sociais a Saúde;
- Redução da Oferta;
- Estudos, Pesquisas e Avaliações.

Em 2006 foi instituído o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD) através da Lei nº 11.343/2006, aprovada em 23 de maio de 2005. Integra o SISNAD, dentre outros órgãos, a Secretaria Nacional Anti Drogas (SENAD), que é responsável pela coordenação das ações governamentais de prevenção, tratamento e reinserção social dos dependentes. O SENAD é um órgão que foi vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e hoje, pelo Decreto nº 7.426 de 2011, foi transferido para o Ministério da Justiça, conforme demonstra abaixo seu artigo 1º:

Art. 1º Ficam transferidos para o Ministério da Justiça a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas - CONAD e a gestão do Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Parágrafo único. O disposto neste artigo inclui a transferência das competências, dos acervos técnicos e patrimoniais e dos direitos e obrigações relativos aos órgãos transferidos.

Essa lei colocou o Brasil em destaque no cenário internacional ao prescrever medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, em consonância com as atuais reflexões política sobre drogas.

Com a atualização desse instrumento a Lei compatibiliza os dois instrumentos normativos: as Leis 6.368/1976 e 10.409/2002, e os revoga a partir de sua edição, com o reconhecimento das diferenças entre a figura do traficante e a do usuário/dependente, os quais passaram a ser tratados de modo diferenciado e a ocupar capítulos diferentes da lei.

Com esse entendimento houve uma mudança significativa de entendimento por parte do governo brasileiro, quando se entendeu que usuários e dependentes não devem ser penalizados pela justiça com a privação de liberdade. Dessa forma, a justiça retributiva baseada no castigo é substituída pela justiça restaurativa, cujo objetivo maior é a ressocialização por meio de penas alternativas:

- Advertência sobre os efeitos das drogas
- Prestação de serviço à comunidade em locais/programas que se ocupem da prevenção/recuperação de usuários e dependentes de drogas;
- Medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

Em 2006 o Decreto nº 5912/2006, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 7426/2010, regulamentou as competências dos Órgãos do Poder Executivo no que se refere às ações de redução da demanda de drogas.

As atribuições da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) são:

1. Articular e coordenar as atividades de prevenção do uso indevido, de atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas;
2. Consolidar a proposta de atualização da Política Nacional sobre Drogas (PNAD) na esfera de sua competência;
- 3 Definir estratégias e elaborar planos, programas e procedimentos para alcançar as metas propostas na PNAD e acompanhar sua execução;
- 4 Gerir o Fundo Nacional Antidrogas e o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID);
- 5 Promover o intercâmbio com organismos internacionais na sua área de competência.

Outro passo importante dado pelo Brasil foi a instituição do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, através do Decreto n. 7.179/2010, que apresenta em seu artigo 2º, dentre seus objetivos, o de “estruturar, ampliar e fortalecer as redes de atenção à saúde e de assistência social para usuários de crack e outras drogas, por meio da articulação das ações do Sistema Único de Saúde - SUS com as ações do Sistema Único de Assistência Social –

SUAS²⁷, objetivo este a ser alcançado com o aumento do número dos CAPS (Centro de Apoio Psicossocial), por todo o Brasil, e também através da preparação do SUS (Sistema Único de Saúde) para o atendimento ao usuário de drogas.

Além disso, também se demonstra presente dentre os objetivos do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, o de promover a capacitação de policiais militares e educadores para atuarem nas escolas no sentido de alertarem os estudantes sobre o que o consumo de drogas realmente pode trazer para quem entra nesse mundo, relatando seus efeitos.

O Observatório Brasileiro de Informações Sobre Drogas - OBID é um órgão de estrutura do Governo Federal, vinculado a SENAD, com a missão de reunir e centralizar informações e conhecimentos atualizados sobre drogas, incluindo dados de estudos, pesquisas e levantamentos nacionais, que contribuam para o desenvolvimento de novos conhecimentos aplicados às atividades de prevenção do uso indevido, de atenção e de reinserção social de usuários e dependentes de drogas e para a criação de modelos de intervenção baseados nas necessidades específicas das diferentes populações alvo, respeitadas suas características socioculturais.

²⁷ **Brasil**, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Social - www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas

**Tabela 1- Eixos de ação da Secretaria Nacional de Políticas
Sobre Drogas - SENAD**

| | DIAGNÓSTICO SITUACIONAL | CAPA CITAÇÃO DO AGENTE DO SISNAD | PROJETOS ESTRATÉGICOS |
|--------------------------|---|---|--|
| OBJETIVOS | Realização de estudos que permitam um diagnóstico sobre a situação do consumo de drogas no Brasil e seu impacto nos diversos domínios da vida da população. Esse diagnóstico vem se consolidando por meio de estudos e pesquisas de abrangência nacional, na população geral e naquelas específicas que vivem sob maior vulnerabilidade para o consumo de drogas. | Capacitação dos diversos atores sociais que trabalham diretamente com o tema drogas, e também de multiplicadores de informações de prevenção, tratamento e reinserção social. | Projetos de alcance nacional que ampliam o acesso da população às informações, ao conhecimento e aos recursos existentes na comunidade. |
| EXEMPLOS DE AÇÕES | Levantamentos sobre uso de drogas na população geral, estudantes de educação básica, estudantes universitários, povos indígenas, motoristas profissionais e amadores, entre outros. | Cursos de formação para conselheiros municipais, operadores do Direito, lideranças religiosas comunitárias, educadores, profissionais das áreas de saúde, assistência social, segurança pública, empresas / indústrias, entre outros. | Parceria com estados e municípios para fortalecimento dos conselhos sobre drogas; manutenção de serviço nacional de orientações e informações sobre drogas (Viva Voz 132); ampliação e fortalecimento da cooperação internacional, criação da rede de pesquisa sobre drogas, entre outros. |

O Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD, regulamentado pelo Decreto n. 5912, de 27 de setembro de 2006, tem os seguintes objetivos:

- I. Contribuir para a inclusão social do cidadão, tornando-o menos vulnerável a assumir comportamentos de risco para o uso de drogas, tráfico e outros comportamentos relacionados;
- II. Promover a construção e a socialização do conhecimento sobre drogas no país;
- III. Promover a integração entre as políticas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas;
- IV. Reprimir a produção não autorizada e o tráfico ilícito de drogas;
- V. Promover as políticas públicas setoriais dos órgãos do Poder Executivo da União, Distrito Federal, Estados e Municípios

O SISNAD está organizado de modo a assegurar a orientação central e a execução descentralizada das atividades realizadas em seu âmbito. Com sua regulamentação, desencadeou-se a reestruturação de Conselho Nacional Antidrogas, processo que garantiu a participação igualitária entre governo e sociedade.

Em 2008 foi instituída a Lei 11.754, por meio da qual o Conselho Nacional Antidrogas passou a chamar Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD). A nova Lei também alterou o nome da Secretaria Nacional Antidrogas para Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD). Essa modificação, considerada importante, era esperada desde o processo de realinhamento da Política Nacional sobre Drogas, em 2004. A ação do CONAD passou, deste então, a ser descentralizada por meio dos Conselhos Estaduais e Municipais.

Em janeiro de 2011 o Governo Federal optou pela transferência da SENAD da estrutura do Gabinete de Segurança institucional da Presidência da República para o Ministério da Justiça, a fim de potencializar e articular as ações de redução de demanda da oferta de drogas. Isto foi feito no sentido de atuar com mais impacto no enfrentamento ao tráfico de ilícitos.

A partir deste marco, o Brasil passou a buscar um novo paradigma sobre suas políticas de drogas, neste caso o pressuposto elementar da política de drogas

brasileira tem um caráter humanista, onde o seu foco deve ser mais nas pessoas, e não nas drogas. Diante dessa visão humanista para obter uma idéia mais ampla da política sobre drogas brasileira faz necessário fazer a seguinte pergunta: O usuário de drogas no Brasil é a causa ou consequência dentro de todo o processo exploratório do tráfico?

Percebe-se que a política brasileira para as drogas, começou a mudar o perfil de sua concepção, antes tinha-se os procedimentos de enfrentamento direto e coordenado para as ações enfrentamento ao tráfico de drogas como prioridades, a partir das mudanças acima relatadas, entende que as ações de combate ao tráfico de drogas passam a ser entendidas através de uma visão mais humanitária, conforme relatório da Secretaria Nacional de Políticas sobre drogas²⁸, onde relata o atual foco do governo para o assunto das drogas, conforme relata o texto abaixo:

O pressuposto elementar de uma política de drogas humanista é que seu foco deve ser nas pessoas, e não nas drogas. Dessa formulação aparentemente simples decorrem consequências importantes para a maneira pela qual as ações são formuladas, executadas e avaliadas.

Assim percebe-se que as políticas integrais da Secretaria Nacional de Políticas sobre drogas tem atualmente como objetivo um olhar mais atento para a população mais vulnerável. Segundo o relatório quando o governo estabeleceu, em 2010, a política de drogas com a prioridade de construir uma resposta que dialogasse com a urgência da demanda social por soluções que desfizessem os mitos criados pela guerra às drogas

No relatório admiti-se que o Brasil experimentou na primeira década do novo milênio um crescimento da preocupação social com o uso de drogas, porém não existe um vínculo do uso de drogas com violência urbana, segundo o entendimento que veio a ser construído.

Percebesse que o relatório nesse momento esteve voltado somente para as ações que considerassem o usuário comum, relacionando-o com a violência urbana e deixando de considerar toda a cadeia de ação do tráfico de drogas ilícitas, onde sub-ações criminosas fomentam pressões na sociedade de maneira impositiva

²⁸ Relatório de políticas sobre drogas de 2016-2019 - Secretaria Nacional de Políticas sobre drogas-SENAD.

com um único objetivo, a multiplicação do poder pelo poder com agregação financeira.

2.2.3 Repressão as drogas na América do Sul

Nos demais países da América do Sul, ao contrário do Brasil, a temática de repressão as drogas já encontra-se mais alinhadas com orientações da ONU para uma política mais humanitária, onde o usuário passa a ter um tratamento diferenciado do traficante.

Em todo o continente sul-americano somente a Guiana, Suriname Guiana, Francesa e o Brasil ainda não avançou o suficiente na política para regulamentação das drogas, porém na Bolívia e Venezuela o porte para uso pessoal não é considerado crime. Contudo, o consumidor está sujeito a ser encaminhado para internação e tratamento, segundo condições previstas em lei. Vale relatar que até presente momento da pesquisa, o uso do crack não é regulamentado em nenhum dos países da América do Sul.

O Brasil faz fronteira com grande parte dos países da América do sul exceto com Chile e o Equador, e isto tem repercussões, considerando que, todos já regulamentaram o uso das drogas em seus territórios no período entre 1990 à 2013. Isto leva à necessidade de uma expansão da análise dos horizontes do mercado do tráfico para o território brasileiro no mesmo período. O Brasil que até então era somente um corredor de envio das drogas para Estados Unidos e Europa, hoje, com o mercado interno aquecido, passou a ser um dos maiores consumidores de drogas ilícitas do mundo.

A Argentina regularizou o porte de pequenas quantidades, para consumo próprio em 2009, permitido somente o uso somente em lugares privados. Há relatos que muitas pessoas ainda são enquadradas como traficante, mesmo portando pequenas quantidades de drogas.

No Chile a descriminalização foi em 1999. Oito anos depois, o governo determinou a quantidade máxima permitida de maconha de 10 gramas e o cultivo de até seis pés de cannabis.

Na Colômbia, desde 1994 quem portar drogas para uso pessoal não pode ser preso. Em 2009 houve um revés dessa decisão, mas a mesma voltou a vigorar em 2011, quando a quantidade permitida foi fixada em 20 gramas de cannabis e a

de cocaína em um (1) grama. Em 2014 o uso de cannabis para fins medicinais também foi aprovado.

