

UM TIRO NO PÉ

IMPACTOS DA PROIBIÇÃO DAS DROGAS NO
ORÇAMENTO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL
DO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO

DROGAS:
QUANTO
CUSTA
PROIBIR



Centro de Estudos de Segurança e Cidadania

EQUIPE

Coordenação geral

Julita Lemgruber

Coordenação de projeto

Ana Clara Telles

Renata Neder

Coordenação estatística

Doriam Borges

Pesquisadoras

Karine Vargas

Mariana Siracusa

Rachel Machado

Consultores

Daniel Cerqueira

Eduardo Ribeiro

Felipe da Silva Freitas

Ibis Pereira

Ignacio Cano

Leonarda Musumeci

Lívio Rocha

Robson Rodrigues

Rodrigo Vilardi

Thula Pires

Tulio Kahn

Apoio

Oak Foundation

OSF Foundations

Universidade Candido Mendes

Ilustrações

Laerte

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
INTRODUÇÃO:	
ESTIMAR O INESTIMÁVEL	7
“Guerra às drogas”: a face mais violenta da proibição	10
Não é sobre dinheiro, é sobre orçamento público	10
O custo inestimável dos futuros perdidos	13
Quanto custa a proibição para o sistema de justiça criminal?	13
1. PANORAMA DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA E JUSTIÇA CRIMINAL NO BRASIL	16
Um país violento	17
As instituições	19
2. DESPESAS TOTAIS COM SEGURANÇA E JUSTIÇA NO RIO DE JANEIRO E EM SÃO PAULO	33
Gastos na esfera criminal	39
3. METODOLOGIA PARA O CÁLCULO DOS CUSTOS DA PROIBIÇÃO DAS DROGAS: COLETA DE DADOS E DEFINIÇÃO DE INDICADORES	40
Os passos da pesquisa	41
Recorte espacial e temporal	42
A coleta dos dados: odisseia num sistema que despreza estatísticas	43
Construção dos indicadores	45
O peso do proibicionismo no trabalho das instituições	50
4. QUANTO CUSTA, AFINAL, A PROIBIÇÃO DAS DROGAS?	53
Questões para o debate	55
CONCLUSÃO: POSSÍVEIS ALTERNATIVAS AO USO DOS RECURSOS INVESTIDOS NO PROIBICIONISMO EM 2017	59



APRESENTAÇÃO

Sob qualquer ponto de vista, a proibição de determinadas substâncias psicoativas é uma estratégia extremamente cara. Em termos políticos, a “guerra às drogas” mostrou-se um caminho questionável desde o início, e a falência em alcançar seus objetivos declarados é reconhecida hoje mundialmente por pesquisadores, ativistas e alguns segmentos da sociedade. Não só não reduz a produção, a venda ou o consumo¹ como alimenta o crime organizado, a violência e a corrupção.²

Em termos sociais, essa proibição tem relação direta com violações de direitos, a violência de modo geral e, especialmente, a violência policial, além de contribuir para a corrupção dos agentes do Estado. Em termos econômicos, a proibição sobrecarrega orçamentos públicos para reprimir a produção, o comércio e o consumo dessas substâncias, desviando recursos que poderiam ser investidos em outras áreas, inclusive na prevenção e nas redes de cuidado e proteção a vítimas do uso problemático de drogas.

Entretanto, apesar do que já se sabe sobre os impactos sociais e econômicos da proibição, pouco esforço tem sido direcionado a mensurar seus custos financeiros para os cofres públicos. Algumas exceções notáveis incluem o trabalho do economista de Harvard Jeffrey A. Miron,³ que produziu extensa pesquisa investigando os impactos monetários da proibição das drogas sobre o sistema de justiça criminal dos EUA. Incluem também a iniciativa *Count the Costs*,⁴ liderada pela *Transform Drug Policy Foundation*, um *think-tank* do Reino Unido que sistematiza (embora nem sempre em valores monetários) alguns dos custos da “guerra às drogas” em uma linguagem simples e acessível, e publica o *Alternative World Drug Report*, cujas estatísticas evidenciam a ineficácia da atual política de drogas em diversas partes do mundo.⁵

Consciente dessa lacuna, O CESeC iniciou um projeto de levantamento dos custos da proibição no Brasil, norteado pelas seguintes questões:

- Quanto custa para o governo e para a sociedade brasileira sustentar a proibição de certos tipos de substâncias?
- Que recursos e esforços são drenados de outros investimentos (por exemplo nas áreas de saúde e educação) para a chamada “guerra às drogas”?
- Que resultados são realmente alcançados por essa abordagem?

¹ Segundo o último relatório do Escritório da ONU para Drogas e Crimes (UNODC), que monitora anualmente dados sobre mercado de drogas, o cultivo e a produção de substâncias ilícitas baseadas em plantas atingiram altas históricas. Ver [World Drug Report 2019 \(United Nations publication\)](#).

² Ver <https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/enforcement-of-drug-laws>. Ver também [“The Alternative World Drug report”](#).

³ MIRON, Jeffrey A.; WALDOCK, Katherine. [The Budgetary Impact of Ending Drug Prohibition](#). Washington DC: Cato Institute, 2010.

⁴ Ver: <https://idpc.net/profile/count-the-costs>.

⁵ Disponível em: <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/alternative-world-drug-report-2nd-edition>.



O projeto cujos resultados se expõem aqui é inspirado no fato de que discussões sobre drogas, especialmente no Brasil, são dominadas por discursos políticos, morais e religiosos que apelam à fé e aos sentimentos em vez de se basearem em dados e fatos. É muito difícil ultrapassar essa barreira e abrir espaço para debates racionais que avaliem a eficiência e a eficácia da estratégia geral de proibição. Experiências em outras áreas demonstram que destacar os custos de determinadas políticas públicas pode ser uma forma efetiva de cavar brechas, ampliar o debate e influenciar opiniões e comportamentos. No caso da “guerra às drogas”, acreditamos, essa estratégia pode ser mais eficaz para questionar crenças arraigadas do que os argumentos usuais da liberdade individual ou da evidência histórica do uso de drogas em todas as sociedades.

O principal objetivo do projeto desenvolvido pelo CEsC foi calcular o custo, em valores monetários, da proibição das drogas em dois estados brasileiros no ano de 2017, abrangendo diferentes áreas de gastos, como a segurança pública e a justiça criminal. Num segundo momento, o projeto abordará também os impactos da “guerra às drogas” nos territórios onde ela ocorre, mensurando, por exemplo, danos materiais resultantes das incursões policiais nas favelas, interrupção dos serviços de educação e saúde, prejuízos ao comércio local e perda de renda dos moradores.

Visto que o projeto se iniciou em julho de 2019, teria sido possível abranger o ano anterior completo, mas optou-se pelo de 2017 para evitar influências atípicas de eventos ocorridos em 2018, como as eleições federais e estaduais, e sobretudo a intervenção militar na segurança pública do Rio de Janeiro.

Este relatório contém resultados da primeira etapa da pesquisa, cujo propósito foi calcular o custo da aplicação da Lei de Drogas⁶ pelas instituições do sistema de justiça criminal estadual do Rio de Janeiro e de São Paulo. A opção pelos dois estados deveu-se ao fato de estarem entre os que mais gastam em segurança pública no país, de suas capitais serem os maiores centros urbanos brasileiros e de, há décadas, constituírem o palco mais visível das ações de “guerra às drogas”, sendo também, por isso, as áreas mais estudadas, com maior disponibilidade de dados (ainda assim, como se verá, com graves lacunas).

Ambos têm instituições punitivistas e altas taxas de encarceramento, decorrentes, em grande parte, da “guerra” contra as drogas e o crime. O Rio de Janeiro, em particular, funciona há muito como uma espécie de laboratório para testagem de estratégias de segurança altamente militarizadas, como o uso frequente do dispositivo GLO (Garantia da Lei e da Ordem), em que as forças armadas atuam diretamente na segurança interna (durante grandes eventos, na ocupação de favelas, no patrulhamento das ruas) e a inédita intervenção federal de 2018, que, durante dez meses, manteve a segurança pública do estado subordinada ao Exército.

⁶ Lei 11.343/2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm).



Rio e São Paulo não produzem drogas, mas são grandes centros consumidores e rotas de passagem na distribuição para outros estados e países. Diferentemente de algumas áreas da América Latina e mesmo de regiões do Nordeste do Brasil, a repressão às drogas nos dois estados dirige-se, assim, ao comércio, não à produção. Mas, apesar de eles abrigarem as maiores facções do tráfico de drogas, cujas cúpulas mantêm ligações com fontes de suprimento internacionais de substâncias ilícitas e de armas, com o sistema financeiro e com setores corruptos do governo, do sistema de justiça criminal e do Legislativo, a política proibicionista é voltada primordialmente à repressão do varejo do comércio de drogas, o que produz tragédias sociais cotidianas sem qualquer contrapartida na redução do uso ou da venda das substâncias proibidas, nem tampouco na circulação das armas que alimentam a violência.

Para desenvolver o projeto, montou-se uma equipe composta de profissionais com experiência nas áreas de segurança pública, justiça criminal, orçamento público e tratamento de dados, além de um conselho de consultores externos formado por renomados especialistas no tema e por policiais do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Na Introdução a seguir, aborda-se a temática mais geral do proibicionismo e da política que encara a produção e a venda de drogas de uma perspectiva bélica, analisando-se os efeitos disso na amplificação da violência, no aprofundamento do racismo e da desigualdade, no uso questionável dos orçamentos públicos e na geração de enormes custos humanos.

O Capítulo 1 traça um panorama da segurança pública no Brasil e descreve as instituições do sistema de justiça criminal dos estados do Rio e de São Paulo: suas atribuições formais, seus modos concretos de atuação e os graves problemas estruturais que apresentam.

No segundo capítulo, focalizam-se as despesas públicas dos dois estados relativas às áreas de segurança e justiça, mostrando como elas evoluíram no total e por instituição, e como se distribuíam pelos sete órgãos do sistema no ano de 2017. São esses os dados fiscais que serviram de base ao cálculo do custo da proibição das drogas no Rio e em São Paulo.

A metodologia da pesquisa é explicitada no Capítulo 3, descrevendo-se o processo de coleta das informações, os critérios de definição dos indicadores utilizados para medir o peso da Lei das Drogas no trabalho das sete instituições e as enormes dificuldades enfrentadas para se conseguir dados minimamente abrangentes e confiáveis.

O Capítulo 4 apresenta os valores obtidos, e, a partir deles, aponta questões centrais para o debate atual sobre política de drogas e orçamento público no Brasil.

Na conclusão, mostram-se várias comparações de usos alternativos a que esses recursos poderiam ter sido destinados caso houvesse no país uma política de regulação, em vez de proibição das drogas.

Informações mais detalhadas sobre as fontes e os formatos dos dados utilizados pela pesquisa, assim como sobre os procedimentos metodológicos realizados para o cálculo dos custos da proibição podem ser obtidas no Anexo que está disponível no site do projeto: drogasquantocustaproibir.com.br 

INTRODUÇÃO:
**ESTIMAR O
INESTIMÁVEL**

Quanto custa à sociedade brasileira proibir determinadas drogas? Ao contrário do que diz o senso comum, a proibição de certas substâncias psicoativas – conhecidas de forma genérica como “drogas” – não é um imperativo moral, mas uma *escolha política*. As primeiras investidas legais para proibir a produção, o comércio e o consumo dessas substâncias em âmbito global remontam há pouco mais de cem anos. Tanto globalmente quanto no nível dos Estados nacionais, a opção pela proibição baseou-se menos num cálculo de custo-benefício do que em considerações morais, falta de conhecimento sobre as substâncias e *racismo* – muito racismo.

NAS ORIGENS DA PROIBIÇÃO, O RACISMO

Em diferentes partes do mundo, o racismo serviu de fundamento para a proibição das drogas. Nos Estados Unidos, as investidas contra o consumo de algumas substâncias baseavam-se em imaginários preconceituosos e discriminatórios contra minorias raciais. Declarações oficiais do governo americano argumentavam, por exemplo, que homens negros e pobres estariam mais propensos a usar cocaína, levando-os a cometer violência sexual contra mulheres brancas.⁷ Nos organismos internacionais, os estereótipos raciais também circulavam livremente: um relatório da Comissão das Nações Unidas de Investigação da Folha de Coca, de 1950, afirmava ser a mastigação da folha de coca – elemento tradicional da cultura e da espiritualidade de diferentes povos indígenas da região dos Andes – “a causa da degeneração racial em muitos centros populacionais e da decadência que demonstram visivelmente inúmeros índios”.⁸ É esse relatório que sustenta, até hoje, a criminalização da folha de coca pela Convenção Única das Nações Unidas sobre Entorpecentes, de 1961.

O objetivo do projeto [Drogas: Quanto custa proibir?](#) é estimular um debate franco, honesto e bem informado sobre quais são os reais custos da proibição de determinadas drogas para a sociedade brasileira. Em diferentes partes do mundo, alternativas à proibição já estão sendo colocadas em prática. Nos Estados Unidos, principal país a incentivar a adoção da proibição de determinadas substâncias psicoativas em escala global, quinze estados e a capital federal já permitem a produção e o comércio da maconha para uso adulto.⁹ O mesmo

⁷ KANDALL, S. R. *Substance and Shadow: women and addiction in the United States*. Harvard University Press, 1999.

⁸ JELSMA, M. *Lifting the ban on coca chewing: Bolivia's proposal to amend the 1961 Single Convention*. Series on Legislative Reform of Drug Policies, n. 11, Transnational Institute, 2011 (<https://www.tni.org/en/publication/lifting-the-ban-on-coca-chewing>).

⁹ Além destes, vinte dos 50 estados norte-americanos já aprovam a produção, a venda e o uso da *cannabis* para fins medicinais. Para mais detalhes sobre o cenário da legalização nos EUA após as eleições de 2020, ver <https://www.esquire.com/lifestyle/a21719186/all-states-that-legalized-weed-in-us/>.



acontece no Uruguai como um todo desde 2013 e no Canadá desde 2018. Em outras dezenas de países, flexibilizações da proibição já são uma realidade e abrangem desde a descriminalização do uso de todas as drogas (como é o caso de Portugal) à política de tolerância social ao consumo de algumas substâncias (como é o caso da Holanda, da Espanha e do Marrocos). Ainda assim, no Brasil, o racismo, o moralismo, a desinformação e os interesses políticos em manter a proibição a qualquer custo interditam a discussão aberta sobre uma possível regulação não proibicionista do mercado das substâncias psicoativas hoje ilícitas.

A PROIBIÇÃO “FUNCIONA”?

Para atestar a eficácia da proibição, é preciso identificar, primeiro, quais eram seus objetivos iniciais. Segundo a Convenção Única das Nações Unidas sobre Entorpecentes, de 1961, o regime internacional de controle de drogas ilícitas foi estabelecido com o intuito de preservar a “saúde física e moral” da humanidade. Desde então, os níveis globais de produção e de consumo dessas substâncias cresceram de maneira consistente, como mostram os próprios Relatórios Mundiais sobre Drogas editados anualmente pelas Nações Unidas. Se o objetivo era diminuir a disponibilidade de drogas ilícitas do mercado, levando a uma queda no consumo dessas substâncias e nos problemas associados ao uso inseguro, como os casos de dependência e de overdose, pode-se dizer, então, que **a proibição não funciona**.

Por outro lado, especialistas, ativistas e acadêmicos dedicados a estudar esse tema têm abordado, cada vez mais, os objetivos não declarados da proibição. Sabe-se hoje que ela autoriza a operação cotidiana da “guerra às drogas”, manifesta na violência policial contra favelas e periferias, na corrupção de agentes estatais e na formação de grandes mercados ilícitos. Sendo assim, se seu objetivo era submeter minorias raciais ao encarceramento e à violência, tornar o mercado de drogas ilícitas mais lucrativo e alimentar o comércio internacional de armas e munições, é possível dizer que **a proibição funciona**.



“GUERRA ÀS DROGAS”: A FACE MAIS VIOLENTA DA PROIBIÇÃO

Em muitas partes do mundo, a proibição de determinadas drogas se manifesta na sua versão mais violenta e militarizada: a chamada *guerra às drogas*, uma política baseada no suposto de que, para diminuir ou extinguir o consumo das substâncias, é preciso combater sistematicamente quem as produz e as vende. Na América Latina, a guerra às drogas orienta desde a erradicação forçada dos cultivos de plantas que dão origem a essas substâncias até o combate militarizado aos grupos que controlam o comércio de drogas ilícitas nos centros urbanos.

As trágicas consequências dessa “guerra” estão bem documentadas: brutalidade policial contra populações periféricas, corrupção de agentes estatais, formação de grupos paramilitares e de extermínio, incentivo ao comércio ilegal de armas e encarceramento em massa são algumas delas. Nas grandes cidades brasileiras, a guerra às drogas impõe um estado permanente de terror aos moradores de favelas e periferias, a quem são negados os direitos básicos à saúde, à segurança e ao ir e vir.

Embora possam parecer fatos distintos, a proibição e a guerra às drogas tendem a convergir. Em diversas sociedades, é impossível dizer quando uma termina e a outra começa. Por um lado, a proibição oferece os instrumentos legais para que a guerra às drogas se justifique como política legítima: se não houvesse a proibição, os Estados não precisariam combater militarmente o comércio de certas substâncias. Por outro, a “guerra” coloca em prática e leva até as últimas consequências os princípios-base da proibição. O controle violento de corpos e de populações, em certas sociedades, é condição fundamental para que a proibição funcione.

NÃO É SOBRE DINHEIRO, É SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO

A tentativa de estimar os custos monetários da proibição não é guiada pela ideia de que os recursos gastos para colocá-la em prática são mais importantes do que o sofrimento humano causado pela “guerra”. Ao contrário, o projeto *Drogas: Quanto custa proibir?* procura entender quanto do *orçamento público* é direcionado a uma política que causa tanta dor e violência. É direito da sociedade saber como o orçamento

“GUERRA” À BRASILEIRA: INSTRUMENTO DO RACISMO

As vítimas cotidianas da guerra às drogas no Brasil têm cor e classe social: são, sobretudo, negras e pobres, moradoras de favelas e periferias. Relatório do [Fórum Brasileiro de Segurança Pública](#) aponta, por exemplo, que 75% das pessoas mortas entre 2017 e 2018 no Brasil em decorrência de intervenções policiais – justificadas em nome do combate às drogas e ao crime – eram negras. No Rio de Janeiro, pretos e pardos foram quase 80% dos mortos em ações policiais em 2019, segundo o [Instituto de Segurança Pública](#) (ISP-RJ). Já em São Paulo, um levantamento organizado pela [Agência Pública](#) mostrou que pessoas negras são mais condenadas do que brancas por tráfico de drogas, mesmo quando portam menor quantidade da substância. Nas palavras de Nathália Oliveira e Eduardo Ribeiro, fundadores e coordenadores da Iniciativa Negra por Uma Nova Política de Drogas (INNPD), “não é a guerra às drogas que inventa o racismo no Brasil; no entanto, sua ideologia organiza ações estatais de grande impacto com um amplo consentimento social que permite que as vidas negras sigam valendo tão pouco”.¹⁰

governamental está sendo alocado e quais são as consequências das políticas financiadas com dinheiro público. Conhecendo-se isso, é possível estimular uma discussão ampla sobre alternativas, que incluam o direcionamento dos gastos públicos a políticas de saúde, segurança e bem-estar que respeitem e protejam os direitos fundamentais da população.

