

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IREL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO INTERNACIONAL NO TRATAMENTO DAS
DROGAS ILÍCITAS NO BRASIL: HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS
LEGAIS.**

Ana Paula Rossetto Silva

Brasília
Julho de 2014

ANA PAULA ROSSETTO SILVA

**A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO INTERNACIONAL NO TRATAMENTO DAS
DROGAS ILÍCITAS NO BRASIL: HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS
LEGAIS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Dra. Maria Helena de Castro Santos.

Brasília
Julho de 2014

TERMO DE APROVAÇÃO

Ana Paula Rossetto Silva

A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO INTERNACIONAL NO TRATAMENTO DAS DROGAS ILÍCITAS NO BRASIL: HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS LEGAIS.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador:

Profª. Dra. Maria Helana de Castro Santos
Instituto de Relações Internacionais - IREL
Universidade de Brasília, Unb/DF

Banca examinadora:

Prof. Dr. Pio Penna Filho
Instituto de Relações Internacionais - IREL
Universidade de Brasília, Unb/DF

Prof. Dr. Thiago Moreira de Souza Rodrigues
Instituto de Estudos Estratégicos - INEST
Universidade Federal Fluminense, UFF/RJ

Brasília
Julho de 2014

À todas as pessoas que perderam suas vidas na guerra incitada pelo narcotráfico.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus, em primeiro lugar, por todas as oportunidades que tenho em minha vida, por ter tido forças para desenvolver este trabalho e, principalmente por ter conseguido concluí-lo.

Agradeço aos meus pais, Paulo e Ana Amélia, pelo imenso apoio e por estarem ao meu lado durante esta jornada. Vocês além de excelentes pais são um exemplo de vida e sem vocês não teria chegado até aqui.

Aos meus amigos e ao meu irmão, Luis, peço desculpas pela ausência e distância durante este período, agradeço a compreensão e apoio nesta jornada, mas principalmente agradeço pelos momentos de distração que, com certeza, me deram forças pra continuar este trabalho. Em especial agradeço à Luiza Schneider, Juliana Baeza e Maíra Fedatto que participaram mais de perto deste sofrido processo.

Ao meu namorado, Fernando, agradeço pelas incontáveis horas ao meu lado enquanto escrevia, pelo intenso apoio que me deu, principalmente nos momentos de desespero e tristeza. Sem você ao meu lado eu não conseguiria chegar ao fim.

Agradeço imensamente ao coordenador do programa ENAFRON, Alex Jorge das Neves, que além de estar sempre disposto a contribuir, me ajudou nos contatos para entrevistas e fez com que muitas delas acontecessem. Agradeço também à todas as pessoas que me receberam para entrevistas se dipondo a contribuir para este trabalho. Ainda, agradeço a Nilce e Euclides Fedatto por terem me recebido em sua casa, em Campo Grande, para que eu pudesse fazer as entrevistas na cidade.

Por fim, agradeço a minha orientadora Maria Helena pela maravilhosa orientação e pelo apoio incansável para que este trabalho chegasse ao final.

RESUMO

Em sua maioria, as leis proibitivas e as políticas de combate ao comércio de drogas foram estabelecidas no âmbito de convenções internacionais, sendo posteriormente internalizadas pelos países signatários. De forma geral, o estabelecimento da proibição às drogas e o foco das convenções internacionais na oferta dessas substâncias acabou por deslocar o seu comércio para o mercado clandestino, desencadeando no engajamento de organizações criminosas e máfias nas atividades relativas. Ainda, o engajamento mundial ao proibicionismo internacional não logrou diminuir o consumo de drogas, que foi aumentando cada vez mais ao longo dos anos. Considerado de extrema relevância na dinâmica de drogas da América do Sul, o Brasil destaca-se como país de escoamento e importante mercado consumidor das drogas produzidas pelos seus vizinhos, bem como importante produtor de precursores químicos e área para lavagem de dinheiro. De forma geral, a legislação brasileira proibiu o consumo e o comércio de drogas, conforme recomendado pelas convenções internacionais sobre drogas. No país, o problema das drogas foi tradicionalmente tratado como uma questão de ordem legal e médica, com atuação de forças policiais, de tribunais e de instituições de saúde. Tendo em vista a realidade brasileira, o argumento central desta dissertação está relacionado à evolução das políticas de combate ao tráfico de drogas no Brasil. Afirma-se que a formulação de políticas antidrogas no país foi evoluindo como reflexo de pressões e dinâmicas externas, associadas a problemas e características domésticas. Destacam-se, nesse sentido, o regime internacional antidrogas, a política norte-americana pra região, bem como a função do Brasil na estrutura do narcotráfico na América do Sul.

Palavras-chave: Narcotráfico, proibicionismo, Brasil, política pública.

ABSTRACT

Mostly prohibitive laws and policies to combat the drug trade have been established under international conventions, and subsequently internalized by the signatory countries. In general, the establishment of drug prohibition and the focus of international conventions at the offert of these substances eventually move its trade to the black market, triggering the involvement of criminal gangs and mafias in related activities. Still, the global commitment to international drug prohibition has failed to reduce drug use, which was continually increasing over the years. Considered extremely important in the dynamics of drugs from South America, Brazil stands out as a country that flow and consume the drugs produced by its neighbors, as well as a major producer of chemical precursors and money laundering area. In general, Brazilian law forbade the consumption and trade of drugs, as recommended by international drug conventions. In the country, the drug problem has traditionally been treated as a matter of legal and medical issue, with performance of police forces, courts and health institutions. Considering the Brazilian reality, the central argument of this dissertation is related to the evolution of policies to combat drug trafficking in Brazil. It is stated that the formulation of drug policies in the country has evolved as a result of external pressures and dynamics, like the international anti-drug regime, U.S. drug policy for the region, as well as the role of Brazil in the structure of drug trafficking in South America

Key words: Narcotics, proibicionism, Brazil, public political.

Introdução	9
1. O crime organizado transnacional: perspectivas analíticas do caso do narcotráfico. .	13
1.1 O Crime organizado transnacional	13
1.1.2 <i>Conceitos: crime organizado transnacional e narcotráfico</i>	15
1.1.3 <i>Estrutura e atuação das organizações criminosas transnacionais</i>	18
1.2 Crime organizado transnacional e o Estado: ameaça ou coexistência?.....	23
1.2.1 <i>Crime organizado como ameaça ao Estado</i>	23
1.2.2 <i>A coexistência do crime transnacional com o Estado</i>	29
1.3. O enfrentamento da questão: perspectivas teóricas.....	31
2. O proibicionismo nas convenções internacionais e as diretivas regionais: o engajamento das organizações criminosas e o mercado clandestino internacional de drogas.....	39
2.1 A evolução do comércio internacional de drogas.....	39
2.2 As convenções internacionais e as diretivas regionais de combate ao narcotráfico.....	44
2.2.1 <i>As convenções internacionais de combate ao narcotráfico</i>	44
2.2.2 <i>As diretivas regionais sobre o tema das drogas</i>	57
2.3. A guerra às drogas na política externa norte-americana.....	62
3. As drogas ilícitas na América do Sul, o papel do Brasil e as atividades do narcotráfico no Brasil.....	72
3.1 A dinâmica do narcotráfico na América do Sul.....	72
3.2 Estrutura do narcotráfico no Brasil.....	83
4. As políticas governamentais de tratamento às drogas no Brasil.....	95
4.1 Adesão do Brasil ao regime internacional antidrogas	95
4.2 Institucionalização de programas e políticas específicas sobre drogas no Brasil.....	103
4.1 Legislação brasileira sobre drogas.....	106
4.2 Comissões de Inquérito Parlamentar	110
4.3 Ministério da Justiça.....	110
4.3.1 <i>Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP): políticas, programas e mecanismos de segurança pública</i>	111
4.3.2 <i>A Secretaria Nacional sobre Drogas (SENAD): programas, políticas e mecanismos de tratamento da questão das drogas</i>	117
4.3.3 <i>Forças policiais federais e a de interdição às drogas no âmbito do Ministério da Justiça</i>	124
4.4 Ministério das Relações Exteriores	128
4.5 Ministério da Defesa.....	131
4.5 Ministério da Saúde.....	135
Conclusão	138
Bibliografia.....	147
ANEXO I.....	159
ANEXO II.....	160
ANEXO III.....	162
ANEXO IV	163

Introdução

O consumo de drogas esteve sempre presente na história da humanidade, seja para fins religiosos, terapêuticos ou alimentares. (ARBEX, 2005) Estudos históricos, antropológicos e sociológicos (JAY, 2012; ESCOHOTADO, 1998 apud RODRIGUES, 2012A) apontam como uma das práticas sociais mais antiga a relação do homem com o consumo dessas substâncias. Contudo, o tratamento químico de plantas psicoativas e a descoberta científica de suas funções psíquicas levaram ao aumento do seu consumo e da dependência dos consumidores, com reflexos relevantes para a saúde pública mundial.

A proibição do consumo de drogas e a repressão mundial ao comércio de substâncias psicoativas deram-se por meio de convenções internacionais, completando quase cem anos. Em sua maioria, as leis proibitivas e as políticas de combate ao comércio de drogas foram estabelecidas no âmbito dessas convenções, sendo posteriormente internalizadas pelos países signatários. Essas conferências inauguraram a prática de encontros diplomáticos para a discussão do tema. (RODRIGUES, 2012)

De forma geral, o estabelecimento da proibição às drogas e o foco das convenções internacionais na oferta dessas substâncias acabou por deslocar o seu comércio para o mercado clandestino, desencadeando no engajamento de organizações criminosas e máfias nas atividades relativas. Assim, grupos criminosos passaram a estruturar a atividade ilícita do narcotráfico, buscando territórios propícios ao cultivo de plantas ou estabelecendo relações comerciais com camponeses produtores. Utilizaram-se de rotas de antigos mercados clandestinos para a distribuição de drogas ao redor do mundo. Apesar do estabelecimento de um regime internacional antidrogas, o envolvimento de organizações criminosas no seu comércio permitiu a continuação da produção dessas substâncias.

A partir dos anos 60, os lucros adquiridos com o comércio internacional de cocaína vão levar a um maior envolvimento dos países da América do Sul com o tráfico de drogas internacional. Apesar da existência de plantações e de fabricação de outras drogas na região, a América do Sul se destaca pela produção de cocaína. A produção e o comércio desta droga passam a significar importante fonte de renda de relevante parcela da população dos países da região.

Enquanto a demanda por drogas aumentava, o narcotráfico se enraizava cada vez mais na América do Sul. Por volta dos anos 1970, os Estados Unidos se tornaram o maior consumidor de drogas do mundo, sobretudo da cocaína produzida nos países andinos. Vendo o problema da demanda por drogas do país como um reflexo único da sua oferta, o governo

norte-americano declarou guerra às drogas, instaurando uma política de combate ao narcotráfico onde acreditavam fosse a raiz do problema, ou seja, nos países produtores. A política externa dos Estados Unidos se voltou, assim para o desmantelamento da produção de drogas na América do Sul, visando atingir a dinâmica das drogas na região. Seus governantes passaram a incentivar a militarização do combate às drogas, com o engajamento dos órgãos de inteligência e das Forças Armadas americanas na assistência ao combate do tráfico de entorpecentes.

Considerado de extrema relevância na estrutura de drogas da América do Sul, o Brasil se destaca como país chave no escoamento da cocaína produzida pelos seus vizinhos. As proporções continentais do país, as dificuldades do governo de fiscalizar todo seu território, os problemas socioeconômicos que afetavam a sociedade brasileira, com destaque para a pobreza e a alta desigualdade de renda, bem como as rotas instaladas pelo contrabando internacional no Brasil proporcionaram terreno propício ao desenvolvimento do narcotráfico. (PROCÓPIO, 1999) Tem-se, nesse contexto, a instalação de organizações criminosas estrangeiras em território brasileiro incentivando o engajamento do crime no narcotráfico.

Ao longo dos anos, a atuação de narcotraficantes no país levou à diversificação da produção e comercialização de substâncias entorpecentes e psicoativas, além de contribuir para o significativo aumento do consumo de drogas pela população brasileira. A expansão da participação do Brasil no narcotráfico foi acompanhada pelo aumento das pressões internacionais para que medidas expressivas de enfrentamento a questão fossem tomadas pelo governo brasileiro.

No Brasil, o problema das drogas foi tradicionalmente tratado como uma questão de ordem legal e médica, com atuação de forças policiais, de tribunais de justiça e de instituições de saúde. (PROCÓPIO e VAZ, 1997) De forma geral, a legislação brasileira proibiu o consumo e o comércio de drogas, conforme recomendado pelas convenções internacionais sobre drogas e deu *“pouca ênfase à prevenção e à contenção do tráfico interno”*. (PROCÓPIO e VAZ, 1997, p. 77) No que tange o estabelecimento de políticas e programas específicos de combate ao tráfico de drogas no país foi somente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso que o governo brasileiro passa a criar órgãos especializados no tema das drogas, destinando parte do orçamento para a questão.

Tendo em vista a realidade brasileira, o argumento central desta dissertação está relacionado à evolução das políticas de combate ao tráfico de drogas no Brasil. Afirma-se que a formulação de políticas antidrogas no país foi evoluindo, sobretudo, como reflexo de pressões e dinâmicas externas, associadas a problemas e características domésticas.

Destacam-se, nesse sentido, o regime internacional antidrogas, a política norte-americana pra região, bem como a função do Brasil na estrutura do narcotráfico na América do Sul. Cabe ressaltar o foco desta dissertação nos condicionante externos que incidiram na evolução do quadro político brasileiro de enfrentamento ao problema das drogas. Apesar do foco específico nas variáveis externas não descarta-se o papel relevante de condicionantes domésticos que refletiram nas políticas e programas desenvolvidos pelo governo brasileiro.

O primeiro capítulo faz uma revisão teórica sobre o tema do narcotráfico sob a ótica do crime organizado transnacional. Serão apresentadas perspectivas analíticas acerca da estruturação, do funcionamento e da atuação das organizações criminosas de alcance internacional. O capítulo ainda discute a relação do crime transnacional com a sociedade, com o Estado nacional e com o sistema internacional como um todo. Percebe-se que a literatura se divide entre os estudiosos que vêem o crime organizado como uma ameaça ao Estado e ao sistema internacional e os que acreditam na convergência entre o crime e a estrutura do Estado e seu tecido social. Ainda, tem-se uma apresentação teórica das diferentes perspectivas de enfrentamento da questão das drogas, tais como o proibicionismo, a descriminalização, a legalização, a liberalização, dentre outras. A escolha por analisar o tema das drogas pela ótica do crime organizado dá-se por dois principais motivos: a transformação da questão das drogas em uma atividade criminosa transnacional; e considerando que os governos têm tratado a questão das drogas pela via do enfrentamento ao crime organizado transnacional.

O segundo capítulo, por sua vez, apresenta a evolução do contexto internacional de tratamento às drogas. Serão realçados os fatores internacionais considerados como importantes influenciadores das políticas brasileiras de combate ao narcotráfico, qual sejam, as convenções internacionais e a política externa norte-americana de combate às drogas na América do Sul. Afirma-se que o estabelecimento de um regime internacional sobre drogas e a participação brasileira neste é considerado fator relevante à promulgação de leis e à formulação de políticas de combate ao tráfico de drogas no Brasil. No caso da política norte-americana voltada para a América do Sul, acredita-se que seu desenvolvimento teve reflexos diretos e indiretos para o Brasil e para a institucionalização de programas e políticas de enfrentamento às drogas.

Dentro desse quadro, o terceiro capítulo tem o objetivo de contextualizar a estrutura e a dinamização do narcotráfico na América do Sul, realçando a participação brasileira. Apresenta-se, em um primeiro momento, o contexto do narcotráfico na região, bem como as políticas governamentais implementadas pelos governos sul-americanos. A seguir, analisa-se a evolução do tráfico de drogas no Brasil como parte de uma dinâmica regional, realçando a

função do país. Entende-se que o narcotráfico no Brasil está condicionado e se relaciona com as atividades do narcotráfico executadas pelos seus vizinhos.

Após a apresentação das três variáveis externas aqui consideradas como influenciadoras da evolução das políticas governamentais brasileiras de enfrentamento às drogas, procurando-se explorar seus impactos no processo de formulação e evolução institucional das políticas de combate ao narcotráfico do governo brasileiro.

No quarto capítulo, inicia-se a análise do processo evolutivo do proibicionismo e das políticas de repressão do combate ao narcotráfico no Brasil. Primeiramente, realizar-se-á uma breve retrospectiva histórica acerca da proibição das drogas no Brasil no período que precede o governo FHC. Serão destacados a ratificação dos tratados internacionais sobre drogas e a consequente promulgação de leis que proibiram o consumo, a produção e o comércio de substâncias psicoativas no país.

A seguir, apresenta-se a efetiva criação de uma política especificamente brasileira voltada para o enfrentamento do problema das drogas no país, a partir da criação da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), em 1998, na administração Fernando Henrique. Será analisada a criação e a evolução institucional das políticas de repressão às drogas no Brasil, procurando-se identificar a influência dos indicadores externos neste processo. Apontam-se, assim, os programas do governo brasileiro direcionados a questão das drogas, a institucionalização de secretarias e órgãos direcionados ao tratamento das drogas, bem como as leis e decretos relacionados.

Utiliza-se a abordagem indutiva. Analisam-se os documentos do governo brasileiro que versam sobre o tema e recorre-se a entrevistas com funcionários relevantes do Ministério da Justiça, da Defesa e das Relações Exteriores, bem como de alguns estados brasileiros.

Vale destacar ainda, que o caso brasileiro de combate às drogas ilícitas é, ao contrário do caso colombiano, ainda pouco estudado. Os estudos existentes privilegiam a região norte, justamente por influência do Plano Colômbia. A amplitude desse estudo preenche uma importante lacuna. Ainda deve ser realizado os poucos estudos sobre o narcotráfico da perspectiva de Relações Internacionais.

Por fim, cabe ressaltar que esta dissertação não pretende promover uma análise normativa acerca do que tem sido feito pelo governo brasileiro, tampouco discutir qual a melhor maneira de tratar a questão das drogas. Seu objetivo é compreender a incidência do contexto internacional no tratamento da questão do narcotráfico Brasil.

1. O crime organizado transnacional: perspectivas analíticas do caso do narcotráfico.

Esse primeiro capítulo tem como objetivo apresentar uma discussão sobre o tema do narcotráfico sob a ótica do crime organizado transnacional. Apresenta-se uma revisão da literatura sobre o tema, identificando-se os conceitos pertinentes. Serão realçadas perspectivas analíticas acerca do surgimento, da estrutura organizacional, e da forma de atuação das organizações criminosas transnacionais.

Apresenta-se ainda o debate sobre a relação do crime organizado transnacional com a sociedade, com o Estado nacional e com o sistema internacional como um todo. Busca-se compreender como os governos vêem o problema do narcotráfico e como têm tratado e enfrentado a questão. Tendo em vista a complexidade e a multidisciplinaridade do tema, não se pretende esgotar a discussão, mas apenas contextualizar a questão do tráfico de drogas.

1.1 O Crime organizado transnacional

O fim da guerra fria trouxe novos desafios aos Estados e ao sistema internacional. Como consequência, uma sucessão de novas perspectivas analíticas começou a aparecer no debate acadêmico em Relações Internacionais e especificamente no campo da segurança internacional. Novas teorias ressaltavam a emergência de ameaças não estatais ao poder e a segurança do Estado nacional, fazendo-se necessário considerar o objeto dos seus estudos para além das dimensões políticas e militares e da interação entre os Estados. Amplia-se, assim, o conceito de segurança internacional, incluindo-se agora, entre outros temas, ameaças domésticas e crimes transnacionais que afetam questões de segurança.

A partir dessa expansão dos temas estudados, principalmente pela disciplina de Relações Internacionais, surgem trabalhos que visam a explicar o fenômeno do crime organizado transnacional. Em sua maioria, os estudiosos que se dedicaram ao tema discutem, sobretudo no âmbito teórico, a definição de um conceito único para o crime organizado transnacional e questionam, principalmente, se este fenômeno representa uma ameaça à sociedade, ao poder do Estado nacional e à segurança internacional como um todo. No sentido de refletir sobre a contribuição destes estudos para a compreensão do narcotráfico, serão apresentados a seguir as principais premissas e entendimentos acerca do tema.

1.1.1 Surgimento do crime organizado transnacional e do narcotráfico

Apesar de não poder ser considerada uma questão inteiramente nova no cenário internacional, muitos autores ressaltam a capacidade e o desejo das organizações criminosas

de se tornarem globais visando à ampliação dos seus mercados e, conseqüentemente, dos seus lucros. A literatura analisada converge quando localizam a evolução das organizações criminosas transnacionais, a partir da década de 80, não apenas pelo aumento da demanda por produtos e serviços ilícitos, mas principalmente pela criação de novos mercados e pelas facilidades para a atuação transnacional com o advento da globalização. Como base no exposto, Phil Williams (2001) oferece uma explicação para a emergência de crimes transnacionais por meio de dois níveis de análise. O nível macro, onde são consideradas as mudanças do cenário internacional no pós-Guerra Fria como facilitadoras e impulsionadoras do crime transnacional e o nível micro, onde destacam-se a demanda por produtos ilícitos e as regulamentações nacionais como fatores encorajadores do tráfico de drogas.

Ainda, destacam-se estudos tais como os de Phill Williams (1997), de Susan Strange (1996) e de Yuliya Zabyelina (2009) identificam como fatores importantes para o despontamento do crime organizado transnacional: i) a revolução da informação; ii) a interdependência entre as nações; iii) a globalização; iv) a liberalização dos mercados mundiais; v) a criação de um sistema financeiro mundial; vi) as facilidades de transporte; vii) a emergência de cidades globais, as quais facilitam o estabelecimento de interações entre organizações criminosas; viii) a mobilidade de pessoas; e ix) a diminuição do poder do Estado de controlar suas fronteiras.

Segundo afirmação destes autores, a criação de um mercado global de caráter legal, ou seja, o aumento da interação comercial e econômica entre os Estados, incrementaram a capacidade das organizações criminosas de atuar para fora das fronteiras nacionais.

[...] nos limites que a ilegalidade impõe, a tecnologia disponível em um momento histórico tem sido incorporada ao inventário dessas capacidades funcionais, uma vez que não há uma restrição factível do desenvolvimento tecnológico às atividades lícitas. Em outras palavras, a relação da globalização econômica e da tecnologia com o crime organizado é constituinte da contradição histórica entre, de um lado, a pretensão de controle político-territorial exclusivo e, de outro, a ambição por lucros extraordinários por meio do aproveitamento oportunista da lei, das fronteiras e dos mercados. (CEPIK e BORBA, 2012, p. 380)

Além das peculiaridades acima relatadas, alguns estudiosos vão buscar compreender a emergência e a natureza do crime organizado transnacional e especificamente do tráfico de drogas, por uma perspectiva econômica e social. Estudos tais como o de Von Lampe (apud CEPIK e BORBA, 2012) e Juan Gabriel Tokatlián (1999) vão considerar fatores socioeconômicos como geradores da criminalidade. Ressaltam a estreita vinculação entre o recrutamento de pessoal para atividades ilícitas e problemas, tais como a desigualdade social, a má distribuição de renda e o desemprego. Grupos que muitas vezes encontram-se à margem da sociedade, tais como jovens, desempregados, pobres, presidiários e imigrantes acabam se

tornando força de trabalho relevante das organizações criminosas. No mesmo sentido, Patrick Stewart (2006) destaca a incapacidade do Estado de cumprir com muitas de suas funções básicas (alimentação, estabilidade política, desenvolvimento social e econômico) como fator impulsionador do crime organizado transnacional.

Tokatlian (1999), por sua vez, ressalta o modelo capitalista como incentivador da criminalidade, destacando suas peculiaridades como essenciais para a proliferação do crime. *“O pano de fundo – o ambiente – no qual se manifesta a criminalidade organizada é o conjunto de incentivos materiais, de conflitos sociais e de práticas políticas que fazem parte do modelo capitalista.”* (TOKATLIAN, 1999, p. 168)

No caso específico do narcotráfico, destacam-se os estudos que apresentam o surgimento desta atividade ilícita e sua evolução como consequência da criação das leis que proibiram o consumo recreativo de drogas e a produção e o comércio de substâncias psicoativas. (RODRIGUES, 2012; TOKATLIAN, 1999) Conforme será apresentado no próximo capítulo, a questão das drogas começou a ganhar destaque nas discussões internacionais no começo do século XX, por meio da realização de convenções internacionais sobre o tema. Incentivadas, sobretudo, pelo governo norte-americano, essas convenções internacionais deram espaço a um promissor negócio internacional:

A evolução do crime organizado, vinculado às drogas psicoativas, é o efeito de uma estratégia proibicionista deliberada, é um sintoma e não uma causa, é uma consequência efetiva de uma vontade e decisão implícitas ou explícitas e não um dado neutro, espontâneo e natural. Por isso, tanto a proibição como sua contrapartida, a criminalidade, constituem, enquanto expressão social, cultural, discursiva e histórica, realidades políticas inevitáveis. (TOKATLIAN, 1999, p. 167)

Cabe ainda mencionar a significativa expansão das conexões entre organizações narcotraficantes a partir do uso de novas tecnologias de informação e como reflexo do aumento significativo do comércio de drogas. Ainda consideram-se as oportunidades geradas pelo mercado financeiro global, pelo desenvolvimento de novas tecnologias bancárias e pela intensa interação do comércio legal entre nações como fatores facilitadores à expansão do narcotráfico. (RODRIGUES, 2012) Por fim, ressaltam-se os lucros rápidos obtidos pelas atividades ilícitas em questão.

1.1.2 Conceitos: crime organizado transnacional e narcotráfico

O crime organizado apresenta-se como um tema extremamente complexo, uma vez que afeta, ao mesmo tempo, as esferas econômica, social, política e cultural. No que tange o seu significado, são muitas as concepções existentes, que refletem perspectivas disciplinares

diferentes.¹ (TOKATLIAN, 1999) Cabe destacar a dificuldade de encontrar uma definição única que possa atender os diferentes tipos de crime transnacional.

O termo transnacional significa atividade que se realiza entre nações, através das fronteiras dos Estados nacionais. Samuel Huntington (1973) classifica como organização transnacional: i) estrutura hierarquizada com comando central; ii) atuação específica, se especializando em uma atividade técnica específica e que iii) desenvolve facilmente suas atividades para além das fronteiras nacionais, fazendo uso do sistema bancário internacional. (HUNTINGTON apud WENER, 2009)

De forma geral, a literature especializada considera o crime transnacional como uma nova dimensão operacional do crime organizado, que atua com maior facilidade e frequência para além das fronteiras nacionais. Os estudos sobre o tema fazem distinção analítica entre o crime organizado e sua faceta transnacional. (LONGO, 2010)

Tendo em vista a expansão das atividades do crime organizado transnacional, promoveu-se em 2003 a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, Convenção de Palermo, que preocupou-se em elaborar um conceito a ser usado como referência na identificação da atividade ilícita em questão, qual seja:

“Organized criminal group” shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit. (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, 2000, p.5)

An offence is transnational in nature if. (a) It is committed in more than one state; (b) It is committed in one state but a substantial part of its preparation, planning, direction or control takes place in another state; (c) It is committed in one state but involves an organized criminal group that engages in criminal activities in more than one state; or (d) It is committed in one state but has substantial effects in another state. (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, 2000, p.6)

Ainda se preocupou em listar as categorias de crime organizado transnacional, por meio do desenvolvimento de uma pesquisa detalhada a respeito que identificou 18 categorias, qual sejam: i) lavagem de dinheiro; ii) tráfico ilícito de drogas; iii) corrupção e suborno, iv) infiltração nos mercados legítimos; v) falência fraudulenta; vi) fraude a seguros; vii) crimes através do computador; viii) roubo de propriedade intelectual; ix) tráfico ilícito de armas; x) terrorismo; xi) apoderamento ilícito de aeronaves; xii) pirataria marítima; xiii) apoderamentos em terra; xiv) tráfico de seres humanos; xv) comércio ilegal de órgãos humanos; xvi) roubo e comércio de obras de arte e objetos culturais; xvii) crimes contra o meio-ambiente; e xviii)

¹ Tanto a sociologia como a economia, a política, o direito e as relações internacionais contam com estudos que dissertam sobre a questão do crime organizado. Os estudos desenvolvidos por estas disciplinas experimentam variados eixos de análise sobre o tema da criminalidade organizada transnacional, qual sejam, sua estrutura, sua forma de atuação, bem como sua dimensão.

outras ofensas cometidas por grupos e criminosos organizados que atue de forma transnacional. (NAÇÕES UNIDAS apud WERNER, 2009)

Muitos formuladores de política externa e de segurança, bem como acadêmicos que se dedicam ao estudo do crime transnacional vão utilizar a definição da ONU como base para tomada de decisão e desenvolvimento de seus trabalhos. No Brasil a lei sobre crime organizado que define organização criminosa e dispõe sobre procedimentos de investigação e execução criminal a serem aplicados, ressalta a transnacionalidade das ações realizadas por organizações criminosas.

§ 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional. (BRASIL. Lei n 12.850 de 2 de agosto de 2013)

Esta dissertação vai adotar o conceito das Nações Unidas acima citado. No entanto, cabe destacar que esta definição agrupa sob o mesmo conceito um conjunto de práticas ilícitas variadas e que na maioria das vezes atuam de forma divergente. Acredita-se que os crimes transnacionais, apesar de um núcleo de características em comum, têm suas peculiaridades. Entende-se que esta delimitação única culmina em uma problemática no que tange o tratamento da questão do crime organizado, uma vez que se tem um tratamento igualitário a crimes de caráter morais e éticos diferentes.

Cabe destacar que a maioria dos crimes transnacionais têm relação direta entre si. As organizações criminosas de alcance transnacional se envolvem com diversas atividades criminosas ao mesmo tempo e conforme vão aumentando suas conexões internacionais ampliam seu leque de atuação ilícita. O narcotráfico, por exemplo, mantém relação direta com o tráfico de armas, a lavagem de dinheiro, o roubo e/ou o furto de automóveis, bem como na corrupção.

As estruturas do narcotráfico estabelecem relação de simbiose com as de outras atividades ilegais, servindo assim como estímulo ou elemento de indução ao surgimento de variadíssimas organizações, bandos e grupos criminosos que procuram exercer controle sobre os negócios da droga mesclados à economia informal. (PROCÓPIO, 1999, p. 81)

Entre as atividades ilícitas ressaltadas pela lista da ONU, cabe destacar o narcotráfico, foco da análise desta dissertação. Entende-se por tráfico de drogas a produção, a distribuição e a comercialização de substâncias psicoativas sujeitas às leis proibitivas de caráter nacional e internacional. (UNODC apud CEPIK e BORBA, 2012) A semelhança da complexidade mencionado sobre o crime transnacional, o narcotráfico é também de natureza complexa, multidimensional e multidisciplinar. Sua estrutura, sua forma de atuação e suas consequências

atingem diferentes esferas, tais como o direito, a saúde, a economia, a política, seja de caráter doméstico ou externo, bem como questões socioeconômicas e socioculturais:

[O narcotráfico] Invade a diplomacia, a política interna e exterior, a economia de subsistência, o debate acadêmico e a atividade policial. Ocupa manchetes da imprensa de maneira cotidiana e abre perguntas fundamentais no campo da cultura, da psicologia social e da criminologia. Põe em questão os alcances da soberania nacional e os limites dos direitos e liberdades individuais. Cada uma das fases do processo – que vai desde a produção de drogas ilícitas até o seu consumo e a lavagem de dinheiro – abre uma multiplicidade de problemas de controle e regulação, todos sujeitos a divergências de opinião. (HOPENHAYN apud SANTANA, 1999, p. 99)

A dimensão do narcotráfico e seu alcance mundial fazem dela uma questão de grande relevância, não apenas no que tange ao desenvolvimento de políticas que visam a sua contenção, como também à elaboração de estudos a seu respeito.

Considerando a discussão até aqui realizada conclui-se que o crime organizado transnacional surge, no âmbito doméstico, como resultado de problemas sociais e econômicos que atingem a população, tornando-se uma força indutiva ao crime para uma parcela marginalizada da sociedade. Aproveita-se das facilidades trazidas pela globalização e pela revolução da comunicação para se tornar transnacional. E, conforme indicado, as legislações que determinam o que são atividades ilegais tornam-se fatores relevantes para o surgimento e expansão do crime organizado. Serão apresentadas a seguir as estruturas organizacionais do crime transnacional, bem como sua forma de atuação.

1.1.3 Estrutura e atuação das organizações criminosas transnacionais

No que tange a estrutura das organizações criminosas, a literatura aponta que, em um primeiro momento, os grupos criminosos e narcotraficantes se estruturavam em formas “*hierárquicas e piramidais*”. (OLIVEIRA, 2007, p. 20) Essas estruturas contavam como uma liderança centralizadora, que concentrava a tomada de decisão de todas as atividades executadas pela organização criminosas. A título de exemplo, destacam-se os cartéis narcotraficantes colombianos, estruturados de forma hierarquizada, onde seus líderes representavam a organização como um todo e se responsabilizavam pelas atividades em todos os níveis operacionais. Essa forma estrutural permitiu que a queda dos seus líderes, por volta dos anos 90, levasse ao desmantelamento de toda a organização.

Novos estudos afirmam que estas organizações criminosas de alcance transnacional mudaram sua estrutura organizacional, como resultado de uma série de fatores: o crescimento da demanda por drogas, o desenvolvimento tecnológico da informação, as facilidades trazidas pelos mercados globais e o aumento da repressão ao tráfico de drogas.

O crime organizado transnacional, nesse cenário, passa a se formar ao redor das estruturas de redes difusas de atuação econômica, aspecto fundamental para a compreensão das suas principais dimensões e de manifestações como o terrorismo e a corrupção. (WERNER, 2009, p. 19)

Estas novas redes criminosas transnacionais são organizações extremamente flexíveis e adaptáveis a mudanças. Contam com alta capacidade de dominar e participar das atividades do mundo lícito. Variam segundo seu tamanho, seu objetivo e seu grau de abertura. Em sua maioria, contam com um núcleo, que são os grupos mais influentes da estrutura organizacional do crime e que comandam as periferias, que são as responsáveis por obter informações e por se relacionar com o ambiente. (WILLIAMS, 2001)

Os grupos criminosos organizados em rede conseguem influenciar não apenas a política e o poder judiciário dos Estados, mas principalmente a economia, uma vez que suas atividades têm fortes implicações na economia dos Estados e no sistema internacional. De forma geral, as organizações criminosas estruturadas em rede procuram sustentar e aumentar sua influência na sociedade e na política, garantindo sua segurança e projetando sua dominação social e suas relações com o espaço estatal. (OLIVEIRA, 2007) Tanto em um território específico como globalmente, a criminalidade organizada está sempre trabalhando em função da garantia e do aumento dos *“seus ganhos, sua influência e segurança”*. (TOKATLIAN, 1999, p. 170)

Tanto Susan Strange (1996) como Phil Williams (1994) afirmam que a recente estruturação em forma de redes das organizações criminosas transnacionais tem enfraquecido a capacidade dos Estados nacionais de controlar e combater o crime transnacional. Para Williams (2001), a estrutura em rede aumenta a capacidade de atuação das organizações criminosas transnacionais, que passam a contar com uma grande capacidade de coexistência dentro e fora do poder do Estado, no âmbito doméstico e internacional. Segundo Arquilla e Reinfeldt (2001):

Um grupo organizado em rede irá provavelmente operar nas rachaduras e áreas cinzentas da sociedade, atacando pontos nos quais as linhas de autoridade se entrecruzam e os paradigmas operacionais de políticos, funcionários públicos, soldados, policiais e atores relacionados se tornam vagos e confusos. (ARQUILLA & RINFELDT, 2001, p. 14)

A facilidade com que as redes criminosas adentram o mundo lícito facilita sua atuação ilegal, permite que encontrem novos negócios, além de aumentar sua capacidade de proteger suas atividades ilícitas:

Em parte por causa desse dinamismo, alguns sociólogos concluem que organizações em rede são capazes de um desempenho superior quando comparados a organizações hierárquicas mais tradicionalmente estruturadas especialmente em termos de adaptabilidade a mudanças em seu ambiente. (WILLIAMS, 2001, p. 67)

Para Tokatlian (1999), a atuação criminosa transnacional combina estruturas em rede com grupos hierarquizados, no sentido de manter minimamente as estruturas existentes, bem como o bom andamento de suas atividades ilícitas. Há certa tendência dessas organizações em direção a esquemas híbridos que objetivam, sobretudo, a praticidade na ação criminosa e o sucesso na execução de suas atividades. (TOKATLIAN, 1999)

De forma geral, a literatura entende que essa nova forma em rede de atuação do crime transnacional está relacionado ao incremento da conexão entre organizações criminosas de diferentes partes do mundo. Buscando aumentar seus mercados e lucros, organizações criminosas de diferentes países se articulam constantemente, intensificando suas conexões e ampliando suas atividades. (WILLIAMS, 2001) Acredita-se que esses laços entre organizações criminosas facilitam os fluxos de informação e de mercadorias ilegais, e reduzem os custos de transação das atividades criminosas.

No que tange essa interação entre organizações criminosas, destacam-se três níveis de análise. No primeiro nível estão as organizações criminosas individuais, ou seja, os grupos criminosos que atuam no âmbito doméstico. Em seguida, estão os *clusters* regionais, relativos a um recorte das interações entre organizações criminosas a nível regional. Por fim, destaca-se o nível maior do mercado ilegal, onde se encontra a cadeia inteira de atuação e interação entre organizações criminosas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002, p. 8 - 9)

Acredita-se relevante ressaltar a essencialidade internacional da atuação dessas organizações criminosas de alcance transnacional. A execução de suas atividades e o reflexo de suas consequências perpassa diferentes nações. Segundo ressaltado por Cepik e Borba (2012), a internacionalização do crime tem sido acompanhada pela transferência dos principais núcleos de organizações criminosas para os países da periferia do sistema, localizados principalmente nos continentes do hemisfério sul. Os autores explicam que esse fluxo pode ser explicado pelo fato do crime organizado transnacional ser altamente atraente pelo alto índice de lucro e riqueza regularmente gerados.

A internacionalização das organizações criminosas baseadas em mercados dinâmicos fez com que elas mantivessem sua penetração nos principais pólos consumidores do norte e, para tal, concentrassem suas operações em países com controles policiais e judiciários menos firmes. (CEPIK e BORBA, 2012, p. 382)

Destaca-se, nesse sentido, a existência de uma divisão geopolítica relativa a fatores de demanda e de oferta, onde é possível perceber a existência de um afastamento geográfico entre os países produtores de matéria-prima e os consumidores. No caso específico do narcotráfico, enquanto os países do sul, ou seja, da periferia ou semiperiferia do sistema internacional são responsáveis pela produção de drogas ou pelo escoamento da produção de

drogas, os países desenvolvidos do Norte ressaltam-se como principais consumidores, contando com atuação de organizações criminosas responsáveis pela distribuição do produto ao consumidor final. Nesse quadro dificilmente um país, ou uma organização criminosa é inteiramente responsável por todo o ciclo do tráfico de drogas.

Dentro dessa perspectiva, acredita-se relevante ressaltar a forma de atuação das organizações narcotraficantes. Cabe destacar o estudo de dois sociólogos colombianos, Krauthausen e Sarmiento (apud RODRIGUES, 2012), que ao estudar as organizações narcotraficantes atuantes na Colômbia levantam considerações relevantes acerca das características de atuação destas. Os autores consideram a estrutura de interação entre organizações segmentada em dois setores.

O primeiro setor refere-se à competitividade do produto, onde estão incluídas as fases de produção, de distribuição e de comercialização da droga. Essas fases estão sob a responsabilidade de diferentes grupos criminosos que constantemente entram em conflito pelo mercado, o que acaba culminando em ações de violência. O segundo setor apontado pelos autores é o oligopólio, onde estão as organizações criminosas responsáveis pelo refinamento da droga e pela venda às redes atacadistas de distribuição do primeiro setor. Responsáveis pela parte mais rentável do negócio, os grupos do segundo domínio estruturam-se de forma mais hierarquizada, enquanto as organizações do primeiro setor destacam-se pela atuação descentralizada. (RODRIGUES, 2012)

No que tange especificamente ao narcotráfico, cabe ressaltar que os narcotraficantes operam basicamente como no mercado do comércio internacional de produtos legais. Destaca-se como uma atividade inteiramente voltada à obtenção de lucros econômicos, atuando conforme os estímulos do mercado internacional. Seguem questões de demanda e de oferta, que determinam a quantidade produzida e o preço da droga ofertada. Por muito tempo, os países e as organizações internacionais acreditavam que o aumento da oferta internacional por substâncias entorpecentes tinha relação direta com o aumento da demanda de drogas. No entanto, conforme será apresentado no próximo capítulo, a produção de drogas nos países andinos seguiu principalmente os estímulos de mercado, ou seja, a demanda por drogas que não parava de crescer. O preço das drogas, por sua vez, reflete uma série de indicadores, quais sejam, o preço dos insumos para sua produção, a tecnologia de produção e de logística, a quantidade de vendedores, além das ações estatais de repressão.

De maneira geral, o tráfico de drogas em cada país conta com estruturas organizacionais e formas de atuação específicas. Consideram fatores e circunstâncias específicas de cada país e refletem a política de repressão executada pelos governos nacionais.

“Compreendido isso, deve-se observar o modo de inserção das nações no contexto do narcotráfico internacional e as condições específicas de seu funcionamento, como por exemplo grau de corrupção da sociedade, a perda de valores sociais, o consumismo e o egoísmo.” (PROCÓPIO, 1999, p.57) Dentro de contextos sociais divergentes, essas organizações narcotraficantes visam a *“incrementar seu poder econômico, elevar sua influência política e legitimar sua presença social.”* (TOKATLIAN, 1999, p. 172)

Ressalta-se ainda que como consequência da sua ilegalidade, a atuação das organizações criminosas envolvidas com o tráfico de drogas é extremamente flexível, dinâmica e violenta. Fatores específicos da atividade criminosa em questão, tais como a disposição de altos recursos orçamentários, a facilidade de adaptação frente a estruturas organizacionais e socioeconômicas de cada país e a crescente demanda por substâncias psicoativas, ressaltam a necessidade de atuação flexível. Os programas governamentais de combate ao tráfico de drogas fazem com que, buscando dar continuidade aos seus negócios ilícitos, os narcotraficantes atuem de forma mais dinâmica e ágil *“promovendo articulações e rearticulações necessárias”* (PROCÓPIO, 1999, p. 57).

Ressalta-se que o narcotráfico *“Não somente muda rotas no transporte da droga e cria bases em novos países, como também alterna seus próprios meios de transporte. Para o tráfico de drogas não existe tática ultrapassada: tudo é recorrente.”* (PROCÓPIO, 1999, p. 158) Considerando-se não apenas a literatura sobre o tema, como também informações dos meios de comunicação e as entrevistas realizadas, percebe-se que as rotas e as formas de traficar drogas são das mais diversas e criativas. Levando-se em contas as especificidades geográficas de cada local, o transporte de drogas pode ser feito por via terrestre, aérea ou até mesmo fluvial, onde os agentes do tráfico de drogas fazem uso de aviões, de embarcações e de rodovias para transportá-las.

No que tange à questão da violência, destaca-se a atuação violenta das organizações narcotraficantes frente aos agentes estatais, visando a proteção de seus negócios. No mesmo sentido, pelo fato de ser uma atividade intrinsecamente ilegal, o narcotráfico não pode recorrer a uma instância resolutiva de justiça. As resoluções de problemas entre organizações criminosas, seja por pagamento de dívidas ou pelo confronto por território, são resolvidas por meio da violência. Autores tais como Argemiro Procópio (1999) referem-se à violência derivada do tráfico de drogas ao partir do conceito de narcoviolença.

Ainda, e de acordo com sua necessidade, essas organizações mantêm relação estreita e direta com grupos das classes dominantes, não apenas com organizações privadas, mas sobretudo, na esfera pública. Estão em jogo aqui fatores tais como a corrupção e o

envolvimento do Estado com o crime organizado e a capacidade do crime transnacional de extorquir agentes do governo visando a garantir a execução de suas atividades ilegais. (CEPIK e BORBA, 2012) Entre os agentes envolvidos estão os agentes policiais, juristas, burocratas, bem como políticos. (PROCÓPIO, 1999) Dessa forma, percebe-se a capacidade de grupos criminosos de interagirem com o mundo ilícito e lícito de maneira corriqueira.

O desenvolvimento da atividade criminosa irresistivelmente constrói interfaces entre o lícito e o ilícito, combinando as capacidades de corromper, coagir e seduzir (fraude, força e fidelidade) para ampliar a rede social do crime organizado para além do grupo de indivíduos diretamente engajados em suas atividades finalísticas. (CEPIK e BORBA, 2012, p. 379)

As organizações criminosas contemporâneas estruturam-se em forma de rede, atuando de forma extremamente flexível e então adaptando-se com facilidade a mudanças. Tendo em vista essas peculiaridades do crime organizado transnacional, com ênfase no narcotráfico, apresenta-se a seguir a relação deste com a sociedade, o Estado e o sistema internacional.

1.2 Crime organizado transnacional e o Estado: ameaça ou coexistência?

Da análise realizada é possível afirmar que existem dois tipos de percepções teóricas quanto à ameaça posta pelo crime organizado transnacional: i) os autores que examinam a questão como uma ameaça imediata ao Estado e à segurança internacional, necessitando ser considerado como tema central das agendas de segurança ao redor do mundo; e ii) as perspectivas que realçam a proximidade e articulação entre o crime e o espaço-estatal, afirmando a dependência estrutural entre ambos.

