

Notas sobre a distinção entre usuários e traficantes na “cracolândia”: apontamentos para uma crítica da política de drogas¹

Notes on distinction between users and drug dealers at “cracolândia”: notes for a review of drug’s policy

Letícia Canonico de Souza^a

Resumo

O presente artigo propõe uma reflexão acerca da prática dos agentes de segurança na “cracolândia” - localizada na região central da cidade de São Paulo - em especial, no que tange à maneira como é, por estes, operacionalizada a diferenciação entre usuários e traficantes de drogas no âmbito do Programa Municipal de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, intitulado “De Braços Abertos”, o qual prevê a intersetorialidade entre os trabalhos de Assistência Social, Saúde e Segurança Pública no “combate” ao crack. Problematizo meu objeto a partir dos discursos dos agentes de segurança, assistentes sociais, agentes de saúde e usuários de crack sobre a forma como se dará o policiamento na região, assim como sobre como este é realizado na prática. A partir dos dados de campo foi possível perceber a produção de uma seletividade penal na forma de operacionalizar a distinção entre usuários e traficantes, questão para a qual dou atenção.

Palavras-chave: segurança pública; crack; seletividade penal; “De Braços Abertos”.

Abstract

The present article proposes a reflection on practice of security officers at “Cracolândia” - located in the central region of São Paulo. The main purpose is to identify the differentiation between users and drug dealers by the officers. The empirical view focuses the Municipal Program to Combat Crack and Other Drugs, entitled “Open Arms”, which foresees the intersectorality between the work of Social Welfare, Health and Public Safety in the “fight” to crack. I discuss my object from the speeches of security officers, social workers, health workers and crack users on how policing will be in the region as well as on how it is performed in practice. Documental and field research was performed with different agents that act on the management and use of crack users in the region of “Cracolândia”. From the field data, it was possible to note the production of a criminal selectivity in how to operationalize the distinction between users and dealers, question to which I would like to give attention.

Keywords: public security; crack; selectivity criminal; “Open Arms”.

¹ Este artigo é parte da minha dissertação intitulada “Entre usuários e traficantes: Múltiplos discursos “sobre” e “da” atuação dos agentes de segurança na região da ‘cracolândia’”.

^a Graduada em Ciências Sociais. Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Mestre em Sociologia na mesma instituição, São Carlos, SP, Brasil. Contato: leticia.canonico@gmail.com



Introdução

O presente artigo apresenta parte do resultado da minha pesquisa de mestrado, na qual realizei uma discussão de aspectos da atuação dos agentes de segurança na região da “cracolândia” – no âmbito de implementação do Programa “De Braços Abertos” e a partir de discursos “sobre” e “da” prática destes agentes – especificamente acerca da maneira como é realizada por estes a distinção entre as figuras delitivas de usuários e traficantes.

Haja vista que a formação de espaços específicos que concentram o uso de crack, sobretudo o abusivo, chamados de “cracolândia”, expõe uma questão bastante explorada por setores como a mídia, a saúde, a segurança pública, entre outros², se tornou interessante atentar à produção de um problema social a ser resolvido e as formas previstas para isto. E ao saber que a preocupação no que se refere ao uso do crack, entendido como “problema social” ou enquanto uma “epidemia” a ser controlada, gerou a necessidade de respostas estatais, as quais podem ser percebidas pelas políticas públicas elaboradas para o controle da *droga* e que uma delas, sendo a mais atual o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas – “Crack, é Possível Vencer”, me atentei ao que está previsto neste Plano e procurei analisa-lo em sua implementação.

O referido Plano prevê a intersetorialidade na atuação de determinados agentes estatais e não estatais no “combate”³ ao uso do crack em eixos de articulação nomeados Autoridade, Cuidado e Prevenção. O eixo Autoridade é composto pelo trabalho do policiamento ostensivo – “comunitário” – em regiões de uso do crack, assim como pela atuação das Polícias Federal, Rodoviária Federal, Civil e Militar no combate ao tráfico e na repressão a traficantes, sendo central, para tal, o controle da entrada de drogas pelas fronteiras. O eixo do Cuidado conta com diversos *equipamentos*⁴, de forma a oferecer o atendimento aos usuários que ficam concentrados em regiões de uso, que vão desde os serviços de redução de danos até a oferta de internação em comunidades terapêuticas, estes representam diferentes modelos de intervenção nessa área. Já o da Prevenção tem grande amplitude quanto às suas atribuições, sendo voltado especialmente à formação de profissionais que irão atuar nas três áreas previstas no Plano. Os cursos são oferecidos em Centros Regionais de Referência, localizados em Universidades Públicas selecionadas por meio de edital, estas oferecem a formação gratuita, tanto presencial quanto via internet. Além disso, segundo o plano, a atuação da polícia de proximidade se articula nesse eixo.

Minha pesquisa foi empreendida desde abril de 2013 até fevereiro de 2015 e contou com uma gama variada de estratégias metodológicas, tais como análise documental dos Decretos para implementação do Plano “Crack, é Possível Vencer”, do Programa “De Braços Abertos”, análise das cartilhas dos mesmos, assim como observação e participação das reuniões da sociedade civil para discussão dos rumos a serem tomados pelo Plano Municipal, além das reuniões institucionais nas quais eram apresentados os desdobramentos das decisões dos diversos órgãos estatais que compunham a articulação do Plano, visitas de campo à região da “cracolândia”, entrevistas informais com agentes estatais, não estatais e usuários de crack. A partir da observação e participação das discussões foi possível apreender diversas formas de conflito sobre como lidar com a questão do uso e abuso de *drogas*.

² Uma ilustração atual do “problema” pode ser exemplificada por uma pesquisa apresentada na primeira semana de maio de 2013, pelo Instituto Datafolha, que afirma que 45% da população da cidade de São Paulo tem medo de que os jovens da família utilizem tóxicos, incidência maior do que os que afirmam ter medo da violência urbana.

³ O termo combate é utilizado pelo Plano, não pela pesquisadora, por isso se escolhe utilizá-lo entre aspas.

⁴ Maneira pela qual são chamados os serviços de atendimento de assistência, saúde, tais como CAPS, CREAS, Serviços se Acolhida.

Entretanto, mais especificamente, foi possível perceber o receio em relação à atuação da segurança pública em um dos eixos do programa, e isso se tornou um ponto de especial interesse à pesquisa. Assim, percebi a importância de, ao analisar um programa que se desenha de forma intersetorial, atentar aos discursos “sobre” e “da” atuação da segurança pública – mais especificamente sobre como é operada a distinção entre as categorias de usuário e traficante de drogas pelos agentes de segurança, já que é uma questão polêmica.

Os discursos “sobre” a prática dos agentes de segurança referem-se ao que é dito sobre como será a atuação dos agentes de segurança em ambientes de concentração de uso de *drogas*. Refiro-me, portanto, aos documentos que explicam isso, quais sejam: os decretos de criação do Plano “Crack, é possível vencer”, assim como do Programa “De Braços Abertos”, às cartilhas dos mesmos e notícias de jornal, nas quais os gestores argumentam sobre o modo de atuação prevista dos agentes de segurança. Também faço referência aos diversos discursos, de diferentes agentes, coletados durante as reuniões no período de formulação para a implementação do Programa na cidade de São Paulo, nas quais se discutiu a forma de ação dos agentes de segurança no âmbito do Programa, bem como durante as idas a campo.

Quanto aos discursos “da” prática, que dizem respeito aos relatos do momento da implementação do Programa, dou atenção ao que é dito após a ação “De Braços Abertos” em janeiro de 2014, e quais são os discursos elaborados por agentes de saúde, de assistência social, redutores de danos, agentes de segurança, entre outros, do como é realizado, a partir deste momento, o trabalho dos agentes de segurança na “cracolândia”. Considero dados das reuniões de avaliação do Programa, bem como discursos apresentados em notícias de jornal e de idas a campo.

Traço inicialmente um breve histórico das diversas ações ocorridas na região na “cracolândia”⁵ para melhor compreender o contexto que analiso, ou seja, os discursos que são realizados sobre como se deve agir e de como agem os agentes de segurança. O que é possível destacar, neste sentido, é o argumento que o modo de ação dos agentes de segurança neste contexto é mais preventivo do que punitivo, o controle, neste sentido, deveria ser centrado na oferta da droga. Bem como é central a noção do estabelecimento preciso de quem será o alvo do combate, que pode ser bem criterizado pelo recurso aos aparatos de vigilância que permitiriam identificar precisamente quem é o traficante, o que busco relacionar à discussão sobre as questões legais do controle das *drogas* e os seus efeitos.