Falar sobre orçamento público é falar sobre racismo e desigualdade. Os governos não apenas direcionam milhões de reais todos os anos para custear políticas que atingem violentamente as pessoas negras e pobres como deixam de investir em políticas públicas que poderiam beneficiar direta ou indiretamente essas populações. Quantas escolas poderiam ser construídas em bairros periféricos com o dinheiro que é anualmente investido para manter adolescentes internados em unidades socioeducativas? Quantos alunos negros o governo poderia subsidiar em cursos de ensino superior com o dinheiro que é direcionado para custear processos criminais por porte de drogas? Quantas unidades básicas de saúde poderiam ser criadas e mantidas em favelas com o dinheiro que é empregado todos os anos em operações policiais nessas mesmas localidades? Queremos promover um debate

¹⁰ OLIVEIRA, N.; RIBEIRO, E. O massacre negro brasileiro na guerra às drogas. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 15, n. 28, Conectas Direitos Humanos, 2018, p. 39 (<https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2019/05/sur-28-portugues-nathalia-oliveira-e-eduardo-ribeiro.pdf>).

sobre orçamento público que seja antirracista e voltado para a correção de desigualdades estruturais na nossa sociedade.¹¹

Falar sobre orçamento público é também falar sobre *legalidade* e *constitucionalidade* dos gastos. Investir numa “guerra” que sistematicamente viola direitos e estimula práticas ilícitas – assassinatos por agentes do Estado, desaparecimentos forçados, prisões sem o devido processo legal, penas provisórias que se tornam definitivas, tortura em ambientes prisionais, corrupção, fortalecimento da atuação de milícias etc. – significa utilizar *ilegalmente* o dinheiro público e perverter as missões constitucionais dos órgãos de segurança e justiça. Quem se beneficia dessas escolhas e dessa destinação de recursos orçamentários? De onde provêm os comandos e as deliberações para que o sistema de justiça criminal funcione continuamente como promotor de ilegalidades e violações? Por que se persiste em gastar numa política que produz incontáveis oportunidades de malversação e descaminho? Se não atinge os objetivos alegados de reduzir a venda e o consumo de drogas, a que se destinam na prática as despesas com essa política? O debate que propomos não é apenas sobre desperdício de dinheiro público que poderia ser melhor utilizado em outros setores, mas também sobre decisões orçamentárias cujas reais finalidades são obscuras para a maior parte da população.

DESINVESTIR NAS POLÍCIAS, INVESTIR NA SOCIEDADE

Nos Estados Unidos, os protestos antirracistas desencadeados em maio de 2020 pelo assassinato de George Floyd pela polícia de Minneapolis, no estado de Minnesota, deram protagonismo à pauta sobre “*defund the police*” – ou, em tradução livre, “desfinancie a polícia”. Os ativistas desse movimento acreditam que as instituições da justiça criminal, como as polícias e as unidades prisionais, abocanham uma parte desproporcional do orçamento público se comparada a outras políticas públicas essenciais, como educação, habitação, juventude e assistência social. A pauta do desinvestimento nas polícias, nesse caso, está menos relacionada ao desmantelamento das forças policiais e mais a uma discussão pública aprofundada sobre a alocação dos recursos governamentais, ponderando os reais custos e benefícios dessas escolhas para toda a sociedade. Em específico, esse movimento coloca no centro do debate as consequências políticas concretas das decisões orçamentárias para as minorias raciais e sociais.

Para saber mais sobre *Defund the police* nos Estados Unidos, leia este [artigo](#).

¹¹ Ver BENTO, Maria Aparecida da Silva. Pactos narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público. Tese de Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano. São Paulo: Instituto de Psicologia/USP, 2002 (<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-18062019-181514/pt-br.php>).



O CUSTO INESTIMÁVEL DOS FUTUROS PERDIDOS

Para além dos impactos no orçamento público, há diversos custos relacionados à proibição e à guerra às drogas que são, contudo, incalculáveis: quanto custam milhares de vidas violentadas, encarceradas e/ou perdidas em nome da proibição? Quanto custam sofrimento, o trauma, a dor, o ressentimento, a falta de perspectivas e os sonhos interrompidos de milhares de indivíduos e famílias? Alguns números apontam pistas. Sabe-se, por exemplo, que as polícias brasileiras matam mais de 6 mil pessoas todos os anos, sendo a maior parte pretas ou pardas. Sabe-se ainda que 1/3 dos crimes que levam pessoas à prisão no Brasil é relacionado ao tráfico de drogas. Não se conhece, porém, nem é possível calcular, a dimensão mais importante dessa tragédia: a humana. Aí reside a principal limitação deste estudo.

QUANTO CUSTA A PROIBIÇÃO PARA O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL?

Para que a proibição seja colocada em prática, é mobilizado um enorme conjunto de recursos públicos na área de justiça criminal, que se destina a investir na criação e na atualização de leis; a pagar e equipar as polícias para que fiscalizem o cumprimento dessas leis; a manter unidades de perícia de drogas, além de formar e pagar especialistas para analisá-las; a construir e manter presídios e unidades socioeducativas; a custear tribunais e pagar os salários de juízes, promotores, defensores e demais servidores do Judiciário – entre muitos outros custos associados.

Na primeira etapa da pesquisa, cujos resultados se apresentam a seguir, o projeto *Drogas: Quanto custa proibir?* estimou os gastos do sistema de justiça criminal, no ano de 2017, para fazer funcionar três áreas: (1) Justiça, no processamento de crimes relacionados a drogas; (2) Sistemas carcerário e socioeducativo, na manutenção de adultos encarcerados e adolescentes internados; (3) Instituições policiais, na investigação dos referidos crimes e no “combate” cotidiano às drogas proibidas.

OS CUSTOS HUMANOS DA GUERRA ÀS DROGAS

Trabalhos recentes - relatórios de pesquisa, projetos audiovisuais e entrevistas - colocam no centro da narrativa as dores causadas pela guerra às drogas. Listamos, aqui, algumas referências recentes para quem deseja se aprofundar nesse assunto.

[“Você matou meu filho!: homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro”](#), relatório da Anistia Internacional Brasil (2015)

Adriana Vianna. [Tempos, dores e corpos: considerações sobre a “espera” entre familiares de vítimas de violência policial no Rio de Janeiro](#) (2015).

[“Racismo, guerra às drogas e o vício da opressão”](#), entrevista de Deborah Small para o jornalista Bruno Torturra (2016)

[“A política de drogas é uma questão de mulheres”](#), animação elaborada pelo Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (2017)

[“Realidade visceral: a vida dentro de uma cela superlotada”](#), projeto audiovisual da Rede Justiça Criminal (2017)

[“O que lideranças jovens de favela pensam sobre política de drogas?”](#), relatório do Movimentos: drogas, juventude e favela (2018)

[“Ganhar a vida, perder a liberdade: tráfico, trabalho e sistema socioeducativo”](#), relatório do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (2020)

[“A cor da violência policial: a bala não erra o alvo”](#), relatório de pesquisa da Rede de Observatórios da Segurança/CESeC (2020)

A VELHA “NOVA LEI DE DROGAS”

A [Lei 11.343](#), de 2006, é conhecida como a “nova lei de drogas” por estabelecer novos parâmetros para a criminalização do porte de drogas ilícitas no Brasil. No caso do porte para consumo pessoal, a lei apostou numa “despenalização” parcial – isto é, deixou de punir esse crime com a pena de prisão, substituída por advertência, prestação de serviços à comunidade ou medida educativa. Já no caso do porte de drogas para tráfico, a mesma lei aumentou a pena mínima de prisão de três para cinco anos.

Sob pretexto de introduzir uma regra atenuadora para o pequeno traficante, a lei permitiu que se consolidasse a presunção de identidade entre tráfico e crime organizado: MP e Judiciário passaram a associar automaticamente todo vendedor de drogas morador de favela à facção atuante na localidade, aumentando com isso a pena cabível, em vez de diminuí-la. A edição posterior da [Lei 12.850](#), de 2013 só agravou essa situação, ao definir em termos ainda mais elásticos o delito de organização criminosa.¹²

As consequências disso para o sistema de justiça criminal já são bem conhecidas. Na prática, a lei de 2006 contribuiu para um aumento significativo do número de pessoas presas por crimes relacionados a drogas, o que gerou superlotação dos sistemas carcerário e socioeducativo. Diferentes estudos apontam que o perfil das pessoas presas por tráfico de drogas no Brasil é muito diferente da imagem do “chefão do tráfico” poderoso e violento que ilustra as representações hegemônicas sobre esse crime na mídia: na maior parte dos casos, a pessoa havia sido presa sozinha, era réu primário, trazia poucas quantidades da substância consigo e não carregava arma de fogo;¹³

¹² Ver JOFFILY, Tiago. A atuação do Ministério Público na defesa dos direitos humanos: entre a tutela coletiva e a persecução penal. Texto apresentado no I Encontro Nacional MP: Pensamento Crítico e Práticas Transformadoras. São Paulo: Escola Superior do MP de São Paulo, setembro de 2014. Disponível em https://cdnv2.moovin.com.br/livrariadplacido/imagens/files/manuais/378_ministerio-publico-pensamento-critico-e-praticas-transformadoras.pdf

¹³ BOITEUX, L.; WIECKO, E. (coords.). Tráfico de drogas e Constituição. Série Pensando o Direito, Ministério da Justiça, 2009 (http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/01Pensando_Direito3.pdf); JESUS, Maria Gorete Marques de et al. prisão provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência da USP. E-book, 2011 (<https://nev.prp.usp.br/wp-content/uploads/2015/01/down254.pdf>); CARLOS, J. (coord.). Prisões em flagrante na cidade de São Paulo. Relatório de pesquisa, 2012 (<https://redejusticacriminal.files.wordpress.com/2013/07/sou-da-paz-prisoas-em-flagrante-na-cidade-de-sao-paulo.pdf>); LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia (coords.). Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: Prisão provisória e direito de defesa. Boletim Segurança e Cidadania, n. 17, novembro de 2015 (<https://cesecseguranca.com.br/boletim/trafico-de-drogas-na-cidade-do-rio-de-janeiro-prisao-provisoria-e-direito-de-defesa/>).

1.
**PANORAMA DAS
INSTITUIÇÕES
DE SEGURANÇA
E JUSTIÇA
CRIMINAL NO
BRASIL**



UM PAÍS VIOLENTO

Dezenas de milhares de homicídios e estupros acontecem a cada ano no Brasil e não há respostas de política de segurança que reduzam os altíssimos índices de violência, protejam a vida e garantam direitos básicos aos cidadãos. Em 2017, houve mais de 65 mil homicídios no país, 72,4% deles por armas de fogo. Entre as vítimas, 75,5% eram negros.¹⁴ O perfil se repete a cada ano, o que permite falar em genocídio da população negra do país. Esse quadro brutal, num país profundamente racista, não parece sensibilizar grande parcela da população, muito menos a elite política e econômica que desconsidera a violência ou até se beneficia dela. Reduzir essa violência nunca foi uma prioridade para as políticas de segurança pública no Brasil justamente porque os que morrem são vistos como indesejáveis, matáveis ou descartáveis.

Se não há esforços para evitar dezenas de milhares de assassinatos todos os anos, tampouco se garante justiça e reparação às famílias das vítimas por meio da investigação e responsabilização dos autores de crimes. Alguns levantamentos indicam que apenas 5 a 8% dos homicídios são esclarecidos no Brasil,¹⁵ enquanto na maior parte dos países desenvolvidos a polícia esclarece de 70 a 90% das mortes violentas.¹⁶ Os números variam bastante entre os estados brasileiros,¹⁷ mas a impunidade prevalece; sem esclarecimento dos crimes letais, por sua vez, não há possibilidade de intervenções efetivas para reduzi-los, nem de medidas eficazes para preveni-los.

Além de uma das mais altas taxas de homicídios do mundo (31,6 por cem mil habitantes, contra 6,1 na média global),¹⁸ o Brasil tem uma das polícias mais letais. Só em 2017, houve 5.159 mortes decorrentes de intervenção policial,¹⁹ mais de cinco vezes o número de pessoas mortas pelas polícias dos Estados Unidos no mesmo ano (986, segundo levantamento do jornal *Washington Post*).²⁰ Uma polícia que mata muito também morre muito: 367 policiais foram mortos no Brasil em 2017,²¹ quase oito vezes o número de agentes mortos nos Estados Unidos nesse mesmo ano (46).²²

¹⁴ IPEA, *Atlas da Violência 2019* (<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>).

¹⁵ Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país*, 2012 (https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_ensap_FINAL.pdf).

¹⁶ LIEM, M., et al. Homicide clearance in Western Europe. *European Journal of Criminology*, v. 16, 2018 (<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1477370818764840>).

¹⁷ Pesquisa do Instituto Sou da Paz encontrou, no Rio de Janeiro, uma taxa de 11,8% de homicídios que resultaram em denúncia pelo Ministério Público; em São Paulo, de 38,6% e no Mato Grosso do Sul, de 55,2%. Instituto Sou da Paz. *Onde mora a impunidade?*, 2017 (http://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/index_isdp_web.pdf).

¹⁸ IPEA, *Atlas da violência 2019*, op. cit. Dado da média global: UNODC, *Global Study on Homicide 2019* (<https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>).

¹⁹ *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018* (<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>).

²⁰ "Fatal force". *Washington Post*, 27/01/2021 (<https://www.washingtonpost.com/graphics/investigations/police-shootings-database/>). Desde 2014, os jornais *The Guardian* e *Washington Post* monitoram os números de civis mortos pela polícia nos EUA, recorrendo a diversas fontes além das oficiais, uma vez que os dados divulgados pelo FBI, dependentes do envio voluntário de informações pelos departamentos de polícia estaduais e locais, são fortemente subestimados.

²¹ *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018*, op. cit.

²² FBI - Uniform Crime Reports - Officers Feloniously Killed 2017 (https://ucr.fbi.gov/leoka/2017/topic-pages/felonious_topic_page_-2017).



Dando seguimento ao longo passado de colonialismo, escravidão e domínio oligárquico, a falência da transição democrática brasileira em mudar a estrutura da segurança pública herdada do regime militar deixou intocadas as características violentas, autoritárias, discriminatórias e corruptas do sistema de justiça criminal no país. Mais de 30 anos depois de promulgada a Constituição Federal de 1988, supostamente um marco legal de garantia de direitos fundamentais, esse campo não se modernizou, não se democratizou nem se tornou eficiente no controle da criminalidade. Em suma, como vários estudos já mostraram, a redemocratização não se estendeu ao campo da segurança pública e da justiça criminal no Brasil.²³

Durante a ditadura civil-militar, como lembra Luiz Eduardo Soares, havia clara sobreposição entre segurança e defesa nacional, e o aparato de coerção servia para proteger o Estado e “garantir a ordem” contra supostas ameaças “subversivas”.²⁴ Ao longo do processo de democratização, as forças de segurança deixaram de usar violência contra membros da classe média branca, maioria entre lideranças dos grupos de esquerda, e concentraram-se nos “inimigos” de sempre – os pobres, os jovens negros e periféricos –, desta vez sob o signo da “guerra” às drogas e ao crime.²⁵

A chamada guerra às drogas constituiu-se, com efeito, no principal alibi para justificar o fortalecimento do aparato policial militar e a brutalidade com que se trata o “novo inimigo”, o traficante de drogas. Este termo não se refere, contudo, a qualquer pessoa que venda drogas ilícitas em qualquer local da cidade. O alvo escolhido pelos operadores do sistema de justiça criminal para travar sua “guerra” são as pessoas que trabalham no varejo das drogas nas favelas, a ponta mais pobre e mais negra desse mercado.

Quanto custa aos cofres públicos essa política violenta, racializada e ineficaz de lidar com a questão das drogas? É o que o presente estudo procurou descobrir, levantando e analisando despesas decorrentes da proibição das drogas em sete instituições estaduais do sistema de justiça criminal de São Paulo e do Rio de Janeiro: Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Justiça, Sistema Penitenciário e Sistema Socioeducativo. A seguir, busca-se caracterizar cada uma dessas instituições, ressaltando suas atribuições constitucionais e os problemas sistêmicos que as atravessam.

²³ Ver LEEDS, Elizabeth. *Cocaina e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças à democratização em nível local*. In: ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2006; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Autoritarismo e transição*. *Revista USP*, março/maio de 1991, p. 45-56 (<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25547/27292>); PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. *Continuidade autoritária e construção da democracia*. Relatório de pesquisa. São Paulo: NEV/USP, 1999; SOARES, Luiz Eduardo. *Desmilitarizar*. São Paulo: Boitempo, 2019.

²⁴ SOARES, Luiz Eduardo. *Desmilitarizar*, op. cit.

²⁵ Isso não significa, porém, que a ditadura civil-militar não tenha recrudescido a repressão a negros, indígenas, favelados, grupos LGBTs e outros segmentos que constituem alvos da violência de Estado tanto em períodos autoritários quanto nos ditos “democráticos”.

AS INSTITUIÇÕES

Polícia Militar

De acordo com o Artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que, como já dito, praticamente não alterou o arcabouço institucional legado pela ditadura de 1964-85, cabe às polícias militares a responsabilidade pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública. Além de organizadas em moldes castrenses, tais polícias são definidas desde 1934 como forças reserva do Exército, mobilizáveis pelo governo federal em caso de emergência ou de guerra.²⁶ O que significa que estão submetidas a duas cadeias de comando, o governo do estado e a União, isso implicando na prática uma “subversão do princípio federativo”²⁷ e uma grande independência institucional dessas corporações, que ora respondem ao governo local, ora invocam a legislação federal para tomar decisões por conta própria.²⁸

A PMERJ, em 2017, contava com um efetivo total de 44.487 homens e mulheres – o equivalente a 266,1 policiais militares por 100 mil habitantes, 37% a mais que a taxa média nacional. Já a PMESP, com 81.728 agentes femininos e masculinos tinha uma taxa de 181,2 PMs para cada 100 mil habitantes, 6,7% mais baixa que a média do país.²⁹ A diferença nas taxas deve-se ao alto volume de contratações na PM do Rio durante a implantação das UPPs e a realização dos grandes eventos esportivos. Entre 1998 e 2011, ingressava na PMERJ uma média anual de 846 policiais; entre 2011 e 2015, essa média saltou para 2.250 novos policiais/ano.³⁰

Dado seu caráter ostensivo, as PMs têm forte protagonismo na chamada guerra às drogas. Como não existe o ciclo completo de polícia, que lhes permitiria realizar investigações, sua atuação concentra-se em efetuar prisões em flagrante, boa parte das quais por crimes relacionados a drogas, além de apreensões de drogas e armas, abordagens policiais nas ruas e operações com o intuito alegado de reprimir a criminalidade, sobretudo o tráfico de substâncias ilícitas. A lógica bélica incentiva o uso excessivo da força, o desrespeito aos direitos elementares de moradores de favelas, a atuação à margem da lei e o

²⁶ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (16 de julho de 1934), arts. 5 (XIX, I) e 167 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm).

²⁷ SOARES, Luiz Eduardo. *Desmilitarizar*, op. cit.

²⁸ MEDEIROS, Mateus. A desmilitarização das polícias e a legislação ordinária. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 165, jan./mar. 2005 (<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/384>). O autor ressalta que a vinculação das PMs ao Exército não se dá apenas pelo artigo 144 da Constituição, mas também por vasta legislação infraconstitucional. Sobre rupturas e permanências na arquitetura institucional das polícias no processo de transição para a democracia, ver GUERRA, Maria Pia. *Polícia e ditadura: arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988*. Brasília: Ministério da Justiça/Comissão de Anistia, 2016; GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. O regime constitucional da segurança pública: dos silêncios da Constituinte às deliberações do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Informação Legislativa*, v. 55, n. 219, jul./set. 2018, p. 155-181. (https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/55/219/ri_l_v55_n219_p155)

²⁹ O efetivo da PMERJ em 2017 foi informado pela Assessoria de Imprensa da Secretaria de Estado da Polícia Militar e o da PMESP foi obtido no site da instituição: https://www.policiamilitar.sp.gov.br/downloads/Apresentacao_Cmdo_G_Ago16.pdf. A média nacional foi calculada a partir do *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2017* (https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf). As estimativas populacionais são do IBGE (<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>).