1.2.1 Crime organizado como ameaça ao Estado.

Grande parte da literatura analisada destaca a questão do crime organizado transnacional como extremamente ameaçadora à sociedade e ao Estado nacional. (CEPIK e BORBA 2012) Essa percepção tem sido considerada pelos principais países, bem como pelas organizações internacionais e sobretudo, pelas Nações Unidas. Tanto as convenções que versam sobre o tema do tráfico de drogas, como a Convenção de Palermo, que aborda o problema do crime transnacional, ressaltam o tema como extremamente ameaçador à humanidade. Os documentos aprovados nas referidas convenções destacam a atuação desses grupos como contraponto ao poder dos Estados e do sistema internacional. A esse respeito Reinares e Resa, S/D, dizem:

This perception about the challenges posed by organized crime, though sometimes exaggerated by state agencies and non-governmental organizations, arose during the last decade due to the combined effect of both the observed evolution of such disturbing phenomenon and changes in the focus of international relations once the

Cold War was over, following the collapse of communism. (REINARES e RESA, S/D, p. 2)

Tendo em vista que o crime organizado transnacional tem sido visto como uma ameaça a segurança, acredita-se relevante ressaltar a definição do termo segurança. Segundo Buzan e Hansen (2011) segurança significa um estado de proteção relacionado a um objeto de referência específico, ou seja, a constituição de algo que precisa ser assegurado frente a um objeto que possa ameaçar sua sobrevivência. No mesmo sentido, cabe ressaltar a distinção entre a segurança pública e a internacional, ou seja, a segurança pública doméstica e a segurança do Estado soberano.

A segurança pública está diretamente relacionada à segurança da população pertencente a um determinado território de ameaças oriundas do contexto nacional. O governo responsabiliza-se por garantir a segurança da sua população por meio da atuação dos órgãos policiais e do poder judiciário. Por sua vez, a segurança internacional refere-se à segurança do Estado, ou seja, a manutenção da estrutura organizacional do Estado, bem como de sua integridade territorial, da sobrevivência da sua população e, principalmente da sua soberania frente a outros governos. (WERNER, 2009)

Segundo aponta a literatura analisada, o crime organizado transnacional apresenta-se como ameaça à segurança pública, bem como internacional. Adota-se a afirmação de Williams (1994) de que a ameaça do crime organizado transnacional à segurança tem três níveis: o nível individual, o Estatal e o nível mais amplo do sistema de estados.

Nível individual

De forma geral, quando se trata da ameaça do crime transnacional à sociedade, os autores realçam os conceitos de Segurança Humana e de Segurança Social.

Human security includes not only physical safety from violence and crime, but also economic safety from critical poverty, social marginalization, and fundamental under-provision of such elemental social and public goods as infrastructure, education, health care, and rule of law. (WILLIAMS apud FELBAB-BROWN, 2012, p. 2)

Considerando o nível individual, a literatura apresenta o crime transnacional como gerador de um contexto de insegurança para os cidadãos, tendo em vista que suas atividades intensificam problemas de segurança pública. (DORDEVIC, 2009) Ressaltam que os constantes confrontos com policiais, no sentido de garantir o bom andamento de suas atividades e os conflitos travados entre grupos criminosos por território e principalmente por mercado, afetam diretamente a segurança do indivíduo.

Ainda, a literatura considera o crime organizado como uma ameaça ao indivíduo e a sociedade pela capacidade de sua cooptação para o crime, sendo a população induzida a

participar das atividades ilícitas realizadas por esses grupos criminosos. O comércio ilegal de drogas se destaca como atividade relevante para algumas parcelas da população, sobretudo pela sua capacidade de gerar dinheiro facilmente, com retorno rápido e extremamente lucrativo. Para Adan Castle (1997), o maior risco apresentado pelo crime organizado está relacionado ao bem-estar econômico da população, onde as atividades de extorsão e fraude exercidas pelo crime resultam em distorções econômicas que podem afetar diretamente a sociedade.

Nível do Estado nacional

No que tange a ameaça ao nível do Estado, a literatura realça que o desafio apresentado pelo crime organizado transnacional está não apenas no âmbito da segurança pública, como no da segurança internacional, sendo necessário proteger sua população de ameaças externas. Nesse sentido, Williams (1997) afirma que o crime organizado ao atuar fora da autoridade e do poder do Estado e, em grande medida, da política mundial, desenvolveu estratégias sofisticadas que contornam tanto as leis estatais como as do sistema internacional.

A literatura analisada realça que o crime organizado transnacional atinge a soberania dos Estados nacionais ao constantemente transpassar fronteiras nacionais e contornar as legislações nacionais e internacionais. Afirmam que os grupos criminosos de alcance transnacional possuem uma rede de defesa eficiente contra as agências de combate ao crime, ao garantirem recuperação e reorganização rápida de partes da sua estrutura que foram danificadas pelos agentes governamentais responsáveis pelo seu enfiamento. (WILLIAMS, 2001) No mesmo sentido, afirmam a capacidade do crime transnacional de corromper e influenciar instituições estatais a participar do mundo ilícito, sobretudo por meio da lavagem de dinheiro e do suborno de agentes governamentais.

Os argumentos vão além e realçam a incapacidade do Estado de identificar e conter a criminalidade organizada, uma vez que o crime se aproveita das mesmas facilidades financeiras e de comércio usadas pelo Estado. Williams (1997) afirma a existência de um paradoxo nos esforços do Estado de controlar e conter o crime organizado, uma vez que ao intensificar a repressão, o governo acaba colaborando para a expansão e a melhor eficiência na atuação da criminalidade organizada. O autor explica que o aumento das dificuldades para garantir a entrega de seus produtos ilícitos, leva as organizações criminosas a procurarem novas rotas, expandindo não apenas suas estruturas logísticas, como principalmente suas conexões criminosas. Williams (1996) ainda argumenta que o uso da força contra o Estado e o

contorno da legislação enfraquece a sociedade civil, desestabiliza a política doméstica e atinge o Estado de Direito.

No mesmo sentido, Susan Strange (1996), afirma que o poder mundial está sendo transferido dos Estados para atores não estatais e que, cada vez mais, os mercados, até mesmo os ilegais, ganham poder. A autora ressalta a erosão do poder do Estado como consequência também da atuação transnacional de grupos criminosos.

Claire Sterling (1995), por sua vez, coloca o crime transnacional como um contraponto de poder do Estado, com capacidade de se impor e enfraquecer instituições governamentais, de causar desequilíbrio econômico e financeiro culminando na destruição da vida democrática. A autora apresenta uma conexão direta entre a atuação de organizações criminosas com o enfraquecimento dos pilares democráticos políticos do Estado.

A seriedade do problema está na complexidade dessas organizações e suas atividades, sua penetração global e a ameaça que elas colocam para a democracia e o desenvolvimento econômico legítimo – essas organizações claramente fragilizam o conceito de Estado-nação. (SHELLEY apud PEREIRA, 2010, p. 159)

Para Sasa Dordevic (2009) o crime transnacional enfraquece a identidade do Estado, incluindo sua forma de governo, política e a maneira com é visto por outros governos do sistema internacional. Acredita que a atividade em questão ameaça o Estado de Direito, a autoridade e o poder do Estado e suas estruturas econômica e social.

Destaca-se ainda, o argumento de Reinales e Resa (S/D) sobre a capacidade do crime organizado transnacional de se infiltrar em instituições políticas, bem como de influenciar a tomada de decisão. Ressaltam o envolvimento direto de agentes governamentais com o crime organizado transnacional como ameaça relevante ao poder estatal, onde as instituições políticas e econômicas passam a ser influenciadas pelo crime organizado.

De extrema relevância, ressalta-se como ameaça ao poder do Estado a questão do domínio de território nacional por organizações criminosas. Se valendo da incapacidade do Estado nacional de prover serviços e infraestrutura para a população, sobretudo de baixa renda, as organizações criminosas passam a dominar parte do território nacional, fazendo o papel do Estado. A título de exemplo, destaca-se a situação dos morros cariocas, os quais foram por muitos anos dominados por facções criminosas responsáveis pelo tráfico de drogas no estado do Rio de Janeiro.

In short, sponsorship of illicit economies allows nonstate armed groups to function as security providers and economic and political regulators. They are thus able to transform themselves from mere violent actors to actors that take on proto-state functions. (WILLIAMS and FELBAB-BROWN, 2012, p. 4)

Conclui-se, nesse contexto, que além de atuar fora das leis do Estado nacional e do sistema internacional, o narcocrime tem a capacidade de atuar no escopo do Estado e da

ordem internacional, por meio da corrupção, da lavagem de dinheiro e do suborno de atores estatais. Para tanto, os narcotraficantes contam com grande quantidade de recursos financeiros obtidos com o comércio transnacional de drogas. Vale destacar ainda o forte envolvimento do narcotráfico com a lavagem de dinheiro, uma vez que seus praticantes circulam com facilidade os lucros ganhos com o comércio de substâncias psicoativas ilícitas, bem como encontram formas de transformar esses ativos em recursos legais, incluindo-os no sistema econômico nacional e internacional.

De uma perspectiva um pouco diferente, Allan Castle (1997) afirma que a ameaça gerada pelo crime transnacional deve ser considerada em termos locais e específicos. Afirma que a questão deve ser realçada como preocupações futuras e não de ameaça no curto prazo. Para o autor, a ameaça de curto prazo posta pelo crime organizado transnacional é relativamente esporádica e sistematicamente insignificante.

Castle (1997) afirma ainda que os crimes considerados transnacionais contam muitas vezes com a cumplicidade do Estado nacional, e que o impacto social da criminalidade está concentrado apenas em alguns países, afirmando que no caso do narcotráfico *“While the cocaine trade in the Americas touches Latin American, Central American, North American and Caribbean countries, the social impact is felt primarily in consumer states and some producer states.”* (CASTLE, 1997, p. 11) Destaca que ameaças coercivas e violentas em grande escala são raras e que o maior problema causado pelo crime organizado transnacional é na economia. Contudo, continua ele, a ameaça de longo prazo causada pelo crime organizado transnacional, sobretudo em termos econômicos, afirma a capacidade do crime de erodir os pilares da democracia. Castle conclui que *“The threat which presents itself is a security threat in terms of the future democratic development and political stability of newly-democratizing areas.”* (CASTLE, 1997, p. 2)

Nesse sentido, entende-se da análise realizada que o crime organizado transnacional apresenta-se como grande desafio relativo à segurança pública do Estado, atingindo a integridade de sua estrutura organizacional, bem como de suas instituições. Além disso, as organizações criminosas ameaçam a integridade territorial do Estado, trazendo obstáculos relevantes à atuação estatal.

Nível do sistema internacional

Por fim, apresentam-se os argumentos a favor do crime transnacional como ameaça a segurança internacional no seu sentido mais amplo. Em um primeiro momento, cabe destacar a afirmação de autores tais como Williams (1994) e Sasa Dordevic (2009) de que a

emergência do crime organizado transnacional culminou em uma projeção de questões de segurança interna para a arena internacional.

Para Dordevic (2009) o enfraquecimento interno do Estado impacta a formação de vários grupos criminosos, os quais, em sua maioria, fazem parte de redes criminosas internacionais. A autora afirma que o estado de instabilidade interna resultado da atuação de organizações criminosas se projeta, primeiro, ao nível regional e depois ao internacional. Atuando para além das fronteiras nacionais, os estudos apontam a habilidade do crime organizado transnacional de desafiar autoridades nacionais e internacionais. (GODSON AND OLSON, apud REINARES e RESA, S/D) No mesmo sentido, cabe ressaltar a capacidade do crime organizado transnacional de se infiltrar em instituições internacionais lícitas, trazendo sérios riscos ao sistema de governança mundial.

Outros autores, tais como Williams (2012), Louise Shelley (2003) e Vanda Felbab-Brown (2012) vão considerar o crime transnacional como uma ameaça a Segurança Internacional na medida em que esses grupos criminosos muitas vezes se relacionam com grupos insurgentes. Destacam que essa ligação surge, na maioria das vezes, uma vez que os movimentos insurgentes fazem uso do crime transnacional para garantir recursos, sobretudo financeiros e de armamentos, e realizarem suas atividades.

A ameaça a segurança internacional posta pelo crime organizado transnacional aparece também quando este fornece armamentos para regiões em conflitos e contrabandeia materiais nucleares, impedindo o sucesso de embargos de armamentos. A título de exemplo, destaca-se o caso da ex-Iugoslávia, quando, apesar das sanções internacionais que impediam qualquer tipo de compra de armamentos, a Croácia conseguiu aumentar significativamente seu arsenal militar. (AGUILAR, 2003)

Muitos autores vão se debruçar à análise da relação entre grupos insurgentes ou terroristas com o tráfico drogas. Conforme destaca Rodrigues (2012) o retorno rápido e extremamente lucrativo do comércio transnacional de psicoativos ilícitos faz com que muitos grupos insurgentes, na tentativa de garantir recursos e expandir suas atividades, se envolvam com a referida atividade. Destaca-se, nesse sentido, a relação direta das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) com o narcotráfico na Colômbia.

Sobretudo depois dos ataques terroristas de 11 de setembro às torres gêmeas nos Estados Unidos, aumentaram as afirmações de que o tráfico de drogas ajuda a abastecer o terrorismo. *“Experts assume that terrorist groups steadily have increased their involvement in the lucrative illegal drug trade and use drug revenues to expand their activities.”* (PIAZZA, 2011, p. 298) Deve ser evidenciado, nesse sentido, o termo narcoterrorismo, utilizado por

estudiosos e chefes de Estado para identificar essa relação entre o tráfico de drogas e o terrorismo.

Dentro deste quadro de possibilidades, os argumentos dos autores acerca das condições de ameaça do crime organizado transnacional, em especial do narcotráfico, alertam para o alcance multifacetado da criminalidade e para suas consequências e suas influências na sociedade, nas instituições políticas e econômicas e, inclusive nos organismos de governança global. Contudo, apesar de serem muitos os autores que advertem contra a ameaça do crime transnacional como relevante e imediata, considerando a necessidade do tema ser tratado como questão essencial na agenda de segurança pública e internacional, outros autores julgam o discurso da ameaça do crime transnacional como exagerada.

1.2.2. A coexistência do crime transnacional com o Estado

No tange a relação do crime transnacional com a sociedade, cabe ressaltar a perspectiva teórica que realça a importância do papel da sociedade na estrutura e na atuação do crime organizado transnacional. Os autores que desenvolvem essa perspectiva acreditam na conviniência entre instituições governamentais e a criminalidade organizada. Afirmam a existência de uma relação direta entre o Estado e o crime, onde ambos se nutrem.

Esses autores evidenciam a sociedade não apenas como mercado para seus produtos e serviços ilícitos, mas principalmente como importante força de trabalho na atuação do crime organizado transnacional. Contudo, não deixam de considerar a sociedade como vítima da atuação violenta da criminalidade organizada. Para esses estudiosos, o crime organizado “*se insere em uma profunda, complexa e dinâmica matriz na qual a sociedade é, ao mesmo tempo – por diversos motivos e de modo ambivalente -, vítima de suas demonstrações violentas de força e beneficiária dos bens e serviços que provê.*” (TOKATLIAN, 1999, p. 169)

No tocante à relação entre crime e o espaço estatal, os autores não consideram o crime transnacional como uma ameaça ao Estado nacional, mas como uma atividade consequente da atuação estatal. A premissa básica desses estudos é de que o Estado e as organizações criminosas possuem objetivos distintos, não podendo ser considerados como contraponto.

If criminal organizations are successful in eluding authority in the jurisdictions in which they operate, and are able to run their various operations in a profitable fashion, it is logical to assume that rather than acting as a destabilizing force, they will behave like any profitable business and seek to support the administrative status quo under which they have prospered. The history of organized crime in the United States suggests that laissez-faire and even symbiotic relationships between criminal organizations and governing authorities, as in mid-twentieth century Chicago, may be as common as conflictual relationships. (CASTLE, 1997, p.2)

Os autores que partem desse pressuposto destacam, em um primeiro momento, a importância da legislação estatal na determinação do que é considerado ilegal. Entendem que ao estabelecer uma atividade específica como ilegal, o Estado dá espaço para que organizações criminosas possam adquirir lucros econômicos fora do controle estatal. Alguns autores afirmam a existência de uma relação paradoxal entre as leis estatais que ditam o crime e a atuação da criminalidade organizada de modo que, ao mesmo tempo em que o crime é reprimido pelo Estado, ele é mantido pelas leis do Estado. (ANDREAS apud CEPIK E BORBA, 2011). Apontam que a rentabilidade do crime organizado transnacional é diretamente proporcional à intensidade da ação estatal de enfrentamento do crime. Afirmam que quanto maior for a repressão estatal, maior será o preço do produto ou serviço oferecido por uma organização criminosa. (CEPIK E BORBA, 2011)

Além disso, Tokatlian (1999) argumenta que o crime organizado transnacional se amplifica em um ambiente no qual o Estado nacional se apresenta em cumplicidade com a criminalidade. O autor alerta para a rigorosa articulação dos grupos criminosos com o espaço estatal, servindo-lhes não apenas para o bom funcionamento de suas atividades ilícitas, como para a ampliação destas. Conclui que *“o sujeito de referência para explicar o crime organizado identifica-se na sociedade, porém, reflete ainda assim uma determinada relação sociedade-Estado.”* (TOKATLIAN, 1999, p. 170)

Von Lampe (2008) vai além e realça a capacidade de penetração do crime organizado transnacional nas instâncias políticas, bem como seu relacionamento com a elite política. Para o autor, nessa relação de colaboração entre o crime e a elite política do Estado nacional *“não há vítimas, mas sim interesses.”* (VON LAMPE, 2008, p. 15). Nesse contexto, ressalta-se a percepção de que o crime organizado transnacional tem a capacidade de influenciar a tomada de decisão, buscando principalmente a manutenção e a reprodução da ordem existente, na qual conseguiu originar e expandir suas atividades ilícitas. Compreende-se, assim, que *“A relação das organizações criminosas com o mundo lícito, portanto, não seria de tipo predatória e sim parasitária, ou seja, o crime organizado não atua no sentido de dominar ou destruir a estrutura social, mas sim de aproveitar-se dela.”* (CEPIK e BORBA, 2011, p. 386)

O debate até aqui apresentado sobre a relação do crime organizado com o Estado nacional revela que existe uma divisão tênue entre os autores que consideram a questão do crime organizado como uma ameaça eminente e alarmante ao Estado nacional, e os estudiosos que preferem basear seus trabalhos na relação de convivência entre ambos. Daqui pode-se concluir que, independente de ser considerada uma ameaça ou apenas um complemento da

atuação estatal e da interação internacional, o crime organizado transnacional se destaca cada vez mais como questão relevante.

Claro que em cada país com menos ou com maior intensidade, o tráfico de drogas está cada vez mais presente nas considerações dos Estados nacionais, tendo se tornado questão relevante para a elaboração de políticas públicas na área da saúde, de segurança pública e inclusive de política externa e de segurança nacional.

A sessão a seguir pretende apresentar brevemente perspectivas teóricas acerca da reação estatal frente ao crime organizado transnacional, com destaque para o narcotráfico.

1.3. O enfrentamento da questão: perspectivas teóricas.

Apesar do crime organizado transnacional causar impactos e efeitos específicos em cada país, suas atividades têm conquistado dimensões cada vez mais globais, impondo desafios relevantes aos Estados nacionais, bem como à geopolítica mundial. A relação do crime organizado transnacional com a sociedade e com o Estado traz um novo desafio para estudiosos e formuladores de políticas, qual seja, o de trabalhar a relativização e a fragilidade do Estado soberano, ao passo em que se entende necessário considerar as relações de poder para além das interestatais. A diversidade de atores políticos da atualidade torna a dinâmica de poder no sistema internacional ainda mais complexa.

No entanto, a projeção externa do Estado nacional continua pertencendo às políticas dos Estados no exercício de sua soberania territorial. Nesse novo quadro de interações, a atuação transfronteiriça do crime organizado transnacional realça a necessidade de redefinição do antagonismo entre a segurança pública e a segurança internacional, que na prática não acontece.

A questão do tráfico internacional de drogas tem ganhado atenção internacional, não apenas pela sua expansão econômica e seu potencial de acumulação de poder frente ao Estado nacional, mas principalmente pela sua transnacionalidade. O narcotráfico ultrapassa a lógica tradicional de segurança e além de se apresentar como um problema relevante de segurança pública doméstica introduz novos atores a dinâmica de poder no cenário internacional. Apresenta-se como um desafio global que deve ser enfrentado por meio de normas também globais, com vistas à colaboração mundial.

As políticas de combate ao crime organizado transnacional têm seguido a lógica da ampliação do conceito de segurança, declarando o problema como uma questão tanto de segurança nacional como internacional. Acredita-se que a internacionalização das atividades dos grupos criminosos exige o estabelecimento de ações de cooperação internacional com

vistas a garantir maior eficiência no combate ao crime organizado transnacional. Além de acordos específicos de caráter bilaterais firmados entre os países, a Organização das Nações Unidas tem se preocupado com o tema específico do crime organizado transnacional e tem buscado elaborar um arcabouço de diretrizes e normas globais, visando ao estabelecimento de padrões de conduta nas ações de combate ao crime organizado.

Tendo em vista as novas dimensões do crime transnacional e as diretrizes internacionais elaboradas sobre o tema, os países têm, ao longo do último século, incluído o tema em suas agendas políticas, elaborando políticas públicas para enfrentamento da questão. Considerando o crime organizado transnacional como uma ameaça ao Estado, os governos e a ONU têm buscando enfrentar o problema por meio de convenções internacionais que se refletem na elaboração de leis e de políticas públicas domésticas. O crime organizado tem sido alvo do arcabouço jurídico e do efetivo policial nacional.²

De forma geral, os governos nacionais entendem como muito importante no enfrentamento ao crime organizado transnacional, a atuação policial, seja de investigação ou de ações ostensivas nas ruas. Acredita-se ainda que *“a prerrogativa do Estado de formular, direcionar e atualizar a legislação é uma ferramenta básica para enfrentar as organizações criminosas mais sofisticadas.”* (CEPIK e BORBA, 2012, p. 394) Destacam-se ainda questões relativas à capacidade estatal de monitoramento e fiscalização, bem como de utilização das informações coletadas pelos serviços de inteligência do Estado.

No entanto, cabe ressaltar que novos desafios transnacionais, tais como o crime organizado transnacional, trazem um cenário de contradições extremas, onde novas interações de poder são tratadas por meio de velhas práticas políticas. As ameaças à segurança internacional mudaram no pós-guerra fria, contudo, percebe-se que as formas de enfrentar essas novas ameaças continuam atreladas a lógica tradicional de segurança com ênfase no uso de políticas militares. No caso específico do tráfico de drogas, destaca-se, sobretudo, a política norte-americana que considerou a questão como de segurança nacional e internacional. Desde o governo Nixon, o Departamento de Estado norte-americano tem buscado enfrentar o problema das drogas por meios militares, utilizando-se das Forças Armadas para combater uma ameaça de caráter distinto. (OSÓRIO, 1998)

² Por muito tempo, a abordagem de combate ao crime *“se pautou por três eixos: a dissuasão (entendida como sanções penais), inabilitação (entendida como encarceramento de infratores) e tamanho da força policial.”* (PIQUET apud CEPIK e BORBA, 2011, p. 392). Contudo, essa política tem demonstrado uma série de problemas e gargalos, sobretudo considerando que muitas vezes as prisões servem como centro de estruturação e organização das redes criminosas, como no caso do Comando Vermelho no Brasil.

Cabe ainda realçar que segundo apontam Cepik e Borba (2011) os governos estatais não têm considerado a relação direta entre problemas de ordem socioeconômicos, tais como o desemprego e a desigualdade social, e o engajamento da sociedade nas atividades do crime organizado transnacional. Os autores consideram que o combate ao crime organizado transnacional deve ir além da perspectiva legal, policial e de inteligência. Acreditam na necessidade de considerar, no longo prazo, questões relativas ao desenvolvimento social e econômico do país, para que o problema seja tratado na sua raiz:

Como se sabe, o controle da criminalidade organizada em uma perspectiva de longo prazo passa por combinar maior capacidade repressiva do Estado com melhorias sistêmicas em termos de coesão territorial, provimento de serviços públicos, inclusão social, espaços comunitários e drástica redução de desigualdades. (CEPIK e BORBA, 2011, p. 396)

O tráfico de drogas como representação clara do crime organizado transnacional tem seguido a lógica jurídica, policial e internacional relatada acima, onde a maioria dos Estados tem, no último século, seguido as convenções internacionais de caráter proibicionistas, elaborando leis que proíbem a produção, o comércio e o consumo de drogas e estruturando políticas repressivas contra o ciclo mercadológico internacional de substâncias psicoativas.

A questão das drogas conta com uma variedade de perspectivas teóricas quanto ao seu tratamento, que procuram encontrar qual a melhor maneira de tratar o problema. Na prática, apesar do proibicionismo e da repressão terem predominado na elaboração de políticas de enfrentamento do problema, destacam-se, principalmente nos últimos anos, o desenvolvimento de estudos que apontam caminhos diferentes. Alguns Estados tiveram experiências iniciais quanto à execução de novas formas de combater o problema do tráfico de drogas, sobretudo por meio do tratamento da questão como um problema relativo a saúde pública.³

Tendo em vista que a guerra internacional às drogas, lançada a mais de um século, nunca conquistou seu objetivo principal de acabar com o consumo de drogas, entende-se como relevante a exposição das diferentes formas de tratamento das drogas, inclusive com exemplos de países que têm buscado novas experiências. Apresenta-se a seguir algumas das perspectivas teóricas quanto ao tratamento da questão das drogas, quais sejam, o proibicionismo, a redução de danos, a descriminalização, a legalização e a liberalização.

O atual sistema antidrogas foi lançado por meio de convenções internacionais influenciadas, sobretudo, pela visão do governo norte-americano de que as drogas são um mal para a sociedade e que seu consumo deve ser abolido. Por muito tempo, a maioria dos países

³ O caso mais antigo e simbólico é o da Holanda, onde foi regulamentado o mercado da cannabis (maconha).

do mundo contou com leis e sistema políticos que proibiam o consumo, a produção e o comércio de drogas, consideradas daninhas à saúde e ao bem-estar social. Nesse quadro proibitivo, tanto os traficantes (produtores e comerciantes) como os usuários são vistos como criminosos ao desrespeitarem as leis estatais, devendo ser encarcerados. De forma geral, essas políticas proibicionistas ressaltam a oferta de drogas como o cerne do problema e focam seus esforços na repressão da produção e do comércio de substâncias entorpecentes.

Por muito tempo, os governos usaram como indicadores para medir o sucesso de suas políticas antidrogas, o número de traficantes e usuários presos e a quantidade de drogas apreendidas. No entanto, esses indicadores podem apenas indicar que a repressão Estatal está mais forte e não necessariamente que a política de combate ao tráfico de drogas está em vias de garantir seu objetivo.

Cabe ainda destacar que, sobretudo em países produtores de drogas, a repressão à produção e ao tráfico tomou rumos violentos, com o envolvimento não só das forças policiais, como também das Forças Armadas. Conforme será mais bem detalhado no capítulo seguinte, os Estados Unidos tiveram um papel relevante na militarização do combate ao tráfico de drogas, sobretudo na América do Sul. Acreditando que a questão do narcotráfico era um problema de segurança internacional, que tinha sua raiz nos países produtores, o governo norte-americano apoiava medidas militares de combate ao narcotráfico ao redor do mundo. O caso da Colômbia, do México e do Afeganistão são simbólicos e realçam a postura militar de repressão às drogas difundida pelo governo norte-americano. Além disso, os casos de países que militarizaram o enfrentamento ao narcotráfico expõe os problemas desse modelo repressivo, uma vez que as políticas de combate ao narcotráfico realizadas nesses países não atingiram seu objetivo de acabar com o narcotráfico, mas culminaram em uma série de problemas maiores.

Apesar do grande esforço mundial de acabar com o consumo de psicoativos, a experiência das políticas antidrogas não foi bem sucedida. Muitos estudiosos e governantes consideram que o sistema proibicionista não só não alcançou seu objetivo, qual seja, o de acabar definitivamente com as drogas, como acabou por impulsionar um mercado clandestino altamente violento com fortes impactos negativos para a sociedade. (RODRIGUES, 2012; BURGIERMAN, 2011)

Atualmente, muitos estudos argumentam que, apesar da crença na repressão como melhor forma de tratar a questão das drogas, as apreensões e o encarceramento de traficantes não tem impacto substantivo no narcotráfico. Estudos comprovam que os narcotraficantes conseguem aumentar a produção e transferir seus cultivos com facilidade e custo baixo e que

a prisão de um agente do tráfico não acaba com a rede criminosa, uma vez que este é facilmente substituído por outro indivíduo.

Apesar do clamor da população pelo fim do tráfico de drogas e pela prisão de seus agentes, *“a sociedade gasta uma fortuna com megaoperações para vigiar fronteiras ou destruir cultivos, e, para o tráfico, isso nem faz cócegas.”* (BURGIERMAN, 2011, p. 43) Além disso, *“quantos mais forem presos, mais haverá para prender. Essas prisões saem baratas para o tráfico, mas caríssimas para a sociedade.”* (BURGIERMAN, 2011, p. 44) Tem-se, nesse contexto, o aumento expressivo da população carcerária, e o encarceramento do narcotraficante nem sempre significa melhoramento social, moral e ético do prisioneiro.

Nesse contexto, o leitor pode se questionar por que os governos têm insistido nessas políticas proibicionistas já que seus impactos negativos estão cada vez mais evidentes. A questão a ser observada é a relação de ganhadores e perdedores, ou seja, *“quem ganha o que, quanto e como, nacional e internacionalmente”* (TOKATLIAN, 1999, p. 167) com a proibição das drogas. Ressalta-se, nesse sentido, a reflexão do estudioso Thiago Rodrigues (2012) sobre a ligação entre o sistema antidrogas com as políticas de controle social. O ator aponta que as leis que proíbem o consumo, a produção e o tráfico de drogas devem ser consideradas como medidas de contenção de indivíduos vistos como perigosos à segurança e bem-estar da sociedade. Conforme relatado anteriormente, de forma geral a força de trabalho do narcotráfico é formada por pessoas que estão à margem do sistema dominante, ou seja, são pobres, desempregados, estrangeiros e inclusive crianças. O autor vai além e afirma que

Como estratégia de controle social, a Proibição é um grande sucesso. E tal sucesso transborda as fronteiras e os objetivos domésticos, uma vez que a política de combate frontal ao tráfico de psicoativos leva adiante a ideia de que os julgados países produtores são fontes a ser combatidas, discurso que dá amparo à lógica intervencionista dos Estados Unidos. (RODRUGUES, 2012. p. 123)

O pouco sucesso das políticas proibicionistas de combate e de repressão ao consumo e do comércio de psicoativos levaram ao surgimento de novas abordagens no tratamento da questão, sobretudo no tocante ao tratamento de usuários. Um grupo formado por médicos e cientistas sociais, partindo do pressuposto histórico-sócio-antropológico de que o consumo de substâncias entorpecentes esteve sempre presente na história da humanidade, passou a refutar a ideia de eliminação do consumo de drogas. Esses especialistas buscaram encontrar alternativas para que os perigos relacionados ao consumo de drogas, tanto para o indivíduo como para a sociedade, fossem amenizados.

Intitulada de política de redução de danos, essa nova postura no tratamento às drogas, aliada ao proibicionismo, surge por volta dos anos 80 como resultado do aumento da AIDS entre usuários de drogas. A abordagem tem como principal objetivo tornar o consumo de

drogas menos arriscado. *“Harm reduction encourages policy makers to shift drug policies away from punishment, coercion, and repression, and toward tolerance, regulation and public health.”* (LEVINE, 2003, p. 149) Países como Holanda, Alemanha, Inglaterra e inclusive o Brasil buscaram implementar programas de distribuição de seringas para consumo de drogas, criando laboratórios que checavam a pureza das drogas e que continham salas para consumo de drogas. No mesmo sentido, muitos países acabaram por liberar o consumo medicinal da *cannabis*, que havia sido proibido pelas convenções internacionais. (RODRIGUES, 2003)

Essa perspectiva diferente de tratar às drogas, traz a tona a necessidade de alteração de leis e do relaxamento das políticas proibicionistas e repressivas. Cabe ressaltar que além dos países, a ONU também incluiu a política de redução de danos como diretriz nas suas convenções internacionais, conforme será melhor detalhado no capítulo seguinte.

No mesmo sentido e dentro deste novo quadro perceptivo, contudo bem próximo ao sistema proibicionista, destaca-se a descriminalização das drogas, onde a figura do usuário de drogas passa a ser tolerada. Nesse sistema antidrogas, os narcotraficantes permanecem sendo alvo de repressão, porém, as leis estipulam quantidades mínimas de drogas para consumo, onde o indivíduo flagrado com quantidade pequena será enquadrado como usuário. *“Governments permit use and possession, but trafficking, manufacturing, selling, and other stages of the drug trade remain illegal”* (JENNER, 2011, p. 917)

Tem-se aqui a diferenciação entre o traficante e o usuário, contudo o indivíduo enquadrado como usuário terá sua passagem pela polícia sempre marcada em seus registros. Apesar de parecer um sistema mais realista para o tratamento das drogas *“A descriminalização das drogas não é um relaxamento significativo nas leis ou nos costumes, mas uma pequena correção de rumos dentro do proibicionismo.”* (RODEIGUES, 2012, p. 126)

Muitos países têm experimentado a política de descriminalização das drogas, como exemplo, Holanda, Portugal e o Brasil⁴, combinando a repressão ao narcotráfico com medidas de saúde pública para tratamento do usuário. Muitas perspectivas teóricas ressaltam a necessidade de se considerar o tema das drogas como uma questão de saúde pública, elaborando políticas de tratamento ao dependente químico.⁵ No mesmo sentido, cabe ressaltar

⁴ No Brasil, a lei n 11.343 de 2006 traz a figura do usuário de drogas, contudo não estipula a quantidade mínima de droga que configura narcotráfico, deixando a cargo da polícia a categorização do tráfico. Alguns estudiosos acreditam que o caso da lei brasileira significa apenas uma descarcerização.

⁵ O livro *“O fim da Guerra”* (2011) de Denis Russo Burgierman, faz um estudo de caso sobre a política de drogas do governo português, trazendo percepções interessantes a respeito do modelo de saúde pública.

os programas de prevenção e de conscientização sobre o consumo de drogas, onde policiais fardados vão a escolas alertar os jovens sobre os riscos de consumir psicoativos.⁶

Outro sistema de tratamento da questão das drogas, experimentado por alguns países, é o da legalização das drogas, ou seja, a regulamentação Estatal do mercado de substâncias psicoativas. Nesse sistema o Estado tem a responsabilidade de controlar a produção, a distribuição e a venda de drogas. A ideia por trás dessa proposta é de que o narcotráfico deixaria de existir, uma vez que o comércio de substâncias psicoativas não seria mais considerada prática ilegal.

The immediate benefit of legalization would be a reduction in the violence associated with the drug trafficking aspect of the trade. [...] Legalization would create a legitimate market for drugs, allowing conflicts to be settled in courts of law and attracting commendable market players rather than criminals. (JENNER, 2011, p. 920)

A *cannabis*, psicoativo considerado menos nocivo à saúde, tem sido a droga escolhida por muitos países para ser legalizada. Destacam-se experiências tais como a da Califórnia e do Canadá, onde o governo regulamentou o consumo medicinal da planta *cannabis*. (BURGIERMAN, 2011) No mesmo sentido, os estados norte-americanos de Washington e Colorado recentemente aprovaram o consumo recreativo de maconha, criando um mercado legal de produção, comércio e distribuição de *cannabis*. Segundo apontado por especialistas o governo estadual vai economizar e ainda arrecadar impostos com o comércio de maconha. (OGLOBO, 2014)⁷

Cabe ainda destacar a recém aprovação pelo governo uruguaio do consumo recreativo da maconha, onde o governo pretende controlar a produção e restringir a comercialização da maconha em farmácias. O governo uruguaio aprovou a possibilidade de cultivar até três pés da planta para consumo próprio. (CARTACAPITAL, 2013)⁸ Dentro deste quadro de legalização ainda existe a possibilidade de liberalização do consumo de drogas. Nesse sistema o comércio e a produção de substâncias entorpecentes seguiriam a lógica de mercado, não estando sob o controle Estatal.

Dessa forma, conclui-se que o crime organizado transnacional, em especial o tráfico de drogas, tem sido considerado uma questão de segurança pública e internacional, com a promulgação de leis restritivas e políticas repressivas ao redor do mundo. Contudo, têm surgido, nos últimos anos, sistemas diferentes que trazem uma nova forma de pensar a

⁶ Destaca-se o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) da Polícia Militar.

⁷ OGLOBO. 10 fatos sobre a legalização da maconha no Colorado. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/10-fatos-sobre-legalizacao-da-maconha-no-colorado-11187847>>. Acesso em: 23/01/2014.

⁸ CARTACAPITAL. A ousadia de Mujica. Ano XIX n 779, 18 de Dezembro de 2013.

questão das drogas, bem como a maneira de tratar usuários e traficantes. Ao apresentar as diferentes possibilidades de tratamento da questão das drogas, a intenção não é trazer uma discussão normativa sobre essas políticas, procura-se apenas apresentar os diferentes sistemas legais experimentados ao redor do mundo para subsidiar a análise do sistema brasileiro.

Concluído esse panorama geral sobre o crime organizado transnacional, com foco no narcotráfico, tem-se uma base teórica e conceitual dos aspectos que serão analisados nesta dissertação de mestrado. A partir daqui serão apresentados aspectos históricos e atuais da dinâmica internacional do narcotráfico, bem como das políticas de combate a essa lucrativa atividade e por vezes violenta, no sentido de auxiliar na análise das políticas desenvolvidas pelo governo brasileiro.

2. O proibicionismo nas convenções internacionais e as diretivas regionais: o engajamento das organizações criminosas e o mercado clandestino internacional de drogas.

A intenção deste capítulo é revisitar a história da construção internacional da proibição das drogas, visando apreender a consequente dinâmica geopolítica atual do mercado ilegal. Objetiva-se mapear a evolução das políticas antidrogas e da dinâmica do narcotráfico, sobretudo na América do Sul, apontando-se para o deslocamento das atividades relativas à produção e comércio de drogas para o mercado clandestino, como consequência do proibicionismo e o engajamento de organizações criminosas nas atividades internacionais do ciclo produtivo do narcotráfico.

Inserido no contexto do narcotráfico na América do Sul, o Brasil elabora suas políticas de combate ao tráfico de drogas, especialmente influenciadas por variáveis externas. Destacam-se i) as convenções internacionais que instauraram a proibição às drogas; ii) a política externa norte-americana de combate ao narcotráfico, sobretudo na América do Sul; iii) o papel que o Brasil exerce na dinâmica do tráfico de drogas mundial, que será apresentado no próximo capítulo.

Assim, serão analisadas a escalada do consumo mundial, a implementação de políticas de proibição às drogas e o consequente deslocamento do comércio dessas substâncias para as mãos do crime organizado transnacional. Argumenta-se que a construção de um regime internacional sobre drogas, que teve como base a proibição do consumo recreativo de drogas e a repressão à oferta dessas substâncias, converteu a questão das drogas em um problema de segurança, pública e internacional.

Em seguida, analisa-se a política externa dos Estados Unidos direcionada para a repressão da oferta de drogas, sobretudo na América do Sul. O governo norte-americano teve um papel expressivo nas convenções internacionais sobre drogas e na consequente adoção do proibicionismo mundial. A guerra às drogas implementada pelos EUA influencia significativamente as políticas de combate ao tráfico de drogas na América do Sul, inclusive no Brasil. Serão, então, identificados os pilares da política externa norte-americana no tocante às drogas, com ênfase nas relações dos Estados Unidos com a América do Sul e especificamente com o Brasil.

2.1 A evolução do comércio internacional de drogas.

A origem da palavra droga é holandesa *drooge* e significa folha seca, que remete ao uso milenar de plantas como remédio. Para a medicina, droga significa medicamento,

substância capaz de modificar funções dos organismos vivos. (ARBEX, 2005, p. 11) Atualmente o termo droga se refere às substâncias psicoativas consideradas ilícitas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Essas substâncias agem sobre o sistema nervoso central, alterando as funções cerebrais do indivíduo, modificando seu comportamento e sua percepção.

O consumo de drogas esteve sempre presente na história da humanidade, seja como medicamento, como alimento, ou para fins religiosos. (ARBEX, 2005, p. 15) A grande maioria das drogas amplamente consumidas na atualidade e que fazem parte da lista de substâncias ilícitas das Nações Unidas são produzidas a base de plantas com características psicoativas. Diversos estudos apontam o consumo ancestral dessas plantas tais como o ópio, extraído da papoula, a folha de coca e a canábis.

O ópio foi consumido pelas grandes civilizações da antiguidade: chineses, egípcios, gregos e romanos. Ainda durante a Idade Média, os árabes perceberam o potencial mercantil do ópio e passaram a produzir e comercializar a planta, alastrando seu consumo para várias regiões do mundo. (SILVA, 2013) Na Índia a papoula também foi levada pelos árabes e tornou-se importante produto de exportação da colônia inglesa, sob o monopólio da Companhia Inglesa das Índias. Visando aumentar o comércio com a China e, assim, equilibrar a balança comercial com o Império chinês, os ingleses encorajavam o consumo de ópio pela população chinesa e aumentaram significativamente as exportações da droga ao Império do Meio. (SILVA, 2013; LABROUSSE, 2010)

Contudo, o aumento do consumo e a situação de dependência de grande parte da população chinesa fizeram com que o imperador proibisse o consumo e a importação de ópio. A postura do imperador chinês gerou um impasse com o Reino Unido que culminou nas guerras do ópio (1839-42 e 1856-58), com a derrota dos chineses e a consequente concessão do porto de Hong Kong e a legalização da importação do ópio. Em um quadro de ampla dependência da sua população, o imperador ainda autorizou o cultivo doméstico da papoula e a situação do consumo de ópio no país bateu níveis recordes. *“Na virada do século XX, 20% da população chinesa, ou seja, aproximadamente 120 milhões de pessoas, tornaram-se opiômanos, a maior intoxicação coletiva da história.”* (LABROUSSE, 2010, p. 33) O consumo de ópio se espalhou pelo mundo, sendo consumido para fins recreativos na forma inalada, atingindo proporções preocupantes não só na China, como também nos Estados Unidos e mais tarde no Reino Unido.

A folha de coca, matéria prima da cocaína, consumida pelos indígenas andinos (Peru e Bolívia) como alimento sagrado, era utilizada em rituais religiosos da civilização Inca, além

de ser consumida como medicamento e alimento. O comércio da folha de coca teve início com a colonização espanhola e com a disseminação do consumo da planta pelos camponeses e mineiros em territórios que hoje são do Peru e da Bolívia. Nas minas em Potosí (Bolívia), o consumo da folha de coca foi intensamente incentivado pelos colonizadores espanhóis e dessa forma, o comércio e o transporte desta planta geraram-lhes riquezas admiráveis aos espanhóis. (GALEANO, 2007)

O fenômeno da coca relacionado à mineração, como origem da conquista espanhola, acabou por dar à folha de coca um verdadeiro valor de troca. Muitas vezes, as poucas moedas que os indígenas, trabalhadores das minas, ganhavam em troca do seu trabalho eram usadas para comprar folhas de coca ao invés de comida, pois o consumo desta folha lhes dava animo para suportar a mineração. Seguindo um segundo auge das minas de Potosí, o mercado da coca, a partir do século XIX, se estendeu para regiões vizinhas.

A canábis, por sua vez, foi primeiramente consumida na Índia, na Ásia Central e no Noroeste da China. A planta era cultivada para a produção de fibras, de forragem, de óleo e também pelos seus grãos comestíveis. Na Ásia, a maconha foi muito utilizada em rituais religiosos do hinduísmo e do budismo. A maconha traçou as mais antigas rotas comerciais, tendo sido intitulada de “*o seguidor do homem*”. (LABROUSSE, 2010, p. 48) Existem vestígios arqueológicos da sua produção e consumo entre os egípcios, os citas, os assírios e os romanos, que a utilizavam na fabricação de cordas para seus navios. (Ibdem) Foram os muçulmanos que a levaram ao Oriente Médio e a África.

A canábis chegou a Europa pela mão dos ingleses, que a importavam da Índia, e foi popularizada quando da expedição de Napoleão Bonaparte ao Egito. “*Tecidos de cânhamo foram empregados nas telas dos pintores da Renascença, nas velas dos barcos das Grandes Navegações e no papel da Declaração de Direitos que fundou os Estados Unidos da América.*” (BURGIERMAN, 2011, p. 68) Os britânicos incorporaram a cultura das fibras da maconha para cordas e roupas e vendiam em farmácias do mundo todo o extrato da planta. Na Jamaica a planta foi introduzida pelos ingleses e seu consumo foi se espalhando pelas ilhas caribenhas até sua chegada ao México. (LABROUSSE, 2010, p.49) O costume de fumar canábis chegou aos Estados Unidos no início do século XX, sendo seu consumo vinculado aos imigrantes mexicanos e caribenhos.

O consumo milenar dessas plantas por civilizações antigas despertou a curiosidade do homem branco europeu e, ao longo dos anos, cientistas foram descobrindo as propriedades médicas de plantas tais como a papoula (ópio) e a folha de coca. Respectivamente, estas plantas foram quimicamente transformadas na heroína e morfina, bem como na cocaína. Essas

drogas, frutos da indústria farmoquímica, foram, por muitos anos, consumidas como medicamentos, sem nenhum tipo de restrição, uma vez que não se conhecia seu potencial nocivo. O consumo dessas substâncias psicoativas era livremente tolerado, estando presente nos hábitos das mais diversas classes sociais. Até o início do século XX, não havia nenhum tipo de restrição legislativa ou moral que proibisse o consumo dessas substâncias e a sociedade as consumia como remédio, anestesia, como inspiração artística e inclusive para diversão em confraternizações sociais. Não se conhecia ainda a capacidade de dependência dessas substâncias e tal como o consumo, o comércio e a distribuição de drogas não eram considerados atividades ilegais.

O ópio e seus derivados passaram a ser mundialmente comercializados, sendo inclusive considerado importante *commodity* de exportação das colônias europeias.⁹ A folha de coca e a cocaína, também tiveram relativo sucesso e eram fabricadas para consumo de diversas formas: bebida, fumada, inalada, injetada ou aplicada na pele. A canábis, planta que não ganhou muito prestígio na comunidade médica¹⁰, teve seu consumo e cultivo espalhados pelo mundo e atualmente é o psicoativo ilícito mais consumida pela humanidade. Não havia nenhum tipo de controle da produção e do comércio internacional dessas substâncias e o seu consumo seguia de forma desenfreada.