Apresento, portanto, dados da minha pesquisa de campo, divididos em três momentos, quais sejam: 1) a construção do Programa (Abril de 2013 a Janeiro de 2014), 2) a implementação do Programa (Janeiro de 2014) e 3) o pós-implementação (Fim de Janeiro de 2014 a Janeiro de 2015). Sobre meus dados de campo, destaco que considero o período para o qual lanço olhar interessante por se constituir enquanto uma contraposição ao modo de ação ocorrida em 2012, chamada de “Operação Sufoco”⁶. Em contraposição a esta forma de ação, com a implementação do “De Braços Abertos” se sustenta a implementação do modelo de policiamento comunitário.

Afinal, é central, para a conclusão, deixar evidente que compreendo que a constituição de um espaço cunhado como “cracolândia” guarda relação com a constituição de um ideal securitário, assim como pauta projetos de intervenção urbanísticos, o que pode ser relacionado aos modelos de policiamento comunitário⁷.

Argumento que os discursos sobre o centro, como local da degradação, do uso de *drogas*, assim como da violência contribuem para a implementação de políticas públicas orientadas à

⁵ As ações de reforma urbana, bem como intervenções estatais diversas são as quais estou me referindo.

⁶ Nesta os agentes de segurança buscaram retirar os usuários da “cracolândia”, decorrendo em uma ação do Ministério Público estadual, que estabeleceu que os agentes de segurança não poderiam fazer que os usuários circulassem por meio de sua intervenção.

⁷ É possível fazer referência à teoria da janela quebrada para compreender esse argumento.



transformação da região, o que envolve recorrer à ação dos agentes de segurança. Relaciono estes dados ao contexto no qual se argumenta que o foco da ação da segurança pública orienta-se contra o tráfico de *drogas*, quando cresce exponencialmente a taxa de prisões no local. Procuo, portanto, relacionar a produção discursiva de uma territorialidade, associada à prática de atividades ilícitas, à produção de uma seletividade penal. Com isso quero dizer que a constituição de uma territorialidade é um pano de fundo para uma gestão diferenciada dos ilegalismos (Foucault, 1975), na qual o processo de criminalização (Misse, 2008) é facilitado pelo pressuposto da concentração territorial do vício, do crime e da violência. Busco, assim, trazer uma contribuição à discussão referente às políticas públicas e o controle das *drogas*.

Entre a área tombada e a área tombando

A “cracolândia” se localiza, desde o princípio dos anos 1990, na região central da cidade de São Paulo. A concentração dos locais de uso de drogas em regiões periféricas, onde os usuários eram considerados um problema tanto por agentes de segurança como por traficantes e no contexto de práticas de extermínio, foi deslocada para a região central. Essa, no entanto, passou por diversos deslocamentos relacionados à dinâmica institucional que tornava necessária a alteração do local de concentração⁸.

Para constituir um breve histórico das transformações ocorridas na região central da cidade de São Paulo retomo o argumento de Rolnik (2001) e Caldeira (2000). Rolnik (2001) afirma que em um primeiro momento da história da cidade de São Paulo o centro foi ocupado pela elite, existindo um planejamento urbano de habitação para esse grupo, em contraposição, os locais próximos às ferrovias e várzeas, não distantes dessa região, associados à localização de espaços de trabalho, eram ocupados de maneira irregular por classes de menor poder econômico, aspecto também destacado por Caldeira (2000).

As autoras apontam mudanças que a cidade de São Paulo passou, a partir de 1930, em decorrência da influência do pensamento urbano de Prestes Maia, que ampliou, nos anos 1940, a malha urbana por meio de vias, como as Marginais e a 23 de Maio, interligando o centro às periferias, ampliando e transformando, assim, a região considerada central.

Rolnik (2001) destaca ainda este momento como aquele em que o centro passa a ser uma área privilegiada para o comércio, em detrimento de uma região de moradia. Além disso, o local se torna de mais fácil acesso ao transporte público (e não aos carros), momento no qual a elite abandona a região. Neste contexto a cidade inicia um processo de expansão para os eixos periféricos, ampliado, nos anos 1970 e 80, com o aumento do número de carros, do número de vias, especialmente, a construção do Elevado Costa e Silva, apontada por Silva (2005) como um dos principais fatores para o processo de degradação da região central de São Paulo. No interior deste processo de expansão, o centro foi se consolidando com uma região degradada.

A partir desta breve apresentação do processo urbanístico de São Paulo é possível fazer referência a alguns projetos de reforma urbana que buscaram a revitalização da região central da cidade de São Paulo. Entre esses, destaco a associação “Viva o Centro” mantida por empresários, proprietários e entidades civis e que, desde 1991, realizava ações com objetivo de “recuperar” a região central (Frúgoli, 2008), a partir de aparelhos culturais, visando transformar a imagem do centro como uma região degradada. Já nos anos 2000 é lançado o Projeto Nova Luz, atualmente projeto de maior destaque, que objetiva “promover a requalificação e a recuperação da área da Nova Luz a partir de intervenções públicas que valorizem os espaços públicos da criação de um conjunto de estímulos à realização de novos investimentos privados” (São Paulo, 2005).

⁸ Essa característica fez com que estudiosos da região traçassem um paralelo ao estudo realizado por Nestor Perlongher sobre a territorialidade dos michês no centro da cidade de São Paulo, caracterizando-a pela sua itinerância.



Esse sofre diversas críticas de grupos que argumentam que tal projeto favoreceria o processo de gentrificação da região, com a expulsão de moradores pobres, visando a restituição do centro como uma área elitizada.

Ações estatais na “cracolândia”

Observando os apontamentos anteriores, dou continuidade à historicização de intervenções na “cracolândia” apresentando um breve histórico de ações estatais na mesma, as quais misturaram-se aos projetos de renovação urbana, previstos para a região central da cidade de São Paulo. Foi possível saber, a partir de notícias de jornais coletadas por Schmidt e Souza (2013) que em 2005, durante a gestão Serra (PSDB), ocorreu uma “triagem dos usuários de drogas e da população em situação de rua, foram realizadas também ações de revitalização, como pintura das sarjetas e intensificação da limpeza”. No mesmo ano foi lançado o Projeto Nova Luz.

Em 2009, no mês de março, o Governo Estadual (PSDB), juntamente à Prefeitura de São Paulo (DEM), iniciou a “Ação Integrada Centro Legal”. Essa unia a ação policial ao atendimento médico. Tal ação aparece como uma medida integrada tanto no que se refere à parceria entre os Governos Municipal e Estadual quanto ao que condiz às conjunções entre as políticas públicas de Saúde, Assistência Social e Segurança Urbana. Para o então secretário municipal de segurança urbana, esse trabalho era justificado como uma forma de identificar traficantes, monitorar o aumento da população em situação de rua, bem como traçar o perfil dos usuários de drogas. Em Janeiro de 2011, quando da gestão do prefeito Kassab (DEM) ocorre o processo de intensificação da abordagem realizada pela Polícia Militar diante dos usuários de drogas na região da “cracolândia”⁹.

Em 3 de janeiro de 2012, ocorreu a “Operação Sufoco”. Nela, autoridades policiais determinaram o combate ao tráfico de drogas e a expulsão de usuários de crack da região do bairro da Luz, no centro antigo de São Paulo. A justificativa para tal ação foi a de fazer, por meio da sensação de “Dor e Sofrimento”, com que os usuários buscassem tratamento de saúde e assistência social e deixassem aquela região. A operação, marcada pela repressão e abuso policial, resultou em diversas denúncias de violação de direitos humanos, além de suscitar críticas sobre a forma de lidar com os usuários de droga, já que a operação objetivou retirá-los de lá para que buscassem tratamento, porém sem oferecer local para isso. A repercussão desse caso chegou às entidades de defesa dos direitos humanos, culminando em uma investigação do Ministério Público estadual, por fim a decisão foi de que os policiais que atuam na região da “cracolândia” não poderiam intervir diretamente com os usuários. Esse efeito é importante para entender o modo como se transforma o discurso sobre como o poder público deveria lidar com os usuários.

