

O NEXO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO E A GUERRA ÀS DROGAS NO BRASIL

Briefing PET/TEPP do IRI (Dezembro/2020), Lucas Cittadino Vieira de Almeida

RESUMO

NÚCLEO DE PESQUISA EM REFÚGIO & DESENVOLVIMENTO

O Núcleo de Pesquisa em Refúgio & Desenvolvimento (NPR&D) convergiu as linhas de pesquisa do Programa Tutorial de Ensino (PET) do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da PUC-Rio.

Financiado pelo Ministério da Educação (PET) e pela PUC/Rio (TEPP), o Programa de Educação Tutorial do IRI foi criado para promover a formação em pesquisa. Tem como foco a atuação do Brasil na ampla área de desenvolvimento internacional, com especial atenção para a interseção entre políticas públicas e Relações Internacionais nos amplos campos de mobilidade, desenvolvimento e direitos humanos.

Os briefings são fruto do valioso apoio das bolsas PET e TEPP.

Mais informações em www.pet-iri.com.

Tel.: 3527-1557.

Este briefing mobiliza o nexo segurança-desenvolvimento para analisar de que formas a instrumentalização da guerra às drogas no Brasil impacta o desenvolvimento humano e a segurança humana. Partindo dos casos da repressão ao narcotráfico pela PF e a PMERJ, com atenção à ascensão do controle territorial pelas milícias no Rio de Janeiro e sua influência sobre o aparato policial.

INTRODUÇÃO

Duas guerras mundiais começaram em 1914: a Primeira Guerra Mundial que durou quatro sangrentos anos e a Guerra às Drogas que já dura mais de cem sangrentos anos, sem vencedores, com exceção dos países que se reformaram, dos Impérios criminosos e das próprias drogas que seguem sendo demandadas e ofertadas. Antes dessas guerras, as drogas eram vendidas livremente, com raras exceções, em todo o mundo. Todavia, conforme a memória desses tempos de desregulação do uso humano de drogas torna-se cada vez mais distante como uma utopia, se fortalece a distopia proibicionista, uma tática de controle social que combina “moralismo e repressão seletiva a certos grupos sociais”¹, que se assenta dogmaticamente no senso comum de sociedades como a brasileira.

A guerra às drogas fracassou, sobretudo, em seu objetivo discursivo de reduzir o uso e dependência de drogas, haja vista o aumento nas taxas de consumo de drogas ilegais e na sua disponibilidade com o proibicionismo². Essa abordagem de criminalização das drogas, seus usuários e traficantes não é uma via única inescapável, mas sim uma política pública fundamentalmente representada pelos “proibicionistas” que acreditam curar o uso de

O PET do IRI/PUC-Rio foi estabelecido em 2013.



¹ RODRIGUES, Thiago. Vício de Guerra. 2012, p.11.

² ALEXANDER, Michelle. A Nova Segregação: racismo e encarceramento em massa. São Paulo: Boitempo, 2017. p.21.

drogas, uma chaga do corpo social, através do encarceramento e repressão por polícias militarizadas, enquanto os “reformistas” optam por investir essa verba pública na educação infantil, prevenção e tratamento de dependentes (HARI, 2019, p.201). Esse movimento de situar as drogas na arena política é vital na promoção de políticas públicas baseadas em evidência, com gestão científica. Para assim romper com a tradição de parte da sociedade e legisladores brasileiros de reafirmar a “retórica vazia do populismo penal, do encarceramento em massa e da brutalidade policial, que nunca funcionaram, mas dão votos” (ATLAS, 2020, p.11).

Isso posto, o presente briefing busca analisar de que formas a instrumentalização da guerra às drogas no Brasil e suas contradições institucionais impactam o desenvolvimento humano e a segurança humana. Partindo dos casos da operacionalização da repressão ao narcotráfico pela PF e a PMERJ, com atenção à ascensão do controle territorial pelas milícias no Rio de Janeiro. Assim, viabiliza-se a análise do exercício de poder miliciano no aparato policial e nas economias ilegais, paralelamente, a relação entre a reconfiguração no equilíbrio de poder do crime fluminense e as operações realizadas pela PMERJ em 2019. Nesse sentido, a metodologia utilizada para analisar a instrumentalização da guerra às drogas pela PMERJ adota as operações das forças de segurança contra grupos armados como “o melhor indicador de direcionamento do uso da força estatal e, portanto, de favorecimento político-coercitivo.” (GENI, 2020, p.4). Assim, os dados que subsidiam essa análise são fruto do cruzamento entre a base de dados construída pelo GENI/UFF sobre operações policiais no estado do Rio de Janeiro a partir de 2007 e o “Mapa dos grupos armados”³, cuja elaboração é resultado da coleta e georreferenciamento de dados de 2019 contidos na base de dados do Disque Denúncia.