No Equador a descriminalização para o uso pessoal ocorreu em 2013 e no Paraguai em 1998, para a maconha. A quantidade máxima para uso pessoal foi fixada em 10 gramas e a de cocaína em dois (2) gramas.

No Peru o entendimento sobre o porte das drogas é permitido há mais de dez anos, porém a decisão para caracterizar-se a quantidade da substância portada como tráfico ou não cabe à justiça, uma vez que a polícia atua segundo uma orientação para detenção dos consumidores.

Como entendimento em andamento, a tendência é que o Brasil siga esse padrão com vistas à descriminalização das drogas adotando, algum dos modelos dos países vizinhos, segundo o entendimento no qual a administração do mercado das drogas realizada pelo Estado, possibilita uma diminuição drástica na violência urbana. Trata-se de uma mudança de paradigma que esbarra em questões de natureza cultural e representaria o fim de um modelo meramente sistema repressor (polícia e justiça).

2.3 CENÁRIO ATUAL: TENDÊNCIAS A DESCRIMINALIZAÇÃO E VISÃO DAS DROGAS COMO PROBLEMA DE SAÚDE PÚBLICA

2.3.1 Tendência a descriminalização

O tema da descriminalização vai se tornando cada vez mais presente nos debates de políticas públicas. Nesse contexto, duas vertentes são bem claras. De maneira simplória, uma defende que a descriminalização das drogas ilícitas, principalmente a maconha seria benéfica, uma vez que poderia impactar diretamente no domínio do tráfico, trazendo para o Estado o controle e fiscalização do comércio por meio através de políticas públicas onde a comercialização ilícita das drogas, não seria mais lucrativa para o crime organizado.

Este modelo poderia também trazer mudanças benéficas ao quadro de congestionamento das prisões onde o usuário não seria penalizado, mas sim atendido por meio de tratamento médico/sanitário, como por exemplo a política pública de drogas de Portugal²⁹.

²⁹ **Portugal**; Lei n 30/2000, de 29 de novembro; Decreto Lei n 130-A/2001, de 23 de abril

Ainda nessa vertente, um outro benefício seria que as polícias estariam menos sobrecarregadas com a ação voltada para a repressão aos usuários, direcionando seus esforços e seus efetivos no combater aos grandes traficantes, uma vez que o Brasil é um dos maiores consumidores de drogas ilícitas como também é um dos principais corredores afluentes do tráfico internacional.

Em alguns países, o porte de drogas para uso já é permitido, no Uruguai em 2013 o ex-presidente José Mujica, tornou o país o único no continente a regulamentar todo o ciclo de consumo da maconha e o deixou sob o controle do Estado. Desta forma, indivíduos maiores de 18 anos podem comprar e cultivar a cannabis legalmente mediante cadastro prévio. Cabe ressaltar ainda que outras drogas já eram descriminalizada no Uruguai, desde 1974.

Nos Estados Unidos da América, desde 2012 a política sobre drogas muda de acordo com o estado. Os Estados do Colorado, Washington, Oregon Alasca e Washington – DC, já legalizaram o consumo recreativo de maconha. Em outras unidades da federação, o uso é permitido somente para finalidades medicinais.

Na Costa Rica, a legislação considera ilegal o porte da cannabis. Porém, na prática, quem for pego com quantidade consideradas como de uso pessoal, de forma geral não será preso. Cabe ressaltar que não fica entendido esse quantitativo, sendo as decisões empíricas.

A Jamaica autorizou, no começo de 2017 o porte de até 55 gramas de maconha para uso pessoal , bem como, o plantio de até cinco mudas.

No México o porte para uso pessoal é autorizado em até 5 gramas de maconha, ½ grama de cocaína, 50 miligramas de heroína ou uma pílula de ecstasy, situações que não resultam em prisão do usuário. Após três apreensões, no entanto, o usuário tem que se submeter a tratamento. Caso contrário é processado pelo Estado.

A Holanda, considerado um dos países pioneiros na tolerância ao uso pessoal de drogas , é famosa pelos “*coffee shops*” onde a venda da maconha é permitida em até cinco (5) gramas e o cultivo de cinco (5) mudas, assim como o consumo em público. O país destaca-se também pela política de redução de danos, com fornecimento de agulhas e seringas descartáveis a viciados em determinados

pontos. Até 2013 os turistas não podiam entrar nos “*coffee shops*”, desde então já podem desfrutar dos mesmos direitos dos cidadãos locais.

Portugal foi o país pioneiro ao descriminalizar todos os tipos de drogas , no início dos anos 2000. Com isso, houve uma mudança significativa de entendimento onde os usuários deixaram de ser tratados como criminosos e passaram a ser considerados doentes. Mesmo com tal liberação, vigora um rigoroso sistema de controle, por meio do qual pessoas flagradas com até 25 gramas de maconha, dois (2) grama de cocaína , um (1) grama de heroína ou um (1) grama de ecstasy é encaminhado a um comitê composto por médicos e assistentes sociais. Se as quantidades forem superiores , há processo criminal.

Na Alemanha a Constituição proíbe criminalizar a posse de pequenas quantidades de drogas. Porém a aceitação de diversas substâncias aceitas nos Estados alemães varia de acordo com a região do país.

Na Espanha, em 1982 foi descriminalizado o porte para o uso pessoal desde os primeiros anos da redemocratização do país. As pessoas flagradas estão sujeitas a multas ou a suspensão da carteira de motorista. Para o uso pessoal é permitido até 200 gramas de maconha, 7,5 de cocaína ou 3 de heroína. O cultivo da cannabis pode ser feito por membros de clubes registrados junto às autoridades.

A Itália, ainda em 1975, descriminalizou o porte de drogas para uso pessoal, mas a regularização variou ao longo do tempo, segundo a alternância no poder de governos mais ou menos liberais.

Na República Tcheca, a posse de drogas deixou de ser crime em 2010, porém as multas são aplicadas aqueles flagrados com até 15 gramas de maconha, 1 grama de cocaína, 1/5 de heroína, 4 pílulas de ecstasy ou 40 pedaços de cogumelos alucinógenos.

Na Armênia, apesar do porte de drogas para uso pessoal ter sido tirado do Código Penal em 2008, é aplicada uma multa a quem for flagrado portando substâncias. Quem não pode pagar é preso, mas quem concordar em se submeter a tratamento fica isento da pena.

Na Austrália a política de drogas varia de acordo com o Estado. Existe a previsibilidade de tratamento compulsório e multas em algumas regiões, outras permitem o porte de maconha para uso pessoal deste 1987.

Em outubro de 2006, entrou em vigor no Brasil a Lei nº 11.343/2006, popularmente chamada, na época, de Nova Lei de Drogas, e que revogou as duas leis anteriores que versavam sobre a questão das drogas ilícitas - a Lei 6.368/1976 e a Lei 10.409/2002. Essa nova lei foi fruto de movimentação política imediatamente posterior à entrada em vigor da referida legislação de drogas de 2002, que teve vetada pela Presidência da República grande parte de seus artigos mais inovadores. A nova lei de 2006, portanto, é vista como uma nova tentativa de flexibilizar a legislação de drogas do país.

Nesse sentido, a principal inovação da Lei nº 11.343/2006 foi a despenalização explícita – ou seja, a não aplicação de penas privativas de liberdade – da posse de drogas para consumo próprio, de acordo com seu artigo 28. Ainda, igualou-se, pioneiramente, a condição dos indivíduos que plantam drogas – notadamente, a maconha – para consumo pessoal à daqueles que as obtêm de outras formas, sendo despenalizada também essa prática. Por último, diferenciou-se o consumo conjunto da droga do tráfico de drogas propriamente dito, reduzindo a pena aplicada à primeira conduta.

A nova lei foi importante ao introduzir definitivamente a despenalização da posse e do cultivo de drogas para uso próprio na legislação nacional. Nesse sentido, reafirmou-se uma política mais progressista com relação ao usuário de drogas, que, segundo a lei, não poderia mais ser socialmente equiparado à condição de traficante. Luciana Boiteux Rodrigues, em seu artigo A Nova Lei Antidrogas e o aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes, de 2006, aponta outros dois aspectos positivos da nova lei de drogas: “a previsão expressa do ‘fortalecimento da autonomia e da responsabilidade individual em relação ao uso indevido de drogas’ (art. 19, III), e o reconhecimento dos princípios da liberdade e da diversidade (art. 4o)”, que seriam, segundo ela, “medidas acertadas por refletirem uma redução do controle da pena sobre o usuário de drogas, especialmente se comparadas com a antiga Lei 6.386/1976”.

No entanto, o efeito despenalizador da Lei nº 11.343/2006 é mais simbólico do que prático, já que as legislações anteriores também já dificultavam a prisão dos usuários de drogas. Rodrigues atenta ainda que a lei de 2006 trouxe o agravamento da pena por tráfico de drogas, que passa de uma pena mínima de três anos de reclusão, de acordo com a legislação anterior, a cinco anos mínimos de

pena. Uma vez que a diferenciação entre usuários e traficantes ainda é difusa na nova lei. Não há, por exemplo, diferença determinada de acordo com a quantidade de droga apreendida em posse do indivíduo –, frequentemente verifica-se pena desproporcional dada a pequenos traficantes, ou até mesmo a tipificação equivocada de tráfico de drogas a casos em que a posse para consumo seria o mais evidente.

No Brasil a discussão da descriminalização chegou à sua corte máxima, o Supremo Tribunal Federal-STF, onde três ministros votaram a favor da descriminalização. Uma vez que houve pedido de vista por parte de um Ministro o processo encontra-se suspenso. A tendência é que o STF deixe para o Congresso Nacional a missão de definir os critérios pelos quais se possa distinguir o traficante de usuário.

Segundo dados do Ministério da Justiça, há, atualmente, cerca de 97 mil pessoas presas por tráfico de entorpecentes no Brasil. Antes da entrada em vigência da lei nº 11.343 em 2006, já eram cerca de 40 mil os encarcerados por este crime no país.³⁰

A outra vertente versa sobre a manutenção da política de “guerra as drogas”, onde através de uma política repressiva por meio de uma governança federal, cresceria a possibilidade de se erradicar o tráfico em toda sua cadeia de atuação no país.

Em países como Bolívia, Peru, Colômbia e Venezuela o consumo interno não preocupa as autoridades, pois a motivação financeira do tráfico é o mercado externo, como o Brasil, uma vez que a população brasileira é maior que os países citados. O consumo interno no Brasil é significativo, mantendo um mercado aquecido, gerenciado por grupos criminosos.

Acreditam os especialistas que, mesmo com uma descriminalização das drogas no Brasil, esse mercado ainda continuará a existir, como tantos outros mercados de contrabandos como: cigarro, bebidas, roupas, eletrônicos e outros, uma vez que as tarifas tributadas imputadas deixariam uma competição comercial inviável como a atividade exercida no mercado negro – o tráfico.

³⁰ Ministério da Justiça. Sistema Prisional – InfoPen Estatística. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRIE.htm>

Um estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados Deputados³¹ dimensionou o mercado atual de maconha no Brasil por meio de estimativas baseadas no consumo³².

Considerando a população brasileira de 152.483.995 de pessoas entre 12 a 65 anos, de acordo com a Estimativa da População do IBGE para 2015, e a prevalência de uso da maconha no mês de 1,8%³³, em 2005, calculou-se, de forma conservadora, que 2.744.712 pessoas usam maconha mensalmente no Brasil, supondo-se a manutenção da mesma proporção de usuários desde 2005^{34 35}

Supondo ainda um consumo per capita de maconha no Brasil igual ao que foi regulamentado no Uruguai (40 gramas de maconha por mês)³⁶, e tomando a expectativa de U\$ 1,20 para a venda de um grama da substância em farmácias credenciadas naquele país³⁷, cada usuário no Brasil poderia adquirir cerca de US\$48,00 de maconha por mês ou US\$576,00 da erva por ano. Com uma taxa de câmbio de cerca de R\$3,60 por dólar (abril de 2016), o gasto anual com maconha no país seria de R\$2.073,60 por usuário.