O tratamento químico dessas plantas e a descoberta científica de suas funções psíquicas levaram a expansão mundial do seu consumo e a dependência atingiu populações em diversas áreas do planeta. Em um primeiro momento, o consumo desenfreado dessas substâncias teve reflexos relevantes para a saúde pública mundial. Além de apresentar-se como problema para a saúde da população, o consumo descontrolado de drogas passou a ser visto também como um desafio social. Em sua maioria, pessoas que se encontravam à margem da sociedade eram apontadas como os principais consumidores dessas substâncias. Nesse contexto, a questão das drogas passou a ganhar atenção especial nas discussões políticas ao redor do mundo, sobretudo pela preocupação de parcelas conservadoras e religiosas da sociedade¹¹.

⁹No final do século XIX, a heroína, objeto de intensa campanha comercial, era amplamente indicada no tratamento de tosses e outras doenças.

¹⁰A maconha era utilizada no tratamento da asma e foi amplamente comercializada no mundo todo.

¹¹Sobretudo na sociedade norte-americana, o consumo de drogas estava associado aos imigrantes e as classes sociais menos favorecidas.

O aumento do consumo de drogas, sobretudo por parcelas específicas da população¹², e a conscientização de suas características viciantes alertou as autoridades mundiais, que deram início às primeiras tentativas de controle e proibição do ópio e seus derivados. A situação de dependência na China gerou problemas de ordem social e de saúde, levando o seu governo a proibir o comércio e o consumo de ópio em território chinês. O governo chinês buscou alertar a comunidade internacional sobre o problema gerado pelo consumo excessivo de ópio por sua população. A intenção era instaurar a percepção do ópio como “*uma ameaça social, política e de saúde pública.*” (SILVA, 2013, p. 68)

Concomitantemente a iniciativa do governo chinês surgiram pressões domésticas em diversos países, que apoiavam o controle e a proibição dessas substâncias com alto grau de dependência e vistas como um mal à sociedade. Segundo apontado por Silva (2013) e com foco na sociedade norte-americana, as motivações para o proibicionismo às drogas estavam relacionadas a preocupações com a saúde pública, a conscientização dos efeitos colaterais do consumo dessas substâncias, ao interesse dos médicos em ter o controle do receituário de drogas e a preocupações de ordem social, relativas ao consumo dessas substâncias pelas classes menos favorecidas da sociedade, culminando em temores relativos a segurança pública.

Nos Estados Unidos, as campanhas contra certas drogas psicoativas foram, desde o início, mescladas a preconceitos, racismo e xenofobia. Drogas passaram a ser associadas a grupos sociais e minorias, considerados perigosos pela população branca e protestante, majoritária no país: mexicanos eram relacionados à maconha; o ópio vinculado aos chineses; a cocaína aos negros; e o álcool aos irlandeses. (RODRIGUES, 2009, p. 6)

Dentro desse quadro preocupante, e sobre pressões da população norte-americana, o problema de consumo de opiáceos, sobretudo na Ásia, passou a ser objeto de regulamentação por meio de acordos bilaterais com os Estados Unidos. (SILVA, 2013) Nesse contexto de conscientização dos problemas oriundos do consumo de ópio, os governos centrais começaram a perceber que esse não era mais um problema apenas dos países asiáticos, e que o controle do comércio dessas substâncias deveria ser mundialmente controlado. A questão das drogas passou a ser considerada como um problema “*de caráter transnacional e passível de controles internacionais.*” (SILVA, 2013, p. 58) A escalada mundial do consumo de drogas e suas consequências para saúde e para a sociedade levaram a comunidade internacional a instaurar a prática de realização de encontros diplomáticos para discutir a problemática das drogas.

¹² No Reino Unido, o ópio era consumido pelo novo operariado e nos Estados Unidos a droga se popularizou entre os migrantes chineses. O consumo era essencialmente de caráter recreativo e instaurou uma preocupação específica com o usuário e com a forma que a droga era usada.

Nesse sentido, na próxima sessão será analisada a evolução das convenções internacionais antidrogas que culminaram na adoção mundial do proibicionismo e no deslocamento do comércio dessas substâncias para as mãos de organizações criminosas, transformando o tráfico de drogas em um dos crimes organizado transnacionais mais lucrativos dos últimos tempos.

2.2 As convenções internacionais e as diretivas regionais de combate ao narcotráfico.

A questão do consumo, da produção e do comércio internacional de drogas foi, ao longo do século XX transformando-se em um problema relevante, onde os governos ao redor do mundo passaram a abordar a questão de forma específica e de acordo com as diretrizes das convenções internacionais. As discussões sobre o tema foram evoluindo ao longo das convenções internacionais. Ainda, o tema conquistou os foros regionais do hemisfério Americano, tendo sido criados importantes mecanismos de atuação conjunta.

2.2.1 As convenções internacionais de combate ao narcotráfico.

No século XX a comunidade internacional deu início a um intenso debate sobre a questão das drogas, promovendo um equilíbrio internacional das normas de controle e de combate ao consumo e o comércio de drogas. Sob liderança dos Estados Unidos deu-se início a elaboração de uma política global sobre a questão das drogas, estabelecendo ações de controle do comércio do ópio, bem como do seu consumo recreativo.¹³

Há cerca de um século, começou a se consolidar um padrão jurídico-político que procurou fixar um padrão universal para reger as relações humanas com drogas psicoativas. São muitas as suas procedências e muitas as forças sociais que contribuíram para o seu estabelecimento. Forjado na sincronia entre iniciativas diplomáticas e reformas legais domésticas, o proibicionismo não despontou como mero conjunto de leis penais referentes a alguns psicoativos, tampouco teve uma origem única, claramente demarcável. São muitas as suas procedências e muitas as forças sociais que contribuíram para o seu estabelecimento. (RODRIGUES, 2012A, p. 25)

A primeira convenção internacional, realizada em Xangai, em 1909, tratou exclusivamente sobre o consumo e comércio de ópio, e foi discutida entre países específicos que estavam envolvidos com o comércio dessa planta na Ásia.¹⁴ A Conferência de Xangai deu início à diplomacia das drogas, sendo seguida por outras conferências que pretenderam estabelecer um padrão jurídico-político que regulamentasse a relação do homem com substâncias psicoativas e entorpecentes.

¹³ O objetivo do governo norte-americano era controlar o comércio de ópio buscando acabar com a prioridade da Europa no comércio com a China. (SILVA, 2013, p. 75)

¹⁴ Grã-Bretanha, França, Alemanha, Japão, Holanda, Portugal e Rússia, China, Siam [agora Tailândia], Pérsia [atual Irã], Itália e Áustria-Hungria.

O intuito da Conferência Internacional do Ópio era discutir os reflexos internacionais do problema do consumo de ópio na China, além de buscar apreender um panorama mundial do seu consumo. (SILVA, 2013) Enquanto os chineses e os norte-americanos defendiam a necessidade da imposição de controles internacionais à produção, ao comércio e ao consumo de ópio, países colonizadores e representantes da indústria farmacêutica se recusaram a aceitar qualquer tipo de controle às drogas. Argumentavam que o problema do consumo dessas substâncias era uma questão doméstica de cada país e que, nesse sentido, políticas de controle deveriam ser elaboradas no âmbito nacional.

O impasse entre os participantes da Comissão do Ópio impediu a definição de uma política internacional de controle da produção e comércio do ópio. O encontro de Xangai apenas logrou alertar os países da situação chinesa, estimulando-os a adotarem medidas de cooperação que pudesse, mesmo que gradualmente, diminuir o consumo de ópio na China. (SILVA, 2013) Apesar da conferência não ter conseguido convencer os países da necessidade da implementação de políticas de controle das drogas, tem-se, pela primeira vez, o reconhecimento da existência do problema como de caráter internacional. Estabeleceu-se um panorama inicial da situação da produção do comércio e do consumo de ópio no mundo, servindo como base de discussão para as conferências seguintes.

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

O governo dos Estados Unidos não desistiu e convocou, em 1911, outra conferência, agora em Haia nos Países Baixos.¹⁵ Apesar da reticência da maioria dos países com as perdas comerciais se aprovada a proibição do ópio, essa Convenção Internacional do Ópio logrou elaborar um tratado internacional de controle de drogas, regulamentando a produção, o consumo e o comércio do ópio e seus derivados, incluindo também a cocaína. De forma geral, o acordo assinado entre os países

Deu à questão [das drogas] um tratamento repressivo e proibicionista: determinou a restrição da produção, venda e uso do ópio a necessidades “legítimas” (medicinais e científicas), estipulou a supressão gradual do seu fumo, estabeleceu um sistema de autorizações e registros e proibiu a exportação de drogas para Estados que banissem sua importação. (SILVA, 2013, p. 80)

¹⁵ Foram convocados os mesmos países com exceção do império Austro-húngaro: Alemanha, Estados Unidos, China, França, Reino Unido, Itália, Japão, Países Baixos, Pérsia, Portugal, Rússia e Sião (atual Tailândia). O Brasil também participou da referida reunião internalizando seu texto em 1921 por meio do Decreto n 14.969 de 3 de setembro de 1921.

A Convenção de Haia deixou aos governos a interpretação das medidas de regulamentação e de controle da produção e do consumo de drogas. Ressalta-se ainda a introdução de uma série de cláusulas de exceção, por incentivo da Alemanha e da França (principais representantes da indústria farmacêutica), bem como do condicionamento a respeito da entrada em vigor do tratado, o que só aconteceria se todos os países signatários o tivessem ratificado. Contudo, a eclosão da Primeira Guerra Mundial impediu que muitos países o fizessem, bem como a guerra fomentou a indústria farmacêutica¹⁶ ao redor do mundo, minando qualquer forma de controle internacional do comércio de drogas. (SILVA, 2013)

O papel da Liga das Nações

Com o fim da primeira guerra mundial, a Convenção de Haia entrou em vigor no âmbito mundial em 1919, sendo incorporada ao Tratado de Versalhes. Nos países que aceitaram a ideia de controle de drogas, as políticas foram amplamente implementadas, enquanto que nos países que se beneficiavam do comércio dessas substâncias as políticas de controle restringiram-se ao mínimo, sendo que em muitos casos não foram efetivamente implementadas. (SILVA, 2013) Nessa conjuntura, a recém criada Liga das Nações ficou responsável pelo acompanhamento dos acordos internacionais relativos ao controle de drogas, tendo sido criado o Comitê Consultivo sobre o Tráfico de Ópio e Outras Substâncias.¹⁷

No âmbito da Liga, a Convenção Internacional do Ópio, que fora assinada em 1912, passou por intensa revisão quando da segunda conferência, realizada em Genebra, em 1925. Mais uma vez surgiu o dilema da proibição do consumo de drogas, onde os países com maior índice de consumo insistiam que os países produtores diminuíssem drasticamente sua produção, os quais, por sua vez, recusavam-se a acabar com uma das formas mais rentáveis de sustento da sua população rural. (SILVA, 2013)

Mesmo com essas diferenças entre os participantes da convenção, os países chegaram a um acordo, tendo sido instituído um sistema de controle estatístico capaz de controlar a circulação mundial de drogas, ainda sob a supervisão da Liga das Nações. Manteve-se a liberdade de produção e de comércio destinados a uso médico, com quanto fossem enviadas informações a respeito para a Liga das Nações, que manteria um banco de dados sobre o

¹⁶ A indústria farmacêutica aparece nessa discussão, uma vez que foi criadora e produtora de muitas das drogas foco do controle pretendido pela convenção de Haia. A cocaína, a morfina e heroína foram criadas como medicamento, tendo sido fortemente indicada como remédio para diferentes patologias.

¹⁷ Os Estados Unidos acompanhavam o trabalho da Liga como membro consultor no tocante as questões das drogas.

comércio internacional do ópio.¹⁸ Apesar de garantir alguns avanços na política internacional antidrogas, sobretudo no tocante à percepção da imprescindibilidade da cooperação internacional para regulamentar a produção e o comércio de drogas, o foco das duas convenções até então ocorridas estava apenas na oferta de psicoativos. (SILVA, 2013)

Ainda no que tange à Convenção de Genebra, vale realçar a participação de oito países latino-americanos, inclusive o Brasil, nas discussões prévias à assinatura do acordo. Embora, nem todos esses países tornaram-se signatários da Convenção. Anota-se, ainda, a ampliação do escopo da convenção internacional sobre drogas com a inclusão de mais países nas discussões, dando início a um maior envolvimento mundial no regime internacional sobre drogas.

Os encontros diplomáticos sobre a questão das drogas no mundo prosseguiram, tendo sido assinados vários novos acordos internacionais. Aumentou-se o controle internacional sobre as drogas e ampliou-se a participação dos governos nacionais no combate à produção e ao consumo de psicotrópicos. Cabe ainda destacar que a Convenção Internacional de 1931 buscou limitar drasticamente a fabricação de entorpecentes, restringindo a produção mundial ao estabelecer um processo burocrático de controle da fabricação, importação e exportação de drogas, que somente poderia acontecer para fins científicos e médicos. (SILVA, 2013) Este acordo ainda instaurou um programa robusto de controle do hábito do fumo do ópio no Extremo Oriente, visando diminuir o consumo da droga, sobretudo na China.

Os documentos aprovados no âmbito das convenções criaram um sistema de controle da produção e do comércio de drogas ao nível internacional, promovendo a expansão dos programas nacionais de monitoramento do tráfico de drogas e melhorando a coordenação entre os países no tocante ao tema. (SILVA, 2013) Assim, as políticas de controle à produção e ao comércio de drogas, estabelecidas no âmbito das convenções internacionais, foram aos poucos sendo internalizadas pelos países signatários. Os termos das convenções fortaleciam cada vez mais a lógica da proibição e da repressão à oferta dessas substâncias.

Cabe mencionar o foco das convenções até então realizadas na oferta de drogas, uma vez que se acreditava que a oferta era inteiramente responsável pela demanda e pelo alastramento do consumo. Compreendia-se que a melhor forma de controlar o problema, inclusive do consumo abusivo dessas substâncias, era por meio da implementação de políticas repressivas ao cultivo e a produção de plantas utilizadas na produção de drogas, e pelo estabelecimento de programas de controle do comércio e da distribuição destas. De maneira

¹⁸ Destaca-se que foi durante esta conferência que a canábis foi incluída na lista de plantas a serem controladas, tendo sido liberado apenas seu consumo médico e científico.

geral, as diretivas traçadas pelas convenções internacionais não concentraram seus esforços no problema do consumo abusivo de drogas, não sendo, assim, capazes de controlar a demanda por essas substâncias.

Nessa direção, cabe destacar a aprovação, em 1936, da Convenção Internacional sobre a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas, que tipifica o tráfico de drogas como crime e estipula sanções mais severas contra os narcotraficantes. A partir da declaração da produção e do comércio de substâncias psicotrópicas como um crime, inicia-se um processo de deslocamento das atividades relacionadas para o mercado clandestino.

No que tange o papel dos países da América Latina e Caribe, ressalta-se que até então os países acreditavam que o tema das drogas não lhes afetava, tendo, portanto, um papel marginal nessa fase inicial das convenções internacionais sobre drogas. (SILVA, 2013)

A Segunda Guerra Mundial interrompeu a periodicidade das convenções sobre drogas marginalizando o forte controle sobre elas que vinha sendo executado no âmbito da Liga das Nações. Mais uma vez, a guerra impulsionou a indústria farmacêutica no desenvolvimento de novos produtos psicoativos, tais como, as anfetaminas e o ácido lisérgico (LSD). Cabe ainda mencionar que o desenvolvimento dessas novas drogas significaram uma reversão no quadro das rotas de drogas (onde os países subdesenvolvidos produziam e exportavam drogas aos países desenvolvidos consumidores). De fato, os EUA passaram a ser os produtores e os países subdesenvolvidos os compradores e consumidores dessas novas drogas sintéticas. No entanto, o consumo dessas e das antigas substâncias psicoativas, apesar da proibição, progrediram alcançando diversas classes sociais e faixas etárias.

O papel da Organização das Nações Unidas.

Com o fim da segunda guerra mundial e a instituição da Organização das Nações Unidas (ONU), o tema das drogas passou à responsabilidade da nova instituição internacional, com a função de promover reuniões a respeito da questão em geral, bem como monitorar as políticas de enfrentamento às drogas no mundo todo. A ONU procurou dar continuidade ao que vinha sendo feito no âmbito da Liga das Nações¹⁹ e preocupou-se, principalmente, em estabelecer um marco legal antidrogas que pudesse subsidiar a atuação dos países signatários no enfrentamento do problema.

O referido marco legal compilou as diretrizes aprovadas pelas convenções anteriores na Convenção Única sobre Drogas da ONU, em 1961. Procurou-se sistematizar as medidas de

¹⁹ Destaca-se o estabelecimento, em 1953, de um novo acordo que estabelecia de forma esclarecedora o fornecimento de drogas para fins médicos, listando os países autorizados a exportar ópio para a indústria farmacêutica. (SILVA, 2013)

controle até então elaborados pela comunidade internacional, no sentido de estabelecer um regime internacional de controle e proibição às drogas. Foram listadas as substâncias proibidas e relacionados os atos alvo de punições domésticas e internacionais. O acordo incluiu na lista de substâncias proibidas as plantas que contém os princípios ativos das drogas psicoativas, tais como a folha de coca, a papoula e a canábis, estabelecendo-se um marco jurídico para promoção da sua erradicação. Ainda, proibiu de forma mais rígida o consumo de ópio e seus derivados, de maconha e haxixe, bem como da cocaína e da folha de coca.

O marco legal antidrogas desenvolvido no âmbito da ONU exigia que todos os países signatários da convenção adotassem uma legislação nacional específica sobre a questão, garantindo a proibição do consumo recreativo de drogas e caracterizando tanto o consumo como a produção e o comércio de drogas como crime.²⁰ *“Esse tratado consolidou o modo de lidar com psicoativos ilegais – e as pessoas envolvidas com eles – que, em linhas gerais, perdura até hoje: apenas as drogas com uso médico comprovado poderiam ser legais”.* (RODRIGUES, 2019, p. 6)

Cabia ainda aos países signatários o fornecimento de informações a respeito da aplicação das diretrizes da convenção, apresentando as medidas antidrogas realizadas e as leis promulgadas nesse sentido. Ainda, devia-se fornecer dados estimativos sobre o tráfico de drogas em seu país e a atuação das organizações narcotraficantes. Aos países era necessário informar a quantidade de entorpecentes liberados para uso medicinal estocados no país, indicando a produção nacional, as exportações, bem como as importações.

Visando cumprir seu mandato de controle mundial das drogas, a ONU procurou institucionalizar o marco legal antidrogas por meio do estabelecimento de mecanismos necessários para a instrumentalização das diretrizes propostas pelas convenções. Destaca-se, nesse sentido, a criação, em 1946, de uma Comissão de Narcóticos²¹ (CND), diretamente ligada a ONU, que seria responsável pela supervisão da execução das diretrizes aprovadas nas convenções antidrogas, pelo estabelecimento de normas de controle e de licença para a produção, exportação e importação de entorpecentes para uso medicinal, bem como por

²⁰ No Brasil, o acordo foi promulgado em 1964, pelo decreto-lei n 435 de 12 de agosto de 1970. A lei sobre drogas no país foi formulada em 1976.

²¹ Cabe a CND monitorar a situação mundial do consumo e do tráfico de drogas, desenvolver estratégias de controle internacional e recomendar medidas de combate do problema mundial das drogas, por meio de recomendações acerca da redução da demanda, da promoção de iniciativas de desenvolvimento alternativo, bem como de medidas de redução da oferta. (UNODC)

modificar a lista de substâncias controladas e proibidas, tanto para acrescentar como para retirar drogas da lista.²²

Cabe ainda ressaltar, o estabelecimento, em 1968, de um órgão internacional de fiscalização, a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE)²³, com o intuito de controlar e fiscalizar a execução da convenção nos países signatários. A JIFE é o órgão da ONU responsável pela emissão do Relatório Anual sobre a situação mundial da produção, tráfico e do consumo de drogas. Esse relatório pretende encontrar fraquezas nos sistemas nacionais de controle às drogas, buscando garantir o cumprimento dos tratados por meio de recomendações concretas. As informações do relatório são providenciadas pelos governos e organizações internacionais e remetidas à JIFE.

Tendo em vista o arcabouço institucional antidrogas criado pela ONU, procurou-se dar continuidade às discussões sobre o tratamento do problema das drogas no mundo, sobretudo por meio de reuniões organizados no âmbito da Comissão de Narcóticos. Cabe destacar a realização, em 1971, da Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas. Realizada em Viena, a convenção buscou estabelecer um sistema robusto de controle internacional de substâncias psicotrópicas. A referida Convenção tem como principal foco o controle mundial das drogas, buscando restringir a produção, a distribuição e o consumo de drogas psicoativas. Sinaliza ainda a necessidade de implantação de políticas públicas que visem a prevenção e a repressão do narcotráfico, ressaltando a necessidade de promover cooperação internacional e assistência mútua para garantir a efetiva atuação frente ao tráfico internacional de drogas.

Essa convenção específica vai além do escopo das outras anteriormente aprovadas, uma vez que em conjunto com as políticas repressivas focadas na oferta, procura atender questões relativas aos danos e aos efeitos da dependência de drogas. Essa é a primeira convenção que considera a necessidade de abordar de forma equilibrada a questão da redução da demanda e da oferta. A convenção estabelece também um novo procedimento para inclusão de substâncias psicotrópicas nas listas de drogas, onde a parte solicitante deve se

²² O documento da convenção prevê que pedidos de inclusão e/ou retirada de uma substância da lista à Comissão de Entorpecentes, o Conselho Econômico e Social e os países signatários.

²³ São objetivos da JIFE: i) monitorar a implementação dos tratados internacionais de controle de drogas; ii) assegurar que a oferta de drogas esteja disponível para uso médico e científico e que drogas de fontes lícitas não sejam desviadas a canais ilícitos; iii) identificar fraquezas nos sistemas de controle nacionais e internacionais; iv) avaliar precursores químicos utilizados na produção ilícita de drogas para determinar se devem ser postos no controle internacional; v) administrar um sistema de estimativas de narcóticos e uma avaliação voluntária de substâncias psicotrópicas e monitoramento de atividades ilícitas por um sistema internacional de envio de relatórios estabelecido nas convenções; vi) monitorar e promover medidas tomadas pelos governos para prevenir o desvio de químicos usados na produção ilegal de drogas. (UNODC)

reportar ao Secretário-Geral da ONU, que comunicará o Conselho e a Organização Mundial da Saúde (OMS), responsável por avaliar o impacto da nova substância.

Em 1972, tem-se, em Genebra, a assinatura do Protocolo de Emendas à Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, visando ao aperfeiçoamento do regime internacional antidrogas. Esse protocolo acaba por ampliar as informações que devem ser fornecidas a ONU no que tange o controle de substâncias ilícitas, além de salientar a necessidade da elaboração de políticas de tratamento ao usuário dependente de drogas. (IMESC/ INFOdrogas 1999-2012.)

Apesar do destaque dado à questão da demanda por drogas no texto da convenção de 1971, o regime internacional ainda se pautava pela proibição às drogas. As leis que proibiam o consumo e o comércio de drogas continuaram a redirecionar o mercado, incentivando o contrabando e estimulando o envolvimento do crime organizado no comércio e na produção de drogas. A implementação dessas políticas de caráter proibicionista somadas à estabilidade da demanda mundial por substâncias psicotrópicas deslocaram o comércio mundial de drogas para o mercado clandestino, incentivando o engajamento de organizações criminosas, máfias e cartéis internacionais na produção, no comércio e na distribuição de drogas ao redor do mundo.

A questão das drogas deixou de ser apenas um problema social relativo à saúde pública e às relações internacionais de comércio, caracterizando-se também como um problema de segurança pública. A nova estrutura ilegal da produção e do comércio de drogas tem o crime como principal força de atuação, onde *“as estruturas montadas para o controle do problema não fariam outra coisa senão agravá-lo cada vez mais, associando drogas – um problema originalmente afeto ao comércio e saúde pública – ao crime organizado”*.(SILVA, 2013, p. 93)

Tendo em vista a atuação do crime organizado transnacional na produção e no comércio de drogas fruto do engajamento mundial no regime antidrogas proibicionista, tem-se, na década de 80, uma evolução significativa das diretrizes de tratamento da questão das drogas desenvolvidas no âmbito da ONU. (SILVA, 2013) Ressaltam-se nesse contexto, a Conferência Internacional sobre Abuso de Drogas e Tráfico Ilícito em 1987, a Convenção contra Tráfico Ilícito de Drogas e Substâncias Psicotrópicas em 1988 e a 17ª Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre drogas realizada em 1990. De forma geral, esses novos marcos passaram a considerar a necessidade de abordar de forma mais abrangente o tema das drogas, ressaltando além da repressão às drogas e às organizações narcotraficantes, questões relativas a redução da demanda e o tratamento de usuários.

A convenção de 1987 estabeleceu a necessidade de garantir o equilíbrio de quatro linhas de ação no tratamento do tema: a prevenção e a redução da demanda; a redução da oferta; a repressão ao narcotráfico; e o tratamento e reabilitação. (SILVA, 2013) A aprovação, em 1988, da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, Convenção de Viena, significou importante passo no reconhecimento do narcotráfico como um problema de segurança pública e internacional, garantindo a criminalização internacional da atividade. Pretendeu-se atualizar a convenção anterior, intensificando as leis proibitivas e repressivas ao redor do mundo.

O propósito desta Convenção [de Viena, em 1988] é promover a cooperação entre as Partes a fim de que se possa fazer frente, com maior eficiência, aos diversos aspectos do tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas que tenham dimensão internacional. No cumprimento das obrigações que tenham sido contraídas em virtude desta Convenção, as Partes adotarão as medidas necessárias, compreendidas as de ordem legislativa e administrativa, de acordo com as disposições fundamentais de seus respectivos ordenamentos jurídicos internos. (DECRETO Nº 154 DE 26 DE JUNHO DE 1991)

No texto aprovado pela convenção fica claro que o objetivo da comunidade internacional deixou de ser apenas o controle e a repressão da oferta de drogas, passando a ter um propósito de enfrentamento às organizações criminosas envolvidas com o narcotráfico. De forma geral, o documento aprovado pela Convenção de Viena busca alertar os países sobre a ameaça à soberania Estatal posta pelas organizações narcotraficantes, bem como realça os problemas relativos à segurança pública mundial, reflexos do engajamento de organizações criminosas no ciclo produtivo e distributivo das drogas. Procurou-se harmonizar os sistemas legais antidrogas entre os estados signatários da convenção e fomentar a cooperação internacional, por meio do compartilhamento de informações e da implementação de processos de assistência legal mútua. A inovação desta convenção foi a inclusão de um programa de controle de resíduos químicos utilizados na produção ilícita de drogas, bem como de um sistema de controle de lavagem de dinheiro. (UNDOC, 1988)

Cabe ainda mencionar que por ocasião da 17ª Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU, realizada em 1990, foram aprovados uma Declaração Política e um Programa de Ação Global que visavam a adoção de estratégias multidisciplinares para o enfrentamento do problema das drogas. Estes documentos aumentavam o escopo de atuação frente ao narcotráfico, uma vez que mencionava também a promoção de medidas contra a lavagem de dinheiro. (SILVA, 2013)

Conforme anteriormente mencionado, os países que participavam dessas convenções internacionais foram internalizando, cada um a sua maneira, a proibição do consumo e caracterizando o tráfico de drogas como um crime. Os Estados, ao se comprometerem com

essa cruzada internacional contra às drogas, deram espaço para o surgimento e a expansão de um lucrativo negócio ilegal, o narcotráfico. Deram margem ao engajamento de criminosos perigosos e ao fortalecimento de máfias antigas no comércio internacional de drogas. Tem-se, nesse contexto, a construção de um regime internacional antidrogas baseado na dinâmica da segurança nacional, “*un régimen reducido a los estados, intrinsecamente represivo, centrado en el control de la provisión y el tráfico de drogas, impuesto mediante presiones y amenazas y acompañado de leves concesiones menores*”. (TOKATLIAN e BRISCOE, 2010, p. 388)

No caso específico do Brasil, foco deste trabalho, conforme será melhor detalhado nos próximos capítulos, as leis nacionais relativas ao tema das drogas seguiram as determinações das convenções internacionais numa tentativa de execução do que vinha sendo acordado no âmbito internacional. Essas convenções não apenas motivaram a formulação de uma estrutura jurídica de proibição às drogas e ao tráfico de drogas como também exerceu influência na formulação e adoção de políticas, programas e medidas de combate ao narcotráfico. A título de exemplo, ressalta-se a promulgação da lei 6.368 de 21 de outubro de 1976 que regeu por muito tempo a jurisdição brasileira sobre drogas e teve seu texto baseado nas diretrizes da Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961. Conforme será apontado no capítulo a seguir, a estruturação e o fortalecimento das organizações criminosas no Brasil também se beneficiou da proibição às drogas e do seu engajamento nesse lucrativo negócio.

De fato, a proibição significou maiores lucros aos criminosos. Este novo quadro acabou por incentivar maior envolvimento no comércio ilegal de drogas de parcelas marginalizadas da população nos países subdesenvolvidos. As organizações criminosas, a partir da lucratividade do negócio ilícito das drogas, passaram a estruturar suas atividades e conexões ao redor do mundo. Fazendo uso de territórios para cultivo de plantas e de rotas de contrabando já existentes para a comercialização e a distribuição de drogas, os narcotraficantes chegaram a formar verdadeiras redes transnacionais, antes mesmo que isso fosse algo conhecido pelo mundo. Nesse processo, as etapas relativas ao ciclo mercadológico do narcotráfico (cultivo de plantas, produção, comércio, distribuição e consumo de drogas) foram fragmentadas por diversos países do mundo.

Em alguns países, sobretudo os tradicionais cultivadores de plantas matéria-prima de drogas, tais como a Bolívia e o Peru, as organizações criminosas se responsabilizam pelo cultivo de plantas ou pela compra de plantas dos camponeses, e, principalmente pela produção e refinamento de drogas. Nesses países, a população camponesa encontrou no cultivo de plantas psicoativas uma importante fonte de renda. Com a produção de drogas pronta a ser comercializada, os narcotraficantes davam início às conexões logísticas para sua distribuição

aos grandes centros consumidores, fazendo vínculos com organizações criminosas em países responsáveis pelo escoamento da droga, tais como o Brasil.

Os narcotraficantes nos países de trânsito distribuem parte da droga para consumo interno e exportam a outra parcela para outros países consumidores, sobretudo por meio da relação com outras organizações criminosas nos grandes centros consumidores. Nos países com alto consumo de drogas, as organizações criminosas se responsabilizavam pela distribuição de drogas para consumo.

Assim, na estruturação geográfica do narcotráfico no mundo, as organizações criminosas foram encontrando espaços de atuação, sobretudo em países subdesenvolvidos. Estes países enfrentavam situações de grande pobreza e concentração de renda, onde a força dos governos não exatamente garantia o controle e a fiscalização da produção e do comércio de drogas, conforme pretendia o regime internacional antidrogas. Concomitantemente ao envolvimento do crime transnacional com o narcotráfico, ressalta-se o desenvolvimento de novas tecnologias produtivas de drogas, bem como a concepção de novas drogas. Nesse contexto, o consumo de substâncias psicoativas ilícitas não parou de crescer, assim como o envolvimento das organizações criminosas no tráfico internacional, mudando a relação da humanidade com as drogas.²⁴

Se antes a escalada desenfreada do consumo ocasionava problemas sociais sérios, bem como para a saúde pública, a partir da proibição às drogas, a questão passou a ser também um problema de segurança pública e até mesmo de segurança nacional. Esse quadro se intensifica, sobretudo com o final da Guerra Fria e o fortalecimento das conexões entre o crime organizado transnacional ao redor do mundo, reflexo das facilidades impostas pela globalização e pela liberalização dos mercados. Tem-se, assim, a intensificação dos conflitos e a escalada da violência relacionada ao tráfico internacional de drogas. Os conflitos passam a acontecer entre as organizações criminosas, na disputa por territórios e por rotas de escoamento das drogas, e contra os órgãos governamentais responsáveis pela repressão às drogas.

Tendo como referência esse quadro do tráfico internacional de drogas, Alain Labrousse (2010) sugere que os conceitos clássicos da geopolítica, de relação entre território e poder, servem como perspectiva analítica do tráfico internacional de drogas. Partindo do pressuposto de que o tráfico de drogas necessita de territórios para o cultivo das plantas matéria-prima das principais drogas consumidas no mundo, o autor realça a importância das

²⁴ Conclusão retirada por esta autora por meio da análise dos Relatórios Anuais disponibilizados pela JIFE/ONU.

rotas de distribuição de drogas e afirma a possibilidade da eclosão de conflitos tanto pelo controle de territórios como de rotas. Para Labrousse (2010), o tráfico de drogas tem ganhos em cada uma de suas etapas, financiando várias organizações, máfias ou guerrilhas ao longo da sua rota de distribuição que vai dos produtores até os consumidores. Destaca ainda que os ganhos ficam ainda maiores quando se necessita superar algum obstáculo físico ou político.

A ilegalidade do comércio transnacional de drogas, fruto do regime proibicionista internacional, fez do narcotráfico um importante recurso econômico, seja para populações a margem da sociedade como fonte financiadora de grupos políticos, insurgentes e/ou terroristas. Destaca-se, a título de exemplo, a relação direta das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), guerrilha política, com a produção e comercialização de cocaína. No mesmo sentido, cabe ressaltar o tráfico de maconha na África, que se encontra nas mãos de grupos étnicos e políticos, servindo como fonte de financiamento de conflitos no Senegal, na Guiné-Bissau, na Costa do Marfim, na Libéria, em Serra Leoa e nos Congos. (LABROUSSE, 2010) Em algumas regiões ou países específicos, o controle do comércio ilegal de drogas tem impactos representativos nas relações de poder. É o caso do cultivo do ópio e da produção de seus derivados, a morfina e a heroína, na Ásia, que se tornou importante atividade nas relações de poder entre grupos rebeldes e partidos políticos da região.

Tendo em vista as novas formas de atuação do tráfico de drogas e com o fim de acompanhar o que vinha sendo implementado pelos países, a Assembleia Geral da ONU convocou, em 1998, uma sessão extraordinária sobre drogas para promover novas discussões sobre o tema. No aniversário de dez anos da Convenção de 1988, os países foram cobrados em relação à institucionalização de políticas sobre drogas conforme prevê o marco legal da ONU. Foram aprovados três novos documentos com objetivo de ampliar as ações frente às atividades do narcotráfico, sobretudo por meio da cooperação internacional e visando a redução da demanda e o tratamento a dependentes químicos. Foram também realçadas preocupações com o controle e a fiscalização de precursores químicos utilizados para o refinamento de drogas, bem como ressaltada a criminalização da lavagem de dinheiro.

Ainda, considerando a expansão das atividades das organizações narcotraficantes transnacionais, cabe ressaltar a aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre o Crime Organizado Transnacional, Convenção de Palermo. Aprovada por ocasião da Assembleia-Geral da ONU, em 15 de novembro de 2000, a referida convenção passa a se destacar como principal instrumento global no combate ao crime organizado transnacional. Entendendo que o combate ao crime transnacional deve se dar por meio da cooperação internacional, a

Convenção de Palermo representa a compreensão dos países membros da ONU de que esta modalidade de crime destaca-se como uma ameaça significativa aos Estados. (ONU. Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, 2003)

Vale ainda ressaltar que a Comissão de Narcóticos da ONU deu continuidade às reuniões de cúpula, realizadas anualmente, com o objetivo de discutir o tema das drogas e apoiar os países na implementação das políticas antidrogas. Pretendia-se apresentar melhores práticas e promover o acompanhamento da adoção internacional das diretrizes sobre drogas estabelecidas pelas convenções da ONU. No âmbito dessas reuniões são regularmente elaborados planos de ação e declarações políticas no que tange o tema do combate ao narcotráfico e a redução da demanda por substâncias psicoativas.

Cabe ainda destacar a sessão da Comissão de Narcóticos realizada 10 anos depois da reunião especial da Assembleia Geral de 1998, onde se buscou revisar os progressos realizados pelos países no que tange as recomendações dos três documentos aprovados naquela ocasião. Por meio da aprovação de uma nova Declaração Policia e da elaboração de um Plano de Ação específico, a ONU trouxe novas perspectivas ao tratamento da questão das drogas. Procurou promover programas de redução de demanda a partir da perspectiva de saúde pública, ressaltando a necessidade de tratar de forma equilibrada o problema da demanda e da oferta de drogas.

Entende-se que a ONU foi mudando sua perspectiva de tratamento da questão das drogas ao longo dos anos, sobretudo a partir da década de 90. Apesar de ressaltar a importância dos mecanismos e programas de enfrentamento as atividades do tráfico de drogas, as recomendações da ONU buscam promover também programas de tratamento do usuário de drogas e que visam garantir maior atenção dos governos no problema das droga pela via da saúde pública.

Apesar dessa nova perspectiva de tratamento da ONU observa-se, em conclusão que o quadro proibicionista adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela maioria dos países do mundo não logrou minimizar a expansão do consumo e da demanda por substâncias psicoativas consideradas ilícitas. Apesar dos esforços mundiais de erradicação de cultivos e de repressão à produção e ao comércio internacional de drogas, as organizações narcotraficantes tiveram sucesso na continuidade do comércio de drogas pelas vias da clandestinidade. Conforme gráfico em anexo II é possível perceber a ascensão das apreensões de drogas a partir da década de 90.

Ainda, é possível afirmar que o engajamento de organizações criminosas transnacionais no tráfico de drogas culminou na eclosão de novas formas de conflito

relacionadas ao narcotráfico, transformando a questão das drogas em um problema de segurança pública, nacional e internacional. Ressalta-se, dessa forma, o consequente envolvimento direto dos órgãos de segurança bem como das forças policiais e armadas no combate ao narcotráfico.

As dimensões transnacionais do problema das drogas ressaltam a importância da diplomacia das drogas, que pretende o acompanhamento das discussões internacionais sobre o tema, tanto ao nível mundial no âmbito da ONU, como no nível regional. Destaca-se ainda a importância de fóruns internacionais de discussão para além do marco da ONU, onde ocorre o compartilhamento de experiências e de boas práticas no enfrentamento e no tratamento da questão das drogas. Segue-se a apresentação das diretivas sobre a questão das drogas formuladas no âmbito regional, com ênfase no papel da Organização dos Estados Americanos (OEA).

2.2.2 As diretivas regionais sobre o tema das drogas

No continente americano, o tema das drogas também ganhou a atenção dos líderes políticos. A região concentra grandes países produtores de drogas, tais como a Colômbia e o México, e importantes países consumidores dessas substâncias, como os Estados Unidos e o Brasil. Entre reuniões de cúpula e a criação de mecanismos de controle das atividades de prevenção e repressão às drogas, os países do continente americano procuravam consolidar uma posição conjunta que facilitaria a coordenação de atividades e o compartilhamento de informações no combate ao tráfico transnacional de drogas.

A análise acerca das discussões sobre o tema das drogas no continente deve considerar as estratégias norte-americanas de enfrentamento do problema, bem como sua influência na formulação e na implementação de políticas repressivas às drogas nos países da região, o que será detalhado na sessão a seguir. A grande importância política e econômica dos Estados Unidos nas organizações regionais e a dependência financeira de muitos países da região em relação a este país, principalmente na implementação do combate ao narcotráfico, alerta para a suscetibilidade da região às posições do governo americano. (PROCÓPIO e VAZ, 1997)

Antes mesmo da consolidação do tema no âmbito da OEA, os países sul-americanos assinaram, em 1973, o Acordo Sul-Americano sobre Entorpecentes e Psicotrópicos (ASEP). Segundo aponta Silva (2013), as propostas da ASEP eram ambiciosas e suas diretrizes iam além do que havia sido acordado no âmbito da ONU. De forma geral, pretendia-se a coordenação das atividades implementadas pelos países signatários do acordo, promovendo o intercâmbio de informações, a harmonização de normas penais e a regulamentação do

comércio de drogas. Ainda, o texto aprovado ressaltava a promoção de medidas de redução da demanda e de tratamento de dependentes.

Tendo em vista a transnacionalidade do tráfico de drogas e as dificuldades dos países no enfrentamento do problema, o tema entrou na agenda de discussões da OEA que, de maneira geral, buscou consolidar a formação de um sistema interamericano de interação e cooperação. Em 1986, realizou-se na cidade do Rio de Janeiro a Conferência Interamericana Especializada sobre Narcotráfico, que logrou a instituição da Comissão Interamericana para o Controle e Abuso de Drogas (CICAD). (SANTOS, 2010) A principal missão da CICAD é aumentar as capacidades humanas e institucionais dos Estados membros no enfrentamento às drogas, buscando reduzir a produção, o tráfico e o uso de drogas ilegais, abordando os problemas de saúde e as consequências sociais e criminais gerados pelo narcotráfico.

O CICAD, mais especificamente, promove a cooperação regional e a coordenação entre os Estados membros da OEA, por meio de programas que visam: 1) prevenir e tratar o abuso de substância psicoativas ilícitas; 2) reduzir a oferta e disponibilidade de drogas ilícitas; 3) fortalecer as instituições nacionais de controle de drogas; 4) fortalecer as leis e práticas de controle de lavagem de dinheiro; 5) desenvolver fontes alternativas de renda para os produtores de coca, papoula e maconha; 6) auxiliar os governos membros para melhorar a coleta e análise de dados sobre o problema das drogas, e 7) ajudar os Estados membros no progresso de longo prazo no enfrentamento do problema das drogas. (CICAD, 2013)

Ainda no âmbito da OEA, destaca-se também como relevante no avanço das discussões acerca do tema, a realização, em 1990, da Cúpula Andina sobre drogas em Cartagena, Colômbia, que reuniu o presidente dos Estados Unidos com os presidentes dos países andinos produtores de cocaína. Visando consagrar mecanismos de cooperação internacional no enfrentamento do tráfico de drogas na região, a cúpula, contudo, foi marcada pela divergência. (PROCÓPIO e VAZ, 1997) Enquanto a proposta norte-americana insistia no envolvimento das Forças Armadas na repressão do narcotráfico, os governos sul-americanos questionavam a vertente repressiva dos Estados Unidos e alertavam para a necessidade de ampliação do escopo das políticas desenvolvidas, com a inclusão de programas que abordassem a demanda por essas substâncias.

Como resultado da Cúpula tem-se a consolidação de um documento que acabou por representar um marco na posição hemisférica sobre o tema das drogas, sobretudo ao consagrar o princípio da corresponsabilidade no tratamento da questão. O documento traça diretrizes para a cooperação entre os países da região, trazendo uma lista de ações que visam a redução da demanda e da oferta por meio de políticas de desenvolvimento alternativo, cooperação

econômica e iniciativas diplomáticas. (PROCÓPIO e VAZ, 1997) Ainda intitulada de Iniciativa Andina, o documento foi aceito pelos países latino-americanos em nome da cooperação internacional e tendo em vista promessas norte-americanas de assistência não apenas militar e policial, como também econômica. (SILVA, 2013)

No entanto, apesar dos avanços conquistados pelo documento formulado durante a Cúpula Andina em Cartagena, o governo norte-americano deu continuidade à imposição de uma política essencialmente repressiva aos países latino-americanos. Descontentes com as pressões oriundas do governo dos EUA, sobretudo no que tange a destruição de cultivos, os países andinos questionavam a essencialidade repressiva da posição norte-americana, bem como as condições impostas pelo país na ajuda financeira para combate ao tráfico de drogas na região. (GEHRING, 2012) Anota-se aqui, a expansão da responsabilidade frente ao problema das drogas, onde os países consumidores, tais como os EUA, também deveriam realizar esforços na diminuição da demanda.

A despeito desses descontentamentos, durante a segunda conferência da cúpula sobre drogas (realizada em San Antonio nos Estados Unidos, em 1992) o governo norte-americano propôs a criação de mecanismos regionais de coordenação no combate ao narcotráfico. Apesar de acreditarem na efetividade da coordenação de atividades no que tange o enfrentamento ao tráfico de drogas intraregional, os países latino-americanos temiam a continuação da imposição norte-americana de guerra às drogas e da sua ingerência em seus países por meio da execução da luta contra o narcotráfico. No que tange especificamente o envolvimento das Forças Armadas no combate ao tráfico de drogas, alguns países, tais como o Peru e o México, ressaltaram que o enfrentamento do problema, sobretudo no que se refere à repressão ao cultivo e ao comércio ilegal, é atividade essencialmente policial. (DREYFUS, 2002)

No mesmo sentido, foram intensificadas as pressões sobre o governo norte-americano para que fosse dada maior atenção aos programas de prevenção de drogas no âmbito doméstico, visando reduzir significativamente a demanda pelas drogas produzidas nos países latino-americanos. (PROCÓPIO e VAZ, 1997) O Brasil, que já se apresentava como importante rota de trânsito da cocaína produzida pelos países andinos, não foi convocado a participar das duas cúpulas (Cartagena e San Antônio), o que mostra que a participação do país no tráfico de drogas regional foi claramente desconsiderada como relevante. (STEIMAN, 1995)

Apesar das divergências quanto ao enfrentamento do tráfico de drogas, firmava-se entre os países da comunidade americana, a ideia de que o narcotráfico se tornou uma ameaça

ao Estado nacional e consideravam que sua dimensão transnacional transformava o problema em uma questão que deve ser enfrentada de forma conjunta por meio de cooperação regional e internacional. Dessa forma, a comunidade hemisférica admitiu a elaboração de uma estratégia comum de enfrentamento do tráfico regional de drogas, durante a Cúpula de Miami, em 1994. Foram discutidos mecanismos e ações de combate ao narcotráfico, bem como ações de enfrentamento do problema do consumo.