³⁰ JOFFILY, Tiago e BRAGA, Airton. Ainda a política criminal com derramamento de sangue. *Empório do Direito*, 04/05/2017 (<https://emporioidireito.com.br/leitura/ainda-a-politica-criminal-com-derramamento-de-sangue-1508246089>).

controle social violento. Pesquisa de Ignacio Cano e Beatriz Magaloni sobre fatores determinantes da letalidade policial da Polícia Militar fluminense concluiu que a “guerra às drogas” parece ser o princípio orientador das intervenções policiais e a principal justificativa para o emprego extremado da força.³¹

Centenas de pessoas morrem nas mãos das polícias todos os anos. Desde 2013, quando se registrou o número mais baixo de mortos por intervenção policial na série histórica disponível (416 casos), essas mortes têm aumentado significativamente no Rio de Janeiro, chegando ao recorde de 1.814 em 2019.³² Em 2017, ano-referência desta pesquisa, 1.127 pessoas foram mortas pela polícia, segundo dados oficiais do ISP-RJ.³³ A maior parte dos mortos era jovem (quase 45% tinham de 12 a 29 anos de idade), 97,1% eram do sexo masculino e 77,1%, negros³⁴ (na população do estado, 55,7% se autodeclaram pretos ou pardos, segundo o IBGE).³⁵ Ao contrário da retórica oficial de que todas essas mortes são decorrência inevitável do “combate” à criminalidade, não há evidência de qualquer relação entre aumento da letalidade policial e redução dos índices criminais, como revela, para o Rio de Janeiro, uma pesquisa recente do Ministério Público estadual.³⁶

Em São Paulo, também, contam-se às centenas as pessoas mortas anualmente em intervenções policiais e o número vem aumentando nos últimos anos: de 369 em 2013, para 941 em 2017, com uma redução pouco expressiva em 2019, totalizando 867 casos.³⁷ Não há dados específicos sobre perfil de civis mortos pela PMESP, mas sabe-se que, em 2017, 95,4% dos mortos pelas duas polícias estaduais (militar e civil) eram homens e 64,6% eram negros,³⁸ enquanto na população do estado, o percentual de pretos e pardos é de 38%.³⁹

Tanto no Rio como em São Paulo, a Polícia Militar contém unidades operacionais territorializadas, que realizam o policiamento ostensivo cotidiano, e unidades especializadas em certos tipos de operações. No Rio de Janeiro, as circunscrições dos batalhões convencionais denominam-se “Áreas Integradas de Segurança Pública” (AISPs), cobrem todo o estado e totalizam 39 unidades; entre as especializadas, estão o Batalhão de Choque, o Batalhão de Operações Especiais (Bope), e o Batalhão de Operações com Cães (BAC). Os dois primeiros atuam com frequência nas grandes operações policiais em favelas e periferias, mas a maior parte de tais operações é de iniciativa dos batalhões

³¹ CANO, Ignacio e MAGALONI, Beatriz. *Determinantes do uso da força policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2016.

³² Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (<https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/4434/index.html>).

³³ *Idem*.

³⁴ Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (<https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/4434/Letalidade.html>).

³⁵ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua Anual 2017. (<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6408#resultado>)

³⁶ Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Pesquisas. *Letalidade Policial no Rio de Janeiro em 10 pontos*, 2019 (<http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/centro-de-pesquisas/letalidade-policial>).

³⁷ Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Trimestrais.aspx>)

³⁸ Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (<https://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/PerfilHomicidio.aspx>).

³⁹ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua Anual 2017. (<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6408#resultado>)

locais.⁴⁰ Estes, vale assinalar, também dispõem internamente de “tropas de elite” denominadas Grupamentos de Ação Tática (GAT), que mimetizam o modelo hipermilitarizado do Bope. Em São Paulo, as principais unidades especializadas são o Comando de Policiamento de Choque, o Grupo de Operações Táticas Especiais e a ROTA (Rondas Ostensivas Tobias Aguiar), esta última conhecida por sua extrema violência, como já relatava quase 20 anos atrás o jornalista Caco Barcellos no livro *Rota 66: A história da polícia que mata*.⁴¹

Pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz revelou que as ações da PM paulista no combate às substâncias ilícitas geralmente resultam em pequenas apreensões de drogas, o que evidencia claramente que o foco da “guerra” é o pequeno comércio varejista, não as grandes redes de distribuição.⁴² O mesmo padrão se repete no Rio: um relatório do Instituto de Segurança Pública (ISP) divulgado em 2017 mostra que os registros de apreensão de drogas triplicaram entre 2008 e 2015, mas, na grande maioria, as quantidades recolhidas em cada ocorrência foram muito baixas.⁴³ No jargão da própria polícia, trata-se apenas de “enxugar gelo” cotidianamente, indefinidamente, sem resultados palpáveis nem na redução da violência, nem no enfraquecimento do mercado de drogas. Trata-se de um modelo de policiamento ostensivo não só ineficaz no controle do crime, mas gerador de sérias distorções que impactam negativamente as vivências do espaço público, ampliando desigualdades e potencializando estigmas e discriminações. O que nos leva à pergunta: qual o sentido de se continuar investindo esforço e dinheiro nesse modelo, que causa tantas mortes e tanto sofrimento? A “guerra” tem realmente o objetivo de diminuir problemas relacionados às drogas ou constitui sobretudo um dispositivo de controle social violento, militarizado e racializado que se exerce sobre os segmentos mais pobres da população?

Polícia Civil

O já mencionado artigo 144 da Constituição Federal atribui às polícias civis estaduais funções de polícia judiciária, ou seja, de apuração e elucidação de crimes, exceto dos militares e daqueles de competência exclusiva da Polícia Federal. Embora não seja responsável pelo patrulhamento ostensivo, a Polícia Civil realiza operações de cumprimento de mandados de busca e apreensão, e dispõe de “tropas de elite”, como a Core (Coordenadoria de Recursos Especiais) no Rio de

⁴⁰ Segundo pesquisa realizada a partir de notícias de mídia, das 10 unidades com maior participação em operações policiais na Região Metropolitana do Rio entre 2007 e 2018, os batalhões locais atuaram em 60% dos casos e as unidades especiais da PM (Bope e BPCoque), em 31%, sendo os outros 9% relativos à atuação da Core (unidade especial militarizada da Polícia Civil). HIRATA, Daniel e GRILLO, Carolina. *Cidade e conflito. Roubos, proteção patrimonial e letalidade*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2019 (https://br.boell.org/sites/default/files/2019-12/boll_cidade_e_conflicto_FINAL_0.pdf).

⁴¹ Publicado originalmente em 1992 pela editora O Globo.

⁴² Os resultados da pesquisa revelam que uma ocorrência típica de tráfico de drogas no estado de São Paulo apreende cerca de 40 gramas de maconha ou 21 gramas de cocaína. Ou seja, a ação da polícia no combate às drogas ilícitas resulta em pequenas apreensões de material e na prisão em flagrante de pessoas que portavam quantidade pequena de drogas. Instituto Sou da Paz, *Apreensões de drogas no Estado de São Paulo: um raio X das apreensões de drogas segundo ocorrências e massa*, maio de 2018 (<http://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/analises-e-estudos/diagnosticos/apreensao-de-drogas/#documentos-1>).

⁴³ ISP-RJ, *Panorama das Apreensões de Drogas no Rio de Janeiro*, citado na reportagem “Apreensões de drogas no Rio triplicaram entre 2008 e 2015”, *Agência Brasil*, 15/02/2017 (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-02/apreensoes-de-drogas-no-rio-triplicou-entre-2008-e-2015>).

Janeiro, dotada de armas pesadas, veículos blindados (“caveirões”), helicópteros e outros equipamentos bélicos, e o Garra (Grupo Armado de Repressão a Roubos e Assaltos) em São Paulo. O uso de helicópteros da PCERJ como plataformas de tiro sobre as favelas tornou-se recentemente uma das maiores fontes de terror para os moradores dessas áreas e chegou a ser objeto de ação civil pública movida em 2019 pela Ordem dos Advogados do Brasil, assim como de decisões da Justiça fluminense e do Supremo Tribunal Federal restringindo o emprego de helicópteros em operações policiais no Rio.⁴⁴

Em 2017, o efetivo da Polícia Civil do Rio de Janeiro era de 9.494 homens e mulheres, uma taxa de 56,8 policiais civis por 100 mil habitantes,⁴⁵ enquanto a PC de São Paulo contava com 26.250 agentes, uma proporção de 58,2 por 100 mil habitantes.⁴⁶ Ambas as taxas estão bem próximas da média nacional.⁴⁷

Os boletins ou registros de ocorrência da Polícia Civil são, em todo o país, a principal fonte de dados para a geração de estatísticas criminais diversas. Numerosas falhas nesses registros resultam, porém, com frequência, em dados incompletos ou distorcidos, que dificultam o conhecimento das reais dimensões e características dos problemas de criminalidade e violência no Brasil –,⁴⁸ sem mencionar que a falta de confiança da população nas polícias faz com que muitas pessoas prefiram não registrar os crimes de que foram vítimas. A subnotificação e as investigações mal conduzidas ou sequer realizadas alimentam a impunidade, já que só parte dos crimes se transforma em registro, poucos registros se transformam em inquéritos e poucos inquéritos se convertem em denúncias do Ministério Público.⁴⁹ Ao que tudo indica, não há muito empenho em investigar bem para que se desvendem os crimes, visto que o sistema de justiça criminal se ancora sobretudo na prisão em flagrante, que mantém o foco punitivo sobre os segmentos mais pobres da população.

Embora a violência cometida por policiais militares tenha mais visibilidade que a perpetrada por policiais civis, são comuns as denúncias de casos de tortura em delegacias, especialmente como forma de obtenção de informação, e também há registros de operações altamente

⁴⁴ G1, 26/08/2019 (<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/08/26/oab-entra-com-acao-contra-o-governo-do-rj-para-impedir-o-sigilo-do-manual-de-operacoes-com-helicopteros.ghtml>). Em maio de 2020, a Justiça do Rio proibiu que a PMERJ e a PCERJ fizessem operações com helicópteros perto de escolas e, em agosto, o STF limitou o uso de helicópteros pela polícia a situações de “estrita necessidade”. Uol Notícias, 30/05/2020 (<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/05/30/justica-do-rio-proibe-helicopteros-e-operacoes-perto-de-escolas.htm>); Folha de São Paulo, 17/08/2020 (<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/08/stf-restringe-acoes-da-policia-com-helicopteros-e-proximas-a-colegios-no-rj.shtml>).

⁴⁵ Dado referente a dezembro de 2017 (http://www.policiacivilrj.net.br/policia_civil_em_numeros.php).

⁴⁶ Dado referente a janeiro de 2017, enviado pela PCESP.

⁴⁷ De acordo com a pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública do Ministério da Justiça (https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pesquisa-perfil/relatorio_pesquisa_perfil_anobase_2017.pdf), em 2017 havia no Brasil 109.979 policiais civis, 53 por 100 mil habitantes considerando a estimativa da população para 2017 calculada pelo IBGE (<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>).

⁴⁸ O Fórum Brasileiro de Segurança Pública faz anualmente um diagnóstico da qualidade das informações sobre homicídios geradas pelas polícias civis das 27 unidades da federação. No último anuário disponível, 14 estados ainda apresentavam falhas nos dados a respeito desse crime. Ver *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019* (https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf).

⁴⁹ O CNMP constatou, em 2012, altos índices de inquéritos de homicídios devolvidos às polícias civis pelo MP, em função de falhas na investigação. O Rio de Janeiro ficou em primeiro lugar entre as 27 UFs, tanto em número de inquéritos arquivados quanto de devolvidos. Ver Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país, 2012* (https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_enasp_FINAL.pdf).

letais conduzidas por uma polícia cuja finalidade deveria ser investigar. No Rio de Janeiro, em 2017, a PCERJ realizou diversas ações de “guerra às drogas”, duas das quais resultaram em 10 mortes.⁵⁰ Em São Paulo, só nos primeiros nove meses de 2017, a Polícia Civil matou 29 pessoas.⁵¹ Não admira, assim, que numa pesquisa nacional realizada em 2016, 53% dos brasileiros tenham dito que temiam ser vítimas da Polícia Civil, percentagem não muito distante da dos que afirmaram ter medo de ser vitimados pela Polícia Militar (59%).⁵²

Ministério Público

Em 2017, o Ministério Público do Rio de Janeiro tinha 920 promotores e procuradores, ou 5,5 membros por 100 mil habitantes, e o de São Paulo, 2.075, ou 4,6 por 100 mil habitantes –,⁵³ ambas as taxas inferiores à média nacional (5,1 por 100 mil).⁵⁴

O MP não trabalha exclusivamente no âmbito criminal, mas tem importância decisiva nessa esfera, pois funciona como órgão de acusação em praticamente todos os processos criminais. Sua decisão de alocar esforços e recursos na investigação e na persecução penal de determinados crimes, em detrimento de outros, mostra-se altamente relevante quando se pensa a política de drogas no país. É esse órgão que decide denunciar ou não, e são os promotores e procuradores que podem pedir ou não a prisão provisória, aplicar ou não medidas cautelares ou alternativas. Discutir o hiperencarceramento decorrente da proibição das drogas é também discutir o papel do MP. Se a polícia, num primeiro momento, aplica a lei a partir de estereótipos que constroem o “elemento suspeito”,⁵⁵ é o MP que referenda a ação policial e o uso seletivo da legislação penal, superlotando o sistema penitenciário com infratores na maioria não-violentos, sobretudo pobres e negros.

Além disso, num contexto de guerra às drogas, em que operações policiais resultam na morte de milhares de pessoas todos os anos, o Ministério Público tem-se eximido quase inteiramente do seu papel fundamental de controle externo das polícias e de investigação dos crimes praticados por policiais, o mesmo se podendo dizer da sua atuação como controlador das instituições carcerárias, nas quais também vicejam episódios de extrema brutalidade, violações de direitos e casos rumorosos de corrupção – quase sempre ignorados pelo MP. Isso foi reconhecido inclusive pelos próprios promotores e procuradores ouvidos numa pesquisa nacional realizada pelo CEsSeC em 2016: só 15% dos entrevistados afirmaram que o órgão considerava prioritário o trabalho

⁵⁰ *El País*, 14/11/2017 (https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/14/politica/1510686437_487995.html); *G1*, 21/11/2017 (<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/operacao-da-policia-civil-deixa-morto-e-feridos-na-cidade-de-deus.ghtml>).

⁵¹ *UOL*, 25/09/2017 (<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/09/25/policia-civil-de-sp-tem-maior-numero-de-mortes-em-confronto-desde-ataques-do-pcc.htm>).

⁵² *Survey* realizado pelo Datafolha, a pedido do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Citado em *Conjur*, 01/11/2016 (<https://www.conjur.com.br/2016-nov-02/policiais-sao-vistos-violentos-vitimas-datafolha>).

⁵³ Dados enviados pelo Ministério Público do Rio de Janeiro e de São Paulo.

⁵⁴ Conselho Nacional do Ministério Público. *Ministério Público: um retrato*, volume VII. Brasília: CNMP, 2018 (https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2018/MP_UM_RETRATO_2018_WEB.pdf). A taxa se refere aos membros de todos os MPs estaduais e foi calculada a partir da estimativa da população do IBGE para 2017 (<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>).

⁵⁵ RAMOS, Sílvia; MUSUMECI, Leonarda. *Elemento suspeito: Abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

de supervisão da execução penal e só 12% disseram o mesmo sobre controle externo da polícia. Já o combate à corrupção era avaliado como prioritário por 62%, não incluindo, contudo, a corrupção policial.⁵⁶

Boa parte do trabalho do MP em matéria criminal tem-se afastado, assim, do papel de fiscal da lei para validar apreensões e prisões ilegais, provas ilícitas, reconhecimentos questionáveis e desconsiderar a corrupção e a violência nas polícias e no sistema carcerário. Mais do que apenas omitir-se das tarefas de controle, o MP corrobora com a seletividade racial da polícia quando levanta teses de acusação que validam a realização de buscas pessoais lastreadas em mera suspeição; reforçam alegações como a da entrada franqueada em domicílio; respaldam condenações baseadas exclusivamente no depoimento da autoridade policial e reiteiram discursos que estimulam a ação policial seletiva e abusiva.⁵⁷

Defensoria Pública

As Defensorias Públicas no Brasil foram criadas, em sua maioria, durante ou depois do processo de redemocratização do país e a Constituição Federal de 1988 garantiu-lhes abrangência nacional. Além de prestar assistência jurídica a pessoas de baixa renda que não podem pagar advogado particular, atuam na garantia de direitos difusos e coletivos. Seu trabalho não se restringe à esfera criminal, como em alguns outros países,⁵⁸ mas abrange também direitos da criança e do(a) adolescente, do(a) idoso(a), da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar, e de outros grupos sociais vulneráveis. Em 2004, uma emenda constitucional garantiu autonomia funcional e administrativa ao órgão, equiparando-o à Magistratura e ao Ministério Público, e, em 2014, outra emenda conferiu-lhe expressamente a atribuição de promover os direitos humanos no país.

A primeira instituição brasileira do gênero foi a Defensoria Pública do Rio de Janeiro, criada ainda em 1954. Já a de São Paulo surgiu apenas em 2006;⁵⁹ antes disso, o estado oferecia assistência jurídica gratuita por meio de advogados públicos que atuavam na Procuradoria de Assistência Jurídica (PAJ) e de advogados particulares contratados em convênio entre o governo estadual e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP).⁶⁰ Mesmo com a criação da Defensoria, porém, a assistência jurídica via PAJ e OAB continuou existindo em São Paulo, em caráter suplementar.

⁵⁶ LEMGRUBER, Julita et al. *Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC, 2016 (<https://cesecseguranca.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>).

⁵⁷ Consulte-se, a respeito, FREITAS, Felipe da Silva. *Racismo e Polícia: uma discussão sobre mandato policial*. Tese de Doutorado, Brasília: Programa de Pós-Graduação em Direito/UnB, 2020 (<https://repositorio.unb.br/handle/10482/38911>); WANDERLEY, Gisela Aguiar. Filtragem racial na abordagem policial: a "estratégia de suspeição generalizada" e o (des) controle judicial da busca pessoal no Brasil e nos Estados Unidos. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, v. 135, ano 25, set. 2017, p. 189-229; ZACCONE, Orlando. *Indignos de Vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

⁵⁸ MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. *A criação da Defensoria Pública nos estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2016 (<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19122016-092047/pt-br.php>).

⁵⁹ GONÇALVES, Gabriella V. O.; BRITO, Lany C. S.; FILGUEIRA, Yasmin G. S. (orgs.). *IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015 (<https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>).

⁶⁰ Ver <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2869>

No ano de 2017, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro tinha 788 membros, o que correspondia a 4,7 defensores por 100 mil habitantes, e a de São Paulo, 719 defensores (1,6 por 100 mil habitantes).⁶¹ Chama atenção que o estado de São Paulo tenha uma taxa de defensores públicos quase três vezes menor que a do Rio, distância que não se verifica nas outras instituições do sistema, como o Ministério Público e o Tribunal de Justiça. A diferença talvez se deva ao fato de São Paulo continuar utilizando advogados públicos e privados para atender aos acusados e réus pobres, enquanto no Rio só a Defensoria presta esse tipo de assistência. Vale ressaltar, por outro lado, que o estado do Rio de Janeiro está bastante acima da média nacional, que é de 2,5 defensores por cem mil habitantes.⁶²

Voltado a garantir o direito constitucional de defesa, a Defensoria Pública enfrenta grandes dificuldades e raramente consegue prestar assistência suficiente e adequada às pessoas acusadas de crimes. Pesquisas feitas antes de 2015 mostravam que mais de 95% dos presos em flagrante, tanto no Rio quanto em São Paulo, não contavam com advogado(a) nem defensor(a) no momento da lavratura do auto de prisão em flagrante em delegacia. No Rio de Janeiro, o tempo até o primeiro contato com um(a) defensor(a) público(a) era, em média, de um mês.⁶³ Essa demora favorecia a versão dos policiais que haviam realizado o flagrante e a narrativa dos promotores que, quase sempre, endossam a versão policial. Mesmo que não intencionalmente, a Defensoria terminava contribuindo, assim, para que se mantivesse uma fachada de garantia do direito de defesa, quando, na verdade, o sistema de justiça criminal funcionava como mera máquina de acusação e de punição.⁶⁴

Com a instituição das Audiências de Custódia em 2015, ficou pelo menos garantido o atendimento jurídico aos acusados durante as sessões de apresentação ao juiz, que, teoricamente, deveriam acontecer em até 24 horas após a prisão em flagrante. Nas quase 500 audiências monitoradas pelo CEsEc do final de 2015 ao início de 2016, praticamente nenhum custodiado entrou na sala da audiência sem ter antes conversado com advogado(a) particular ou com defensor(a) público(a). Mas, no caso da Defensoria, as condições desse contato mostraram-se bastante precárias: entrevistas rápidas, parlatórios sem privacidade e presença de escolta policial durante a conversa foram alguns dos problemas

⁶¹ Dados fornecidos pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro e de São Paulo.