Assim, multiplicando o número de usuários pelo gasto per capita, obtém-se um gasto potencial anual com maconha no Brasil da ordem de R\$5,69 bilhões.

As estimativas do impacto da legalização da maconha sobre o mercado de Cannabis no Brasil levaram em conta dados recentes do Estado do Colorado nos EUA, em que houve, de acordo com o National Survey on Drug Use and Health,³⁸

³¹ Teixeira, L. et al. (2016)

³² RAND (2014), p. 9. "Consumption-based estimates typically multiply the number of users by the product of days of use per month or year ("use days") and grams consumed per use day". ("Em geral, estimativas baseadas no consumo multiplicam o número de usuários pelo produto dos dias de uso por mês ou por ano e as gramas consumida por dia de uso"). Nossa tradução.

³³ Duarte et al. (2009). No Brasil, a prevalência de uso na vida foi de 8,8%, de uso no ano de 2,6%, segundo dados de 2005 nas 108 maiores cidades do país.

³⁴ Essa hipótese pode subestimar o mercado, em razão de haver indícios de aumento da taxa de prevalência na última década.

³⁵ De acordo com o II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD), mais da metade dos usuários de maconha no Brasil consomem maconha diariamente (1,5 milhão de pessoas)

³⁶ Art. 5º da Lei no 19.172, de 20 de dezembro de 2013, que regula a produção, distribuição e venda da Cannabis.

³⁷ O preço da maconha foi informado pelo presidente do Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), em entrevista para a publicação La Era de la Regulación, dirigida pela Junta Nacional de Drogas (JND) e pelo IRCCA, ambos do governo do Uruguai, no periódico La Diaria, em dezembro de 2015.

http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/la_era_de_la_regulaci%C3%B3n_la_diaria_20151204.pdf. Acesso em: 05/07/2017.

³⁸ SAMHSA (2015).

aumento da prevalência de uso no mês³⁹ de 12,7% para 14,9% entre 2012/2013 e 2013/2014, quando foi legalizada a maconha para uso recreativo, o que equivale a 17,5% de expansão. Transpondo esse padrão de consumo para o Brasil, os gastos com o consumo de maconha poderiam alcançar R\$6,68 bilhões.

Tabela 2 - Estimativas do Mercado Consumidor de Maconha - Brasil

| ESTIMATIVA CONSUMO DE MACONHA POR MÊS | |
|---|-------------------------|
| Número de pessoas que consomem maconha por mês | 2.744.712 |
| Preço por grama de maconha | R\$4,20 |
| Gasto anual de maconha por pessoa | R\$2.073,60 |
| Gasto Total com maconha por ano - Brasil | R\$ 5,69 bilhões |
| Gasto total com maconha por ano pós -legalização, Brasil | R\$ 6,68 bilhões |

Fonte: Teixeira *et al.* (2016). Elaboração Própria.

Outro aspecto a ser analisado quanto à descriminalização de drogas ilícitas no Brasil é a ineficiente estrutura do Estado para fiscalizar todo um processo de industrialização e comercialização das drogas em território nacional e ainda, a manutenção da presença estrutural do Estado para a recuperação de usuários e o enrijecimento do enfrentamento e fiscalização ao tráfico e porte ilegal de drogas - quantidade acima do permitido, isso e inúmeras outras situações, como a reincidência.

Um exemplos elucidativo de como age o Estado brasileiro no que tange às drogas foi a ação da Prefeitura de São Paulo na erradicação da chamada Cracolândia. Não obstante as inúmeras tentativas, o município não consegue resolver o problema, pois a remoção dos usuários, ou seja, um deslocamento de massa, representa apela a mudança de endereço do problema. Essa questão do usuário, muitas vezes vai além da ação da segurança pública, transpassa pela saúde, a assistência social e até mesmo a defesa civil, pois em alguns casos, os usuários estão em situação de risco, ou seja, com a ausência do Estado nesse

³⁹ A prevalência de uso de maconha no mês revela o percentual da população que usou Cannabis pelo menos uma vez no mês anterior ao da pesquisa.

ambiente, forma-se um cenário perfeito para prosperar o crescimento do tráfico ilícito de drogas.

2.3.2 Drogas como problema de saúde pública

Em 1915, o Brasil, por determinação do então Presidente Wenceslau Braz, sancionou o Decreto nº 11.481 de 10 de fevereiro de 1915, aprovando a adesão do país à Conferência Internacional do Ópio. O dependente químico deixa de ser tratado como um mero viciado e passa a ser visto como um doente, necessitando de tratamento, assim como as pessoas da época que estavam contagiadas com a febre amarela e a varíola.

No ano de 1932, a toxicomania passou a ser considerada uma doença de notificação compulsória, e o Decreto nº 20.930, de 11 de janeiro deste mesmo ano, determinou que as listas de substâncias tóxicas fossem revisadas com maior periodicidade.

Em 28 de abril de 1936, foi criada a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes, criado pelo Decreto 780 de 28 de abril de 1936, subordinada ao Ministério de Relações Exteriores. No referido decreto, figura em seu artigo 3º:

O estudo e a fixação de normas gerais de ação fiscalizadora do cultivo, extração, produção, transformação, fabricação, preparo, posse, importação, reexportação, oferta, venda, compra, troca, cessão, bem como a repressão do tráfico e uso ilícito de drogas entorpecentes, incumbindo-lhes todas as atribuições decorrentes dos objetivos gerais, para os quais é constituída.

O Decreto-Lei nº 891 de 25 de novembro de 1938, que aprova a lei de fiscalização de entorpecentes, passou a punir os atos de plantar, cultivar, colher substâncias consideradas proibidas, além de tornar mais exigente a internação quando fosse comprovada a necessidade de tratamento do enfermo (Artigos 26, 28 e 29 do Decreto). Vejamos:

Art.26 A venda ao público de qualquer das substâncias contidas no art. 1º desta lei e seus parágrafos só é permitida às farmácias e mediante receitas de facultativo com diploma registrado no Departamento Nacional de Saúde, nos serviços sanitários local. Tais receitas serão feitas quando necessário, de acordo com as instruções baixadas sobre o uso de entorpecentes, em papel oficial, fornecido pela autoridade sanitária competente, acompanhadas da justificação do emprego do medicamento, devendo ser escritas em caracteres legíveis, com indicação precisa dos nomes, sobrenomes e residências do médico e do doente e da data da prescrição.

Art.28 Não é permitido tratamento de toxicômanos em domicílio.

Art.29 Os toxicômanos ou os intoxicados habituais por entorpecentes, por inebriantes, em geral, ou bebidas alcoólicas, são passíveis de internação obrigatória, ou facultativa, por tempo determinado, ou não.

Em 1940, o Código Penal Brasileiro, então criado, tratou do tema drogas no capítulo relacionado aos Crimes contra a Saúde Pública. Dizia o artigo 281(revogado):

Art. 281- Importar ou exportar, vender ou expor à venda, fornecer ainda que a título gratuito, transportar, trazer consigo, ter em depósito, guardar, ministrar ou, de qualquer maneira, entregar a consumo substância entorpecente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar. Pena: reclusão de um a cinco anos, e multa de dois a dez contos de réis.

O parágrafo único do Art. 1º da Lei 11.343/06 define drogas como "substâncias ou produtos capazes de causar dependências, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União". O Art. 23 da mesma Lei, discorrem as obrigações dos entes federados quanto a necessidade de atenção ao usuário e ao dependente de drogas. Vejamos a seguir:

As redes dos serviços de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios desenvolverão programas de atenção ao usuário e ao dependente de drogas, respeitadas as diretrizes do Ministério da Saúde e os princípios explicitados no art. 22 desta Lei, obrigatória a previsão orçamentária adequada.

Segundo a Organização Mundial de Saúde - OMS (1981), "droga é qualquer substância que, não sendo produzida pelo organismo, tem a propriedade de atuar sobre um ou mais de seus sistemas, produzindo alterações em seu funcionamento".

A mesma Organização Mundial de Saúde, em 1981, também define o significado de drogas psicotrópicas: "aquelas que agem no sistema nervoso central produzindo alterações de comportamento, humor e cognição, possuindo grande propriedade reforçadora, sendo passível de autoadministração".

Já a Comissão sobre entorpecentes - CND que trata da política referente ao Plano de Ação sobre Cooperação Internacional por uma estratégia equilibrada e integrada de combate ao problema global das drogas, em 2009, afirmou que "as drogas continuam sendo uma grave ameaça para a saúde, segurança e o bem de toda a humanidade, em especial a juventude o nosso bem maior"⁴⁰.

One decade after the commitments made at the twentieth special session of the General Assembly to address the world drug problem, notwithstanding the ever-increasing efforts and progress made by States, relevant international organizations and civil society, the drug problem continues to pose a serious threat to the health, safety and well-being of all humanity, in particular youth, our most precious asset.

Da interpretação da definição exposta, fica clara nossa percepção de que drogas psicotrópicas são capazes de causar uma dependência. O problema vai ser atacado somente com a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, quanto o tema das drogas, realmente, passou a ser visto como uma questão de caráter social relevante.

Em seu artigo 5º, XLIII, inserido no Título II da CF/88, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, o crime de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins foi equiparado aos crimes hediondos, apesar de não constar do rol expresso contido no artigo 1º da Lei 8.072/90; lei esta que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do já citado artigo 5º, XLIII da CF/88. Tornou, também, inafiançável, além de insuscetível o direito à graça ou à anistia, o crime de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, bem como da prática da tortura, o terrorismo e os crimes definidos como hediondos.

⁴⁰ **ONU**, See General Assembly resolutions S-20/2, S-20/3 and S-20/4 A to E.

Determina a Constituição:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

O pesquisador francês Louis Chaloult dividiu as substâncias psicotrópicas segundo categorias, com vistas à facilitação do seu estudo. A classificação desmembrou as drogas em depressoras, drogas estimulantes e drogas perturbadoras.

a) Drogas Depressoras: são aquelas que diminuem a velocidade do cérebro. O indivíduo fica desligado, desinteressado pelas coisas que acontecem ao seu redor. São exemplos de drogas depressoras o álcool, os soníferos, os hipnóticos não barbitúricos (exemplo: diazepam, nome comercial Valium), os barbitúricos (exemplo fenobarbital, nome comercial cadernal, luminal); opiáceos (morfina, heroína), e os solventes (inalantes - cola, removedores, tintas).

b) Drogas Estimulantes: ao contrário das anteriores, são as drogas que aceleram o funcionamento do cérebro, assim, o sistema nervoso central passa a funcionar com maior rapidez, chegando até mesmo a causar delírios. O usuário fica agitado e não tem sono. São consideradas drogas estimulantes a cocaína, o crack e os anorexígenos (femproporex). O crack possui uma peculiaridade: assim que é fumado, alcança o pulmão, levando a uma absorção instantânea, chegando de uma forma muito rápida no cérebro, cerca de 15 segundos, porém seus efeitos também passam muito rapidamente, fazendo com que o usuário passe a consumir muitas vezes em menor espaço de tempo, causando a dependência já nas primeiras vezes em que é usado. No Brasil, a cocaína é a droga mais usada na forma injetável.

c) Drogas Perturbadoras: são as drogas que afetam o funcionamento do cérebro. Esses tipos de drogas causam uma grande mudança no sistema nervoso central, podendo causar até mesmo um estado psicótico. São perturbadoras o *Lysergic acid diethylamide* - LSD, o êxtase e a maconha. Mesmo considerada por

alguns uma erva inofensiva, segundo estudos do pesquisador Chaloult, a maconha, dentre outras, é uma dessas drogas capazes de causar esse tipo de reação em quem a utiliza.

