

Documentos sobre Drogas, primeira sistematização

“Novas abordagens para segurança pública e políticas de drogas”

Simpósio ICOS, Rio de Janeiro, 25-27 de fevereiro de 2008

I. Apresentação

Nesse relatório, apresenta-se a sistematização do volume “Novas abordagens para segurança pública e políticas de drogas” que reúne as transcrições dos participantes do Simpósio Internacional de Segurança Pública e Políticas de Drogas, co-organizado pelo The International Council on Security and Development (ICOS), pela Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), pela Secretaria Nacional de Segurança Pública e Departamento da Polícia Federal, no Rio de Janeiro, entre 25 e 27 de fevereiro de 2008.

Referência do livro: REINERT, Emmanuel e HOWELL, George (eds.). *Novas abordagens para segurança pública e políticas de drogas*. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes/ICOS, 2009, 196 p.

II. Sobre o ICOS

O principal articulador do Simpósio foi o ICOS, ONG fundada em 2002 pela Rede de Fundações Europeias¹, com sede em Bruxelas e sedes em Londres e no Rio de Janeiro. O site da ONG também registra a existência de escritórios em Paris (França), Ottawa (Canadá), Dubai (Emirados Árabes Unidos) e Cabul (Afeganistão). Os objetivos do ICOS, segundo seu site, são “promover o debate aberto a fim de aliviar problemas de governança, desenvolvimento e crises econômicas, e garantir que a futura formulação de políticas públicas nessas áreas seja informada, humanitária e que impactem positivamente [nas regiões aplicadas]”.²

Na apresentação do livro, reproduzindo informações contidas no site, o ICOS é descrito como “um grupo internacional de reflexão política que trabalha combinando pesquisa de campo e inovação política nas intersecções da segurança, desenvolvimento, contra-narcóticos³ e questões de saúde pública” (p. 04). O site do ICOS apresenta sua iniciativa no Afeganistão como a mais desenvolvida, contando com destaque na página inicial. No entanto, o link “Reports” [Relatórios] também reserva espaço para os projetos desenvolvidos no Iraque e na Somália. O site justifica como o interesse inicial do ICOS no Afeganistão a pesquisa sobre a produção ilícita de papoula para a produção de ópio nas províncias do sul do país e sua relação com o conflito local. Segundo informações contidas no site, o ICOS levou pesquisadores ao país em 2004, instalando-se na região. Ainda segundo o site, a difusão da guerra ao terror fez com que a ONG se

¹ A Rede de Fundações Europeias ou Network of European Foundations (NEF) é apresentada em seu site como uma organização sem fins lucrativos, sediada em Bruxelas (Bélgica), destinada a “a) agir como plataforma operacional para o desenvolvimento de projetos entre fundações e outros tipos de organizações filantrópicas e outros programas caritativos; b) desenvolver programas relacionados à Europa e ao papel da Europa no cenário internacional”; c) dar uma perspectiva europeia e oportunidades para uma experiência europeia junto a iniciativas regionais/locais”. Cf. <http://www.nefic.org/> consultado em 24/02/2010, às 20h15.

² http://www.icosgroup.net/modules/about_us, consultado em 24/02/2010, às 20h22.

³ A expressão “contra-narcóticos” não é usada em português. A tradução do livro optou por uma versão literal para “counter-narcotics” que significa algo como “política antidrogas”.

interessasse, a partir de 2008, pelo Iraque e pela Somália, países tidos pelo discurso da guerra ao terror com mananciais do terrorismo internacional, assim como o Afeganistão.⁴

O tema central do ICOS é, conforme indicações no site, o estudo das relações entre desenvolvimento e segurança. Segundo as informações disponíveis no site e na apresentação do livro, o ICOS assume que não há possibilidade de “segurança” nacional e internacional sem que haja desenvolvimento econômico, social e cultural. Desse modo, abordagens “tradicionais” de segurança – baseada em princípios militares e repressivos – não seriam suficientes para garantir estabilidade institucional e paz social duradouras. Os objetivos declarados do ICOS estão muito próximos daquilo que na área das Relações Internacionais se associa à chamada “teoria da segurança humana”, desenvolvida principalmente na Europa e no Canadá e que procura ampliar o escopo dos estudos de segurança para além dos aspectos estritamente estratégico-militares.⁵ Essa abordagem ganhou adeptos a partir dos anos 1990, chegando a influenciar na produção de conceitos como o Responsabilidade de Proteger (*Responsability to Protect* – RtoP), adotado pela ONU em 2004, e que, em síntese, sustenta que o bem mais importante a ser preservado é a vida humana; desse modo, os princípios da não-intervenção e do respeito absoluto à soberania dos Estados não poderiam servir de escudo para que governos promovessem genocídios ou demais “crimes contra a humanidade”.

O princípio da Responsabilidade de Proteger postula que uma vez identificadas violações de direitos humanos ou crimes contra a humanidade, seria lícito que a comunidade internacional agisse, pressionando o Estado “criminoso” a retroceder ou,

⁴ http://www.icosgroup.net/modules/reports/iraq_angry_hearts consultado em 24/02/2010, consultado às 20h33.

⁵ Cf. DAVID, Charles-Phillipe. *La guerre et la paix: approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*. Paris: Presses de Sciences Po, 2000.

no limite, promovendo uma ação militar reparadora. O princípio, no entanto, não teria apenas um caráter reparador. Defensores da RtoP, como Gareth Evans – ex-ministro das Relações Exteriores da Austrália – argumentam que seria importante trabalhar com três balizas: a “responsabilidade de prevenir”, “a responsabilidade de proteger” e a “responsabilidade de reconstruir”. Ou seja, construir uma rede de compromissos e de capacidade de pressão econômica e diplomática para “prevenir” violações em massa aos direitos humanos e condições econômicas, militares, políticas e diplomáticas de reconstruir países considerados “destruídos” ou “falidos”.⁶

Ainda que o site do ICOS não mencione especificamente o termo “segurança humana”, tampouco o princípio da Responsabilidade de Proteger, parece ser importante notar essas aproximações como uma pista de análise. Por fim, deve-se registrar que o site do ICOS não indica claramente quais são suas fontes de financiamento. Cruzando informações colhidas na internet, encontrou-se referência ao The Mercator Fund (Fundo Mercator), um fundo de financiamento de projetos pertencente à Network of European Foundations da qual surgiu o ICOS.

O site do The Mercator Fund descreve o fundo como “um projeto da Network of European Foundations cuja missão é apoiar projetos filantrópicos inovadores. O Fundo Mercator trabalha como um catalisador de programas e iniciativas em áreas onde fundações européias e parceiros internacionais podem operar acerca de temas globais. Em particular, para conectar a filantropia européia à filantropia árabe, o Fundo Mercator convite fundações de cada região a coordenar seus esforços, aprender uns com os outros e colocar em marcha as peças para futura cooperação”.⁷ No entanto, o site do Fundo Mercator tampouco esclarece a origem de seus recursos. Informa apenas que a

⁶ Cf. EVANS, Gareth. *Responsability to Protect: ending mass atrocities crimes once and for all*. Nova Iorque: Brookings Institution Press, 2008.

⁷ http://www.mercatorfund.net/modules/about_us, consultado em 24/02/2010, às 21h26.

presidente do Fundo é Norine MacDonald, também presidente do ICOS, e anfitriã do Simpósio realizado no Rio de Janeiro.

III. Metodologia de Leitura

Para a sistematização do material, optou-se por seguir as seções da publicação, que correspondem, por sua vez, às sessões do evento. Em cada trecho do livro, foram transcritas as falas ou reproduzidos os textos lidos em público, assim como *slides* dos expositores que se utilizaram desse recurso. O objetivo da sistematização é reunir os principais pontos levantados por cada palestrante, de modo que se tenha uma dimensão geral das falas e de suas articulações.

Desse modo, divide-se a sistematização em: a) “Cerimônia e Conferência de Abertura”; b) “Primeira Parte: Segurança pública e o problema das drogas”; c) “Narcotráfico e segurança internacional”; d) “Jovens e narcotráfico: fatores de risco e de proteção”. Após cada sessão será apresentada uma breve análise das intervenções.

IV. Sessões e participantes do evento

Cerimônia de Abertura:

. “A construção da Política Brasileira sobre Drogas” – Jorge Armando Félix, Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e presidente do Conselho Nacional Antidrogas (CONAD).

. “O mercado da droga” – Tarso Genro, Ministro da Justiça.

. “Conselho Internacional de Segurança e Desenvolvimento (ICOS) – uma apresentação” – Norine MacDonald, presidente do ICOS.

Conferência de Abertura:

. “Desafios da segurança pública na América Latina: soluções regionais” – Abraham Stein, Secretário Adjunto de Segurança Multidimensional da OEA.

Primeira Parte: Segurança pública e o problema das drogas

Mediação por Vitalino Canas, presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus e deputado da Assembleia da República Portuguesa.

. “Política Brasileira sobre Drogas” – Gen. Paulo Roberto Yog de Miranda Uchôa, Secretário Nacional Antidrogas (SENAD).