Em 3 de janeiro de 2013, um ano após a “Operação Sufoco”, o governador Geraldo Alckmin quando questionado pela imprensa sobre a continuidade da “cracolândia”, anunciou que seria feito convênio com Ministério Público e OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) para que fosse facilitada a internação compulsória dos usuários de drogas. Como resultado desse convênio, em 21 de janeiro, dá-se início ao plantão judicial no Cratod (Centro de Referência de Álcool, Tabaco e outras drogas), ligado à secretaria estadual de saúde e localizado na região da

⁹ No mês de dezembro de 2011, o então Ministro da Saúde Alexandre Padilha (PT) faz a divulgação do Plano “Crack, é possível vencer”, que passa a ser pactuado em algumas cidades. Nesse contexto ocorreram diálogos entre o Ministro e o então Prefeito Gilberto Kassab (DEM) e o Governador Geraldo Alckmin (PSDB), não havendo consenso sobre quais equipamentos seriam destinados, prioritariamente, ao “combate” do crack, Padilha (PT) sugeriu a implementação de consultórios na rua, enquanto Prefeito e Governador preferiram a estratégia da internação em comunidades terapêuticas. A cidade de São Paulo só aderiu ao plano em dezembro de 2012, no contexto da mudança de gestão, momento de eleição de Fernando Haddad (PT). Nesse mesmo ano, foi anunciado, pela Prefeitura da cidade (DEM), que a região do Bom Retiro teria complexo para atendimento a usuários de drogas.



“cracolândia”¹⁰. Apesar da proibição da intervenção policial direta com os usuários, no ano de 2013 relatos de ações policiais foram dados durante minha pesquisa de campo. Tais relatos apresentavam recorrentemente histórias de intervenções que ocorriam durante a madrugada e, em diálogos informais, esses relatos explicitavam que as ações resultavam de rompimentos de acordos entre policiais e traficantes.

Já no início de 2014 foi possível reunir notícias formais sobre ações policiais na região da “cracolândia”, que culminaram em conflitos entre usuários e policiais. O argumento dado pelos usuários para o estabelecimento do conflito é de que os policiais estavam prendendo pessoas a esmo, sem investigar, o que pautaria uma política de terror, que visava retirá-los da região. Por outro lado o contra-argumento dos agentes de segurança pautava-se na existência do ônibus de vídeo monitoramento, que permitiria a precisão na realização das prisões feitas. Foi também neste mês que foi implementado o Programa “De Braços Abertos”.

A partir destes dados apresento o Plano “Crack, é possível vencer”, observando os discursos “sobre” a prática presentes neste. É possível perceber, por meio destes, mudanças acerca da compreensão sobre a intervenção dos agentes de segurança diante da questão do crack, não vista mais apenas como uma questão de polícia.

“Crack, é possível vencer”

O plano “Crack, é possível vencer” - vinculado à Secretaria Nacional de Políticas para Drogas (SENAD) - foi decretado em Maio de 2010, “com vistas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários e ao enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas.” (Decreto Nº 7.179, DE 20 DE MAIO DE 2010). A incumbência do Plano, conforme apresentado, é atuar de maneira descentralizada e intersetorial, articulado nos níveis Federal, Estadual e Municipal “observadas a intersetorialidade, a interdisciplinaridade, a integralidade, a participação da sociedade civil e o controle social.”

É interessante notar, a partir dos discursos que são apresentados no decreto de criação do Plano, os argumentos utilizados sobre como realizar o trabalho com as *drogas* de maneira intersetorial. É construída a noção de redes pautada pela ideia da atuação preventiva mais do que repressiva, a despeito de apontarem a necessidade deste tipo de ação¹¹.

Como já dito, a pesquisa tem por foco os discursos “sobre” e “da” prática dos agentes de segurança pública no âmbito de implementação do Plano “Crack, é possível vencer” na cidade de São Paulo através do Programa “De Braços Abertos”. A seguir apresento as ações que os agentes devem realizar segundo o decreto de criação do Plano.

VII - ampliação de operações especiais voltadas à desconstituição da rede de narcotráfico, com ênfase nas regiões de fronteira, desenvolvidas pelas Polícias Federal e Rodoviária Federal em articulação com as polícias civil e militar e com apoio das Forças Armadas; e VIII - fortalecimento e articulação das polícias estaduais para o enfrentamento qualificado ao tráfico do crack em áreas de maior vulnerabilidade ao consumo. (DECRETO 7.179, DE 20 DE MAIO DE 2010).

¹⁰ Nesse contexto evidencia-se o conflito entre a Prefeitura e o Governo acerca da internação como solução para o “problema do crack”.

¹¹ É possível notar isso no discurso apresentado no material de formação dos trabalhadores que atuarão no âmbito do Plano “Crack, é possível vencer”, o qual diz “As ações de prevenção primária, ainda que previstas no texto da legislação em vigor, vêm sendo implementadas no país de forma fragmentada. Ao longo das últimas décadas, as ações repressivas têm, inegavelmente, concentrado a maior parte dos escassos recursos destinados à política de drogas no Brasil. Além disso, se comparadas às ações repressivas, as estratégias preventivas são bem menos visíveis e seus resultados só podem ser evidenciados em longo prazo, utilizando critérios cuja avaliação e mensuração são complexas. Não obstante, constituem a única forma de lidar com o eixo central de qualquer mercado – a demanda.” (SUPERA, v. 4, 2014, p. 25)



Além de

VII - criação de centro integrado de combate ao crime organizado, com ênfase no narcotráfico, em articulação com o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM, com apoio das Forças Armadas; VIII - capacitação permanente das polícias civis e militares com vistas ao enfrentamento do narcotráfico nas regiões de fronteira; e IX - ampliação do monitoramento das regiões de fronteira com o uso de tecnologia de aviação não tripulada. (DECRETO 7.179, DE 20 DE MAIO DE 2010).

A partir do trecho acima, é possível observar a vinculação da forma repressiva de controle às drogas, visando o impedimento da entrada de tais substâncias no país. É grande o investimento no controle à entrada da matéria prima que produz o crack no Brasil, a partir de estratégias de combate ao narcotráfico¹². A atuação da segurança pública, por outro lado, também prevê em um de seus eixos norteadores a “implantação de ações integradas de mobilização, prevenção, tratamento e reinserção social nos Territórios de Paz do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e nos territórios de vulnerabilidade e risco”.¹³

Quando é apresentada a cartilha do Plano “Crack, é possível vencer” percebe-se uma mudança em relação ao decreto, o qual se centra em estratégias de controle de entrada da droga, o que evitaria sua possível comercialização. A cartilha¹⁴ disponibilizada ao público apresenta duas estratégias de controle do crime, sendo que uma delas, em sua apresentação, orienta-se a mostrar que a atuação policial deverá ser vinculada à população, sendo esta uma forma de retomar a ordem de determinados territórios.

Com isso em vista apresento os princípios norteadores daquilo que é formulado enquanto polícia de proximidade. Segundo informações apresentadas na aba sobre a atuação da Segurança Pública no site do Plano “Crack, é possível vencer”

Para intervir nas áreas de maior consumo e concentração de crack, o Governo Federal irá fomentar a integração com os estados no sentido de fortalecer a polícia de proximidade, garantindo as condições de segurança e incrementando a qualidade de vida da região. Os operadores de segurança pública buscarão estabelecer laços de confiança com a comunidade e estimular a mobilização social em torno da resolução dos problemas de criminalidade e violência que afligem a localidade. A polícia permanecerá nas cenas de uso por meio de bases móveis, interagindo com a comunidade e ajudando a manter os espaços urbanos seguros.

(<http://www.brasil.gov.br/observatoriocrack/autoridade/policiaiscapacitados.html>)

Nota-se que, assim, que o controle a ser realizado pela polícia deve se dar pela aproximação com a população que convive em territórios de concentração de usuários de drogas, a relação com comunidade ganha destaque, em detrimento à apresentação sobre a forma de controle da entrada de drogas no Brasil.

¹² No site do Plano existe uma explicação sobre a maneira como as matérias primas do crack chegam ao Brasil. É, portanto, demonstrado um conhecimento sobre como combatê-lo, sendo que é previsto o controle a esse tipo de entrada.