Quanto ao aspecto psicológico, a maconha interfere na chamada memória rápida, fazendo com que o usuário esqueça várias coisas de seu dia a dia. Seu uso continuado afeta no procedimento de aprendizagem e de memorização das tarefas diárias. Por fim, a congruência de todos esses fatores que se relacionam com agentes ligados às drogas, no passado, já tinha o entendimento que era um problema de saúde.

2.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS NO DISTRITO FEDERAL

As políticas públicas sobre drogas no Distrito Federal, estão balizadas em diversas estruturas governamentais, onde destaca-se o Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, resultado do trabalho realizado pelo Comitê de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, criado em 2011, pelo Decreto nº 32.901. Este comitê é composto por 15 secretarias de Estado, além da Codeplan, coordenado pela Secretária de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania.

Existe ainda o Conselho de Política sobre Drogas do Distrito Federal – Conen/DF, criado pelo Decreto nº 9.359, de 1º de abril de 1986, vinculado à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania. Este é o órgão central do Sistema Distrital de Políticas Sobre Drogas – SIDPD, de competência deliberativa, consultiva e fiscalizadora das políticas públicas de redução de demandas sobre drogas do Distrito Federal.

As ações do Conselho de Políticas sobre Drogas no Distrito Federal, estão em consonância com a política nacional sobre drogas, estabelecida pelo Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, num formato de política humanitária, focada ao usuário e não as guerras as drogas.

As ações preventivas das políticas públicas sobre drogas no Distrito Federal, estão a cargo da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos e são executadas pela Diretoria de Prevenção ao uso de Drogas - DPRED que é

integrante da Subsecretaria de Justiça, Cidadania e Prevenção ao Uso de Drogas – Subjuspred. Este tem como objetivos:

- Promover a conscientização em relação à prevenção ao uso de drogas lícitas e ilícitas;
- Executar ações de prevenção ao uso de drogas em escolas públicas do Distrito Federal ou em ações comunitárias;
- Orientar, de forma lúdica, crianças na faixa etária de 4 a 10 anos, quanto aos meios de proteção contra as drogas, com a apresentação do teatro de fantoches;
- Planejar de forma estratégica a conscientização, tendo como fundamento alcançar o público infantil, com mensagens e linguagens próprias para essa faixa etária.

Assim, a Diretoria de Prevenção ao uso de Drogas-DPRED, presta o assessoramento na promoção de articulação, integração e organização do Distrito Federal para o desenvolvimento de ações e programas de prevenção, tratamento e redução da demanda, dos danos e da oferta de drogas, além de propor a política, elaborar planos, exercer orientação normativa, coordenação geral, supervisão, controle e fiscalização das atividades relacionadas com o uso e tráfico de drogas, bem como exercitar outras funções em consonância com os objetivos da Política Nacional sobre Drogas.

Existe ainda no Distrito Federal, o Programa de Educação e Resistência às Drogas - PROERD, desenvolvido pela Polícia Militar do Distrito Federal desde 1998, onde ganhou visibilidade com a Lei nº 3.946. Este programa atualmente está vinculado à Divisão de Programas e Ações Sociais - DPAS, do Centro de Polícia Comunitária e Direitos Humanos - CPCDH da Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF.

O programa tem como público alvo, estudantes de escolas públicas e particulares do Distrito Federal da educação infantil e ensino fundamental, bem como seus pais e/ou responsáveis.

O programa tem como objetivo aproximar a Polícia Militar do Distrito Federal aos estudantes com idade vulnerável ao aliciamento as drogas. Através de uma educação social por meio de novos conhecimentos, possibilitando formar uma

rede de proteção crescente contra as drogas lícitas e ilícitas através de uma conscientização preventiva.⁴¹

O Proerd tem como missão:

Atuar inserindo na filosofia de polícia comunitária visando oferecer estratégias preventivas ao uso e abuso de drogas por crianças e adolescentes, e o fortalecimento dos fatores de proteção em especial para a família, a escola e a comunidade. (PROERD; 2015, p.6).

O público atendido pelo Programa de Educação e Resistência às Drogas - PROERD entre 1998 a 2014 foi 612.037 pessoas. No primeiro ano o público atendido foi de 1.719 pessoas, ente 2010 e 2014 o público atendido teve um salto para mais de 65.000 pessoas

Como uma das políticas públicas desenvolvida pela Polícia Militar do Distrito Federal, o Proerd tem por finalidade trabalhar a criança e o adolescente que estão numa faixa etária de risco, porém mais suscetível a aplicação de um programa preventivo.

As ações repressivas as drogas ficam a cargo das atividades sistemáticas dos órgãos de Segurança Pública da Capital Federal: Polícia Civil do Distrito Federal e Polícia Militar do Distrito Federal.

Percebe-se que com o aumento das abordagens policiais nas ruas e o trabalho das ações de inteligência e investigação, tem-se resultado no aumento da dificuldade da entrada de grandes quantidades de drogas no DF, impactando diretamente na quantidade de drogas apreendidas em 2016, em comparação ao ano anterior. Os maiores índices de apreensão estão registrados para a maconha, com 3.912 quilos apreendidos, 67% a mais que em 2015 (2.336)⁴².

Esses números exigem uma análise mais profunda quanto o real cenário onde se deve questionar se o aumento de apreensão de drogas no distrito Federal representa um aumento na circulação de drogas ilícitas na capital, ou se os órgãos de segurança estão agindo com mais ações de repressão as drogas na Capital Federal?

⁴¹ **PMDF** - Centro de Capacitação - Portfólio PROERD. abril/2015.

⁴² <http://www.ssp.df.gov.br> - acessado em 05 de julho de 2017.

CAPÍTULO III - PARADOXO DA VIOLÊNCIA: UM MITO OU UMA REALIDADE PARA O ESTADO BRASILEIRO?

O fenômeno da violência apesar de estar presente ou bem próximo de todas as classes sociais em algum momento parece ser despercebida. Em que momento a sociedade começa a enxergar a violência? Os cientistas sociais aceitam a ideia de que a sociedade aceita a conviver com a violência como qualquer outro fenômeno natural, ou seja naturalizamos a violência, aceitando uma convivência de forma natural até sentirmos o seu efeito direto.

Para o Estado Brasileiro, a violência tem o seu paradoxo com a sociedade, ou seja, em sua grande maioria o Estado não é vítima da violência. Comumente, ele, exerce o seu papel legítimo em busca da manutenção da ordem e evitação da propagação das ações de violência.

Olhando por outro ângulo, a manutenção de uma sociedade democrática, muitas vezes exige a necessidade de troca de ponto de controle por liberdade, sendo verdade a afirmativa, pode se entender que o Estado concorda com o convívio em níveis aceitáveis de violência. Nesse contexto, faz-se necessário achar esse ponto de equilíbrio, uma vez temos no Brasil taxas altíssimas de homicídios superando índices de muitas guerras. Nas décadas mais recentes, quanto maior foi o crescimento dos índices de violência, mais o Estado naturalizou seus efeitos com medidas de caráter humanitário.

3.1- A VIOLÊNCIA

Pode-se considerar a violência, como conceito, um fenômeno social que, pela ação do indivíduo contra outro indivíduos, causa dano, dor ou sofrimento proposital. Isto pode resultar em consequências que atingem o outro de forma temporária ou definitiva, física ou emocional.

No decorrer do século XX, observou-se uma positiva de conquistas de direitos individuais, por meio de mudanças de sistemas de governo em todo o mundo. Tal evolução é perceptível e gera paradoxos, como o surgimento de uma

assimetria entre o poder o Estado e o direito do cidadão. No caso da violência, trocamos nossa liberdade (menos liberdade) por mais segurança.

Quando falamos em dualidade, ou seja, a existência de duas naturezas, dois princípios, nesse caso, temos o cidadão e o Estado. Ao rebuscarmos um provérbio português de linguagem bem popular, que nos diz: “uma coisa é uma coisa e outra coisa é outra coisa”, contextualizando com um paradoxo, nesse sentido, como pode um Estado Democrático conseguir ser soberano através da democracia, na qual o próprio cidadão utiliza da mesma democracia para se tornar soberano diante do Estado? Está-se aqui diante de uma incongruência democrática, ou finalmente conseguimos achar a dualidade da democracia?

Talvez a busca incerta para superar esses vazios fomenta outros eventos através de um sistema natural de disposições de ações e percepções que os indivíduos adquirem com o tempo em suas experiências sociais, logo, temos a definição de Bourdieu, o *habitus* o qual pode ser traduzido ainda, como estilo de vida, julgamentos políticos, morais éticos na base da sociedade, como a violência. Segundo François Dubet (1995), o espaço urbano aparece como sintoma, símbolo e representação “da civilização e da barbárie modernas”.

É fato que discutimos muito sobre a violência, suas consequências, porém temos muitas vezes dificuldade em perceber a evolução do fenômeno violência a partir de seu ponto de origem, no momento de sua concepção, ou seja, ligando diretamente a violência ao estado original da sociedade, diferenciando-a através de suas formas em que se apresenta sem fronteira social.

Recentemente foi publicado o Relatório sobre o Peso Mundial da Violência Armada. O relatório elabora um quadro de mortes direta em um total de 62 conflitos armados ocorridos no mundo entre 2004 e 2007.

Tabela 3 Mortes diretas em conflitos armados no mundo - 2004/2007

| Conflitos Armados | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Total Mortes | % do Total | Taxas* Médias |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|--------------|---------------|
| Iraque | 9.803 | 15.788 | 26.910 | 23.765 | 76.266 | 36,6 | 64,9 |
| Sudão | 7.284 | 1.098 | 2.603 | 1.734 | 12.719 | 6,1 | 8,8 |
| Afeganistão | 917 | 1.000 | 4.000 | 6.500 | 12.417 | 6,0 | 9,9 |
| Colômbia | 2.988 | 3.092 | 2.141 | 3.612 | 11.833 | 5,7 | 6,4 |
| Rep. Dem. do Congo | 3.500 | 3.750 | 746 | 1.351 | 9.347 | 4,5 | 4,1 |
| Sri Lanka | 109 | 330 | 4.126 | 4.500 | 9.065 | 4,4 | 10,8 |
| Índia | 2.642 | 2.519 | 1.559 | 1.713 | 8.433 | 4,0 | 0,2 |
| Somália | 760 | 285 | 879 | 6.500 | 8.424 | 4,0 | 24,4 |
| Nepal | 3.407 | 2.950 | 792 | 137 | 7.286 | 3,5 | 6,8 |
| Paquistão | 863 | 648 | 1.471 | 3.599 | 6.581 | 3,2 | 1,0 |
| Índia/Paquistão (Caxemira) | 1.511 | 1.552 | 1.116 | 777 | 4.956 | 2,4 | |
| Israel /Terr. Palestino | 899 | 226 | 673 | 449 | 2.247 | 1,1 | 8,3 |
| Total de 12 conflitos | 34.683 | 33.238 | 47.016 | 54.637 | 169.574 | 81,4 | 11,1 |
| Restante 50 conflitos | 11.388 | 9.252 | 8.862 | 9.273 | 38.775 | 18,6 | |
| Total (62 conflitos) | 46.071 | 42.490 | 55.878 | 63.910 | 208.349 | 100,0 | |

*Taxa anual por 100 mil habitantes

Fonte: Global Burden of Armed Violence

Elaboração Própria.