. “O papel sistêmico da Polícia Federal na Política de Drogas” – Luiz Fernando Corrêa, Diretor Geral da Polícia Federal.

. “O problema complexo das drogas e o trabalho da Segurança Pública” – Antonio Carlos Biscaia, Secretário Nacional de Segurança Pública (2007-2008).

. “Tráfico de drogas: cooperação internacional em matéria penal” – José Luís Lopes da Mota, presidente da Unidade de Cooperação Jurídica da União Europeia (Eurojust).

. “Retórica política e a lacuna entre as políticas e as práticas” – Raymond Kendall, Secretário Geral Honorário da Interpol e Conselheiro Sênior do ICOS.

Segunda Parte: Narcotráfico e segurança internacional

Mediação de Emmanuel Reinert, Diretor Executivo do ICOS/Brasil.

Perspectivas internacionais:

. “Tendências no ciclo global da violência e do crime” – Christopher Langton, Sócio Sênior de Diplomacia do Conflitos e Defesa, Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, Reino Unido.

. “Narcotráfico como ameaça para a segurança internacional” – Romesh Bhattacharji, ex-Comissário de Narcóticos da Índia.

. “Drogas ilegais e a segurança: a história do ovo ou da galinha?” – Francisco E. Thoumi, fundador do Instituto de Políticas Públicas sobre Drogas, Colômbia.

Perspectivas brasileiras:

. “Desafios e respostas no Brasil: a Polícia Federal” – Roberto Troncon, diretor de combate ao crime organizado da Polícia Federal.

. “Segurança Pública no Rio de Janeiro” – José Mariano Benincá Beltrame, Secretário de Segurança Pública/RJ.

Terceira Parte: Jovens e narcotráfico: fatores de risco e de proteção

Mediação por Paulina do Carmo Arruda Vieira Duarte, Secretária-Adjunta Antidrogas (SENAD).

. “O papel do tratamento e da punição no abuso de drogas” – Antônio Nery Filho, psiquiatra, professor, fundador e coordenador geral do Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas/CETAD da Faculdade de Medicina da UFBA.

. “O Juizado Especial Criminal e as drogas” – Joaquim Domingos de Almeida Neto, juiz de direito, Tribunal de Justiça/RJ.

. “Juventude e tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro” – Alba Zaluar, fundadora e coordenadora do Núcleo de Pesquisa das Violências – NUPEV – da UERJ.

. “A Cruz Vermelha e a Política Humanitária de Drogas” – Oscar Zuluaga, representante especial da Cruz Vermelha para o Consenso de Roma sobre Política Humanitária de Drogas e Conselheiros Sênior do ICOS.

V. Sistematização do Evento

a) Cerimônia e Conferência de Abertura

A primeira intervenção, na abertura do Simpósio, ficou a cargo do Gen. Jorge Armando Félix que se limitou a louvar a iniciativa e a mostrar que o Gabinete de Segurança Institucional, por meio da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) – subordinada a ele – teve um papel ativo no assessoramento de parlamentares que formularam a Lei sobre Drogas (11.343/2006), auxiliando, também, o processo de discussão pública sobre o tema por meio de foros realizados em 2004, e coordenando a articulação entre os diversos ministérios envolvidos de alguma maneira com a questão das drogas.

A próxima apresentação foi de Tarso Genro que, apesar de breve, colocou premissas que apareceriam ao longo de outras falas ao longo do Simpósio. Genro afirmou que “o combate às drogas é uma questão de saúde pública, (...) de combate à criminalidade, [e] cultural”, pois existe um mercado mantido pelo consumo da “classe média-alta” que seria “a base social do consumo de drogas e que, portanto, tem uma enorme responsabilidade política nessa questão” (p. 25). Por fim, o ministro sustentou que “o combate à drogadição, o combate ao tráfico de drogas, é um tema que diz respeito à soberania nacional (...) e um projeto de nação” (p. 25).

Em seguida, pronunciou-se Norine MacDonald, presidente do ICOS, que procurou apresentar rapidamente a ONG, além de mostrar porque se interessam pelo Brasil. Segundo MacDonald, no Brasil de hoje haveria “uma conjunção de fatores positivos que definem o atual ambiente político a respeito da segurança pública e da política de drogas” (p. 29). Essa “conjunção de fatores” seriam a elaboração da Política Nacional sobre Drogas, a promulgação da Lei 11.343, e a formulação do Pronasci;

iniciativas consideradas pela presidente do ICOS como sinalizadoras de avanços progressistas na política de segurança brasileira.

MacDonald justifica a instalação de uma filial da ONG no Rio de Janeiro “não (...) apenas [para] atrair a atenção internacional para a liderança do Brasil no capítulo da segurança pública, mas (...) também [para] fazer parte do processo do Brasil se tornar um Centro Global de Conhecimento sobre Segurança” (p. 29). Por fim, MacDonald justificou que o interesse do ICOS no Brasil seria condizente com as premissas básicas do ICOS que associam *segurança* ao *desenvolvimento social e econômico*. Para ela, no caso específico do narcotráfico, “quando segurança e desenvolvimento não estão funcionando em conjunto, o mercado ilegal de drogas floresce e ameaça tomar conta da sociedade” (p. 29). O objetivo do ICOS no Brasil, então, seria o de facilitar a discussão sobre o tema da segurança, vinculado ao desenvolvimento, colaborando com as autoridades e com especialistas da sociedade civil. Nesse processo, a discussão sobre o narcotráfico teria um papel central.

A Conferência de Abertura ficou a cargo de Abraham Stein, que tratou de apresentar a Secretaria de Segurança Multidimensional da Organização dos Estados Americanos (OEA), da qual é o titular. Com base no que definiu a Declaração sobre Segurança nas Américas, de 2003, Stein sustentou que o conceito de “ameaça à segurança” foi ampliado diante da percepção de que as “ameaças” não se restringem aos clássicos perigos da guerra interestatal, mas, hoje, compreendem, também, o terrorismo, o tráfico de drogas, o tráfico de armas, a corrupção, a lavagem de dinheiro, a extrema pobreza, a exclusão social, as catástrofes naturais e as provocadas pela ação humana, o tráfico de pessoas, a epidemia de HIV/AIDS, os ataques cibernéticos. Para dar conta de todas essas variáveis, a Declaração criou o conceito de “segurança multidimensional” e abriu espaço para o estabelecimento da Secretaria de Segurança Multidimensional, composta pelas Secretarias da Comissão Interamericana para o

Controle do Abuso de Drogas (CICAD) e do Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), além do Departamento de Prevenção de Ameaças contra a Segurança Pública.

No caso do combate às drogas ilícitas, Stein citou a criação, em 1999, do Mecanismo de Avaliação Multilateral, depois incorporado ao sistema de segurança multidimensional. O Mecanismo foi formado com o objetivo de “aumentar a coordenação, a comunicação e a cooperação entre os 34 Estados membros [da OEA], para confrontar o problema das drogas com mais eficiência” (p. 35). Na prática, segundo Stein, o Mecanismo teria ajudado a orientar os Estados no combate ao narcotráfico, patrocinando o estabelecimento de “observatórios nacionais de droga e os sistemas de processamento de informações” a serem partilhadas entre os Estados.

O Sistema visaria, segundo Stein, “incentivar a responsabilidade compartilhada” (p. 36) entre os Estados-membros, a partir da avaliação de que a questão das drogas ilícitas é um problema continental e transnacional que não poderia, portanto, ser enfrentado isoladamente por cada país. Para concluir, Stein citou – mas não exibiu – dado da Organização Mundial da Saúde que coloca a América Latina e Caribe como a segunda região mais violenta do mundo – atrás apenas da África Subsaariana –, sendo que parte substancial dessa violência estaria relacionada “com as drogas e o álcool” (p. 36).

Indicações para a análise da Cerimônia e Conferência de Abertura

A brevidade das apresentações, seguindo o formato das cerimônias de abertura, não deixou os principais elementos que norteariam as três partes em que se dividiu o evento. Da parte dos membros do governo brasileiro, a política de drogas foi defendida como parte integrante de um movimento maior, expresso no Pronasci, e que seria a

marca das intervenções dos palestrantes relacionados aos diversos níveis e agências estatais representadas no Simpósio. Por sua vez, a fala de Norine MacDonald colocou o Brasil como outro dos laboratórios que interessam ao ICOS na sua intenção de influenciar a tomada de decisões em políticas públicas na área de segurança. É interessante notar que, depois do Afeganistão e da Somália, o Brasil é o terceiro país do antigo Terceiro Mundo a receber a atenção do ICOS; e o terceiro, depois da sede em Londres e da filial de Bruxelas, a receber um escritório da ONG.