Dessa forma, em termos teóricos, será mobilizado o nexo segurança-desenvolvimento⁴ que será entendido como uma relação causal, na qual, déficits de desenvolvimento podem gerar conflitos, mas também conflitos podem interromper o desenvolvimento, aprofundando problemas de desenvolvimento e a pobreza (DUFFIELD, 2001, p.37). Não obstante, apesar da diferença conceitual entre desenvolvimento humano e segurança humana, ambos conceitos são interdependentes e fundamentais na consolidação do nexo segurança-desenvolvimento. Assim sendo, o desenvolvimento humano desloca a centralidade da renda para o humano e a realização de suas “capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser” (PNUD, 2020). Enquanto isso, o Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (1994, p.23) define a segurança humana por dois aspectos principais: segurança contra ameaças crônicas, como fome, doenças e repressão, e proteção contra disrupções abruptas e danosas nos padrões de vida cotidianos, seja em casas, trabalhos ou

³ Projeto coletivo de mapeamento da organização territorial de grupos armados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Resultado da parceria entre o Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF), o datalab Fogo Cruzado, o Disque-Denúncia, o Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP) e a plataforma digital Pista News. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/mapa-dos-grupos-armados-do-rio-de-janeiro/> Acesso em: 04/12/20

⁴ Cabe a ressalva de que embora o nexo segurança-desenvolvimento seja frequentemente mobilizado para analisar questões como guerras civis e terrorismo, a instrumentalização da guerra às drogas no Brasil analogamente a um conflito militarizado justifica essa utilização, mesmo que não convencional, justamente pela aparente falta de percepção dos formuladores dessa política de que segurança e desenvolvimento estão intrinsecamente ligados.

comunidades. Logo, a segurança humana compreende, inclusive, pessoas em vulnerabilidade por violências cometidas por representantes do Estado (STERN, ÖJENDAL, 2010, p.15).

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GUERRA ÀS DROGAS NO BRASIL E NO MUNDO

Em 1915, José Rodrigues Dória apresentou o texto alicerce do proibicionismo brasileiro, “Os fumadores de maconha: efeitos e males do vício”, e, de certa forma, aqui se inicia o ciclo da criminalização das drogas em discurso e leis, mobilizando argumentos como a delimitação de perfil de classe no uso da maconha associado às “camadas mais baixas da sociedade” (criminalização da pobreza). A patologização de um hábito foi o vetor discursivo para classificá-lo como “toxicomania”, um vício que provocava loucura e “contaminava o organismo social hereditariamente” (SOUZA, 2015, p.215). Essa proposta proibicionista de Dória, imbuída de eugenia e racismo, buscava instrumentalizar o proibicionismo, nesse caso, da maconha como um mecanismo de exclusão de grupos sociais específicos “(negros, mulatos e pardos pobres)”, visando à manutenção das estruturas sociais escravagistas e senhoriais.

As políticas brasileiras federais de proibição ao uso de drogas, iniciadas em 1921 pelo Decreto nº4294, versando sobre cocaína, ópio e morfina são expandidas em 1938, incluindo a maconha e mais dezenove substâncias (SOUZA, 2015). Assim, ao longo dos anos 1930, a “década do proibicionismo”, o governo Vargas intensificou a política repressiva de drogas, estando alinhada à fase inicial de institucionalização global do proibicionismo coordenada pela Liga das Nações. Embora a campanha internacional proibicionista emane do Norte Global, sua implementação nas legislações nacionais não foi a transposição automática do modelo proibicionista externo capitaneado pelos EUA. Na realidade, o proibicionismo foi assimilado e adequado às demandas nacionais de controle de determinados grupos sociais e aos contextos políticos nacionais.

Prova disso é o pioneirismo brasileiro em proibir a maconha antes dos EUA (1937), ao instituir o Decreto nº 20930 em 1932, assimilando legalmente a lista de narcóticos proibidos da Convenção de Genebra de 1931, porém, acrescida da maconha, sinalizando os alvos sociais prioritários da criminalização, já que a maconha só entraria na lista internacional proibitiva da Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 (SOUZA, 2015, p.68). Desde o Decreto-Lei nº891 de 1938, as contradições da política proibicionista entre segurança (repressão) e saúde faziam-se claras, como no caso da maconha. Classificada na “Tabela A”, junto aos demais dezenove entorpecentes proibidos, ao mesmo tempo, a maconha, na forma de três de seus derivados (“extrato”, “extrato-fluido” e “tintura”), também está na “Tabela D” correspondente à “Relação dos entorpecentes de existência obrigatória nas farmácias”.

Avançando para o pós-Segunda Guerra Mundial, em resposta à progressiva internacionalização do narcotráfico, a Convenção Única sobre Drogas da ONU (1961) foi um marco na padronização e universalização do regime proibicionista de controle de drogas, estabelecendo a ideologia da diferenciação

entre doente e delinquente, recomendando tratamento médico aos “toxicômanos” e punição penal a traficantes e produtores. Além disso, estabeleceu listas de psicoativos com aplicações médicas, cujo uso legal é assegurado, enquanto as demais deveriam ser banidas, seguindo a “associação entre argumentos médico-sanitaristas e o objetivo de eliminação de todo uso que escapasse do controle estatal ou do estamento médico” (RODRIGUES, 2012, p. 15).

No Brasil, a convenção de 1961 foi consolidada por Castello Branco, via decreto em 1964, com o golpe militar sendo decisivo para a adoção no Brasil do “modelo bélico” (BATISTA, 1997) da guerra às drogas, em substituição ao modelo sanitário dos primórdios do proibicionismo. Nas décadas seguintes, o Brasil manteve sua aderência ao regime internacional proibicionista, ratificando a Convenção sobre Drogas Psicotrópicas (1971) que incorporou à lista de drogas totalmente banidas as anfetaminas e o LSD. Além da Convenção de Viena (1988) que classificou o narcotráfico como problema de segurança global, reafirmando o combate policial e militar aos traficantes e usuários de drogas no regime proibicionista universal, que seguiu sendo um raro consenso global.