3.2 - VIOLÊNCIA NO BRASIL: CRIMINALIDADE URBANA

O crescimento da violência urbana, em suas múltiplas modalidades – crime comum, crime organizado, violência doméstica, violação de direitos humanos – vêm se constituindo uma das maiores preocupações sociais da sociedade brasileira contemporânea nas duas últimas décadas.

No Brasil, temos uma sociedade que convive com a violência desde os primórdios do descobrimento até os dias atuais. Há uma aceitação ou pelo menos uma submissão diária, uma forma de naturalização da violência social e, como exemplo, podemos citar as estatísticas do Anuário Brasileiro de Segurança Pública do Ministério da Justiça, 2015, cujos dados nos relatam uma convivência crescente do cidadão com a violência no Brasil. No período de 1980–2012, houve o alarmante quantitativo de 747.760 mortes, vítimas de homicídios; um crescimento de 556,6%⁴³, em relação a igual período anterior.

Se somarmos todas as categorias de mortes violentas, o Brasil, neste mesmo ano (2015), teremos uma taxa de 28,8 mortes para cada 100 mil habitantes. Assim, fica latente que passados mais de 500 anos de descobrimento a violência ainda faz parte do cotidiano da civilização brasileira.

A pergunta a ser feita é sobre quais caminhos serão percorridos por nossa sociedade nesta convivência naturalizada com a violência. Ou seja, os meios da violência justificariam seus fins? Mesmo sendo anões em ombros de gigantes, talvez não queiramos, não consigamos, ou mesmo não admitamos quando partimos de um passado sangrento, traspassamos um presente sombrio e o quanto seremos responsáveis por um futuro que se apresenta como temeroso.

É notório que um dos pilares que fomentou, de maneira considerável, o aumento dos índices de violência no Brasil, foram os indicadores referentes ao número crescente de homicídios, os quais, segundo se sabe, são, em sua grande maioria, perpetrados com utilização de armas de fogo. Seguindo essa linha de pensamento, podemos prosseguir a investigação buscando qual outro elemento motivador para o crescimento desordenado de armamento do indivíduo criminoso e dos grupos criminosos.

⁴³ **Brasil**, Ministério da Justiça, Anuário brasileiro de Segurança Pública - 2015.

Tabela 4: Número de vítimas fatais por armas de fogo na população total segundo causa básica. Brasil. 1980-2014

| ANO | ACIDENTE | SUICÍDIO | HOMICÍDIO | INDETERMINADO | TOTAL ARMA DE FOGO |
|------|----------|----------|-----------|---------------|--------------------|
| 1980 | 386 | 660 | 6.104 | 1.560 | 8.710 |
| 1981 | 448 | 731 | 6.452 | 1.689 | 9.320 |
| 1982 | 467 | 657 | 6.313 | 1.608 | 9.045 |
| 1983 | 566 | 789 | 6.413 | 3.062 | 10.830 |
| 1984 | 515 | 766 | 7.947 | 3.350 | 12.578 |
| 1985 | 575 | 781 | 8.349 | 3.783 | 13.488 |
| 1986 | 669 | 788 | 8.803 | 4.609 | 14.869 |
| 1987 | 677 | 951 | 10.717 | 3.747 | 16.092 |
| 1988 | 586 | 827 | 10.735 | 4.978 | 17.126 |
| 1989 | 605 | 850 | 13.480 | 5.505 | 20.440 |
| 1990 | 658 | 989 | 16.588 | 2.379 | 20.614 |
| 1991 | 1.140 | 1.037 | 15.759 | 3.614 | 21.550 |
| 1992 | 859 | 1.085 | 14.785 | 4.357 | 21.086 |
| 1993 | 456 | 1.169 | 17.002 | 4.115 | 22.742 |
| 1994 | 353 | 1.321 | 18.889 | 3.755 | 24.318 |
| 1995 | 534 | 1.555 | 22.306 | 2.369 | 26.764 |
| 1996 | 270 | 1.543 | 22.976 | 1.692 | 26.481 |
| 1997 | 250 | 1.539 | 24.445 | 1.519 | 27.753 |
| 1998 | 371 | 1.407 | 25.674 | 2.759 | 30.211 |
| 1999 | 888 | 1.260 | 26.902 | 2.148 | 31.198 |
| 2000 | 329 | 1.330 | 30.865 | 2.461 | 34.985 |
| 2001 | 336 | 1.408 | 33.401 | 1.977 | 37.122 |
| 2002 | 318 | 1.366 | 34.160 | 2.135 | 37.979 |
| 2003 | 283 | 1.330 | 36.115 | 1.597 | 39.325 |
| 2004 | 201 | 1.247 | 34.187 | 1.478 | 37.113 |
| 2005 | 244 | 1.226 | 33.419 | 1.171 | 36.060 |
| 2006 | 404 | 1.138 | 34.921 | 897 | 37.360 |

| ANO | ACIDENTE | SUICÍDIO | HOMICÍDIO | INDETERMINADO | TOTAL ARMA DE FOGO |
|-------------|----------|----------|-----------|---------------|--------------------|
| 2007 | 320 | 1.141 | 34.147 | 1.232 | 36.840 |
| 2008 | 353 | 1.123 | 35.676 | 1.506 | 38.658 |
| 2009 | 351 | 1.069 | 36.624 | 1.633 | 39.677 |
| 2010 | 352 | 969 | 36.792 | 779 | 38.892 |
| 2011 | 264 | 916 | 36.737 | 827 | 38.744 |
| 2012 | 284 | 989 | 40.077 | 1.066 | 42.416 |
| 2013 | 326 | 1.040 | 40.369 | 869 | 42.604 |
| 2014* | 372 | 956 | 42.291 | 1.242 | 44.861 |
| TOTAL | 16.010 | 37.953 | 830.420 | 83.468 | 967.851 |
| %TOTAL | 1,7 | 3,9 | 85,8 | 8,6 | 100,0 |
| % 1980/2003 | -26,7 | 101,5 | 491,7 | 2,4 | 351,5 |
| % 2003/2014 | 31,4 | -28,1 | 17,1 | -22,2 | 14,1 |
| %1980/2014 | -3,6 | 44,8 | 592,8 | -20,4 | 415,1 |

Fonte: Processamento Mapa da Violência *2014:Dados Preliminares.

Elaboração Própria.

A tabela 4 oferece uma ideia da realidade dessa violência, onde numa faixa temporal de 34 anos podemos analisar o número de vítimas fatais, somente por efeito do uso de armas de fogo.

Historicamente, o indivíduo começou a usar instrumentos para uma necessidade natural, como facilitador em sua aquisição de alimento. Em seguida observou que o mesmo serviria para a sua proteção e do seu território, bem como na busca por coisas de seu interesse; e em seguida, logo percebeu que fortalecendo suas bases, poderia expandir suas fronteiras dominando novos territórios.

Em um ambiente criminoso, os crimes se entrelaçam em diversos pontos, muitas vezes quase que um subsiste para a manutenção de outro. Com o surgimento dos grupos organizados no Brasil, em meados dos anos 70 (Comando Vermelho) e início dos anos 80 (Primeiro Comando da Capital - PCC), o fator motivacional sempre foi o financeiro, fazendo dessa maneira migrar muitas vezes

suas linhas de atuação, até chegar na estruturação de um mercado interno e externo de tráfico de drogas ilícitas, movimentando valores incalculáveis, tornando-se um dos mercados ilegais mais cobiçados.

Nesse sentido, temos três premissas consideradas para uma análise da violência no Brasil: a consequência através da morte; o *modus operandi* o homicídio; o instrumento mais comum, a arma de fogo; o motivacional, a manutenção do poder através do comércio de drogas ilícitas em uma determinada região, com finalidade meramente financeira, em alguns utilizando a expansão territorial para a supremacia do poder.

Gráfico 1: Taxas de Homicídios por AF.

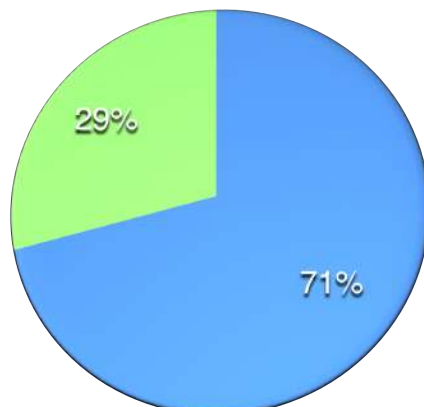


Fonte: Processamento Mapa da violência 2016.

Pode ser visto no gráfico 1, uma enorme concentração de mortalidade nas idades jovens, com pico nos 20 anos de idade, quando os homicídios por arma de fogo (HAF) atingem a impressionante marca de 67,4 mortes por 100 mil jovens. Mas a convivência com a violência, inicia-se já aos 13 anos de idade, quando as taxas iniciam uma pesada espiral, passando de 1,1 HAF, nos 12 anos, para 4,0, nos 13 anos, quadruplicando a incidência da letalidade e crescendo de forma contínua até os 20 anos de idade.

Gráfico 2: Gráfico de homicídio perfil étnico

- Homicídios de pessoas negras: 71
- Homicídios de pessoas brancas: 29



Fonte: Processamento Mapa da Violência 2016.
2014: dados preliminares.

Observa-se ainda um perfil bastante delineado quanto ao caráter étnico dos homicídios ocorridos no Brasil, onde os negros tem um risco 23,5% maior de sofrer assassinato em relação a outros grupos populacionais. De cada 100 pessoas assassinadas no Brasil, 71 são negras.

Está-se vivenciando um momento que traz ao cidadão o convívio com a insegurança e com as incertezas. Devido a crescente formas da violência social, o formato mais atual que assusta o mundo inteiro são as ações terroristas, crimes transnacionais, sem fronteiras, sem rosto, com uma silhueta do próprio ódio.

Recentemente, com a realização das Olimpíadas no Brasil, o mundo passou a focar não só as belas paisagens do Rio de Janeiro, mas outros assuntos de interesses comum, principalmente ligados à segurança, à capacidade e à obrigação do Estado Brasileiro em proporcionar uma segurança pública eficiente, não só para os brasileiros, mas a todos os 12.000 atletas de 207 delegações participantes dos jogos olímpicos Rio 2016.

A política desenvolvida pelas autoridades busca evitar maiores aproximações das ações terroristas, principalmente em território brasileiro através do aliciamento e recrutamento de brasileiros nativos que venham a ser fonte operacional de organizações terroristas, para realizar ações fundamentadas através

de uma ética religiosa, políticas ou até mesmo, em uma possível adaptação para a América latina através de uma vinculação com grupos radicais⁴⁴.

A possibilidade de uma fusão com esse modelo, representaria uma possibilidade para os Estados acompanharem as ações evitando assim um impacto de proporções inimagináveis. Seria possível entendermos uma ética na violência, mesmo com ações de tamanha dor ?

Segundo Hannah Arendt, ao falar sobre as justificativas de Eichmann durante seu julgamento em Israel, "... a incapacidade de pensar torna o homem incapaz de fazer juízos, logo não o permite entender a natureza da ética" A violência 'dramatiza causas', pois, "ela não promove as causas, nem a história, nem a revolução, nem o progresso, nem o retrocesso mas pode servir para dramatizar as causas ..." (Arendt, 2011, p. 99).

O fenômeno da violência tem que ser visto de maneira interdisciplinar, pois ele vai além de uma necessidade punitiva ou meramente a uma sensação preventiva. Essa temática tem a capacidade de mudar um fato social, um comportamento da sociedade, em diversas composições. Assim, como o crime fez diversas mutações nos últimos anos, é cristalina a necessidade do Estado em adequar e acompanhar essas mudanças, no sentido de garantir a segurança e a manutenção da ordem. Nesta ótica, observa-se que existe um descompasso no qual a justiça continuou operando como nos últimos 30 anos, criando muitas vezes para si uma falta de parâmetros para um entendimento singular desse fenômeno.