⁶² GONÇALVES, Gabriella V. O.; BRITO, Lany C. S.; FILGUEIRA, Yasmin G. S. (orgs.). *IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015 (<https://www.anadep.org.br/wtk/site/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>). O dado nacional é de 2014. A taxa foi calculada a partir da estimativa da população do IBGE para o mesmo ano (<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#resultado>)

⁶³ LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia. Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: Prisão provisória e direito de defesa. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 17, novembro de 2015 (<https://cesecseguranca.com.br/projeto/trafico-de-drogas-na-cidade-do-rio-de-janeiro-prisao-provisoria-e-direito-de-defesa/>); IDDD - Instituto de Defesa do Direito de Defesa. *Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo*, maio de 2016 (<http://www.iddd.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Relatorio-AC-SP.pdf>).

⁶⁴ Supõe-se normalmente que a Defensoria Pública não presta assistência suficiente e adequada aos segmentos mais pobres apenas por falta de infraestrutura e pessoal. Essa visão, entretanto, tem sido questionada por diversos autores, que apontam condicionantes históricos e estruturais para se entender as limitações da atuação desse órgão. Veja-se, por exemplo, CASSERES, Livia. Sankofa. A Defensoria Pública do futuro. *Conjur*, 26/08/2020 (<https://www.conjur.com.br/2020-ago-26/livia-casserres-sankofa-defensoria-publica-futuro>); COSTA, Erika. *Acesso à Justiça e cárcere: um estudo sobre a (des)assistência jurídica gratuita prestada pela Defensoria Pública do Estado da Bahia no Conjunto Penal Feminino de Salvador*. Dissertação de Mestrado. Salvador: Programa de Pós-Graduação em Direito/FBA, 2020; MARONA, Marjorie Corrêa. *Acesso à qual justiça? A construção da cidadania brasileira para além da concepção liberal*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: FFCH/UFMG, 2013 (<http://ppgcp.fafich.ufmg.br/defesas/427D.PDF>); ROBERT, Cinthia; SEGUIN, Elida. *Direitos humanos, acesso à Justiça: um olhar da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

registrados;⁶⁵ em São Paulo, a situação era ainda pior: na falta de espaço próprio, os encontros realizavam-se nos corredores, minutos antes da audiência, com presos algemados e escolta presente.⁶⁶ Concluía-se, nos dois casos, que o trabalho tão restrito da Defensoria Pública não conseguia fazer com que a versão dos custodiados fosse levada em conta nas decisões dos juízes sobre aplicar ou não a prisão provisória.⁶⁷

Tribunal de Justiça

De acordo com o Artigo 125 da Constituição Federal, os Tribunais de Justiça são a instância do Poder Judiciário nos estados. Suas atribuições consistem em julgar processos cíveis e criminais em primeira e segunda instâncias, bem como supervisionar a execução penal de pessoas presas nos sistemas penitenciários estaduais. Juízes julgam processos em primeira instância e desembargadores, em segunda instância. Movimentações e recursos entre essas instâncias podem demorar anos.

No final de 2017, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro contava, em seu quadro de pessoal, com 695 juízes e 180 desembargadores,⁶⁸ uma taxa de 5,2 membros para cada 100 mil habitantes, e o de São Paulo tinha 2.176 juízes e 441 desembargadores, o equivalente a 5,8 membros para cada 100 mil habitantes.⁶⁹ No ano de 2017, 335 mil novos processos criminais foram distribuídos no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e 1,2 milhão no Tribunal de Justiça de São Paulo.⁷⁰

A atuação dos TJs, tal como a dos MPs, tem respaldado a lógica e acentuado os trágicos efeitos da “guerra às drogas”. Como já foi dito, as polícias militares limitam-se praticamente a prender adultos e apreender adolescentes em flagrante; a Polícia Civil pouco investiga; o Ministério Público quase sempre sanciona as prisões e apresenta denúncia com base nos registros policiais; por fim, coroando essa sequência, os Tribunais de Justiça acatam a denúncia e condenam o réu. No caso do tráfico de drogas, se é a polícia que joga a rede para pescar varejistas pobres, MP e TJ são os responsáveis pela condenação desses pequenos vendedores que, na maior parte, não oferecem nenhum perigo para a sociedade.⁷¹ Mesmo assim, são jogados em prisões e unidades ditas “socioeducativas” superlotadas, com condições insalubres e desumanas, submetidos a violências de todo tipo, inclusive tortura. Apesar de o Conselho Nacional de Justiça determinar que juízes visitem as unidades prisionais com regularidade, para supervisionar os ambientes em que seus condenados cumprem sentença, isso não tem impacto prático nas condições prisionais, que permanecem abomináveis.

⁶⁵ LEMGRUBER, Julita *et al.* *Liberdade mais que tardia: As audiências de custódia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CESeC/ISER, 2016 (<https://cesecseguranca.com.br/livro/liberdade-mais-que-tardia-as-audiencias-de-custodia-no-rio-de-janeiro/>).

⁶⁶ IDDD - Instituto de Defesa do Direito de Defesa. *Monitoramento das audiências de custódia em São Paulo*, *op. cit.*

⁶⁷ Uma das fraquezas da Defensoria, em comparação com os advogados particulares, estava no fato de os últimos fazerem contato com os custodiados ainda na delegacia, enquanto os defensores só os encontravam pouco antes da audiência, sem tempo, portanto, de levantar os documentos quase sempre exigidos pelos juízes, como comprovante de residência e de trabalho da pessoa presa em flagrante. Ver LEMGRUBER, Julita *et al.* *Liberdade mais que tardia*, *op. cit.*

⁶⁸ Dado enviado pelo TJ-RJ.

⁶⁹ Dado enviado pelo TJ-SP.

⁷⁰ Dados do TJ-RJ e do TJ-SP sistematizados a partir das bases de dados recebidas das duas instituições, sendo, no Rio de Janeiro por intermédio do convênio UERJ-TJRJ.

⁷¹ Ver LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia. *Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: Prisão provisória e direito de defesa*, *op. cit.*

É corriqueira no país a prática de tomar como verdade a palavra do policial que realiza a prisão e de condenar adultos e adolescentes com base no testemunho de um ou mais policiais. Em vez de direito de todos, o contraditório é privilégio de alguns e não se aplica à massa de despossuídos que, pelas mãos da polícia e sem assistência jurídica adequada, cai nas malhas do sistema penal. No Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro existe inclusive um dispositivo, a Súmula 70,⁷² que permite que depoimentos orais de policiais constituam a única base para a condenação. Uma pesquisa da Defensoria Pública do Rio sobre sentenças judiciais por tráfico de drogas proferidas de junho de 2014 a junho de 2015, revelou que o agente de segurança pública foi a única testemunha ouvida em 62% dos processos e, em 53%, a palavra do policial foi suficiente para que o juiz decidisse pela condenação.⁷³ Em São Paulo, um levantamento constatou que 74% das prisões em flagrante encaminhadas aos juizes por tráfico de drogas em 2010-2011 tiveram como únicas testemunhas policiais militares.⁷⁴ Indicou também que os casos de tráfico iniciados com flagrante tendem a tramitar com mais rapidez do que a média dos processos, pois vai-se praticamente em linha direta do depoimento do policial à sentença. Analisando 667 processos por tráfico movimentados no período, o tempo médio de tramitação constatado foi de 142 dias, algo excepcional para os parâmetros do sistema judiciário brasileiro.⁷⁵ Segundo dados do CNJ, um processo criminal leva, em média, três anos e oito meses para ser julgado em primeira instância.⁷⁶

Em seu livro *Sentenciando tráfico*, Marcelo Semer transcreve diversos trechos de sentenças judiciais que estabelecem *a priori* a idoneidade dos policiais e justificam o uso exclusivo dos seus relatos com argumentos tão pueris que denotam o quanto essa prática se banalizou, a ponto de não exigir sequer um mínimo esforço de fundamentação. Eis alguns exemplos:

“Pouco crível (...) que policiais acusem pessoas inocentes de tráfico por mera diversão pessoal, sendo que nem ao menos conheciam estes indivíduos.”

“... seria necessário crer que os policiais fossem psicopatas que saem perseguindo para forjar acusações falsas contra quaisquer pessoas que já tenham passagem criminal anterior.”

“Não é (...) minimamente sensato crer que os policiais, já tão assoberbados de tarefas e ocorrências reais, passassem seu tempo a forjar flagrantes para prejudicar desconhecidos...”⁷⁷

⁷² Ver <http://portaltj.tjrj.jus.br/web/guest/sumulas-70>.

⁷³ Ver <https://www.conjur.com.br/dl/palavra-policiais-foi-unica-prova-54.pdf>.

⁷⁴ JESUS, Maria Gorete Marques de et al. *Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência da USP. E-book, 2011 (<https://nev.prp.usp.br/publicacao/priso-provisoria-e-lei-de-drogas/>).

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em Números 2018: ano-base 2017*. Brasília, 2018 (<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>). Ver mais sobre o tema em JESUS, Maria Gorete Marques de. “O que está no mundo não está nos autos”: A construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 2016, p. 74 (<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-03112016-162557/pt-br.php>); DUARTE, Evandro et al. Quem é o suspeito do crime de tráfico de drogas? Anotações sobre a dinâmica de preconceitos raciais e sociais na definição das condutas de usuário e traficante pelos policiais militares nas cidades de Brasília, Curitiba e Salvador. In: LIMA, Cristiane; BAPTISTA, Gustavo; FIGUEIREDO, Isabel S. (orgs.). *Segurança Pública e Direitos Humanos: temas transversais*. Brasília: Ministério da Justiça/Senasp, 2014 (Col. Pensando a Segurança Pública, v. 5), p. 81-118 (https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo_legado1/senasp/anexos/pensando-a-seguranca-publica_vol-5.pdf); MELLO, Marília; ARAUJO, Higor. Presunção de culpa: o Tribunal de Justiça de Pernambuco e o flagrante forjado. *Revista Direito Público*, Porto Alegre, vol. 16, n. 89, set./out. 2019, p. 133-155; DUARTE, Evandro; FREITAS, Felipe. Corpos negros sob a perseguição do estado: política de drogas, racismo e direitos humanos no Brasil. *Revista Direito Público*, v. 16, n. 89, set./out., p. 156-179.

⁷⁷ SEMER, Marcelo. *Sentenciando tráfico: o papel dos juizes no grande encarceramento*. São Paulo: Tirant Brasil, 2019.

Diversos trabalhos que focalizam a violência policial tendem a superenfatizar as funções do Ministério Público e do Judiciário no controle externo da atividade da polícia, subestimando o papel das duas esferas como criadoras, produtoras e reiteradoras das práticas de violência. É como se os policiais fossem, sozinhos, os executores da política bélica e punitivista, os autores da violência institucional, ao passo que o MP e a Justiça seriam apenas omissos diante dos abusos e ilegalidades, por não exercerem a contento suas atribuições constitucionais. Deixa-se de ressaltar, assim, que são as duas instituições que regulam “o que é ou não válido na ação da polícia, impondo-lhes limites ou ampliando autorizações”. São elas que operam como “filtro constitucional das ações policiais e de controle de legalidade do resultado da atividade de policiamento ostensivo. (...) Em outras palavras, passa pelas decisões de juízes/as e promotores/as o alargamento ou a restrição do que, na prática, reconhece-se como parte constitutiva do mandato policial”.⁷⁸ Não é só pela omissão frente aos abusos, portanto, que o MP e o Judiciário são responsáveis pela violência da polícia, mas por manterem um modelo de interpretação judicial que autoriza e valida essa violência, que assenta na superexposição dos policiais ao risco e que se alicerça na vulnerabilização de direitos da população.

Sistema penitenciário

A responsabilidade pela administração das prisões coube historicamente às Secretarias de Justiça estaduais, incumbência transferida mais recentemente às Secretarias de Administração Penitenciária. No Rio de Janeiro, a SEAP surgiu em 2003; em 2017, contava em seus quadros com 1.438 agentes penitenciários, num total de 3.172 trabalhadores. São Paulo criou sua Secretaria (SAP) em 1993 e dispunha ao todo, em 2017, de 5.494 profissionais.⁷⁹ Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), o Rio de Janeiro tinha 51.132 pessoas presas no nosso ano de referência (305,8 por 100 mil habitantes) e um déficit de 21.318 vagas. São Paulo, no mesmo ano, contabilizava quatro vezes mais presos (225.874), quatro vezes mais vagas faltantes (85.569) e uma taxa de encarceramento bem superior à do Rio (500,9 por 100 mil).⁸⁰

Juntos, Rio e São Paulo detinham 39,5% da população carcerária de todo o país e suas taxas de encarceramento ocupavam, respectivamente, o 14° e o 5° lugar no ranking dos estados brasileiros.⁸¹ Em ambos os estados, tanto a população carcerária quanto a taxa de encarceramento cresceram acentuadamente na última década: em 2008 havia 21.940 presos no Rio e 144.522 em São Paulo, cerca de metade dos números registrados em

⁷⁸ FREITAS, Felipe da Silva. *Racismo e Polícia: uma discussão sobre mandato policial*, op. cit., p. 155-57.

⁷⁹ Dados dos relatórios analíticos do DEPEN (dezembro de 2017) para os estados do RJ e SP (<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/RJ/rj> e <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/SP/sp>). Para São Paulo, não há informação sobre o número específico de agentes penitenciários.

⁸⁰ O número de presos e o déficit de vagas no sistema penitenciário foram retirados do Relatório Analítico do DEPEN de dezembro de 2017 relativos aos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, considerando os presos incluídos nos sistemas penitenciários estaduais. A taxa de encarceramento foi calculada tendo como base a Estimativa da População de 2017 para os dois estados.

⁸¹ O percentual de presos foi calculado a partir dos dados disponíveis no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Atualização junho de 2017, considerando os presos incluídos nos sistemas penitenciários estaduais e federais. O ranking foi elaborado a partir das taxas de encarceramento presentes no mesmo levantamento (<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>).

2017. A taxa por cem mil habitantes no Rio (138,2) era menos da metade da atual e em São Paulo (352,4), 42% menor⁸². Vale ressaltar que, neste último estado, a quantidade de presos acusados de tráfico de drogas aumentou 508% de 2005 a 2017, enquanto a população carcerária, no mesmo período, cresceu 64%.⁸³ No Rio de Janeiro, o número de presos passou de 25.299 em 2006 para 51.132 em 2017, um crescimento de 102%. O DEPEN não informa a distribuição das pessoas presas segundo os crimes de que foram acusadas, mas apenas a incidência de tipos penais; por esse parâmetro, teria havido um aumento de 61% das incidências de tráfico de drogas naquele período.⁸⁴

A esmagadora maioria da população prisional em 2017 era do sexo masculino (95% em São Paulo e 96% no Rio) e, em grande parte, jovem: 49% em SP e 59% no RJ tinham 18 a 29 anos de idade, enquanto na população adulta dos dois estados as proporções de jovens nessa faixa etária eram, respectivamente, de 19,2 e 17,6%. Em ambos, pessoas negras predominavam entre os presos: 57% em São Paulo e 74% no Rio, proporções bem superiores às de pretos e pardos na população estadual adulta das duas UFs, respectivamente de 36% e 56%. Baixa escolaridade, indicativa de baixa renda e condições de vida precárias, é outra característica dos presos: 46% em São Paulo e 67% no Rio não haviam concluído o ensino fundamental, percentuais bem superiores aos das populações estaduais com 14 anos ou mais de idade, respectivamente 24,1 e 26%.⁸⁵ Em suma, homens jovens negros e pobres estão fortemente sobrerrepresentados nas prisões paulistas e fluminenses, assim como nas de outros estados do país.

No Brasil como um todo, em 2017, 704.576 pessoas estavam presas, sendo 667.036 homens e 37.540 mulheres. Do total, cerca de 237.760 (34%) eram presos provisórios⁸⁶. Estes com frequência levam meses ou mesmo anos até serem julgados, para, no final, receberem uma pena menor que o tempo transcorrido no cárcere ou uma pena alternativa à prisão, ou ainda a absolvição.⁸⁷ Segundo dados do DEPEN, 52,4% dos presos (condenados e provisórios) tinham de 18 a 29 anos de idade, enquanto na população brasileira adulta essa proporção estava em torno de 21%. Do total, 64,5% eram negros, contra 54,3% de pessoas autodeclaradas pretas e pardas na população adulta do país.⁸⁸ O tráfico de drogas representava, em 2017, 30% dos crimes de que as pessoas presas eram acusadas; entre as mulheres, porém, essa proporção chegava a 59%, praticamente o dobro do percentual masculino (29%).⁸⁹

⁸² DEPEN, Relatório analítico de dezembro de 2017; para os dois estados, foram considerados apenas os presos incluídos nos sistemas penitenciários estaduais (<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/relatorios-analiticos>). Para cálculo das taxas, utilizaram-se as estimativas populacionais do IBGE referentes a 2008.

⁸³ *G1*, 26/06/2018 (<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/numero-de-presos-por-trafico-de-drogas-cresce-508-em-12-anos-no-estado-de-sp.ghml>).

⁸⁴ Não há dados para o ano de 2005 no Rio de Janeiro. Para 2006 e 2017, ver, respectivamente, <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/RJ/rj-dez-2006.pdf> e <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/RJ/rj>.

⁸⁵ DEPEN, Relatório Analítico 2017 - Rio de Janeiro (<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/RJ/rj>) e São Paulo (<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/SP/sp>); Dados do IBGE / PNAD (<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>)

⁸⁶ DEPEN, Relatório Analítico 2017 - Brasil (<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/br>). O número de presos se refere àqueles custodiados pelos sistemas penitenciários estaduais. DEPEN, Relatório Analítico 2017 - Brasil (<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/br>).

⁸⁷ LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia. *Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: Prisão provisória e direito de defesa*, op. cit.

⁸⁸ DEPEN, Relatório Analítico 2017 - Brasil (<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/br>). A proporção de jovens com 18 a 29 anos de idade no total da população brasileira adulta (18 anos ou mais) bem como o percentual de negros no país foi calculada a partir dos dados da PNAD Contínua (<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6407>) (<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7110#notas-tabela>) relativos ao 2º trimestre de 2017.

⁸⁹ idem

*

A célebre frase de Nelson Mandela de que ninguém conhece verdadeiramente uma nação sem ter conhecido suas prisões aplica-se integralmente ao Brasil, cujo sistema penitenciário é um fiel retrato das piores características estruturais do país: desigualdade, racismo, violência, demofobia, desprezo pela lei, crueldade e corrupção. É a ponta final da máquina descrita até agora, em que policiais prendem pequenos infratores pobres e negros, e o MP e o Judiciário, sem investigação ou contraditório, impõem-lhes a pena de prisão sabendo perfeitamente que estão enclausurando milhares de pessoas em ambientes superlotados, com condições de higiene deploráveis, serviços praticamente inexistentes, violência sistemática, tortura e maus tratos – ambientes, por isso mesmo, sujeitos a periódicos massacres e rebeliões. Promotores e juízes sabem também que não há nenhum efeito positivo do encarceramento em massa na redução da criminalidade ou na neutralização de criminosos perigosos, pois é notório o fato de que, graças aos altíssimos níveis de corrupção, as redes do crime continuam a operar de dentro das cadeias. Diante disso, há de se perguntar mais uma vez: qual o propósito real do investimento prioritário nessa estratégia? Quanto custa manter em masmorras medievais tantas pessoas, na maioria não violentas? E que benefícios a sociedade brasileira extrai disso?

Sistema socioeducativo

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, são marcos legais e normativos da promoção de direitos da criança e do adolescente no Brasil, mas que em três décadas não conseguiram fazer valer efetivamente tais direitos, menos ainda no âmbito do sistema de justiça criminal. Segundo o ECA, a privação de liberdade de crianças e adolescentes deveria justificar-se apenas em casos excepcionais e relacionados a atos infracionais graves ou à reincidência. Na prática, porém, milhares de adolescentes são internados todos os anos, na maioria por infrações não violentas, e ficam submetidos a condições em muitos aspectos semelhantes às das prisões para adultos.