Dessa forma, após duas décadas da redemocratização brasileira, um dos “esqueletos” remanescentes da última ditadura civil militar era a Lei de Tóxicos de 1976, reformada apenas em 2006, no governo Lula, pela Lei 11.343/06. Essa lei de drogas mantém a base ideológica de sua antecessora, reforçando o sistema proibicionista (CARVALHO, 2014), embora em seus artigos 19 e 20 seja possível interpretar a autorização legal para políticas de redução de danos. Além disso, introduz penas alternativas para consumidores de drogas (artigo 28), em substituição às penas de privação de liberdade, enquanto manteve a distinção entre “usuários” e “traficantes”, contudo sem especificar quantidades de entorpecente que tipificaria “posse para uso pessoal” ou “tráfico de drogas”. Essa imprecisão contribuiu para a manutenção da seletividade penal, na medida que o enquadramento de cidadãos flagrados com entorpecentes como “usuários” ou “traficantes” ficava a cargo da arbitrariedade da autoridade policial (delegado de polícia). Oficializou-se, na prática, a seletividade penal em curso, que considera a procedência social e cor de pele, resultando no encarceramento de “pobres, negos e favelados, eximindo de processo penal (pelo encaminhamento para penas alternativas ou, simplesmente, pelo não registro de ocorrência após suborno ou extorsão)” (RODRIGUES, 2012, p.28) pessoas de classes sociais favorecidas.

Nesse sentido, em 2019, assim como em 2006, diante de ainda mais alternativas bem-sucedidas ao proibicionismo ao redor do globo, o Congresso brasileiro aprovou⁵, às pressas, uma reforma reacionária da Política Nacional de Drogas (PNAD) de 2002, o PLC 37, de 2013. Nessa nova PNAD, a estratégia de tratamento, cuja responsabilidade é do Ministério da Cidadania, e não do Ministério da Saúde, é focada na

⁵ BBC. “O que muda com a lei sobre drogas que o Senado correu para aprovar?” G1. 16 de maio 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2019/05/16/o-que-muda-com-a-lei-sobre-drogas-que-o-senado-correu-para-aprovar.ghtml>

abstinência dos usuários, ao invés da redução de danos, e facilita a internação involuntária de dependentes químicos. Ademais, essa nova PNAD promove o encaminhamento de pacientes para as Comunidades Terapêuticas que, segundo o Ipea, cerca de 82% são vinculadas a Igrejas e organizações religiosas. Além disso, não são consideradas clínicas médicas, mas sim entidades filantrópicas. E, em 2018, o Ministério Público Federal fez uma inspeção nacional nas comunidades, encontrando violações de direitos humanos em todas as unidades, inclusive, agressões físicas e violações da liberdade religiosa, com pacientes que se negam às rotinas religiosas sendo punidos com trabalhos forçados.

A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA GUERRA ÀS DROGAS PELA PF E A PMERJ

No Rio de Janeiro atuam três forças policiais: a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), ambas sob jurisdição estadual, e a Polícia Federal com jurisdição sobre toda União e função primária de investigar crimes de alto nível, logo “o tráfico de drogas é uma área fundamental de investigação da PF” (GLENNY, 2015, p.331). Embora comum a essas três polícias, a guerra às drogas foi instrumentalizada e planejada de maneira contraditória entre elas, com baixa cooperação e comunicação entre as corporações. O estudo de caso da operacionalização e discurso sobre a guerra às drogas e o crime organizado evidenciam os constrangimentos ao comportamento dos agentes pelos modelos organizacionais das polícias, sobretudo, a operação a partir de um “ciclo completo da atividade policial: investigação e prevenção ostensiva” (SOARES, 2015, p.32) no caso da PF e ciclos incompletos na PMERJ (prevenção ostensiva) e PCERJ (investigação).

Na década de 80, a Polícia Federal introduz grandes investigações no contexto da guerra às drogas no Brasil. Entretanto, é na virada para o século XXI que o amadurecimento institucional da PF permitiu a sistematização de uma doutrina investigativa autônoma e compatível à realidade do crime transnacional, centrada em uma estratégia proativa, ao invés do modelo reativo, buscando surpreender e dificultar a reação de criminosos, além de priorizar o desmantelamento de grandes organizações criminosas, seus líderes e financiadores (SANTOS, 2017, p.60). Aproveitando as experiências dos intercâmbios materiais e de treinamento com os EUA a partir dos anos 1970 e a Alemanha nos anos 1980, a PF incorporou a sua doutrina técnicas investigativas modernas como as tecnologias de monitoramento e vigilância, a colaboração premiada, a cooperação internacional policial e com órgãos fiscalizadores nacionais, viabilizando um combate ao crime organizado com baixa letalidade e alto impacto nos mercados ilegais (desmantelamento e descapitalização de grupos). Dessa forma, em suas investigações, a PF adotou como enfoque a descapitalização de organizações criminosas, combatendo internacionalmente crimes financeiros e lavagem de dinheiro, concentrando-se nos líderes e operadores com menor vulnerabilidade e maior importância na estrutura das organizações criminosas (SANTOS, 2017, p.46).

Assim sendo, no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 é atribuída à polícia civil a exclusividade da investigação e à polícia militar o policiamento ostensivo preventivo. Logo, ao cobrar-se produtividade das PMs são adotadas como métricas de sua eficiência, fundamentalmente, a apreensão de armas e drogas. Entretanto, se não é permitido investigar, resta prender em flagrante jovens negros com baixa escolaridade e vulnerabilidade socioeconômica que acabam incentivados a buscar alternativas de sobrevivência econômica (SOARES, 2015). Nesse processo, consagram-se a criminalização da pobreza e o racismo institucionalizado (SOARES, 2015, p.29), haja vista que avaliar a eficiência policial, não pela redução da violência, mas sim pelas apreensões e prisões em flagrante, é um convite para a exploração do instrumento legal ideal para legitimar essas ações: a política criminal de drogas.