Por fim, a visão “multidimensional” de segurança, exposta pelo representante da OEA se coaduna com a abordagem do ICOS que vincula desenvolvimento a segurança, na medida em que seriam muitos os fatores sócio-econômicos e culturais a influenciar situações de (in)segurança. Nesse sentido, a apresentação de Abraham Stein anunciou uma constante nas falas dos palestrantes selecionados: a defesa de abordagens “multidimensionais” e “multidisciplinares” para estudar e agir no campo da segurança pública, de modo a incluir as variáveis de desenvolvimento humano (econômicas, de direitos, de saúde, de educação) e superar o enfoque simplesmente punitivo/repressivo.

b) Primeira Parte: Segurança Pública e a problemática das drogas

A primeira parte do Simpósio foi marcada pelo elogio à nova Lei Antidrogas brasileira (13.343/2006) a partir da avaliação de que ela traz novidades – principalmente com relação ao “usuário” – que a colocariam na “vanguarda” das leis sobre drogas no mundo sem que isso dispusesse o Brasil com os tratados internacionais com os quais se comprometeu. A Lei 11.343 foi, então, identificada como uma ação coerente dentro do movimento mais amplo levado a cabo pelo Governo Lula de “novo conceito” de segurança pública, cujo maior exemplo seria o Pronasci, que entende que o combate à criminalidade e violência só poderia ser realizado pela combinação entre repressão

capacitada (conceitual e tecnicamente) e projetos de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, já na abertura da sessão, o mediador, o deputado português Vitalino Canas, afirma que “mais segurança constrói-se também com maior cidadania e maior respeito aos direitos e das liberdades do cidadão. Sem direitos e cidadania não há segurança” (p. 47). O investimento em segurança deveria levar em conta, portanto, medidas repressivas e ações voltadas “ao desenvolvimento da comunidade nacional, das comunidades locais, dos cidadãos individualmente considerados, e dentro deles a começar pelos jovens e pelas crianças” (p. 47).

Canas ainda destaca uma afinidade entre Brasil e a Europa no que diz respeito à política sobre drogas, refletida na adoção de uma “visão multidisciplinar e multidimensional” que contrasta com as “políticas centradas essencialmente na repressão” (p. 46). O deputado compara a Lei portuguesa sobre drogas de 2000, pela qual foi responsável na Assembleia da República, com a brasileira 11.343 (em especial o Art. 28), ressaltando que, em Portugal, houve propriamente o que se pode chamar de “descriminalização do consumo” (p. 45), o que não ocorreu no Brasil com a nova lei. No entanto, haveria uma aproximação de princípio entre as leis, pois em ambas se considera que os consumidores “mais do que necessitarem de uma repressão estigmatizadora, de penas de prisão etc., são pessoas doentes que necessitam de apoio (...) de todos nós e do Estado” (p. 46). Para combater as drogas ilícitas e seu consumo, seria necessário “aplicar um conjunto de medidas de saúde pública e de apoio de forma que se possa dissuadi-los [os consumidores] (...) de consumir drogas no futuro” (p. 47).

Canas, que é consultor do ICOS, termina sua intervenção afirmando que a intenção da ONG é “colaborar com as autoridades brasileiras” e “com as entidades da sociedade civil” (p. 47) para que os avanços prossigam; patrocinando o intercâmbio internacional de experiências e promovendo a criação de um “centro de peritos sobre

segurança pública” localizado no Brasil, mas aberto à troca internacional de informações e pesquisas.

Depois da introdução do mediador, vieram três membros do Estado brasileiro: Gen. Paulo Roberto Uchôa, Secretário Nacional Antidrogas; Luiz Fernando Corrêa, Diretor Geral da Polícia Federal e Antônio Carlos Biscaia, Secretário Nacional de Segurança Pública entre 2007 e 2008.

O Gen. Uchôa procurou mostrar qual foi o processo que culminou na atual Política Brasileira sobre Drogas. Para tanto, retornou à formação da Secretaria Nacional Antidrogas, em 1998, e à formulação, naquele mesmo ano, da primeira Política Nacional Antidrogas, já num modelo de conferência, ou seja, reunindo especialistas da sociedade civil e agentes do Estado para a discussão de parâmetros para o tratamento da questão das drogas ilícitas. A SENAD, vinculada à Presidência da República, ficou responsável por enfrentar o campo da *demanda* – com campanhas contra as drogas (conscientização, pesquisa, ações educativas) – e a Polícia Federal, junto com as forças policiais estaduais, pela repressão à *oferta*.

Uchôa destaca que essa iniciativa do Governo FHC foi mantida por Lula, desenvolvendo o programa de *integrar* as políticas setoriais sobre drogas (divididas nos Ministérios da Saúde e Educação, Ministério da Justiça/ Polícia Federal, Ministério do Desenvolvimento Social, Secretaria Especial dos Direitos Humanos etc.) por meio do Sistema Nacional Antidrogas, ao mesmo tempo em que se *descentralizaram* as ações antidrogas, “principalmente através dos conselhos estaduais e municipais antidrogas” (p. 52).

Em 2004, a SENAD organizou seis foros regionais (Norte, Sudeste, Sul, Centro-Oeste, Nordeste e um final, em Brasília) para discutir as experiências de outros países no enfrentamento das drogas ilícitas e para avaliar a situação brasileira. Cada seminário, segundo Uchôa, debateu “os capítulos da política [antidrogas] vigente,

[apresentando] idéias para sua modificação” (p. 53). Segundo o general, foram encontros de “exaustivo debate (...) conduzidos pela comunidade científica” (p. 53). Em cada encontro, havia representantes das agências e ministérios que teriam responsabilidades setoriais sobre a questão das drogas.

A partir desse processo, que culminou no Fórum Nacional sobre Drogas, em dezembro de 2004, formulou-se a *Política Nacional sobre Drogas*. Os avanços da Política, segundo Uchôa, começaram pelo nome: a substituição do “antidrogas” pelo “sobre drogas” marcou a posição de que não se trata apenas de *reprimir* e que o cuidado deveria ser estendido aos psicoativos lícitos, como o álcool e o tabaco (p. 53). O precedente da Política Nacional sobre Drogas – entendida como um conjunto de orientações para o tratamento nacional da questão das drogas psicoativas – permitiu, segundo o general, a formulação nos mesmos moldes da Política Nacional sobre o Alcool, de 2007. Antes disso, porém, a Política Nacional sobre Drogas teria aberto caminho, conforme afirma Uchôa, para que as discussões legislativas sobre a nova Lei sobre Drogas, que viria a substituir a de 1976, pudessem avançar.

Para Uchôa, a Lei de 2006 “não discrimina [sic] droga, não discrimina [sic] usuários ou dependentes. Continuamos fiéis aos nossos compromissos internacionais. Continua sendo crime o porte de droga para uso próprio. A diferença é que esta lei definitivamente separa o usuário ou dependente, da figura do traficante” (p. 54). A Lei instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, formado pela seguinte estrutura:

- Conselho Nacional Antidrogas (CONAD): órgão superior normativo e de deliberação coletiva, vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República; reúne representantes dos Conselhos Estaduais Antidrogas.

- Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD): Secretaria executiva do SISNAD, “responsável pela articulação, integração e coordenação das ações nacionais de redução de demanda” (p. 55) por drogas psicoativas.

- Órgãos Públicos: agências, escritórios, secretarias, departamentos vinculados aos vários níveis de aplicação da Lei 11.343 (Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministérios da Saúde, Justiça, Defesa, Relações Exteriores, Desenvolvimento Social, Fazenda).

- Sociedade civil: “organizações que atuam nas áreas de atenção à saúde e da assistência sociais e atendam usuários ou dependentes de drogas e respectivos familiares” (p. 56). O Conselho recebe um representante de cada organização da sociedade civil descritas a seguir: OAB, Conselho Federal de Medicina, Conselho Federal de Psicologia, Conselho Federal de Assistência Social, Conselho Federal de Educação, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Conselho Federal de Enfermagem, UNE, um jornalista, um antropólogo e um representante do meio artístico (p. 57).

O Secretário Nacional Antidrogas conclui sua exposição explicando que a permanência do “antidrogas” no nome da SENAD e do CONAD deve-se a uma reforma na lei que organiza os órgão da Presidência que ainda está pendente. Com isso, reafirma que o papel da Política Nacional sobre Drogas, da Lei de 2006 e dos SISNAD não seria apenas repressivo, mas amplo o suficiente para tratar de forma diferenciada oferta e demanda de drogas psicoativas.

Após a fala do Gen. Uchôa, responsável pelo enfrentamento da *demand*a por drogas, apresentou-se Luiz Fernando Corrêa, o diretor geral da Polícia Federal, responsável pelo combate à *oferta* de drogas ilícitas. O diretor se esforçou para fazer uma fala “técnica”, assumindo que o papel da Polícia Federal na nova Política sobre Drogas se resume ao combate à *oferta*, especialmente ao desmantelamento das

redes/rotas internacionais que passam pelo Brasil. Para dar conta dessa função, a Polícia Federal teve, segundo Corrêa, que investir em:

- Integração operacional e transferência de capacidades: buscar a integração no plano da investigação e das ações repressivas com as Secretarias de Segurança Pública estaduais, transferindo know-how de combate ao narcotráfico e ao crime organizado.

- Inteligência: para compensar o número limitado de policiais federais, o diretor defende o incremento das ações de inteligência “onde os olhos da instituição – centro do sistema – estejam voltados para as organizações que operam nacional e internacionalmente” (p. 66).