Enquanto os Estados Unidos pretendiam a inclusão de documento restritamente apoiado na repressão às atividades do tráfico de drogas na região, o Brasil, desta vez convidado, manifestou uma abordagem multidisciplinar do tema. Ambas as propostas foram consideradas sendo fundidas na Estratégia Antidrogas no Hemisférico. Esse documento significou um *“esforço hemisférico no sentido de definir uma pauta para a cooperação com o caráter de recomendação, que possibilite a nossos países a adoção de um conjunto de medidas e atividades capazes de permitir, quando postas em prática, robustecer os esforços nacionais”* (CICAD apud PROCÓPIO e VAZ, 1997)

Ainda, e visando garantir a implementação das diretrizes apresentadas na estratégia antidrogas, tem-se, em 1997, a adoção de um Plano de Ação que se transformou no documento básico do CICAD. De forma geral, o plano focava suas iniciativas na redução da demanda, listando uma série de medidas que deveriam ser adotadas pelos países da região. (SILVA 2013) Pela primeira vez ficou estabelecida a necessidade de abordar questões relativas à redução da demanda e da oferta de forma equilibrada. O Plano de Trabalho e a Estratégia Hemisférica Antidrogas da CICAD serviu como importante subsídio para aprovação dos documentos elaborados durante a XX Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre o problema global das drogas, realizada em 1998.

Vale ainda ressaltar a inclusão do tema do narcotráfico na agenda de discussões do Grupo do Rio.²⁵ Durante a cúpula da OEA, realizada em Quito, em 1995, deu-se início as discussões sobre o tema, onde entendia-se a possibilidade de incluir nas discussões do Grupo do Rio o tema do tráfico de drogas. Visando a definição de uma posição conjuntamente consolidada sobre o narcotráfico, os países participantes procuraram determinar suas responsabilidades frente ao tema. No ano seguinte, a cúpula da OEA aconteceu em Cochabamba, Bolívia, e foram delineados as diretrizes de atuação dos países do Grupo do Rio

²⁵ O Grupo do Rio tem como principal objetivo promover o diálogo regional sobre temas de interesse do continente Americano, bem como mecanismo de interlocução junto a países e blocos extras regionais. São realizadas reuniões anuais por meio de cúpulas, sendo as decisões tomadas por consenso. São membros do grupo: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai, Venezuela e CARICOM.

no combate ao tráfico internacional de drogas e crimes conexos, tais como a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas, bem como o comércio de precursores químicos. (PROCÓPIO FILHO e COSTA VAZ, 1997). O Grupo do Rio funcionaria como um foro de discussão específico sobre as evoluções do tratamento do tema do narcotráfico na região.

Cabe ainda mencionar a criação, em 1997, do Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM) no âmbito da CICAD. Tendo em vista os problemas diplomáticos criados pelo processo de certificação implementado pelo governo norte-americano²⁶, os Estados Unidos encontraram uma saída hemisférica para que as pressões exercidas por meio do processo de certificação tivessem continuidade. O mecanismo que absorveu a proposta de mecanismo de avaliação conjunto foi a CICAD, tendo em vista sua prerrogativa no tema. Formado por um grupo de peritos qualificados, o MEM tem como principal objetivo a realização de avaliações periódicas acerca das características do narcotráfico, buscando formular recomendações aos governos da região e aprimorar suas capacidades no enfrentamento do problema das drogas. (SILVA, 2013)

Não menos importante, tem-se, em 1998, a institucionalização de Reuniões Especializadas em Drogas no âmbito do Mercosul. Com base no modelo da CICAD, foram criadas comissões relativas ao tema da redução da demanda, redução da oferta, harmonização legislativa e lavagem de dinheiro. (PROCÓPIO FILHO e COSTA VAZ, 1997) Ainda no âmbito do Mercosul, tem-se a assinatura de acordos que versam temas relativos as atividades do tráfico de drogas, tais como o roubo de veículos.

Ainda, e tendo em vista às dificuldades encontradas pelos países da região na criação de uma base de dados sobre o narcotráfico, a CICAD criou, em 2000, o Observatório Interamericano sobre Drogas. O referido observatório pretendia auxiliar os países do continente na construção de informações padronizadas sobre drogas no hemisfério.

O objetivo é o de auxiliar na construção de uma rede de informações objetivas, confiáveis, atualizadas e comparativas sobre drogas nas Américas, dar alerta antecipado sobre o surgimento de novas substâncias, métodos de produção, formas de consumo e padrões de tráfico e desenvolver método estimativo dos custos sociais e econômicos do uso de drogas. (SILVA, 2012, p. 240)

No mesmo sentido, destaca-se o esforço de atualização da Estratégia Hemisférica Antidrogas por meio da realização de quatro reuniões específicas no âmbito da CICAD, entre

²⁶ O processo de certificação sobre o combate ao narcotráfico foi implementado pelo governo dos Estados Unidos e tinha como principal objetivo garantir a adesão dos países latin-americanos na guerra às drogas. O Presidente norte-americano ficaria responsável por submeter ao Congresso uma informação anual quanto à cooperação antinarcóticos dos países produtores e, da mesma forma, países de trânsito da droga. Os países que não cooperassem com o governo dos Estados Unidos no combate ao tráfico de drogas, não seriam considerados atuantes nessa luta, tendo qualquer tipo de ajuda econômica e social dos EUA reduzidas ou até cessadas.

2009 e 2010, no sentido de atualizar a Estratégia Hemisférica Sobre Drogas (e não mais Antidrogas), conforme as novas tendências internacionais. (SILVA, 2013)

Percebe-se, dessa forma, que o tema do tráfico de drogas conquistou espaço relevante nas discussões regionais, dentro e fora dos organismos multilaterais. A região se destaca uma vez que estão localizados no hemisfério importantes países produtores de drogas, tais como, o Peru, Bolívia, Colômbia, México e Paraguai, bem como significativos mercados consumidores das drogas produzidas na região, tal como os Estados Unidos e o Brasil. Ao longo dos anos, foram, assim, consagrados diretrizes e mecanismos relevantes para o combate ao narcotráfico no âmbito regional, apesar das divergências quanto ao tratamento da questão.

A peculiaridade situacional das drogas no hemisfério incitou o debate sobre o tema desde muito cedo, sobretudo devido à imposição norte-americana de guerra às drogas. Como reação às pressões essencialmente direcionadas à redução da oferta de drogas nos países produtores, as discussões de âmbito regional conseguiram promover, mesmo que somente em período recente, a ampliação do escopo das abordagens de enfrentamento do problema, incluindo também como de extrema relevância questões relativas à redução da demanda. Ainda, os documentos aprovados no âmbito regional, que destacavam a necessidade de garantir o equilíbrio entre medidas de enfrentamento ao narcotráfico e programas de tratamento ao usuário de drogas, serviram como base a introdução dessa perspectiva no âmbito das discussões e das recomendações da ONU.

Ao longo desse período, a participação brasileira variou do pouco engajamento para total participação, inclusive formulando propostas de atuação regional e contribuindo de forma expressiva como coordenador de grupos de trabalho relativos ao combate ao narcotráfico, bem como de atualização da Estratégia Hemisférica sobre Drogas. A seguir focaliza-se o papel dos Estados Unidos na dinâmica de repressão ao narcotráfico, com ênfase a América do Sul.

2.3. A guerra às drogas na política externa norte-americana.

Os Estados Unidos são peça chave na compreensão da dinâmica mundial do narcotráfico, seja como importante articulador de políticas repressivas ou como importante mercado consumidor de drogas. Entende-se como de grande importância para a compreensão do fenômeno do tráfico de drogas na América do Sul considerar o posicionamento norte-americano no tocante ao tema das drogas. Como se viu, isso se dá, uma vez que o país foi o principal articulador das políticas proibicionistas e repressivas até hoje implementadas pelo

regime internacional, além das pressões exercidas pelo governo norte-americano não apenas nas discussões de âmbito regional, como principalmente na realização de acordos bilaterais.

O governo dos EUA acreditava que o consumo abusivo de drogas destacava-se como prejudicial ao bem estar da sociedade e que seu comércio deveria ser foco de controle internacional. Tendo em vista o crescente aumento do consumo de drogas nos EUA e no mundo, o governo norte-americano, ao lado do governo chinês, iniciou, já no final do século 19, uma longa e duradoura cruzada de promoção do enfrentamento mundial do problema das drogas. Incapaz de controlar e reduzir a demanda doméstica por drogas, o governo dos EUA acreditava que a repressão da oferta de drogas conseguiria extinguir mundialmente o consumo e os problemas de saúde e sociais relacionados.

Certos, assim, de que a repressão e a proibição do consumo de drogas era a melhor solução para o problema instaurado pelas drogas, o governo norte-americano dedicou-se a convencer o mundo sobre a necessidade de implementação de leis proibitivas às drogas e da elaboração de políticas repressivas para controlar a expansão do seu consumo. Ao longo dos anos, muitos presidentes se dedicaram ao tema do enfrentamento das drogas, compreendendo o tráfico internacional de substâncias ilícitas como uma ameaça de caráter transnacional que afeta a segurança nacional dos EUA e internacional.

Por volta dos anos 70, quando o país passou a ser considerado o maior consumidor de substâncias ilícitas, o tema ganha maior relevância na esfera política doméstica. Primeiras menções ao problema do tráfico de drogas foram feitas nesses anos, durante o governo Richard Nixon, quando o então Presidente declarou “*guerra às drogas*” (MIYAMOTO e MANDUCA, 2004) e criou a *Drug Enforcement Administration* (DEA). A missão da DEA é fazer cumprir as leis e regulamentos de substâncias controladas dos Estados Unidos e trazer para o sistema de justiça penal e civil dos Estados Unidos, ou qualquer outra jurisdição competente, as organizações e os principais membros de organizações envolvidas no cultivo, fabricação, ou distribuição de substâncias controladas que são destinadas para o tráfico ilícito aos Estados Unidos. Além disso, cabe a DEA recomendar e apoiar a execução de programas destinados a reduzir a disponibilidade de substâncias ilícitas controladas nos mercados doméstico e internacional.

Ainda, o governo Nixon instaurou no âmbito do Departamento de Estado um Secretariado Assessor para Assuntos Internacionais de Narcóticos, bem como uma secretaria responsável pelo tema, que tinha como objetivo a condução de programas de assistência externa no combate ao narcotráfico. (SILVA, 2013) Em um primeiro momento, a ação

externa do país esteve voltada à destruição de plantios ilícitos, concentrados no México e na Conexão Francesa (Turquia-França-Paraguai)²⁷.

Os países da Ásia também foram alvo de pressões norte-americanas no que tange o controle de cultivos de ópio e a produção de heroína e morfina, destinadas ao mercado doméstico dos EUA. Visando o desmantelamento da Conexão Francesa, o governo norte-americano fez uma de suas primeiras intervenções na América do Sul. O Paraguai, responsável pela distribuição da heroína produzida pela Turquia e pela França ao mercado consumidor norte-americano, foi foco de pressões do governo Nixon, inclusive com suspensão de linhas de crédito e assistência militar dos EUA. (SILVA, 2013) Assinou acordo bilateral de extradição com aquele país, normalizando as relações bilaterais e desmantelando a dinâmica da Conexão Francesa. Ainda, destaca-se a interdição norte-americana na Colômbia, quando na década de setenta o país se destacou como o maior fornecedor de maconha para os EUA. No governo seguinte, do presidente Ronald Reagan, a política externa norte-americana, voltou-se para a questão do tráfico de drogas principalmente na região andina, considerada como fornecedora de grande parte das substâncias ilícitas consumidas no país. Neste sentido, “*para reduzir os custos políticos internos de uma repressão mais efetiva ao consumo, a ênfase será dada ao lado da oferta do produto, atingindo de maneira mais violenta as fontes produtoras.*” (AYERBE, 2002, p. 74)

Em 1986, o então presidente Ronald Reagan considerou o tráfico de drogas como ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos, por meio da promulgação da *National Security Decision Directive on Narcotics* no âmbito da *National Security Strategy* (NSDD 221). (MIYAMOTO e MANDUCA, 2004) Institucionaliza-se, nesse sentido, a militarização do combate às drogas, com o engajamento dos órgãos de inteligência e das Forças Armadas norte-americanas na assistência ao combate ao narcotráfico nos países produtores de cocaína, sobretudo Bolívia e Peru. Dessa forma, intensificaram-se a assistência militar e a ajuda financeira aos países produtores²⁸ para garantir a erradicação de cultivos.

Foram da mesma maneira intensificadas as pressões diplomáticas, inclusive com ameaça de sanções econômicas aos países que não adotassem as medidas de repressão ao tráfico de drogas. (PROCÓPIO e VAZ, 1997) No mesmo ano foi instituído um processo de certificação, pelo qual o Presidente dos Estados Unidos ficaria responsável por submeter ao

²⁷ A Conexão francesa exportava heroína para os EUA, em um cenário onde a Turquia cultivava ópio, a França produzia heroína e o Paraguai enviava a produção para os EUA.

²⁸ A ajuda financeira era direcionada tanto para erradicação de cultivo, como também para a implementação de programas de substituição de cultivo por produtos lícitos, os quais entrariam no mercado norte-americano com facilidades fiscais.

Congresso uma informação anual quanto à cooperação antinarcóticos dos países produtores e, da mesma forma, países de trânsito da droga. Os países que não cooperassem com o governo dos Estados Unidos no combate ao tráfico de drogas, não seriam considerados atuantes nessa luta, tendo qualquer tipo de ajuda econômica e social dos EUA reduzidas ou até cessadas.

Considerando as determinações da guerra às drogas, o governo norte-americano forneceu ajuda tecnológica e logística aos países andinos na interseção de narcotraficantes e na implementação de programas de erradicação de cultivos. As Forças Armadas norte-americanas estabeleceram programas de treinamento de militares e policiais desses países, fornecendo novos armamentos às forças armadas e às polícias responsáveis pelo combate ao narcotráfico tanto em países produtores como nos responsáveis pelo trânsito da droga. Esse quadro se intensificou com o fim da Guerra Fria e o narcotráfico alcançou o topo das prioridades de segurança nacional dos Estados Unidos, durante o governo de Bill Clinton. A política externa norte-americana entrou em um período de transição, sendo influenciada pelos “fenômenos do sistema” (PECEQUILO, 2005, p. 291). Não mais o comunismo se colocava como uma ameaça, o que refletiu na mudança de foco das discussões sobre temas de segurança e de defesa no âmbito nacional e internacional.

No momento que se segue ao fim da lógica bipolar, a redistribuição de poder entre os Estados e a reorientação da política externa americana no enfrentamento das novas ameaças levou à ampliação do conceito de segurança, conforme mencionado no capítulo 1. O governo norte-americano passou a considerar o problema do consumo e do tráfico de drogas como ainda mais relevante, utilizando-se de políticas centradas no Estado e implementadas por meio militares para seu combate. Ainda de acordo com o que foi mencionado no capítulo 1, percebe-se que o governo americano passa a tratar uma nova ameaça (não-estatal) nas relações internacionais por meio de medidas militares utilizadas no combate a ameaças tradicionais (ameaças estatais).

Cabe ainda ressaltar que o governo Clinton, deu grande ênfase a questões econômicas e buscou reforçar a promoção da democracia e da economia de mercado no cenário internacional como meio para combater as novas ameaças e, assim, garantir a segurança dos Estados Unidos. Tomava a expansão da democracia e do livre mercado pela comunidade internacional como condições para o desenvolvimento de um cenário internacional mais pacífico, onde as novas ameaças, tais como o narcotráfico, não encontrariam espaço para surgir. “*Em termos de objetivos estratégicos, o governo norte-americano se concentraria em duas agendas: a promoção das reformas neoliberais e o combate ao comércio ilícito de drogas*” (HERZ, 2002, p. 86)

Em 1996, mais uma vez, o governo norte-americano, por meio da Estratégia Nacional de Segurança (National Security Strategy, NSS), ressaltou a luta contra o tráfico de drogas como um dos problemas de segurança nacional. O documento apontava para o combate ao narcotráfico que “*seria feito essencialmente por meio de ações coletivas, promoção de construção de instituições de combate em países produtores, destruição das organizações criminosas e esforços para interromper o fornecimento e transporte de produtos.*” (STORTI, 2009, p. 108) Essa estratégia, estabelecida no final do primeiro mandato de Bill Clinton, já indicava um novo rumo para política externa norte-americana.²⁹

O documento de 1997 destacou novamente a ameaça transnacional como problema de segurança nacional, ressaltando a necessidade de responder a esses problemas de forma multilateral e majoritariamente de maneira preventiva. No que tange especificamente ao tráfico de substâncias ilícitas, o governo vai buscar combatê-lo por meio de duas frentes: 1) internamente, tentando reduzir a demanda por drogas e 2) externamente, por meio de ações da “*US National Drug Control Strategy*”, visando a redução do cultivo de matéria-prima das drogas consumidas no país.

Cabe ainda ressaltar que, em 1998, o governo dos Estados Unidos aprovou o “*Western Hemisphere Drug Elimination Act*” aumentando significativamente o financiamento às operações de combate ao tráfico de drogas na América Latina. Nesse sentido, uma série de programas foi realizado visando a substituição de cultivos, fumigação, reformas judiciais, transferências de armamentos e treinamento de militares e policiais. (HERZ, 2002)

Ainda, vale ressaltar a atuação do Comando do Sul (*SouthCommand*) das forças norte-americanas, que tem dentre suas principais atividades o combate ao tráfico de drogas e o contato com militares dos países da região sul-americana. O Comando atua, sobretudo em território estrangeiro e foi por muito tempo responsável pelo acompanhamento e apoio à guerra às drogas na América do Sul.

Foi ainda durante o governo Clinton que teve início uma importante iniciativa do combate ao tráfico de entorpecentes na América Latina, o Plano Colômbia. Elaborado pelo governo colombiano, o plano contou com um pacote de 1,3 bilhões de dólares de ajuda norte-americana para garantir o combate às drogas, às guerrilhas e aos grupos paramilitares, responsáveis pelo conflito e instabilidade no país sul-americano. Observa-se na

²⁹ O segundo mandato de Presidente Clinton contou com duas mudanças centrais: maior ênfase foi dada aos assuntos de segurança internacional e a nova NSS foi formulada de maneira mais pragmática. Dessa forma, a NSS de 1997 priorizou a política externa levando o governo dos Estados Unidos a garantir uma maior atuação internacional e maior engajamento das Forças Armadas e uso da força no cenário internacional, inclusive no combate ao narcotráfico no continente americano.

implementação do Plano Colômbia, a tendência à militarização do combate ao tráfico de entorpecentes pelo governo dos Estados Unidos, uma vez que as forças policiais deixam de ser os maiores receptores de ajuda norte-americana. (Center for International Policy, apud HERZ, 2002) “Ao contrário de iniciativas anteriores, com o Plano Colômbia, o Exército [colombiano] passou a ser o destinatário das verbas, com criação e treinamento de batalhões antinarcóticos e recebimento de equipamentos. A polícia nacional perdeu espaço.” (CASTRO, 2009, p. 51)

Nesse sentido, é possível afirmar que a política externa dos Estados Unidos para a Colômbia se militarizou. Ainda, e apesar da tentativa de deixar clara a divisão entre o combate ao narcotráfico e combate à insurgência³⁰, a política de assistência norte-americana para a Colômbia militarizou também o combate ao tráfico internacional de drogas. A presença norte-americana no país foi marcada pela assistência militar, no sentido de garantir os recursos necessários para o enfrentamento das FARC e dos grupos narcotraficantes.

O Plano Colômbia foi fortemente criticado, sobretudo pelo enfoque militar exagerado, pela falta de perspectiva regional, uma vez que era possível a expansão da crise para os países vizinhos, pela perda de confiança das FARC no processo negociador, pela ausência de atuação na dimensão social, entre outras. (CASTRO, 2009)

No ano seguinte ao anúncio do Plano Colômbia, observa-se uma forte mudança de rumos na política externa dos Estados Unidos. Essa mudança, causada principalmente pelos ataques terroristas ao *World Trade Center* e ao Pentágono, em setembro de 2001, culminou em um novo enfoque da política de segurança do país, que agora declarava como sua principal ameaça o terrorismo. A reação dos Estados Unidos aos ataques terroristas culminou em um processo de distanciamento hemisférico, uma vez que os esforços da política de segurança do país se voltaram para o combate ao terrorismo, com ênfase para o Oriente Médio, com a invasão do Iraque e do Afeganistão.

Dessa forma, uma nova política estratégica de segurança e de defesa ganha espaço em 2002, por meio da *National Security Strategy* (NSS). Parte essencial da Doutrina Bush, esta política visava a destruição de grupos terroristas e *rogue states*³¹, descartando as medidas anteriores de contenção e dissuasão para enfrentamento tanto do terrorismo como da produção e do uso de armas de destruição em massa por esses grupos. (STORTI, 2009). O novo

³⁰ Como parte do problema colombiano destaca-se a atuação de grupos guerrilheiros que controlam grande extensão do território colombiano e trava uma guerra civil com grupos paramilitares de direita. Ênfase deve ser dada as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

³¹ Estados que são considerados por alguns estudiosos como ameaçadores da ordem e da paz mundial. Em sua maioria têm governos de caráter autoritários, apoiam o terrorismo e buscam a proliferação de armas de destruição em massa.

documento estratégico no campo da defesa ressaltava o terrorismo como ameaça global, sendo sua luta considerada uma luta também global.

No que tange o combate ao tráfico de substâncias ilícitas, o governo George W. Bush buscou o aprofundamento do Plano Colômbia reforçando a cooperação com os militares colombianos, sobretudo na ofensiva contra as guerrilhas, e deu início a novas iniciativas, tais como a Iniciativa Regional Andina (IRA). Esta iniciativa abandonava o enfoque bilateral do Plano Colômbia, visando manter avanços no combate ao tráfico de drogas também em países como Peru e Bolívia. A IRA buscou convergir os três Ds (democracia, desenvolvimento e combate as drogas) visando a concentração na resolução dos principais problemas e ameaças que afetavam a região andina. Fazendo ajustes na abordagem essencialmente militarista da ação norte-americana, a IRA objetivou o financiamento de programas de desenvolvimento das nações andinas, como parte mais ampla da luta ao tráfico de entorpecentes. (HESSELROTH, S/D)

Ainda, vale aqui ressaltar que, no momento que se segue aos atentados terroristas de 2001, o governo norte-americano vai identificar as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e as narcoguerrilhas como grupos narcoterroristas, incluindo o problema colombiano na lógica da “guerra ao terror”. Dessa forma, ampliou-se a possibilidade de aumento de recursos militares e financeiros direcionadas à Colômbia. *“Na América, esforços maiores no combate ao tráfico de drogas ocorreram pelo aprofundamento do Plano Colômbia, integrado como parte da guerra contra o terrorismo em sua versão narcoterrorista.”* (STORTI, 2009, p. 2005) Segundo aponta Vizentini (apud BATISTA e PECEQUILO, 2009) dentro da lógica da Doutrina Bush, o Plano Colômbia assume dupla função, qual seja, dar continuidade ao combate do tráfico de drogas no país e reforçar a projeção militar dos Estados Unidos em uma região estratégica na Amazônia.

Merece destaque, ainda no primeiro mandato do governo George W. Bush e no âmbito das reuniões da OEA, a Declaração de Segurança das Américas de 2003, que dentro dos seus objetivos, destaca a necessidade de combater de forma conjunta o problema do tráfico de drogas.

27. Reafirmamos que la cooperación multilateral basada en la responsabilidad compartida, la integralidad, el equilibrio, la confianza mutua y el pleno respeto a la soberanía de los Estados es esencial para hacer frente al problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, los cuales constituyen una amenaza a la seguridad de la región. Fortaleceremos la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y el Mecanismo de Evaluación Multilateral, para avanzar en la lucha contra la producción, el tráfico y el consumo ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos. (Declaração de Segurança das Américas, 2003)

Na *National Security Strategy* (NSS) de 2006 foram definidos quatro tipos de ameaças aos Estados Unidos: i) as tradicionais, representadas pelo emprego das Forças Armadas; ii) as irregulares, impostas por atores estatais e não estatais; iii) as catastróficas, com ênfase no uso de armamentos de destruição em massa; e iv) as perturbadoras, empregadas por atores estatais e não estatais que fazem uso de novas tecnologias. Ainda, segundo Pereira (2009) é possível observar no relatório de 2006 que as definições de crime organizado e de terrorismo se encontram sobrepostas.

O governo Bush destaca o tráfico de drogas como fonte essencial de receita para grupos terroristas no texto da *National Security Strategy* (NSS), lançada em 2008. Ganha destaque, nesse contexto, a recriação da Quarta Frota naval norte-americana (4th Fleet) ligada ao Comando do Sul (SouthCom), que dentre suas atividades principais destaca-se a contenção do tráfico ilícito de entorpecentes.

Com a ascensão de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos, muitas foram as expectativas de mudança nas políticas externa e de segurança norte-americanas. A preocupação com o desenvolvimento de atividades criminosas não ficou de fora das intenções políticas de Obama para a América Latina. Destacando o efeito *spillover* que atividades criminosas nesses países causam à segurança dos Estados Unidos, Obama propõe o aprofundamento do diálogo sobre crime e segurança na tentativa de garantir maior sucesso no combate ao tráfico de drogas.

Dessa forma, tem-se a manutenção dos programas de combate às drogas nos países andinos por meio da extensão de medidas contra o narcotráfico, destacando-se o potencial ameaçador dessa atividade ilícita à segurança nacional norte-americana e a segurança internacional como um todo. Destaca-se, da mesma forma, a prorrogação da ajuda americana ao programa de interdição aérea na Colômbia contra o tráfico de aeronaves destinadas ao transporte de drogas ilícitas.

A *National Security Strategy* (NSS) de 2010 ressalta a contínua expansão do tráfico ilícito de drogas, ressaltando a preocupação do governo Obama com os seus reflexos para a segurança nacional dos Estados Unidos. No mesmo sentido, a NSS aponta a capacidade do crime organizado transnacional de penetração em sistemas financeiros e de desestabilização de mercados comerciais. Mais uma vez, no tocante ao combate ao crime transnacional, o documento de 2010 salienta a necessidade de formação de uma estratégia multidimensional hemisférica. Ainda no que tange o problema das drogas, ganha maior destaque no governo Obama a Iniciativa Mérida, assinada ainda durante o governo George W. Bush. Visando ao

combate do narcotráfico e do crime organizado transnacional com atuação no México e na América Central.

A presidência Barack Obama, apesar de utilizar um discurso de mudança e transformação nas relações com os países latino-americanos, em seu documento de campanha demonstra uma continuidade clara, com perspectiva de estender o foco da Iniciativa Mérida para o sul do hemisfério. (PEREIRA, 2009, p.158)

Dessa forma, sobretudo no combate ao tráfico de drogas, o México passou a ocupar lugar preponderante na política de segurança dos Estados Unidos. No entanto, especialistas afirmam que o governo Barack Obama, apesar das expectativas, não estabeleceu grandes mudanças na política de segurança norte-americana para o hemisfério, sobretudo no que tange ao combate do narcotráfico.

Pode-se concluir que, por meio de políticas direcionadas ao enfrentamento do problema no exterior, o governo dos Estados Unidos tem, nos últimos anos, tentado impor uma visão única sobre o que se entende como ameaça transnacional e como deve ser tratada a segurança hemisférica e internacional, sobretudo com relação ao narcotráfico. Insistem no engajamento das Forças Armadas no enfrentamento do problema, tendo materializado tal postura desde o governo Reagan, aprofundando-se desde o governo Bill Clinton, com a implementação do Plano Colômbia. A política externa norte-americana para a América do Sul persuadiu o engajamento dos países da região na chamada guerra às drogas, por meio de pressões específicas e assistência financeira e técnica.

A forte repressão à produção e ao comércio de drogas, a instalação de bases militares norte-americanas na Colômbia, depois de assinado o Plano Colômbia, e a conseqüente militarização do combate ao narcotráfico em países com que o Brasil faz fronteira culminaram na ascensão da questão do narcotráfico como ameaça à segurança nacional brasileira. Tal fato acontece, uma vez que o governo brasileiro passa a entender a necessidade de defender o território e a soberania nacional frente à invasão de grupos narcotraficantes e a qualquer ingerência externa em território brasileiro. É possível concluir que existe um efeito *spillover* da repressão ao narcotráfico dos países andinos que atinge a transformação das políticas estratégicas brasileiras. (ROSSETTO SILVA, 2012)

Ainda e conforme será detalhado no último capítulo, o governo brasileiro assinou uma série de acordos e memorandos de entendimento com os Estados Unidos que versam especificamente sobre o tema do enfrentamento do problema das drogas (ver anexo IV). O Brasil, como importante país de escoamento da produção de cocaína de seus vizinhos, sofreu relevantes pressões norte-americanas para que fossem aprimoradas as atividades do governo de repressão ao narcotráfico no país. Destaca-se inclusive a intensa relação da DEA com o

Departamento de Polícia Federal brasileiro, e a assistência norte-americana na capacitação de seu efetivo policial e no seu reaparelhamento.

Foram aqui apresentado as duas principais variáveis do contexto internacional no que tange o combate às drogas: as convenções internacionais sobre drogas e a guerra às drogas instaurada pelo governo norte-americano. As convenções internacionais garantiram a expansão da adesão ao proibicionismo ao redor do mundo, sobretudo por meio de legislações que estabeleciam a proibição do consumo e das atividades do narcotráfico. A política externa norte-americana, por sua vez, influenciou diretamente a elaboração de programas de enfrentamento ao narcotráfico, sobretudo pela via militar.

Ambas as variáveis, as convenções e diretivas internacionais e a política antidrogas norte-americana, oriundas do contexto internacional, influenciaram de forma direta o engajamento mundial no proibicionismo às drogas, por meio do estabelecimento de diretrizes e medidas de combate ao consumo e ao tráfico de drogas. Entende-se, dessa forma, que as variáveis apresentadas nesse capítulo foram de significativa importância para o desenvolvimento da política brasileira de enfrentamento às drogas. Nesse sentido, e visando contextualizar o tema no Brasil, o próximo capítulo apresenta o papel do país na dinâmica do narcotráfico na América do Sul, bem como a evolução do narcotráfico no país.

3. As drogas ilícitas na América do Sul, o papel do Brasil e as atividades do narcotráfico no Brasil.

Tendo em vista o contexto internacional de enfrentamento às drogas até aqui apresentado, acredita-se na importância de analisar o tema das drogas no Brasil, não apenas no que tange às especificidades da estruturação do narcotráfico no país. Dessa forma, em um primeiro momento, entende-se a necessidade de apresentar a conjuntura regional do narcotráfico. Será detalhada a evolução das atividades do tráfico de drogas na América do Sul, bem como a reação dos governos regionais frente ao tema. A intenção é apresentar o contexto no qual se insere o Brasil no narcotráfico, realçando o papel do país nessa dinâmica.

Será ainda detalhado o processo de instalação e evolução das atividades do narcotráfico no Brasil. Serão delineadas as principais rotas do narcotráfico no país, a forma de atuação das organizações narcotraficantes brasileiras, a expansão das atividades do narcotráfico em território brasileiro, bem como a evolução do consumo de drogas pela população brasileira. Compreende-se a participação do Brasil no narcotráfico como parte de uma estrutura mundial, onde cada país tem sua contribuição para o desenvolvimento de uma das atividades mais lucrativas da atualidade.

Como já indicado, apesar de entender a importância de fatores de natureza doméstica na instalação do narcotráfico no Brasil e os problemas nacionais consequentes do envolvimento brasileiro na referida atividade, considera-se como de caráter fundamental a influência de condicionantes externos na institucionalização de um quadro específico de políticas governamentais brasileiras de tratamento às drogas e principalmente de combate às estruturas e atividades do narcotráfico.

3.1 A dinâmica do narcotráfico na América do Sul.

Na dinâmica internacional do tráfico de drogas, a América do Sul se apresenta como importante região produtora de droga, estando localizados na região os maiores produtores de droga do mundo. Ao longo dos anos, a produção de drogas e o comércio destas substâncias se tornaram importante fonte econômica para populações de muitos países da região, os quais encontravam-se a margem da sociedade. Ao mesmo tempo, o narcotráfico representa uma das principais ameaças à segurança dos países da região, colocando em cheque a estabilidade política dos países, bem como a cooperação política entre eles. (GUÁQUETA, 2004)

Tendo em vista a expansão mundial do consumo de drogas, por volta da década de 1970, com ênfase a cocaína, a região passou a ser foco relevante da atenção internacional no que tange o combate ao narcotráfico. Já sob a ótica da proibição internacional das drogas, o

tema passou a ser pauta relevante nas discussões regionais, sobretudo no que tange às relações com os Estados Unidos. De forma geral, os governos regionais adotaram o regime internacional proibicionista, dedicando esforços na repressão do cultivo, da produção e do comércio de substâncias psicoativas.

O consumo da folha de coca, matéria prima da cocaína, é milenar e sagrado para as populações autóctones dos países andinos. No entanto, a descoberta do princípio ativo da cocaína e o alastramento do seu consumo pelo mundo expandiram significativamente a demanda pela folha de coca, aumentando sua relevância econômica nestes países. Bolívia, Peru e Colômbia se evidenciaram pelo tráfico de cocaína, na medida em que se tornaram principais produtores mundiais da droga.

Enquanto no Peru a produção ilícita de coca se expandiu em consequência da necessidade dos camponeses, na Bolívia o próprio governo incentivava a produção de cocaína pelos camponeses, que tinha o cultivo da folha de coca como sua principal fonte de renda. (LABROUSSE, 2010) A expansão da demanda mundial por cocaína foi aumentando a importância do narcotráfico na região. À época, embora o consumo de drogas não se apresentava como um problema relevante para os países da América do Sul³², a produção e comércio de cocaína tornaram-se extremamente importante para a economia, principalmente dos países produtores.

Alegando razões sociais, culturais e, sobretudo econômicas, Peru e Bolívia mantiveram seus cultivos de coca sem restrições. Com efeito, em uma época de depressão mundial e de valorização das exportações, a coca representava uma promessa de independência econômica. (SILVA, 2013, p.89)

Durante o início das convenções internacionais de controle à produção e ao consumo de drogas, os países sul-americanos não acreditavam que a questão era um problema que lhes afetasse. Poucos governos da região assinaram as convenções de Genebra de 1925 e 1936, negando-se a cooperar com o regime internacional de controle às drogas. No entanto, o regime proibicionista instaurado no século XX transformou a história das drogas na América Latina, uma vez que se tem o envolvimento de organizações criminosas no comércio de cocaína e a expansão da produção e da distribuição clandestinas da droga.³³

Apesar do comércio de cocaína ser foco de controle internacional desde a Convenção de Haia, em 1912, seu consumo não parou de crescer. Por volta dos anos 1970, o engajamento

³² Por volta da década de 60 e 70, apesar da indústria farmacêutica introduzir mundialmente o consumo dessas substâncias psicoativas como medicamento, o alto custo dessas drogas impossibilitou o alastramento do seu consumo na América do Sul. (SILVA, 2013, p.90)

³³ Atualmente, a cocaína produzida nos países andinos é traficada para quase 180 países ao redor do mundo, estando as redes criminosas responsáveis pela sua produção e distribuição intensamente conectadas.

do crime organizado na produção e na distribuição da cocaína aumentou a rentabilidade do negócio do narcotráfico, expandindo a participação de camponeses no cultivo de folha de coca e aumentando o envolvimento da população de baixa renda na referida atividade ilícita. As organizações criminosas se aproveitaram dos problemas socioeconômicos que afetavam os países da região e da dificuldade dos governos regionais de cumprirem suas responsabilidades, para estabelecer suas estruturas produtivas e logísticas na execução do tráfico internacional de drogas.

Nas décadas seguintes, o consumo de cocaína aumentou significativamente, sobretudo em países europeus e nos Estados Unidos, dando continuidade a expansão da demanda pelo produto. Buscando responder aos estímulos do mercado, os países da região andina (Bolívia, Peru e Colômbia) aumentaram a produção de folha de coca, pasta base e cocaína. Os lucros adquiridos com o comércio internacional dessas substâncias culminaram em um maior envolvimento dos países da América do Sul.

Em pouco tempo, a indústria da cocaína transformou-se na chamada “peste branca”, uma das maiores e mais lucrativas alternativas econômicas no hemisfério, envolvendo diversos países nas diferentes etapas de cultivo, refino e distribuição daquela indústria ilícita. A coca passou a ser o principal cultivo comercial e fonte de subsistência para milhares de pequenos agricultores e intermediários nos Andes. O narcotráfico distorceu a economia de vários países, conectando-se crescentemente à lavagem de dinheiro, tráfico de armas e outros delitos. (SILVA, 2013, p. 161)

Ressalta-se, nesse contexto, alguns fatores que contribuíram para o desenvolvimento do tráfico de drogas na região, qual sejam, i) a existência de um mercado consumidor crescente, ii) a sedução econômica exercida pelo negócio do narcotráfico, iii) as condições geográfico-climáticas favoráveis ao cultivo da coca, iv) a cultura da ilegalidade existente na região que contribuiu para a formação do narcotráfico, v) as leis proibitivas que deslocaram o comércio de drogas a clandestinidade, vi) a tecnologia bancária que facilita a lavagem do dinheiro oriunda do narcotráfico e, por fim vii) a dificuldade dos países de monitorarem todo o seu território, o que facilita a movimentação de bens e pessoas através dos extensos espaços territoriais. (RODRIGUES, 2012; PROCÓPIO, 1999)

De forma geral, o tráfico de drogas na região se destaca pela sua constante capacidade de inovação e flexibilidade, seja no tocante às rotas de distribuição ou aos territórios de cultivo. Conforme poderá ser percebido ao longo da descrição aqui apresentada, as organizações narcotraficantes instaladas na América do Sul alteram suas estruturas logísticas com relativa facilidade, visando escapar do monitoramento estatal.

Na divisão de trabalho da indústria das drogas na região, Bolívia e Peru cultivavam a folha de coca e a transformavam em pasta base. A Colômbia, por sua vez, era responsável

pelo processo de refinamento e distribuição da droga, caracterizando-se pelos grupos narcotraficantes que ali operavam. (GUÁQUETA, 2004) Em seguida, a cocaína era traficada aos países vizinhos da Colômbia, tais como, o Brasil, a Venezuela, o Equador e o Panamá, sendo então exportada pra Europa e pros Estados Unidos. (BAGLEY, 2013)

Na Bolívia, a folha de coca era tradicionalmente produzida na região do Yungas. A rentabilidade do narcotráfico não apenas expandiu a produção na região, como também espalhou para outras regiões do país o cultivo da folha de coca.³⁴ A experiência das organizações criminosas bolivianas no contrabando para o Paraguai e o Brasil auxiliou na estruturação da atuação dos grupos narcotraficantes na Bolívia. As dificuldades econômicas por qual passava o país e a consequente diminuição de possibilidades rentáveis na economia legal, fizeram da produção de folha de coca a principal fonte de renda de muitas famílias.

De forma geral, o cultivo de folha de coca estava nas mãos de camponeses que tinham a sua produção como principal fonte de renda. (RODRIGUES, 2012; SILVA, 2013) A existência de cooperativas de camponeses na Bolívia levou à criação de associações de cultivadores de coca, o que inviabilizou a ascensão de organizações insurgentes. (BAGLEY, 2013) Até o final da década de 80, a Bolívia era importante produtor de folha de coca, tendo seus agentes narcotraficantes se especializado no processo químico que transformava a coca em uma pasta, que então era vendida às organizações colombianas. Cabe ainda ressaltar, que o país tem um histórico significativo de envolvimento de seus governantes com o tráfico de drogas no país.

No Peru, a produção de folha de coca estava localizada especificamente no Vale do Huallaga (região amazônica). Tal como a Bolívia, o aumento do cultivo de folha de coca respondeu à expansão do consumo mundial de cocaína ampliando-se significativamente nos anos 1970 e 1980. O país se tornou principal fornecedor de folha de coca e pasta base para os cartéis colombianos. (SILVA, 2013) As produções locais de outras culturas tais como o milho e o arroz sofriam com a concorrência internacional, o que contribuiu para o aumento da produção de folha de coca no Peru. A repressão do governo peruano, em conjunto com os EUA, levou ao engajamento de guerrilhas, tais como o Sendero Luminoso e o Movimento Revolucionário Túpac Amaru (MRTA) com narcotráfico no país. Estas protegiam os camponeses da repressão do governo, garantindo recursos significativos para a manutenção de suas estruturas. Destaca-se ainda o envolvimento do exército peruano com o narcotráfico. (LABROUSSE, 2010)

³⁴ Destaca-se a produção de coca no Chapare e nos Departamentos de La Paz e de Cochabamba como reflexo do envolvimento dos camponeses com o narcotráfico.

No caso da Colômbia, a primeira experiência no comércio de drogas ilícitas teve início nos anos 1970 com o cultivo da maconha, resultado do deslocamento da produção mexicana que sofria com programas de erradicação de cultivos executados com apoio norte-americano. (SILVA, 2013) O boom mundial da cocaína foi primordial no envolvimento das organizações narcotraficantes colombianas na produção e no refinamento da cocaína. Na estrutura logística do tráfico de cocaína mundial, a Colômbia se tornou peça chave, sendo responsável pelo refinamento da droga, bem como pelo processo de distribuição e conexão com outros grupos criminosos para o escoamento da droga até o mercado consumidor.³⁵ Organizados em cartéis, os narcotraficantes colombianos foram estabelecendo vínculos com organizações criminosas em diversos países.

Dentro dessa estrutura, os países que faziam fronteira com os países produtores de coca, sobretudo com a Colômbia, se tornaram importantes pontos de passagem para o escoamento da produção de cocaína dos países andinos aos grandes centros consumidores, qual seja, Europa e Estados Unidos. De forma geral, a expansão do narcotráfico, sobretudo a partir da década de 70, culminou no alastramento das atividades relacionadas ao narcotráfico para além dos países andinos produtores. As atividades relacionadas ao narcotráfico se dispersaram por todos os países da região, culminando em significativa integração regional pelo crime, fazendo do continente americano a região com maior intensidade do narcotráfico. (UNODC apud GUÁQUETA, 2004)

O Brasil entra nesse cenário como importante país de trânsito da cocaína produzida por seus vizinhos. As proporções continentais do país e as já existentes rotas de contrabando de pedras preciosas e de ouro facilitaram o engajamento do crime brasileiro no tráfico internacional de drogas. (PROCÓPIO, 1999) No mesmo sentido, destacam-se como fatores importantes na configuração do narcotráfico no Brasil: i) a incapacidade do Estado de cumprir muitas de suas funções básicas; ii) as insuficientes condições de policiamento no país; iii) os problemas de distribuição de renda que afetavam a sociedade brasileira; iv) a inexistência de uma política governamental articulada; v) as novas estratégias dos traficantes de descentralização de operações; vi) as dificuldades do governo de implantar um sistema de vigilância de fronteiras; vii) a existência de infraestrutura de transporte e de comunicações bem desenvolvidos, e viii) a grande pauta de exportações brasileiras. (STEIMAN, 1995; PROCÓPIO e VAZ, 1997; SILVA, 2013)

³⁵ Ressalta-se que à época os países da região não representavam mercado consumidor significativo, ficando apenas uma pequena parte da droga na região. Quase tudo era enviado aos Estados Unidos e a Europa.

Por via terrestre, fluvial ou aérea a cocaína adentrava o território brasileiro, tanto pela Amazônia quanto pela fronteira oeste, seguindo para os grandes centros urbanos para abastecer o mercado doméstico ou seguindo para os portos e aeroportos no sentido de serem exportadas. Ainda, a relação do Brasil com seus vizinhos configura-se como uma via de mão-dupla, na medida em que importa cocaína e exporta importantes precursores químicos para o processamento da droga.³⁶ (STEIMAN, 1995)

A estrutura do narcotráfico no Brasil nasceu vinculada ao contrabando, à evasão de riquezas nacionais e à corrupção governamental. Estabelece ligações com a contravenção e com o crime organizado, sobretudo junto às máfias italianas, japonesas e libanesas e até hoje cresce vitalizada pelo contrabando de ouro, pedras preciosas, madeiras nobres, pelo mercado de carros roubados, bens de consumo e de armas. É, portanto, estrutura de comando e operação extremamente sólida e difusa e, por isso, complexa e menos hierarquizada que a dos cartéis tradicionais. (PROCÓPIO e VAZ, 1997, p. 89)

A característica de país de trânsito da droga faz com que as organizações narcotraficantes brasileiras configurem laços cooperativos com organizações tanto em países produtores como nos mercados consumidores. (PROCÓPIO e VAZ, 1997) Ressalta-se a capacidade de flexibilidade e adaptação do narcotráfico no Brasil, fruto da estrutura fragmentada e multipolarizada das organizações narcotraficantes no país. Suas características estruturais os diferenciam de grupos narcotraficantes em outros países da América do Sul. (PROCÓPIO e VAZ, 1997)

Ainda sobre o quadro do tráfico de drogas nos países sul-americanos, vale realçar a participação do Paraguai, uma vez que o país também se apresenta como importante peça na dinâmica regional do narcotráfico. Em um primeiro momento, o país se destacou pelo seu envolvimento no tráfico de heroína, tendo se tornado peça chave na distribuição da droga produzida pela Conexão Francesa ao mercado consumidor norte-americano. O Paraguai foi um dos primeiros países sul-americanos a sofrer com as pressões e sanções norte-americanas, tendo eventualmente assinado acordos de combate ao narcotráfico com aquele governo.³⁷ As pressões norte-americanas levaram o governo paraguaio a criar um órgão nacional antidrogas para implementação da luta às drogas. O desmantelamento da Conexão Francesa culminou, em um primeiro momento, na evasão das atividades relacionadas ao tráfico de substâncias ilícitas no Paraguai. (SILVA, 2013) A seguir o país passou a se destacar pelo cultivo e exportação de maconha, tendo o Brasil como principal mercado consumidor da droga produzida no país.

³⁶ Por muito tempo o Brasil foi considerado o maior fornecedor de produtos químicos aos países andinos.

³⁷ Ressalta-se a Operação Roundup, de erradicação de cultivos de maqui, realizada em conjunto com os EUA. (SILVA, 2013)

No que tange às intervenções norte-americanas conforme anteriormente ressaltado, os Estados Unidos não deram trégua à guerra às drogas na América do Sul. A *Drug Enforcement Agency* (DEA) instalou-se nos países produtores de drogas com o objetivo de cooperar na repressão ao narcotráfico. Os países de trânsito de drogas, tal como o Brasil, também foram pressionados pelo governo norte-americano por meio de acordos bilaterais de combate ao trânsito da droga, embora o foco do governo americano fosse os países produtores de folha de coca. Acreditava-se que para garantir a erradicação das drogas era necessário acabar com sua produção.