Sérgio Adorno (2002), corrobora com essa visão, entendendo que trata-se de um problema social que promove ampla mobilização da opinião pública, observada através da multiplicação de fóruns e instâncias locais, regionais e nacionais de debates em busca de caminhos de enfrentamento. Afirma ainda, que "o sistema de justiça criminal vem se mostrando completamente ineficaz na contenção da violência no contexto Estado Democrático de Direito"⁴⁵. Tal afirmação podemos constatar a partir da análise das evolução das taxas de homicídios por arma de fogo no período de 2005 a 2015.

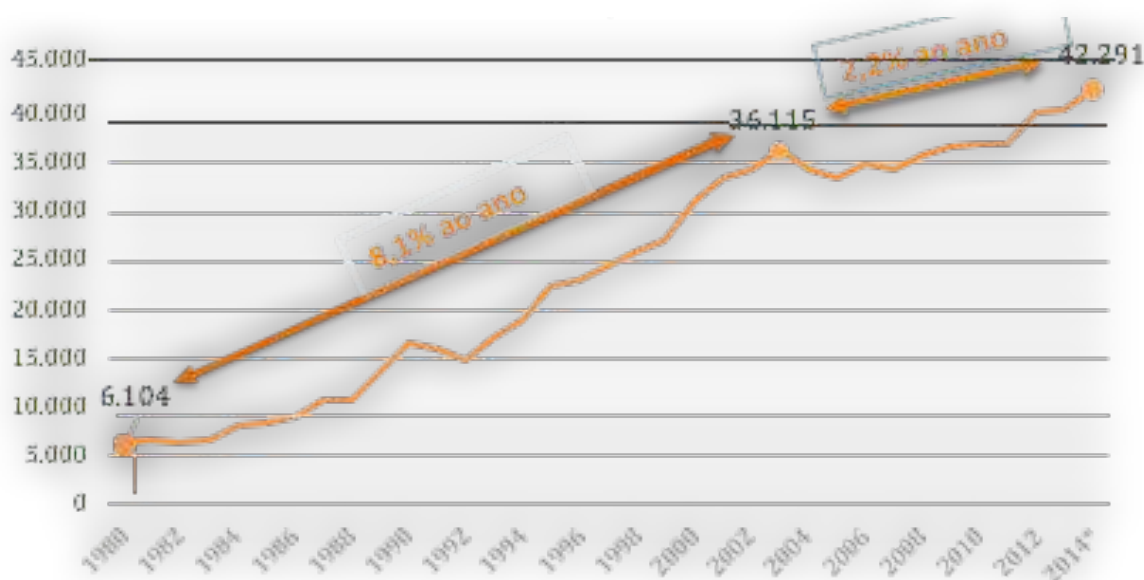
⁴⁴ Informação foi colhida junto a uma autoridade do governo da área de Inteligência, Brasília /2016.

⁴⁵ **Adorno** Sérgio - Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. *Jornal de Psicologia* - PSI, n. abril/junho p.7-8, 2002.

No último levantamento do IPEA mostra que a taxa de homicídio de jovens no Brasil teve um crescimento de 17,2% entre 2005 e 2015, número maior que o crescimento médio no país no mesmo período de 10,6%⁴⁶.

O aumento da violência contra jovens de 18 a 29 anos é antiga no Brasil: na década de 1980 ,a taxa de homicídio nessa faixa etária aumentou 89,9%. Nos anos 1990, o aumento foi e 20,3%. Já no período de 2000 a 2010 , a taxa teve um crescimento bem menor, de 2,5%.

Gráfico 3: Gráfico homicídio por faixa etária



Fonte: Processamento Mapa da violência 2016.

O relatório do IPEA traz dados até 2015, das vítimas de homicídios por arma de fogo no Brasil no período 1980-2014, porém o órgão faz apontamentos sobre 2016 que chamam atenção. Segundo o Instituto “em apenas em três semanas são assassinadas no Brasil mais pessoas do que o total de mortos em todos os ataques terroristas no mundo nos cinco primeiros meses de 2017 que envolvem 498 atentados, resultando em 3.314 vítimas fatais.

Nas últimas décadas, ocorreram alguns ensaios positivos do governo no sentido de perceber ou mesmo de se convencer da necessidade de ser apoiado por ações como programas de redução da violência. Podemos citar como os mais

⁴⁶ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - Mapa da Violência 2016.

promissores o Pacto pela Vida, realizado pela Secretaria de Defesa Social de Pernambuco. No âmbito judiciário, a implementação dos Tribunais de Audiência de Custódia, os Programas de Assistência Orientada à Violência Doméstica - PROVID e o Programa Educacional de Resistência às Drogas - PROERD, realizados pelas Polícias Militares, com objetivos complementares para a prevenção da violência em sua origem, garantindo ao estado, em parte o compromisso constitucional do Art. 144 da C.F, que é a manutenção e a prevenção da ordem pública. Não obstante, os indicadores do país são ainda alarmantes. De acordo com os dados da ONU para 2015, 150 países e territórios somaram 55.525 homicídios. O Brasil sozinho somou 55.574 homicídios.

No período de 1980 até 2014 morreram no Brasil 967.851 vítimas de disparo de arma de fogo. Se esse número já é assustador, ainda mais impactante é verificar que 830.420 dessas mortes, isto é, 85,8% do total, foram resultantes de agressão com intenção de matar: foram homicídios.

3.3- VIOLÊNCIA NO DISTRITO FEDERAL

O fenômeno da violência no Distrito Federal vem assumindo as mesmas características recorrentes em outros espaços urbanos. O crescimento nas últimas décadas desse fenômeno na Capital Federal ocupou um patamar de relevância no contexto urbano brasileiro dos índices de violência. Brasília tem em seu entorno uma Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF) foi criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 04 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 04 de maio de 2000.

Figura 9: Quantitativo homicídios no mundo



Fonte: **UNODC**- Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Fundação Indigo de Políticas Públicas.

Segundo o mapa da violência 2015, a região Distrito Federal e entorno está entre os 100 lugares mais violentos do Brasil. Segundo o entendimento das autoridades de segurança, a ligação dessa realidade com o tráfico é visível.

Em Brasília e no restante do país, 56,12% dos assassinatos têm ligação direta com o tráfico. Os mortos, em sua grande maioria são de jovens, egressos das classes pobres, com faixa etária entre 15 e 25 anos. As dívidas adquiridas junto a traficantes são a principal causa de assassinatos dos usuários. Brigas pelo controle de pontos de venda são uma também uma causa importante e vitimam os pequenos vendedores de droga. Apenas 5% dos dependentes químicos morrem de overdose.⁴⁷

⁴⁷ **Grupo UN**, Mapa das drogas no Brasil 2011, reportagem Vanderson Freize e Almir Oliveira

As estatísticas denunciam o uso de drogas e a criminalidade como fenômenos cada vez mais próximos um ao outro e relacionados. Dados do Programa Ação pela Vida, da Secretaria de Segurança Pública (SSP-DF), revelam a relação direta entre o número de homicídios e o uso de entorpecentes. De acordo com o levantamento, 64% das vítimas de homicídio faziam uso ou estavam sob efeito de drogas, sendo esse o fator principal dos casos de mortes violentas no DF.

O balanço das ações que envolvem 15 órgãos de governo mostra, ainda, o crescimento do número de prisões de traficantes. A operação Marco Zero, da Secretaria de Segurança, que começou em 2011 e atuou na zona central de Brasília, Taguatinga e Ceilândia, registrou 4.505 ocorrências do uso e porte de drogas e 2.070 de tráfico.

Um ponto que se destaca, é o fato de Brasília ter uma estrutura que destoa do restante do país. Esta unidade da federação conta com uma organização urbana, somado a um dos maiores e mais organizados sistemas de segurança pública, tendo a Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) como instância responsável por interligar o Poder Judiciário às atividades das demais agências policiais. A PCDF contava em 2012 com um aparato formado por 4.668 policiais civis, entre delegados, peritos, agentes de polícia, papiloscopistas e agentes penitenciários. Quanto aos equipamentos de segurança, a PCDF conta atualmente com trinta DPs e nove postos policiais. A polícia científica é também vinculada à Polícia Civil (Anuário.da Violência, 2014, p. 85).

Já a Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) possui o maior efetivo relativo do Brasil, segundo pesquisa publicada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) em 2014, com base em dados de 2012 (Anuário..., 2014). O Brasil possui um efetivo de 410.636 policiais militares, em uma proporção média de um policial militar para cada 472 habitantes. No Distrito Federal, em 2014 onde atuavam um pouco mais de 14.000 policiais militares, tinha-se uma relação de um policial militar para cada 180 habitantes. Em 2016, essa relação passou a ser de um policial para cada 259 habitantes.

A PMDF, como outras polícias militares brasileiras, caracteriza-se por uma estrutura interna hierárquica e militarizada, com uma estrutura organizacional análoga àquela das Forças Armadas. Além de terem alto efetivo de policiais

militares, as polícias do Distrito Federal são as mais bem remuneradas do país, o que, acredita-se, deveria ter impacto sobre a atuação do efetivo.

Mesmo com toda essa estrutura o índice da criminalidade em Brasília está entre os maiores do Brasil considerando a faixa territorial do Distrito Federal e sua população. Correlacionando esses índices com outras cidades por exemplo, nos Estados Unidos, seríamos a segunda cidade mais violenta da América, perdendo apenas para Washington.

Um outro fator que chama a atenção na capital federal é o fato de que Brasília agrega uma das maiores rendas per capita do país. Não se pode deixar de considerar que tal característica atua na atração da criminalidade, que observa o cenário do DF como um campo fértil para a sua atuação.

Segundo o “Mapa da Violência 2013 – Homicídios e Juventude no Brasil”, cinco cidades do entorno do Distrito Federal aparecem entre as 70 mais violentas do país em um ranking divulgado pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (Cebela), e que levou em consideração localidades com mais de 20 mil habitantes. Luziânia é 21ª localidade mais perigosa do país. Valparaíso de Goiás (40º), Santo Antônio do Descoberto (68º), Cristalina (74º) e Águas Lindas de Goiás (70º) também compõem a lista.

De acordo com os dados, em 2011, Luziânia somou 164 assassinatos, registrando uma média de 92,6 mortes a cada grupo de mil habitantes. Outras cidades do Entorno como Cidade Ocidental (90º), Planaltina (196º), Formosa (200º) e Novo Gama (209º) também foram citadas no ranking.

No Distrito Federal, os números dos Crimes Violentos Letais Intencionais - C.V.L.I no período de 2014 a 2016 são:

Tabela 5: Crimes ocorridos no Distrito Federal

| CRIMES OCORRIDOS NO DISTRITO FEERAL | | | | | | |
|---|-------------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| Eixo Indicadores | Natureza | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| C.V.L.I - Crimes Violentos Letais Intencionais. | HOMICÍDIOS | 792 | 707 | 693 | 618 | 588 |
| | LATROCÍNIO | 44 | 29 | 47 | 46 | 42 |
| | LESSÃO CORPORAL SEG. DE MORTE | 7 | 7 | 3 | 2 | 5 |
| | TOTAL | 843 | 743 | 743 | 666 | 635 |
| Produtividade Policial | Tráfico de drogas | - | - | 4.658 | 5.822 | 3.283 |

Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal. Elaboração Própria.