¹³ Segundo dados da apresentação do Pronasci “Sua implementação ocorreu pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com os estados, Distrito Federal e municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.”

¹⁴ É possível ter acesso a tal através do link: http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2013/07/30/10_28_43_342_cartilha_governo_federal_crack_e_possivel_vencer.pdf



Atuação da segurança pública no “De Braços Abertos”

A Segurança Pública, no Programa “De Braços Abertos”, é executada pela Guarda Civil Metropolitana¹⁵. Para atuar no novo Programa “De Braços Abertos”, no segundo semestre de 2013, 200 guardas receberam treinamento no período de um mês. Durante duas semanas foram abordados, durante um curso, conteúdos que se referiam à filosofia do policiamento comunitário, formas de mobilização social, resolução pacífica de conflitos, a rede intersetorial de serviços assistenciais e de saúde. Na semana seguinte houve capacitação com profissionais da saúde a respeito de drogas e, por fim, mais uma semana a respeito de armamentos não letais - gás-pimenta, tonfa e arma de choque.

Quanto à atuação da Segurança Pública, no Decreto Municipal – 55.067 de 28 de abril de 2014 – que regulamenta o Programa, nada é mencionado sobre a atuação desses profissionais. Entretanto, conforme foi apresentada pelos gestores durante o período de formulação do Programa “De Braços Abertos”, ela deveria se dar de maneira articulada entre Governo Federal, Estadual e Municipal.

Pelo programa “Crack é Possível Vencer” o Governo Federal disponibilizou para a PM e a GCM 10 bases táticas, 10 viaturas e 20 motos, para identificar, monitorar e combater a atuação das organizações criminosas na região Metropolitana, além de desarticular a influência sobre os usuários de substâncias psicoativas. (Material de Apresentação do Programa).

E as ações esperadas para a atuação seriam dadas a partir da

Articulação e capacitação dos atores da Secretaria de Segurança para uma efetiva parceria com esta Política, tendo em vista um trabalho **humanizado**: Garantir o convívio social e patrimônio em espaços públicos; Possibilitar o diálogo entre os atores da GCM e a comunidade civil; Disponibilizar apoio da GCM quando necessário aos Agentes Comunitários de Saúde e Assistente Social; [...] Fortalecer os espaços públicos e a rede comunitária com os 13 Programas de Ações Comunitárias, em igrejas, unidades escolares, etc., **aproximando os atores da Secretaria de Segurança e a comunidade** (idem, grifos meus)

Nesse sentido, o papel esperado pela GCM seria o de zelar pela integridade física dos agentes públicos e garantir a execução de serviços da administração pública bem como o de estabelecer a relação de proximidade com a comunidade. Segundo o secretário de Segurança Urbana do município de São Paulo, Roberto Porto (2013 – 2015) a grande vantagem do Programa é o trabalho intersetorial no qual diferentes políticas públicas são combinadas.

Nossa grande arma é o trabalho conjunto. Além do trabalho diuturno das equipes de saúde e assistência social, a iluminação é verificada e revisada frequentemente. (...) A Guarda e a Polícia Militar trabalham juntas. Por isso, essa transformação está acontecendo (Porto, 22 de agosto de 2014).

Os guardas, quando solicitados, devem acompanhar os agentes públicos como assistentes sociais e profissionais de saúde, em abordagem a pessoas em situação de rua, usuários de *drogas*. Portanto, a articulação da GCM juntamente a outros agentes estatais se daria de maneira pontual mediante solicitação destes¹⁶. A partir desses trechos é possível fazer a conexão com a atuação dos agentes de segurança no Plano Federal “Crack, é possível vencer”.

¹⁵ A Polícia Militar apoia a GCM quando necessário, como em momentos nos quais ocorrem conflitos no *fluxo*.

¹⁶ Entretanto, o policiamento no espaço urbano faz parte do trabalho cotidiano dos guardas e policiais. Para compreender no ponto de vista dos agentes da GCM quanto é possível a articulação intersetorial detalharemos, a seguir, o trabalho dos guardas no espaço urbano da cracolândia e suas relações com as demais instituições de saúde e assistenciais.



A partir da pesquisa de campo, identifiquei, quando da implementação deste Plano, que houve o aumento da presença de agentes da Segurança Pública na região da “cracolândia”. Segundo relatos dos profissionais de saúde e assistência social que trabalham na região, anteriormente, o policiamento cotidiano era marcado por ações esporádicas ao longo do dia. Algumas dessas ações visavam à realização de apreensões de *drogas* (Pinheiro-Machado, 2008; Rui, 2012), outras ainda, promoviam a circulação dos usuários pelo espaço urbano, chamado de “jogo de gato e rato” (Rui, 2012). Essas eram as formas de policiamento rotineiro, sem desconsiderar aqui as grandes ações policiais como aquela que ficou conhecida como “Operação Sufoco”¹⁷, em 2012, a qual fez dispersar usuários de drogas para outras regiões da cidade.

Atualmente, a ação policial é justificada pelo princípio do policiamento comunitário, que se efetiva pela massiva presença de guardas civis e pela instalação do ônibus de vigilância que se localiza próximo da maior concentração de usuários de drogas, ali realizando o vídeo monitoramento, 24 horas por dia, daqueles que circulam na região. Além do ônibus de vigilância, viaturas da GCM e da Polícia Militar circulam constantemente pela região, e inúmeras outras permanecem estacionadas sobre algumas calçadas. Ao lado das viaturas, guardas, em duplas ou em trios, observam a circulação de pessoas pelas ruas.

Trago a seguir as discussões referentes a esta questão realizadas nas reuniões de implementação do Programa “De Braços Abertos”, de modo a explicitar quais os argumentos dos agentes de segurança sobre a maneira de operacionalizar a distinção entre categoriais traficante e usuário.

Entre reuniões e documentos

Apresento aqui notícias sobre a formulação do Plano “Crack, é possível vencer”, especialmente de sua implementação na cidade de São Paulo, a partir destas capturo discursos sobre a forma como se daria a prática dos agentes de segurança. Também apresento questões levantadas aos agentes de segurança pública – como já dito anteriormente me refiro, sobretudo, aos Guardas Civis Metropolitanos da cidade de São Paulo – durante as reuniões de formulação do Programa “De Braços Abertos”. Isso mostra quais são os discursos daqueles que atuam *na ponta*¹⁸ sobre a operacionalização do trabalho da segurança pública em áreas de concentração de uso de *drogas*, assim como permite referenciar os discursos “sobre” a prática realizada por agentes de segurança.

Regina Miki - Secretária Nacional de Segurança Pública - em declarações para a imprensa no ano de 2013 - afirmou que o encarceramento fez com que o governo perdesse várias batalhas, mas que agora com a política do “Crack, é possível vencer” acreditava que seria possível vencer a guerra. Ela afirma nessas declarações que o governo estava perdendo a guerra contra o crack, por ter demorado mais de 20 anos para agir. Porém, aponta que mesmo sem a real dimensão do inimigo oculto as autoridades reconheciam que o governo “virou o jogo” no ano de 2012, ao alterar o enfoque das ações. Em declaração afirmou que

Nós assumimos que a guerra, não, mas a batalha estava perdida. E, ao assumirmos, conseguimos ver que o foco estava errado: ao invés de tratar o caso com visão na segurança, nosso enfoque passou a ser o usuário. Se persistíssemos na tendência de usar a segurança na frente do usuário, nós continuaríamos perdendo batalhas. (Miki, 2013)

<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/01/governo-libera-r-738-milhoes-sem-conhecer-epidemia-de-crack.html>

¹⁷ Ação policial ocorreu em 3 de janeiro de 2012. RUI, Taniele. Depois da “Operação Sufoco”: sobre espetáculo policial, cobertura midiática e direitos na “cracolândia” paulistana. Contemporânea. v. 3, n. 2. p. 287-310. 2013.

¹⁸ Maneira como é chamado o trabalhador que atua na realização da gestão, é possível comparar à terminologia dos burocratas da linha de frente.