Foram, nesse sentido, implementados programas de repressão à produção de folha de coca e pasta base na Bolívia e no Peru, executados com apoio norte-americano. No caso da Bolívia, destaca-se a Operação *BlastFurnace* que contou com o auxílio militar e civil norte-americano, tendo ainda enviado equipamentos, soldados e agentes da DEA. O objetivo da operação era destruir laboratórios e prender o maior traficante da Bolívia na época, Roberto Suárez Gómez. (RODRIGUES, 2012) A referida operação trouxe custos políticos relevantes para o governo boliviano, uma vez que foi considerada ingerência norte-americana em assuntos internos do país. Contudo, o governo norte-americano deu continuidade a operações desse tipo, o que não garantiu sucesso na redução dos cultivos e na repressão expressiva do narcotráfico.

No Peru, em um primeiro momento, o governo foi reticente em relação à celebração de acordos com os Estados Unidos, negando-se a receber soldados norte-americanos em seu território. Contudo, a partir da década de 90 tem-se o comprometimento do governo peruano com o combate ao tráfico de drogas em seu país, por meio de programas de erradicação de cultivos e combate aos grupos armados envolvidos com o narcotráfico, com apoio expressivo do Departamento de Estado norte-americano. (SILVA, 2013) Atendendo a pressões norte-americanas e buscando evitar sanções financeiras, os países sul-americanos iniciaram a implementação de programas de repressão às drogas em seus países, por meio de acordos bilaterais com os Estados Unidos. Isso os deixava cada vez mais dependente da assistência norte-americana, uma vez que eram formalmente exigidos o cumprimento de metas de erradicação de cultivos e a repressão ao tráfico de drogas.

Enquanto os governos (Peru, Bolívia e Colômbia) sofriam pressões internacionais para que fossem tomadas medidas eficazes de combate ao tráfico de drogas, grande parte da sua população, sobretudo rural, tinha o tráfico de drogas como relevante fonte econômica. Nesse quadro, o engajamento dos países sul-americanos na luta contra o narcotráfico nos moldes norte-americanos culminou na proliferação de movimentações sociais e políticas contra a

repressão ao narcotráfico, bem como opondo-se a ingerência norte-americana em seus países.

38

Como reflexo dos programas de fumigação e de substituição de cultivos, as plantações de folha de coca localizadas na Bolívia e no Peru foram, aos poucos, se deslocando para outras regiões. No mesmo sentido, as operações de repressão ao tráfico nos países andinos tornaram o Paraguai rota alternativa da exportação de cocaína para a Europa e Estados Unidos. Ainda, a repressão implementada pelo governo boliviano e peruano culminou na ascensão da Colômbia como primeiro produtor mundial de cocaína.

Já na década de 90, grande parte do cultivo de folha de coca estava em territórios colombianos, sobre responsabilidade dos cartéis de Cali e Medellín, transformando o país no maior produtor de cocaína do mundo. (SILVA, 2013) Além da formação de grupos de traficantes hierarquicamente organizados, destaca-se no país o envolvimento de grupos armados tal como as Forças Revolucionárias da Colômbia (FARC) com o tráfico de cocaína, os quais se financiavam cobrando taxas em todos os processos do tráfico no país. (LABROUSSE, 2010)

A flexibilidade com que atuam as organizações narcotraficantes, reflexo da sua ilegalidade, demonstra a facilidade com que grupos de traficantes dinamizam sua produção e instalam novas rotas na América do Sul. (PROCÓPIO, 1999) O maciço envolvimento dos países da região na produção e no tráfico de drogas realça a grande capacidade das organizações traficantes da região de dinamização da produção e da logística distributiva do narcotráfico. A literatura especializada no tema ressalta esse processo de deslocamento de produção e de rotas de distribuição como efeito balão. No que tange suas consequências, é possível afirmar que esta flexibilidade do narcotráfico acaba por envolver uma parcela maior da população na atividade em questão, bem como dificultar a atuação dos governos na repressão ao tráfico de drogas.

Nesse contexto de dinamização do tráfico de cocaína, a Colômbia se tornou o principal foco de pressões norte-americanas, tendo seu governo firmado acordos bilaterais com os EUA. A forte repressão implementada pelo governo colombiano, com apoio dos EUA, tomou proporções significativamente violentas, inclusive com confrontos armados. Apesar do sucesso no desmantelamento dos grandes cartéis de drogas, a produção de cocaína no país não

³⁸ Na Bolívia, por exemplo, as concessões à guerra às drogas geraram protestos cada vez mais organizados do setor rural. Na Colômbia, contudo, tem-se o engajamento de organizações políticas contra governo no narcotráfico, bem como a declaração dos cartéis de guerra ao governo em retaliação aos acordos com os EUA. No Peru, também se destaca o surgimento de um movimento político contra governo que passou a denunciar as ações do governo peruano na erradicação de cultivos e a ingerência norte-americana neste processo. (SILVA, 2013)

teve redução significativa. A queda dos grandes cartéis de drogas abriu espaço para o envolvimento mais efetivo das guerrilhas no narcotráfico. Enquanto o governo buscava garantir a repressão ao tráfico de drogas, inclusive com o enfrentamento aos grupos armados, o país se viu em meio a um conflito interno extremamente violento. As políticas antidrogas norte-americanas facilitaram o fortalecimento do poder das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). (TOKATLIAN, 2010)

Os problemas de segurança pública gerados tanto pela guerra entre organizações criminosas, como pelo envolvimento de grupos guerrilheiros com o tráfico de drogas na Colômbia, culminaram na implementação de um programa de erradicação de cultivos e de repressão às organizações narcotraficantes. Com apoio financeiro norte-americano, tem-se a implementação do Plano Colômbia. A proposta do Plano era “*dar uma resposta militar ao conflito social armado no país, narcotizando a agenda colombiana e andina e tratando as drogas como o principal problema do país e da região.*” (SILVA, 2013, 196) O Plano Colômbia conseguiu a diminuição dos cultivos de coca e o desmantelamento de laboratórios de refinamento. Apesar dos avanços conquistados pelo governo colombiano, o país continuou sendo um dos principais produtores de cocaína, que tinha como principal destino os EUA, Europa e o Brasil. No mesmo período tem-se a expansão do cultivo da papoula e a produção de heroína destinadas aos EUA.

No que tange a execução do Plano Colômbia, o envolvimento dos Estados Unidos, inclusive com a instalação de tropas norte-americanas em território colombiano gerou manifestações de preocupação com as possíveis consequências que a forte repressão no país poderia causar para a segurança hemisférica. No caso do Brasil, por exemplo, seus governantes passaram a se preocupar com a militarização do combate ao narcotráfico e passaram a entender a necessidade de defender o território e a soberania nacional frente à invasão de grupos narcotraficantes colombianos e a qualquer ingerência externa em território brasileiro. (VILLA e OSTOS, 2005)

Vale ainda ressaltar que no tocante à dinâmica do tráfico de drogas na América do Sul, o Plano Colômbia introduz novas mudanças. De imediato a produção de cocaína na Bolívia e no Peru voltou a crescer, podendo mais uma vez ser observado o efeito balão na execução do tráfico de drogas na região. (BAGLEY, 2013) Tanto a Bolívia quanto o Peru, além do cultivo de folha de coca, passaram a produzir também pasta base e cocaína refinada. Peru e Bolívia retomaram a importância da produção de pasta base e cocaína e voltaram a ser considerados importantes fornecedores mundiais de cocaína. (UNODC, 2012) Ainda, apesar da

implementação do Plano e da significativa redução de cultivos no país, a Colômbia continua representando ator relevante na dinâmica das drogas na América do Sul.

A repressão à produção de cocaína nos países andinos levou as organizações narcotraficantes a dinamizarem o cultivo de folha de coca, procurando novos territórios e estabelecendo novas rotas de distribuição. O Brasil, por exemplo, que antes recebia a cocaína refinada e pronta para consumo e para exportação, passou a contar com laboratórios de refinamento da droga. (PROCÓPIO e VAZ, 1997) Intensifica-se, nesse contexto, a participação brasileira no tráfico de cocaína e heroína com destino a Europa e Estados Unidos.

No mesmo sentido, destaca-se o desenvolvimento de tecnologias no cultivo e no processamento de drogas. *“Productivity has grown in some areas due to improvements in both farming and processing techniques, but eradication has pushed some cultivation into less suitable areas, decreasing yields. Improvements in laboratory efficiency increased again cocaine production.”* (UNODC, 2010, p. 66)

O aumento da participação de organizações narcotraficantes bolivianas como líderes importantes na rede internacional de distribuição de cocaína fez com que fossem intensificados os programas de erradicação forçada e de substituição de cultivos nas regiões produtoras de folha de coca. (SILVA, 2013) Esses programas, combinados com a atuação do exército na repressão ao tráfico de cocaína, tomaram proporções violentas, inclusive com violações dos direitos humanos. Os movimentos sociais cocaleiros, organizados em cooperativas, passaram a fazer exigências, contestando a ingerência norte-americana em território boliviano e ressaltando a importância econômica do cultivo de folha de coca para a população. (RODRIGUES, 2012) Tem-se, nesse sentido, a ascensão à presidência da república de um líder cocaleiro. Evo Morales vai promover uma campanha de descriminalização do consumo da folha de coca, implementando programas de industrialização da folha combinados com políticas de combate a produção de cocaína.

“Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca”, lançada em fins de 2006, reformulou as políticas nacionais de repressão até então vigentes e agregou conceitos inovadores não testados. Para concretizar o discurso oficial de despenalização da folha de coca e combate simultâneo ao narcotráfico, assumiu-se uma postura tolerante para a planta e outra severa para o narcotráfico. (SILVA, 2013, p. XX)

A postura política da Bolívia no que tange ao problema da produção de cocaína no país culminou em um significativo aumento da sua importância na produção de cocaína. Apesar da tentativa do governo boliviano de dar continuidade à repressão do narcotráfico, a política permissionista quanto ao cultivo de folha de coca dificultou o controle da produção que seguia para o narcotráfico. Nesse contexto, o Brasil se resalta como importante mercado

consumidor da droga produzida na Bolívia, bem como importante rota de escoamento da produção de cocaína para África e Europa. Ainda, com a expulsão da DEA norte-americana da Bolívia, o Brasil passa a promover com maior intensidade programas de assistência no enfrentamento ao narcotráfico boliviano.

De forma geral, conclui-se que os governos sul-americanos adotaram as diretrizes proibicionista internacionais, inclusive com engajamento de alguns países na chamada guerra às drogas norte-americana. As políticas sobre drogas regionais contemplam ações de interdição de drogas e precursores químicos pelas forças policiais e armadas, programas de erradicação e substituição de cultivos, medidas contra lavagem de dinheiro, fortalecimento institucional jurídico e políticas de prevenção ao consumo de drogas.

Conforme realça Alexandra Guáqueta (2004) existem três fatores que explicam a institucionalização do proibicionismo na região. Primeiro, destaca-se o consenso entre os governantes da região a respeito da necessidade de controlar e limitar os danos sociais e de saúde causados pelo abuso de drogas e os efeitos ocasionados pelo narcotráfico e a criminalidade que o rodeia. No mesmo sentido, tem-se a falta de conhecimento sobre outras formas de tratamento das drogas, o que gera incerteza sobre iniciativas alternativas de enfrentamento da questão, fazendo com que os países sigam apostando na proibição. Por fim, ressalta-se a estrutura de incentivos externos, sobretudo no que tange vantagens financeiras vinculadas a um sistema de prêmios e castigos executados tanto pelo governo norte-americano como pela ONU.

A guerra às drogas e o engajamento dos países sul-americanos no regime internacional de proibição não diminuíram a produção de substâncias psicoativas ilícitas na região, tampouco o envolvimento da sociedade com o cultivo e a produção de drogas ilícitas. Ao longo dos anos, os territórios de cultivos e as rotas de distribuição foram se transferindo conforme eram intensificadas as ações repressivas dos governos nacionais em conjunto com agentes do governo norte-americano.

Por fim, cabe ressaltar que os países sul-americanos passaram a apresentar importante aumento do consumo de drogas, inclusive da cocaína, sobretudo a partir da década de 90. A expansão da demanda por drogas produzidas na região acabou por aumentar a produção de drogas na América do Sul.

The dramatic rises in European and South American cocaine consumption specifically have greatly expanded world market demand for this illicit Andean product over the past decade. As a consequence, a pronounced trend toward the proliferation of new global trafficking routes and the increased involvement of criminal trafficking networks originating outside the Andean sub region became increasingly evident. (BAGLEY, 2013, p. 102)

Mais uma vez o Brasil se destaca, representando importante mercado consumidor da cocaína produzida pelos seus vizinhos. O país foi considerado pelo relatório sobre drogas da ONU o segundo maior mercado de cocaína do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos. (UNODC, 2010) No que tange o consumo da maconha, apesar do país contar com cultivos em seu próprio território, mais da metade da canábica (a Polícia Federal estima uma porcentagem de 80%) consumida domesticamente é atualmente importada do Paraguai.

Dessa forma, apesar do Brasil não ter sido foco principal de pressões norte-americanas no que tange o combate às drogas, pode-se concluir que, ao longo da história do narcotráfico na América do Sul, o país tem papel de extrema relevância. Acredita-se relevante ponderar que para melhor compreensão da complexidade do narcotráfico no Brasil é necessário ressaltar que muitas das funções desempenhadas pelo país na dinâmica das drogas estão condicionadas ao contexto regional no qual o país se insere. Isto é, da mesma forma que o Brasil se apresenta como peça chave no desempenho do narcotráfico na região, o contexto regional influencia diretamente a estruturação do tráfico de drogas no país.

Apesar de considerar a importância de fatores domésticos no envolvimento do Brasil com o narcotráfico, entende-se que o contexto regional foi fundamental para a disseminação das atividades relacionadas ao tráfico de drogas no país. Assim, a seguir tem-se uma análise sobre as atividades do tráfico de drogas no Brasil, analisando-se como o narcotráfico brasileiro está diretamente relacionado a dinâmica sul-americana.

3.2 Estrutura do narcotráfico no Brasil

O consumo de drogas no Brasil esteve por muito tempo limitado à elite da sociedade brasileira. O uso do ópio, da morfina, do haxixe e da cocaína eram tidos como indício de civilização e refinamento. (WEBER apud CECÍLIO, 2010) A maconha, por sua vez, era plantada em território nacional, sendo consumida tanto pela elite como pelas camadas mais pobres da sociedade. Destaca-se ainda a plantação e consumo de epadu (uma espécie de folha de coca) e ayahuasca (santo daime) pelos índios da Amazônia brasileira. Apesar do consumo de algumas drogas pela sociedade brasileira, pode-se dizer que, até a década de 70, o país não tinha um problema de consumo relevante e nem tampouco apresentava problemas sociais e de segurança pública relacionados às atividades do narcotráfico no país.

O início da participação do Brasil no narcotráfico como de país essencialmente de trânsito da droga produzida nos países vizinhos, deu-se por volta da década de 70, com a função de garantir o escoamento, sobretudo da cocaína, para os países consumidores do norte (Estados Unidos e Europa). O governo federal brasileiro, apesar do seu engajamento com o

regime internacional antidrogas e da atuação do Departamento de Polícia Federal (DPF) e do Conselho Federal de Entorpecentes (COFEN), por muito tempo não estabeleceu programas concretos de interdição ao trânsito de drogas no país. As organizações narcotraficantes estrangeiras foram, então, encontrando espaço para expandir suas atividades em território brasileiro.

Os narcotraficantes estrangeiros foram utilizando mão-de-obra disponível no Brasil, liberadas pela pobreza e crescente desigualdade de renda, e estabelecendo espaços propícios para realizar muita das atividades relacionadas ao tráfico de drogas. Instaladas, assim, em território brasileiro organizações criminosas da Colômbia e da Europa³⁹ utilizaram-se inicialmente das já existentes rotas de contrabando de ouro e de pedras preciosas. (PROCÓPIO, 1999)

Por muito tempo, o comércio de drogas no Brasil se dava pelas mãos de pequenos traficantes e era executado de forma descentralizada. O trânsito da droga era quase todo feito por organizações internacionais. Os cartéis colombianos passaram a estabelecer conexões ao redor do mundo, ao mesmo tempo em que grupos e máfias começaram a instaurar pontos de contatos no Brasil. Essas redes de contatos foram intensificados com o advento da globalização, o que acabou por aumentar a importância da área de inteligência dos governos da região para interromper e dificultar os trabalhos do narcotráfico.⁴⁰

A ditadura militar acabou por contribuir para a mudança da organização estrutural do narcotráfico no Brasil. Durante este regime, o consumo de drogas no Brasil passou a ser visto como uma forma de manifestação política, tendo a Lei Antitóxica de 1976 intensificado a repressão às drogas. (CARVALHO apud CECÍLIO, 2010) As primeiras organizações criminosas brasileiras surgiram nessa época, e são reflexo, sobretudo da repressão aos opositores da ditadura militar e do proibicionismo às drogas adotado pelo governo.⁴¹ (RODRIGUES, 2012)

Com o passar dos anos, as recém criadas organizações brasileiras, tais como o Comando Vermelho, perceberam a alta rentabilidade do negócio do tráfico de drogas e

³⁹ Destaca-se a instalação de máfias italianas no Brasil tendo em vista a lucratividade do tráfico de drogas, sobretudo da cocaína produzida na América do Sul. Tem-se também a expansão no território brasileiro das atividades dos cartéis colombianos.

⁴⁰ O delegado da Polícia Federal, Robson Robin da Silva, em entrevista concedida a esta autora, afirma que quanto mais difícil para o tráfico de drogas, ou seja, quanto mais obstáculos, mais lucros terão as organizações narcotraficantes.

⁴¹ O Comando Vermelho nasceu no presídio de Ilha Grande no Rio de Janeiro quando da convivência entre presos políticos (guerrilheiro) com criminosos comuns. Os bandidos brasileiros, que até o momento praticavam o crime sem nenhum tipo de organização, aprenderam com os guerrilheiros como se organizar para praticar o crime nas ruas. (RODRIGUES, 2012)

passaram a se dedicar a esta lucrativa atividade, estabelecendo conexões e criando estruturas logísticas tanto para a exportação de drogas como para a distribuição ao mercado doméstico. A função de trânsito do Brasil realçou a necessidade do estabelecimento de vínculos cooperativos com organizações narcotraficantes nas duas pontas do processo do narcotráfico, estabelecendo ligações operacionais tanto com grupos narcotraficantes em países produtores de drogas como com os principais países consumidores. (PROCÓPIO e VAZ, 1997) Assim, os narcotraficantes brasileiros fizeram seu treinamento tanto com as máfias italianas e japonesas, como com os cartéis colombianos aprendendo táticas de atuação e estruturação do tráfico de entorpecentes, contribuindo para a expansão do campo de atuação destas organizações. (PROCÓPIO, 1999)

No tocante à estruturação e forma de atuação das organizações criminosas instaladas no Brasil, cabe ressaltar seu formato fortemente descentralizado que se dá principalmente por uma questão cultural e como consequência da anterior organização do narcotráfico no país nas mãos de grupos criminosos estrangeiros. Enquanto na Itália se tem a constituição de clãs familiares como construção social das máfias e na Colômbia os cartéis tem organização essencialmente indígenas e tribais, no Brasil os grupos criminosos não tem uma estrutura hierarquizada.

Existem os grandes chefes das organizações criminosas, mas a queda destes não necessariamente significa a queda da organização como um todo, tal como se deu quando do desmantelamento dos cartéis colombianos. Acredita-se que esta estrutura organizacional específica do narcotráfico no Brasil se dá também pela responsabilidade logística de seus agentes de realizar a interlocução entre os países produtores e os países consumidores.⁴²

A existência de infraestrutura de transportes e de comunicações no Brasil, bem como a pouca atenção dada pelo governo brasileiro, durante a década de 1970, ao problema das drogas fizeram com que o país se destacasse como rota importante de escoamento das drogas produzidas na região. O país conta com extensa malha viária, muitos rios navegáveis, grande portos marítimos, bem como diversificada pauta de exportação, sobretudo para países da Europa.

Ainda, as estruturas multipolarizadas do narcotráfico no Brasil expandiram suas atividades para o interior do país e destacaram o papel das cidades na fronteira para a entrada de drogas em território brasileiro. No mesmo sentido, a participação brasileira em outras atividades relacionadas ao tráfico de substâncias ilícitas foi se expandindo, com ênfase a

⁴² Entrevista com Robson Robin da Silva, Delegado da Polícia Federal, Brasília, 28 de março de 2014.

exportação de precursores químicos usados no refinamento da cocaína. O éter e outros precursores químicos eram usados como moeda de troca no comércio de cocaína nas regiões de fronteira.

Na década de 80, quando a DEA passou a fiscalizar rigidamente a fabricação e a exportação dos precursores que se destinavam aos países produtores de drogas, parte da cocaína que era consumida no Brasil passou a ser refinada em território brasileiro. (PROCÓPIO, 1999) A pasta base chegava às cidades de fronteira quase sempre transportada em pequenas aeronaves, era refinada em laboratórios localizados na faixa de fronteira e seguia em carros ou caminhões para São Paulo e para os portos do Rio de Janeiro e Santos, quase sempre misturados em mercadorias ou escondidos na carcaça dos veículos. (ARBEX Jr., 2005) Dentro deste contexto, destacam-se como importantes cidades na estrutura do tráfico de drogas no Brasil: São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Tabatinga (AM), Ponta-Porã (MS), Corumbá (MS), Cáceres (MT), Guajará-Mirim (RO).

Além do alastramento da produção de drogas para o território brasileiro, cabe destacar como consequência direta da maior fiscalização dos precursores químicos, o surgimento do crack, uma vez que para refinamento desta nova droga são utilizadas menores quantidades de produtos químicos. (SILVA, 2013) Por volta do final da década de 1980, esta nova droga mudou a situação de consumo nos países latino-americanos, tanto pelo preço acessível como pela forte e imediata dependência que causa.

Tendo em vista a referida função de trânsito de cocaína do Brasil, os esforços das forças policiais brasileiras se concentraram por muito tempo nos grandes centros urbanos e, sobretudo nos portos e aeroportos, na tentativa de evitar a saída de drogas para o exterior. Como resultado da repressão do governo federal nas grandes cidades, as organizações narcotraficantes brasileiras procuraram novos lugares para se instalar. Tem-se, durante esse período, um novo processo de descentralização do narcotráfico no Brasil, onde as estruturas de comando dos grupos narcotraficantes se espalharam e se multiplicaram pelas cidades brasileiras e do exterior. (PROCÓPIO, 1999)

Aumentam, nesse contexto, a participação de cidades do interior e da fronteira do país no esquema do tráfico de drogas. As cidades de Ponta-Porã e Corumbá no Mato Grosso do Sul, se destacaram como importante porta de entrada da cocaína produzida pelos países andinos. Segundo estimativas da Polícia Federal 80% da cocaína que chegava no Brasil entrava por estas duas cidades, sendo que quase toda a droga que entrava tinha como destino os países europeus e os Estados Unidos. (PROCÓPIO, 1999)

Os esquemas de cooperação com máfias internacionais transformaram a atuação do narcotráfico no Brasil mais madura, rápida e operante. (PROCÓPIO, 1999) “*É necessário ver que os narcotraficantes brasileiros passaram de aprendizes a mestres no domínio da cocaína.*” (PROCÓPIO, 1999, p. 70) A partir da década de 90, o Brasil deixou de ser apenas território para escoamento das drogas produzidas pelos seus vizinhos, destacando-se como importante processador de pasta base. Tem-se a instalação de organizações criminosas de “*perfil oligopólico e competitivo*”, estabelecendo espaços de autoridade em territórios brasileiros e criando redes de influência nas instituições do governo. (RODRIGUES, 2012) Esses grupos criminosos, expandindo os negócios do narcotráfico no Brasil, foram se instalando em territórios onde o governo não estava efetivamente presente, tais como as favelas cariocas e as regiões de fronteira.

No que tange a estrutura organizacional dos narcotraficantes brasileiros, a Polícia Federal entende o núcleo da organização narcotraficante como operador de uma área de influência, que conta com mão-de-obra a sua disposição e que tem o crime como sua principal particularidade. Esse núcleo conta com uma estrutura de atuação que envolve: i) grupo armado para fazer escolta dos carregamentos de drogas; ii) distribuidores de mercadorias; iii) olheiros que alertam o tráfico sobre a atuação policial; iv) pessoal de infraestrutura logística, responsável por encontrar transporte para deslocamento das drogas e sítios ermos para descarregamento destas, entre outras coisas e v) pessoal para logística episódica, ou seja, profissionais específicos conforme as necessidades do tráfico.⁴³

A mão-de-obra do narcotráfico fica orbitando o núcleo da organização criminosa e quando não são demandados para atividades do tráfico, ficam ociosos e sem pagamento, o que acaba por incentivar outros tipos de crimes, tais como o roubo, o furto e o assalto. No microtráfico, em uma escala já não tão profissional, em muitos casos, o usuário de drogas também é usado pelo crime como força de trabalho em troca de drogas. Importa afirmar que o somatório destes esquemas de atuação das organizações narcotraficantes no Brasil tornam-se extremamente corrosivos socialmente.⁴⁴

Cabe ressaltar ainda que o tráfico de drogas tem uma característica de sucessão, onde o pequeno traficante (na maioria das vezes o distribuidor final da mercadoria) é facilmente substituído. Muitas vezes o narcotraficante não perdoa a dívida do distribuidor, o que faz com que a família (esposa ou filhos) seja responsabilizada pela dívida, tendo, assim, que assumir as atividades no tráfico. Por outro lado o poder de cooptação do narcotráfico é forte sendo

⁴³ Entrevista com Robson Robin da Silva, Delegado da Polícia Federal, Brasília, 28 de março de 2014.

⁴⁴ Ibidem

corriqueiramente criados vínculos e ramificações entre traficantes e usuários. Anota-se ainda a existência de estruturas dormentes, que apenas são utilizadas conforme a necessidade das organizações narcotraficantes.⁴⁵

Merece também destaque a capacidade do narcotráfico de extorquir agentes do governo, sendo normal o envolvimento de policiais civis, militares e federais, bem como juristas, burocratas e políticos com as atividades relacionadas ao narcotráfico no país. (PROCÓPIO, 1999) No sentido de garantir o bom andamento de suas atividades e evitar interdições significativas nos processos produtivos e distributivos de drogas, os narcotraficantes constroem vínculos com agentes governamentais, pagando subornos significativos. A alta lucratividade do tráfico internacional de drogas permite aos narcotraficantes o oferecimento de oportunidades financeiras grandiosas, corrompendo muitas dessas pessoas.

No país campeão mundial da má distribuição de renda, o narcotráfico prosperou e avança não apenas devido à falta de estratégias adequadas para fazer face à agilidade e à destreza dos contraventores. O número de consumidores transforma o Brasil em uma praça das mais atrativas do mercado mundial. Sua elite é rica, inescrupulosa, significativamente numerosa, recebe altos salários e não tem medo de gastar. Quem não tem dinheiro rouba, mata e assalta, confiante na impunidade, na lerdeza das leis e dos juízes. (PROCÓPIO, 1999, p. 71)

Ainda, cabe destacar que o maior envolvimento do Brasil com o tráfico de cocaína na região contribuiu, de certa forma, para o alastramento do consumo de drogas pela população brasileira, uma vez que os empregados do tráfico eram muitas vezes remunerados com cocaína. (PROCÓPIO, 1999) Tal fato, portanto, também contribuiu para o desenvolvimento do dinamismo das vendas de drogas no país, alastrando o consumo também para populações de baixa renda, com destaque para o crack, que se destacou pelo seu baixo custo. (CECÍLIO, 2010)

Assim, a partir do final da década de 90, o Brasil passou a se destacar nas estatísticas anuais sobre drogas da ONU como importante mercado consumidor de drogas. No relatório de 2010, o país se apresentou com o segundo maior mercado consumidor de cocaína do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos. (UNODC, 2010) Cabe ainda destacar que o Brasil se tornou importante mercado consumidor não apenas da cocaína produzida pelos seus vizinhos, como também de drogas sintéticas importadas dos países desenvolvidos e da maconha produzida pelo seu vizinho Paraguai.

É importante realçar, nos últimos anos, o significativo aumento do consumo de drogas sintéticas que, na maioria das vezes, são importadas dos países desenvolvidos.

⁴⁵ Ibidem

Frequentemente os traficantes brasileiros trocam quantidades significativas de cocaína por anfetaminas e estimulantes sintéticos. Segundo relatório do Escritório das Nações Unidas Contra Crime e Drogas (UNODC) o consumo das anfetaminas e do ecstasy no Brasil chegaram a ultrapassar o uso de cocaína e heroína juntos. (UNODC apud CECÍLIO, 2010).

Apesar da alta do consumo, o Brasil não deixou de se destacar como principal rota de trânsito de drogas para a África e Europa, tendo nos últimos dois relatórios da ONU sobre drogas (2012 e 2013) se destacado como principal país de origem de apreensões de cocaína realizadas nos continentes europeu e africano. Apesar da intensa demanda por drogas no país, o relatório aponta que as organizações brasileiras não deixaram de contribuir para a exportação da cocaína produzida pelos seus vizinhos.

Da mesma forma importante, cabe mencionar o aumento significativo, na década de 90, da lavagem de ativos oriundos do narcotráfico no sistema financeiro brasileiro. A abertura comercial acabou por ajudar as organizações narcotraficantes, fazendo também do Brasil área importante de lavagem de dinheiro oriundos das atividades do narcotráfico e atividades conexas.

Nesse sentido, o significativo crescimento da participação brasileira na dinâmica do narcotráfico ressalta uma nova estrutura de atuação dos grupos narcotraficantes no país, onde são utilizadas as mais diversas rotas tanto para exportação como para o consumo interno. As rotas utilizadas são das mais diversas, sendo constantemente renovadas no sentido de evitar ao máximo a interdição policial. Os narcotraficantes desfrutam de rotas terrestres, fluviais, marítimas e aéreas.

Muitas vezes as drogas são trazidas para território brasileiro em pequenas aeronaves, sendo utilizadas pistas de pouso improvisadas em fazendas, sobretudo nos estados de fronteira. Os pilotos ultrapassam a fronteira do Brasil e arremessam em fazendas ou estradas os carregamentos. No mesmo sentido, destaca-se a utilização de voos comerciais como importante transporte de drogas. Tanto os voos domésticos como os internacionais são usados por traficantes para transportar drogas.

Os rios da Bacia Amazônica e da Bacia do Prata também configuram rotas importantes de entrada de drogas no Brasil. Outra rota fluvial que se destaca como importante porta de entrada da cocaína produzida na Bolívia, no Peru e também na Colômbia é o rio Corumbá.

Contudo, segundo aponta o Tribunal de Contas da União (2012) em relatório sobre a atuação da Polícia Federal no combate ao tráfico de drogas, a principal porta de entrada de drogas no Brasil são as fronteiras secas. Destaca-se ainda como relevante desafio enfrentado

por sua instituição a permeabilidade da fronteira seca, uma vez que os obstáculos naturais e artificiais quase não existem. Os narcotraficantes utilizam-se, sobretudo de estradas vicinais⁴⁶ para entrarem com drogas no Brasil.⁴⁷

As drogas entram em território brasileiro por toda a extensão da sua fronteira, com destaque para os estados que fazem fronteira com países produtores de droga, tais como, o Amazonas, Rondônia, Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná e Santa Catarina. Embora na Amazônia os efetivos policiais sejam menores, os narcotraficantes encontram barreiras naturais significativas. Mesmo assim, utilizam-se dos rios que ligam Manaus com o norte do país, dos territórios ermos para construção de pistas de pouso clandestinas e também das poucas estradas federais que ligam Manaus ao Planalto Central.

Nos últimos anos, a principal rota de entrada de drogas no Brasil tem sido a fronteira oeste, com destaque para os estados do Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e Rondônia. A preferência dos narcotraficantes por estes estados se dá pela extensa estrutura viária que facilita a distribuição de drogas para os grandes centros urbanos e para os grandes portos brasileiros. Além de fazerem fronteira com três importantes produtores de drogas (Bolívia, Peru e Paraguai), esses estados brasileiros apresentam poucos obstáculos naturais e artificiais, que acabam por contribuir para a entrada de drogas no Brasil.

Cabe destacar que para distribuição das drogas pelo território brasileiro são aproveitadas as principais rodovias federais brasileiras, com destaque para a Rodovia Raposo Tavares, a Castelo Branco e a Via Dutra que ligam a fronteira oeste com as principais cidades do sudeste. (PROCÓPIO, 1999) As drogas são escondidas em veículos leves ou se misturam em meio a mercadorias carregadas em grandes caminhões. Os narcotraficantes utilizam-se tanto de grandes como de pequenos carregamentos.⁴⁸ Os carregamentos de pequeno porte são muitas vezes utilizados para diminuir os prejuízos no caso de interdição policial. Seguindo a mesma lógica de prevenção de prejuízos e eventuais custos extras, os narcotraficantes, organizados em consórcios, formam estruturas logísticas conjuntas, onde transportam de uma só vez quantidades pequenas de drogas pertencentes a cada um dos membros do consórcio.⁴⁹

No que tange a saída das drogas para o mercado europeu, vale ainda ressaltar a exportação de drogas pelos principais portos marítimos do país. Misturadas com outras

⁴⁶ Estradas vicinais são vias de caráter secundário, na maioria das vezes municipais que levam as rodovias estaduais e federais e em geral não dispõem de asfaltamento. Muitas vezes são intrafegáveis em determinadas épocas.

⁴⁷ Entrevista com Chang Fan, Delegado da Polícia Federal, Campo Grande, 20 de fevereiro de 2014.

⁴⁸ Entrevista com Antônio Carlos Videira, Delegado da Polícia Civil do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 19 de fevereiro de 2014.

⁴⁹ Entrevista com Robson Robin da Silva, Delegado da Polícia Federal, Brasília, 28 de março de 2014.

mercadorias, as drogas são exportadas para países europeus com grande facilidade. Com o maior policiamento nos portos brasileiros, os narcotraficantes passaram a levar as drogas em pequenas embarcações até alto mar, onde são entregues e carregadas nos grandes navios cargueiros com destino aos principais centros consumidores.

Não menos importante é o transporte formiga de drogas aos países europeus e aos Estados Unidos. Utilizando-se dos principais voos comerciais com destino a esses países, os traficantes levam consigo quantidades significantes de drogas ilícitas em voos internacionais. Ainda, uma modalidade que tem se destacado no comércio de drogas ilícitas é o mercado online de drogas. Usuários de drogas no Brasil fazem encomendas pela internet e recebem pelo correio os pedidos. Segundo o Departamento de Polícia Federal em São Paulo, esta modalidade de tráfico está cada vez mais comum, passando a chamar atenção dos órgãos de repressão ao narcotráfico no país e no mundo. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014)

Cabe ainda mencionar uma forma diferente dos traficantes para não chamar atenção das forças policiais. Intitulada de triangulação, os narcotraficantes fazem a rota de transporte entre o país exportador e importador de costume passando o carregamento por um terceiro país.⁵⁰ A título de exemplo destaca-se a produção de cocaína boliviana com destino ao Brasil que eventualmente passa pelo Paraguai. No mesmo sentido, destaca-se o grau de pureza da cocaína que vai pra exportação é melhor do que a que se destina ao mercado consumidor brasileiro. Além de mais pura, a droga chega no consumidor final muito mais cara.⁵¹ O comércio de drogas no Brasil também acontece pelas mãos de pequenos traficantes, que se encontram fora da órbita de uma organização criminosa maior.⁵²

As rotas de distribuição de drogas são constantemente alteradas pelos narcotraficantes, os quais alternam suas estratégias buscando escapar da repressão policial. Essa dinâmica estratégica de alternância das vias logísticas de transporte e distribuição de drogas se dá de forma conjunta entre organizações criminosas sediadas em diferentes países. Cabe lembrar que por muito tempo, os cartéis colombianos transportavam grande parte da cocaína que produziam pelo Panamá. Quando o governo norte-americano instalou-se em território panamenho e aumentou significativamente o rigor da repressão ao narcotráfico no país, os colombianos passaram a usar os rios da Amazônia brasileira como importante via de escoamento da cocaína produzida na Colômbia. (SILVA, 2013)

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ Um quilo de cocaína, por exemplo, custa 100 mil dólares no Japão e na Austrália, enquanto no Brasil custa 15 mil dólares.

⁵² Entrevista com Robson Robin da Silva, Delegado da Polícia Federal, Brasília, 28 de março de 2014.

Nesse sentido, conclui-se que dentre as funções do Brasil no narcotráfico destacam-se: i) trânsito da cocaína e heroína produzida pelos países vizinhos produtores; ii) exportador de precursores químicos utilizados no processamento de drogas; iii) importante mercado consumidor de drogas produzidas na região, além de iv) área de lavagem de dinheiro.

Relata-se que o crescimento das ações do tráfico de drogas no Brasil, sobretudo durante a década de noventa, foi acompanhado pela intensificação da pressão internacional para que o governo brasileiro tomasse medidas, sobretudo de combate ao narcotráfico no país. Atendendo às pressões internacionais, mas principalmente atuando conforme as diretrizes das convenções regionais e internacionais sobre o tratamento do problema das drogas, foram intensificadas as iniciativas do governo federal brasileiro que teve, por muito tempo, como principal objetivo, a repressão das atividades do narcotráfico no país.

Apesar de considerar a importância de fatores domésticos que contribuíram ao alastramento das atividades do tráfico de drogas no Brasil, aumentando, assim, a participação do país nas atividades do tráfico, dá-se maior importância aos fatores externos. Nesse contexto, cabe destacar como condicionantes internos, o desemprego, a má distribuição de renda, entre outros problemas pelos quais passavam a sociedade brasileira que contribuem para o envolvimento da população de baixa renda no narcotráfico. Ainda, considera-se a dificuldade do governo brasileiro de cumprir com suas funções básicas (segurança, saneamento, educação, saúde) e de fiscalizar o território brasileiro em toda sua extensão.

A combinação desses fatores auxiliou a expansão das atividades do narcotráfico no Brasil, aumentando sua participação na dinâmica internacional do tráfico de drogas. Nesse contexto, destaca-se o engajamento de organizações criminosas brasileiras com as atividades do narcotráfico o que acabou por colaborar para o alastramento do consumo de drogas e o aumento da violência relacionada ao tráfico. Esse quadro, culminou no aumento da preocupação do governo federal com questões de ordem social e de saúde como o aumento da criminalidade e violência e o crescimento do consumo de drogas no país.

Cabe destacar que a participação brasileira na dinâmica do tráfico internacional de drogas é entendida aqui como um fator de caráter internacional, uma vez que as atividades realizadas pelo Brasil fazem parte de uma estrutura global e não de algo intrinsecamente interno. Ao longo dos anos, o Brasil passou a desempenhar atividades de extrema relevância para a efetivação do narcotráfico mundial, fazendo parte de uma estrutura internacional (entre vários países). Conclui-se que as consequências do narcotráfico para a sociedade e para o governo brasileiro, apesar de contarem com especificidades em território brasileiro, são resultado da participação do Brasil em uma rede criminal internacional, que atua globalmente.

Ainda no tocante aos condicionantes externos, merecem destaque às pressões dos organismos internacionais tanto no âmbito regional por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA), como de caráter mundial no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Essas pressões externas se dão, uma vez que a execução brasileira de atividades relacionadas ao narcotráfico fazem parte de uma rede mundial que afeta diferentes países no mundo. Devem ser ressaltados, nesse sentido, os acordos e as recomendações da Comissão Interamericana de Combate às Drogas (CICAD), bem como as diretrizes das três convenções sobre drogas no âmbito da ONU, que buscam garantir um comprometimento regional e mundial no enfrentamento ao problema das drogas.

Merece também destaque como instrumento internacional determinante nas decisões brasileiras no tratamento à questão das drogas, o Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM) da CICAD, com objetivo de garantir a plena aplicação da Estratégia Hemisférica Antidrogas. Encarregado de realizar avaliações periódicas técnicas e especializadas das características do narcotráfico nos países do continente americano, o MEM busca formular recomendações aos governos. (SILVA, 2013) Instituído em 1997 a primeira rodada de avaliações se deu no biênio 1999 – 2000, tendo sido realizadas mais 4 rodadas. No Brasil, a Secretaria Nacional sobre Drogas (SENAD) passou a ser a entidade brasileira de coordenação das avaliações de garantir que as recomendações fossem implementadas pelo governo brasileiro.⁵³

No mesmo sentido relevante, cabe mencionar as pressões diretas da política de drogas norte-americana, por meio da assinatura de acordos e memorandos de entendimento com o Brasil no tocante ao tema das drogas (ver anexo IV), bem como as pressões indiretas, reflexos da ingerência dos Estados Unidos nos países produtores vizinhos ao Brasil no combate ao tráfico de drogas. Entende-se que a atuação norte-americana nos países vizinhos acaba por influir nas dinâmicas logísticas e estratégicas dos narcotraficantes na região e na sua relação com as organizações criminosas brasileiras, inclusive com a passagem de atividades do tráfico para o território brasileiro. Ainda destaca-se a preocupação política gerada no Brasil com a implementação do Plano Colômbia, financiado pelo governo norte-americano, e que contou com a instalação de uma base militar dos Estados Unidos no país vizinho.

Por fim, evidenciam-se as pressões derivadas do contexto regional, da atuação de grupos revolucionários, tais como, o Sendero Luminoso e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), envolvidos com a produção e comércio de drogas e que poderiam

⁵³ A Coordenação de Combate aos Ilícitos Transnacionais do MRE compartilha as tarefas do MEM com a SENAD.

transbordar para o território brasileiro e que despertam a atenção dos formuladores de política no Brasil, sobretudo no tocante a defesa nacional.

No capítulo seguinte serão analisadas as leis, os programas e as políticas elaboradas pelo governo federal brasileiro no combate ao narcotráfico, para se compreender como as dinâmicas internacionais do tráfico de drogas e do regime proibicionista internacional influenciaram o processo de formulação do quadro político brasileiro de enfrentamento ao narcotráfico.

4. As políticas governamentais de tratamento às drogas no Brasil

Considerando a conjuntura internacional de combate ao narcotráfico e o contexto no qual se insere o Brasil, este capítulo vai recuperar a história do proibicionismo no país, analisando-se como que as variáveis externas, destacadas anteriormente, bem como a função do Brasil na dinâmica do narcotráfico na América do Sul apresentada no capítulo anterior, incidem sobre as políticas governamentais de enfrentamento da questão das drogas no país.

O foco pretendido está de acordo com o entendimento do narcotráfico com crime organizado transnacional, que configura uma dinâmica mundial com a instituição de países consumidores, produtores e de trânsito. Serão aqui apresentadas as leis promulgadas pelo governo brasileiro no que tange o combate às drogas no país, os mecanismos criados, bem como a instituição dos órgãos responsáveis pelo tratamento da questão. Ganharão destaque a participação do país nas discussões sobre o tema das drogas no âmbito internacional e regional.

Cabe ainda ressaltar que para a análise pretendida foram utilizados documentos oficiais do governo brasileiro, bem como foram realizadas entrevistas com um conjunto de atores do governo. A escolha das instituições a serem entrevistadas foi realizada após a análise dos principais documentos relativos ao que se entendia como parte do quadro político de tratamento às drogas. Dessa forma, decidiu-se por entrevistar representantes das principais secretarias e órgãos do governo federal, bem como alguns representantes de instituições estaduais.

Ainda e considerando o recém foco das políticas de segurança na faixa de fronteira, bem como as dificuldades enfrentadas pelos órgãos de segurança pública na região fronteira, decidiu-se escolher um estado como amostra para as entrevistas. O estado escolhido foi o Mato Grosso do Sul, principalmente pelo alto número de apreensões realizadas no estado segundo o Relatório Brasileiro sobre drogas (2012). Deve ser realçado ainda que nem todas as entrevistas previstas foram realizadas, sobretudo por faltas de respostas e de órgãos tais como o Departamento da Polícia Federal.

4.1 Adesão do Brasil ao regime internacional antidrogas

O controle de drogas no Brasil remonta ao período colonial, quando das Ordenações Filipinas de 1603 e do Código do Império de 1830, os quais pretendiam o controle do uso, do porte e do comércio de determinadas substâncias psicoativas. Em 1890, com a instituição do Código Republicado tem-se a tipificação da venda de certas substâncias como delito. (CECÍLIO, 2010) Apesar de levantarem a questão do controle de certas substâncias, estes

mecanismos legais estavam mais relacionados aos padrões sanitários da época e não necessariamente às preocupações de ordem social e de saúde relativas ao consumo de drogas tal como viria a acontecer.

A regulamentação da proibição às drogas no Brasil propriamente dita aconteceu principalmente como consequência da participação brasileira nas convenções de controle às drogas a partir do final do século XIX. Conforme aconteceu em outros lugares do mundo, algumas substâncias psicoativas foram por muitos anos consumidas como medicamentos, sendo divulgadas para a população brasileira como remédios milagrosos. Apesar da introdução dessas drogas na sociedade brasileira, o país não apresentava um quadro preocupante de consumo e abuso de drogas. Por muito tempo, o consumo de entorpecentes no país, restrito à elite econômica, não se destacava como problema político relevante. Importados, o ópio, a morfina e a cocaína eram consumidos em *fumeries* e bordéis sofisticados, não havendo nenhum tipo de controle e regulamentação estatal que os impedia. (RODRIGUES, 2012)

A movimentação de grupos conservadores contra o consumo de drogas se intensificou com sua expansão a parcelas pobres da sociedade, criando um clima favorável para a participação do país na Conferência Internacional do Ópio em Haia (1912) e a consequente promulgação do Decreto n 14.969 de 3 de setembro de 1921. Com base no texto aprovado em Haia, o decreto brasileiro aprovava a regulamentação da entrada de substâncias tóxicas no país, trazendo penalidades a qualquer tipo de consumo de ópio e ou morfina sem prescrição médica. (GEHRING, 2012)

A partir desse engajamento brasileiro em discussões internacionais sobre drogas, o Brasil participou de todas as convenções internacionais antidrogas que se seguiram, atualizando a norma de 1921 conforme as inovações das conferências. (RODRIGUES, 2012) Assim, em 1932, o presidente Vargas atualizou, por meio do Decreto nº 20.930/32, a lista de entorpecentes a serem controlados no país, incluindo a cocaína e a maconha na lista de drogas controladas e proibidas, de acordo com as diretrizes da Convenção de Viena realizada em 1931. (FIGUEIREDO RODRIGUES, 2010) Dessa forma, à medida em que as convenções internacionais introduziam o proibicionismo, o Brasil mantinha-se alinhado às suas diretrizes, internalizando as convenções por meio de decretos e promulgação de leis.