Além disso, a racionalidade de enquadrar uma questão de saúde pública e conduta social desviante como um conflito pela guerra às drogas da PMERJ constitui um *ethos*, no qual, “operações letais de alta intensidade [...] não precisam mais ter sentido técnico, de resultados: o sucesso é o enfrentamento em si” (BATISTA, 2012, p. 310). Assim sendo, as mortes por intervenção de agentes do Estado são legitimadas discursivamente pelo fato de a PMERJ operar em uma lógica de guerra (HARI, 2018, p.395) e juridicamente pelo arquivamento de 99,2% dos inquéritos de auto de resistência, a partir de 2005 (D'ELIA FILHO, 2015, p.25). Essa inclusão ou exclusão jurídica do homicídio com o arquivamento dos autos pelo Ministério Público está relacionada à “condição do morto” e não apenas ao fato ocorrido na ação policial. Dessa forma, inverte-se a culpabilidade da vítima da polícia, tornando seu *modus vivendi* uma condição de delinquência construída em seu ambiente social (favela) (D'ELIA FILHO, 2015, p.30).

Sobretudo as operações cotidianas da PMERJ em territórios pobres tornaram-se estruturantes no modelo de segurança pública fluminense, somando um mínimo de 10.218 operações entre 2007 e 2018⁶. Essas operações, entretanto, não são contabilizadas nas estatísticas oficiais pela sua não distinção de patrulhamentos de rotina, além de serem uma especificidade do modelo policial fluminense, por exemplo, inexistindo esse tipo de ação no estado de São Paulo (MANSO, 2020, p.119). Isso posto, contrastando a instrumentalização da guerra às drogas entre a PMERJ e a PF, podemos identificar os elementos da doutrina investigativa e operacional da PF identificado como “boas práticas” da luta antinarcótica ou modelos ideais propagados em discursos de agentes ocupantes de postos chave dessa corporação:

A pessoa que foi presa em flagrante, às vezes, nem sabe quem são os donos da droga e nunca tiveram contato com eles [...] Muitas vezes, a investigação se exaure lá, naquela pessoa. A situação muda quando a apreensão de droga faz parte de um conjunto de uma investigação maior. A gente, também, às vezes, pode chegar no comprador da droga em outro país e fazer o caminho inverso.⁷

⁶ Levantamento de pesquisadores da Fundação Heinrich Boll baseados em notícias dos jornais cariocas O Dia, Extra e Meia Hora.

⁷ Delegado especialista no combate ao narcotráfico assume comando da PF em Santos. Entrevista para o G1 delegado da PF Ciro Tadeu Moraes. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2019/03/26/delegado-especialista-no-combate-ao-narcotrafico-assume-comando-da-pf-em-santos.ghtml>

Essa fala reflete a percepção da Polícia Federal de que a repressão ao narcotráfico através de seu “ciclo completo” policial é a forma mais eficiente de impactar organizações criminosas. Em oposição ao “ciclo incompleto” da PMERJ que, na lógica apresentada pelo Delegado Moraes, acabaria realizando uma prisão em flagrante que não produziria resultados investigativos significativos. Logo, podemos interpretá-la como um sinal da contradição e incompatibilidade entre os modelos de repressão ao narcotráfico, constrangidos pela estrutura legal de cada corporação. Essa crítica, entretanto, é ainda mais contundente ao declarar-se que:

No combate ao narcotráfico, não basta apreender drogas e colocar traficantes na cadeia. [...] os resultados serão melhores com ações para enfraquecer a "economia" paralela a esse mercado. Por isso, ele defende mais atenção às investigações sobre a "lavagem" dos recursos, além de medidas para o confisco dos bens adquiridos pelos criminosos com a renda da atividade.⁸

Ambos discursos não afirmam categoricamente que a abordagem da guerra cotidiana antinarcóticos da PMERJ está errada, entretanto, também é evidente que sugerem como um modelo mais eficiente a ser adotado no combate ao narcotráfico aquele com práticas opostas às do “ciclo incompleto” ostensivo das polícias militares, principalmente ações baseadas em coleta de inteligência e investigações complexas centradas na descapitalização e desmantelamento de organizações criminosas. Dessa forma, partindo dessa contradição entre estratégias antagônicas de corporações que deveriam cooperar para combater o mesmo inimigo, percebemos que, na prática, o inimigo dessas corporações não é o mesmo, justamente pela PF lutar uma “alta” guerra às drogas contra grandes traficantes e organizações transnacionais e a PMERJ lutar a “baixa” guerra às drogas em sua operacionalização ostensiva da criminalização de usuários e traficantes varejistas de drogas.

Os resultados tão díspares desses dois esforços antinarcóticos, contudo, não são explicados somente pela dicotomia “baixa X alta”, mas sim pelo processo em constante mutação de simbiose entre tráfico e milícia (REDE, 2020) que, por sua vez, obriga a polícia a rever seu “inimigo público” identificado no traficante varejista de drogas. Portanto, “agora, com a afirmação da milícia, a ação policial se confunde com seus interesses, atuando muitas vezes como um cavalo de Tróia de onde desembarcam os novos donos do pedaço” (REDE 2020, p.3). Nesse processo, busca-se compatibilizar os inimigos combatidos nas operações policiais da PMERJ, com os inimigos do projeto miliciano em seu âmago. Essa questão é a gênese para compreender a diferença na instrumentalização da guerra às drogas pela PF e a PMERJ, pelo processo de infiltração do criminoso inimigo nas estruturas de poder dentro do Estado⁹.