Ainda declarou

A política do encarceramento foi trabalhada de forma equivocada. O usuário deve ser levado para a área de saúde e assistência. Temos que ter a humildade para corrigir a política pública e tenho a convicção de que, fazendo desta nova forma, vamos acertar... Não adianta encher as cadeias de usuários. Hoje vemos que o papel da segurança pública é mais na inteligência, na investigação, na asfixia financeira das organizações criminosas. É totalmente errado usar a polícia para retirar o dependente de crack do local” (Regina Miki) <http://www.contagem.mg.gov.br/?materia=055564>

Outra declaração interessante é a do secretário Nacional de Políticas contra as Drogas, Vitore Maximiano, na qual afirma que desde 2006, com

[...] a mudança dos valores na política contra as drogas, de que o usuário precisa de atendimento e reinserção social, o que cabe ao governo federal é a ampliação da rede de atenção, prevenção e tratamento. ‘As ações devem ser compartilhadas com a defesa social, o que nos motiva a fazer um pacto nacional contra as drogas’ (Maximiano, 2013)

A seguir trago apontamentos da apresentação realizada pela Inspetora da GCM, que discorreu sobre a participação da Guarda no Programa. Segundo ela, sua incumbência é atuar em dois eixos, o da Autoridade e da Prevenção. Sobre isso diz que

A nossa ação é primeiramente pra coibir o uso, pra minimizar o ingresso de pessoas nesse universo porque isso onera a administração pública na área da saúde. Primeira ação é preventiva. Depois a ação é encaminhar esse indivíduo identificado até uma delegacia de polícia e depois vamos ter o eixo autoridade. [...] Vamos identificar, coibir e direcionar. O guarda vai ficar nesse ambiente de 3 km, ele vai começar a conhecer as pessoas, o suposto usuário, o traficante e vamos tirar desse universo o traficante. Uma coisa é ser usuário e outra traficante. São pesos diferentes. O usuário é um doente. O traficante é um criminoso, a ação dele é trazer a pessoa pro submundo (...) Nós podemos direcionar o indivíduo para o complexo Prates, para o AMA. Coibir o tráfico de drogas, coibir o uso de entorpecentes e fazer esse trabalho de integração (Inspetora).

Nestes discursos nota-se a centralidade da diferenciação entre as categorias de usuário e traficante, a qual, segundo a inspetora, afeta diretamente a atuação dos agentes de segurança. A inspetora procura mostrar que, primeiramente, a ação será de caráter preventivo, o que se vincula ao modo como são construídos os discursos nos documentos tanto do Plano “Crack, é possível vencer”, como nos do “De Braços Abertos”. A ideia da proximidade sem agir diretamente com os usuários é vinculada à noção de prevenção. Na outra face de atuação será realizado o trabalho de combate ao traficante, figura compreendida como a real causa dos problemas vinculados ao crack. Tal atuação seria permitida por conta da proximidade com a comunidade, por meio da qual seria possível reconhecer o traficante a ser coibido.

Para a inspetora, é importante ressaltar as diferenças entre os delitos praticados, de forma a apontar o problema que deve ser enfrentado pela segurança pública. Sustenta, assim, que o olhar do guarda deve ser direcionado a um tipo específico de problema, a prática de crimes. Por meio da câmera de vigilância afirma que será possível deter melhor a atenção diante do delito. O recurso ao aparato de vigilância é interessante de se destacar pela maneira que pauta os discursos sobre a realização mais efetiva do controle do tráfico.



Os argumentos sustentados pela inspetora orientam-se de forma a pautar uma atuação baseada no preceito da proximidade com a comunidade, assim como no conhecimento daquele que exerce o delito para o qual deve ser direcionada a punição. A partir dos outros discursos, realizados por agentes estatais e não estatais que atuam no mesmo âmbito dos agentes de segurança pública, é possível perceber o conflito existente entre o que ela diz “sobre” a prática e o que dizem “da” prática. Nesse sentido é central a diferenciação entre usuário e traficante. Essa questão pode ser vislumbrada no diálogo que apresento a seguir. O qual se deu entre o presidente do “É de Lei” e representante da sociedade civil nas reuniões do Grupo Executivo Municipal, no qual foi construído o modelo do Programa “De Braços Abertos” e a inspetora

B: Na sua fala não tem repressão às cenas de uso, o que é um avanço, mas a minha questão, eu que trabalho na região da Luz, é que essa separação entre usuário e traficante que está na lei, quando a gente vai pra realidade concreta, é muito mais difusa e nebulosa. Na região da cracolândia, é muito difícil identificar o que que é a boca, o que é o traficante. Dá pra ver uns bem vestidos, mas de resto é tudo muito confuso e os usuários têm esse costume de vender um pedacinho da pedra dele. A pedra vira moeda, você compra cigarro, pedaço de bolo, cachaça, tudo com a pedra. Ele é pago pelo trabalho com pedra. Se for olhar pela lei, ele está traficando. Como vocês vão lidar com essa questão?

I: Tráfico é tráfico e usuário é usuário. É o **tirocínio policial**. Tráfico é tráfico e usuário é usuário.

B: Não tem critério de quantidade?

I: Sim, tem quantidade. Mas é o tirocínio policial.

B: Mas tem a ver com o contexto e não só a quantidade...

I: Sim, exatamente, é o tirocínio policial.

B: E o que é tirocínio?

I: É aquele olhar, é o olhar que você sabe que é diferenciado da saúde, da assistência social. É o ângulo da segurança.

É interessante notar que é acionado pela inspetora outros modos de diferenciar o usuário do traficante, se antes o argumento era baseado em “evidências”, “provas” que seriam constituídas por meio dos vídeos das câmeras que monitoram a região, neste momento o que é levantado é um “olhar” que sabe identificar os tipos de delitos. Ou seja, há uma crença no conhecimento da segurança pública, adquirido na experiência do trabalho, que tornaria possível reconhecer as diferentes figuras delitivas. Porém, na perspectiva dos agentes que trabalham na “cracolândia”, essa percepção é problemática, visto que, para estes, a experiência de trabalho mostra, na verdade, que o consumo e o tráfico se misturam na “cracolândia”.

A implementação do programa

Em reunião do FIDDH, no dia 10/01/2014, foi relatado por redutores de danos da ONG É de Lei que policiais militares foram para a região da “cracolândia” antes do natal – sendo estes acusados de roubar cocaína para seu uso – *muito loucos*¹⁹ e atropelaram uma usuária. Isso teria gerado uma confusão que, na visão dos redutores de danos, serviria para desocupar as barracas que ocupavam as ruas naquele momento. A retirada das barracas estava em discussão desde dezembro de 2013 e ocorreu no dia 14/01/2014, em uma ação negociada entre a prefeitura e os ocupantes das barracas, deslocados para hotéis que seriam pagos pela prefeitura.

No dia 15/01/2014 vou à “cracolândia” e presencio a retirada das últimas barracas da região. Alguns dos usuários estavam sendo cadastrados para ocuparem as vagas nos quartos dos hotéis das redondezas. Havia diversos carros da PM e da GCM, além da presença intensa

¹⁹ Referência a estar sob o efeito da substância psicoativa.

da imprensa, que se tornaria constante na região, interessada em veicular o que ocorria na região. Se a “cracolândia” já chamava a atenção, aparecendo esporadicamente na mídia, em notícias que perpassavam assuntos como degradação do ambiente, problemática do vício, ausência do Estado, ações policiais e suas apreensões, agora o interesse se direcionava, especialmente, ao modelo de intervenção que estava sendo adotado, baseado na redução de danos, no recebimento do benefício à moradia, e a proposta de realização de trabalho para recebimento do auxílio.

Quando da ocorrência da ação da Prefeitura afirmou-se que, a partir de então, a presença da polícia na região de concentração de uso de *droga* seria permanente. Deste modo, a proximidade era entendida como fator essencial no combate ao tráfico de drogas. Portanto, se antes ocorriam rondas e ações pontuais de diferentes grupos de policiamento, a partir daquele momento, a presença constante de agentes de segurança especializados era vista como a forma mais eficaz de repressão ao tráfico. E, foco dos agentes de segurança não seria o usuário, mas sim o traficante.