Dando continuidade à implementação das recomendações das convenções internacionais destaca-se, em 1936, a criação de uma Comissão Permanente de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE), subordinada diretamente ao Ministério das Relações Exteriores. (BRASIL. Decreto n. 780, 1936) A Comissão tinha a missão de elaborar normas de

fiscalização e controle de substâncias psicoativas, reprimindo seu comércio e utilização. (DA VEIGA, 2011) Ainda foram criadas comissões estaduais no sentido de articular as decisões políticas de âmbito federal com as ações dos estados brasileiros. Por muitos anos, a CNFE promoveu estudos de mapeamento sobre a questão das drogas no Brasil.⁵⁴ (DE CARVALHO, 2011)

Em seguida, tem-se a promulgação do Decreto-lei n° 891, em 1938, que atualiza a legislação brasileira de acordo com as determinações aprovadas no texto da Convenção de Genebra realizada em 1936. (GEHRING, 2012) Promulgado ainda durante o governo Vargas, o decreto traz uma nova lista das substâncias a serem controladas e proíbe a produção, o comércio e o consumo de plantas psicoativas, trazendo um capítulo exclusivo sobre as infrações e penas. (BRASIL. Decreto n. 891 de 25 d novembro de 1938) Há dois fatores inovadores e fundamentais no decreto-lei de 1938: primeiramente o fato de pela primeira vez se determinar em território nacional a proibição total do plantio, tráfico e consumo das substâncias relacionadas; em segundo lugar estabelece-se o direito legal da internação compulsória por parte do Estado. (DE CARVALHO, 2011, p. 11)

Da mesma forma relevante, cabe mencionar o artigo 281 do Código Penal brasileiro de 1940, que trazia a proibição do cultivo, do comércio e da posse de substâncias psicoativas. (DA VEIGA, 2011) Segundo aponta Ventura (2011) o consumo de drogas não foi criminalizado pelo texto do referido código penal. Contudo, o governo federal não contava, à época, com aparato policial específico para a repressão das atividades do narcotráfico. Foi somente a partir da ditadura militar que se pode verificar uma maior repressão do narcotráfico no país, tendo sido instituído, por meio da lei 4.483 de 1964, o Serviço de Repressão a Tóxicos e Entorpecentes no âmbito do Departamento de Polícia Federal. (DE CARVALHO, 2011)

Dando continuidade à internalização do regime internacional antidrogas e tendo em vista as convenções sobre o tema já no âmbito das Nações Unidas (ONU), a lei antitóxicos brasileira foi reformada seguindo os parâmetros do proibicionismo contemporâneo. Novos textos foram promulgados em 1968 (Decreto-Lei 385/68) e em 1971 (Lei 5.726), endurecendo as penas e internalizando o regime internacional antidrogas. (RODRIGUES, 2012) Tem-se, a partir daqui, a equiparação do traficante e do usuário de drogas, onde ambos receberiam o mesmo tipo de pena. (VENTURA, 2011)

⁵⁴ A Comissão encomendou várias pesquisas sobre o problema das drogas, tendo algumas sido publicadas, como exemplo um estudo sobre a *Maconha* (Coletânea de Trabalhos Brasileiros), organizada em 1958 pelo Serviço Nacional da Educação Sanitária.

Destaca-se, em seguida, a lei n 6.386 de 1976, intitulada de Lei de Tóxicos, com forte enfoque repressor. O texto da nova lei teve como base os textos aprovados pelas convenções sobre drogas da ONU de 1961 e 1971 (Convenção Única sobre Entorpecentes e Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas), bem como as diretrizes ressaltadas por estudos desenvolvidos pelo Acordo Sul-Americano sobre Estupefacentes e Psicotrópicos (ASEP) assinado em 1973, que apontavam a urgência de tomar medidas destinadas ao combate às atividades do narcotráfico.

Os textos das convenções da ONU ressaltavam a necessidade das partes de adotarem medidas que viessem a assegurar a interdição do cultivo, da produção, da posse, do consumo, da venda, da distribuição, da compra, do transporte, da importação e exportação de substâncias listadas como ilícitas, por meio de ações punitivas severas e de privação de liberdade. No mesmo sentido, as convenções ressaltam que para o usuário de drogas, além das ações punitivas, as partes devem promover medidas de tratamento, educação, reabilitação, bem como reintegração social. (ONU. Convenção Única sobre Entorpecentes, 1961)

A Lei de Tóxicos traz, mediante a apresentação de uma linguagem científica, uma combinação de ações preventivas e repressivas. (RODRIGUES, 2012) Separando a figura do traficante e do usuário, ao destacar a necessidade de laudo toxicológico para comprovar o consumo, a lei previa penas para os traficantes e tratamento para o usuário. Mesmo assim, mantinha-se a prerrogativa de proibição do consumo de drogas, uma vez que era prevista pena de detenção para usuários, conforme se segue:

Art. 16. Adquirir, guardar ou trazer consigo, para o uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - Detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e pagamento de (vinte) a 50 (cinquenta) dias-multa. (BRASIL. Lei n 6.368, de 21 de outubro de 1976)

Como parte de um conjunto mais amplo de leis repressivas promulgadas nos anos da ditadura militar, a Lei de Tóxicos pode ser vista como um endurecimento legal da questão das drogas no Brasil. (RODRIGUES, 2012) Destaca-se o artigo 2, que afirma que *“Ficam proibidos em todo o território brasileiro o plantio, a cultura, a colheita e a exploração, por particulares, de todas as plantas das quais possa ser extraída substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica”*. (Lei n. 6.386, 21 de outubro de 1976) Seguindo as recomendações internacionais, o Brasil formulou uma legislação fortemente punitiva que pretendia combater diretamente as atividades do narcotráfico no país. Contudo, naquele momento, apesar do Brasil já ser um país de trânsito de drogas, a sua participação na dinâmica do narcotráfico era ainda discreta e o consumo não se destacava como problema relevante. (RODRIGUES, 2012)

Como já indicado, mesmo que de forma indireta e em congruência com a tendência mundial, de deslocamento do comércio de drogas para o mercado clandestino e para mãos de organizações criminosas, o engajamento brasileiro ao proibicionismo e a promulgação de uma lei de drogas fortemente repressiva auxiliaram na estruturação de organizações narcotraficantes. (RODRIGUES, 2012) Organizações criminosas, tais como o Comando Vermelho, assumiram as atividades do narcotráfico no Brasil, consolidando importante domínio do sistema penitenciário brasileiro, bem como de espaços territoriais nas favelas cariocas. (RODRIGUES, 2012)

Concomitante ao desenvolvendo de um arcabouço legal criminal que proíbe o consumo de drogas e reprime o comércio, o transporte e a distribuição dessas substâncias, em 1980, o governo brasileiro institui o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes, com destaque para a instituição do Conselho Nacional de Entorpecentes (COFEN), no âmbito do Ministério da Justiça. (BRASIL. Decreto nº 85.110, de 9 de fevereiro de 1980) O COFEN passa a ser o responsável pela formulação de políticas públicas antidrogas com foco enunciado da repressão à produção, ao comércio e ao consumo de substâncias psicoativas.

Ainda, cabe mencionar o lançamento, em 1985, do projeto Calha Norte, que tinha como principal objetivo garantir a defesa da Amazônia brasileira. Tendo em vista também as atividades do tráfico de drogas na Colômbia e temendo que os narcotraficantes pudessem ultrapassar as fronteiras do território brasileiro, o projeto, anunciado durante o governo Sarney, listava dentre seus objetivos o combate ao narcotráfico na região Amazônica. No entanto, o projeto nunca foi efetivamente implementado conforme previsto. (RODRIGUES, 2003)

Ainda na década de 80, ressalta-se a participação do Brasil nas discussões regionais sobre o tema do consumo de drogas e do narcotráfico. Por muito tempo, a participação brasileira nas reuniões periódicas do Acordo Sul-Americano sobre Entorpecentes e Psicotrópicos (ASEP) se deu de forma reativa, sendo seus representantes pouco engajados. Apesar desse pouco envolvimento do governo brasileiro no ASEP, o Brasil decidiu sediar a 8ª Conferência dos Estados Parte. (SILVA, 2013) Ainda, cabe destacar a participação do Departamento de Polícia Federal (DPF) brasileiro na Conferência Internacional do Cone Sul para o Combate às Drogas (IDEC), em 1983, com vistas ao compartilhamento de experiências, evoluções, estratégias e políticas de interdição e repressão às drogas.

A partir da redemocratização brasileira, especialmente no governo Sarney, o governo federal, sobretudo por meio do Ministério da Justiça, passa a apresentar maior interesse no

tema das drogas, tendo maior protagonismo nas discussões regionais. Foi então, que o país se ofereceu para sediar a conferência especializada sobre drogas prevista no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). A Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes aconteceu no Rio de Janeiro, em abril de 1986, e teve como resultado final o “Programa Interamericano de Ação contra a Produção e o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas”. (SILVA, 2013)

Intitulado de Programa do Rio, o plano de ação elaborado pela reunião afirmou o consenso regional de que o narcotráfico representa uma ameaça aos Estados e à democracia na região e ressaltou a necessidade de tratar a questão em seus vários aspectos, tais como a redução da demanda, a prevenção do consumo, o tratamento de dependentes e a repressão policial. (SILVA, 2013) No mesmo sentido, o documento aprovado recomendava a criação, em cada país membro da OEA, de um órgão específico para a formulação de políticas nacionais de tratamento do problema das drogas e um fundo nacional para que fossem disponibilizados recursos orçamentários para os programas elaborados pelo governo. (SILVA, 2013)

Tendo em vista as recomendações do referido programa, o governo brasileiro instituiu, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, por meio da lei nº 7.560/1986. O referido fundo concentraria os recursos das apreensões de bens oriundos do tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas, bem como de doações específicas. (BRASIL. Lei nº 7560, 19 de dezembro de 1986)

Dando continuidade aos avanços do proibicionismo no Brasil, o texto da Constituição Federal de 1988, determinou o tráfico de drogas como crime inafiançável e sem anistia, formalizando a responsabilidade do Departamento de Polícia Federal (DPF) pelo combate/interdição do tráfico de substâncias psicoativas no país, sobretudo nas áreas de fronteira. (GEHRING, 2012) Acredita-se que o texto da Constituição tenha se espelhado na Declaração de Quito contra o Tráfico de Drogas, que recomendava que o narcotráfico fosse considerado um crime contra a humanidade. Vale mencionar ainda a anterior 14ª Assembleia Geral da OEA, realizada em Brasília, em 1984, que também definiu o narcotráfico como crime contra a humanidade, refletindo a preocupação dos países com as consequências negativas das atividades do tráfico para o desenvolvimento social e econômico. (SILVA, 2013)

Na década seguinte, tem-se a inclusão do narcotráfico na Lei nº 8.072 de 25 de julho de 1990, a lei de crimes hediondos. Ao promulgar a referida lei, o governo brasileiro passa a classificar o tráfico de drogas como um crime hediondo, dobrando os prazos processuais,

umentando a pena provisória do traficante e negando aos condenados o direito a fiança. (RODRIGUES, 2012; GEHRING, 2012)

Da mesma forma importante, ressalta-se, em 1990, a proposta de formulação e execução de um Projeto de Proteção da Amazônia (SIPAM), com a função de coordenar as políticas de proteção da região amazônica. Buscando garantir a segurança nacional foram mantidas as preocupações com a expansão do narcotráfico na região. (RODRIGUES, 2003) Previu-se também a implementação de seu braço operacional, o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), composto por uma rede de satélites para garantir o controle, fiscalização, monitoramento e vigilância da Amazônia brasileira.⁵⁵ (LOURENÇÃO, 2006) Dentre as funções do SIVAM/SIPAM cabe destacar a identificação e possível coibição da entrada de drogas no país, buscando garantir a interdição ao narcotráfico na região amazônica.

A preocupação do governo brasileiro com a instalação do narcotráfico na região norte do país, especificamente nos estados da Amazônia, pode ser também observada pela instauração, em 1991, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que procurou expor ligações de juízes e políticos brasileiros com o narcotráfico no Brasil e nos países vizinhos. (RODRIGUES, 2003) A CPI resultou na cassação do deputado federal por Rondônia, Jabes Rabelo, pelo seu envolvimento com o narcotráfico.⁵⁶

Anota-se, em seguida, a promulgação no Brasil, por meio do Decreto nº 154 de 26 de junho de 1991, da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena), promovida pela ONU, que trouxe novas perspectivas de atuação no combate ao tráfico de drogas. (RODRIGUES, 2012)

6 - As Partes se esforçarão para assegurar que qualquer poder legal discricionário, com base em seu direito interno, no que se refere ao julgamento de pessoas pelos delitos mencionados neste Artigo, seja exercido para dotar de eficiência máxima as medidas de detecção e repressão desses delitos, levando devidamente em conta a necessidade de se exercer um efeito dissuasivo à prática desses delitos. (BRASIL. Decreto n. 154 de 26 de junho de 1991)

De maneira geral, a nova Convenção da ONU buscou fomentar ações de repressão ao narcotráfico, incentivando o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de programas específicos de treinamento destinados ao pessoal de detecção e repressão às drogas. Ressalta, sobretudo, a necessidade das partes de promoverem ações repressivas conjuntas, por meio de cooperação internacional e do compartilhamento de informações.

⁵⁵ O processo de implementação dos planos do poder executivo para o projeto SIPAM/SIVAM foi marcado por incertezas e polêmicas, sobretudo no tocante ao processo de licitação nacional. A escolha pelo grupo Raytheon, dos Estados Unidos, sem concorrência pública, bem como as suspeitas de ingerência norte-americana na Amazônia brasileira geraram movimentações contrárias ao projeto que acabava de nascer. (RODRIGUES, 2003)

⁵⁶ Entrevista de Robson Robin da Silva, Delegado da Polícia Federal, Brasília, 28 de março de 2014.

Não menos importante, cabe mencionar que essa convenção abrange um leque de medidas contra o tráfico de drogas, incluindo ações contra a lavagem de dinheiro, bem como o fortalecimento do controle de precursores químicos usados no refinamento de drogas. Considerando essas novas recomendações da ONU, o governo brasileiro sofreu pressões internacionais diretas, principalmente dos Estados Unidos, para que fossem promulgadas medidas de controle e fiscalização da produção e da exportação de químicos específicos utilizados pela indústria de drogas.⁵⁷ Nesse contexto, o governo brasileiro buscando manter-se alinhado com as diretrizes e pressões internacionais, promulga a lei n 9.017 de 1995 que estabelece normas de controle e fiscalização de precursores tais como a acetona e o éter.

Por fim, destaca-se que, no que tange ao envolvimento das Forças Armadas no combate ao narcotráfico, o Brasil sempre se posicionou contrário aos Estados Unidos, que entendiam como forma mais eficaz de reprimir o tráfico internacional de drogas o envolvimento direto das Forças Armadas latino-americanas. Essa postura de afirmação da militarização do combate às drogas do governo norte-americano foi inúmeras vezes defendida em reuniões de cúpula da OEA, tendo sido adotada por alguns países vizinhos ao Brasil. Para o governo brasileiro a repressão ao tráfico de drogas era função essencialmente das forças policiais (federais e estaduais), podendo as Forças Armadas serem convocadas a contribuir somente por meio de apoio logístico.

Destacam-se, no entanto, as Operações Rio I e Rio II de repressão ao narcotráfico, realizadas em 1994 e 1995, que contaram com a participação das Forças Armadas brasileiras no combate a organizações criminosas instaladas nas favelas do Rio de Janeiro. (PROCÓPIO, 1999) Com o objetivo de auxiliar as forças policiais no desmantelamento de grupos narcotraficantes, estas foram as primeiras participações efetivas das Forças Armadas brasileiras em operações contra o tráfico de drogas no país, apontando para o início de um processo, mesmo que lento, de militarização do combate ao narcotráfico.

Apesar do Brasil não contar, até o momento, com uma política específica sobre o tema das drogas, com diretrizes e medidas de combate ao narcotráfico, percebe-se, por meio da análise até aqui realizada, a instituição de um arcabouço legal e a criação de mecanismos de atuação que seguiam à risca as recomendações internacionais proibicionistas e realçavam uma maior preocupação da elite política do país com o tema das drogas. O Brasil atuou na maioria das vezes de forma reativa nos foruns e convenções internacionais, adotando o proibicionismo

⁵⁷ Cabe destacar que o governo norte-americano pressionava o Brasil no tocante a promulgação de medidas de controle de precursores desde a década de 80.

como forma de tratar a questão das drogas no país. O arcabouço legal criado baseou-se inteiramente na proibição das drogas. De fato, o governo limitava-se a prender usuários e traficantes, não elaborando programas e políticas amplos e efetivos de combate às atividades de combate ao narcotráfico no país.

Cabe ainda destacar que as leis proibicionistas e repressivas promulgadas culminaram em um aumento significativo da população carcerária no país e na instauração de uma situação de superlotação dos presídios brasileiros. Além disso, acabaram por contribuir para a formação de novas organizações criminosas nos presídios brasileiros. Por muito tempo, o problema das drogas no país não foi uma prioridade do governo federal e, apesar da estrutura legal criada, não foi destinado nenhum tipo de recurso especificamente para o combate ao narcotráfico e nenhuma política ampla de enfrentamento do problema no país foi elaborada e implementada durante este período. Neste contexto, as organizações narcotraficantes foram encontrando espaço na sociedade brasileira, aproveitando-se da ausência de efetivas ações governamentais para expandir suas atividades em território brasileiro, fortalecendo, assim, a participação do país na dinâmica do narcotráfico na região.

A sessão a seguir tem como principal objetivo apresentar e analisar o processo evolutivo da Política Nacional sobre Drogas no Brasil dentro de um quadro político mais amplo, interpretando-se esta como reflexo não apenas de pressões internacionais, como também consequência do maior envolvimento do país na dinâmica internacional do tráfico de drogas mundial.

4.2 Institucionalização de programas e políticas específicas sobre drogas no Brasil.

Tendo em vista que esta dissertação de mestrado tem como principal objeto de análise a formulação e a evolução de um quadro de políticas públicas voltas para o tema das drogas no Brasil, o marco da análise proposta nesta sessão refere-se a institucionalização de um Sistema Nacional Antidrogas, em 1998, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Promulgada pelo decreto n 2.632, de junho de 1998, essa medida do governo federal se deu, sobretudo, como resultado da participação brasileira na XX Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o problema global das drogas, realizada em 1998, e da adesão do governo brasileiro aos três documentos fruto da Conferência.

Por ocasião da referida reunião, a ONU procurou realçar o compromisso dos países signatários das três convenções de enfrentamento do problema das drogas, por meio do estabelecimento institucional de políticas que abordassem o tratamento da questão em todas suas esferas. De forma geral, as convenções aprovadas no âmbito da ONU têm dois focos

principais, qual sejam: as ações relativas à redução da demanda e tratamento de usuários (questão relativa à saúde); e o combate e repressão às atividades do narcotráfico e às organizações criminosas que nele atuam (questão de segurança pública, financeira e defesa nacional). Ao nível do regime internacional sobre drogas, acredita-se que o tema deva ser tratado de forma conjunta pelos países do sistema internacional, por meio da cooperação técnica jurídica, policial e do compartilhamento de informações.

Dessa forma, os textos aprovados por ocasião daquela assembleia especial da ONU pretendem-se mais amplos e destacam a necessidade de abordar questões que vão além do consumo e do comércio, considerando-se como de grande relevância a redução da demanda e os cuidados aos dependentes, o controle da lavagem de dinheiro, a fiscalização de precursores químicos, bem como a cooperação internacional, conforme se segue;

[...] 2. Also, we renew our commitment to adopting and reinforcing comprehensive national legislation and strategies to give effect to the provisions of those conventions, ensuring through periodic reviews that the strategies are effective;
[...] 9. Call for the establishment or strengthening of regional or subregional mechanisms, as needed, with the assistance of the United Nations International Drug Control Programme and the International Narcotics Control Board, and invite those mechanisms to share experiences and conclusions resulting from the implementation of national strategies and to report on their activities to the Commission on Narcotic Drugs. (Special Session of the General Assembly Devoted to Countering the World Drug Problem Together, 1998, p. 3-4)

Igualmente importante para o quadro brasileiro de políticas antidrogas, foi a aprovação da Estratégia Hemisférica Antidrogas (1996)⁵⁸, que significou um novo marco para a cooperação interamericana no tema. No sentido de garantir a realização das recomendações previstas na Estratégia, a CICAD optou por adotar um Plano de Ação que entrou em vigor em 1997. Este plano indicava o consenso dos países latino-americanos de que o tema das drogas deveria ser tratado de forma ampla, abordando de forma equilibrada questão relativas a redução da demanda e da redução da oferta. (SILVA, 2013)

No cenário internacional do tráfico de drogas, o Brasil chamava a atenção pela sua posição geográfica estratégica entre os principais países produtores de cocaína e os países maiores consumidores de drogas. Esses fatores fizeram com que o governo brasileiro fosse questionado durante a convenção de Viena (1998) sobre a implementação do marco legal sobre drogas da ONU, que previa não apenas a criação de órgãos responsáveis pelo controle e repressão do narcotráfico, mas principalmente a efetiva implementação de programas e políticas relativas a prevenção ao consumo de drogas e tratamento a usuários.⁵⁹

⁵⁸ A delegação brasileira presente na Cúpula de Miami da OE em 1994 elaborou texto alternativo ao que havia sido proposto pelos EUA, destacando a necessidade de tratar a questão por uma visão mais multidisciplinar.

⁵⁹ Entrevista com Robson Robin da Silva, Delegado da Polícia Federal, Brasília, 28 de Março de 2014.

Até o momento, apesar da existência do Conselho Nacional sobre Entorpecentes, o Brasil não contava com uma política instrumentalizada de combate ao tráfico de drogas e se encontrava sem um norte na formulação e na implementação desta política. Apenas a Polícia Federal exercia a repressão ao tráfico de drogas, conforme instituiu a Constituição Federal de 1988.⁶⁰ A expansão das atividades do narcotráfico no Brasil e as consequências desta participação para a sociedade e para o governo brasileiro, combinados com as pressões externas que exigiam um maior comprometimento do Brasil no combate às atividades do narcotráfico no país alarmaram aos formuladores das políticas nacionais brasileiras a necessidade de institucionalização de uma estrutura nacional de controle do consumo e do comércio ilegal de substâncias psicoativas ilícitas.

Dessa forma, e tendo em vista as especificidades dos documentos internacionais assinados pelo governo brasileiro no final da década de 90, o presidente FHC estabeleceu, em 1998, o Sistema Nacional Antidrogas e criou a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD). Alterou ainda o nome do Conselho Nacional de Entorpecentes para Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), visando, sobretudo, atender à agenda internacional.

Obedecendo às diretrizes internacionais, o decreto promulgado tinha como principal objetivo a integração de propostas de prevenção e repressão às drogas, por meio da institucionalização de uma secretaria, no modelo da DEA norte-americana, específica para tratamento do problema das drogas no Brasil. Foi criada, assim, a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), ligada diretamente ao então presidente da República. (BRASIL. DECRETO n 2.632 de 19 de junho de 1998) No entanto, à época, a secretaria criada, não contava com infraestrutura ministerial e não tinha orçamento específico para implementação de suas atividades.⁶¹

Cabe ressaltar que além da recente criação de uma secretaria específica sobre o tema das drogas, a partir do governo FHC, o arcabouço brasileiro de políticas de enfrentamento do problema da drogas tornou-se mais amplo, sendo composto por: i) legislações que regem a questão do consumo, tráfico e produção de drogas no país, que seguiam as recomendações das convenções internacionais; ii) uma política nacional sobre drogas; iii) programas de segurança pública; iv) programas de prevenção ao consumo de drogas; v) programas de tratamento ao usuário; vi) estratégias de defesa do território nacional; bem como vii) a participação em discussões internacionais sobre tema.

⁶⁰ Ibidem

⁶¹ Ibidem

Nesse contexto, será realçada a seguir a importância da legislação que versa especificamente sobre o tema das drogas. Serão da mesma forma ressaltadas as leis que abordam a regulamentação de atividades conexas ao narcotráfico, tais como os crimes de lavagem de dinheiro e o controle de precursores químicos. Na atuação brasileira frente ao problema das drogas destacam-se quatro importantes ministérios, qual sejam, o Ministério da Justiça, o Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Saúde.

Apesar de já participarem de certa forma do enfrentamento às drogas, foi a partir do governo FHC que estes ministérios passam a ter um envolvimento maior com a questão. As atividades implementadas por estes ministérios, enquanto parte do plano do grande combate ao tráfico de drogas no país, serão também aqui destacadas. Ao longo da apresentação do quadro brasileiro de políticas governamentais no tema das drogas, serão realçados os condicionantes externos que contribuíram para a formulação e para evolução do quadro brasileiro de combate ao narcotráfico.

4.1 Legislação brasileira sobre drogas

No que tange a legislação brasileira que rege sobre a produção, o consumo e o tráfico de substâncias ilícitas, a lei promulgada durante a ditadura militar, Lei n.º 6.368 de 21 de outubro 1976, orientou durante quase 30 anos a atuação do governo brasileiro no que tange ao problema das drogas no país. Inserida no contexto da repressão da ditadura militar, a lei, apesar de ampliar o leque de ações de prevenção às drogas de acordo com as convenções sobre drogas da ONU de 1971 e 1972, destacou-se como extremamente repressiva.

Já durante a redemocratização, visando atualizar a legislação brasileira segundo a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena, 1988), bem como as diretrizes apontadas pelo documento da XX Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre o problema global das drogas, em 1998, e da Estratégia Hemisférica Antidrogas, em 1996, o governo brasileiro promulgou, em 2002, a lei n.º 10.409. O texto desta lei instituiu a figura do traficante e do usuário, prevendo penas ao traficante e tratamento psiquiátrico ao usuário. Apesar dessa diferenciação, a lei manteve a forte repressão às drogas, com penas relevantes para os traficantes, e o encarceramento de usuários, já que conservou a repressão ao consumo de drogas. Esta lei, assim,

Dispõe sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencados pelo Ministério da Saúde, e dá outras providências. (BRASIL. Lei n.º 10.409 de 11 de janeiro de 2002)

No mesmo sentido, a lei sobre drogas de 2002 realçou a questão do tratamento do

usuário de acordo com a estratégia de redução de danos, com ações no âmbito do Ministério da Saúde. No entanto a lei não revogou muitas das diretrizes apontadas pela lei brasileira de 1976. Foi apenas em 2006, após anos de discussão e muitos vetos presidenciais, que foi promulgada uma nova lei de drogas no país, a Lei nº 11.343 de 23 de agosto de 2006. A nova lei revoga a lei de 1976 e traz a figura do usuário de droga, prevendo tratamento médico para o usuário, uma vez que passa a considerar a questão das drogas como um problema de saúde pública e não mais apenas como uma questão de segurança pública e nacional.

Em sintonia com as diretrizes internacionais sobre o tema, sobretudo explicitas pelo documento aprovado por ocasião da sessão especial da Assembleia Geral da ONU sobre o tema das drogas, em 1998, a nova lei brasileira prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas.

The most effective approach to the drug problem consist of a comprehensive, balanced and coordinated approach to the drug problem consists of a comprehensive, balanced and coordinated approach, by which supply control and demand reduction reinforce each other, together with the appropriate application of the principle of shared responsibility. There is now a need to intensify our efforts at demand reduction and to provide adequate resources towards that end. (Special Session of the General Assembly Devoted to Countering the World Drug Problem Together, 1998, p. 7)

A lei ainda estabeleceu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD) com a função de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com a prevenção do uso de drogas, a atenção e a reinserção social de usuários, e repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas. (BRASIL. Lei n. 11.343 de 26 de agosto de 2006) A novidade desta lei é a tolerância ao consumo de drogas, apesar de não especificar a quantidade de drogas que qualifica o tráfico ou o uso pessoal, deixando a questão a ser resolvida pelo entendimento do agente policial.

[...]§ 2º Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente. (BRASIL. Lei n. 11.343 de 26 de agosto de 2006)

Alguns autores consideram a lei uma forma de descriminalização do consumo de drogas, enquanto outros autores acreditam tratar-se de uma descarceirização, tendo em vista o artigo 28 da lei sobre drogas, o qual explicita a aceitação da figura do usuário de drogas. A intenção seria amenizar o problema no sistema carcerário brasileiro, com a diminuição da população encarcerada.⁶² O efeito perverso desta lei seria, ao contrário, o aumento de encarcerados por crimes relativos às drogas. (RODRIGUES, 2012) E mais ainda, ao contrário

⁶² Por exemplo, entrevista com Matsushita, Delegado da Polícia Civil de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 18 de fevereiro de 2014.

do que foi feito em países que adotaram lei parecida, não foram formuladas políticas de saúde específicas ao cuidado do usuário.⁶³

Considerando a premissa de que o narcotráfico é uma forma de crime organizado transnacional, cabe mencionar a promulgação, em 1995 da lei 9.034 que estabeleceu meios operacionais para a prevenção e repressão das ações realizadas por organizações criminosas, dentre elas o tráfico de drogas. Tendo em vista que o Brasil assinou a Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, Convenção de Palermo, em 2003, a referida lei foi revogada pela lei n 12.850 de 02 de agosto de 2013.

A Convenção de Palermo foi organizada em quatro partes, relativas à criminalização das atividades executadas por organizações criminosas transnacionais, à cooperação internacional e técnica entre as partes para garantir melhor enfrentamento do crime organizado transnacional e ao estabelecimento de medidas a serem implementadas pelas partes. (BRASIL. Decreto n 5.015 de 12 de março de 2004) Conforme definição proposta pela Convenção de Palermo, a lei brasileira de 2013 traz a definição de crime organizado e dispõe sobre os meios para prevenir e reprimir tais organizações.

Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional. (BRASIL. Lei n 12.850, 02 de agosto de 2013)

De acordo com a proposta de ação da referida convenção da ONU, a lei de 2013 prevê ainda a transposição de fronteira das atividades do crime organizado e a cooperação entre países visando à redução dos “*riscos de fuga e extravio do produto, objeto, instrumento ou proveito do crime*”. (BRASIL. Lei n 12.850, 02 de agosto de 2013) Ainda relevante devem ser realçadas as leis que versam sobre atividades conexas ao narcotráfico, tais como o controle de precursores químicos e a lavagem de dinheiro. Cabe ressaltar que ambas as questões foram, em um primeiro momento, previstas como medidas a serem tomadas pelas partes assinantes da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas da ONU, em 1988.

[...] 2 - Cada Parte, quando necessário, iniciará, desenvolverá ou aperfeiçoará programas específicos de treinamento destinados ao seu pessoal de detecção e repressão, inclusive ao pessoal aduaneiro, encarregado de suprimir os delitos estabelecidos de acordo com o parágrafo 1 do Artigo 3. Em particular, os programas se referirão a:

d) detecção e monitoramento da movimentação do produto e dos bens derivados de delitos estabelecidos de acordo com o parágrafo 1 do Artigo 3, dos entorpecentes,

⁶³ Entrevista com Matsushita, Delegado da Polícia Civil de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 18 de fevereiro de 2014.

substâncias psicotrópicas e substâncias que figuram no Quadro I e no Quadro II, e dos instrumentos utilizados ou que se pretende utilizar para praticar os delitos;
e) os métodos utilizados para a transferência, a ocultação e o encobrimento do produto, dos bens e dos instrumentos em questão; (BRASIL. Decreto n 154 de 26 de junho de 1990)

Nesse contexto, destaca-se a lei n 9.613/1998, atualizada pelas leis n 10.701/2003 e n 12.683/2012, que relaciona os crimes de lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, estabelece mecanismos de prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos e cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Tal como recomendado pelo texto fruto da Assembleia especial da ONU sobre drogas, em 1998, a legislação brasileira institui como crime a lavagem de bens fruto de atividades ilícitas.

Em março de 1998, o Brasil, dando continuidade a compromissos assumidos desde a assinatura da Convenção de Viena de 1988, aprovou a Lei n° 9.613, que representa um avanço no tratamento da questão, pois tipifica o crime de lavagem de dinheiro. Também institui medidas que conferem maior responsabilidade a intermediários econômicos e financeiros e cria, no âmbito do Ministério da Fazenda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). (BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras, S/D)

A questão do controle de precursores químicos, por sua vez, também ganhou destaque na convenção da ONU de 1988, uma vez que recomendava que as partes adotassem medidas adequadas para evitar o desvio de tais substâncias para o tráfico de drogas. No mesmo sentido, o documento elaborado por ocasião da Sessão Especial da Assembleia da ONU em 1998, também realça a necessidade de institucionalizar medidas de controle e fiscalização de precursores químicos, realçando a necessidade de estabelecer mecanismo e procedimento na efetiva implementação da legislação elaborada.

Dessa forma, ressalta-se a Lei n 10.357 de 27 de dezembro de 2001 que estabelece normas de controle e fiscalização de produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias psicoativas ilícitas. Executado pelo Departamento de Polícia Federal, o controle e a fiscalização previsto na referida lei exige licença de funcionamento para as empresas que utilizem tais químicos, bem como a previsão de medidas administrativas para os infratores.

A análise das leis promulgadas sobre drogas e as atividades do narcotráfico ressaltam não apenas o aumento da preocupação do governo brasileiro com o tema, mas também a necessidade do país de cumprir com os compromissos internacionais assumidos. A maior participação do Brasil no narcotráfico na década de 90 aumentou, não apenas as pressões internacionais para que o governo tomasse medidas de enfrentamento ao problema no país, mas principalmente evidenciou uma maior necessidade doméstica de comprometimento com

o tratamento da questão das drogas em território nacional, sobretudo por meio da cooperação internacional, orientando-se pelo princípio da responsabilidades compartilhada.

4.2 Comissões de Inquérito Parlamentar

No contexto da implementação pelo governo federal do combate ao tráfico de drogas no país, é relevante realçar a realização de Comissões Parlamentares de Inquérito, que tinham como objetivo geral descobrir e dismantelar relações entre agentes do governo e o narcotráfico no país, abordando inclusive crimes conexos ao tráfico, tais como o tráfico de armas e o roubo de cargas.

Em 1999, buscando desmascarar a relação de parlamentares e juízes com as atividades do narcotráfico têm-se a realização de uma nova Comissão de Inquérito Parlamentar. A CPI logrou a cassação do mandato do deputado federal pelo Acre, Hildebrando Pascoal. (RODRIGUES, 2012) O relatório final da CPI trouxe uma série de recomendações a vários órgãos e secretarias do governo federal, tais como a criação de presídios federais, a promoção de medidas de proteção de testemunhas e vítimas do narcotráfico, fiscalização de pistas de pousos clandestinas, operações na fronteira, dentre outras. (ROCHA, 2009)

Nos anos seguintes, outras comissões que versam sobre temas correlatos ao tráfico de drogas foram instauradas. Destacam-se a Comissão Mista sobre o roubo de cargas, com o objetivo de apurar o aumento expressivo desses roubos, a CPI do tráfico de armas que procurou investigar o envolvimento das organizações criminosas brasileiras com o tráfico de armas, bem como a CPI do sistema penitenciário que promoveu uma investigação detalhada sobre a realidade das penitenciárias brasileiras abordando questões relativas a atuação do crime organizado, a violência e a superlotação dos presídios, bem como os custos sociais e econômicos do referido sistema. (ROCHA, 2009)

A instauração dessas comissões ressalta a maior preocupação do congresso nacional com o envolvimento de agentes governamentais com o narcotráfico, bem como com as consequências do envolvimento do país nas atividades desse atividade transnacional, ressaltam a capacidade do narcotráfico de corrosão política e social.

4.3 Ministério da Justiça

No âmbito do MJ destacam-se as seguintes agências relacionadas no tratamento do problema das drogas: i) o Departamento de Polícia Federal (DPF); ii) a Polícia Rodoviária Federal (PRF); iii) a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP); iv) a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); e v) a Secretaria Nacional de Políticas sobre drogas

(SENAD). Este é o ministério com maior número de agências direcionadas ao tratamento da questão das drogas, seja no tocante a prevenção do consumo e do tratamento aos usuários, como à repressão à produção, ao comércio e a entrada de drogas no país. Serão a partir daqui realçados a função de cada uma desses órgãos e secretarias no que tange o combate ao crime organizado, destacando, quando possível, a ligação destas com o sistema internacional.

4.3.1 Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP): políticas, programas e mecanismos de segurança pública.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), tem como sua principal competência a formulação da Política Nacional de Segurança Pública, acompanhando e avaliando a implementação de programas do governo federal na área de segurança pública. A missão central dessa secretaria é fomentar a articulação entre os órgãos de segurança pública federais e as entidades estaduais e municipais. Ao articular a colaboração entre o governo federal e os estados federados, a SENASP promove a melhoria das ações de segurança pública executadas por outros órgãos e departamentos.⁶⁴ É o caso, por exemplo, da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, órgãos responsáveis pela operacionalização do policiamento na fronteira, sobretudo no que tange o enfrentamento aos atos ilícitos transnacionais.

A SENASP é composta por quatro departamentos com objetivos convergentes em direção ao fomento e a articulação de políticas de segurança pública em todo território nacional. Enquanto o Departamento de Políticas, Programas e Projetos (DEPRO) se responsabiliza pela formulação de políticas e planos de ação e pelo acompanhamento da implementação dos programas e projetos de segurança pública, o Departamento de Pesquisa e Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública (DEPAID) promove palestras e cursos de capacitação ao efetivo dos órgãos de segurança pública, bem como financia estudos específicos, no sentido de subsidiar a tomada de decisão e a formulação dos planos e políticas em segurança pública. O Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública (DEASPSEG) é responsável pelo acompanhamento e avaliação da execução dos planos e das políticas elaborados pelo DEPRO, enquanto o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública se encarrega das ações realizadas pela Força Nacional. (BRASIL, Decreto n 6.061 de 15 de março de 2007)

⁶⁴ Entrevista com Alex Jorge das Neves, coordenador do programa ENAFRON, Brasília, 07 de novembro de 2013.

Tendo em vista as atribuições da SENASP e o quadro apresentado, cabe ressaltar a instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) por meio da Lei n 10.201 de 14 de fevereiro de 2001. Com o objetivo de custear projetos na área de segurança pública o Fundo financia projetos submetidos pelos órgãos de segurança pública nacionais e estaduais. São prioridades o reequipamento, treinamento e qualificação dos órgãos de segurança pública; a instituição de sistemas de informações e de inteligência, bem como de estatísticas policiais; a estruturação e modernização da polícia; a promoção de programas de polícia comunitária e programas de prevenção ao delito e à violência, dentre outros. (BRASIL. Lei n 10.746 de 10 de outubro de 2003) A partir do lançamento do Fundo, a SENASP passou a repassar e descentralizar seus recursos para as unidades federativas por meio da celebração de convênios que possibilitem a execução dos programas no âmbito do Plano Nacional de Segurança Pública.

O Plano, lançado no ano anterior, tem como principal objetivo aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias. O plano busca garantir a repressão e a prevenção ao crime, visando reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro. (POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2002)

Ao final de 2002, constatou-se que o País precisava de uma política nacional de segurança pública que priorizasse a segurança da cidadania na qualidade de direito. Um amplo programa de combate à violência, ao narcotráfico e aos crime organizado era necessário, porém concebido a partir de uma nova concepção de segurança pública, envolvendo planejamento, definição de metas e de estratégias, investimentos em qualificação técnica e profissional e incluindo a integração do sistema policial e uma completa revisão do Código Penal e do sistema prisional (inspirado por penas alternativas). Era fundamental destacar não apenas a repressão, mas a prevenção da violência, sem prescindir da parceria com estados e municípios. (BALANÇO DE GOVERNO, 2010)

Dentre as atividades previstas pelo referido plano, destaca-se o combate ao tráfico de drogas. *“O aumento da criminalidade no Brasil tem na expansão do crime organizado e no narcotráfico duas de suas principais causas. É um dos objetivos primordiais deste Plano o combate efetivo a esses dois problemas, frequentemente associados entre si.”* (PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2002)

No âmbito do referido plano foram elencadas as seguintes ações de combate ao tráfico de drogas: i) operações de combate ao narcotráfico a partir de uma atuação conjunta da Polícia Federal, Receita Federal, Polícia Rodoviária Federal e demais órgãos de segurança pública dos estados localizados em regiões fronteiriças, com o apoio, ainda, do Ministério da Defesa; ii) vigilância nas fronteiras, portos e aeroportos, aumentando o efetivo da Polícia Federal e da Receita Federal; iii) repressão ao tráfico aéreo ilegal e interdição de campos de

pouso clandestinos; iv) controle de precursores químicos e substâncias entorpecentes; v) Combate à lavagem de dinheiro; vi) integração operacional da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal e entre as Polícias Militar e Civil; vii) reestruturação administrativa e capacitação dos quadros da Polícia Rodoviária Federal; viii) reestruturação da Academia Nacional de Polícia; ix) formação e capacitação de agentes da Polícia Federal; x) aumento do número de postos da Polícia Federal e Rodoviária Federal; xi) aumento de quadros, estruturação e reaparelhamento da Polícia Federal; xii) criação do Sistema Prisional Federal e xiii) criação dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima. (PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2002) Não menos importante no combate ao narcotráfico devem ser mencionados os seguintes objetivos elencados no plano: i) desarmamento e controle de armas; ii) repressão ao roubo de cargas; iii) implantação do subsistema de inteligência de segurança pública, bem como iv) ampliação do programa de proteção a testemunhas e vítimas de crime.

Ainda no âmbito da SENASP, destaca-se a instituição de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), criado pela lei n 10.746 de 10 de outubro de 2003, com o objetivo de integrar as ações das agências de segurança pública e de justiça criminal do governo federal, estadual e municipal. A proposta desse sistema é de sistematizar os investimentos da União em segurança pública no país, visando acabar com o sucateamento das instituições de segurança pública estaduais e municipais. (BALANÇO DE GOVERNO, 2010) Em cada estado do Brasil, a coordenação do referido sistema é realizada pelo Gabinete de Gestão Integrada (GGI). Composto por representantes de órgãos de segurança pública e de justiça criminal, o GGI é um fórum deliberativo e executivo que opera pelo consenso. (IPEA, 2003) O gabinete de Gestão Integrada tornou-se na prática, importante mecanismo de articulação entre os órgãos, bem como com a sociedade.⁶⁵

No caso do Mato Grosso do Sul, o GGI congrega instituições estaduais e federais com missões diferentes em uma mesma ação ou operação, cada uma fazendo a sua parte. Nas reuniões do GGI e do GGIF (Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira), levava-se em conta, em um primeiro momento, o relato dos anseios da comunidade local, seguindo-se a apresentação de questões técnicas e operacionais. Busca-se compreender quais são os desafios

⁶⁵ Essa avaliação é confirmada pelas entrevistas com: Geraldo Orti, coronel da Polícia Militar do MS, Chapecó, XX de novembro de 2014; Edilson Osnei Nazareth Duarte, Comandante do Departamento de Operações de Fronteira - DOF, Dourados, 19 de fevereiro de 2014; Entrevista com Alex Jorge das Neves, coordenador do programa ENAFRON, Brasília, 07 de novembro de 2013; Entrevista com Matsushita, Delegado da Polícia Civil de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 18 de fevereiro de 2014.

e as dificuldade da implementação das políticas de segurança pública, para então se traçar uma linha de atuação para os órgãos responsáveis pela Segurança Pública no MS.⁶⁶

Destaca-se ainda a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que propõe a articulação da política de segurança pública com programas sociais, no sentido de garantir a prevenção da violência. Instituído pela lei n 11.530 de 24 de outubro de 2007, o Programa visa enfrentar a criminalidade e a violência de forma mais ampla considerando questões sociais e culturais do Brasil. Dentre as principais atividades incentivadas destacam-se as iniciativas de policiamento comunitário e de proximidade com a comunidade, as ações de reativação de vínculos comunitários, a reestruturação do sistema penitenciário e o combate à corrupção policial. (BALANÇO DE GOVERNO, 2010)

As ações do Pronasci estão quase todas voltadas aos territórios com problemas socioeconômicos relevantes, onde é comum a imposição do domínio das organizações criminosas. Funcionando em parceria com estados e municípios, destaca-se a criação de conselhos comunitários, com o objetivo de se compreender as especificidades do território para então proceder-se à formulação e execução de programas de segurança pública. (BALANÇO DE GOVERNO, 2010) São promovidas ações de integração do jovem e da família, e incentivados programas educacionais e de qualificação profissional. Por fim, cabe mencionar que grande parte do orçamento executado pela SENASP faz parte da previsão orçamentária deste programa.⁶⁷

Ainda no âmbito do Ministério da Justiça, o Programa de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON), lançado em 2008, que visa proteger as fronteiras brasileiras e combater a entrada de drogas e armas que abastecem as organizações criminosas, por meio da instalação de unidades de inteligência em onze estados do país com fronteira seca. A intenção é criar grupos policiais específicos para atuação preventiva e repressiva nas regiões de fronteira seca brasileira, tais como o Departamento de Operações de Fronteira (DOF) do Mato Grosso do Sul.

A missão do DOF é garantir o patrulhamento da fronteira no MS, buscando coibir os crimes ilícitos de fronteira, tais como, o tráfico de drogas, o contrabando, o furto e roubos. Trabalhando principalmente nas estradas vicinais, o DOF tem como objetivo principal o recobrimento das ações de outros órgãos policiais. Desde sua criação na década de 80, o DOF tem como objetivo o combate ao tráfico de drogas, sendo atualmente a unidade policial

⁶⁶ Entrevista com Geraldo Orti, coronel da Polícia Militar do MS, Chapecó, 29 de novembro de 2014

⁶⁷ Entrevista com Alex das Neves, coordenador do programa ENAFRON, Brasília, 07 de novembro de 2013.

responsável por 1/3 das apreensões de maconha no país.⁶⁸ Além de combater crimes transfronteiriços o DOF promove também a cooperação entre os órgãos e instituições de segurança pública no estado.