- Cooperação Internacional e capacitação: Corrêa defende a necessidade de aprofundar os acordos de cooperação com países da América do Sul e da África, tanto em termos operacionais (investigações e ações conjuntas), quanto de capacitação/treinamento. O diretor destaca que a Polícia Federal já forma policiais desses dois continentes em curso específico e anuncia a abertura, dentro do Pronasci, da Escola Superior da Polícia Federal.

No caso específico do combate ao narcotráfico, Corrêa indica que a Polícia Federal estaria se preparando para agir em cenários nos quais as drogas sintéticas teriam uma “maior incidência” (p. 65). As mudanças no perfil do tráfico de drogas exigiriam um “planejamento estratégico” (p. 65) que visasse superar um “padrão tradicional de capacitação de pessoas [e] de perícia técnica” (p. 65) de modo a possibilitar uma ação atualizada e eficaz.

Na sequência, o então Secretário Nacional de Segurança Pública, Antônio Carlos Biscaia se pronunciou voltando a afirmar como o narcotráfico “constitui uma atividade transnacional (...) e [que] as drogas se tornaram mercadoria dentro [de uma] ampla rede empresarial e criminosas” (p. 70). Essa identificação do narcotráfico como um “mercado transnacional”, conduzido por “empresas criminosas” será uma constante na fala dos

palestrantes ao longo do Simpósio (adiante, na descrição das Segunda e Terceira Partes essa abordagem será destacada). Biscaia destaca a “complexidade” da questão das drogas ilícitas com o “aliciamento [para o tráfico] de crianças e jovens sem perspectivas” (p. 70). Por isso, o enfrentamento desse problema só poderia ser feito de forma “multidisciplinar [devendo] atingir (...) os aspectos educacionais, culturais, sociais, de emprego e reformulação dos conceitos de segurança pública do nosso país” (pp. 70-71).

Biscaia, então, comenta o Art. 28 da Lei 11.343/2006 – o que diferencia sanções para “usuários” e “traficantes” – afirmando o seguinte: “[o Art. 28] representa o caráter preventivo que se quer dar ao tratamento do usuário e do dependente, separando o crime do porte, adotando muito corretamente a despenalização e não a descriminalização como solução, no meu entendimento, a mais adequada” (p. 71). O comentário de Biscaia é contrário ao que, na Terceira Parte, colocará Joaquim Domingos de Almeida Neto, juiz do Juizado Especial Criminal, para quem a Lei de 2006 não descriminaliza nem despenaliza o porte e o consumo de drogas ilícitas. A argumentação de Almeida Neto será exposta mais em detalhes na apresentação da Terceira Parte do Simpósio. Por ora, é interessante comentar, apenas, que o caput do Art. 28 se refere a “penas”: “Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com a determinação legal ou regulamentar, será submetido às seguintes penas”.⁸

Biscaia também critica o trabalho dos Juizados Especiais Criminais no campo das drogas ilícitas – tema central de Almeida Neto –, afirmando que “muitas vezes os magistrados não participam da fase inicial do processo (...) [o que daria] ao que responde ao processo perante esse órgão do Poder Judiciário, (...) uma sensação de

⁸ Art. 28, Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006.

impunidade” (p. 71). Veremos que Almeida Neto discordará dessa opinião de Biscaia, considerando a “construção conjunta da pena” realizada pelo juiz, técnico e réu, como a fórmula para a maior legitimidade das decisões dos Juizados sobre casos de porte de drogas para consumo pessoal.

Por fim, o Secretário anunciou como um dos focos principais do enfrentamento do narcotráfico no país, as “operações policiais militares em territórios sob domínio do narcotráfico, para implantar um território de paz” (p. 72). Essas ações estariam conectadas à capacitação de agentes “agentes policiais em todo o país visando uma nova cultura de seus integrantes, uma polícia de proximidade, uma polícia com visão comunitária” (p. 72). Na sequência das ocupações “policiais militares” seriam “implantadas as políticas sociais em parceria com diversas áreas do Governo Federal e em permanente convênio com os outros entes federativos, os Estados e Municípios” (p. 72). Por fim, esses programas integrados deveriam respeitar “a importância da instituição familiar, como exemplo das Mães da Paz, que vão buscar apoiar esses jovens que estão correndo o risco de cooptação pelo tráfico, assim como os jovens que estão regressando do serviço militar e são disputados por essas organizações criminosas e aqueles que estejam em situação de risco por quaisquer outras razões” (p. 73).

Após o Antônio Carlos Biscaia, apresentou-se o português José Luís Lopes da Mota, presidente da EuroJust (Unidade de Cooperação Jurídica da União Européia). Lopes da Mota explicou que “é um órgão da União Européia, instituído em 2002 [e sediado em Haia, Holanda], onde estão representados os 27 Estados-Membros” (p. 75). A EuroJust seria “um ‘laboratório’ de cooperação judiciária ao nível mundial, pois é a primeira vez que se institui um organismo internacional desta natureza” (p. 76). Mais do que uma cooperação policial – como Interpol ou a Europol –, a EuroJust seria o embrião de uma Procuradoria Européia.

A necessidade em formar a EuroJust foi sentida, segundo Lopes da Mota, pela grande mobilidade e “desterritorialização” (p. 79) das organizações criminosas, potencializadas pela queda de barreiras fronteiriças na União Européia. Essa queda de barreiras, no entanto, não teria sido acompanhada da superação dos limites tradicionais das jurisdições nacionais, ainda determinantes quando se fala em “direito de perseguir e o direito de punir” (p. 79).

Desse modo, seria preciso não apenas criar mecanismos de cooperação policial – para investigar, perseguir e prender –, mas também, de cooperação judiciária aprofundada para poder definir competências para julgar e punir indivíduos envolvidos com “organizações criminosas [que] têm uma estrutura empresarial [e] uma dimensão internacional” (p. 77). Em suma, para enfrentar organizações que não respeitam jurisdições nacionais, seria necessário uma “internacionalização da política criminal” (p. 80). Esse processo deveria se mundializar; no entanto, não dependeria da construção de organizações supranacionais complexas, como a União Européia. Para Lopes da Mota, bastaria o aprofundamento da cooperação judiciária tecida por tratados de cooperação e ações conjuntas.

Um exemplo da internacionalização da política criminal na Europa foi a superação dos mandatos de extradição, processo tradicional pelo qual um Estado – mediante tratado prévio – pede a outro que determinado indivíduo cidadão desse outro país, mas que foi indiciado no país requerente, seja extraditado para ser julgado e cumprir pena. Lopes da Mota conta que foi instituído um Mandado de Detenção Europeu, “emitida por um juiz num Estado, [mas] que tem efeitos em outros Estados como se fosse uma decisão nacional” (p. 85).

A EuroJust teria, então, como objetivo central desenvolver procedimentos unificados entre os Estados-membros, e deles com terceiros Estados, para enfrentar de

modo ágil a “criminalidade grave ou organizada, de que se podem destacar (...) o tráfico de drogas e o branqueamento [lavagem] de capitais” (p. 86).

Encerrando a sessão, houve uma rápida intervenção de Raymond Kendall, conselheiro do ICOS e Secretário Geral Honorário da Interpol. Nela, Kendall endossou que as “drogas” são um problema de saúde pública, segurança pública e segurança internacional e de que os métodos empregados até agora para enfrentar o tráfico e consumo são ineficazes. Para ele, políticas como a de tolerância zero, focados apenas na repressão, são contraproducentes. Por isso, elogiou o Pronasci pela sua abordagem que combinaria com a visão do ICOS que vincula *desenvolvimento* com *segurança*.

Análise Primeira Parte

A formulação da Política Nacional sobre Drogas e da Lei de 2006 foi alvo de defesa não apenas por parte dos agentes do Estado que participaram do evento, mas também dos estrangeiros, vinculados ou próximos ao ICOS, que vêm no processo de discussão com a sociedade civil e na metodologia multidisciplinar, avanços “progressistas” afinados à premissa do ICOS que vincula *desenvolvimento humano* a *segurança*. Esse processo, marcado pela realização da Conferência Nacional sobre Drogas e pela proposta de integração das ações sobre drogas articulada pelo Sistema Nacional Antidrogas apresentam uma lógica geral de formulação, proposições, legitimação e operacionalização semelhante à da Política Nacional de Segurança Pública. A informação dada pelo Gen. Uchôa, de que a Política Nacional sobre Drogas, de 2004, “foi muito pouco criticada” poderia levantar a hipótese de como a participação e consulta à “comunidade científica” auxiliou nesse processo de legitimação e, conseqüentemente, de ausência de críticas mais expressivas.

Ao mesmo tempo, seria possível observar como a mudança de nome de “antidrogas” para “sobre drogas” também poderia ter sido efeito da influência dos especialistas “progressistas” consultados nos foros. É interessante notar como o discurso “progressista” – que evita centrar-se apenas na face repressiva do combate às drogas –, abre a possibilidade de inclusão das drogas psicoativas lícitas, ampliando o escopo do controle do Estado e das organizações da sociedade civil sobre o uso de psicoativos.