No que se refere às notícias produzidas sobre a intervenção realizada pela Prefeitura, por um lado, houve avaliações positivas nos meios de imprensa alternativo e de esquerda, como a Carta Capital, Revista Brasil de Fato, entre outros, os quais elogiavam a ação, que não recorreu à força policial. Por outro lado é possível captar as críticas feitas a um modelo de intervenção que não previa uma ação direta contra o tráfico. Esses discursos, colocados nos espaços públicos de discussão, evidenciam que diferentes formas de ação podem ser compreendidas como legítimas. A imprensa “alternativa” argumentava que os grandes veículos de imprensa não divulgaram o sucesso da Operação “De Braços Abertos”, que retirou, sem violência, os usuários das barracas oferecendo moradia nos hotéis da região. Ao passo que, em outras mídias, a ação era retratada como ineficaz e promotora do tráfico de drogas, e a questão da degradação do espaço era relacionada à existência da “cracolândia”.

O secretário de Segurança Urbana, no período, Roberto Porto, afirmou em entrevista à emissora de televisão Gazeta no dia da Operação “De Braços Abertos” que não havia condições de tratar da questão do vício sem o mínimo de higiene, de condições de saúde, dignidade, que o tratamento das pessoas passaria necessariamente por este resgate. Por outro lado, o Programa foi interpretado como um incentivo à permanência dos usuários que acabam por degradar o ambiente.

A discussão acerca do modelo de intervenção está centrada na perspectiva sobre qual a melhor forma de intervenção diante da questão do uso e do tráfico de drogas. Os argumentos favoráveis à forma de intervenção do Programa destacam que a ação repressiva é falha, e que os modelos repressivos não resolveram a questão. Esses são pautados na intervenção de 2012, que teve como único efeito espalhar os usuários para outras regiões da cidade, dificultando o acesso de usuários aos serviços de saúde e de assistência. Por outro lado, os argumentos contrários ao Programa apontam a forma de intervenção como sendo ineficiente, visto que não seria capaz de retirar as pessoas da situação de drogadição, além de oferecer a elas a condição monetária para a realização do uso da substância. É possível retomar, a partir disso, aos argumentos que são apresentados durante os fóruns de discussão promovidos pelo NEV, nos quais policiais debateram a forma de diferenciação entre usuários e traficantes, a partir da mudança trazida pela Lei de 2006.

Na reunião da Rede Sampa no dia 23 de Janeiro, na parte da manhã²⁰, presentes diversos membros representantes da articulação do Programa “De Braços Abertos”, Edson Ortega, ex-secretário de Segurança Urbana, afirmou que não adiantaria o trabalho com os usuários sem o efetivo combate ao tráfico. Afirmou que o DENARC e a PM têm aprimorado as ações de

²⁰ Destaco isso por conta do recorte temporal da pesquisa de campo em antes da intervenção, durante e depois.



inteligência e, na perspectiva do policiamento comunitário, visam garantir a segurança na região para a população em geral. Ele afirmou ainda que já haviam prendido 28 traficantes, buscando não gerar confusões, destacando “pois sabe como é prender grande traficante, que isso gera conflitos”. E disse que 70 PMs realizavam turnos diários de 12 horas. Este argumentou, afinal, que são positivas as ações de apreensão do crack. Uma agente de saúde que se pronuncia logo após, afirmou que a polícia está agindo de maneira mais precisa, o que seria bom para garantir a prisão do traficante certo.

Alexandre Padilha (PT), ainda ministro da saúde naquele momento, afirmou que se deve deixar de tratar de maneira isolada a questão do uso de drogas e que as ações de segurança seriam para combater o que se tem de ser combatido, o tráfico de drogas. E, o então secretário de saúde, Paulo de Tarso, argumentou que naquele momento os agentes de segurança pública tinham consciência daquilo que faziam, afirmou ainda acreditar que não se pode tratar o usuário como traficante, mas que não é possível inocentar o traficante.

Os argumentos apresentados anteriormente apontam para as diferentes maneiras de tratar, em cada caso, usuários ou traficantes, ou seja, quem estaria sendo atingido com a implementação do Programa, destacam ainda que este só teria sucesso por entender que não se deve tratar de maneira repressiva usuários de drogas, mas sim os traficantes, orientando bem cada tipo de intervenção.

Discursos “da” prática

Devido à ocorrência da ação da Polícia Civil, no dia 23 de Janeiro de 2014, foi convocada uma reunião em um espaço cultural e político chamado ECLA (Espaço Cultural Latino Americano), no bairro da Bela Vista, centro de São Paulo. Foi dito por quem participava da reunião – sobretudo, por agentes de saúde e assistência que atuam na “cracolândia” – que seria provável o deslocamento dos usuários em decorrência da ação, o que poderia atrapalhar o desenvolvimento do trabalho deles. Foi decidido ao final da reunião que se produziria um texto crítico à forma de intervenção realizada, assim como seria programado um protesto²¹ na região da “cracolândia” para se posicionar criticamente a tal intervenção, que não deveria ocorrer segundo as promessas do Programa.

A Prefeitura após o ocorrido declarou que repudiava o tipo de ação da Polícia Civil, e que até mesmo o secretário de segurança urbana fora surpreendido pela intervenção, que não havia sido combinada. Já a declaração de polícia civil foi de que o tipo de ação é corriqueiro e que estava lá para coibir o tráfico²².

Uma semana após a ação acontece a reunião de avaliação do Programa. Nela estavam presentes as secretárias de segurança, saúde, assistência social, do trabalho. Representando Roberto Porto, Susana, Secretária Adjunta de Segurança Urbana na ação intersetorial, afirmou que a saída da rua e entrada nos hotéis foi negociada sem violência e que os próprios beneficiários fizeram o acordo. Disse que a secretaria não estava sabendo da ocorrência da ação do DENARC e que condenavam aquilo que foi feito, dizendo que não foi uma ação feita em conjunto. Mas que acreditava ser lógico que a Secretaria de Segurança Urbana deveria cumprir o papel e atuar, inclusive em conjunto com a Polícia Militar, para reprimir o tráfico. A Secretaria reiterou a condenação à forma como se deu a ação, que prejudicou o trabalho da saúde e assistência, mas disse acreditar que não houve grande perda de vínculo. E argumentou

²¹ Foi convocado para a primeira semana de fevereiro o Samba da resistência, que seria uma forma de chamar atenção para a crítica contra a forma de intervenção dos agentes de segurança.

²² Na mesma semana foi noticiado que policiais civis estariam envolvidos com o tráfico de drogas na “cracolândia”. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/01/policiais-civis-sao-investigados-por-suspeita-de-traffic-na-cracolandia.html> (acesso em 24/01/2014)



que o perfil do policiamento que ocorre desde a implementação do Programa na “cracolândia” é comunitário e que o ônibus que monitora o local serve para controlar o tráfico, mas sem qualquer tipo de intervenção violenta.

A crítica feita por alguns assistentes sociais e de saúde presentes na reunião foi de que a polícia continuava a fazer com que os usuários tivessem de circular, na tentativa de que fosse esvaziada a região na qual ficam concentrados. A então médica do Projeto questionou o excesso de prisões que foram declaradas no primeiro balanço da Prefeitura. Argumenta que

Porque traficante e usuário não é traficante, é varejista que enche as cadeias brasileiras... vários países já adotaram outros tipos de medidas, porque se ele vende é para poder usar, a abordagem para prender não foi a primeira, dois dias antes do natal teve abordagem na cracolândia durante a madrugada e prenderam uma usuária, sábado agora teve de novo e prenderam usuários. Para que esse tipo de abordagem que causa dispersão para outros territórios em que não chega a repressão policial? (Médica)

Questiona afinal, por qual motivo não se faz uma sala de uso seguro para os usuários. Já Lancetti, consultor do Ministério da Saúde, afirma que a polícia de São Paulo não é qualificada para ser comunitária, diz que os policiais precisam “mudar sua cabeça” sobre o que é o consumo da droga.

A resposta da secretária é de que é preciso escutar a crítica à gestão, saber que a política tem brechas enquanto está sendo constituída e que a questão sobre as salas de uso é barrada pelas leis brasileiras. Afirmou que a repressão é responsabilidade da Polícia Militar, que as investigações sobre as drogas são da Polícia Civil e que cabe à Guarda Civil Metropolitana a preservação dos agentes e bens públicos e que é objetivo aproximar a guarda da população. Disse que os guardas estavam fazendo cursos de direitos humanos para aprender que o papel dos agentes de segurança não é apenas a repressão. Argumentou, afinal, que as prisões que foram realizadas não estavam equivocadas, apesar de saber que existe um espaço “cinza” na distinção entre usuários e traficantes.