Cabe observar que, por muito tempo as ações da SENASP tinha como principal eixo de atuação as regiões metropolitanas brasileiras, sendo apenas a partir de 2009 que o foco passa a ser também as regiões de fronteira, sobretudo após o lançamento do PEFRON.⁶⁹ Este Plano, de fato, pode-se dizer, representava a nova percepção do governo federal da importância da promoção de segurança pública na fronteira como parte de uma estratégia maior de segurança pública no Brasil como um todo.

Dando continuidade a essa política com foco nas áreas da fronteira brasileira, o governo federal lança em 2011, o Plano Estratégico de Fronteiras, promulgado pelo Decreto n 7.496 de 8 de junho de 2011, que tem como principais objetivos: i) a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira; ii) a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; e iii) a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas. (BRASIL. Decreto n 7.496 de 8 de junho de 2011)

O Plano Estratégico de Fronteira, assim, dita ações e diretrizes de cooperação e colaboração entre os órgãos federais e municipais responsáveis, de uma forma ou de outra, pela segurança pública nacional, buscando criar estruturas permanentes de atuação nas fronteiras brasileiras. A partir do lançamento deste Plano, o governo federal começou a aperfeiçoar as ações dos órgãos envolvidos com a segurança pública no Brasil, unindo esforços não apenas das secretarias vinculadas ao Ministério da Justiça, como também do Ministério da Defesa e da Receita Federal.⁷⁰

Com base no texto do plano, cada ministério envolvido, bem como cada secretaria ou departamento desenvolveu seus mecanismos de implementação das ações previstas. No caso específico da SENASP, destaca-se a elaboração do programa ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras), que concentra todos os projetos da Secretaria relacionados ao Plano Estratégico de Fronteiras. No caso do Departamento da Polícia Federal,

⁶⁸ Entrevista Edilson Osnei Nazareth Duarte, Comandante do Departamento de Operações de Fronteira - DOF, Dourados, 19 de fevereiro de 2014.

⁶⁹ Entrevista com Alex Jorge das Neves, coordenador do programa ENAFRON, Brasília, 07 de novembro de 2013.

⁷⁰ Ibidem

Polícia Rodoviária Federal e Secretaria Nacional de Justiça não foi criado um programa centralizador análogo ao ENAFRON, tendo sido elaborados uma série de projetos específicos.⁷¹

Essa nova estratégia da SENASP, baseada em uma estratégia de âmbito federal, significou avanços significativos na promoção da articulação entre o governo federal e os estados localizados na fronteira. Por meio de mecanismos de estímulos financeiros e operacionais, a SENASP procura incrementar a atuação do governo federal nas regiões de fronteira. Ainda cabe destacar que essa postura do governo federal aumentou significativamente a capacidade dos órgãos de segurança pública na fronteira brasileira.⁷²

O maior investimento nos órgãos de segurança pública no Brasil pode ser indicado pelo aumento significativo das apreensões de drogas realizadas em 2012. Conforme o gráfico do anexo I, é possível perceber um pico no número de apreensões de drogas em 2013, o que pode estar diretamente relacionado com o maior engajamento dos órgãos de segurança pública, sobretudo na faixa de fronteira. A partir do lançamento da Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira, ampliou-se a participação das forças policiais estaduais no combate ao narcotráfico, inclusive com o repasse de recursos da União para essas forças estaduais.

No entanto, a SENASP ainda enfrenta muitos obstáculos na implementação de suas diretrizes. De fato, existe um vácuo muito grande entre a decisão tomada pelos órgãos federais situados em Brasília e o que efetivamente é executado nas regiões de fronteira. A implementação dos planos de ação junto aos entes federados é, em alguns casos, excessivamente lenta, alegando-se dificuldades burocráticas, por diversos motivos, tais como, a deficiência de recursos humanos e os problemas de gestão. O esforço do governo federal, sobretudo por meio do Ministério da Justiça, não significa que as ações de fortalecimento da política prevista pelo ENAFRON e pelo Plano Estratégico de Fronteiras serão totalmente executadas ou finalizadas, sendo necessária a continuidade dos esforços para fortalecimento da integração, colaboração e prestação de segurança pública na região.⁷³

Mais ainda, os dados de segurança pública, seja de homicídios ou de apreensão de drogas são muito falhos, o que pode prejudicar a implementação da política em alguns pontos. No tocante ao problema de compilação de dados, a SENASP deu um passo importante

⁷¹ *Ibidem*

⁷² Essa percepção pôde ser identificada pela autora durante o VII Encontro Nacional do ENAFRON e confirmada nas entrevistas com agentes de segurança nacionais e estaduais.

⁷³ Entrevista com Alex Jorge das Neves, coordenador do programa ENAFRON, Brasília, 07 de novembro de 2013.

buscando encontrar uma solução, não relativa apenas à fronteira, mas à todo território nacional, inclusive nas regiões metropolitanas: a criação do projeto SINESP (Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas) pela Lei nº 12.681 de 4 de julho de 2012, que tem o grande desafio de organizar, sistematizar e possibilitar análises de dados e informações da área de segurança pública com maior precisão. Cabe ressaltar que esse sistema ainda está em fase de implementação.

Tendo em vista as ações de segurança pública acima expostas, cabe destacar que a maior preocupação do governo federal com a faixa de fronteira pode ser considerada tanto como reflexo de pressões de governos e instituições internacionais, sobretudo no que tange as recomendações do Mecanismo de Avaliação Multilateral do CICAD, quanto como resultado do maior envolvimento do Brasil na dinâmica internacional do tráfico de drogas, que afeta diretamente a sociedade e o governo.

4.3.2 A Secretaria Nacional sobre Drogas (SENAD): programas, políticas e mecanismos de tratamento da questão das drogas.

Conforme anteriormente mencionado, a medida provisória n 1.669 e o decreto 2.632 de junho de 1998 significaram um esforço de institucionalização do tratamento do problema das drogas no país, no sentido de cumprir com a agenda do regime internacional antidrogas. Tendo em vista o comprometimento brasileiro com as recomendações internacionais de enfrentamento ao problema das drogas, o governo federal passou a implementar as diretrizes destacadas pelas convenções, acordos e estratégias regionais e internacionais. Orientado pelo princípio da responsabilidade compartilhada e do tratamento multidisciplinar do problema das drogas, o governo brasileiro entendeu a urgência de criar mecanismos de atuação que trouxessem o equilíbrio de ações de redução da demanda e redução da oferta. Nesse contexto, o país internalizou estratégias de redução de danos e incrementou ações de repressão ao narcotráfico.

Como principal secretaria no enfrentamento da questão às drogas no Brasil, a SENAD é composta atualmente por quatro diretorias que contribuem para a execução das tarefas da secretaria. A Diretoria de Projetos Estratégicos e Assuntos Internacionais que tem como principal objetivo a promoção e articulação de negociações de acordos de cooperação internacional que tenham como tema específico o enfrentamento do problema das drogas, bem como a interlocução com os organismos internacionais e com os mecanismos de integração regional e sub-regional. Com a missão de coordenar, propor, orientar e acompanhar as políticas e as atividades de prevenção previstas no SISNAD, controlar o fluxo

de informações entre os órgãos que o compõem, bem como propor ações, projetos e atividades de tratamento a usuários e de combate ao tráfico destaca-se a Diretoria de Articulação e Coordenação de Políticas sobre Drogas. (BRASIL. Decreto n 7.426 de 7 de janeiro de 2011)

Não menos importante, cabe mencionar a função da Diretoria de Contencioso e Gestão do Fundo Nacional Antidrogas de administração dos recursos do FUNAD e gestão dos procedimentos executados pelo fundo. Além disso, cabe a essa diretoria planejar e coordenar a execução orçamentária da SENAD, bem como acompanhar a execução dos projetos financiados pelo FUNAD. Por fim, a Diretoria de Planejamento e Avaliação de Políticas sobre Drogas visa ao planejamento e a avaliação de programas e metas propostas com vistas a alcançar os objetivos da Política Nacional sobre Drogas, propondo metodologias de acompanhamento e de avaliação das atividades desempenhadas pela SENAD. (BRASIL. Decreto n 7.426 de 7 de janeiro de 2011)

Dando continuidade ao papel da SENAD, destaca-se o processo de formulação de uma política que versasse especificamente sobre o tema das drogas, abordando tanto a repressão ao narcotráfico e atividades conexas como a redução da demanda por drogas e o tratamento aos usuários. A primeira Política Nacional Antidrogas (PNAD) brasileira foi promulgada em 2002, por meio do Decreto n 4.345 de 26 de agosto de 2002, estabelecendo objetivos e diretrizes para o desenvolvimento de estratégias na prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social, redução de danos sociais e à saúde, repressão ao tráfico, bem como o apoio a estudos, pesquisas e avaliações decorrentes do uso indevido de drogas.

A Política Nacional sobre Drogas tem como principais diretrizes: atingir o ideal de construção de uma sociedade protegida do uso de drogas; reconhecer o direito de toda pessoa receber tratamento para drogadição; reconhecer as diferenças entre o usuário, a pessoa em uso indevido, o dependente e o traficante; priorizar ações de prevenção; incentivar ações integradas aos setores de educação, saúde e segurança pública; promover ações de redução de danos; garantir ações para reduzir a oferta de drogas no país, entre outras orientações. (SANTOS e OLIVEIRA, 2012, p. 87)

A referida política significou um primeiro esforço do governo federal brasileiro de instrumentalizar em um plano de ação político estratégias de enfrentamento do problema das drogas no país, cumprindo com os compromissos assinados internacionalmente. No entanto, levando em consideração mudanças socioeconômicas nacionais e mundiais, bem como as novas tendências internacionais no tratamento às drogas, o governo brasileiro viu a necessidade de reavaliar e atualizar os fundamentos da Política Nacional Antidrogas lançada em 2002. (RIBEIRO, S/D)

Nesse sentido, a partir de 2004, durante o governo Lula, tem-se o início da instrumentalização de uma nova Política Nacional sobre Drogas, o que significou um esforço governamental de realinhamento dos eixos da política que vinha sendo realizada. A formulação de uma nova política foi orientada pela responsabilidade compartilhada e pela adoção de estratégias de cooperação mútua e articulação entre o governo federal, a iniciativa privada, o terceiro setor e cidadãos. (BANLANÇO DO GOVERNO, 2010)

A metodologia adotada para a formulação dessa nova política baseou-se na promoção da interação entre governo e sociedade por meio da realização de um Seminário Internacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Sob responsabilidade da SENASP foram realizados seis fóruns regionais e um Fórum Nacional sobre o tema das drogas, vinculando os debates a seis eixos específicos: 1) pressupostos básicos e objetivos da PNDA; 2) prevenção; 3) tratamento, recuperação e reinserção social; 4) redução de danos sociais e a saúde; 5) Redução da oferta – repressão e 6) Estudos, Pesquisas e avaliações.⁷⁴

Contando com significativa participação popular a Política Nacional sobre Drogas foi aprovada pelo Conselho Nacional Antidrogas e entrou em vigor no ano de 2005. A partir do lançamento da PNSD, a política brasileira deixou de ser antidrogas e passou a ser considerada uma política sobre drogas. Isso significa que a política de drogas não está mais centralizada na repressão e prevenção às drogas psicoativas ilícitas, mas também considera o controle e os programas preventivos relativos a substâncias psicoativas lícitas, tais como o álcool. Ainda, entende-se relevante ponderar que de acordo com a nova Política Nacional sobre Drogas, bem como em sinergia com as diretrizes internacionais, o governo brasileiro alterou, por meio da lei 11.754 de 2008, o nome do CONAD para Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e da SENAD para Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas.

A estratégia do governo teve como base as diretrizes e as recomendações dos documentos aprovados no âmbito da ONU, com especial ênfase nos três textos aprovados em 1998, que trazem princípios orientadores da redução da demanda e medidas de incremento da cooperação internacional no combate as atividades do narcotráfico, tais como o controle de precursores químicos, ações de repressão da produção, tráfico e abuso de drogas, bem como medidas de contenção da lavagem de ativos. Não menos importante, devem ser considerados também as especificidades apontadas pela Estratégia Hemisférica Antidrogas e as recomendações realizadas pelas avaliações do Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM).

⁷⁴ Entrevista com Robson Robin da Silva, Delegado da Polícia Federal, Brasília, 28 de março de 2014.

Nesse sentido, cabe destacar que a PNSD está definida em cinco eixos de atuação, articulados e coordenados pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), qual sejam, a prevenção do consumo de drogas, o tratamento, recuperação e reinserção social do dependente, a redução dos danos à sociedade, a redução da oferta, bem como a promoção de estudos, pesquisa e avaliações sobre a situação da questão das drogas no país. (PNSD, 2005)

A PNSD (2005) destaca a necessidade de garantir a redução substancial dos crimes relacionados ao tráfico e ao consumo de drogas ilícitas, por meio da execução de ações contínuas de repressão ao narcotráfico no país. Busca-se garantir a erradicação de cultivos em território nacional e a apreensão de drogas, o bloqueio do ingresso de drogas no país, bem como o desmantelamento das organizações criminosas. Além disso, a Política ressalta a necessidade de coordenação, promoção e integração das ações dos órgãos de segurança pública por meio da centralização de informações no DPF, que permitam o planejamento integrado e coordenado das ações de repressão ao narcotráfico no país. Determina ainda o controle de precursores químicos e a necessidade de intensificação de iniciativas internacionais por meio da promoção de cooperação com os países vizinhos e de amplo estreitamento de colaboração de relações multilaterais. (PNSD, 2005)

Atualmente, a atuação do governo federal brasileiro no enfrentamento do problema das drogas é regida pelos princípios da política lançada em 2005. A partir de 2006, tem-se a instauração do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), estando o quadro político institucional relativo ao tema das drogas sob sua prerrogativa. Com a função de promover a articulação entre os órgãos governamentais no que tange o tema da prevenção e da repressão às drogas, o SISNAD é composto pelo Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), órgão normativo e de deliberação do sistema, pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), como secretaria-executiva do colegiado, pelos órgãos e entidades públicas que exerçam atividades de repressão e prevenção às drogas, bem como por organizações da sociedade civil que atuam nas áreas da saúde e de assistência social a usuários de drogas. (BRAIL, Lei 11.343 de 23 de agosto de 2006)

Cabe ainda ressaltar que a análise das apreensões de drogas no país (anexo I) demonstra que a partir de 2006 tem-se uma ascensão da quantidade de drogas apreendidas pelo governo brasileiro, o que pode significar um maior engajamento dos órgãos brasileiros responsáveis como fruto das diretrizes promulgadas pela Política Nacional sobre Drogas ou ainda um aumento do tráfico de drogas, ou ainda os dois. Os únicos dados disponíveis a respeito do narcotráfico no Brasil são as apreensões de drogas e estimativas de consumo dos anos de 2001 e 2005.

Antes de apresentar as atividades executadas por esses órgãos e secretarias, cabe ressaltar que muitas dessas organizações estiveram por muito tempo vinculadas diretamente à presidência da República, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. O CONAD e a SENAD foram apenas transferidos para o Ministério da Justiça durante o governo Dilma Rousseff, por meio do Decreto n 7.426 de 2011.

O CONAD apresenta-se como um órgão normativo e de deliberação coletiva. Dentre suas principais atividades destacam-se o acompanhamento e a autorização de atualização da política nacional sobre drogas, consolidada pela SENAD, a orientação normativa às atividades de prevenção e repressão às drogas, o acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), bem como a promoção da integração dos órgãos e entidades estaduais e municipais ao SISNAD. (BRASIL. Decreto n 5.912 de 27 de setembro de 2006)

Tendo em vista o quadro institucional de enfrentamento às drogas no país, cabe destacar a SENAD como uma secretaria essencialmente articuladora de política sobre drogas. (ROBIN DA SILVA, 2014) Sob responsabilidade da citada secretaria destacam-se a atualização da política nacional sobre drogas, a articulação e coordenação das atividades de prevenção e atenção ao usuário de drogas, a definição de estratégias e elaboração de planos e programas que objetivam alcançar os objetivos propostos pela Política Nacional sobre Drogas, além de acompanhar sua execução, a promoção de intercâmbio com organismos nacionais e internacionais, bem como gerenciamento do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD) e do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID). (BRASIL. Decreto n 7.426 de 7 de janeiro de 2011)

Ainda, tendo em vista que o Brasil é signatário de acordos internacionais no tema das drogas e a importância das diretrizes internacionais para o desenvolvimento e execução da política de drogas no país, a SENAD participa de todos os fóruns internacionais de discussão sobre drogas, levando experiências brasileiras e trazendo boas práticas em políticas públicas sobre drogas. A SENAD participa das reuniões da CICAD, das agendas multilaterais no Mercosul, bem como das agendas bilaterais entre os países, tem intensa relação com o UNODC, com o Grupo Pompidou e com o Observatório Europeu sobre drogas.⁷⁵

Cabe ainda ressaltar a promoção, pela SENAD, de cursos de capacitação e instrução a professores, aos funcionários da saúde e as forças policiais no que tange o tema das drogas.⁷⁶

⁷⁵ Entrevista com Robson Robin da Silva, Delegado da Polícia Federal, Brasília, 28 de março de 2014.

⁷⁶ O delegado Robson Robin da Silva (2014) informou que alguns cursos de capacitação elaborados pela SENAD são exportados, sobretudo aos países com que o Brasil faz fronteira.

Destaca-se a importância de levar a capacitação sobre o tema das drogas para os agentes de segurança pública, visando ampliar a compreensão do policial, que entende do processo de interdição de drogas, mas não do problema e da complexidade da questão como um todo. Apesar da repressão às drogas ser realizada essencialmente pelas forças policiais, sobretudo pelo Departamento de Polícia Federal, a SENAD se relaciona com as atividades de repressão através de dispositivos legais da legislação brasileira, com ênfase na gestão do Fundo Nacional Antidrogas.⁷⁷

De forma geral entende-se que muitas das atividades da SENAD estão relacionadas com a execução das diretrizes traçadas pela Política Nacional sobre Drogas. Nesse contexto, merece destaque a importância do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), criado em 1986, como resultado do engajamento brasileiro durante a Cúpula do Rio de Janeiro da Organização dos Estados Americanos (OEA). Gerido pela Secretaria Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, o FUNAD funciona como um fundo orçamentário de implementação da Política Nacional sobre Drogas.

Seus recursos são constituídos de doações específicas estabelecidas no orçamento da União, de doações e de recursos de qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico de drogas após decisão judicial ou administrativa tomada em caráter definitivo. Ainda, destaca-se que as taxas do controle de precursores químicos realizado pela Polícia Federal também são destinadas ao fundo.⁷⁸

Em síntese, os recursos do FUNAD são destinados ao desenvolvimento, à implementação e à execução de ações, programas e atividades de repressão, de prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social de dependentes. Dessa forma, a SENAD, mediante apresentação de projetos, utiliza-se dos recursos do FUNAD para financiar projetos relacionados ao tratamento do problema das drogas, seja de prevenção e cuidado ao usuário como de repressão às atividades do narcotráfico, elaborados e executados por secretarias e instituições governamentais em todo o país.⁷⁹

Não menos importante, foi a criação do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas em 2002, durante a Semana Nacional Antidrogas. Ressaltado como de grande importância para a fundamentação de programas de prevenção e ações de repressão às drogas pela Polícia Nacional sobre Drogas (2005), o OBID tem como principal missão reunir, gerenciar, analisar e divulgar conhecimento/informações sobre drogas, incluindo dados de

⁷⁷ Entrevista com Robson Robin da Silva, Delegado da Polícia Federal, Brasília, 28 de março de 2014.

⁷⁸ *Ibidem*

⁷⁹ *Ibidem*

estudos e pesquisas nacionais e internacionais, que contribuam para o desenvolvimento de novos conhecimentos aplicados às atividades de prevenção às drogas e repressão ao tráfico. Desenvolvido em forma de Portal, com acesso livre, o OBID é também responsável por centralizar e facilitar o acesso às informações sobre drogas no Brasil, por meio do desenvolvimento de indicadores, da coleta de informações, publicação de estatísticas e realização de avaliações que possam subsidiar decisões políticas e a realização de atividades da SENAD. Ainda, cabe ao OBID gerenciar e atualizar a base de dados das instituições de atenção à saúde ou de assistência social que atendam usuários ou dependentes de drogas, bem como as de ensino e pesquisa. c

Cabe ressaltar que criação da plataforma do Observatório e a atualização das informações que nele constam foi possível devido a uma parceria entre a SENAD e o governo norte-americano. Por meio da embaixada norte-americana no Brasil, o governo dos Estados Unidos, em estreita relação com a SENAD, contribuiu de forma importante para a estruturação da plataforma do OBID, bem como para a elaboração dos primeiros documentos informativos a respeito da situação brasileira no tocante ao tema das drogas. v

Por fim, cabe ainda mencionar o lançamento do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas. Promulgado pelo Decreto n 7.179 de 20 de maio de 2010, o Plano tem como objetivo ampliar as ações de prevenção ao consumo de drogas, robustecer os mecanismos de tratamento de dependentes químicos no país, fortalecer as redes de atenção de saúde e assistência social para usuários, bem como aumentar as ações de enfrentamento ao tráfico dessas substâncias. Dentre as ações imediatas promulgadas pelo referido plano, destaca-se a ampliação de operações especiais visando ao desmantelamento de redes narcotraficantes, sobretudo nas áreas de fronteira, por meio do apoio as forças policia federais (DPF e PRF), as Forças Armadas, bem como às policiais estaduais. (BRASIL. Decreto n 7.179/2010)

De forma geral, são muitos os desafios e os obstáculos encontrados na implementação das diretrizes da Política Nacional sobre Drogas e nas atividades realizadas pela SENAD. O principal deles está relacionado à necessidade de promoção do equilíbrio entre as ações de prevenção ao consumo de drogas e as de repressão ao tráfico. Na prática, as ações repressivas e de interdição ao tráfico, sobretudo as apreensões de drogas e as prisões de traficantes, ganham maior atenção na sociedade. Mesmo assim, o sistema penal brasileiro não intimida o tráfico de drogas, uma vez que a reincidência do crime não é devidamente penalizada,

indicando a necessidade de reformas na execução penal, sobretudo da perspectiva da reinserção social dos traficantes.⁸⁰

Outrossim no que tange aos obstáculos à implementação do combate ao narcotráfico destaca-se a falta de investimento em capacitação das forças policiais, a má qualificação das polícias estaduais (justiça e ostensiva), o precário acesso a tecnologias (internet, equipamentos de fiscalização, dentre outros) que poderiam otimizar e potencializar a atuação das polícias, bem como a não percepção da importância da prática do assistencialismo social aos traficantes e suas famílias, o que poderia contribuir para a diminuição do envolvimento de famílias pobres com o narcotráfico. Além disso, percebe-se a falta de uma postura brasileira forte frente ao tráfico internacional de drogas, já que pessoas em cargos importantes têm pouca qualificação no assunto e, assim, têm pouca vontade política de engajamento do tema em questão.⁸¹

Tendo em vista o quadro aqui exposto, pode-se concluir que a Política Nacional sobre Drogas brasileira significou um avanço expressivo na institucionalização das recomendações internacionais e dos compromissos adotados pelo país no sistema internacional. Ainda, destaca a preocupação do governo federal com as consequências do maior envolvimento do país na dinâmica internacional do narcotráfico. O aumento do consumo de drogas no país realçou a necessidade de tratar o tema também pela via da saúde com a elaboração de ações efetivas relativas a redução de danos, seguindo a lógica das recomendações internacionais.

Ainda, o aumento da violência relacionado ao tráfico de drogas e o fortalecimento de organizações criminosas, tais como o Comando Vermelho e o Primeiro Comando da Capital, destacam a necessidade de ampliar as ações de prevenção e repressão ao narcotráfico de forma mais ampla, abordando da mesma forma atividades conexas tais como a lavagem de dinheiro.

4.3.3 Forças policiais federais e a de interdição às drogas no âmbito do Ministério da Justiça.

O Departamento de Polícia Federal é o responsável direto pela segurança pública nas fronteiras brasileiras, conforme atestado pela Constituição Federal, no inciso III do parágrafo 1º do artigo 144.⁸² A estratégia do departamento na fronteira baseia-se no desenvolvimento de ações de inteligência e interdição. De forma geral, busca-se identificar as organizações

⁸⁰ Entrevista com Robson Robin da Silva, Delegado da Polícia Federal, Brasília, 28 de março de 2014.

⁸¹ Ibidem

⁸² Cabe ressaltar que a designação da SENAD como coordenadora das ações de prevenção e repressão às drogas criou certo mal-estar com o Departamento de Polícia Federal, que tem delegação constitucional de repressão ao narcotráfico. (RODRIGUES, 2012)

criminosas e a forma de atuação destas na zona de fronteira, no sentido de reprimir e obstruir o ingresso e o trânsito de drogas no Brasil. (TCU, 2012) Tanto as ações investigativas quanto as operações ostensivas de combate ao tráfico de drogas na fronteira são pensadas e executadas no âmbito da Diretoria de Combate ao Crime Organizado (DCOR) e da Divisão de Repressão de Entorpecentes (DRE), com apoio da unidade de inteligência do DPF e da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

No tocante às ações de inteligência, as investigações realizadas pela Polícia Federal passam pelo controle e acompanhamento do Ministério Público e do Ministério da Justiça. Quando existe a necessidade de envolvimento de algum estado brasileiro, o DPF compartilha as informações relativas à investigação em curso.⁸³

São várias as operações realizadas pelo Departamento de Polícia Federal no combate ao narcotráfico ao longo da fronteira brasileira, com destaque para a Operação Sentinela. Esta operação policial teve início em 2010 e representa um esforço conjunto dos órgãos federais e estaduais no combate aos crimes transfronteiriços, especificamente ao narcotráfico. Sob o comando da Polícia Federal, a operação tem o objetivo de intensificar o controle e a fiscalização nas regiões de fronteira buscando prevenir e reprimir os crimes transnacionais. Com uma forma de atuação essencialmente preventiva e ostensiva, participam da operação a Força Nacional, a Receita Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as polícias civis e militares dos estados da fronteira, o Ibama e as Forças Armadas. A Operação Sentinela tem apresentado resultados muito positivos no que tange a apreensões de drogas, prisões realizadas e intercessão de organizações criminosas. (TCU, 2012) Segundo dados da Polícia Federal (2012), em 2011 foram desarticuladas 42 organizações criminosas transnacionais, além de serem apreendidas 146 toneladas de maconha e 24 toneladas de cocaína.

De maneira geral, a atuação da Polícia Federal tem um papel estratégico exclusivo no combate ao narcotráfico, qual seja, a investigação e a repressão às grandes estruturas criminosas. O foco das ações da Polícia Federal no desmantelamento do núcleo das organizações narcotraficantes, justifica-se pelo entendimento de que se estes não são combatidos, terminam por gerar redes criminosas, que se desdobram na prática de outros tantos crimes, para além do tráfico de drogas. Dessa forma, o DPF acredita ser necessário e também mais eficiente neutralizar as organizações e assim, não permitir que os tentáculos, as redes operacionais se proliferem.⁸⁴

⁸³ Entrevista com Chang Fan, Delegado da Polícia Federal, Campo Grande, 20 de fevereiro de 2014.

⁸⁴ Entrevista com Robson Robin da Silva, Delegado da Polícia Federal, Brasília, 28 de março de 2014.

Destaca-se também a relevante participação da Polícia Federal em acordos internacionais negociados no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. O Departamento mantém relações diretas com agências internacionais, tais como a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) do Paraguai e a *Drug Enforcement Agency* (DEA) dos Estados Unidos. A título de exemplo, ressalta-se a Operação Aliança, realizada entre a Polícia Federal brasileira e a SENAD paraguaia que tem como principal objetivo a erradicação de cultivos de maconha no Paraguai.⁸⁵ Tendo em vista que o país é o maior distribuidor de maconha para consumo no Brasil, a referida operação busca diminuir o tráfico desta substância ao Brasil. O DPF tem ligação direta com a SENAD paraguaia, inclusive com compartilhamento de informações e apoio operacional.

Contudo, o Departamento de Polícia Federal enfrenta muitos desafios e obstáculos na implementação do combate ao narcotráfico. Dentre os problemas encontrados, deve ser mencionada a forte deficiência no quadro de pessoal da Polícia Federal na fronteira. Segundo apontado pelo Relatório do Tribunal de Contas na União (2012), a quantidade de servidores da PF lotados nas regiões de fronteira no Brasil são insuficientes para garantir o efetivo combate ao tráfico de drogas na região, sobretudo no que se refere à interdição da entrada de drogas no país. Isto acontece principalmente pelas dificuldades em garantir a fixação do efetivo policial na fronteira, uma vez que se trata de região que apresenta dificuldades socioeconômicas relevantes e onde o trabalho se destaca como de extrema periculosidade, além de muito desgastante. (TCU, 2012)

O relatório do TCU de 2012 ainda realça a insuficiente capacitação dos policiais lotados na área de fronteira e os problemas relativos às instalações pouco adequadas e ao déficit de equipamento do efetivo da PF, o que acaba trazendo impactos negativos no combate ao tráfico de drogas no país. O relatório aponta como principal causa destas fragilidades a falta de investimentos federais nas delegacias das regiões de fronteira, seja no que tange às instalações ou à disponibilização de equipamentos. Contudo, a partir do lançamento da Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira, em 2011, anota-se a intensificação dos investimentos do governo federal no DPF, o que contribuiu para melhorias na capacitação, equipamentos e cursos para os efetivos lotados na fronteira.⁸⁶

Apesar de extremamente relevante para o combate ao tráfico internacional e interestadual de drogas, a Polícia Federal não é a única força policial que tem dentre suas funções a repressão ao narcotráfico. A Polícia Rodoviária Federal (PRF) tem a missão de

⁸⁵ Entrevista com Chang Fan, Delegado da Polícia Federal, Campo Grande, 20 de fevereiro de 2014.

⁸⁶ *Ibidem*

fiscalizar diariamente as rodovias e estradas federais, estando presente em todo território nacional, conta com grande atuação na interdição do tráfico de drogas, uma vez que as rodovias federais são intensamente utilizadas pelos narcotraficantes na distribuição das drogas que entram no Brasil. Dessa forma, a Polícia Rodoviária Federal também busca prevenir e reprimir o tráfico não apenas de drogas como também o de armas, o contrabando, o descaminho, a pirataria, o roubo de cargas, o furto e roubo de veículos, o tráfico de seres humanos, bem como os crimes contra o meio ambiente.

As operações de policiamento nas rodovias federais do país, bem como na faixa de fronteira utilizam cães de faro de drogas, scanners e policiais treinados em técnicas de entrevista e fiscalização minuciosa.⁸⁷ São utilizadas, sobretudo, equipes pequenas e de grande mobilidade para surpreender os traficantes.

O maior desafio na implementação das atividades de repressão ao tráfico de drogas são: a pouca integração entre os órgãos de segurança pública federais e estaduais, bem como a inexistência de um banco de dados integrado, único e robusto.⁸⁸ Contudo, apesar de incipiente, a PRF tem articulação com outros organismos e agências governamentais no que tange à repressão ao narcotráfico, tais como o Ministério Público, a Receita Federal, a Polícia Federal e as policias civis estaduais. A PRF não participa de nenhum acordo internacional no que tange o tema das drogas, mas pretende fazê-lo.⁸⁹

Por fim, cabe ressaltar a criação, em 2004, da Força Nacional de Segurança Pública, pelo decreto n 5.289 de 29 de novembro de 2004. Baseada nas Forças de Paz da ONU, a Força Nacional está sob a coordenação da SENASP e tem a função de atender a necessidades emergenciais dos estados quando em situações de emergência por meio da suplementação do efetivo policial. A Força somente atua mediante pedido direto do governador do estado. Composta por policiais e bombeiros cedidos temporariamente dos estados a Força Nacional é treinada pela Academia de Polícia da Polícia Federal e contribui de forma relevante para a execução de operações da PF.

Constituída por esforço conjunto dos estados e da União, por meio do princípio de Cooperação Federativa, a Força Nacional de Segurança Pública representa uma alternativa viável, concreta e eficaz de prevenção, de preservação e de restauração da ordem pública, proporcionando à sociedade em geral a sensação de segurança desejável. (BALANÇO DE GOVERNO, 2010) Desde sua criação a força já atuou em vários estados brasileiros, com

⁸⁷ Entrevista com Moisés D. da Silva, Inspetor da Polícia Rodoviária Federal, 31 de janeiro de 2014, Brasília.

⁸⁸ Ibidem

⁸⁹ Segundo apontado pelo inspetor da PRF já foi realizado um primeiro contato com a Divisão de Combate aos Ilícitos Transnacionais do Ministério das Relações Exteriores.

destaque para a sua importante participação na Operação Sentinela, que tem, entre seus objetivos, a repressão ao narcotráfico na fronteira. No total foram investidos R\$ 244 milhões para capacitação do seu efetivo e na realização de operações. (BALANÇO DE GOVERNO, 2010)

Vinculadas ao Ministério da Justiça estas três forças policiais são os principais responsáveis pela interdição do tráfico internacional e interestadual de drogas no Brasil. São muitos os desafios encontrados, sobretudo no que tange os investimentos federais. No entanto, a partir do lançamento da Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira, em 2011, tem-se um aumento significativo nos investimentos federais para a implementação de atividades de combate ao narcotráfico na faixa de fronteira por estas forças policiais de abrangência federal. Foram previstos recursos na ordem de R\$ 307,2 milhões, no âmbito do Ministério da Justiça.

Cabe ainda ressaltar o combate ao tráfico de drogas realizado pelas forças policiais estaduais, tais como a Polícia Civil, a Polícia Militar e as Polícia Rodoviárias estaduais. Estas forças policiais são responsáveis pelo policiamento relativo ao tráfico de drogas local, direcionado ao consumo interno do estado. Sobretudo no caso dos estados localizados nas regiões de fronteira, tendo em vista que no Brasil, não sendo o país um produtor de drogas, o tráfico é sempre de caráter internacional.

No sentido de reduzir as penas, os advogados dos narcotraficantes instruem seus clientes a dizer, no momento da apreensão, que pegaram a droga em território brasileiro e que estavam levando para algum lugar dentro do estado. A consequência dessa estratégia de defesa, por exemplo, no estado do Mato Grosso do Sul, estado brasileiro localizado na fronteira com maior número de apreensões de drogas (RELATÓRIO BRASILEIRO SOBRE DROGAS, 2009). De fato, mais da metade dos presos são de responsabilidade da União, já que são traficantes internacionais. As polícias estaduais, portanto, acabam tendo papel de grande relevância na repressão do tráfico internacional de drogas.⁹⁰

4.4 Ministério das Relações Exteriores

Tendo em vista a adesão brasileira às convenções internacionais sobre drogas, bem como a participação de representantes do país nos fóruns multilaterais e regionais específicos sobre o tema das drogas, o Ministério das Relações Exteriores se destaca como importante ator do governo brasileiro no que tange o tema da prevenção e da repressão às drogas.

⁹⁰ Entrevista com Antônio Carlos Videira, Delegado da Polícia Civil do Mato Grosso do Sul, Dourados, 19 de fevereiro de 2014.

A participação brasileira nas reuniões internacionais sobre drogas esteve por muito tempo a cargo de representantes do COFEN, sendo realizado pelo Itamaraty um importante papel de apoio às discussões realizadas no âmbito de convenções, reuniões e encontros internacionais sobre a temática do narcotráfico. Em 1997, registra-se importante evolução institucional no MRE quando da criação de uma unidade informal específica para tratar dos assuntos relativos ao tema das drogas.

Inicialmente esta unidade foi estabelecida na Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos (SGAP), sendo, em 2001, transformada na Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT). Cabe ainda ressaltar que a extinção do COFEN e a criação do CONAD, em 1998, abriu uma janela de oportunidade para o MRE atribuir para si a coordenação da atuação do país nos fóruns internacionais e, sobretudo, nos regionais. (SILVA, 2013)

Dessa forma, cabe a COCIT/MRE a competência específica para tratar do tema de drogas e delitos conexos na agenda internacional, coordenando a atuação dos órgãos brasileiros que são convocados a participar de reuniões mundiais. (SILVA, 2013) Antes de cada evento de âmbito internacional relativo ao tema das drogas, a COCIT organiza uma reunião interna de coordenação entre os órgãos brasileiros que tratam sobre o tema. A intenção dessa reunião é proporcionar panoramas atualizados sobre os esforços das instituições brasileiras, bem como demandas e possíveis ações de cooperações futuras. (SILVA, 2013)

Ainda importantes, são as relações bilaterais relativas às drogas, cabendo ao MRE, por meio da COCIT, a organização e participação ativa de reuniões comistas, sobretudo com os países vizinhos. Realizadas com certa frequência, as comistas específicas sobre o tema das drogas refletem a percepção da política externa brasileira de que o tema das drogas é multidisciplinar e deve ser tratado por meio do princípio da responsabilidade internacional compartilhada. Essas reuniões bilaterais versam tanto sobre questões relativas a prevenção e tratamento aos usuários como da repressão ao narcotráfico e crimes conexos, tais como a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas e o roubo de veículos. A intenção principal é promover a discussão sobre a questão das drogas, aumentar a confiabilidade entre as partes, compartilhar boas práticas, bem como elaborar estratégias conjuntas a serem executadas por meio de acordos de cooperação técnica.

A COCIT acompanha a atuação internacional dos órgãos brasileiros no que tange o tema dos ilícitos transnacionais. Foi o caso, por exemplo, do acompanhamento direto de seus funcionários da atuação de representantes da SENAD nos Grupo de Trabalhos da CICAD

sobre fiscalização dos portos (entre 2005 e 2006) e do GT para atualização da Estratégia Hemisférica sobre Drogas (entre 2009 e 2010). (SILVA, 2013) Cabe lembrar que, por muito tempo, o Brasil teve uma postura reativa nos fóruns internacionais sobre drogas, internalizando as diretrizes e recomendações externas sem muitos questionamentos. Segundo aponta Silva (2013) essa postura se dava principalmente pela falta de interesse ou disponibilidade dos órgãos brasileiros de assumir ações e atividades extras no âmbito de mecanismos internacionais, tais como a CICAD. No entanto, a partir da publicação de uma Polícia Nacional sobre Drogas e da instituição de um Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, surge a percepção dos formuladores de política brasileira sobre drogas de que a ativa participação nos mecanismos regionais e internacionais podem não apenas trazer a oportunidade de introdução de temas de interesse do país na agenda internacional, como também contribuir para a formação e a capacitação de seu corpo doméstico no assunto das drogas.

O papel da COCIT inclui ainda a coordenação das diretrizes de política externa no tocante a questões relativas à prevenção e ao combate aos ilícitos transnacionais, além da coordenação das ações de cooperação internacional, inclusive promovendo negociações de acordos entre os órgãos brasileiros e instituições congêneres em outros países. No tocante às diretrizes de política externa, cabe destacar que o Brasil pauta sua participação em reuniões internacionais sobre drogas sob a orientação da responsabilidade compartilhada no enfrentamento ao narcotráfico, englobando a participação ativa de países produtores, de trânsito e de países essencialmente consumidores.⁹¹

O Ministério das Relações Exteriores é de fato o principal responsável pela negociação de acordos de cooperação internacional, tanto no que tange a questões relativas à prevenção às drogas e ao tratamento de dependentes como à repressão ao narcotráfico e crimes conexos. Quando os acordos são assinados por outro ministério, o MRE dá ao ministro uma carta de plenos poderes para que este possa negociar e assinar acordos internacionais sobre temas relativos a suas funções.⁹² Muitos acordos técnicos são negociados e assinados diretamente entre instituições específicas, sendo posteriormente informados ao MRE.⁹³ Dentre os órgãos governamentais brasileiros que mais assinam acordos internacionais destacam-se, por

⁹¹ Entrevista com Luisa Tatsch, Terceira Secretária da COCIT, Brasília, 26 de fevereiro de 2014.

⁹² *Ibidem*

⁹³ *Ibidem*

exemplo, o MJ e o DPF, que são, na maioria das vezes, os executores das ações previstas nos acordos assinados.⁹⁴

Conforme se percebe pela lista de acordos assinados pelo Brasil no tema das drogas (anexo IV), os Estados Unidos foram o país com que mais o Brasil assinou acordos, com destaque para o acordo-quadro celebrado em 1995, que oficializou a presença da *Drug Enforcement Agency* (DEA) no Brasil. (BRIGOLA e ALBUQUERQUE, 2012) De forma geral, o acordo e os Memorandos de Entendimento assinados posteriormente responsabilizam os Estados Unidos pelo treinamento de pessoal e pelo reaparelhamento (armas e equipamentos) do Departamento de Polícia Federal brasileiro. O Brasil, por sua vez, fica responsável por coordenar a realização dos projetos e programas estipulados no acordo e nos Memorando de Entendimento (MDE), além de ter que colaborar com o governo norte-americano por meio do intercâmbio das informações coletadas pelos órgãos de investigação. (ROSSETTO SILVA, 2012)

Ainda, acredita-se relevante mencionar que nos últimos anos, o Brasil tem intensificado a relação com os países com os quais faz fronteira, buscando, sobretudo, garantir a repressão da entrada de drogas no país. De maneira geral, os acordos versam sobre a redução da demanda, o combate ao tráfico aéreo, a contenção do contrabando de armas de fogo e ações conjuntas de repressão ao narcotráfico, tais como o BOLBRA (Brasil e Bolívia), COLBRA (Brasil e Colômbia), VENBRA (Brasil e Venezuela) e o PERBRA (Brasil e Peru). (BRIGOLA e ALBUQUERQUE, 2012)

Dessa forma, conclui-se que, apesar de não estar diretamente relacionado com as ações de tratamento da questão das drogas, o Itamaraty desempenha papel relevante na política sobre drogas no Brasil. Articula as relações entre os órgãos brasileiros e estrangeiros, promove e acompanha operações conjuntas, além de apoiar a participação brasileira em reuniões internacionais, tendo em vista que o Brasil faz parte de uma dinâmica internacional no que tange suas atividades no narcotráfico e que enfrentar o problema no país somente será mais eficiente por meio da cooperação internacional.

4.5 Ministério da Defesa

No que tange o papel do Ministério da Defesa e das três Forças Armadas, embora o governo brasileiro se posicionasse contra o engajamento de seus militares no enfrentamento do tráfico de drogas, mostrando-se contrário às ações norte-americanas de militarização do combate ao narcotráfico na América do Sul, algumas mudanças pontuais na legislação

⁹⁴ Ibidem

brasileira permitiram de forma explícita o envolvimento das três Forças no combate ao narcotráfico. A análise das mudanças na legislação quanto ao papel desenvolvido pelas Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem, evidenciam a adaptação das Forças brasileiras para enfrentamento do problema do narcotráfico no país.

Em um primeiro momento, em 1999, foi promulgada a lei complementar n 97, que regulamentava a atuação das Forças Armadas no que se refere à garantia da lei e da ordem, que deveria ocorrer apenas depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública. Em 2004, contudo, essa lei foi alterada pela lei complementar 117 (Decreto n 3.897 de 24 de agosto de 2001) que acrescentou algumas determinações específicas para a atuação das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, com destaque para a consideração de atuações deste tipo como atividade militar e para a decisão de contar com forças especiais para esse tipo de envolvimento. Ainda importante, tem-se a lei complementar 136 de 25 de agosto de 2010 que dá poder de polícia ao exército na faixa de fronteira terrestre contra delitos transfronteiriços e ambientais.

No que tange ao posicionamento do exército na preparação de seu efetivo para atuar em hipótese de enfrentamento de questões não-convencionais, destacam-se, em 2004, a criação do Comando de Operações Especiais, em Goiânia (GO) e da 11ª Brigada Leve – Garantir da Lei e da Ordem, em Campinas (SP), destinadas a atuações de garantia da lei e da ordem. Com o mesmo propósito cita-se a implantação do conceito de Forças de Ação Rápida (FAR). (BRASIL. Decreto n 5.261 de 3 de novembro de 2004) Também no ano de 2004, por meio do decreto n 5.144/04, o governo brasileiro promulgou a Lei do Tiro de Destruição. A chamada lei do Abate estabelece os procedimentos a serem tomados pela Força Aérea Brasileira quando uma aeronave suspeita de narcotráfico adentrar o espaço aéreo brasileiro, permitindo inclusive o abate da aeronave.

Vale ainda ressaltar a realização de operações e exercícios militares de curta duração visando o treinamento para hipóteses de emprego das Forças Armadas. Entre as principais operações militares realizadas nos últimos anos, ganha destaque a Operação Timbó realizada na fronteira amazônica com a Bolívia, Peru, Colômbia e Venezuela, buscando a vigilância nas fronteiras, o patrulhamento dos rios e a fiscalização dos transportes que cruzam a região. (PILETTI, 2008) Igualmente relevante, tem-se a realização das operações COBRA I e COLBRA II, executadas pelas Forças Armadas e com participação da ABIN e do DPF. Em conjunto com as Forças Armadas e policiais colombianas as operações COBRA previam ações de interdição de rotas do narcotráfico na região amazônica. Ambas as operações deixam clara a preocupação das Forças Armadas brasileiras com a estrutura do narcotráfico na região

amazônica, especialmente no que se refere ao transbordamento do conflito colombiano e, conseqüentemente, da ingerência norte-americana na Amazônia brasileira.

Dentro desse arcabouço de repressão à entrada de drogas no país é necessário ainda ressaltar as Operações Sentinela e Ágata, realizadas nas faixas de fronteira brasileira visando forte articulação entre as Forças Armadas e os órgãos de segurança pública, qual sejam, o Departamento da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, a Força Nacional de Segurança Pública, e a Polícia Rodoviária Federal. Estas Operações garantiram não apenas um grande número de apreensões de drogas como também promoveram um diálogo operacional inicial entre os órgãos de segurança pública e as Forças Armadas.