Já a fala de Antônio Carlos Biscaia sobre a Lei 11.343 pode levantar outro problema. Quanto o ex-Secretário afirma que a Lei “despenaliza” o porte, mas não o “descriminaliza”, ele faz uma distinção entre “pena” e “crime” que voltará a ser discutida pelo juiz Almeida Neto na Terceira Parte do Simpósio. Veremos adiante que Almeida Neto considera que “pena” não se restringe à de “privação de liberdade”; o que faria das sanções previstas no Art. 28 “penas”; possivelmente “alternativas”, como dirá o juiz, mas ainda “penas”. Talvez seja possível compreender a relutância de Biscaia em considerar as sanções do Art. 28 como “penas” devido ao caráter “educacional” que se pretende dar a ele. Se pensarmos no precedente do ECA, com seu termo “medida sócio-educativa” para nomear as sanções previstas, talvez encontremos aí um traço comum entre as políticas para crianças/jovens e drogas no redimensionamento das práticas punitivas brasileiras que busca combinar a punição tradicional da prisão com as chamadas “alternativas” ou “medidas” voltadas à educação, como novos meios de justificar punições e controles em nome da reintegração e reeducação.

A crítica de Biscaia ao modelo conciliatório capturado pelos Juizados Criminais Especiais poderia indicar sua desconfiança com a eficácia das sanções ao condenado por “porte de drogas para consumo pessoal”; expressando uma posição que entende que o usuário é responsável pelo tráfico e merece se sentir punido, mesmo que não o seja da forma tradicional.

Por fim, a apresentação de Lopes da Mota adicionou ao tema da cooperação – que já aparecera nas falas do diretor da Polícia Federal e voltaria à carga nas sessões seguintes – uma dimensão internacional, apontando para a possibilidade de um sistema jurídico supranacional justificado como necessário para enfrentar “empresas ilícitas” que não respeitam fronteiras nacionais. Essa abordagem que destaca a “natureza transnacional” do narcotráfico será uma constante nas demais sessões, servindo de base para a defesa de ações jurídico-policiais conjuntas que dêem um caráter, também, transnacional à repressão.

c) Segunda Parte: Narcotráfico e segurança internacional

1. “Perspectivas Internacionais”

As observações dos participantes da Segunda Parte do Simpósio estão centradas na avaliação de que o narcotráfico é uma ameaça à segurança internacional pelo seu grande impacto econômico e político, por conta de sua capacidade para corromper agentes do Estado e penetrar nas instituições e pelo fato de ser transnacional, não se circunscrevendo a um só país ou região. Assume-se que o narcotráfico é um *negócio* e que os “grupos não-governamentais” (Christopher Langton: 107) agem como “empresas” (Francisco Thoumi: 120) que, na busca por lucro, acabam envolvidos com diversas outras formas de ilegalidade, como o tráfico de armas, seres humanos, armas químicas/biológicas/radiológicas/nucleares (Langton: 104-105), potencializando conflitos locais (como no Afeganistão), mas que têm repercussões regionais e internacionais (Romesh Bhattacharji).

O expositor indiano, Bhattacharji, sumariza uma preocupação presente nos palestrantes quanto ao descompasso existente entre os grupos narcotraficantes e a as

agências de repressão. Para ele, “o tráfico de drogas reage mais rápido contra as mudanças do mundo do que as agências antidrogas, e está usando os meios tecnológicos, financeiros e eletrônicos da globalização para expandir seu alcance em muitos países” (p. 110). O mediador Emmanuel Reinert sintetizou essa avaliação dos participantes como “aspecto negativo da globalização” (p. 95). Para combatê-lo seria preciso construir mecanismos de controle dos “altos níveis de tráfico [comércio] fronteiriço mundial e [dos] grandes volumes de tráfico de contêineres como método escolhido para o transporte de bens” (Langton: 104). Tal combate deveria levar em conta uma articulação internacional das agências antidrogas, associadas a sistemas já existentes como a Interpol, para compensar a grande mobilidade dos grupos ilegais (tema que já havia sido tratado por Lopes da Mota, presidente da Eurojust, na Primeira Parte do Simpósio).

O indiano Bhattacharji ainda identifica a relação do tráfico de drogas com o terrorismo fundamentalista islâmico no Afeganistão, Índia e Paquistão como um elemento de instabilidade internacional, endossando a tese de que os talibãs se financiam com o dinheiro gerado pelo tráfico de ópio. Afirma, também, que é grande a movimentação ilícita de traficantes na Ásia Central, destacando a fronteira afegão-iraniana, pela qual passariam diariamente muitas rotas de contrabando de mercadorias, tráfico de pessoas, petróleo, armas e drogas; tudo às vistas dos subornados guardas de fronteira. Desse modo, não apenas o ópio (o principal produto traficado em rentabilidade), mas igualmente outros itens contrabandeados comporiam uma dinâmica economia ilícita que sustenta os conflitos na região. Uma ligeira crítica aos Estados Unidos é feita pelo palestrante quando ele lembra que durante os anos 1980, os *mujahidins* – depois organizados como *talibã* – foram apoiados pelos estadunidenses para fazer frente à ocupação soviética (1979-1989). Para o indiano, como um grande número de ex-mujahidins ainda ocupam cargos importantes no novo tutelado Estado

afegão, seria “impossível pretender que (...) erradiquem o cultivo de ópio quando eles mesmos permitiram que florescesse e lucraram com ele” (p.113).

Ainda no campo das relações entre drogas e conflitos, o economista Francisco Thoumi afirma que as drogas ilícitas são um catalisador, “permitindo que muitos conflitos latentes cresçam” (p. 120). Ele elenca exemplos de países marcados pela relação conflitos/drogas, sem detalhá-los: Tchetchênia, Colômbia, Afeganistão, Peru, Burma (Birmânia), Nicarágua, Kosovo, Albânia. O colombiano ainda acrescenta áreas urbanas como as favelas, argumentando que há em comum entre elas e os países citados o fato de que sejam “zonas onde o Estado não exerce uma soberania eficaz sobre o território” (p. 120). O combate ao tráfico, no entanto, não deveria se limitar apenas à face repressiva. Para Thoumi, “as políticas repressivas atacam os sintomas do problema, mas não as raízes”; seria, portanto, necessário “atacar ambos” (p. 120). Essas raízes seriam de cunho “social” (p. 121), uma vez que o consumo (a demanda) e a produção de drogas (a oferta) se alimentariam de um “comportamento considerado socialmente aceitável por distintos grupos”, mas em conflito com “o comportamento determinado na legislação” (p. 121).

Desse modo, para haver combate efetivo ao narcotráfico, seria preciso provocar “mudanças no comportamento ou na cultura” que levassem à modificação de “valores, convicções e atitudes [que teriam] o objetivo de gerar solidariedade, confiança e reciprocidade” (p. 121). Thoumi conclui dizendo que seria preciso falar em uma “reforma” que atentasse simultaneamente para repressão e prevenção; o que, segundo ele, poderia ser mais caro – não respondendo a uma lógica de “eficiência econômica” –, mas que obedeceria a um critério de “eficiência social” (p. 121), por atacar as tais “raízes sociais” da demanda e oferta de drogas ilícitas.

2. “Perspectivas brasileiras”

Em linha similar ao de Francisco Thoumi, o Diretor de Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal, Roberto Troncon, trata o narcotráfico como um mercado, no qual as “drogas representam (...) uma commodity do submundo do crime” (p. 125). Esse mercado tem uma escala “inter-regional e transnacional” (p. 126), gerando “uma alta lucratividade para aqueles que o exploram, quanto mais os mecanismos de repressão funcionam” (p. 126). Sendo assim, Troncon considera os grupos narcotraficantes – tratados como “associações criminosas” pela lei antidrogas brasileira – como “verdadeiras empresas criminosas do narcotráfico” (p. 126), que iriam desde o plano da “micro-empresas” até o da “grande organização transnacional com atuação em diversos países” (p. 126). Para o delegado há, assim, uma relação direta entre “narcotráfico” e “crime organizado”, uma vez que o tráfico de drogas seria “sempre praticado por grupos criminosos organizados” (p. 127). Segundo Troncon, o conceito de “crime organizado” adotado pela legislação brasileira (decreto legislativo 231/2004) é o mesmo da Convenção da ONU sobre crime organizado transnacional que “descreve, caracteriza, um grupo de atuação permanente” (p. 128).

Para enfrentar “empresas” com essas características (ilícitas, organizadas e transnacionais), a Polícia Federal teria adotado o que o delegado chama de “investigações pró-ativas” voltadas tanto à investigação de um “crime sucedido no passado”, quanto à identificação “da organização em toda sua extensão [para] desarticular esse grupo” (p. 128). Nesse segundo caso, o delegado informa que a Polícia Federal tem participado de ações chamadas como “entrega controlada internacional” que consistem em, a pedido da polícia de outro país, acompanhar o trajeto de uma remessa de droga ilícita, não a interceptando no Brasil, de modo que seja possível desmantelar a rede, identificando todos os passos percorridos.