⁸ Fragilizar a economia do narcotráfico é a melhor forma de combate às drogas, afirma delegado da PF. Entrevista Oslain Campos de Santana, então responsável pela Diretoria de Combate ao Crime Organizado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/04/14/fragilizar-a-economia-do-narcotrafico-e-a-melhor-forma-de-combate-as-drogas-afirma-delegado-da-pf>

⁹ Rede Fluminense de Pesquisas sobre Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos. **Controle Territorial Armado no Rio de Janeiro**. 2020, p.4.

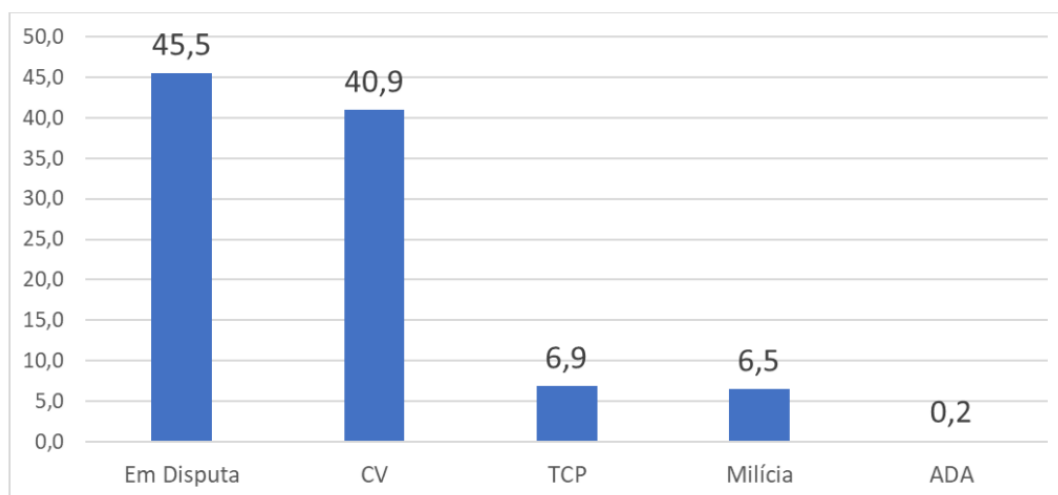
Nesse regime discursivo da guerra ao crime como uma “fatalidade sem solução” é estratégico o papel de policiais e integrantes das Forças Armadas no mercado ilegal de armas e munições. Realidade auferida pelo Congresso Nacional na CPI das armas de 2006, na ocasião, partindo do rastreamento das armas apreendidas pelas polícias fluminenses, constatou-se que 18% do armamento fora vendido originalmente ao poder público, dessas, “27% eram das Forças Armadas e cerca de 70% vinham das instituições de segurança pública estaduais e federais” (MANSO, 2020, p.115). Portanto, essa lógica aparentemente incongruente de policiais abastecendo criminosos com armas e munição, na realidade, era um mecanismo de retroalimentação discursiva da guerra ao crime que fortalecia a polícia, na medida em que criminosos com armamentos pesados são uma fonte de medo para a população fluminense e seus governantes. Dessa forma, fundamenta-se o “status da polícia como fiadora da vida do carioca”, imprescindível para combater o caos armado, além de dissuadir governantes a reformar as polícias, interrompendo os diversos negócios criminosos de parte dos policiais.

Esse é um exemplo do papel de mediador exercido pelo aparato policial na economia política do crime fluminense (ALVES, 2008) que se intensifica a partir dos anos 70 com os esquadrões da morte, compostos por agentes das polícias militar, civil, forças armadas, guardas municipais e bombeiros, eufemisticamente denominados como milícias pela grande mídia. Isso até os anos 1990, quando, cansados desse papel de mediador, esses agentes públicos começam a estabelecer áreas sob seu controle, utilizando décadas de experiência, participando de negociações com o tráfico, jogo do bicho, mercados de armas, carros roubados, dentre outros ilícitos.

Na gestação desse projeto miliciano, o ano de 2006 foi um marco na expansão das áreas controladas por esses grupos que seriam ainda mais favorecidos pela preparação para o Pan Americano em 2007, quando a política de segurança fluminense tornou-se virtualmente a execução sumária (ALVES, 2019, p.34) norteada por um dualismo “Estado-bem X crime organizado-mal”, abdicando do questionamento do envolvimento do Estado no crime e até mesmo sua organização, em prol de uma política de confronto permanente, com a polícia “fazendo o possível”: operações policiais nas favelas. Com efeito, essas operações policiais centradas na lógica da guerra e os conflitos entre facções do tráfico de drogas “retroalimentam o acúmulo de legitimidade pelas milícias” (REDE, 2020, p.3), justamente por serem uma fonte de insegurança constante para os moradores das comunidades. Favorecendo o discurso miliciano da autodefesa comunitária contra a ameaça do tráfico de drogas, inclusive, justificando a cobrança de taxas de proteção para esse fim. Portanto, percebe-se, na lógica do nexos segurança-desenvolvimento, que sem o enquadramento do uso e tráfico de drogas como um problema de segurança pela guerra às drogas, provavelmente, as milícias não possuiriam a fonte de medo e produção de inimigos na figura do traficante que legitima discursivamente suas práticas ilegais, prejudicando o desenvolvimento e segurança humana nas áreas que exercem poder.