Cabe aos governos estaduais administrar o sistema socioeducativo e aplicar medidas de privação e restrição de liberdade (acautelamento, semiliberdade, internação, internação-sanção e internação provisória) para infrações análogas à crimes. No Rio de Janeiro, o sistema é administrado pelo Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase), que foi criado em 1993 e em 2017 contava com 500 agentes, 70% dos quais dedicados à segurança. Em São Paulo, a administração do sistema compete à Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (Casa), instituição vinculada à secretaria estadual da Justiça e da Defesa da Cidadania. Em 2017, a Fundação Casa tinha 145 unidades, que representavam 30% do total de unidades socioeducativas do país e empregavam 8.147 agentes, sendo 5.951 da área de segurança.⁹⁰

⁹⁰ Levantamento Anual Sinase 2017. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf>.



Segundo dados do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), 26.109 adolescentes cumpriam medidas de restrição e privação de liberdade no Brasil em 2017. Destes, 96% eram do sexo masculino, 71% eram negros (pretos e pardos) e 56% tinham 16 ou 17 anos de idade. O sistema socioeducativo de São Paulo respondia por 34,6% dos adolescentes cumprindo medida, e o do Rio de Janeiro respondia por 7,4%. Os dados do Sinase mostram também que cerca de metade dos atos infracionais eram análogos a crimes contra o patrimônio (38% de roubos, 6% de furtos), cerca de 27% estavam relacionados ao tráfico de drogas e só 8,4% eram acusações de homicídio.⁹¹

Os dados enviados pelo Degase e pela Fundação Casa informam o fluxo total de adolescentes que passaram pelas respectivas instituições cumprindo medida de internação ou de restrição de liberdade ao longo do ano de 2017: 8.697 no Rio de Janeiro e 22.591 em São Paulo. Nesse sistema, como no carcerário, prevalecem jovens do sexo masculino (em torno de 95% nos dois estados) e a faixa etária mais frequente é 16-17 anos (48% no Rio e 63% em São Paulo).⁹²

A acusação de tráfico de drogas era o principal motivo de privação ou restrição da liberdade de adolescentes no Rio de Janeiro em 2017 (41,6%), seguida de ato infracional análogo a roubo (36,2%). Já em São Paulo, o tráfico era o motivo mais frequente (45,5%) e o roubo vinha em segundo lugar (42,3%). A proporção de mulheres adolescentes acusadas de tráfico de drogas era mais alta que entre os homens, mas não tão mais alta quanto no sistema penitenciário: cumpriam medida por tráfico 47% das meninas e 41% dos meninos no Rio, e 54% das meninas e 45% dos meninos em São Paulo. Vale ressaltar que, em ambos os estados, o homicídio representava apenas uma pequena parcela do total de atos infracionais: 2,9 e 1,75% no Rio e em São Paulo, respectivamente.⁹³

*

Além da falta de serviços básicos como educação e saúde, de instalações insalubres, superlotadas, e da prática frequente de tortura e agressões físicas, a privação e a restrição de liberdade resultam na morte de dezenas de adolescentes todos os anos. Só em 2017, 46 jovens morreram dentro do sistema socioeducativo, 40% por homicídio, 14% por asfixia e 9,5% em consequência de conflitos interpessoais⁹⁴. É dramática, portanto, a situação dos adolescentes privados de liberdade no país, a despeito de numerosas denúncias feitas pela imprensa e por organizações da sociedade civil, assim como de medidas cautelares concedidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).⁹⁵

No Rio de Janeiro, o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT) documentou a superlotação crônica das unidades de internação do Degase e denunciou a inadequação das instalações, a

⁹¹ Idem. O número total de adolescentes cumprindo medidas de restrição e privação de liberdade no Brasil divulgado pelo Sinase se refere à situação de atendimento nas unidades em 30/11/2017, sendo, portanto, uma fotografia das unidades na referida data.

⁹² Bancos de dados enviados pelo Degase e pela Fundação Casa. Ambos consideram o fluxo total de adolescentes que passaram pelas unidades socioeducativas ao longo do ano de 2017 e, por isso, apresentam números totais maiores do que aqueles apresentados pelo Sinase, que apresenta o número de adolescentes apenas em uma determinada data.

⁹³ Idem.

⁹⁴ Dados do Sinase

⁹⁵ CIDH. Comunicado de Imprensa sobre visita ao Brasil (<https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2017/209.asp>).

irregularidade da educação escolar fornecida e a prática recorrente de tortura e maus tratos.⁹⁶ Em pesquisa realizada pelo CESeC nas unidades da capital, jovens relataram ainda o uso frequente de spray de pimenta e a aplicação de punições arbitrárias por parte dos agentes socioeducativos.⁹⁷ A Fundação Casa em São Paulo também é alvo de incontáveis denúncias.⁹⁸ Funcionários da própria instituição declararam aos membros da CIDH em visita ao país que a violência era usada para controlar os jovens, que a tortura era constante e que nada havia de socioeducação no cotidiano do sistema.⁹⁹ A Defensoria Pública do estado de São Paulo chegou a abrir uma ação na justiça em 2019 denunciando casos de tortura e agressão contra adolescentes internos em uma unidade.¹⁰⁰ Em maio desse mesmo ano, decisão do ministro do STF Edson Fachin determinou que adolescentes internados em unidades superlotadas fossem transferidos para outras que tivessem vagas ociosas ou, caso não houvesse vagas, que se aplicasse medida domiciliar. Tal decisão causou grande impacto imediato, esvaziando instalações que operavam acima da capacidade, mas seu efeito foi temporário e não alterou em nada as características estruturais do sistema.¹⁰¹

O Estado brasileiro, por meio das polícias e da Justiça, continua a tratar adolescentes como criminosos perigosos, não importa a gravidade das infrações que tenham efetivamente cometido. Qualquer relação, mesmo eventual e às vezes apenas suposta, com o comércio de drogas transforma um jovem pobre na figura altamente demonizada do “traficante”, o que serve de pretexto para impor medidas de internação a serem cumpridas em verdadeiros “presídios juvenis”, nos quais grassam a violência, o descaso, o ócio e a absoluta falta de perspectivas.¹⁰² Tanto o direito internacional quanto a legislação brasileira reconhecem que o envolvimento de crianças e adolescentes no tráfico de drogas configura uma das piores formas de trabalho infantil, que afeta a integridade pessoal e o desenvolvimento de indivíduos ainda em fase de formação.¹⁰³ Mas nada disso parece demover a máquina policial e judicial brasileira da sua sanha punitivista e encarceradora, que sequestra o futuro de milhares de jovens deste país, sem nenhum benefício para a maior parte da população.

⁹⁶ MEPCT/RJ. *Presídios com nome de escola: Inspeções e análises sobre o sistema socioeducativo do Rio de Janeiro*. Relatório temático, 2017 (<https://drive.google.com/file/d/1g9zmH9HXgN1NGroxelAd9u0dMsCvLN9L/view>).

⁹⁷ NAPOLIÃO, Paula; MENEZES, Fernanda; LYRA, Diogo. Ganhar a vida, perder a liberdade. Tráfico, trabalho e sistema socioeducativo. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 25, julho de 2020 (<https://cesecseguranca.com.br/boletim/ganhar-a-vida-perder-a-liberdade-traffic-trabalho-e-sistema-socioeducativo/>).

⁹⁸ Eis alguns exemplos: UOL, 07/03/2018 (<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/03/07/castigos-na-fundacao-casa-tem-surra-tranca-de-uma-semana-e-conivencia.htm>); G1, 17/06/2020 (<https://g1.globo.com/sp/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2020/06/17/diretor-da-fundacao-casa-e-afastado-apos-denuncia-de-que-interno-com-covid-19-ficou-isolado-em-banheiro.ghtml>); *Diário do Grande ABC*, 09/07/2020 (<https://www.dgabc.com.br/Noticia/3475975/internos-denunciam-agressoes-na-fundacao-casa-de-diadema>); *Ponte*, 24/09/2020 (<https://ponte.org/adolescentes-sao-torturados-a-noite-na-fundacao-casa-da-vila-maria-denuncia-funcionario/>).

⁹⁹ CIDH. Comunicado de Imprensa sobre visita ao Brasil, *op. cit.*

¹⁰⁰ G1, 12/06/2019 (<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/06/12/defensoria-abre-acao-contra-fundacao-casa-por-suspeita-de-tortura-e-agressao-contra-ao-menos-22-adolescentes-em-sp.ghtml>).

¹⁰¹ Tiago Angelo. Não pode haver superlotação em unidades socioeducativas, define STF. *Conjur*, 24 de agosto de 2020 (<https://www.conjur.com.br/2020-ago-24/stf-determina-fim-superlotacao-unidades-socioeducativas>).

¹⁰² Para uma visão detalhada dessa realidade, ver a pesquisa recente do CESeC com adolescentes internados por infração análoga ao tráfico de drogas no município do Rio de Janeiro: NAPOLIÃO, Paula; MENEZES, Fernanda; LYRA, Diogo. *Ganhar a vida, perder a liberdade*, *op. cit.*

¹⁰³ CIDH. Comunicado de Imprensa sobre visita ao Brasil, *op. cit.*; BRASIL, Decreto n° 6.481 de 12 de junho de 2008, que regulamenta artigos da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na qual se proíbem as piores formas de trabalho infantil (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm).

2.

DESPESAS TOTAIS COM SEGURANÇA E JUSTIÇA NO RIO DE JANEIRO E EM SÃO PAULO





Como base e pano de fundo para o cálculo dos custos da política proibicionista no Rio e em São Paulo, apresenta-se a seguir a evolução recente das despesas com segurança e justiça nos dois estados, e com cada uma das sete instituições do sistema descritas no capítulo anterior. Os orçamentos focalizados aqui não incluem despesas federais ou municipais, apenas as que dizem respeito às instituições estaduais, pois só estas serão consideradas na construção de estimativas sobre o custo da proibição.

Todos os dados originam-se do Portal da Transparência e foram atualizados monetariamente pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor), em valores de novembro de 2020.¹⁰⁴ Vale ressaltar que tais dados correspondem à totalidade do dispêndio de cada instituição no ano em foco, mas não necessariamente à base de cálculo que será utilizada para mensurar os custos da proibição das drogas: no caso do MP, da Defensoria e do TJ, que atuam em diversas esferas, será necessário separar os gastos especificamente relacionados à área criminal, como se verá mais adiante.

Para avaliar eficácia e eficiência de uma política pública, é fundamental que se comparem o volume de recursos nela investidos, os resultados alcançados e o que se obteria aplicando tais recursos em outras áreas. Orçamentos envolvem escolhas e deveriam nortear-se, em cada área, por avaliações de custo-benefício de políticas anteriores, de modo a não repetir erros passados nem desperdiçar dinheiro dos contribuintes em linhas de ação de comprovada ineficiência. Infelizmente, não é o que ocorre com a maioria das políticas públicas no Brasil, muito em particular com aquelas voltadas para o sistema de segurança e justiça.

Em 26 Unidades da Federação, somadas, os gastos com a função “segurança pública” tiveram um crescimento real de 20% e aumentaram 110,6% como proporção do total das despesas públicas estaduais entre 2015 e 2019.¹⁰⁵ São Paulo, em 2019, detinha a maior parcela desse total (22%) e o Rio de Janeiro ocupava o terceiro lugar, com 11,6%; entretanto, se considerados os gastos per capita, o Rio ocupava o quarto lugar no país e São Paulo, apenas a 12ª posição.

Vale lembrar que, embora grande parte das atividades e das despesas com segurança caiba aos estados, há ainda o dispêndio feito pela União para manter, por exemplo, as polícias e os presídios federais, além dos gastos realizados pelos municípios. Esses valores, como já dito, não foram incluídos nos nossos cálculos sobre custos da proibição das drogas, mas é importante assinalar que se trata de quantias expressivas: só em 2017, o governo federal gastou R\$ 12,2 bilhões na função segurança pública e os municípios, R\$ 6,2 bilhões.¹⁰⁶

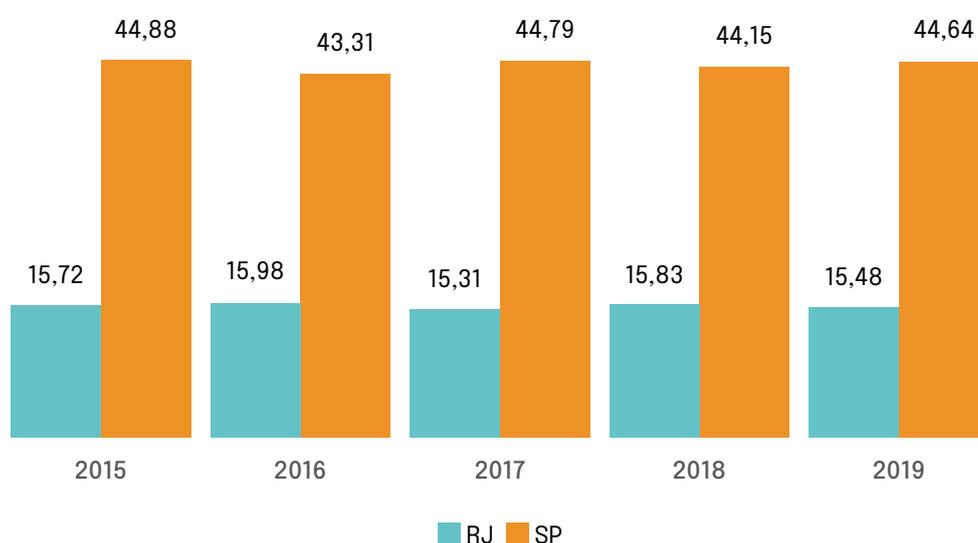
¹⁰⁴ Os valores correntes de 2017 podem ser consultados no site do projeto drogasquantocustaproibir.com.br.

¹⁰⁵ Dados obtidos no Portal da Transparência de cada estado. Excluído o estado de Tocantins, que não tem dados sobre despesas na função segurança em 2019.

¹⁰⁶ Em valores de novembro de 2020. Os valores correntes de 2017 foram extraídos do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019* (https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf).

Nos estados do Rio e de São Paulo, os orçamentos gerais encolheram durante o período 2015-2019, mas de forma bem mais acentuada no Rio de Janeiro, em função da grave crise que o atingiu nesse período.¹⁰⁷ Enquanto em São Paulo a queda foi de 1% (de R\$ 271 para R\$ 269 bilhões), as despesas totais do Estado do Rio caíram 14,2% (de R\$ 80 para R\$ 69 bilhões).¹⁰⁸ No entanto, os gastos específicos da área de segurança e justiça nas duas UFs praticamente não se alteraram nesse período (Gráfico 1) e mesmo algumas das instituições do sistema, como se verá logo adiante, tiveram seus orçamentos incrementados.

GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS LIQUIDADAS TOTAIS COM O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL
NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO – 2015-2019
(BILHÕES DE REAIS, EM VALORES DE NOVEMBRO DE 2020)



Chama atenção na Tabela 1 o aumento significativo dos gastos com as polícias militar e civil no Rio de Janeiro, ao passo que em São Paulo os valores da PM permaneceram estáveis e os da PC decresceram bastante. Despesas com o Ministério Público aumentaram em ambos os estados, mais acentuadamente no Rio de Janeiro. Já o sistema penitenciário teve expressivos decréscimos tanto no Rio quanto em São Paulo.

¹⁰⁷ Em 2016, o governador do Rio de Janeiro decretou estado de calamidade pública, por meio de decreto em que se afirmava que a crise financeira poderia “ocasionar (...) o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental” do estado (Decreto n° 45.692 de 17 de junho de 2016, disponível em <https://bit.ly/375EleL>). A crise afetou todos os setores e o governo estadual deixou de honrar compromissos básicos, inclusive o pagamento de salários aos servidores. Isso teve impacto, também, nos orçamentos públicos dos anos seguintes, mas em 2018, com a intervenção federal na segurança pública do estado, houve injeção de R\$ 1,2 bilhão no sistema de justiça criminal fluminense, embora apenas uma parte desse valor tenha sido liquidada naquele ano (http://www.observatoriodaintervencao.com.br/wp-content/uploads/2018/12/Infografico09_observatorio_ARTEFINAL_isp.pdf).

¹⁰⁸ Em 2017, ano de referência da pesquisa, o gasto público total do Rio de Janeiro foi de R\$ 75 bilhões e o de São Paulo, R\$ 260 bilhões em valores de novembro de 2020.

TABELA 1. PERCENTUAL DE CRESCIMENTO DAS DESPESAS LIQUIDADAS DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO ENTRE 2015 E 2019* (COM BASE EM VALORES CONSTANTES DE NOVEMBRO DE 2020) (EM %)

Instituição	Rio de Janeiro*	São Paulo
Polícia Militar	3,0	0,5
Polícia Civil**	7,7	-13,8
Ministério Público	13,0	7,8
Defensoria Pública	5,5	-6,4
Tribunal de Justiça	-11,7	7,2
Sistema Penitenciário	-13,8	-10,0
Sistema Socioeducativo	2,5	-7,5
Total Segurança e Justiça	-1,5	-0,5

(*) No caso do Rio de Janeiro, as despesas dos Fundos Especiais da PM, da PC, do MP, da Defensoria, do TJ e do Sistema Penitenciário foram somadas às despesas das respectivas instituições. Os Fundos Especiais destinam-se a cobrir gastos com atividades-fim, equipamentos e instalações desses seis órgãos.

(**) No caso de São Paulo, as despesas da Secretaria de Polícia Técnica e Científica foram somadas às despesas da Polícia Civil para manter o mesmo padrão em relação ao estado do Rio de Janeiro, onde a polícia técnico-científica e a perícia criminal fazem parte da Polícia Civil.

Focalizando agora os gastos das instituições do sistema de justiça criminal em 2017, ano de referência da pesquisa, é possível observar na Tabela 2 que a PM e o Tribunal de Justiça, em ambos os estados, consumiram nesse ano cerca de 2/3 do orçamento da área e que os percentuais de gastos com MP e Defensoria Pública são bem mais elevados no Rio do que em São Paulo.¹⁰⁹ No caso da Defensoria, isso se deve provavelmente ao fato, mencionado no capítulo anterior, de a instituição paulista ter um número pequeno de membros em relação aos outros órgãos de segurança e justiça do estado, e de continuar utilizando advogados públicos e privados para atender aos réus pobres. Por outro lado, os sistemas penitenciário e socioeducativo têm um peso maior em São Paulo, onde as taxas de encarceramento de adultos e adolescentes, como também se viu no Capítulo 1, são bem superiores às do Estado do Rio.

¹⁰⁹ Sobre a distribuição dos recursos orçamentários entre as instituições do sistema de justiça, no ano de 2018, ver Projeto Justa (<https://www.justa.org.br/>). Ver também a tese de Luciana Zafallon, que discute as práticas remuneratórias do MP, da Defensoria e do TJ de São Paulo, assim como as negociações entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em torno do financiamento desses órgãos. ZAFFALON, Luciana. *Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional*. Tese de Doutorado. São Paulo: EAESP/FGV-SP, 2017 (<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18099>).

TABELA 2_ DESPESAS LIQUIDADAS COM AS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO EM 2017 (EM VALORES CONSTANTES DE NOVEMBRO DE 2020)

Instituição	Rio de Janeiro*		São Paulo	
	Total	%	Total	%
Polícia Militar	4.937.492.307	32,3	16.278.594.457	36,3
Polícia Civil**	1.736.022.323	11,3	5.074.613.571	11,3
Ministério Público***	1.498.300.159	9,8	2.640.534.843	5,9
Defensoria Pública***	753.526.397	4,9	864.363.412	1,9
Tribunal de Justiça***	4.974.548.152	32,5	13.469.679.002	30,1
Sistema Penitenciário	1.142.120.245	7,5	4.694.521.890	10,5
Sistema Socioeducativo	264.554.029	1,7	1.772.408.475	4,0
Total	15.306.563.616	100	44.794.715.653	100

(*) No caso do Rio de Janeiro, as despesas dos Fundos Especiais da PM, do MP, da Defensoria, do TJ e do Sistema Penitenciário foram somadas às despesas das respectivas instituições. Os Fundos Especiais destinam-se a cobrir gastos com atividades-fim, equipamentos e instalações desses cinco órgãos. O Fundo da Polícia Civil do Rio de Janeiro não teve execução orçamentária em 2017 e por isso não foi contabilizado.

(**) No caso de São Paulo, as despesas da Secretaria de Polícia Técnica e Científica foram somadas às despesas da Polícia Civil para manter o mesmo padrão em relação ao estado do Rio de Janeiro, onde a polícia técnico-científica e a perícia criminal fazem parte da Polícia Civil.