Para que esse campo de investigação e repressão seja eficaz, Troncon defende a necessidade de cooperação internacional e inter-agências brasileiras. Segundo ele, a Polícia Federal tem aumentado o intercâmbio de dados e informações com órgãos do Estado como a Agência de Vigilância Sanitária, as Forças Armadas, a Receita Federal, a Polícia Rodoviária Federal. A meta, conforme indica o delegado, é alcançar a “interoperabilidade de bancos de dados” (p. 132), ou seja, fazer com que as plataformas informacionais de dados que cada um desses órgãos estatais possui partilhe da mesma estrutura e interface, para serem consultados por todos os agentes estatais envolvidos no combate ao narcotráfico e ao crime organizado.

A proposta da Polícia Federal, já colocada em prática segundo o delegado, é de fazer convênios de cooperação com as Secretarias de Segurança Públicas estaduais, ampliando gradativamente o banco de dados nacional no qual todos os integrantes poderão acessar informações alimentadas pelos componentes do sistema. O funcionamento desse sistema de informações integrado deverá ser acompanhado, para Troncon, de uma adequada “capacitação dos agentes públicos” (p. 133), habilitando-os a processar os dados de forma coesa e participar conjuntamente de ações interestaduais e internacionais; uma vez que a questão do narcotráfico exigiria essa abordagem repressiva que supere as barreiras formais impostas pela soberania dos Estados (p. 132).

O objetivo da nova lógica repressiva da Polícia Federal – integrada, informatizada, capacitada e cooperativa – não seria mais a busca por estatísticas de apreensão de drogas ilícitas, mas pela investigação com uso de inteligência investigativa que minasse não o pequeno traficante, mas as “empresas criminosas do narcotráfico” (p. 126). A meta da repressão estaria em “desarticular o diretor-presidente e toda a diretoria da empresa criminosa” (p. 134) e não os traficantes pequenos associados à “empresa”. Como se visaria abalar a “empresa”, Troncon valoriza a importância de recursos oferecidos pela lei brasileira que ataquem o patrimônio e lucro

dos narcotraficantes, como a “criminalização da lavagem de ativos” (Lei 9.613/98), que permite o “confisco de bens”.

Na sequência de Roberto Troncon, veio a intervenção de José Mariano Beltrame, Secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro. Sua fala centrou-se no argumento de que o papel da polícia não é o de acabar com o narcotráfico ou com a violência, mas de contê-la, impedindo que se alastre. Para Beltrame, o Rio de Janeiro é uma “cidade violenta” porque “nós assistimos, nós presenciamos diariamente a violência”; diferentemente de São Paulo, Brasília ou Nova York onde a violência estaria longe do centro e dos “bairros de classe média alta” (p. 136). Para o secretário, a geografia do Rio facilitou a formação de favelas e, nelas, a “[instalação] de núcleos de criminalidade” (p.136).

Nesses espaços, a luta das facções criminosas entre si e com milícias pelo controle do varejo do mercado de drogas ilícitas geraria a maior parcela de violência. Como o mercado varejista mais lucrativo seria o da Zona Sul (pelo alto padrão de consumo), as maiores disputas estariam nessa região, tornando mais evidentes as situações de violência aos olhos das classes alta e média. Beltrame ainda afirma que a diversidade de grupos em disputa no Rio de Janeiro (Amigo dos Amigos, Comando Vermelho, Terceiro Comando Puro e milícias) seria um complicador quando comparado ao estado de São Paulo no qual a polícia, segundo o secretário, teria que combater apenas o Primeiro Comando da Capital (PCC). A “guerra entre facções” foi responsável, para Beltrame, pela entrada de milhares de armas leves e pesadas, que cotidianamente seriam responsáveis pelo alto número de homicídios. A presença de armas de grande calibre teria forçado, então, que a polícia se armasse com armas e veículos adequados para enfrentar esse poder de fogo (p. 139).

No entanto, como a polícia não teria condições de patrulhar todas as ruas da cidade (seriam 6 mil policiais para 13 milhões de habitantes), Beltrame destaca o uso de

“inteligência policial” (p. 139) como o meio para racionalizar a repressão ao tráfico. Essa inteligência, fazendo uso de informantes, estudos de violência urbana e de um sistema informacional integrado indicariam quais as “manchas criminais” (p. 140) da cidade – as regiões e horários de maior incidência de crimes –, orientando a ação policial (como barreiras policiais, policiamento ostensivo, blitz). Associado ao uso de “inteligência policial”, Beltrame apóia a “integração policial” (p. 141), em particular com a Polícia Federal, para troca de informações e ações conjuntas.

Apesar de defender a melhora da capacidade repressiva da polícia carioca, Beltrame afirma que “a violência sem dúvida alguma depende muito mais de ações públicas e de políticas públicas do que de uma ação policial” (p. 142). Para evitar que o jovem pobre seja atraído pelo tráfico de drogas, seria preciso “passar por um processo de inclusão (...) de geração de emprego e de renda” (p. 142). Nessa linha de argumentação, e para concluir, o secretário cita o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como um “passo importante a dar (...) para acabar com a violência” (p. 142).

Análise da Segunda Parte

Quando o Simpósio abre espaço para que se pense a relação entre narcotráfico e segurança internacional é interessante notar que os argumentos dos palestrantes não divergem de certa avaliação do crescimento do tráfico de drogas (e das atividades do chamado crime organizado transnacional) como um efeito negativo da globalização; ou seja, nos mesmos fluxos e canais abertos pela desregulamentação dos mercados e do sistema financeiro, pelas inovações nas tecnologias de informação e transmissão de dados, pelo aumento da circulação de pessoas e produtos, transitarão os traficantes com seus produtos ilícitos e lucros ilícitos. No entanto, em nenhum momento os

participantes problematizam a globalização ou a complementaridade entre economia legal e ilegal potencializada em tempos de mercados globais.

É interessante notar como os convidados assumem que o narcotráfico é um *mercado* de dimensões transnacionais no qual os grupos narcotraficantes agem como *empresas* visando maximizar lucros. No entanto, essa “constatação” é apresentada sem qualquer problematização, diferentemente do que pesquisadores do Nu-Sol têm feito em escritos e pesquisas nos últimos anos. Há a assunção de que esse mercado existe e deve ser combatido não se discutindo em momento algum como ele se forma e se mantém, o que levaria a uma reflexão sobre o proibicionismo. No que diz respeito ao combate ao narcotráfico, destaca-se a percepção de que ele deve ser integrado nacional e internacionalmente para que possa dar conta de enfrentar “empresas” que se deslocam sem respeitar as fronteiras jurídico-políticas dos Estados soberanos.

Quanto à questão propriamente dita do duo narcotráfico/segurança internacional, o apresentado foi limitado particularmente à fala de Romesh Bhattacharji. O indiano ficou circunscrito a expor, com exemplos sobre rotas e corrupção no Afeganistão, uma relação bastante simplificada que vincula tráfico de drogas ao financiamento de conflitos regionais ou, até mesmo, transnacionais como o caso do terrorismo fundamentalista. Nesse sentido, Bhattacharji não foi além do que mais comumente se apresenta na área de Relações Internacionais quando o tema é o estudo da imbricação entre narcotráfico e conflitos internacionais. Francisco Thoumi muito rapidamente toca nessa relação, evitando até mesmo fazer comentários sobre as relações que as FARC teriam ou não com o narcotráfico em seu país. Em suma, ao se tratar especificamente do tema narcotráfico e segurança internacional, os palestrantes fazem coro superficialmente ao que é sustentado pela “academia hegemônica” das Relações Internacionais: a de que haveria um financiamento de conflitos com recursos do narcotráfico e que essa combinação teria um papel importante no enfraquecimento de

Estados (pela corrupção e penetração institucional) e na instabilidade internacional (pela alimentação de guerras civis e do terrorismo transnacional).

Essa correlação vaga entre tráfico de drogas e conflitos, no entanto, parece ser o suficiente para os objetivos do ICOS em termos de argumentação, já que a ONG pretende identificar o narcotráfico como um perigo à estabilidade das instituições jurídico-políticas e à economia de países pobres. Nesse mesmo sentido – de convergência das falas com os objetivos do ICOS – pode-se destacar a entrada em cena ainda sutil – mas que será desenvolvida na Terceira Parte do Simpósio –, realizada pela apresentação do secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro, da postura que considera o narcotráfico (e a violência a ele associada) como um *efeito da falta de desenvolvimento* (emprego, oportunidades, projetos de vida, inclusão etc.). Essa correlação *falta de desenvolvimento/narcotráfico* é, afinal, uma das premissas de trabalho do ICOS.

d) Terceira Parte: Jovens e narcotráfico: fatores de risco e de proteção

A fala que abriu a sessão, a cargo do médico psiquiatra Antônio Nery Filho, foi breve e atravessa por uma visão *moralista* do uso de drogas e *humanitarista* com relação aos “usuários”. Para Nery, a busca por substâncias *psicoativas* legais ou ilegais – ele assume o termo como o mais adequado para se referir aos “produtos capazes de modificar o sistema nervoso central” (p. 151) – serviria para “minorar o sofrimento causado pelo reconhecimento de sua [do homem] finitude” (p. 152). O médico deslinda argumentos religiosos e psicológicos justificando que o interesse pelos prazeres causados pelas drogas tem como meta reduzir os sofrimentos da vida. Ele classifica o uso de drogas em três categorias: 1) consumo experimental (“uma aventura bem ao gosto dos adolescentes e adultos jovens”); 2) consumo eventual (no qual estaria a

maioria das pessoas) e 3) consumo patológico ou dependência química, “bem mais rara” (p. 153), e que exigiria tratamento técnico cuidadoso.