Dessa maneira, a hipótese da vantagem política das milícias pode ser investigada pela análise cruzada dos dados sobre as operações policiais contra grupos armados e os dados sobre o controle territorial e populacional desses grupos criminosos no Rio de Janeiro. Assim sendo, o gráfico 1 quantifica as operações policiais realizadas em 2019, de acordo com a presença de grupo armado¹⁰ nos territórios onde ocorreram. E a tabela 1 “sintetiza as informações sobre o número de bairros, extensão territorial e população sob o domínio armado de grupos armados na cidade do Rio de Janeiro” (GENI, 2020, p.5).

Gráfico 1 - Quantidade de operações policiais segundo tipo de grupo armado predominante em cada bairro da cidade do Rio de Janeiro (2019, porcentagem)



Fonte: Mapa dos Grupos Armados do Rio de Janeiro e GENI-UFF

Tabela 1: Bairros, extensão e população sob controle de grupos armados na cidade do Rio de Janeiro em 2019 (Números absolutos e porcentagem)

Cidade do Rio de Janeiro		número de bairros sob controle	Extensão do controle territorial (km ²)	População sob controle
Milícia	abs.	41	686,75	2.178.620
	%	25,5	57,5	33,1
Comando Vermelho	abs.	39	136,20	1.198.691
	%	24,2	11,4	18,2
Terceiro Comando	abs.	13	43,76	337.298
	%	8,1	3,7	5,1
Amigos dos Amigos	abs.	3	3,82	48.218
	%	1,9	0,3	0,7
Em Disputa	abs.	52	300,69	2.659.597
	%	32,3	25,2	40,4
Sem Denúncias	abs.	13	22,91	156.441
	%	8,1	1,9	2,4

Fonte: Disque-Denúncia (Elaboração Fogo Cruzado, GENI-UFF, NEV-USP, Pista News)

Em 2019, a maior parte das operações policiais (45,5%) ocorreram em bairros cujos territórios estão em disputa (32,3%), assim classificados pela existência de denúncias de mais de um grupo armado atuando

¹⁰ O mapa dos grupos armados do Rio de Janeiro (2019) identificou na análise dos dados do Disque-Denúncia a presença dos seguintes grupos armados no Rio de Janeiro: Amigo dos Amigos, Comando Vermelho, milícias e Terceiro Comando Puro. Cabe a ressalva de que as milícias não são um único grupo, mas sim um tipo de grupo armado.

no mesmo bairro. Logo em seguida, 40,9% das operações policiais no RJ concentraram-se em bairros, cujo grupo armado predominante é o Comando Vermelho (24,2%), representando 11,4% da extensão territorial carioca. Entretanto, no caso das milícias, mesmo predominando em 25,5% dos bairros e 57,5% da extensão territorial do RJ, apenas 6,5% das operações policiais ocorreram nesses territórios milicianos.

Nesse primeiro ano do governo Wilson Witzel, 1810 pessoas morreram em “supostos confrontos com policiais no Estado do Rio de Janeiro, o maior número da história fluminense e o equivalente a cerca de um terço das mortes cometidas pela polícia no Brasil” (MANSO, 2020, p. 245). Além disso, no primeiro semestre de 2019, nenhuma das 881 mortes cometidas pela polícia foram em áreas de controle miliciano¹¹ e 71% das 777 operações de 2019 ocorreram em áreas do CV¹². Isso posto, os dados apresentados demonstram que as forças de segurança realizam mais operações em territórios dominados por facções do tráfico de drogas, principalmente o CV, do que por grupos milicianos, corroborando com a hipótese do favorecimento político das milícias. Assim sendo, as explicações para esse favorecimento podem ser acessadas pela “ativa participação de agentes públicos¹³ (policiais civis e militares, parlamentares etc) nesses grupos criminais armados” (GENI, 2020, p.6), indicando uma conexão estrutural entre milícia e polícia, principalmente a PMERJ. Dessa maneira, viabilizam-se “indicações para cargos de comando, nomeação para chefia de batalhões, definição de focos prioritários de operações policiais e desenhos abrangentes de abordagem” (REDE, 2020, p.7) que são determinantes para a insistência da PMERJ em um modelo de guerra às drogas fracassado, mas reafirmado, ano após ano, apesar da alta letalidade das operações que, ao invés de combater organizações criminosas, na prática, favorece a expansão das milícias.

Os impactos da securitização das drogas no desenvolvimento e segurança humana no Brasil

Para acessar os impactos da securitização da “questão das drogas” no Brasil faz-se necessário analisar seus diversos impactos diretos e indiretos sobre o desenvolvimento e a segurança humana. Dentre eles, a abordagem proibicionista das drogas representa uma ameaça à segurança humana no tocante ao direito à saúde e acesso a medicamento para o tratamento de doenças, como no caso da *cannabis medicinal*, sendo certo que, embora nos últimos quatro anos tenha aumentado em 700%¹⁴ o número de pacientes brasileiros que fazem uso de *cannabis medicinal*, a importação desses medicamentos continua inacessível financeiramente para as

¹¹ Levantamento feito pelo site de notícias UOL.

¹² Levantamento realizado pelo Observatório de Segurança a pedido da revista *Piauí*. Esse levantamento não adotou a mesma metodologia da tabela 1, por isso a diferença na quantificação das operações policiais contra o CV.