(***) No caso das instituições da justiça (Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Justiça), os valores aqui listados representam as despesas totais dessas instituições (ver explicação mais adiante neste capítulo).

A grande maioria das despesas feitas pelas instituições de segurança e justiça nos dois estados destina-se ao pagamento de pessoal e encargos sociais, como indica a Tabela 3, sendo que parte dos gastos classificados como de custeio também se refere a desembolsos com pessoal, por exemplo, auxílio-transporte, auxílio-doença e creche. Note-se ainda, na tabela, a ínfima proporção que a maioria das instituições destina ao investimento, sobretudo no Rio de Janeiro, e a parcela comparativamente alta dos gastos de São Paulo com investimentos no sistema penitenciário.¹¹⁰

Um estudo da Rede de Observatórios da Segurança, do CESeC, mostra que, embora o Rio de Janeiro seja um dos estados brasileiros que mais gastam com segurança pública, proporcionalmente aos orçamentos estaduais, isso não se traduz em mais segurança para a população, visto que as despesas refletem o direcionamento das políticas públicas para um modelo que tem privilegiado o policiamento ostensivo, o confronto, a prisão em flagrante e o encarceramento em massa de pequenos infratores e varejistas de drogas, em vez da investigação e de ações de inteligência capazes de desbaratar as grandes redes do crime.¹¹¹

¹¹⁰ Incluem-se na rubrica "investimento" despesas com material permanente, planejamento e execução de obras estruturais, e aquisição de imóveis e equipamentos. São Paulo inaugurou cinco novas unidades prisionais em 2017, o que provavelmente responde pela alta dos gastos nessa rubrica mostrada na Tabela 3.

¹¹¹ CICONELLO, Alexandre. *A política de segurança pública do Rio de Janeiro é ineficiente e financeiramente insustentável*. Rio de Janeiro: Rede de Observatórios da Segurança/CESeC, dezembro de 2019 (<https://cesecseguranca.com.br/textodownload/a-politica-de-seguranca-publica-do-rio-de-janeiro-e-ineficiente-e-financeiramente-insustentavel/>).

TABELA 3_DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS GASTOS DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE SEGURANÇA E JUSTIÇA POR TIPO DE DESPESA – ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO – 2017 (EM %, CONSIDERANDO AS DESPESAS DE CADA ANO EM VALORES CONSTANTES DE NOVEMBRO DE 2020)

Instituição	Rio de Janeiro*					São Paulo**				
	Pessoal	Custeio	Investimento	Inversão financeira	Total	Pessoal	Custeio	Investimento	Inversão Financeira	Total
Polícia Militar	92,4	7,6	0,0	0,0	100	92,3	6,2	1,5	0,0	100
Polícia Civil	98,1	1,9	0,0	0,0	100	86,8	11,7	1,5	0,0	100
Ministério Público	69,4	29,5	0,1	1,0	100	84,4	14,5	1,1	0,0	100
Defensoria Pública	83,0	16,7	0,3	0,0	100	50,2	49,8	0,0	0,0	100
Tribunal de Justiça	64,6	33,4	2,0	0,0	100	77,7	19,9	1,3	1,1	100
Sistema Penitenciário	60,7	38,8	0,5	0,0	100	63,9	27,9	8,2	0,0	100
Sistema Socioeducativo	65,3	34,3	0,4	0,0	100	60,5	39,0	0,5	0,0	100

(*) Foram incluídas no total de despesas do Rio de Janeiro aquelas derivadas dos Fundos Especiais da PM, do MP, da Defensoria, do TJ e do Sistema Penitenciário. Tais fundos destinam-se a cobrir gastos com atividades-fim, equipamentos e instalações desses cinco órgãos. O Fundo da Polícia Civil do Rio de Janeiro não teve execução orçamentária em 2017 e por isso não foi contabilizado. (***) No caso de São Paulo, foram agregados aos gastos da Polícia Civil os da Superintendência de Polícia Técnico-Científica. As Despesas de pessoal refletem os gastos com a força de trabalho do serviço público; as despesas com custeio estão voltadas para atender os gastos administrativos que envolvem a manutenção da estrutura do órgão público; as despesas com inversão financeira estão relacionadas com a compra de imóveis ou bens de capital já utilizados e as despesas com investimentos são aquelas necessárias para o planejamento e a execução de obras estruturais, aquisição de equipamentos, material permanente e aquisição de imóveis.

Em São Paulo, um dos relatórios do Projeto Justa revela a desproporção entre os gastos com o Tribunal de Justiça em 2018 (R\$ 12,4 bilhões em valores correntes) e com políticas públicas voltadas a egressos do sistema penitenciário (apenas R\$ 1 milhão em valores correntes). Revela ainda que as despesas do TJSP naquele ano superaram a soma dos gastos de outras dez funções orçamentárias do estado, incluindo habitação, saneamento, assistência social, trabalho e esporte e lazer.¹¹² Outra pesquisa calcula que, em 2015, só os membros do MP-SP receberam mais de R\$ 421 milhões em complementos remuneratórios na forma de vantagens, abonos, indenizações e outros adicionais.¹¹³ Esses são alguns dos muitos indicadores de que tipos de escolhas norteiam a repartição do orçamento público no país.

¹¹² Projeto Justa, *Dados Orçamentários dos estados do Ceará, Paraná e São Paulo, de 2013 a 2018* (<https://justa.org.br/2019/06/relatorio-dados-orcamentarios/>).

¹¹³ ZAFFALON, Luciana. *Uma espiral elitista de afirmação corporativa*, op. cit., p. 175.

GASTOS NA ESFERA CRIMINAL

Como já mencionado, para o cálculo dos indicadores que permitirão estimar o custo da proibição das drogas, é necessário separar a parcela referente à atuação do Ministério Público, da Defensoria e do Tribunal de Justiça na área criminal, já que as três instituições trabalham também na área cível, que em princípio não tem relação com a política de drogas ou de segurança pública. Considerou-se como esfera criminal o conjunto de atividades assim denominadas pelos próprios órgãos, mais a atuação nas áreas de Tribunal do Júri, Juizados Especiais Criminais, Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, e Infância e Juventude Infracional, que embora não seja uma área criminal, foi incluída na pesquisa porque tem uma grande atuação nos casos de drogas. Não foi incluída a área de execução penal em função da ausência de dados dessa área para algumas instituições.

Os procedimentos para a separação das despesas com essas atividades, que resultaram em percentuais aplicáveis aos gastos de cada instituição, serão descritos no capítulo metodológico e detalhados no Anexo deste relatório. Apresentam-se aqui apenas as percentagens obtidas e as estimativas de gastos na área criminal para os três órgãos do Rio de Janeiro e de São Paulo. A Tabela 4, abaixo, mostra altas proporções de dedicação dos profissionais a essa esfera, sobretudo no Ministério Público e muito especialmente no de São Paulo, o que gera perplexidade se consideramos que a missão constitucional do órgão é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sendo a promoção de ações penais apenas uma entre nove funções do MP definidas no artigo 129 da Constituição. Assim, o gasto de 41%, no Rio, ou 71,4% em São Paulo na esfera criminal configura claramente um ânimo punitivista da instituição.

**TABELA 4_GASTOS COM A ESFERA CRIMINAL DE TRÊS INSTITUIÇÕES DE JUSTIÇA NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO – 2017
(EM MILHÕES DE REAIS, VALORES CONSTANTES DE NOVEMBRO DE 2020)**

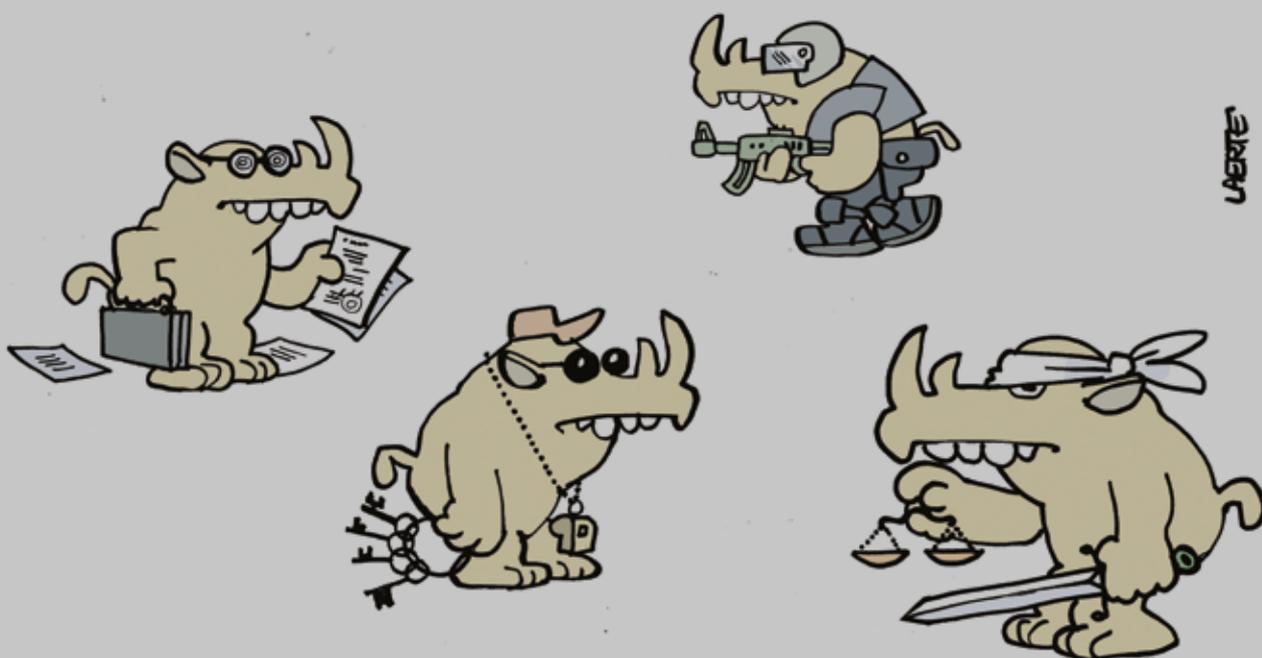
Instituição	Rio de Janeiro*			São Paulo		
	Gasto total	Atuação dos membros na esfera criminal (%)	Gasto com a esfera criminal	Gasto total	Atuação dos membros na esfera criminal (%)	Gasto na esfera criminal
Ministério Público	1.498.300.159	41,0	614.303.065	2.640.534.843	71,4	1.885.341.878
Defensoria Pública	753.526.397	29,8	224.550.866	864.363.412	41,0	354.388.999
Tribunal de Justiça	4.974.548.152	26,6	1.323.229.808	13.469.679.002	24,8	3.340.480.392

(*) No caso do Rio de Janeiro, as despesas dos Fundos Especiais do MP, da Defensoria, do TJ foram somadas às despesas das respectivas instituições.

O capítulo a seguir descreve os métodos utilizados para gerar os indicadores aplicados às despesas das sete instituições de segurança e justiça nos dois estados. Maiores detalhes sobre esses cálculos podem ser encontrados em um Anexo metodológico que está disponível no site do projeto: drogasquantocustaproibir.com.br

3.

METODOLOGIA PARA O CÁLCULO DOS CUSTOS DA PROIBIÇÃO DAS DROGAS: COLETA DE DADOS E DEFINIÇÃO DE INDICADORES



OS PASSOS DA PESQUISA

Num primeiro momento, levantaram-se os marcos legais e normativos que regulam o funcionamento de cada uma das instituições do sistema de justiça criminal estadual, visitaram-se os *websites* desses órgãos em busca de informações sobre sua estrutura e atuação, e consultou-se a bibliografia disponível sobre o tema. O passo seguinte foi definir como se obteria uma estimativa das despesas relacionadas especificamente à aplicação da Lei de Drogas, visto que esse não é um critério utilizado pelas próprias instituições quando classificam suas atividades, nem pelos órgãos que elaboram e controlam os orçamentos públicos. Dois caminhos alternativos se afiguraram de início. O primeiro seria proceder “de baixo para cima”, pela agregação de informações detalhadas sobre tipos de atividades ou serviços relacionados à política de drogas em cada instituição, tempo de trabalho despendido, número de agentes envolvidos e recursos gastos, multiplicando-se então o resultado pela quantidade de vezes em que tais atividades ou serviços foram executados ao longo do ano. Isso demandaria saber, por exemplo, quantas horas cada policial gasta realizando prisões em flagrante, quanto de combustível se consome em deslocamentos relativos a apreensões de drogas; quanto de material é empregado em cada perícia de substâncias apreendidas; quantas horas promotores, juízes e defensores públicos dedicam a processos judiciais relativos à Lei de Drogas, e assim por diante.

No Brasil, seria inviável seguir esse caminho metodológico. As instituições do sistema de justiça criminal, como se verá adiante, mal conseguem gerar e fornecer dados elementares e não se poderia esperar delas que registrassem suas atividades com o nível de detalhamento necessário à abordagem descrita –, sem falar na cultura do sigilo que impera na área e que tornaria altamente improvável o acesso a tais registros, caso existissem. Sendo assim, optou-se pelo procedimento “de cima para baixo”, inspirado no trabalho de Jeffrey A. Miron e Katherine Waldock,¹¹⁴ que consiste em aplicar às despesas de cada instituição a percentagem de todas as atividades do órgão que, de algum modo, se relacionam à Lei de Drogas. A desvantagem dessa metodologia é a perda dos detalhes, que dariam um panorama bem mais amplo do tempo e dos recursos empregados cotidianamente na proibição das drogas. A vantagem, por outro lado, é tornar a pesquisa viável num país que despreza e oculta dados, e também possibilitar a inclusão de custos indiretos envolvidos na aplicação da política proibicionista, por exemplo, gastos com gestão administrativa, serviços de apoio às atividades-fim e aquisição e manutenção de equipamentos.

¹¹⁴ MIRON, Jeffrey A.; WALDOCK, Katherine. *The Budgetary Impact of Ending Drug Prohibition*. Washington DC: Cato Institute, 2010 (<https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/DrugProhibitionWP.pdf>).



O passo subsequente do estudo foi construir indicadores para estimar o percentual do trabalho de cada instituição dedicado ao cumprimento da política de drogas durante um ano e, a partir daí, coletar e processar os dados necessários para o cálculo dos custos dessa política. Como será descrito adiante, muitíssimos foram os problemas enfrentados na etapa da coleta, desde a dificuldade de acesso às informações até, em diversos casos, a péssima qualidade dos dados enviados. Ainda assim, conseguiu-se realizar o objetivo final de gerar estimativas sobre o custo da proibição das drogas nas instituições do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e de São Paulo. É importante ressaltar que se trata de números parciais, aproximativos e certamente muito subestimados. Mas suficientes, como se verá, para levantar sérios questionamentos sobre a escolha, inclusive orçamentária, de uma abordagem punitivista e frequentemente violenta para se lidar com a questão das drogas.

RECORTE ESPACIAL E TEMPORAL

A decisão de focalizar os estados do Rio e de São Paulo, como já relatado na apresentação deste trabalho, deve-se sobretudo à importância de ambos tanto demográfica e economicamente quanto no panorama brasileiro da segurança pública. Um outro critério que levou a essa escolha foi o fato de os dois estados deterem os melhores sistemas de dados criminais do país e de divulgarem regularmente estatísticas sobre criminalidade, violência e atuação das polícias. Acreditou-se assim que se obteriam mais facilmente os dados institucionais e que eles teriam o mínimo de cobertura e qualidade necessário à realização do cálculo de custos propostos pela pesquisa. Na prática, essa expectativa foi em grande parte frustrada, mas provavelmente as dificuldades teriam sido ainda maiores se o estudo tivesse abrangido outras unidades da federação.

Quanto ao recorte temporal, a decisão foi trabalhar com dados de um ano completo; como a pesquisa se iniciou em julho de 2019, teria sido possível abranger o ano anterior. Optou-se, porém, pelo de 2017, para evitar influências atípicas de eventos ocorridos em 2018, como as eleições federais e estaduais, e sobretudo a intervenção militar na segurança pública do Rio de Janeiro. Além disso, ponderou-se que, estabelecendo como referência 2017, haveria menos risco de receber dados incompletos de órgãos que demorassem muito para atualizar suas informações.



A COLETA DOS DADOS: ODISSEIA NUM SISTEMA QUE DESPREZA ESTATÍSTICAS

Houve relativamente poucos problemas para obtenção dos dados orçamentários, extraídos dos Portais da Transparência dos dois estados, embora nem sempre com o nível de desagregação ideal, do ponto de vista da pesquisa. Os imensos problemas enfrentados na coleta e no tratamento dos dados provieram sobretudo das instituições do sistema de justiça criminal: recusa a fornecê-los ou demora no atendimento de requisições (mesmo pela Lei de Acesso à Informação, que estabelece prazo máximo para resposta); dados incompletos, demandando sucessivos pedidos; inconsistência interna das informações do órgão; discrepância entre dados divulgados oficialmente e aqueles enviados diretamente pela instituição; incongruência entre dados das diversas instituições, e assim por diante.¹¹⁵ Ademais, os segmentos do sistema de justiça criminal, tanto no Rio quanto em São Paulo e provavelmente no resto do país, não operam de forma integrada e não têm bases de dados nem categorias classificatórias padronizadas. Algumas instituições sequer coletam dados regularmente ou, se os coletam, não os digitalizam ou não têm sistemas de informação que possibilitem sistematizá-los e utilizá-los para fins estatísticos.

Todos esses problemas demandaram um longo e árduo trabalho da equipe do projeto, que não só teve de formular repetidos pedidos via LAI ou por outros meios como precisou realizar frequentes controles de qualidade, consultar especialistas, gestores e técnicos do sistema, visitar presencialmente instituições e conhecer as práticas de coleta de dados de cada órgão. O levantamento se estendeu de setembro de 2019 a dezembro de 2020 e foi ainda mais dificultado pela pandemia, que reduziu muito a possibilidade de contatos, entrevistas, esclarecimentos diretos e coleta de dados não digitalizados. Vale mencionar também os obstáculos criados, sobretudo nas polícias do Rio de Janeiro, pela política de governo que não só incentiva abertamente a violência como repudia o diálogo com centros de pesquisa e o uso de dados institucionais públicos para análises independentes.

Tanto no Rio quanto em São Paulo, a grande maioria das informações foi obtida por meio de pedidos pela Lei de Acesso à Informação, recurso que se revelou fundamental para viabilizar a pesquisa, muito embora, como já dito, os prazos impostos pela lei fossem frequentemente desrespeitados ou as solicitações, ignoradas. Pôde-se perceber, no entanto,

¹¹⁵ Sobre a baixa transparência e publicidade do Sistema de Justiça em São Paulo, ver ZAFFALON, Luciana. *Uma espiral elitista de afirmação corporativa...*, op. cit., Cap. 3 e Projeto Justa, *Diagnóstico de transparência passiva*, outubro de 2020 (<https://justa.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Justa-II-Relat%C3%B3rio-de-transpar%C3%Aancia-passiva-2020.pdf>).

que algumas instituições do sistema cumprem mais estritamente que outras suas obrigações em face da LAI e também que, em certos casos, a demora em responder aos pedidos deriva da inexistência das informações solicitadas ou da dificuldade interna de processá-las. Foram feitos 122 pedidos via Lei de Acesso à Informação. Destes, 54 foram respondidos satisfatoriamente, 36 apenas parcialmente, 15 foram negados e 7 permaneciam sem resposta até a conclusão deste relatório. Em 18 casos foi necessário apresentar recurso.

TABELA 5_ DISTRIBUIÇÃO DOS PEDIDOS DE LAI POR INSTITUIÇÃO SEGUNDO O TIPO DE RESPOSTA RECEBIDO

Instituições	Total de pedidos	Respondidos			Não respondidos	Recurso
		Completamente atendidos	Parcialmente atendidos	Não atendidos		
PMERJ	5	0	2	3	0	5
PCERJ	8	5	2	0	1	1
ISP	4	3	0	0	1	0
MPRJ	12	8	4	0	0	0
DPRJ	4	1	3	0	0	0
TJRJ	12	3	3	4	2	2
SEAP	3	1	0	2	0	0
Degase	3	2	1	0	0	0
TCE/RJ	1	1	0	0	0	0
PMESP	5	5	0	0	0	0
PCESP	6	4	1	1	0	2
SPTC-SP	1	0	1	0	0	1
MPSP	7	1	5	0	1	0
DPSP	6	2	3	0	1	0
TJSP	19	11	7	0	1	4
SAP	2	1	1	0	0	1
F.CASA	5	3	1	1	0	0
TCE/SP	1	1	0	0	0	0
CNJ	6	1	1	4	0	1
DEPEN	1	0	1	0	0	1
Tesouro Nacional	11	1	0	0	0	0
Total	122	54	36	15	7	18



CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES

Para estimar a parcela dedicada à aplicação da Lei de Drogas no conjunto do trabalho de cada uma das instituições estaduais de segurança e justiça, foram definidos e utilizados diversos indicadores, simples ou compostos, expressos em percentuais relativos ao ano de 2017; em seguida aplicaram-se esses percentuais ao total de despesas de cada instituição no mesmo ano.