Nery ainda se coloca contrário à medicalização de adolescentes que experimentem “transgressões que lhe possibilitarão alcançar a vida adulta” (p. 154); do mesmo modo que se opõe à internação de usuários ou sua prisão como criminosos. A abordagem do psiquiatra é a da *vitimização* daquele considerado “consumidor patológico”: uma pessoa doente que precisaria ser tratada adequadamente para suportar o peso e as pressões da vida sem recorrer aos psicoativos como recurso para o “alívio dos sofrimentos humanos” (p. 155).

As duas apresentações seguintes – a de Joaquim Domingos de Almeida Neto e Alba Zaluar – parecem ser as mais interessantes para mostrar, desde o ponto de vista jurídico e do conhecimento especializado nas ciências sociais, a “abordagem reformista-progressista” a que se propôs o evento.

Almeida Neto começou sua exposição elogiando o processo de produção da nova Lei de Drogas – a 11.343/2006 – que contou com a consulta a especialistas e que visou atualizar a legislação diante do que, segundo ele, está entre o que de mais “avançado” se pratica no mundo (p. 157). Segundo o juiz, a lei de 2006 seria o ápice de um movimento de preocupação com o usuário; figura que sequer era identificada pelo Código Penal de 1940, que foi equiparada ao traficante na Lei de 1968 e que recebeu diferenciação limitada (apenas em quantidade de anos de prisão), na Lei 6368 de 1976 (em vigor até 2006).

Para Almeida Neto, a novidade da Lei de Drogas de 2006 está no fato de que o usuário não é só distinguido do traficante, como não é mais punido com pena de prisão. Isso não significaria “que houve despenalização (...) [ou] descriminalização” (p. 158). Para o juiz continua havendo pena, ainda que não seja a de prisão. Na sua interpretação, a Constituição de 1988 (Art. 5º) veda somente “pena de morte, pena

infamante ou cruel ou pena de caráter perpétuo”; o que permite classificar as demais sanções contra crimes como *penas* (mesmo que não seja a de privação de liberdade). Desse modo, como a Lei de 2006 continuaria considerando o “porte para consumo pessoal” como *crime*, e as três sanções previstas ao usuário seguiriam sendo *penas*. São elas: “I – advertência sobre os efeitos das drogas; II – prestação de serviços à comunidade; III – medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo” (Art. 28, Lei 11.343/2006). O juiz afirma que a Lei 11.343 apenas modifica “os tipos de penas a serem aplicadas, excluindo a privação de liberdade como pena principal”, mas que também, no limite, pode ser aplicada pelo juiz (p.158).

Na Primeira Parte do Simpósio, o Secretário Nacional de Segurança Pública, Antônio Carlos Biscaia, considerou a distinção realizada pelo Art. 28 como uma separação entre “crime” e “porte”, chamando isso de “despenalização” e não “descriminalização”. O argumento de Almeida Neto, como se vê, é diferente. Assim como são diferentes as opiniões de Biscaia e Almeida Neto a respeito da eficácia do Juizado Especial Criminal. Foi exposta na descrição da Primeira Parte, a posição de Biscaia sobre o tema. Agora, vejamos a de Almeida Neto.

Para o juiz, a Lei de Drogas não introduz no Brasil o princípio da Justiça Terapêutica estadunidense porque não possibilita que o usuário condenado barganhe uma pena de prisão por tratamento compulsório. A Lei, segundo ele, estaria mais próxima dos postulados da justiça restaurativa, porque o “juiz julga junto com as partes envolvidas no litígio, e junto com a própria sociedade” (p. 160), buscando ressaltar a “responsabilidade” do condenado e não sua “culpa” (p. 160). Esse processo conjunto, no qual “as partes constroem a sentença junto com o juiz” daria maior legitimidade à “ação do judiciário” (p.161).

O Juizado Especial Criminal é o espaço, segundo Almeida Neto, no qual o “julgamento por consenso” e a “definição do processo terapêutico individualizado” (p.

161) são realizados, indicando a pena mais indicada para cada caso. Nesse processo, o importante, para o juiz, é a possibilidade de que o caráter “educativo” prevaleça. Somente assim, o “projeto terapêutico” (p. 162) de *recuperar* o usuário e/ou evitar que ele siga com suas práticas com relação às drogas ilícitas poderia ser bem-sucedido.

As sentenças são proferidas depois que o réu é analisado por uma “abordagem multidisciplinar” que identifica seu estado e recomenda uma das sanções previstas na Lei 11.343: a) advertência: para o juiz ela deve ser “técnica” ou orientada à educação e conscientização do réu, por isso ela “tem que ser multidisciplinar” (p. 164); b) prestação de serviços à comunidade: para Almeida Neto, essa pena só faz sentido (para educação e conscientização) se for “cumprida em instituições destinadas ao tratamento de usuários de drogas” (p. 164), para que seja dado o exemplo; c) comparecimento a curso: encaminhar para cursos sobre efeitos das drogas e/ou “prevenção da dependência” (p. 163); d) descumprimento da medida educativa: em caso de descumprimento da pena (que o juiz, usando como sinônimo, também denomina “medida educativa”) é possível a aplicação de admoestação verbal (que o juiz pratica e prefere) ou aplicação de multa de até R\$ 114 mil (que o juiz considera aplicável apenas para a classe média, já que a “classe alta” teria como pagar e a “classe baixa” não); e) internação: o juiz pode determinar a internação para tratamento ambulatorial quando percebe perigo para “a segurança e a garantia da vida do usuário e das pessoas que com ele se relacionam” (p. 165); no entanto, quem indica a necessidade de internação é o “técnico” (p. 165); e) grupos de mútua ajuda: o juiz pode obrigar o sentenciado por consumo pessoal a frequentar grupos como o Narcóticos Anônimos; o controle de presença, então, é feito com um cartão especial para evitar a quebra do anonimato.

Segundo Almeida Neto, a adesão ao Juizado Criminal Especial é alta; com a maioria dos processados por consumo pessoal comparecendo espontaneamente, participando de forma ativa na construção de suas sentenças e aderindo às

condenações. Por fim, o juiz diz fazer uma “provocação” ao perguntar se essas penas seriam “penas alternativas” (p. 162). Então, ele lembra que a Lei 11.343 introduz uma nova forma de aplicar as penas, sem a hierarquia do Código Penal, de modo que não houvesse uma gradação entre, por exemplo, a advertência verbal e a obrigação de frequentar grupos de mútua ajuda. As penas se equivalem e deveriam ser aplicadas conforme a “necessidade” de cada condenado; necessidade essa identificada por uma abordagem multidisciplinar – juiz e técnicos – com a adesão e anuência do condenado.

Na sequência, a apresentação de Alba Zaluar foi marcada pela exposição de dados extraídos de duas pesquisas coordenadas por ela sobre *vitimização* realizadas na cidade do Rio de Janeiro em 2005 e 2006. Essas pesquisas, segundo Zaluar, consistiram de um “questionário longo aplicado segundo amostra aleatória em três estágios para garantir a representatividade (...) [sendo entrevistadas] 3.435 pessoas na primeira pesquisa e 660 na segunda” (p. 168). Segundo a antropóloga, o objetivo das pesquisas foi o de produzir dados para realizar “cruzamentos e correlações entre as variáveis relativas às condições sócio-econômicas da população da cidade e as experiências de vitimização, percepção de crime, medo e insegurança, relações com vizinhos, imagens e vivências com as polícias militar, civil e guarda municipal” (p. 168).

Em linhas gerais, as análises expostas pela antropóloga procuram ressaltar as diferenças entre “as favelas e o asfalto, ou [entre] as habitações classificadas como subnormais pelo IBGE (...) para diferenciar da cidade ‘normal’ ou regular no que se refere à propriedade do solo e ao pagamento de imposto territorial urbano” (p. 175). Os dados apresentados indicam índices maiores de homicídios (de parentes, vizinhos, amigos) nas favelas que no “asfalto”, sendo que “os principais sinais vistos [de crimes]

dentro das favelas – pessoas vendendo drogas, usando drogas, pessoas armadas brigando – [deixa] claro que a violência gira em torno do tráfico de drogas” (p. 175).⁹

A violência nas favelas seria potencializada pelo “uso excessivo da força” por parte da polícia, medido na pesquisa percepção dos entrevistados quanto aos “tiros dados [pela polícia] sem provocação” (p. 176). Zaluar conclui que as favelas dominadas por milícias (28,9% do total de favelas, em 2007) apresentam menos “experiências de violência” – entendidas como “barulho de tiros, pessoas armadas brigando, vizinhos ou amigos assassinados” (p. 176) – que aquelas controladas por facções do tráfico (71% delas, em 2007).