3.3.1 Crimes recorrentes no Distrito Federal

O ciclo de atuações de algumas ações criminais no Distrito Federal tem chamando a atenção dos especialistas. Segundo dados da Polícia Militar do Distrito Federal, entre 2015 e 2017, a Polícia Militar do Distrito Federal, prendeu em flagrante, 89.219 pessoas. Desse quantitativo, os crimes recorrentes nesse período são:

Tabela 6: Crimes Recorrentes no Distrito Federal

| CRIMES RECORRENTES NO DISTRITO FEDERAL - PERÍODO 2014- 2016 | | | | | |
|---|---|---|--|---|-------|
| Quantitativo de pessoas apreendidas 2-4 vezes | Quantitativo de pessoas apreendidas 5-9 vezes | Quantitativo de pessoas apreendidas 10-17 vezes | Quantitativo de pessoas apreendidas 18- 25 vezes | Quantitativo de pessoas apreendidas 26-29 vezes | TOTAL |
| 1.100 | 400 | 117 | 52 | 13 | 1.682 |

Fonte: Centro de Comunicação Social da Polícia Militar do Distrito Federal - CCS.
Elaboração Própria.

Tabela 7: Quantitativo das ocorrências - Cenário I

| CRIMES RECORRENTES NO DISTRITO FEDERAL - PERÍODO 2014-2016 | | | | | |
|--|---|--|--|--|-------|
| Quantitativo de pessoas apreendidas 2 vezes | Quantitativo de pessoas apreendidas 5 vezes | Quantitativo de pessoas apreendidas 10 vezes | Quantitativo de pessoas apreendidas 18 vezes | Quantitativo de pessoas apreendidas 26 vezes | TOTAL |
| 2.200 | 2.000 | 1.170 | 936 | 338 | 6.644 |

Fonte: Centro de Comunicação Social da Polícia Militar do Distrito Federal.
Elaboração Própria.

Analisando esse cenário numa hipótese quantitativa mínima, 1.682 presos foram responsáveis por 6.644 ocorrências que envolvem: roubo, furto, estupro, tentativa de homicídio e homicídio no período considerado.

Comparando com as Audiências de Custódia - NAC/ TJDFT realizadas num período bem próximo das ocorrências assistidas pela PMDF, observa-se uma similaridade dos quantitativos, assim sendo, é legítimo acreditar na necessidade de uma investigação mais profunda para diagnosticar a existência de um ciclo de ações dos órgãos de coerção que contribuem diretamente nos indicadores de violência no Distrito Federal, através do vínculo direto dos agentes reincidentes nas Audiências de Custódia - NAC/ TJDFT em novos crimes.

Tabela 8: Processos distribuídos por segmentos de Justiça

| PROCESSOS DISTRIBUÍDOS POR SEGMENTO DE JUSTIÇA | | |
|---|---------------------|---------------------|
| JUSTIÇA CRIMINAL | | |
| ANO | DISTRIBUIDOS | SENTENCIADOS |
| 2014 | 37.258 | 27.035 |
| 2015 | 37.734 | 27.947 |
| 2016 | 31.308 | 25.445 |

Fonte: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT; Justiça Criminal.
Elaboração Própria.

Tabela 9: Quantitativo Audiências de Custódia - TJDFT

| NÚCLEO DE AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – TJDFT | | | | |
|--|---|--|---------------------|--|
| ANO | TOTAL PESSOAS APRESENTADAS ÀS AUDIÊNCIAS DE CUSTODIA | LIBERDADES PROVISÓRIAS CONCEDIDAS | RELAXAMENTOS | CONVERSÕES EM PRISÕES PREVENTIVAS |
| 2015 | 2.322 | 1.334 | 10 | 988 |
| 2016 | 10.150 | 5.015 | 74 | 5.085 |

Fonte: Núcleo de Audiência de Custódia — TJDFT.
Elaboração Própria.

Nessa pesquisa, não foi possível mensurar o quantitativo de reincidência do total de pessoas apresentadas às audiências de custódia no Distrito Federal, porém, observa-se que o quantitativo colocado em liberdade provisória das pessoas apresentadas nas audiências de custódia no Distrito Federal, é muito próximo ao quantitativo de reincidência das apreensões somente das ocorrências da Polícia Militar do Distrito Federal no ano de 2016.

Tabela 10: Comparação Liberdade Provisória x Ocorrências recorrentes

| LIBERDADE PROVISÓRIA X OCORRÊNCIAS RECORRENTES 2016 | |
|--|--------------|
| LIBERDADES PROVISÓRIAS CONCEDIDAS - NAC | 5015 |
| OCORRÊNCIAS RECORRENTES PMDF (Melhor cenário) | 6.644 |

Fonte: Núcleo de Audiência de Custódia — TJDFT

Fonte: Centro de Comunicação Social da Polícia Militar do Distrito Federal.

Análise no período de 2015 a 2016.

Elaboração Própria.

3.3.2 Quem são as vítimas da violência no Distrito Federal?

O peso da violência contra quem atua nas forças de segurança cresce de maneira silenciosa, porém suas cicatrizes são visíveis e relatam esse fenômeno nos órgãos de segurança pública do Distrito Federal. Nesse processo contínuo de combate à violência na Capital Federal, a vitimização atinge ambos os lados ligados no enfrentamento direto à violência no DF. Tem-se, como atores diretos, a sociedade e os agentes do estado; neste último, mais especificamente, os agentes das forças de segurança pública do Distrito Federal.

O fato de Brasília ser o local que compreende as decisões políticas que irão impactar diretamente os setores do governo e da sociedade, por muitas vezes esse ambiente torna palco de reivindicações dos mesmos atores. Nesse confronto de interesses entre o Estado e os movimentos sociais e seus representantes, por diversas vezes, transformou-se em conflitos, com grau de violência elevada para ambos os lados.

No que tange aos crimes violentos, todo o peso da vitimização das armas de fogo recai na faixa etária onde se enquadram os indivíduos mais jovens. Cerca de 318 mil jovens foram assassinados no Brasil entre 2005 e 2015. Apenas em 2015, foram 31.264 homicídios de pessoas com idade entre 15 e 29 anos, uma redução de 3,3% na taxa em relação a 2014. No que diz respeito às Unidades da Federação, é possível notar uma grande disparidade: enquanto em São Paulo houve uma redução de 49,4%, nesses onze anos, no Rio Grande do Norte o aumento da taxa de homicídios de jovens foi de 292,3%.

Por outro lado temos como vítimas os agentes públicos que trabalham diuturnamente no combate a violência urbana. Entre 2014 e 2016, 32 policiais militares do Distrito Federal foram mortos em serviço e em horário de folga. Isso equivale a uma morte por mês na corporação. Quando verificamos o número de feridos no período correspondente (2015-2016), o número salta para 246, no total, equivalente a 10 por mês⁴⁸.

Um dado importante a ressaltar é que o efetivo da Polícia Militar do Distrito Federal é relativamente grande, se comparado a de outros estados da federação. A PMDF conta com um efetivo, aproximadamente, de 12.000 policiais. Entretanto, o alto padrão de violência no Brasil reflete aqui no Distrito Federal, e a quantidade de policiais que andam armados fora do serviço é proporcional aos quadros da corporação. O policial é treinado para vários tipos de situação, nesse cenário, os agentes tendem a ficar mais seguros nos períodos de folgas armados, porém, em situação de conflito direto, a probabilidade de risco desse agente cresce de maneira exponencial.

Durante o expediente, os policiais atuam sempre em companhia de outros policiais. Em momentos de folga, quando estão sozinhos, deixam de ter toda a cobertura da profissão; e em muitas ocasiões, esse pode ser um dos elementos que acabam tornando-os vítimas, porque em todo confronto, ambos os lados sofrem perdas. Porém, no processo de enfrentamento contínuo de violência urbana, o único vitorioso é a violência, onde se empodera cada vez mais com a própria violência no Distrito Federal.

⁴⁸ Fonte: Comunicação Social da Polícia Militar do Distrito Federal, 2017.

4- DA METODOLOGIA

Esta pesquisa está vinculada a um método de empírico–dedutivo e desenvolvida por meio de ferramentas que consideram aspectos qualitativos e quantitativos da realidade social. Para coleta dos dados utilizadas fontes oriundas da Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas, da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, bem como da Secretaria de Segurança Pública, da Polícia Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal.

O método quantitativo em particular foi buscou trabalhar com dados e indicadores ligados diretamente aos programas de combate de drogas ilícitas (capacitação, logística, metodologia aplicada, apreensões de drogas, programas sociais, dentre outros) realizadas no período de 2012 – 2016, bem como por meio da análise dos crimes mais violentos no Distrito Federal para o mesmo período.

Após a coleta dos dados, os mesmos foram tratados através de planilhas e feita sua análise e consideração qualitativa, correlacionando os resultados obtidos com o quantitativo de drogas ilícitas apreendidas na capital federal comparando através da análise a existência de correlação do tráfico com os crimes mais violentos no Distrito Federal no período referenciado.

Com base em MORESI (2004), estruturamos a pesquisa da seguinte forma e com o seguinte formato:

a) Quanto a natureza do objeto, o estudo está vinculado na “pesquisa aplicada”, pois visa analisar os resultados específicos das ações do plano nacional de combate as drogas ilícitas realizado no Distrito Federal.

b) Em relação ao processo de emprego dos agentes públicos de segurança pública, a pesquisa é qualitativa, pois a sinalização dos participantes foi apropriada por meio de questionário aplicado aos gestores e servidores dos órgãos de Segurança Pública do Distrito Federal, visando à identificação das suas respectivas compreensões e contribuições para a pesquisa.

c) Com relação aos objetivos, esta pesquisa se classifica como descritiva e exploratória.

(i) Descritiva, pois descreve as avaliações das políticas públicas para o combate de drogas ilícitas realizado no Distrito Federal;

(ii) exploratória, em relação ao procedimental empregado nos órgãos de Segurança Pública, aumentando o grau de entendimento sobre as ações operacionais no combate ao tráfico de drogas ilícitas no Distrito Federal;

d) Com relação aos meios de investigação, a pesquisa é bibliográfica de campo e estudo de caso.

(i) A pesquisa bibliográfica sistemática como base para verificar uma acreditada inexistência de convergência das ações de políticas públicas levadas a efeito pelos diversos órgãos de segurança pública do Distrito Federal para o combate do tráfico de drogas ilícitas;

(ii) Na pesquisa de campo, foi realizado o levantamento e análise das informações junto ao Centro de Análise de dados e estatísticas da Polícia Civil do Distrito Federal, através das ocorrências policiais, bem como, através de entrevistas com os agentes e gestores. Foi, ainda realizado o levantamento dos registros da violência no Distrito Federal junto a Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social e analisado o mapa da macha criminal das ocorrências da Polícia Militar Distrito Federal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Ler significa aproximar-se de algo que acaba de ganhar existência”

Ítalo Calvino

5.1. Conclusões e considerações do estudo

Ao final dessas reflexões sobre a violência das drogas no Distrito Federal, passa-se a algumas considerações à luz dos dados analisados. Vale ratificar que a preocupação maior deste estudo foi identificar quais os fatores que direcionam as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas no Distrito Federal, bem como qual o impacto destas nos indicadores que medem a violência no DF.

O principal fator direcionador das políticas sobre drogas no Distrito Federal identificado, é o modelo de Governança Federal construído para dar conta de uma política pública que é multidimensional e multifatorial. Ao mesmo tempo em que deve considerar as realidades de cada unidade da federação ou de cada região do país. Os gestores da segurança pública devem estar atentos aos acordos firmados pelo país para com a Organizações das Nações Unidas – ONU e outros organismos multilaterais nas décadas recentes.

A partir desses acordos, o Brasil busca mudar a direção da sua política pública sobre drogas, implementando um tratamento mais humanitário à questão, com foco no indivíduo e não ao enfrentamento, como modelo adotado anteriormente.