No contexto de discussão sobre a forma de intervenção dos agentes de segurança, na qual por um lado se faz crítica ao modelo repressivo e se afirma ser necessária a repressão aos traficantes, é lançado, pelo grupo do Centro “É de Lei”, um texto em que se argumenta de forma contrária sobre a forma de intervenção policial relacionada ao tráfico de droga.

E para o “traficante”? Todos sabem a dificuldade dessa diferenciação, pela falta de objetividade da lei de drogas, que no território da cracolândia tem uma especificidade ainda maior pois a pedra é moeda de negociação para comprar e vender tudo o que circula naquele espaço, e neste sentido qualquer usuário pode ser visto como pequeno traficante, tenha aderido ou não ao programa. Em um mês de operação foram declarados mais de trinta pessoas presas como traficantes. Por que continua a sensação de que estão tentando “limpar a Cracolândia”? E isso apenas para os pequenos traficantes, claro, ninguém é louco de mexer muito para saber quais juízes, policiais, coronéis e congressistas estão envolvidos, não é mesmo? [...] Não é preciso muito esforço pra saber o que acontece quando a resposta para o fracasso da guerra é mais guerra, e neste sentido as ações de “combate ao tráfico” não só seguem a eterna e hipócrita lógica de “enxugar gelo”, mas agravam o problema ao ampliar o encarceramento dos pobres e expor aquelas populações à presença constante – e racista, violenta, corrupta e desgovernada – da polícia. Invertendo um tradicional argumento da direita virtual em seus sempre vigilantes comentários na Internet: se gostam tanto assim da polícia, por que não a levam para suas casas? (blog É de Lei)



A principal problematização que destaco, a partir destes trechos, é acerca da quantidade de prisões de varejistas – usuários de crack que vendem pequenas porções da *droga* – que são realizadas. Nesse sentido o argumento é que os agentes de segurança não estão capturando as “reais” causas do problema do tráfico, mas sim produzindo o encarceramento de pequenos traficantes.

Um aspecto importante abordado nessas discussões diz respeito à afirmação de que o programa é orientado para a saúde, porém, volta-se, na realidade, para a segurança²³. Neste sentido explicita-se o choque entre os discursos “sobre” e “da” prática. Agentes de saúde e assistência que questionavam, durante as reuniões de formulação do Programa, a possibilidade de agir em conjunto com os agentes de segurança, pautavam a impossibilidade na prática.

A questão central que aparece neste momento tange à forma de controle que estava sendo realizada, a qual segundo alguns argumentam, parece procurar sufocar a concentração de usuários de drogas, sendo que o contraponto é pautado no argumento de garantia de segurança aos moradores da região, assim como aos que estão em situação de uso de drogas na rua.

Em 22 de agosto de 2014, a Prefeitura de São Paulo anunciou²⁴ que houve a diminuição dos índices de criminalidade na “cracolândia” no primeiro semestre de 2014 em relação ao mesmo período do ano anterior. Para isso, são apontados dados estatísticos sobre a diminuição dos índices criminais – base para um discurso de sucesso da política de segurança na “cracolândia”. A notícia ainda indica que o único índice criminal que aumentou na região foi o de prisões por tráfico, que aumentou em 144,2%.

As palavras do Secretário Municipal de Segurança Urbana indicam como está orientado o trabalho da Segurança Pública:

Há uma preocupação de diferenciar o trabalho dado ao usuário de drogas e ao traficante. Se o usuário é tratado com dignidade, somos implacáveis em relação ao tráfico. Combater o tráfico de drogas é um dos principais pilares desse programa (PORTO, Agosto 2014).

Quanto à questão do tráfico e da distinção entre traficante e usuário é possível destacar alguns argumentos levantados. Para um dos guardas responsáveis pelo monitoramento do ônibus de vigilância.

Nós fazemos vistas a eles [traficantes]. A droga consegue entrar... aceitando a convivência. O tráfico não dá pra pegar porque eles se infiltram, isso já fica pra um policiamento reservado, que seria a polícia civil, nós temos nosso P2 também pra investigar. [...] de vez em quando pega, se pegar com 10 pedras já configura tráfico. [...] As barracas ficam cobrindo o tráfico, dizem que é pra proteger, tudo bem eles são serem humanos, mas é pra esconder o tráfico. Aí quando conseguimos pegar alguma coisa nós passamos para o IOPE e ele faz o policiamento. E tem bastante apreensão, a média se for pensar, esse ano [2015] já foi 90. Eles deixam na mão dos pequenos, não sei se é por demanda da droga, mas os maiores usam os menores como escudo e eles defendem isso. Eles falam com a disciplina, é hierarquizado, é como se fosse um universo paralelo. (Guarda II, fevereiro 2015).

²³ Em março de 2014 representantes da População de Rua afirmam que o “Crack, é possível vencer” só traz as demandas da segurança, mas poderia oferecer outras coisas, no entanto investe antes em segurança e depois nos seres humanos. Afirmam já estarem cansados de apanhar da polícia e relatam que o crack é tratado como o grande vilão, enquanto na verdade o maior problema é o álcool.

²⁴ Ver notícia “Criminalidade cai na cracolândia após ações do Programa De Braços abertos” disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/3592>



Eu acompanhava uma operação de retirada dos barracos para a limpeza da região e conversava com guardas, um deles, havia se deslocado para o local onde concentrava-se o *fluxo* e outro guarda veio me explicar sobre a dinâmica de região. Ele fazia parte do IOPE, e disse que tal grupo faz as laterais para pegar o traficante, “ano passado fizemos 269 prisões dentro e fora do *fluxo*. Já dentro quase não se prende porque é difícil entrar”. Segundo ele é um pouco difícil conseguir controlar o tráfico, e me diz “tá vendo aquele lá na tenda laranja? o grande oferece pra ele, ‘se vender a pedra eu te dou 5’, aí ele vende”. Pergunto quantas pedras contam para já se configurar como tráfico e ele argumenta

O usuário é uma coisa, uma pedra ali já é o tráfico, entendeu? Depende de como tá a situação. Para prender usamos as imagens, quando é feito no fluxo, fora é a abordagem, é a palavra do cara contra a do cara que está sendo preso. (Guarda III, Fevereiro, 2015).

Os argumentos centrais no caso dos agentes de segurança – “da” prática – destacam as dificuldades para abordagem de traficantes, por conta da dinâmica pela qual se opera o Programa, que acaba por deixar usuários e traficantes concentrados em mesma uma região, e que impede a ação direta com os usuários, compreendidos como doentes, e dificulta a captura dos traficantes. A despeito de saberem que são os traficantes pequenos que eles conseguem prender, acham necessário agir diante deles. E apontaram que para solução da “cracolândia” seriam necessárias ações mais rigorosas, do ponto de vista legal, bem como desmobilizar a concentração na região. Problematizaram ainda que a despeito de agirem conforme o “policimento comunitário” ou de maneira mais “repressiva” são constantemente criticados em seu trabalho.

Em 4 de fevereiro de 2015 decidi encerrar minha incursão em campo, a tempo de problematizar as experiências e escrever sobre elas. Ao chegar em casa recebo a notícia que seria realizada uma parceria entre a Prefeitura, o Governo do Estado e polícias para o combate ao tráfico na região, possível por meio da análise das imagens das câmeras do ônibus. No dia seguinte acompanhei notícias sobre a “cracolândia”, acerca do controle do tráfico, que destacavam a nova estratégia da segurança em focar seus esforços na identificação e prisão de grandes traficantes que atuavam na região. É neste cenário que finalizo a coleta de dados de campo.

Apontamentos finais

Para além da existência de negociações de mercadorias políticas diante da forma de tipificação entre usuários e traficantes, o que é possível inferir a partir deste estudo, ao analisar os discursos “sobre” e “da” atuação dos agentes de segurança, é a existência de uma produção diferencial de ilegalismos relacionada à produção de um território a ser controlado. Ou seja, condutas que são criminalizadas são também criminadas (Misse, 2008) em grande escala na região da “cracolândia”.