¹³ Assembleia legislativa do Estado do Rio de Janeiro. 2008. Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: https://static.congressoemfoco.uol.com.br/2018/12/relatorio_milicia.pdf

¹⁴ Entenda as últimas resoluções da Anvisa sobre Cannabis medicinal. HempMeds, 2020. Disponível em: <https://hempmedsbr.com/regulamentacao-importacao-entenda-as-resolucoes-da-anvisa-sobre-a-cannabis-medicinal/#:~:text=O%20problema%20ficou%20ainda%20mais.algum%20tipo%20de%20tratamento%20com>

classes mais desfavorecidas e o cultivo individual ou comunitário de maconha, que já é pouco acessível, torna-se ainda mais para populações historicamente estigmatizadas pelo estereótipo do traficante de drogas.

Isso posto, na lógica do nexos segurança desenvolvimento, o enquadramento da guerra às drogas como uma questão de segurança, analogamente a um conflito, tem nas estatísticas de letalidade policial no Rio de Janeiro sua “face” mais visível dos impactos de uma política militarizada de segurança pública como uma ameaça crônica à segurança humana pela repressão generalizada da PMERJ sobre as populações nos territórios periféricos. Entretanto, uma consequência menos visível dessa securitização, mas que emerge e se retroalimenta do medo do narcotráfico são as milícias que se expandiram sob uma forma de dominação “muito mais abrangente e totalitária que a do tráfico”, prejudicando o desenvolvimento humano nas regiões sob seu controle. Com efeito, essas milícias “ampliam o mercado do crime pela compulsória inclusão dos moradores de favelas e comunidades pobres ao esquema de prestação de serviços ilegais” (ALVES, 2008, p.34), pela imposição de monopólios sobre todo consumo popular de ativos econômicos que importam ao cotidiano dos moradores: serviços essenciais (luz, água e transporte), mercado imobiliário (grilagem e construções irregulares), internet e televisão a cabo, botijão de gás etc (REDE, 2020, p.4). Sem esquecer de sua atividade central: a cobrança de taxas de proteção para moradores e comerciantes sob a prerrogativa de serem protetores da população contra a ameaça dos traficantes de drogas.

Dessa forma, para avaliar os impactos das milícias como consequências indiretas de uma política de segurança sobre o desenvolvimento humano é preciso destacar a centralidade da realização das capacidades pessoais e do “bem-estar” individual. Isso porque as pessoas governadas por milicianos são impactadas não apenas pela limitação de onde podem adquirir bens essenciais, mas também pela captura de parte das rendas dessas, seja pela cobrança de taxas de proteção ou distorções de mercado pela sobretaxa de serviços que incorporam à sua economia informal comunitária (REDE, 2020). Assim, o custo de vida de populações já financeiramente desfavorecidas é encarecido e sua liberdade econômica é cerceada.

Ademais, o desenvolvimento humano e a realização das capacidades de uma pessoa estão intrinsecamente ligados às liberdades individuais e de ação política, cerceadas pelas “regras comunitárias” milicianas. Com efeito, o projeto totalitário miliciano limita os direitos políticos por identificar nas populações sob seu governo uma grande massa de votos, selecionando candidatos políticos que podem adentrar seus territórios, elegendo seus próprios representantes e empregando violência política contra as vozes dissidentes à sua tirania. Evidentemente, essa é uma grave ameaça à democracia e às instituições e, além disso, viver em territórios com tantas limitações a ações humanas por regras locais, cujo descumprimento está sujeito ao juízo e punições dos milicianos, é uma forma brutal e totalitária de repressão, logo, uma ameaça à segurança humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abundam as evidências do fracasso do modelo proibicionista brasileiro, reafirmado pela reforma reacionária da PNAD em 2019, e que se demonstra uma tragédia anual anunciada e evitável, fazendo ecoar a pergunta de Marielle Franco: “Quantos mais vão precisar morrer para que essa guerra acabe?”. Nesse sentido, o combate ao tráfico de drogas demanda políticas públicas com abordagens multifatoriais, haja vista, que, se os conflitos relacionados à criminalidade são potencializados por uma abordagem securitizadora, suas causas raízes encontram-se no campo do desenvolvimento. Dessa forma, como sugerido por Darcy Ribeiro a “favela não é problema, é solução”, logo, políticas de segurança que identificam inimigos públicos nas favelas só intensificam as condições para a marginalização dessas populações estigmatizadas e a retroalimentação de práticas criminosas como o narcotráfico. Para romper esse ciclo vicioso não basta reconhecer a interdependência entre segurança e desenvolvimento, sobretudo, é necessário que esses domínios não continuem separados institucionalmente (STERN, ÖJENDAL, 2010, p.7). Portanto, também são necessárias reformas para a integração dos organismos estatais de segurança, com os de desenvolvimento, orientando a ação policial para a garantia da promoção do desenvolvimento e não sua interrupção.

Com efeito, a guerra às drogas, além de impactar profundamente o desenvolvimento humano e a segurança humana no Brasil, também pavimentou o caminho para a ascensão das milícias, evidenciando que a manutenção da mesma política de (in)segurança pública executada pela PMERJ só vai fortalecer ainda mais esses grupos já consolidados. Dessa forma, faz-se imperativo a formulação emergencial de uma política de segurança pública que efetivamente combata a maior ameaça ao Estado de direito no Rio de Janeiro que são as milícias, haja vista que sua estratégia bem-sucedida de penetração e corrompimento das instituições públicas torna cada vez mais difícil o combate do Estado contra seus próprios agentes públicos.