Nesse entendimento, um dos principais pontos, foi a diferenciação do usuário em oposição ao traficante. Neste sentido, o Estado criou e expandiu as estruturas de apoio para tratamento dos dependentes, que passam a ser tratados como indivíduos doentes e não como criminosos. Essas ações vieram com objetivo de diminuir os usuários através de uma conscientização aceitativa.

A medida tem um papel fundamental para o direito e dignidade a vida do ser humano como ações reativas, com foco no usuário, ficando a causa, que identificamos nessa pesquisa, como sendo a grande oferta de drogas ilícitas gerenciadas pelo tráfico organizado, num patamar secundário.

Observou-se também como consequência, o fim do estereótipo de guerras às drogas com ações de políticas públicas. Estas, ficando a cargo somente das ações sistêmicas dos órgãos de segurança pública e não mais como política pública de enfrentamento às drogas.

Como a grande maioria dos países da América do Sul, no Brasil o discurso de legalização do uso das drogas ilícitas tem um forte apelo em diversos segmentos do governo e da sociedade, a tendência segue no direcionamento a um processo de legalização, observando os pontos que divergem desse discurso, alguns grupos sociais e segmentos da sociedade com formação mais tradicionais.

Constatou-se que o problema pesquisado emergiu como resultado dos fatores que direcionam as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas no Distrito Federal é falta de convergência das ações levadas a efeito pelos diversos órgãos de segurança pública do Distrito Federal. Sendo assim, nesse cenário os indicadores de violência registrados no Distrito Federal, são diretamente impactados.

As ações de enfrentamento constatadas pelos órgãos de segurança pública no Distrito Federal, em sua grande maioria, são resultados sistemáticos das funções ordinárias, ficando constatado a inexistência de vínculo direto com políticas públicas nos órgãos de segurança pública: Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Paz Social, Polícia Civil, Polícia Militar para ações de enfrentamento às drogas ilícitas no Distrito Federal.

Já a Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, executa uma política pública sobre drogas vinculada a Secretaria Nacional Sobre Drogas - SENAD, estas, desenvolvidas através do Conselho de Políticas Sobre Drogas - CONEN. A Secretaria de Segurança Pública, busca também reduzir os indicadores da violência através do programa Viva Brasília - Nosso pacto pela vida, programa este implementado nos moldes do programa Pacto pela Vida, realizado no Estado do Pernambuco.

Constatou-se que o problema pesquisado emergiu, como resultado, dos fatores que direcionam as políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas no Distrito Federal, bem como na percepção do impacto destas nos indicadores que medem a violência no Distrito Federal. Esses dados chamaram atenção por causa de outra constatação: a inexistência de políticas públicas nos

órgãos de segurança pública para ações de enfrentamento as drogas ilícitas no Distrito Federal. Acentua-se que ações de enfrentamento constatadas, em sua grande maioria, são resultados sistemáticos das funções ordinárias dos referidos órgãos e não por resultados de políticas públicas desenvolvidas pelos mesmo.

O contexto de segurança vivenciado pelos órgãos governamentais de segurança, conforme visto no desenvolvimento desta dissertação, é permeado de desafios, considerando o paradoxo dessas instituições, frente ao fenômeno da violência das drogas na Capital Federal, esse fenômeno muitas vezes impulsionado por ações oriundas da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE/DF não foi objeto de investigação no âmbito da presente pesquisa. Isto não significa um entendimento que a questão não é de supra importância. Assim, à guisa de conclusão, acredita-se que os objetivos constantes desta pesquisa delineados a partir do que se tem apresentado no meio científico acerca de um fenômeno denominado violência das drogas, foram alcançados, considerando ainda que o cerne principal da questão proposta para se refletir nesta dissertação é a política pública sobre drogas no Distrito Federal e seus os impactos nos indicadores da violência, chegando a algumas formulações.

Verificou-se, primeiramente, a inexistência de vínculo entre das ações de políticas públicas no âmbito da Segurança Pública na Capital Federal através dos órgãos: Polícia Civil, Polícia Militar e Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, com fito ao combate do tráfico de drogas ilícitas. Na prática os resultados das ações de cada órgão configuram-se em estatísticas na Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, não havendo uma governança local para o tema, bem como a inexistência de vínculo das ações dos órgãos de Segurança pública da capital federal com as ações preventivas de políticas públicas desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania.

Em relação aos fatores que interferem nas ações de repressão junto ao enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas no Distrito Federal, de grande importância foi a mudança de direcionamento da política pública em relação as drogas na Capital Federal, a qual, por sua vez, passou a seguir os normativos da Secretaria Nacional sobre Drogas - SENAD, onde o enfrentamento ou até mesmo o combate as drogas ilícitas como ações de política pública deixou de ser prioridade.

O orçamento para a execução das ações de enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas dos órgãos de segurança - Polícia Civil, Polícia Militar e da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social, estão embutidos no orçamento de gestão operacional de cada órgão. Isto impediu a verificação quanto a existência de um orçamento específico para tal ação. Acreditamos que seria importante ter acesso a tal informação, uma vez que poderia a mesma dar um significado à importância conferida à cada órgão e suas ações precípuas.

Quanto a existência de um itinerário formativo dos agentes públicos específicos nas ações de combate ao tráfico de drogas ilícitas no Distrito Federal, não foi identificado um treinamento específico para o enfrentamento preventivo das drogas na capital federal. Constatou-se por outro lado, que os agentes públicos são preparados para agir em reação dos crimes cometidos, ou seja, ações reativas, uma resposta dos órgãos de segurança. Trata-se de uma cultura que não propicia as ações de inteligência, as quais, em nosso entendimento, poderiam mitigar os efeitos da violência que hoje se verifica no DF e região do Entorno.

Como foi citado no corpo da dissertação, a violência das drogas é um fenômeno que ainda requer diversas análises e aprofundamento do tema uma vez que o equilíbrio da equação controle x liberdade é um dos maiores desafios sociais existentes na sociedade contemporânea, tendo como ponto central da discussão a violência que as drogas produzem na sociedade, não do ponto de vista médico e sanitário, embora reconheçamos tal contexto como importantes, mas do ponto de uma manutenção do monopólio comercial das drogas ilícitas através das ações do crime organizado.

Acredita-se, portanto, que a pesquisa foi oportuna e relevante, uma vez que, ao buscar traçar pontos motivadores da violência na Capital Federal, como por exemplo a comparação do quantitativo de liberdade provisórias concedidas nas Audiências de Custódia - NAC/ TJDF, observa-se uma similaridade dos quantitativos, assim sendo, faz acreditar a necessidade de uma investigação mais profunda para diagnosticar a existência de um ciclo de ações dos órgãos de coerção que contribuem diretamente nos indicadores de violência no Distrito Federal, através do vínculo direto dos agentes reincidentes nas Audiências de Custódia - NAC/ TJDF em novos crimes.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BARROS, Sergio. **Contribuição dialética para o constitucionalismo**. São Paulo: Milenium, 2007.

BRASIL. *Constituição do Brasil: Da República Federativa do Brasil*. Texto Constitucional, Promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº. 1/92 a 70/2012 e pelas emendas constitucionais de revisão nº. 1 a 6/94. Senado Federal – Secretaria Especial de Editoração e Publicações – SEEP – Brasília-DF.

BRASIL. *Ministério da Justiça*, Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. **Mapa da violência**, 2015.

BRASIL. *Ministério da Justiça*, Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas - SENAD. **Mapa da violência**, 2010.

BRASIL. *Constituição do Brasil: Da República Federativa do Brasil*. Texto Constitucional, Promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº. 1/92 a 70/2012 e pelas emendas constitucionais de revisão nº. 1 a 6/94. Senado Federal – Secretaria Especial de Editoração e Publicações – SEEP – Brasília-DF.

BRASIL. *Ministério da Justiça*, Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. **Decreto. n 3695 – 21 de Dezembro de 2000**.

BRASIL. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994** - Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal;

BRASIL. **Decreto 4376 de 13/09/2002** - Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 07/12/1999 e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002** - Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências;

BRASIL. **Decreto nº 4.872, de 6 de novembro de 2003** - Dá nova redação aos arts. 4º, 8º e 9º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999;

BRASIL. **Decreto nº 5.388, de 7 de março de 2005** - Dá nova redação ao art. 4º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência;

BRASIL. **Decreto nº 5.525, de 25 de agosto de 2005** - Dá nova redação ao art. 4º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência;

BRASIL. **Medida Provisória 2216-36 de 31/08/2001** - Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999** - Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências;

BRASIL, Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, **Revista Brasileira de Inteligência**, v.1, nº.1, dez. 2005, p. 85-89).

BRASIL, Ministério da Justiça, **Anuário brasileiro de Segurança Pública** - 2015.

BRASIL, Ministério da Justiça, **Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2010** - 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 34.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. [trad. Marco Aurélio Nogueira]. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BOURDIEU, Pierre – **Sociologia da violência**

CEPIK, Marco. **Espionagem e Democracia: Agilidade e Transparência como dilemas na Institucionalização de Serviços de Inteligência**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CRICK, Bernard. **Em defesa da política**. Tradução de Juan A. Gili Sobrinho, Brasília: Editora UNB, 1981. (Coleção Pensamento Político, 41)

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo, 19ª Edição**. Editora Jurídico Atlas, 2006.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

DUARTE, Paulina C.A.V; STEMPLIUK, V.A; e BARROSO, Lúcia P. **Relatório Brasileiro sobre Drogas, 2009**. Disponível em: <http://www.escs.edu.br/arquivos/DrogasResumoExecutivo.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2017.

DUBET, Francois - **Penser la sujet**. S/l. Fayard, 1995.

FARIAS, Maria Regina B. **História Secreta dos serviços de inteligência**.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, **Decreto Estadual n 37.272, de 01 de abril de 2005**.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, **Decreto Estadual n 45.126, de 13 de janeiro de 2015**.

HILSMAN, Roger. **Informações estratégicas e decisões nacionais**. Brasília: Presidência da República, Serviço Nacional de Informações, 1966.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Nova Cultural (Coleção Os Pensadores), 1994.

KANT, Immanuel. **Crítica da faculdade do juízo**. Tradução de Valério Rohden e Antônio Marques. Rio de Janeiro, RJ: Forense Universitária, 1993.

LAHERA, Eugênio P. **Políticas y policias públicas**. Santiago de Chile: Cepal, 2004. (Série Políticas Sociales, 95).

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 2004.

MORESI, E. **Apostila: Metodologia da pesquisa. Programa de Pós- graduação Stricto Sensu em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação**. Brasília: UCB, 2004

PAULA, Giovani de. **Atividade de inteligência de segurança pública: um modelo de conhecimento aplicável aos processos decisórios para a prevenção e segurança no transito**. Florianópolis, 2013. Tese de Mestrado Em Engenharia e Gestão da Conhecimento da UFSC.

PMDF - Centro de Capacitação - **PROERD**, 2015.

RAND CORPORATION. **What America's Users Spend on Illegal Drugs: 2000-2010**. Fev. 2014. Disponível em: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR534.html. Acesso em: 05 jul. 2017.

RODRIGUES, Lucia Boiteux. Artigo, **A Nova Lei Antidrogas e o aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes, 2006**.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Editora Cultrix Ltda. 2008.

SOUZA, Nelson Rosario de. **Fundamentos da ciência política**. Curitiba: IESDE Brasil, 2007.

TEIXEIRA, L., LIMA, P. e SILVA, A. Impacto da Legalização da Cannabis no Brasil. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema10/2016_4682_impacto-economico-da-legalizacao-da-cannabis-no-brasil_luciana-adriano-e-pedro-garrido Acesso em: 05 jul. 2017.

ZALUAR, Alba Maria - **A Guerra da Privatização da Juventude**. *Folha de S. Paulo*, 1999.