Saliento, deste modo, que constituição discursiva de um território e dos sujeitos que o ocupam, criando um nexos entre território e crime – o que torna necessárias a vigilância, as diversas políticas públicas, as políticas urbanas – bem como, a seletividade penal e sua relação com o território – caracterizando uma gestão diferencial dos ilegalismos – são centrais para o entendimento do meu estudo. A partir destas indicações gostaria de apresentar alguns apontamentos, de modo a contribuir com a discussão sobre a questão das *drogas*, especificamente sobre a atuação dos agentes de segurança pública na operacionalização da diferenciação entre usuários e traficantes.

É possível refletir acerca da crítica sobre como é operacionalizada a distinção entre usuários e traficantes. Pode-se destacar a discussão que trata do alargamento do poder de discricionariedade dos agentes de segurança, devido a uma norma jurídica estabelecida a partir de critérios pouco claros sobre o que cada uma das tipificações significa, assim como é possível colocar em relevo os argumentos sobre a forma como a lei é aplicada, em detrimento do texto jurídico. Ambas as discussões perpassam a questão das fronteiras entre o legal e o ilegal. A partir do argumento apresentado por Kant de Lima (1995) sobre o paradoxo legal brasileiro é possível operacionalizar uma problematização acerca do modo como se critica a aplicação da lei, ou seja, existe uma lei a qual deveria ser “aplicada” e não é. Assim, de certa forma, o autor privilegia uma interpretação positivista do direito, qual seja: a de que há um descompasso entre a norma jurídica – entendida como o próprio texto da lei – e a discricionariedade da ação dos agentes de justiça²⁵.

Num contraponto a essa perspectiva, compreende-se que a norma jurídica é constituída na própria interpretação do agente. Ou seja, não há uma discricionariedade dos agentes de justiça ao “aplicar” a lei, ao contrário, a ação do agente representa a própria produção da norma jurídica. O próprio argumento de Becker (2008), que inspira a noção de sujeição criminal (Misse, 2008), poderia contribuir para esta problematização da noção do paradoxo legal.

Aponto, portanto, que não é possível esperar que o texto da lei deva ter sua aplicação conforme era esperado pelo legislador ao cria-la, ou que não haverá a interpretação do agente de ponta da justiça. A norma se aplica a partir de uma interpretação dos agentes, e esta é sempre atravessada por diferentes elementos, não só jurídicos, mas também extrajurídicos. Neste sentido também é possível problematizar o argumento sobre o alargamento do poder discricionário, devido à falta de clareza da lei²⁶.

Se é possível inferir que o encaminhamento após a mudança da lei de drogas faz com que mais traficantes sejam levados à prisão (Jesus et al, 2011; Grillo et al, 2011), é necessário ir além da crítica à existência da barganha da tipificação criminal nos termos de alargamento do poder discricionário, bem como nos termos de negociação da mercadoria política. O que quero enfatizar, portanto, é que não é a falha no modo como é produzido o texto legal que inflaciona o poder de discricionariedade do agente de segurança. Ou seja, as fronteiras da legalidade e ilegalidades são sempre negociadas, como diversos estudos puderam perspectivar e contribuir para este campo teórico (Hirata, 2010; Telles, 2012).

Com o marco histórico da “Operação Sufoco”, por exemplo, tem-se uma mudança discursiva sobre o modo de operacionalização da ação dos agentes de segurança na “cracolândia”. Sustentou-se que o policiamento seria de cunho comunitário, sendo o lado repressivo orientado apenas ao reconhecido tráfico de drogas. No entanto nesse contexto houve o aumento de prisões por tráfico neste local e permaneceu a discussão sobre a ausência de critérios sobre o estabelecimento das figuras delitivas.

Assim, mesmo que se argumente sobre a existência da diferenciação entre usuários e traficantes, de modo a não realizar prisões pela tipificação errada, continua-se encaminhando um grande número de pessoas para a prisão pelo crime de tráfico, bem como o uso permanece controlado pela lei penal²⁷. As mudanças discursivas sobre diferenciação de ação a cada tipo

²⁵ O que é, sobretudo, problematizado pela perspectiva da atuação dos agentes de ponta da justiça, ou seja, os agentes de segurança.

²⁶ Se a construção da diferenciação é frágil favorece a existência de uma fronteira borrada entre os diferentes tipos penais, é preciso considerar outros aspectos, como a própria construção discursiva da “cracolândia” para compreender a constituição de sujeitos os quais são considerados mais vigiáveis e puníveis que outros. Mas é substancial, acima de tudo, ir além da perspectiva da lei não aplicada de maneira correta.

²⁷ Quanto a este assunto é possível destacar o argumento de Fernandez (2013) que discute o caso da redução de danos na França, o autor afirma a despeito desta ser uma vertente alternativa ao paradigma repressivo ainda responsabiliza os usuários de drogas no paradigma do weak rights version, de interdição ao uso de “drogas”, em oposição ao strong right version, adotado em países como a Holanda. O que é possível verificar também no caso brasileiro.



penal, assim como as tentativas de estabelecê-la, portanto, não tiveram como efeito mudança no encaminhamento à prisão.

A discussão institucional atual sobre a lei de drogas considera o porte e uso de drogas um tipo penal, prevendo para tal delito, medida de segurança. Ou seja, o uso de drogas ainda é criminalizado, no Brasil. No presente momento discute-se também o aumento da prisão pelo tráfico de crack, o que é um aspecto a ser observado. Nesse sentido é interessante as reflexões sobre a permanência da forma de administração dos conflitos pelo Estado de maneira punitiva, apesar das reformas e discussões sobre formas alternativas de punição.

Portanto, sustento que a discussão sobre as consequências legais da guerra às drogas aponta um sentido crítico à legislação punitiva, o que é fundamental para os estudos sobre a questão das “drogas”, bem como sobre a orientação da justiça. No entanto, tais discussões ainda parecem centralizadas em uma noção positiva de direito. Assim procuro pautar a ideia de que para além da discussão acerca das consequências da mudança da lei é preciso fundamentar a discussão sobre a própria existência da lei. A crítica, portanto, deve ir além da falta de clareza nos critérios para a tipificação entre usuários e traficantes, ou de que a diferenciação é frágil, para pautar uma crítica à continuidade da categoria usuário no âmbito punitivo, bem como do entendimento penal clássico da questão das “drogas”.

Referências

- BECKER, H. **Outsiders**. Estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2008.
- CALDEIRA, T. P. R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: EdUSP/ Ed. 34, 2000.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**. Editora Vozes, 1975.
- FRÚGOLI jr., H. **Roteiro pelo bairro da Luz**. Ponto urbe, ano 2, fev.2008
- GRILLO, C. C. POLICARPO, Frederico; VERISSIMO, M. **A ‘dura’ e o ‘desenrolô’**: efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), v. 19, p. 135-148, 2011.
- HIRATA, D. V. **Sobreviver na adversidade**: entre o mercado e a vida. 367 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- JESUS, M (ET. AL) **“Relatório Prisão Provisória e Lei de Drogas**: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo”, Núcleo de Estudos da Violência – USP e Open Society Institute, 2011
- KANT DE LIMA, R. 1995. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro**: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Forense.
- MISSE, M. (org.) **Acusados e acusadores**. Estudos sobre ofensas, acusações e incriminações. RJ: Revan, 2008. Cap. 1: Sobre a construção social do crime no Brasil: esboços de uma interpretação. p. 13-32.
- PERLONGHER, N. **O negócio do michê**: a prostituição viril em São Paulo. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2008.



PINHEIRO-MACHADO, R. China-Paraguai-Brasil: uma rota para pensar a economia informal. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 67, 2008.

ROLNIK, R. São Paulo - Coleção Folha Explica. 1. ed. São Paulo: PubliFolha, 2001. v. 1. 90p. USP, 2012.

RUI, T. **Corpos Abjetos**: etnografia em cenários de uso e comércio de crack. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 2012.

SILVA, L. O. **A reabilitação do centro de São Paulo**. Encontros da ANPUR, Bahia, *Anais*, Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, 2005. v. 11 (2005) 21 p.

TELLES, V. S. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. 1. ed. Belo Horizonte: ARGUMENTVM, 2012. 272 p.

Recebido: 05 maio, 2015
Aprovado: 26 maio, 2015