Como já referido no Capítulo 2, procedeu-se adicionalmente à separação das atividades desenvolvidas pelo Ministério Público, pela Defensoria e pelo Tribunal de Justiça dos dois estados especificamente na área criminal, já que essas instituições atuam também na área cível e não faria sentido considerar todos os gastos fora do âmbito em que se insere a Lei de Drogas brasileira. Solicitou-se às próprias instituições que informassem a distribuição das despesas entre as duas áreas. Nenhuma instituição atendeu à solicitação. Por isso, a separação teve de ser feita, então, a partir do levantamento das atribuições dos membros ativos das três instituições (promotores, procuradores, defensores públicos, juízes e desembargadores) com base na competência das suas unidades de atuação (varas, tribunais, promotorias etc.), que podem ter competência criminal ou cível, ou ainda competência mista, relativa a diferentes matérias do Direito. A estas últimas, aplicou-se o percentual de unidades que atuavam apenas na área criminal, obtendo-se assim uma estimativa da proporção dedicada à esfera criminal pelos membros alocados em unidades genéricas – proporção que foi somada à parcela de atuação criminal exclusiva. Levou-se em conta, na classificação das atividades, as movimentações dos membros entre diferentes unidades, já que vários deles atuam simultaneamente em mais de uma, em função da demanda de trabalho e da ausência dos titulares das unidades. A forma como foi calculada a proporção de membros com atuação na esfera criminal em cada instituição está detalhada no Anexo deste relatório.

A seguir, apresentam-se os indicadores definidos para a mensuração dos custos de aplicação da Lei de Drogas em cada uma das instituições do sistema de segurança e justiça nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.



Polícia Militar

Visto que as polícias militares realizam atividades de patrulhamento ostensivo cotidiano e também operações especiais – busca e captura, incursões em favelas e outras ações ou intervenções “táticas” –, seria importante combinar dados de ambos os tipos de trabalhos para construir um indicador abrangente que expressasse o peso da proibição das drogas no funcionamento geral da corporação. Entretanto, só foi possível obter dados para as ações cotidianas com base no Boletim de Ocorrência Policial Militar (BOPM), que não registra as operações, apenas incidentes verificados durante atividades de patrulhamento.

Isso gerou um indicador fortemente subestimado, não só por excluir parte significativa das ações relacionadas à Lei de Drogas como pelo fato de, no Rio de Janeiro, nem todos os batalhões da PM digitalizarem os boletins e, portanto, de os próprios dados sobre patrulhamento representarem apenas uma parcela (desconhecida) do total dos BOs. Ademais, o denominador utilizado (número total de boletins) não exclui as ocorrências assistenciais (condução de enfermo ou parturiente, por exemplo), que são numerosas na atividade cotidiana da polícia ostensiva e não têm relação com o trabalho de prevenção ou repressão a crimes.

Indicador Polícia Militar:

- **Percentual de Boletins de Ocorrência Policial relativos a drogas sobre o total dos boletins registrados em 2017**
-

Polícia Civil

São três os principais documentos gerados pelas delegacias de polícia, transformáveis em dados numéricos: (1) Boletins ou Registros de Ocorrência, que reportam crimes comunicados; (2) Inquéritos instaurados (lembrando que só parte dos registros de ocorrência, após investigação, transforma-se em inquérito) e (3) Inquéritos concluídos e relatados, ou seja, aqueles que são encaminhados ao Ministério Público ao fim da investigação por conterem indícios de autoria e materialidade do crime, para que então, o Ministério Público apresente denúncia.

O indicador escolhido para representar o trabalho relativo à Lei de Drogas foi uma combinação dos registros de ocorrência, dos inquéritos policiais instaurados e dos relatados. A instauração do inquérito policial dá início ao trabalho investigativo da Polícia Civil e o inquérito relatado finaliza esse trabalho e encaminha os resultados ao Ministério Público. Embora grande parte dos boletins/registros de ocorrência não

se tornem inquéritos policiais, decidiu-se incluí-los no indicador por consumirem parte importante do tempo e do trabalho da instituição.

Indicador Polícia Civil (composto por média simples):

- **Percentual de registros de ocorrências por crimes relativos à Lei de Drogas sobre o total de registros de ocorrência feitos em 2017**
 - **Percentual de inquéritos policiais instaurados por crimes relativos à Lei de Drogas sobre o total dos inquéritos instaurados em 2017**
 - **Percentual de inquéritos policiais relatados por crimes relativos à Lei de Drogas sobre o total dos inquéritos relatados no mesmo ano**
-

Ministério Público

Titular de toda ação penal pública, a participação do MP nos processos criminais envolve o período de investigação e oferecimento da denúncia, e o acompanhamento do processo judicial até a sentença. Portanto, um indicador apropriado para medir a atuação do órgão deve levar em conta seu trabalho nessas duas fases, a primeira expressa pela realização de investigações próprias, e a segunda representada pelos processos criminais distribuídos e pelas sentenças judiciais proferidas, o que cobre todo o intervalo de tramitação dos processos. O indicador definido para medir o peso da política de drogas no trabalho do Ministério Público resultou, assim, da composição desses três critérios¹¹⁶.

Indicador Ministério Público (composto por média simples):

- **Percentual de inquéritos criminais tramitados em 2017, relativos à Lei de Drogas, sobre o total de inquéritos criminais tramitados no ano**
 - **Percentual dos processos criminais relativos à Lei de Drogas distribuídos em 1ª instância em 2017 sobre o total de processos criminais distribuídos em 1ª instância no mesmo ano**
 - **Percentual das sentenças criminais em 1ª instância relativas à Lei de Drogas proferidas em 2017 sobre o total de sentenças criminais em 1ª instância proferidas no mesmo ano**
-

¹¹⁶ A descrição das competências consideradas como "criminais" em cada uma das instituições do Sistema Judiciário pode ser consultada no Anexo metodológico que está disponível no site do projeto drogasquantocustaproibir.com.br



Defensoria Pública

Diferentemente do MP, a Defensoria não atua em todos os processos criminais, uma vez que parte dos acusados tem acesso a advogados particulares e alguns alternam a representação entre advogados e defensores públicos, de modo que o órgão não atua necessariamente ao longo de todo o processo. Definiu-se, então, um indicador simples capaz de estimar a parcela do trabalho relativo à defesa de acusados por crimes da Lei de Drogas sobre o total do trabalho do órgão na área criminal.

A Defensoria Pública do Rio de Janeiro, entretanto, disse não ter tais informações: nem o número de processos de que participara em 2017, muito menos o daqueles relacionados a drogas. Os dados obtidos foram do Tribunal de Justiça do estado, que inicialmente também afirmou não tê-los, mas, após insistência, enviou dados incompletos, alegando falhas no sistema que teriam resultado no não registro da participação da Defensoria em vários processos. Embora subestime muito o indicador, foram essas as informações utilizadas para o Rio, por falta de alternativa melhor. Em São Paulo, a Defensoria tampouco dispunha de uma informação tão elementar quanto o número de vezes em que o órgão participou de processos criminais e em que tipos de processos atuou ao longo do ano, mas foi possível obter dados, aparentemente completos, via Tribunal de Justiça.

Indicador Defensoria Pública:

- **Percentual dos processos criminais relativos à Lei de Drogas distribuídos em 1ª instância com participação da Defensoria sobre o total de processos criminais distribuídos em 1ª instância com participação da Defensoria em 2017.**
-

Tribunal de Justiça

Considerando que o fluxo de trabalho do Judiciário na esfera criminal inicia-se com a distribuição do processo e termina com a promulgação da sentença, definiu-se como base para o indicador do TJ o número de processos criminais relativos à política de drogas distribuídos em 2017 e o número dos encerrados com uma sentença de primeira instância no mesmo ano.¹¹⁷ Vale assinalar que não se trata, necessariamente, dos mesmos processos, já que vários deles se arrastam por anos.

¹¹⁷ Além da sentença, o desfecho de um processo em primeira instância pode ser o arquivamento ou a suspensão. Na pesquisa, consideraram-se apenas aqueles encerrados com sentença.

Indicador Tribunal de Justiça (composto por média simples):

- **Percentual dos processos criminais relativos à Lei de Drogas distribuídos em 1ª instância em 2017 sobre o total de processos criminais distribuídos em 1ª instância no mesmo ano**
 - **Percentual das sentenças criminais em 1ª instância relativas à Lei de Drogas proferidas em 2017 sobre o total de sentenças criminais em 1ª instância proferidas no mesmo ano**
-

Sistema penitenciário

Para estimar o peso da proibição das drogas na atuação das secretarias de administração penitenciária, definiu-se um indicador simples, baseado na proporção do número de pessoas presas por crimes relacionados a drogas sobre o total de presos no sistema, tanto provisórios quanto já condenados. O ideal teria sido utilizar o percentual de crimes relacionados a drogas sobre o total de crimes pelos quais as pessoas estavam presas em 2017, mas não foi possível fazer esse cálculo porque os dados obtidos informavam o fluxo de pessoas, não os números de delitos cometidos.

As informações publicadas pelo DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional) focalizam a incidência de tipos penais, mas, apesar de muito citadas, são extremamente precárias e incompletas, pois são construídas a partir de relatórios feitos por diretores de unidades prisionais, com altíssima taxa de subnotificação. Basta dizer que, no estado do Rio de Janeiro, das 50 unidades existentes em 2017, 31 não tiveram seus dados de incidência penal incluídos no banco do DEPEN referente ao primeiro semestre de 2017¹¹⁸.

Diante desses problemas, solicitaram-se dados também ao Conselho Nacional de Justiça, que, em princípio, deveria dispor de informações confiáveis a respeito das prisões do país, mas que não foi capaz de fornecê-las quando solicitado. Os dados utilizados foram então aqueles obtidos diretamente junto às Secretarias de Administração Penitenciária dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, que retratam o fluxo de pessoas que passaram pelos respectivos sistemas ao longo do ano de 2017.

Indicador Sistema Penitenciário:

- **Percentual das pessoas presas por crimes relacionados a drogas sobre o total de presos em 2017**
-

¹¹⁸ DEPEN, base de dados de janeiro a junho de 2017. <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/bases-de-dados/bases-de-dados>



Sistema socioeducativo

Ambas as instituições que abrigam adolescentes – o Degase no Rio e a Fundação Casa em São Paulo – forneceram bancos de dados desagregados, contendo o número total de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas de privação e restrição de liberdade ao longo do ano, e o número daqueles que cumpriam essas medidas por infrações relacionadas a drogas. Como já mencionado, os dados fornecidos pelas respectivas instituições refletem o fluxo de adolescentes que cumpriram medidas socioeducativas ao longo do ano de 2017. Por este motivo, o quantitativo de adolescentes encontrado é superior aos números apresentados habitualmente que capturam a quantidade de adolescentes cumprindo as diferentes medidas socioeducativas nas instituições, em uma data específica (estoque). No entanto, o dado fornecido pelas instituições não permite essa operação. Também seria preferível calcular o número de atos infracionais relacionados a drogas sobre o número total de atos infracionais pelos quais os adolescentes estavam cumprindo medidas socioeducativas. De todo modo, os dados enviados possibilitaram a construção de um indicador simples, baseado na relação entre a quantidade daqueles que cumpriam medidas por atos infracionais relacionados a drogas sobre o total de adolescentes.

Indicador Sistema Socioeducativo:

- **Percentual de adolescentes em privação e restrição de liberdade por infrações relacionadas a drogas sobre o total de adolescentes cumprindo medida de privação ou restrição de liberdade em 2017.**
-

O PESO DO PROIBICIONISMO NO TRABALHO DAS INSTITUIÇÕES

A partir dos indicadores definidos acima, calcularam-se estimativas da proporção de trabalho empenhado na aplicação da Lei de Drogas por cada um dos órgãos do sistema de justiça criminal dos dois estados. As Tabelas 6 e 7, a seguir, mostram os indicadores simples e compostos escolhidos para representar a atuação das instituições no Rio de Janeiro e em São Paulo, os totais de registros de cada indicador e os percentuais relativos à Lei de Drogas. Vale lembrar que, no Rio, os dados da Polícia Militar e da Defensoria Pública estão particularmente subestimados. E que, para São Paulo, há uma subestimação do trabalho da PM.

TABELA 6_ PROPORÇÃO RELATIVA À LEI DE DROGAS NO TRABALHO DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA E JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SEGUNDO INDICADORES SELECIONADOS – 2017 (NÚMEROS ABSOLUTOS E PERCENTUAIS)

Instituição	Indicadores	Número Total (1)	Número relativo à Lei de Drogas (2)	Proporção em % (2/1)
Polícia Militar	BOPMs digitalizados	115.024	8.119	7,1
Polícia Civil	Registros de ocorrência	750.607	21.312	2,8
	Inquéritos instaurados	259.197	17.884	6,9
	Inquéritos relatados	66.015	897	1,4
	Média			3,7
Ministério Público	Inquéritos criminais tramitados	571.891	8.712	1,5
	Processos criminais distribuídos em 1ª instância	335.855	19.240	5,7
	Sentenças criminais em 1ª instância	163.961	14.018	8,5
	Média			5,3
Defensoria Pública	Processos criminais distribuídos em 1ª instância com atuação da Defensoria	8.275	1.521	18,4
Tribunal de Justiça	Processos criminais distribuídos em 1ª instância	335.855	19.240	5,7
	Sentenças criminais em 1ª instância	191.566	20.011	10,4
	Média			8,1
Sistema Penitenciário	Pessoas no sistema penitenciário	54.529	16.473	30,2
Sistema Socioeducativo	Adolescentes em medida de privação ou restrição de liberdade	8.697	3.621	41,6

TABELA 7_ PROPORÇÃO RELATIVA À LEI DE DROGAS NO TRABALHO DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA E JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, SEGUNDO INDICADORES SELECIONADOS – 2017 (NÚMEROS ABSOLUTOS E PERCENTUAIS)

Instituição	Indicadores	Número Total (1)	Número relativo à Lei de Drogas (2)	Proporção em % (2/1)
Polícia Militar	Ocorrências	6.867.141	277.109	4,0
Polícia Civil	Boletins de ocorrência	2.844.251	61.749	2,2
	Inquéritos instaurados	538.178	57.111	10,6
	Inquéritos relatados	397.006	40.435	10,2
	Média			7,7
Ministério Público	Inquéritos criminais tramitados	353.443	38.752	11,0
	Processos criminais distribuídos em 1ª instância	1.219.915	75.914	6,2
	Sentenças criminais em 1ª instância	257.393	36.314	14,1
	Média			10,4
Defensoria Pública	Processos criminais distribuídos em 1ª instância com atuação da Defensoria	102.792	20.931	20,4
Tribunal de Justiça	Processos criminais distribuídos em 1ª instância	1.219.915	75.914	6,2
	Sentenças criminais em 1ª instância	257.393	36.314	14,1
	Média			10,2
Sistema Penitenciário	Pessoas no sistema penitenciário	218.909	81.431	37,2
Sistema Socioeducativo	Adolescentes em medida de privação ou restrição de liberdade	22.591	10.271	45,5

São esses percentuais que permitirão, finalmente, o cálculo dos custos da proibição das drogas nos dois estados, como se verá no próximo capítulo.

4.
**QUANTO
CUSTA, AFINAL,
A PROIBIÇÃO
DAS DROGAS?**



Em um único ano, Rio de Janeiro e São Paulo, juntos, gastaram cerca de R\$ 5,2 bilhões para manter a proibição das drogas e travar guerra contra o varejo do tráfico nas favelas e periferias, como mostra a Tabela 8.

TABELA 8_ DESPESAS LIQUIDADAS TOTAIS E RELATIVAS À LEI DE DROGAS COM AS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO – 2017 (EM VALORES DE NOVEMBRO DE 2020)

RIO DE JANEIRO			
Instituição	Despesa total*	Indicador: Proporção do trabalho da instituição dedicada à Lei de Drogas	Despesa com aplicação da Lei de Drogas
	(em reais)	(%)	(em reais)
Polícia Militar	4.937.492.307	7,1	350.561.953
Polícia Civil	1.736.022.323	3,7	64.232.825
Ministério Público	614.303.065	5,3	32.558.062
Defensoria Pública	224.550.866	18,4	41.317.359
Tribunal de Justiça	1.323.229.808	8,1	107.181.614
Sistema Penitenciário	1.142.120.245	30,2	344.920.314
Degase	264.554.029	41,6	110.054.476
Total	10.242.272.643	10,3	1.050.826.606

SÃO PAULO			
Instituição	Despesa total*	Indicador: Proporção do trabalho da instituição dedicada à Lei de Drogas	Despesa com a aplicação da Lei de Drogas
	(em reais)	(%)	(em reais)
Polícia Militar	16.278.594.457	4,0	651.143.778
Polícia Civil	5.074.613.571	7,7	390.745.245
Ministério Público	1.885.341.878	10,4	196.075.555
Defensoria Pública	354.388.999	20,4	72.295.355
Tribunal de Justiça	3.340.480.392	10,2	340.729.000
Sistema Penitenciário	4.694.521.890	37,2	1.746.362.143
Fundação Casa	1.772.408.475	45,5	806.445.856
Total	33.400.349.662	12,6	4.203.796.932

(*) Para o Ministério Público, a Defensoria e o Tribunal de Justiça de ambos os estados, foram considerados como despesa total apenas as despesas com a atuação dessas instituições na esfera criminal, conforme cálculo apresentado no [Capítulo 2](#) e no [Anexo metodológico do relatório de pesquisa](#).



Vale insistir que esse valor está fortemente subestimado. Só na “porta de entrada” do sistema, que é a atuação das polícias militares estaduais, a subestimação deve atingir altos níveis, pelo fato de terem sido utilizados como base de cálculo do indicador os boletins de ocorrência, que não incluem operações policiais, e de sequer se pode contar com a totalidade desses boletins, cuja digitalização no Rio de Janeiro não é obrigatória. Embora sem expressão estatística, um *survey* de especialistas conduzidos nos dois estados (na próxima página) indica que nossas estimativas sobre a participação da PM na cotidiana “guerra” contra as drogas podem ter ficado muitíssimo aquém da realidade.

Lembre-se ainda que os gastos considerados referem-se exclusivamente às despesas das instituições estaduais, não levando em conta gastos da União relacionados em alguma medida à política proibicionista – como construção e manutenção de presídios federais de segurança máxima e despesas com as polícias federais. Tampouco entraram no cálculo as despesas de instituições municipais no combate às drogas.¹¹⁹

QUESTÕES PARA O DEBATE

O objetivo desta pesquisa foi fazer uma primeira estimativa dos custos orçamentários da proibição de determinadas drogas em uma área específica da gestão do Estado: o sistema de justiça criminal. É essa área a responsável por colocar em prática a legislação criminal sobre drogas no Brasil, da fiscalização à execução das leis de drogas; da busca de suspeitos ao julgamento e, depois, ao encarceramento daquelas e daqueles que as violam aos olhos da justiça; quando não, muitas vezes, à execução extrajudicial dessas mesmas pessoas.

Sabia-se, desde o início, que calcular os custos da proibição – incluindo sua manifestação mais violenta e belicosa, a chamada “guerra às drogas” – seria uma tarefa muito árdua. Para além dos desafios de definição do percurso metodológico e das dificuldades de coleta, tratamento e análise dos dados, antecipava-se que essa pesquisa seria apenas o primeiro passo no difícil caminho de incentivar uma discussão ampla sobre política de drogas e orçamento público no Brasil. Ao buscar responder à pergunta “quanto custa?”, essa pesquisa estimulou diversos outros questionamentos.