Segundo Zaluar, um dos pontos centrais para enfrentar a violência no Rio de Janeiro é a questão do tráfico de armas. Para ela, há um circuito de venda ilícita de armas conectando policiais, soldados das Forças Armadas e traficantes que precisaria ser eliminado. Ao mesmo tempo, seria preciso investir na “formação subjetiva” dos jovens favelados de modo a “reverter a atração que sentem pela dureza, pela crueldade, e pelo uso de armas para se afirmar como homens” (p. 177). Essa “formação” teria um caráter de “prevenção” e seria orientado pelo objetivo de proporcionar uma “educação para a civilidade” por meio de práticas como a do esporte (p. 177). Zaluar conclui sua apresentação, afirmando que a malha de medidas preventivas seria operacionalizada pela combinação das ações do Juizado Especial para a Infância e Juventude, postos de saúde, escolas, cursos de profissionalização e pela criação de “reais alternativas de emprego ou de trabalho autônomo que [garantam] uma renda compatível com a dignidade humana” (p. 178).

A última exposição desse painel ficou a cargo do colombiano Oscar Zuluaga, da Cruz Vermelha. Zuluaga justificou o envolvimento da Cruz Vermelha com o tema do

⁹ Há reprodução dos slides com gráficos mostrados por Alba Zaluar entre as páginas 173-177.

consumo de drogas ilícitas com o argumento de que a organização se dedica, desde o século XIX, a aliviar o sofrimento humano e que hoje, “o segundo maior grupo de pessoas que sofrem no mundo [depois das vítimas de conflitos armados e desastres naturais] são as pessoas que usam drogas e que são sistematicamente estigmatizadas, discriminadas e isoladas da sociedade” (p. 180). Para o colombiano, os consumidores de drogas são tratados como criminosos quando deveriam ser considerados “pessoas doentes” (p. 180).

Zuluaga afirma que “grande parte desse sofrimento é causado pelas políticas repressivas e não pelo uso das substâncias” (p. 180) e que seria preciso que países que respeitam os direitos humanos em todos os níveis passassem a observá-los, também, para os usuários de drogas. Segundo ele, “as políticas desenvolvidas para enfrentar as drogas com frequência contribuem para piorar a situação. O uso da violência contra os consumidores não tem bases racionais ou lógicas” (p. 181). Por esse motivo, seria o momento de implementar uma *política humanitária sobre drogas* (p. 182) que tratasse dos usuários como doentes que necessitam cuidados e não como criminosos.

Com esse objetivo, prossegue Zuluaga, o Movimento da Cruz Vermelha/Crescente Vermelho se uniu ao ICOS em 2005 para organizar, em Roma, o seminário “Fazendo uma ponte entre a saúde pública e as políticas de drogas” do qual saiu o “Consenso de Roma para uma Política Humanitária de Drogas”. Zuluaga informou que no início de 2008 (momento do simpósio no Rio) eram já 106 as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho que haviam aderido à iniciativa. No entanto, uma consulta ao site do Consenso, em março de 2010, indica a adesão de 121 Sociedades¹⁰.

¹⁰ <http://www.romeconsensus.net/>

A iniciativa procura, ainda segundo o palestrante: 1) sensibilizar a comunidade internacional, os governos nacionais e as comunidades locais para o tema; 2) educar jovens em convívio com “ex-drogados” (p. 181); 3) apoiar ações de tratamento e reabilitação entendidas como “atividades de redução de danos” (p. 181). A “missão” da iniciativa é “prevenir e aliviar o sofrimento” (p. 181) por meio de um “novo compromisso sobre uma política humanitária de drogas baseada na razão e na compaixão para gerar uma ação livre de (...) ideologias, estigmatização e discriminação” (p. 182).

Análise da Terceira Parte

Seguindo a mesma chave dos palestrantes das sessões anteriores, os quatro da terceira e última parte do Simpósio mantiveram o tom entre o *humanitarista* e a abordagem tida pelos participantes como *progressista* por marcar a diferenciação entre usuários e traficantes. Nery, o psiquiatra, resumiu o ponto de vista que classifica os consumidores de drogas como “vítimas do hábito”, baseando-se numa avaliação que ele próprio considera “humanitária” e que ampara, também, a apresentação do representante da Cruz Vermelha, Oscar Zuluaga. Ele, sem rodeios, afirma abertamente que uma “política humanitária de drogas” deve estar baseada no duo “razão e compaixão”; elementos que, por sua vez, resumem o argumento “humanitarista-progressista” que acusa a política de repressão ao usuário de “irracional” e “ineficaz”; chamando a atenção para a necessidade de tratar, cuidar e acolher os usuários entendendo-os como *doentes*. Nesse ponto, o discurso humanitarista explicita suas procedências moralistas e religiosas, ainda que Zuluaga procure manter o tom laico (preocupação que inexistente em Nery).

A assunção de que os consumidores devam ser considerados “doentes” se completa com a abordagem jurídico-penal de Almeida Neto que destaca a continuidade da penalização do usuário, ainda que, agora, pautada pela missão educativa que faz com que alguns intérpretes deixassem de considerar como “penas” as sanções previstas no Art. 28 da Lei 11.343. O juiz, no entanto, é categórico ao afirmar que as medidas continuam sendo *penas* porque o ato de portar substâncias psicoativas para consumo próprio continua sendo um crime (logo, não havendo descriminalização, não há, também, despenalização). O que se altera é o modo de punir o “usuário”, visando sua recuperação não pela pena de privação de liberdade, mas pelos encaminhamentos “alternativos” e “educativos” indicados na Lei. Em todo caso, permanece a visão de que o consumidor é um *infrator* que precisa ser punido; e mantém-se o discurso de que as penas têm um caráter de recuperação/ressocialização.

O juiz considera essa “inovação” da Lei um avanço e saúda o modo pelo qual os “usuários” têm sido julgados nos Juizados Criminais Especiais. É interessante notar como os Juizados devem seu caráter supostamente “progressista” à captura de noções do abolicionismo penal por meio dos pressupostos da justiça restaurativa. Nesse sentido, o fato do réu participar ativamente na produção de sua própria sentença, com o acompanhamento da “comunidade”, dos parentes e a assistência de técnicos multidisciplinares – gerando condenações tidas como “individualizadas” –, anula a potência não-punitiva das propostas abolicionistas, atrelando-as a uma nova lei universal que como *procedimento* substitui o julgamento isolado do juiz por um *julgamento partilhado* que redimensiona as práticas punitivas. Importante destacar, também, o dado fornecido pelo juiz de que é alto o índice de adesão dos réus ao Juizado e às penas previstas no Art. 28.

Nenhum dos palestrantes dessa sessão, assim como os das outras, questiona o proibicionismo como produtor do narcotráfico e das violências associadas a ele. A única

menção que se aproxima desse campo foi feita por Alba Zaluar, mas apenas para se esquivar do problema: “Eu não vou falar sobre a questão do uso da droga, mas eu diria que um dos problemas começa justamente com a proibição do uso de certas substâncias e a permissão de outras que são igualmente ou apenas um pouco menos danosas” (p. 168). Na sequência, Zaluar afirma que seria importante tratar das “divergências quanto ao que é moralmente aceito, quanto ao que provoca perigos e danos aos cidadãos” (p. 168), mas levando em conta que o Brasil é signatário das convenções internacionais sobre drogas. Esse lembrete quanto aos compromissos internacionais também aparece em outras apresentações do Simpósio como justificativa para não avançar no sentido da problematização do proibicionismo.

Zaluar já começara sua fala evitando qualquer tipo de confronto com o proibicionismo; procurando, ao contrário, mostrar que “como antropóloga, posso, por exemplo, ajudar a polícia que se quer pró-ativa e não reativa a se antecipar ao crime, ou seja, mostrar como se pode trabalhar na perspectiva da prevenção do crime, mesmo os considerados mais graves como o homicídio” (p. 167). Enfim, Zaluar retoma e reforça um dos temas que atravessa as falas relacionadas à questão da segurança pública e drogas ilícitas presentes no Simpósio (concentradas, principalmente, na Primeira Parte do evento): a de que é preciso “um novo paradigma” para a ação policial, centrada na educação e treinamento voltados aos direitos humanos e ao policiamento preventivo, comunitário e “pró-ativo”.

As intervenções da Terceira Parte do Simpósio tratam dos “jovens” na chave da *vitimização*: como possíveis “vítimas do “abuso de drogas” (Nery), “infratores-vítimas” que precisam ser “encaminhados” por meio de penas especiais (Almeida Neto) e “vítimas da violência policial e do tráfico” (Zaluar). Em suma, as respostas “progressistas” apontadas pelos palestrantes seriam compostas pela combinação de

atenção humanitarista médica e jurídica, acompanhada de reformas na repressão policial associadas à medidas educativas e de “inclusão” social e econômica.