Cabe destacar, entretanto, que combater as milícias não significa uma reafirmação da crença na efetividade das operações policiais contra o crime, haja vista que mais operações representam potencialmente um “maior número de crimes contra a vida e o patrimônio” (GENI, 2020, p.6). Em paralelo, a luta contra as milícias não se limita à ação policial. Portanto, as contradições entre a PF e a PMERJ destacam as limitações do “ciclo incompleto policial” pelo modelo de polícias estaduais civis e militares, apontando para a necessidade de reestruturação organizacional e reforma desse modelo policial para evitar a reprodução da seletividade punitiva intrínseca a uma política que mata, prende, mas não investiga. Ademais, essas reformas na corporação policial são fundamentais para o retorno das corporações policiais a seu papel de “garantir os direitos dos cidadãos, prevenindo e reprimindo violações” (SOARES, 2015, p.30), abandonando a imagética da polícia como uma força inimiga ocupante que opera pelo estamento militar em uma lógica de guerra contra o inimigo a ser eliminado que é o próprio cidadão.

O caminho para encerrar essa guerra do Estado contra seus cidadãos perpassa por reformas na política de drogas com ampla participação pública na formulação de modelos de legalização ou descriminalização das drogas adequados ao contexto brasileiro. Para assim, reconhecer que os traficantes que assombram os cariocas, os milicianos que, ora os combatem, ora firmam parcerias, assim como o próprio mercado de drogas, são consequências diretas ou indiretas do proibicionismo. Por outro lado, uma vez constituídas com base no moralismo, é irreal pensar em reformas na política de drogas proibicionista enquanto elas forem definidas com base na moralidade de seus formuladores. Acima de tudo, essas políticas devem ser baseadas em evidências, tanto no reconhecimento dos impactos na segurança e desenvolvimento humano de menos de um século de proibicionismo no Brasil. Bem como na existência de políticas alternativas reformistas, cujos resultados positivos podem ser verificados em experiências em diversos países. Por fim, tratando-se de um mercado ilegal, será mais produtivo para o Estado exercer a governança sobre o mercado de drogas, ao invés de mantê-lo na ilegalidade sobre governança disputada violentamente entre organizações criminosas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, Michelle. **A Nova Segregação: racismo e encarceramento em massa**. São Paulo: Boitempo, 2017

ALVES, José Cláudio Souza. “**Milícias: Mudanças na Economia Política do Crime no Rio de Janeiro**”. Justiça Global (org.) Segurança, Tráfico e Milícias no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

BATISTA, Vera Malaguti. **Adesão subjetiva à barbárie**. (org.). Loïc Wacquant e a Questão Penal no Capitalismo Neoliberal. Rio de Janeiro, Revan: 2012.pp.307-318.

BATISTA, Nilo. “**Política criminal com derramamento de Sangue**”. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, ano 5, n.º 20, p. 129, outubro-dezembro de 1997.

BRASIL. **Lei 11.343** de 23 de Agosto de 2006. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 de Agosto de 2006, p. 2.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara nº37** de 5 de Junho de 2019. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 de Junho de 2019

CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06**, 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 118

DAUDELIN, Jean; RATTON, José Luiz. **Illegal Markets, Violence, and Inequality: Evidence from a Brazilian Metropolis**. Palgrave Macmillan, Londres, 2018.

D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. **Indignos de Vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

_____. **Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas**. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

DUFFIELD, Mark. **Global Governance and the New Wars**. Londres: Zed, 2001.

_____. **Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples.** Cambridge: Polity Press, 2007.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIMES. “**Making drug control ‘fit for purpose’: Building on the UNGASS decade**”. Viena: UNODC, 2008. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRPs/E-CN7-2008-CRP17_E.pdf>. Acesso em: 17/11/2020

GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS (GENI); OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados.** Relatório Parcial, 2020.

GLENNY, Misha. **O Dono do Morro: um homem e a batalha pelo Rio.** São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HARI, Johann. **Na Fissura: uma história do fracasso no combate às drogas.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Org.). **Atlas da violência 2020.** Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2020.

RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra.** Rio de Janeiro: Contexto Internacional, 2012.

SOUZA, Jorge Emanuel Luz de. **Sonhos da diamba, controles do cotidiano: uma história da criminalização da maconha no Brasil republicano.** Editora da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

REDE FLUMINENSE DE PESQUISAS SOBRE VIOLÊNCIA, SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS. **Controle Territorial Armado no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31zyrnZ>.

MANSO, Bruno Paes. **A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro.** São Paulo: Todavia, 2020.

SANTOS, Célio Jacinto. **A Gênese das Grandes Operações Investigativas da Polícia Federal.** Revista Brasileira de Ciências Policiais. Brasília, v. 8, n. 2, p. 11-68, jul/dez 2017.

SOARES, Luiz E. “**Por que tem sido tão difícil mudar as polícias?**” In Bala Perdida - A Violência policial no Brasil e os Desafios para sua Superação, org. Bernardo Kucinski. São Paulo: Boitempo, 2015.

NEPOMUCENO, Daniele Marino Lelles Abib. **O Brasil, a resolução de conflitos e a interdependência entre segurança e desenvolvimento: a “visão brasileira” como contraproposta à “visão tradicional”;** orientador: Kai Michael Kenkel. – 2012.

STERN, Maria e ÖJENDAL, Joakim. **Mapping the Security–Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence?** Security Dialogue, 2010, vol. 41, no. 5, p. 5-30.