Destacam-se, a seguir, algumas questões centrais que deveriam pautar o debate público sobre esses temas.

¹¹⁹ Um estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública mostra que as despesas dos municípios brasileiros com segurança, em comparação com os gastos da União e dos estados, foram as que mais aumentaram no período 2002-2017, crescendo nada menos que 245%. FBSP, *O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre financiamento da segurança pública*. São Paulo, 2019 (<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Estudo-sobre-Financiamento-v6.pdf>).

PERCEPÇÃO DE POLICIAIS MILITARES SOBRE TEMPO GASTO COM A PROIBIÇÃO DAS DROGAS

O chamado survey of expert's opinion (levantamento da opinião de especialistas) é um método de pesquisa exploratória que busca captar percepções de pessoas diretamente envolvidas numa determinada área de conhecimento e de ação. Recorre-se a ele sobretudo quando há dificuldades de obter dados ou existem dúvidas a respeito das informações disponíveis na área em questão. Os resultados não têm representatividade estatística, mas indicam um olhar “de dentro” do fenômeno que se está investigando e geralmente apontam caminhos para a ampliação e o aprofundamento da pesquisa.

No caso do indicador relativo à atuação dos policiais militares na aplicação da Lei de Drogas, ficou evidente a fortíssima subestimação dos números obtidos a partir dos Boletins de Ocorrência. Decidiu-se, então, realizar um survey de experts incluindo policiais militares que atuam na linha de frente do policiamento cotidiano e das operações policiais, de modo a conhecer suas próprias estimativas sobre o tempo que gastam normalmente combatendo o porte e a venda de substâncias ilícitas.

Em São Paulo, 130 policiais de ponta responderam ao questionário e, no Rio de Janeiro, 21. Buscou-se ouvir agentes de diferentes batalhões em cada estado, atuando em cenários distintos. Perguntou-se que percentual do seu tempo de trabalho era dedicado a ocorrências relacionadas a drogas, seja no policiamento comum, seja nas operações policiais. Os agentes responderam sem conhecimento das respostas dadas pelos demais. Outros detalhes sobre a metodologia empregada encontram-se no Anexo metodológico.

Aplicando-se a média dos percentuais levantados em cada estado às respectivas despesas das PMs em 2017, discriminadas por tipo de policiamento, obtiveram-se as estimativas abaixo:

Estimativas	Rio de Janeiro			São Paulo		
	Policiamento	Operações	Total	Policiamento	Operações	Total
Percentual do tempo de trabalho por tipo de policiamento (média das respostas)	58	42	100	70	30	100
Percentual do tempo dedicado à Lei de Drogas, por tipo de policiamento (média das respostas)	46	54	-	35	28	-
Despesa total liquidada em 2017 (em R\$ milhões)	-	-	4.937,5	-	-	16.278,6
Despesa relacionada à Lei de Drogas, por tipo de policiamento (em R\$ milhões)	1.317,3	1.119,8	2.437,1	3.931,5	1.390,9	5.322,4

NA ESTIMATIVA DOS AGENTES DE PONTA OUVIDOS, A PM DO RIO DE JANEIRO TERIA GASTO 2,4 BILHÕES DE REAIS E A DE SÃO PAULO, 5,3 BILHÕES PARA APLICAR A LEI DE DROGAS EM 2017.

É POSSÍVEL QUE ESSES VALORES ESTEJAM SUPERESTIMADOS. MAS COMO AQUELES PROVENIENTES DAS INFORMAÇÕES OFICIAIS ESTÃO CERTAMENTE SUBESTIMADOS, OS NÚMEROS ACIMA SUSCITAM BASTANTE REFLEXÃO.

O que os números encontrados dizem sobre a forma como lidamos com as drogas?

A proibição e a guerra às drogas são políticas custosas em múltiplas dimensões. Em seu nome, o Estado brasileiro criminaliza, persegue, processa, encarcera e, em muitos casos, mata dezenas de milhares de pessoas todos os anos, notadamente jovens negros e pobres que habitam as favelas e periferias brasileiras. Além disso, move uma máquina burocrática e administrativa cara e pesada, drenando recursos públicos preciosos que se traduzem na ausência de serviços básicos para milhões de brasileiros todos os dias.

No estado do Rio de Janeiro, onde se gastaram em 2017, num cálculo conservador, R\$ 1 bilhão para fazer valer a proibição de determinadas drogas, estima-se que 5,7 milhões de pessoas vivam sem coleta de esgoto e 1,3 milhão sem abastecimento de água, segundo dados do Painel Saneamento Brasil.¹²⁰ Já no estado de São Paulo, que investiu mais de R\$ 4 bilhões para fazer operar a proibição, 1,67 milhão de pessoas não tinham acesso à água e 4,63 milhões viviam sem coleta de esgoto.¹²¹ Em ambos os casos, estão especialmente desassistidas as pessoas que vivem nas favelas e periferias, onde o Estado se faz presente mais pelo seu braço armado e militarizado do que pelos serviços públicos a que todos os cidadãos têm direito.

A alocação de dispendiosos recursos para fazer valer a proibição desvela, em específico, o racismo e as desigualdades que embasam a escolha política pelo “combate” e pela “guerra” a essas substâncias. A partir deles, não apenas se institui como alvo prioritário da criminalização um grupo racial e social bem específico, mas também se mantém, para essa mesma parcela da população, condições de vida precárias, resultado de décadas de falta de investimento em políticas públicas e na garantia de direitos básicos. A sociedade realmente quer uma política de drogas tão custosa em termos humanos, políticos, sociais e orçamentários?

Quem decide como se gastam os recursos que hoje são investidos na proibição e na guerra contra essas substâncias?

Como salientamos na Introdução, o proibicionismo é uma escolha política. Investir quantias exorbitantes de recursos nessa política em vez de direcioná-las a outras áreas de atuação governamental, também. Mas como e por quem são tomadas essas decisões? A quem interessa manter o proibicionismo? E como tornamos possível que outras vozes e perspectivas, geralmente marginalizadas pelos processos de

¹²⁰ Painel Saneamento Brasil – Indicadores por localidade. Dados do Rio de Janeiro disponíveis em <https://www.painelsaneamento.org.br/explore/localidade?SE%5B%5D=33>.

¹²¹ Painel Saneamento Brasil – Indicadores por localidade. Dados de São Paulo disponíveis em <https://www.painelsaneamento.org.br/explore/localidade?SE%5B%5D=35>.



tomada de decisão do Estado – especialmente em âmbito orçamentário –, sejam consideradas e incluídas?

Não era objetivo desse primeiro esforço de pesquisa responder a essas perguntas; mas é objetivo do projeto *Drogas: Quanto custa proibir?* colocá-las na pauta do debate público atual. Acreditamos que essa discussão deve se concentrar, especialmente, em quatro pontos cruciais relacionados à política de drogas e ao orçamento público: transparência, legalidade, participação e equidade.

- **Transparência:** é preciso pressionar as autoridades públicas a produzir e divulgar dados confiáveis e de qualidade que possibilitem à sociedade entender e avaliar o trabalho das suas instituições. Mais ainda, as cidadãs e os cidadãos precisam saber quanto dinheiro público é investido para fazê-las operar e como funcionam os mecanismos de tomada de decisão que determinam a alocação desses recursos. A falta de transparência foi um dos principais desafios enfrentados pelo projeto *Drogas: Quanto custa proibir*. Demandar transparência dos órgãos estatais é direito de todas as pessoas e deve ser pauta básica do debate sobre política de drogas e orçamento público.
- **Legalidade:** é preciso rastrear a trajetória das despesas orçamentárias no sistema de justiça criminal e expor os caminhos pelos quais elas se convertem em financiamento de inconstitucionalidades e ilicitudes. A população tem direito de saber como bilhões de reais dos cofres públicos, sob a justificativa do combate às drogas, são direcionados à produção ilegal de mortes, ao descaminho de armas, ao encarceramento sem devido processo legal, à tortura dentro e fora das unidades prisionais e assim por diante. Definir se se quer ou não continuar irrigando financeiramente essa máquina produtora de morte e ilegalidade também constitui parte essencial do debate sobre orçamento e política de drogas.
- **Participação:** é preciso garantir que a diversidade de vozes e perspectivas que conformam a sociedade esteja refletida nos processos de tomada de decisão sobre orçamento público. Garantir participação ampla da população nas decisões que impactam diretamente suas vidas deve ser objetivo das discussões sobre política de drogas e orçamento público.
- **Equidade racial:** para que esse debate se dê de forma justa, é preciso olhar para a equidade racial como um meio e como um fim. Devemos não apenas abrir espaço, mas dar protagonismo para os grupos da sociedade que, deixados de fora dos processos de tomada de decisão sobre política de drogas e orçamento público, são os mais impactados por eles. Pautar o racismo e demandar equidade racial nos processos de tomada de decisão deve ser prioridade desse debate.

Conclusão:
**POSSÍVEIS
ALTERNATIVAS
AO USO DOS
RECURSOS
INVESTIDOS NO
PROIBICIONISMO
EM 2017**



O orçamento público é determinado por escolhas. Investir em uma política ou em um serviço significa, necessariamente, deixar de investir em outros. É preciso começar a discutir esse assunto. Para alimentar o debate, o projeto *Drogas: Quanto custa proibir?* propõe o exercício de pensar em que outras áreas os recursos gastos na guerra às drogas, nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, poderiam ter sido investidos.

Com o valor de mais de R\$ 1 bilhão gasto pelo Rio de Janeiro em 2017 para aplicar Lei de Drogas, seria possível, alternativamente:

- **Custear a educação de 252 mil alunos em uma escola do ensino médio**¹²²
- **Construir 121 escolas para mais de 77 mil novos alunos**¹²³
- **Custear, por um ano inteiro, a educação universitária de mais de 32 mil alunos na UERJ**¹²⁴
- **Manter o funcionamento de 81 Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) em favelas e periferias**¹²⁵
- **Adquirir mais de 5.850 ambulâncias com UTI móvel**¹²⁶
- **Garantir por um ano o funcionamento de cinco hospitais estaduais de referência como o Hospital Getúlio Vargas**¹²⁷
- **Beneficiar 156 mil famílias com aluguel social ao longo de um ano**¹²⁸
- **Beneficiar 145 mil famílias, ao longo de um ano, num programa de renda básica equivalente ao auxílio emergencial pago durante a pandemia de Covid-19**¹²⁹
- **Comprar 36 milhões de doses da vacina AstraZeneca, suficientes para vacinar 18 milhões de pessoas contra a Covid-19**¹³⁰.

¹²² O custo médio anual de um aluno no ensino médio da rede estadual fluminense, em 2017, foi de R\$ 4.167,07 (em valores constantes de novembro de 2020), segundo a Portaria Interministerial n° 8, de 29/11/2017 – Fundeb. (<https://www.fnnde.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11495-portaria-interministerial-n%C2%BA8-de-29-de-novembro-de-2017-e-anexos>).

¹²³ O custo de construção de uma escola estadual com capacidade para 640 alunos, em 2017, foi de R\$ 8,7 milhões (em valores constantes de novembro de 2020), segundo a Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (Emop) (<http://www.emop.rj.gov.br/docs/ escola%20de%20modulada.pdf>).

¹²⁴ Custo médio anual de um aluno da UERJ em 2017: R\$ 32.783,22 (em valores constantes de novembro de 2020), segundo Microdados do Inep/MEC (<http://inep.gov.br/microdados>).

¹²⁵ O custo da UPA do Complexo da Maré no ano de 2018 foi de R\$ 12.940.022,78 (em valores constantes de novembro de 2020), de acordo com a Secretaria de Saúde do Rio de Janeiro, Contrato de Gestão n° 008, 2017 (<https://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MjQ1NTg%2C>).

¹²⁶ Em 2019, o Governo do Estado do Rio de Janeiro comprou 72 ambulâncias padrão SAMU no valor unitário de R\$ 179.623,70 (em valores constantes de novembro de 2020), "Estado entrega 72 ambulâncias para 47 cidades fluminenses", Portal de Notícias Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2019 (<https://bit.ly/3nFR2rM>).

¹²⁷ O custo de funcionamento do hospital Getúlio Vargas durante o ano 2017 foi de R\$ 228,6 milhões (em valores constantes de novembro de 2020). Secretaria de Saúde do Rio de Janeiro, Relatório de Desempenho 2017 (<https://www.saude.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MjA4MDQ%2C>).

¹²⁸ Aluguel social é um programa de transferência de renda para pagamento de moradia a famílias de baixa renda. Em 2017, o valor mensal variou de R\$ 400,00 a R\$ 500,00 por família, segundo a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (<http://www.portalaluguelsocial.rj.gov.br/Default.asp>). Aqui, considerou-se o valor de R\$ 560,43, o equivalente de R\$ 500,00 mensais atualizado para valores constantes de novembro de 2020.

¹²⁹ Valor mensal de R\$ 600,00, segundo Decreto n° 10.316, de 7 de Abril de 2020 (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10-316-de-7-de-abril-de-2020-251562799>). Em novembro de 2020 o valor pago pelo auxílio emergencial permanecia o mesmo do estabelecido pelo decreto de abril.

¹³⁰ Valor de cada dose estimada em R\$ 28,89, calculada com cotação do dólar a R\$5,5038 e usando os dados disponíveis no site da Fiocruz (<https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-mantem-negociacao-com-instituto-indiano-para-importar-vacinas-prontas>).

No estado de São Paulo, por sua vez, os R\$ 4,2 bilhões despendidos com a aplicação da Lei de Drogas durante o ano de 2017 poderiam ter sido empregados alternativamente em:

- **Custear a educação de 840 mil alunos em escolas estaduais de ensino médio**¹³¹
- **Construir 462 novas escolas**¹³²
- **Custear a educação de 43 mil alunos na USP por um ano**¹³³
- **Manter em funcionamento dois hospitais estaduais de referência como o Hospital das Clínicas da USP**¹³⁴
- **Comprar 27 mil ambulâncias com UTI móvel**¹³⁵
- **Custear 55 programas sociais como o Renda Cidadã**¹³⁶
- **Beneficiar 583 mil famílias por um ano com um programa de renda básica equivalente ao auxílio emergencial pago durante a pandemia de Covid-19**
- **Comprar 72 milhões de doses da vacina Coronavac, suficientes para vacinar 36 milhões de pessoas contra a Covid-19**¹³⁷.

Pode-se objetar que, mesmo se as drogas fossem reguladas em vez de proibidas, haveria um custo para se aplicar a regulação, logo nem todos os recursos hoje gastos para manter a proibição poderiam ser empregados em outras áreas. Exemplo disso é o que ocorre hoje com as drogas lícitas, como a nicotina, as bebidas alcoólicas e as substâncias medicinais psicoativas, que geram despesas para se coibir, por exemplo, a venda a menores de idade ou sem receita médica controlada, a embriaguez ao volante, o contrabando, a falsificação, a adulteração etc. Esse argumento sem dúvida procede, mas também não parece haver dúvida de que o custo financeiro e social da regulação seria muito menor que o de manter um estado permanente de “guerra” contra amplas parcelas da sociedade, inclusive porque atividades que hoje só geram custos passariam a gerar receita tributária para financiar a fiscalização, como vem ocorrendo em estados norte-americanos que já legalizaram a maconha. Na Califórnia, por exemplo, os 354 milhões de

¹³¹ O custo médio anual de um aluno no ensino médio na rede estadual em São Paulo em 2017 foi de R\$ 5.001,82 (em valores constantes de novembro de 2020). Portaria Interministerial n° 8, de 29 de novembro de 2017 – Fundeb (https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/577281/dol-2017-11-30-portaria-interministerial-n-8-de-29-de-novembro-de-2017-577277).

¹³² Custo estimado da construção de uma escola do Projeto Creche Escola em São Paulo em 2018 foi de R\$ 9.107.084,15 (em valores constantes de novembro de 2020). “Alckmin libera R\$ 306 milhões para obras de 80 creches e 13 escolas”. Portal de Notícias Governo do Estado de São Paulo, 03/04/2018 (<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/alckmin-libera-r-306-milhoes-para-construcao-de-80-creches-e-13-escolas/>).

¹³³ O custo anual médio de um aluno na USP em 2017 foi de R\$ 97.576,25 (em valores constantes de novembro de 2020). Secretaria de Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, Portal da Transparência (<https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/escoladegoverno/Paginas/Transpar%C3%Aancia.aspx>).

¹³⁴ As despesas do Hospital das Clínicas da USP em 2017 foram de R\$ 2,08 bilhões (em valores constantes de novembro de 2020). Secretaria de Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, Portal da Transparência (<https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/escoladegoverno/Paginas/Transpar%C3%Aancia.aspx>).

¹³⁵ A negociação para compra de uma ambulância padrão SAMU no período de junho a dezembro de 2020 ficou em R\$152 mil. Secretaria de Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, Bolsa Eletrônica de Compras (https://www.bec.sp.gov.br/BEC_Catalogo_ui/CatalogoDetalheNovo.aspx?chave=&cod_id=5651220&selo=0).

¹³⁶ Em 2019, o Programa Renda Cidadã, um programa de transferência de renda do estado de São Paulo para famílias que ganham menos de um salário mínimo, custou R\$ 75.830.501,74 milhões (em valores de novembro de 2020). Secretaria de Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, Portal da Transparência (<https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/escoladegoverno/Paginas/Transpar%C3%Aancia.aspx>).

¹³⁷ Valor de cada dose estimada em R\$ 58,20 segundo o contrato entre Ministério da Saúde e Fundação Butantan disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/janeiro/08/contrato-05-2020.pdf>

dólares arrecadados em 2018 cobriram as despesas relacionadas à legalização e o excedente foi aplicado em programas sociais e estudos acadêmicos sobre consumo de drogas.¹³⁸

Os cálculos que a pesquisa realizou nessa primeira etapa dizem respeito exclusivamente à aplicação da Lei de Drogas hoje em vigor no país, ou seja, a atividades de repressão e punição que, só no âmbito estadual, mobilizam o trabalho encaixado e contínuo de sete órgãos do sistema, sem nenhuma evidência de que isso esteja enfraquecendo o mercado de drogas ilícitas. Desde o imenso número de prisões em flagrante de pequenos varejistas até o hiperencarceramento de adultos e adolescentes por infrações relacionadas a drogas, o que de fato funciona não é o propósito alegado de reduzir o crime e as drogas,¹³⁹ mas sim uma máquina de controle social violento sobre os brasileiros pobres e negros. Máquina essa que consome bilhões de reais dos cofres públicos e que decorre de uma escolha política, não de uma necessidade inquestionável.

Conhecer, ainda que parcialmente, quanto custa a manutenção de uma política de drogas punitivista, racista e violenta é o primeiro passo para ampliar a discussão sobre como se gasta o dinheiro dos cidadãos. Questionar a alocação de recursos públicos e repensar as escolhas políticas que a embasam devem ser não apenas um direito ao alcance de todas e todos, mas uma obrigação daquelas e daqueles que detêm poder político quando se trata de preservar a vida, a dignidade e o bem-estar de milhões de pessoas.

A PROIBIÇÃO DAS DROGAS CUSTA MUITO CARO PARA O BRASIL. E É UM TIRO NO PÉ.



¹³⁸ "Marijuana Taxes". *Urban Institute* (<https://www.urban.org/policy-centers/cross-center-initiatives/state-and-local-finance-initiative/state-and-local-backgrounders/marijuana-taxes#revenue>).

¹³⁹ Como já foi mencionado na Apresentação, não há evidências de redução do consumo das drogas proibidas; ao contrário, o cultivo e a produção mundiais de substâncias ilícitas baseadas em plantas só tem crescido. Ver *World Drug Report 2019* (https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_1_EXECUTIVE_SUMMARY.pdf).



drogasquantocustaproibir.com.br



[@drogas_quantocustaproibir](https://www.instagram.com/drogas_quantocustaproibir)



[@CustoProibicao](https://twitter.com/CustoProibicao)

**DROGAS:
QUANTO
CUSTA
PROIBIR**

REALIZAÇÃO



Centro de Estudos de Segurança e Cidadania

Fundado em 2000, o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESec) desenvolve pesquisas e outros projetos nas áreas de segurança pública, justiça e política de drogas, tendo como compromisso a promoção dos direitos humanos e a luta contra o racismo no sistema de justiça criminal brasileiro.

cesecseguranca.com.br