O Ministério da Defesa é responsável pela Operação Ágata, a qual está inserida no Plano Estratégico de Fronteiras do governo federal, tendo em vista a necessidade do Brasil reforçar sua presença na faixa de fronteira e a defesa do território nacional. Com objetivo de combater delitos transfronteiriços, ambientais e de intensificar a presença do Estado na fronteira, a Operação Ágata é realizada em conjunto com a Marinha, Exército e Aeronáutica, com apoio do Ministério da Defesa e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Destaca-se ainda a participação de forças policiais federais e estaduais na execução da referida operação. Iniciada em 2011, já foram executadas sete operações, sendo cada uma realizada em uma parte específica da fronteira.⁹⁵ Segundo informação do MD em seu site, a combinação das operações Ágata e Sentinela resultou em aumento relevante no número de apreensões de drogas a partir de 2011.

Cabe ainda destacar as operações militares de combate a organizações narcotraficantes brasileiras, realizadas nas favelas do Rio de Janeiro. Em 2006, as Forças Armadas ocuparam o complexo de favelas do Alemão, na Operação Asfixia, em busca de armas que haviam sido roubadas de um quartel. (MARTINS FILHO, 2010) Quatro anos depois, mediante pedido do governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, as Forças Armadas novamente ocuparam o Complexo do Alemão e da Penha. Tendo em vista a previsão de instalação de Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP) dentro das comunidades pobres do Rio de Janeiro, no modelo do que vinha sendo realizado pelas Forças de paz da ONU no Haiti, as Forças Armadas auxiliaram as forças policiais estaduais do estado no enfrentamento das organizações criminosas e na instalação da UPP no Complexo do Alemão e da Penha. (CARVALHO, 2013)

⁹⁵ A Ágata 1 foi realizada na fronteira Amazônica; Ágata 2 nas fronteiras Sul e Centro-Oeste; a Ágata 3 nos estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia; Ágata 4 na região norte; Ágata 5 nos estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; Ágata 6 na região norte e a Ágata 7 que abrangerá toda a fronteira brasileira.

Ainda, entende-se como de relevância para o envolvimento das Forças Armadas no combate ao tráfico de drogas o papel destas na criação do Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado, com ênfase no narcotráfico, instituído no âmbito do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack. (TCU, 2012)

A questão do tráfico de drogas tem sido uma preocupação no âmbito da defesa nacional, tendo o programa de Vigilância da Amazônia (SIVAM/SIPAM) incluindo este item entre seus objetivos de detectar a entrada pelo ar de drogas no Brasil pela floresta Amazônica, por um sistema complexo de radares.

Destaca-se a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) que está sob a coordenação do Exército brasileiro. O SISFRON tem como função garantir o monitoramento e a vigilância de toda a faixa de fronteira brasileira, utilizando-se de radares, sistemas de comunicação e veículos aéreos não tripulados. A implantação do sistema será realizada em etapas e por região⁹⁶, sendo o estado do Mato Grosso do Sul o primeiro a instalar as estruturas do SISFRON.

Tendo em vista a legislação e as ações realizadas pelas Forças Armadas brasileiras no enfrentamento ao narcotráfico, sobretudo na região de fronteira, é possível perceber que o país aderiu, de certa forma, a guerra norte-americana às drogas, militarizando, mesmo que pontualmente, as ações de repressão às drogas no país. Esta tendência é contraditória com a postura brasileira nos fóruns multilaterais de que o enfrentamento do tráfico de drogas é uma atividade que deve ser realizada essencialmente pelas forças policiais. A contradição brasileira se destaca não somente pela delegação de poder de polícia às Forças Armadas, mas principalmente pelo envolvimento das Forças em ações específicas de combate as organizações narcotraficantes, tanto na sua participação na ocupação das favelas do Rio de Janeiro quanto nas operações por elas coordenadas na faixa de fronteira.

Apesar do discurso dos formuladores de política no Brasil ser contrário à militarização do combate às drogas e da adesão a guerra às drogas nos moldes estabelecidos pelos Estados Unidos, na prática as ações do governo brasileiro de envolvimento das Forças Armadas brasileiras no combate ao narcotráfico vão ao encontro do que vem sendo realizado pelos países vizinhos, que aderiram de forma quase completa à guerra às drogas, segundo as pressões norte-americanas. Esse quadro é ainda reforçado pela promulgação da Lei do Abate durante o governo Lula, o qual compartilha estrutura com a lei de países como o Peru e a Colômbia.

⁹⁶ A expectativa é de que em 10 anos toda a fronteira esteja coberta pelo SISFRON.

4.5 Ministério da Saúde

A política para usuários de drogas do Ministério da Saúde articula-se diretamente com a Política de Saúde Mental deste ministério, tendo como base os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Reforma Psiquiátrica promulgada pela Lei n 10.216 de 6 de abril de 2001. O principal marco do envolvimento do Ministério da Saúde na questão das drogas, deu-se após a promulgação da lei n 10.409 de 2002, por meio da instituição de uma política específica sobre o tratamento de usuários, baseada no princípio da redução de danos, qual seja, a Política do Ministério da Saúde para Atenção Integral a usuários de Álcool e Outras Drogas.

Lançada em 2003, a Política tem como principal diretriz o estabelecimento de uma rede de atenção ao usuário de álcool e drogas, no sentido de facilitar a inclusão à sociedade de dependentes, por meio da instauração de serviços alternativos ao hospital psiquiátrico, qual sejam, os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e os Centros de Apoio Psicossocial e Drogas (CAPSad). Esses são os principais instrumentos de atendimento aos usuários de drogas no Brasil, tratando-se de uma modalidade de atenção comunitária por meio da articulação entre ações de redução de danos, de tratamento aos dependentes, de prevenção ao consumo de drogas, bem como de reinserção social de usuários. (SANTOS e OLIVEIRA, 2002) Os CAPS desenvolvem uma série de atividades no atendimento aos usuários, tais como, o atendimento individual, o atendimento em grupo, o atendimento para a família, as atividades comunitárias e as assembleias de organização de serviços. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003)

Tendo em vista o aumento do consumo de drogas no Brasil, foi necessário intensificar, ampliar e diversificar as ações do Ministério da Saúde. Tem-se, assim, a promulgação do Plano Emergencial de Ampliação do Acesso ao Tratamento e Prevenção em Álcool e outras Drogas no SUS, com o objetivo de expandir o acesso ao tratamento de dependentes no SUS. Ainda, procura-se diversificar as ações de prevenção a doenças relacionadas ao consumo de drogas, tais como a AIDS e a hepatite, bem como garantir a implementação de programas de redução dos riscos e dos danos associados ao consumo de drogas. (SANTOS e OLIVEIRA, 2002)

Ainda, cabe lembrar a efetiva participação do Ministério da Saúde no Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, lançado em 2010, que, no que tange à participação deste Ministério, busca promover a prevenção ao consumo de drogas e garantir o tratamento e a reinserção social de usuários.

De forma geral, a Política do Ministério da Saúde vai ao encontro da abordagem de redução de danos e busca confirmar uma perspectiva nova nas políticas governamentais brasileiras de tratamento às drogas. As diretrizes apresentadas pelo plano do Ministério da Saúde apontam a uma nova direção do tratamento das drogas no Brasil, procurando ir além da proibição do consumo e da repressão ao narcotráfico. Ainda, conclui-se que o envolvimento do MS no tratamento às drogas aconteceu tardiamente, sendo ainda seus programas muito incipientes e pouco robustos. Cabe destacar, no mesmo sentido, que o MS não tem ainda uma política de saúde pública robusta de tratamento ao problema das drogas no Brasil, estando seus programas voltados mais para a redução dos danos e riscos sociais do que propriamente um comprometimento com a questão das drogas como um problema sério de saúde pública.

Apresentou-se aqui o quadro de políticas governamentais do governo brasileiro no que tange o problema das drogas, tanto de formulação de políticas e programas como da implementação e operacionalização destas. Nesse sentido, o Ministério com maior envolvimento com a questão é o Ministério da Justiça, o que significa que o Brasil ainda majoritariamente trata o tema das drogas pela via policial e da justiça. No âmbito desse Ministério estão duas principais secretarias formuladoras de política relativas ao enfrentamento do problema: a SENASP, que elabora políticas pela via da segurança pública e a SENAD, que se responsabiliza pela formulação de políticas mais amplas de prevenção e tratamento de usuários. O Ministério da Justiça ainda congrega as forças policiais de enfrentamento ao problema das drogas, que são consideradas o braço operacional das políticas formuladas pelas secretarias. O recente foco das políticas de segurança pública na faixa de fronteira indica a um novo entendimento do governo federal sobre a necessidade de investimento nos órgãos federais e estaduais que atuam na fronteira, como importante mecanismo no enfrentamento dos ilícitos transnacionais, sobretudo o tráfico de drogas.

Em seguida, indicou-se o papel do Ministério das Relações Exteriores de acompanhamento das diretivas e reuniões internacionais, bem como de apoio à relação dos órgãos brasileiros com instituições estrangeiras. Esse ministério se destaca pela organização de reuniões bilaterais sobre o tema e elaboração e assinatura de acordos internacionais, sobretudo com os países vizinhos na questão das drogas.

Da mesma forma importante, realçou-se o papel do Ministério da Defesa no problema das drogas. A partir da promulgação da legislação que indica a participação das Forças Armadas no combate ao tráfico de drogas, sobretudo no que tange a defesa do território brasileiro, tem-se a institucionalização da participação desse Ministério no combate às drogas. Ainda, essa postura do governo brasileiro aponta para um entendimento do problema do

tráfico de drogas como uma ameaça ao Estado brasileiro.

Por fim, acreditou-se importante apresentar o recente papel desempenhado pelo Ministério da Saúde. Baseando-se na perspectiva de redução de danos e de acordo com a evolução das convenções internacionais, o Brasil, por meio do Ministério da Saúde, passa a tratar o tema das drogas também pela via da redução de danos, ampliando o escopo do tratamento da questão. Entende-se que a partir do lançamento da política de tratamento ao usuário de drogas (lícitas e ilícitas) amplia-se o entendimento do governo brasileiro sobre o tratamento das drogas, indo além do combate ao narcotráfico pela perspectiva do crime transnacional. No entanto, a política do MS ainda apresenta-se com pouca força institucional.

Nesse contexto, conclui-se que conforme foi-se aumentando o engajamento brasileiro nas discussões internacionais e expandindo-se sua participação na dinâmica do tráfico de drogas, ampliou-se a participação institucional do governo federal brasileiro no tratamento às drogas. Sobretudo a partir da década de 90, quando o Brasil apresenta-se como de maior relevância na dinâmica das drogas, o governo federal passou a se engajar de forma mais ativa no enfrentamento do problema. Dessa forma, tem-se, ao longo dos anos, o envolvimento de diferentes Ministérios brasileiros no enfrentamento da questão, conforme apresentado aqui.

Cabe ainda ressaltar que a análise aqui realizada mostra que, por muito tempo, o enfrentamento do problema das drogas não esteve no âmbito dos Ministério. Os órgãos relativos ao tratamento da questão das drogas encontravam-se centralizados na presidência e além de não contarem com uma estrutura ministerial, não tinham orçamento específico. Ainda, as ações estavam voltadas, sobretudo, no combate às drogas e no cumprimento das legislações antidrogas, por meio de apreensões e prisões.

Conforme ampliou-se o entendimento da multidisciplinariedade do tema das drogas e das múltiplas frentes necessárias para enfrentar a questão, foram aumentando a participação dos Ministérios brasileiros no tema, principalmente, a partir dos anos 2000. No entanto, cabe destacar que a interação entre esses órgãos federais ainda é muito incipiente, sendo necessário maior articulação entre eles. Ainda, a relação entre os agentes federais e os governos estaduais ainda é muito problemática, tendo sido apenas promovida de forma mais específica a partir da Estratégia Nacional de Segurança Pública, lançada em 2011.⁹⁷

⁹⁷ Entendimento conluído por esta autora como resultado das entrevistas realizadas.

Conclusão

A questão das drogas destaca-se como tema multidisciplinar e multifacetado, afetando variadas áreas de políticas públicas, especialmente de segurança pública, defesa, saúde e política externa. Entende-se ainda que o engajamento internacional no controle e na proibição da produção, do comércio e do consumo de drogas instaurado pelas convenções internacionais antidrogas culminaram no deslocamento das atividades relativas ao mercado das drogas para as mãos de organizações criminosas transnacionais. A promulgação de um arcabouço mundial e nacional de proibição às drogas, resultou na transformação do narcotráfico em uma questão de segurança pública e internacional.

A análise proposta por esta dissertação procurou compreender a relação do narcotráfico com o Estado nacional, com ênfase na influência de fatores internacionais na política governamental do Brasil frente ao narcotráfico. Procurou-se observar a questão das drogas por meio da perspectiva de que o crime organizado transnacional se estabelece a partir de uma relação de convivência com o Estado e com o sistema internacional. Entende-se o narcotráfico como uma atividade consequente da atuação estatal, nutrindo-se, principalmente, da sociedade no que tange a sua força de trabalho. Destaca-se, nesse contexto, a importância do arcabouço proibicionista na determinação do que é considerado ilegal, dando espaço às organizações criminosas para auferir lucros econômicos fora do controle estatal com a execução dessas atividades consideradas ilícitas.

Acredita-se, dessa forma, na existência de uma relação paradoxal, de um lado, entre as normas internacionais e leis nacionais que definem o crime e, de outro lado, a atuação da criminalidade organizada que se aproveita do proibicionismo. Assim, ao mesmo tempo em que o crime é reprimido pelo Estado, ele é mantido pelas leis do Estado. Conclui-se, ainda mais, que o narcotráfico não surge simplesmente como consequência da atuação estatal, como também se amplifica em um ambiente no qual o Estado nacional termina por ser cúmplice da criminalidade.

Cabe ainda ressaltar a essência internacional do narcotráfico, onde vários países têm diferentes funções na dinâmica global do tráfico de substâncias psicoativas. Compreende-se, assim, o narcotráfico como uma rede dinâmica internacional que envolve e afeta diferentes países do sistema internacional. Nesse sentido, acredita-se que para melhor compreensão da complexidade do narcotráfico no Brasil é necessário ressaltar que as funções desempenhadas pelo país na dinâmica das drogas estão condicionadas pelo contexto internacional no qual o país se insere. Isto é, da mesma forma que o Brasil se apresenta como peça chave no

desempenho do narcotráfico mundial, o contexto internacional influencia diretamente a estruturação do tráfico de drogas no país. Apesar de se considerar a importância de fatores domésticos no envolvimento do Brasil com o narcotráfico, entende-se que o contexto regional foi fundamental para a disseminação das atividades relacionadas ao tráfico de drogas no país.

O foco da análise proposta esteve na evolução do quadro de políticas brasileiras de combate ao tráfico de entorpecentes e às organizações narcotraficantes. Pretendeu-se, contudo, compreender a evolução do arcabouço legal e institucional de combate ao tráfico de drogas, com ênfase nos condicionantes externos desse processo. Foi, assim, analisada a sucessão de Conferências Internacionais sobre drogas ilícitas e a construção de um regime sobre drogas. Foi identificada a construção legal e institucional da política anti e sobre drogas no Brasil como reação às regras e normas internacionais. Salientaram-se ações e instituições do Ministério da Justiça e suas secretarias e órgãos policiais, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa e as Forças Armadas e do Ministério da Saúde.

O argumento central dessa dissertação é então o de que a evolução das políticas brasileiras de tratamento da questão das drogas, com foco específico na questão do combate ao narcotráfico, aconteceu como reflexo de pressões e dinâmicas internacionais. Foram destacados como condicionantes externos relevantes para a evolução desse quadro de políticas governamentais de combate ao narcotráfico no país: o regime internacional antidrogas e a participação brasileira nas discussões internacionais, as pressões da política norte-americana na região e a participação do Brasil na estrutura regional do narcotráfico na América do Sul.

Primeiramente, conclui-se que as dimensões transnacionais do problema das drogas exigiram a promoção de uma diplomacia das drogas, que pretendeu garantir o estabelecimento de diretrizes e recomendações que deveriam ser cumpridas pelos países do sistema internacional. As discussões internacionais sobre o tema se deram tanto no nível mundial no âmbito da ONU, como no nível regional no âmbito da OEA. Impulsionadas, sobretudo, pela visão norte-americana de que o combate à oferta de drogas era a melhor forma de enfrentar o problema, o regime internacional antidrogas encorajou o engajamento de muitos países na adoção de leis e programas que proibiam o consumo de drogas e procuravam reprimir o comércio dessas substâncias.

No entanto, o quadro proibicionista adotado pela ONU, pela OEA e pela maioria dos países do mundo não logrou minimizar a expansão do consumo e da demanda por substâncias psicoativas ilícitas, conforme pode ser percebido pela crescente apreensões mundiais de drogas apresentadas pelo gráficos do anexo II. Ainda, o engajamento de organizações criminosas transnacionais no tráfico de drogas culminou na eclosão de novas formas de

conflito relacionadas ao narcotráfico, transformando a questão das drogas em um problema de segurança pública internacional. Anota-se, então, o envolvimento direto dos órgãos de segurança bem como das forças policiais e das Forças Armadas no combate ao narcotráfico.

No Brasil, a análise descritiva desta dissertação conclui que as leis promulgadas e os mecanismos criados pelo governo brasileiro seguiram à risca as recomendações ditadas pelo regime internacional antidrogas. Até a década de 90, o Brasil não se destacava como país relevante na dinâmica internacional de drogas, embora tenha participado de todas as convenções internacionais sobre o tema, na qualidade de país de trânsito. De forma geral, até o final da década de 90, o Brasil foi fortemente reativo às recomendações dos foros e convenções internacionais sobre as drogas, adotando o proibicionismo internacional. De fato, o arcabouço legal criado e os mecanismos desenvolvidos pelo governo brasileiro basearam-se inteiramente na proibição das drogas, não sendo acompanhado de programas e políticas efetivas de combate às atividades do narcotráfico no país. Destaca-se aqui a promulgação da lei 6.368 de 21 de outubro de 1976, que se ressalta como lei antidrogas fortemente repressiva e da Lei nº 8.072 de 25 de julho de 1990, que lista o narcotráfico como um crime hediondo.

Apesar dos esforços mundiais de erradicação de cultivos e de repressão à produção e ao comércio internacional de drogas, as organizações narcotraficantes tiveram sucesso na continuidade do comércio de drogas pelas vias da clandestinidade. O continente americano se destaca, já que aí estão localizados importantes países produtores de drogas, tais como, o Peru, Bolívia, Colômbia, México e Paraguai, bem como significativos mercados consumidores das drogas produzidas na região, tal como os Estados Unidos e o Brasil. O tema do tráfico de drogas conquistou também espaço relevante nas discussões regionais, dentro e fora dos organismos multilaterais. Assim, ao longo dos anos, foram consagrados diretrizes e mecanismos relevantes para o combate ao narcotráfico no âmbito regional, apesar das divergências quanto ao tratamento da questão entre os países produtores de drogas e o governo nrote-americano. A participação brasileira variou do pouco engajamento para total participação, inclusive formulando propostas de atuação regional e contribuindo de forma expressiva como coordenador de grupos de trabalho relativos ao combate ao narcotráfico, bem como na atualização da Estratégia Hemisférica sobre Drogas.

No caso específico dos países da América do Sul, cabe destacar que a produção e o tráfico de drogas passou a significar importante fonte de renda para uma parcela significativa da sociedade. Seguindo a perspectiva teórica afirmada por Tokatlian (1999), Von Lampe (2008) e Stewart (2006), que consideram fatores socioeconômicos como geradores da criminalidade, entende-se que os problemas pelos quais passavam os países da região, as

dificuldades dos governos de cumprirem com muita de suas funções básicas e a incapacidade de muitos deles de fiscalizar seu território e reprimir o tráfico de drogas culminaram na expansão das atividades do narcotráfico na região.

No que tange ao Brasil, conclui-se que o país foi aumentando sua participação na dinâmica do narcotráfico na América do Sul, passando de mero país de trânsito a papel de grande relevância. Dentre as funções realizadas pelo país destacam-se: i) trânsito da cocaína e heroína produzida pelos países vizinhos produtores; ii) produtor e exportador de precursores químicos utilizados no processamento de drogas; iii) importante mercado consumidor de drogas produzidas na região, além de iv) área de lavagem de dinheiro. De forma geral, interpretou-se as características do narcotráfico no Brasil como parte de uma dinâmica regional. Considerou-se os fatores relevantes da emergência de organizações criminosas e a estrutura organizacional dos grupos criminosos no Brasil, para que fosse possível compreender as formas de atuação das organizações narcotraficantes atuantes no país e sua relação com o Estado brasileiro.

Identificou-se, dessa forma, que as organizações brasileiras destacam-se por sua estrutura descentralizada, atuando em forma de rede. Os grupos narcotraficantes no Brasil estão espalhados pelo território brasileiro e a destruição do seu núcleo não significa o desmantelamento da organização como um todo. O formato descentralizado ressalta a facilidade de substituição de seus integrantes e a flexibilidade de atuação dentro e fora do território brasileiro. Conforme esclarece Williams (2001), as organizações criminosas estruturadas em rede, buscando aumentar seus lucros, procuram intensificar suas conexões com organizações criminosas ao redor do mundo. No Brasil, os narcotraficantes procuram conectar-se com núcleos criminosos externos nas duas pontas do processo do narcotráfico, qual sejam, as organizações responsáveis pela produção de drogas e os grupos criminosos que fazem a distribuição ao consumidor final.

Devido à dinâmica regional do tráfico de drogas, o narcotráfico, sobretudo na América do Sul, passou a ser alvo da política externa norte-americana pra região. O governo dos Estados Unidos entendia o problema do tráfico de drogas como uma ameaça à segurança nacional do país, dirigindo esforços no combate ao tráfico de drogas na sua raiz, ou seja, na produção de drogas, principalmente nos países produtores de drogas da região andina. Foram assinados vários acordos bilaterais, onde o governo norte-americano procurou promover o engajamento dos países no combate à produção e ao comércio de drogas na região, promovendo a militarização desse combate por meio da chamada guerra às drogas. De forma geral, os Estados Unidos tentaram impor uma visão única sobre o que se entende como

ameaça transnacional e como deve ser tratada a segurança hemisférica e internacional, sobretudo no que tange o tema do narcotráfico. Garantiram sucesso na persuasão do engajamento dos países da região na chamada guerra às drogas, por meio de pressões específicas e assistência financeira e técnica.

Recorrendo a Williams (1997) aceita-se a existência de um paradoxo nos esforços estatais de controlar e conter o crime organizado transnacional, uma vez que ao intensificar a repressão, o governo acaba colaborando para a expansão e a melhor eficiência na atuação da criminalidade organizada. Entende-se que o aumento das dificuldades para garantir a entrega de seus produtos ilícitos, leva as organizações narcotraficantes a procurarem novas rotas, expandindo não apenas sua estrutura logística, como principalmente suas conexões criminosas. Conclui-se, dessa forma, que as pressões norte-americanas influenciaram a dinâmica do tráfico de drogas, uma vez que ao garantirem o maior envolvimento dos países na repressão ao narcotráfico contribuíram para o desenvolvimento de novas rotas e para a expansão da estrutura logística e das conexões das organizações narcotraficantes na região.

No caso do Brasil, as pressões norte-americanas são tanto diretas como indiretas. As imposições diretas estão relacionadas à celebração de uma série de acordos e memorandos de entendimento com os Estados Unidos, que versam especificamente sobre o tema do enfrentamento do problema das drogas, conforme pode ser percebido pela lista de acordos assinados entre Brasil e os EUA no anexo IV. O Brasil, como importante país de escoamento da produção de cocaína de seus vizinhos, sofreu relevantes pressões norte-americanas para que fossem aprimoradas as atividades do governo de repressão ao narcotráfico no país. Destaca-se inclusive a intensa relação da DEA com o Departamento de Polícia Federal brasileiro, e a assistência norte-americana na capacitação de seu efetivo policial e no seu reaparelhamento.

O envolvimento das Forças Armadas brasileiras está relacionado tanto às pressões diretas como indiretas da política norte-americana de repressão às drogas na América do Sul. As pressões indiretas estão relacionadas aos efeitos de *spillover* da repressão norte-americana ao narcotráfico dos países andinos, que influenciam a dinâmica da participação do Brasil no tráfico de substâncias psicoativas, bem como as políticas estratégicas brasileiras. No que tange a dinâmica das drogas, cabe destacar o papel maior desempenhado por narcotraficantes brasileiros a partir do aumento da repressão às drogas nos países andinos.

No que tange às pressões diretas ressalta-se a militarização do combate ao tráfico de drogas e a instalação de bases militares norte-americanas na Colômbia depois de assinado o Plano Colômbia, bem como a militarização do combate ao narcotráfico em países produtores

vizinhos ao Brasil culminaram na ascensão da questão do narcotráfico como ameaça à segurança nacional brasileira. O governo brasileiro passa a entender a necessidade de defender o território e a soberania nacional frente à invasão de grupos narcotraficantes e a qualquer ingerência externa em território brasileiro.

Ainda, apesar do discurso dos formuladores de política no Brasil ser contrário à militarização do combate às drogas e da adesão a guerra às drogas nos moldes estabelecidos pelos Estados Unidos, na prática, a utilização, ainda que seletiva, das Forças Armadas brasileiras no combate ao narcotráfico vai ao encontro do que vem sendo realizado pelos países vizinhos que aderiram de forma quase que completa à guerra às drogas, cedendo às pressões norte-americanas. Tendo em vista a legislação e as ações realizadas pelas Forças Armadas brasileiras no enfrentamento ao narcotráfico, sobretudo na região de fronteira, é possível perceber que o país aderiu, em certa medida, à guerra às drogas norte-americana, militarizando, mesmo que pontualmente, as ações de repressão às drogas no país. Destacam-se a delegação de poder de polícia às Forças Armadas, a promulgação da Lei do Abate e o envolvimento das Forças em ações específicas de combate às organizações narcotraficantes, tanto na sua participação na ocupação das favelas do Rio de Janeiro quanto pelas operações por elas coordenadas na faixa de fronteira, como a Operação Ágata.

Ainda no que tange o posicionamento do Brasil, depreende-se da análise das leis promulgadas pelo governo na questão das drogas que, por muito tempo, este direcionou, sobretudo na prática, poucos esforços ao combate do narcotráfico, tendo apenas institucionalizado um arcabouço institucional direcionado ao tratamento do tema a partir do governo Fernando Henrique Cardoso. A promulgação de leis essencialmente repressivas de acordo com as recomendações internacionais, culminou em um aumento significativo da população carcerária no país e na instauração de uma situação de caos nos presídios brasileiros. Além disso, acabaram por contribuir para a formação de novas organizações criminosas nos presídios brasileiros e para intensificar o engajamento do país nas atividades do tráfico de drogas.

De fato, por muito tempo, o problema das drogas no Brasil não era considerado uma prioridade do governo federal e, apesar da estrutura legal criada, não foi destinado nenhum tipo de recurso específico para o combate ao narcotráfico e tampouco nenhuma política de enfrentamento do problema no país foi elaborada e implementada. Nesse contexto, as organizações narcotraficantes foram encontrando espaço na sociedade brasileira, se aproveitando-se da alienação do governo para expandir suas atividades em território brasileiro e aumentando a participação do país na dinâmica do narcotráfico na região. Essa conjuntura

fez com que o governo brasileiro fosse alvo de pressões internacionais, tanto da ONU, da OEA, como do governo norte-americano para que fosse institucionalizada uma política pública destinada ao estancamento da evolução das atividades do narcotráfico no país.

A expansão das atividades do narcotráfico no Brasil, sobretudo a partir da década de 90, e as consequências disso para a sociedade e para o governo brasileiro, combinados com as pressões externas que exigiam uma maior comprometimento do Brasil no combate ao narcotráfico levaram aos formuladores das políticas públicas brasileiros perceber a necessidade de promover uma maior institucionalização da política de enfrentamento ao problema das drogas e das atividades do tráfico no país. O governo brasileiro passa a ver a questão do narcotráfico como uma ameaça significativa ao Estado e à sociedade e começa a dirigir esforços no enfrentamento do problema. O maior engajamento do governo brasileiro a partir daí, por meio da institucionalização de uma política específica de combate às drogas e o estabelecimento de um programa que visa ao incremento da atuação dos órgãos de segurança pública na fronteira brasileira, ressaltam não apenas o aumento da preocupação do governo com o tema, mas também a necessidade do país de cumprir com os compromissos internacionais assumidos.

Pode-se concluir que a Política Nacional sobre Drogas brasileira significou um avanço expressivo na institucionalização das recomendações internacionais e dos compromissos adotados pelo país no sistema internacional. O principal avanço desta nova política refere-se à maior atenção dada à questão do tratamento aos usuários, ampliando a visão do governo de como tratar o problema das drogas. Tem-se, nesse sentido, um envolvimento mais concreto do Ministério da Saúde com relação ao tema das drogas, sobretudo por meio dos Centros de Apoio Psicossocial e drogas (CAPS AD).

A partir dessa nova política o posicionamento do Brasil deixa de ser antidrogas, ou seja, de enfrentamento ao consumo de substâncias psicoativas ilícitas, passando a ser sobre drogas, onde se trata o problema da dependência de drogas, inclusive do álcool. Percebe-se aqui o engajamento do Brasil na perspectiva de redução de danos, entendendo que o enfrentamento do tema das drogas deve ser amplo e incluir políticas específicas de saúde.

Ainda, anota-se que essa nova política, conjuntamente com os programas de segurança pública na fronteira, expressam a preocupação do governo federal com as consequências do maior envolvimento do país na dinâmica internacional do narcotráfico. No mesmo sentido, entende-se a recente maior preocupação do governo brasileiro com a segurança pública nas regiões de fronteira como reflexos das pressões de governos e instituições internacionais, e resultado do maior envolvimento do Brasil na dinâmica internacional do tráfico de drogas,

passando de mero país de trânsito a importante mercado consumidor e produtor de precursores químicos.

Nesse sentido, conclui-se que, a princípio, o Brasil teve uma postura reativa ao que vinha sendo arquitetado no cenário internacional, tanto no âmbito mundial como regional. O governo foi internalizando as recomendações das convenções internacionais, tendo participação pouco ativa nas discussões promovidas no âmbito dos foros internacionais e regionais. O Brasil era pouco pressionado para que fossem tomadas medidas expressivas de combate ao tráfico de drogas, devido ao seu pouco envolvimento no tráfico de drogas mundial, nesse primeiro momento.

Conforme o Brasil foi vendo a expansão das atividades do narcotráfico em território nacional e promulgou a institucionalização de um quadro político específico de enfrentamento ao problema das drogas, o governo brasileiro passou a se envolver com maior capacidade nas discussões internacionais sobre o tema. Destaca-se no final da década de 80, o maior envolvimento do governo brasileiro com as discussões regionais sobre o tema das drogas, por meio da realização no Brasil de reunião específica sobre o tema das drogas no âmbito da OEA.

Ainda, conclui-se que a maior participação do Brasil no narcotráfico na década de 90, aumentou não apenas as pressões internacionais para que o governo tomasse medidas de enfrentamento ao problema no país, mas principalmente evidenciou uma maior necessidade doméstica de comprometimento com o tratamento da questão das drogas em território nacional, sobretudo por meio da cooperação internacional, orientando-se pelo princípio da responsabilidade compartilhada. O Brasil passou de ator extremamente reativo às recomendações internacionais a país ativo nas discussões sobre o tema, buscando promover de forma mais eficiente a cooperação internacional no combate ao narcotráfico.

Por fim, cabe discutir outras formas de enfrentar o problema das drogas experimentadas por outros países. Tendo em vista os problemas do modelo proibicionista, foram surgindo diferentes perspectivas teóricas de tratamento da questão das drogas, tais como a descriminalização, a legalização, liberalização, bem como a redução de danos. Muitos países vem experimentando novos programas e políticas de enfrentamento ao problema, com destaque para a descriminalização, onde se tem um retrocesso no processo que criminaliza o usuário de drogas, impactando cada vez menos a segurança pública nacional.

A legalização, sobretudo para uso medicinal da maconha, já ganhou muitos seguidores no mundo. Alguns estados norte-americanos têm experimentado programas de legalização, inclusive recentemente para o consumo recreativo. O Uruguai também se destaca com a

legalização da maconha no país, afirmando regulamentar no âmbito do Estado um mercado já existente.

No entanto, a perspectiva mais utilizada pelos governos é a redução de danos, tendo inclusive a ONU incluído importantes questões relativas a essa perspectiva nas suas últimas diretrizes promulgadas. O tema das drogas, vem ao longo dos anos transcendendo a perspectiva do crime organizado transnacional, incluindo, sobretudo, políticas e programas de tratamento a usuários e programas de assistência em saúde mais amplos.

No Brasil existe um debate sobre outras formas de tratamento da questão das drogas ainda muito incipiente. O país vem seguindo as recomendações internacionais sem experimentar formas de tratamento da questão que vão além do proposto pelas Nações Unidas. Cabe ao país observar sem preconceitos as iniciativas de países tais como o Uruguai, para que possa avançar de forma mais segura na reformulação de sua lei sobre drogas.

Bibliografia

Documentos do governo brasileiro

BRASIL. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). **Cartilha sobre Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/cartilha.pdf>>. Acesso em: 30/04/2014.

BRASIL. Decreto nº 2.632 de 19 de junho de 1998. Dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2632.htm>. Acesso em: 19/04/2014.

BRASIL. Decreto nº 85.110, de 9 de fevereiro de 1980. Institui o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Legislacao/327028.pdf>>. Acesso em: 12/04/2014.

BRASIL. Decreto nº 14.969 de 3 de setembro de 1921. Aprova o regulamento para a entrada no país das substâncias tóxicas, penalidades impostas aos contraventores e sanatório para toxicômanos. **Diário Oficial [da República dos Estados Unidos do Brasil]**, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14969-3-setembro-1921-498564-norma-pe.html>>. Acesso em: 11/04/2014.

BRASIL. Decreto nº 154 de 26 de junho de 1991. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0154.htm>. Acesso em: 10/10/2013.

BRASIL. Decreto nº 5.289 de 29 de novembro de 2004. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm>. Acesso em: 23/04/2014.

BRASIL. Decreto nº 780 de 28 de abril de 1936. Crêa a comissão permanente de fiscalização de entorpecentes. **Diário Oficial [da República dos Estados Unidos do Brasil]** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=28173&tipoDocumento=D-EC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 10/04/2014.

BRASIL. Decreto nº 891 de 25 de novembro de 1938. Aprova a Lei de Fiscalização de Entorpecentes. **Diário Oficial [da República dos Estados Unidos do Brasil]**, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0891.htm>. Acesso em: 12/04/2014

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. Conselho Nacional Antidrogas. Resolução No3/GSIPR/CH/CONAD, de 27 de outubro de 2005. Aprova a Política Nacional Sobre Drogas. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em:

<<http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Legislacao/326979.pdf>>. Acesso em: 21/04/2014.

BRASIL. Governo Federal. **BALANÇO DE GOVERNO. 2010.** Disponível em: <<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/sintese-politica/sintese-politica-versao-impressa>>. Acesso em: 22/04/2014.

BRASIL. Governo Federal. **PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2002.** Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf>>. Acesso em: 21/04/2014.

BRASIL. Lei complementar n° 117, 2 de Setembro de 2004. Altera a Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm>. Acesso em: 20/12/12.

BRASIL. Lei complementar n° 97, 9 de Junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 20/12/12.

BRASIL. Lei n° 10.357 de 27 de dezembro de 2001. Estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10357.htm>. Acesso em: 20/04/2014.

BRASIL. Lei n° 5.144, 16 de Julho de 2004. Regulamenta os §§ 1º, 2º e 3º do art. 303 da Lei n° 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5144.htm>. Acesso em: 20/06/2011.

BRASIL. Lei n° 10.409 de 11 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencados pelo Ministério da Saúde, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110409.htm>. Acesso em: 19/04/2014.

BRASIL. Lei n° 7.560, 19 de dezembro de 1986. Cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, dispõe sobre os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7560.htm>. Acesso em 16/04/2014.

BRASIL. Lei n° 8.072 de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. **Diário**

Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm>. Acesso em: 13/04/2014.

BRASIL. Lei nº 9.017 de 30 de março de 1995. Estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinados à elaboração da cocaína em suas diversas formas e de outras substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e altera dispositivos da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento de empresas particulares que explorem serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9017.htm>. Acesso em: 20/04/2014.

BRASIL. Lei nº 10.701 de 9 de julho de 2003. Altera e acrescenta dispositivos à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.701.htm>. Acesso em: 28/04/2014.

BRASIL. Lei nº 11.343 de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm>. Acesso em: 19/04/2014.

BRASIL. Lei nº 11.530 de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 21/04/2014.

BRASIL. Lei nº 12.683 de 9 de julho de 2012. Altera a Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112683.htm>. Acesso em: 28/04/2014.

BRASIL. Lei nº 12.850 de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm>. Acesso em: 30/04/2014.

BRASIL. Lei nº 6.386, 21 de outubro de 1976. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República**

Federativa do Brasil], Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6368.htm>. Acesso em: 12/04/2014.

BRASIL. Lei nº 9.613 de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm>. Acesso em: 28/04/2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Observatório Brasileiro de Informações sobre drogas (OBDI)**. Disponível em: <<http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/index.php>>. Acesso em: 25/04/2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. Diretoria de Estudos Sociais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Agosto de 2003.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria Nacional Antidrogas. Secretaria Nacional Antidrogas. Política Nacional Antidrogas. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, No 165-27.08.2002.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. **Relatório brasileiro sobre drogas/** Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas; IME USP; organizadores Paulina do Carmo Arruda Vieira Duarte, Vladimir de Andrade Stempluk e Lúcia Pereira Barroso. – Brasília: SENAD, 2009. 364 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Sistem Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas**; Relator Ministro Aroldo Cedraz – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2012.

Artigos, Teses, dissertações e livros.

AGUILAR, Sérgio. **A guerra da Iugoslávia: uma década de crise nos Balcãs**. São Paulo: Usina do Livro, 2003

ARBEX JÚNIOR, José. **Narcotráfico: um jogo de poder nas américas**. São Paulo: Moderna, 2005.

ARQUILLA, John e Ronfeldt David. *The Advent of Netwar*. In ARQUILLA, John e Ronfeldt David. **Networks and Netwars: The future of Terror, Crime and Militancy**. Santa Monica: Rand Corporation, 2001.

AYERBE, L. F. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

AYERBE, Luiz Fernando (org.). **De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina**. São Paulo: Editora UNESP: Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2009.

BAGLEY, Bruce. The Evolution of Drug Trafficking and Organized Crime in Latin America. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas**, n.o 71, 2013, pp. 99-123.

BAGLEY, Bruce. US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Vol. 30, No. 2/3, Special Issue: Assessing the Americas' War on Drugs. (Summer - Autumn, 1988), pp. 189-212.

BORGES, Fábio. Amazônia e economia da droga: conflitos colombianos e interesses brasileiros (1985-2005). **Dissertação**. San Tiago Dantas, 2006.

BRIGOLA, Higor Ferreira; ALBUQUERQUE, Edu Silvestre. As principais diretrizes da agenda de segurança nacional brasileira no pós-guerra fria: as questões ambientais e o tráfico de ilícitos. **Revista de Geopolítica, Natal - RN**, v. 3, no 1, p. 78-95, jan./jun. 2012.

BURGIERMAN, Denis Russo. **O fim da guerra: a maconha e a criação de um novo sistema para lidar com as drogas**. São Paulo: Leya, 2011

BUZAN, Barry e HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

CARTER, David L. Drug-Related Corruption of Police Officers: A Contemporary Typology. **Journal of Criminal Justice**, Vol. 18. 18. pp. 85 – 98, 1990.

CASTLE, Allan. *Transnational Organized Crime and International Security*. Institute of International Relations The University of British Columbia. Working Paper nº 19, November 1997.

CASTRO, André. *A crise na Colômbia: Impactos e Implicações para o Brasil*. Brasília: FUNAG, 2009.

CASTRO, André. *A crise na Colômbia: Impactos e Implicações para o Brasil*. Brasília: FUNAG, 2009.

CECÍLIO, Leonardo Rezende. O Brasil no cenário do tráfico internacional de drogas: um estudo multidimensional da realidade. **Revista SJRJ, Rio de Janeiro**, v. 17, n. 29, p. 269-288, dez. 2010

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional. **Revista Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 33,n. 2, julho/dezembro 2011.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

DA VEIGA, Adriana Estevam. Análise Histórica e conceitual do sistema brasileiro de repressão ao uso de drogas e tendências atuais à descriminalização. **Monografia**. Universidade Regional de Blumenau. 2011.

DE CARVALHO, Fabiano Lima. O Emprego das Forças Armadas Brasileiras no Combate ao Crime Organizado do Rio de Janeiro (2010): Um Câmbio na Política de Segurança Pública Brasileira. **Military Review**, Janeiro-Feveireiro 2013.

DE CARVALHO, Jonatas Carlos. Uma História Política da Criminalização das drogas no Brasil; A Construção de uma Política Nacional. Trabalho apresentado na **VI Semana de História e III Seminário Nacional de História: Política, cultura e sociedade**. Programa de Pós Graduação em História/UERJ. 17 a 21 de outubro de 2011.

Dorđević, S. *Understanding Transnational Organized Crime as a Security Threat and Security Theories*. In *Western Balkans Security Observer*, Year 4, No. 13, pp. 39-52.

DREYFUS, Pablo Gabriel. *Border Spillover: Drug Trafficking and National Security in South America*. **Thèse Présentée à L'Université de Genève pour l'obtention du grade de Docteur en relations internationales**. 2002.

FELBAB-BROWN, Vanda. *Fighting The Nexus of Organized Crime and Violent Conflict While Enhancing Human Security*. In WILLIAMS, Phil e FELBAB-BROWN, Vanda. **Drug Trafficking, Violence, and Instability**. Carlisle: U.S. Army War College Strategic Studies Institute, 2012.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

GEHRING, Marcos Ribeiro. O Brasil no contexto dos acordos e políticas internacionais para o combate às drogas: das origens à atualidade. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília**, Ano 2012 – Edição 10 – Dezembro/2012.

GOLDSTEIN, Avram; KALANT Harold. Drug Policy: Striking the Right Balance. **ScienceMag**; September, 1990.

GUÁQUETA, Alexandra. Tendencias actuales y retos para el prohibicionismo en la región andina y Brasil. In: CEPIK, Marco. RAMÍREZ, Socorro. *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*. Bogotá: IEPRI, 2004, p. 365-389.

HERZ, Monica. Política de Segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **ESTUDOS AVANÇADOS 16 (46)**, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000300007> Acesso em: 09/12/11.

HESSELROTH, Alba. Struggles of Security in US Foreign Drug Policy towards Andean countries. **Peace, Conflict and Development**; No. 5, 2004.

JENNER, Matthew S. International Drug Trafficking: A Global Problem with a Domestic Solution. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, Vol. 18 #2, Summer, 2011.

LABROUSSE, Alain. **Geopolítica das drogas**; tradução Mônica Seincman; apresentação Thiago Rodrigues. São Paulo: Desatino, 2010

LEVINE, Harry G. Global drug prohibition: its uses and crises. **International Journal of Drug Policy**, 14; 2003.

LINS, João Vicente Nascimento. O Plano Colômbia e o Impacto nas Relações entre o Brasil e Colômbia. **Anais do X Seminário de Ciências Sociais - Tecendo diálogos sobre a pesquisa social** Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Ciências Sociais. Outubro de 2012.

LONGO, Francesca. *Organised crime: Towards a two level analysis*. Italy: Department of Political Studies, University of Catania, 2010.

LOURENÇÃO, H. J. O Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM): velhas controvérsias, novos desafios. In CASTRO, C. (Org.) *Amazônia e defesa nacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 31-68.

MACHADO, Lia Osorio. Espaços Transversos: tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança. In: **Geopolíticas das Drogas (Textos Acadêmicos)**; Fundação Alexandre de Gusmão/ MRE, 2011.

MACHADO, Lia Osório. **Limites, fronteiras, redes**. In T.M.Strohaecker, A.Damiani, N.O.Schaffer, N.Bauth, V.S.Dutra (org.). *Fronteiras e Espaço Global*, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, p.41-49.

MARTINS FILHO, João Roberto. As Forças Armadas brasileiras no pós-guerra fria. **Revista Tensões Mundiais**. Fortaleza, v.2, n.3, p. 78-109, 2006.

MARTINS FILHO, João Roberto. O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas. **Revista Olhar**. São Carlos, v.2, n.4, p. 1-17, 2000.

MARTINS FILHO, João Roberto. Tensões militares no governo Lula. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 4. Brasília, julho-dezembro de 2010, pp. 283-306.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A Política de Defesa Brasileira e a Segurança Regional. **Revista Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v.22, n.2, p. 431-472, 2000.

NARICH, Richard. Traditional and Non-traditional Security Issues in Latin America: Evolution and Recent Developments. **Occasional Paper Series**, No. 42, S/D.

OLIVEIRA, Fernando. Redes narcotraficantes e integração paralela na região amazônica. **Dissertação** (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

PECEQUILO, C. S. *A Política Externa dos EUA: Continuidade ou Mudança?* Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. *Crime Transnacional no pós-Guerra Fria*. In NASSE, Reginaldo Mattar (org.). **Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. *Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990*. **Tese (doutorado)** - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP : [s. n.], 2011.

PIAZZA, James A. *The illicit drug trade, counternarcotics strategies and terrorism*. **Springer Science+Business Media**, LLC 2011.

PILETTI, Felipe José. *Segurança e Defesa da Amazônia: o exército brasileiro e as ameaças não-tradicionais*. **Dissertação**. UFRGS, 2008.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 40, n. 1, p. 75-122, 1997.

PROCÓPIO, Argemiro. **O Brasil no mundo das drogas**. Petrópolis: Vozes, 1999.

REINARES, Fernando; RESA, Carlos. Transnational organized crime as an increasing threat to the national security of democratic regimes: assessing political impacts and evaluating state responses. S/D, p. 2. Disponível em: < <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/reinares.pdf>>. Acesso em: 25/11/2013.

RIBEIRO, Walter Antero Gomes. X. A política e a Legislação Brasileira sobre Drogas. **IV Fórum Regional de Políticas Públicas Sobre Drogas**. Disponível em: < <http://www.forumsobredrogas.org/wp-content/uploads/2013/05/IX.-A-politica-e-a-legislacao-brasileira-sobre-drogas.pdf>>. Acesso em: 20/04/2014.

ROCHA, Claudinor. A contribuição do Parlamento brasileiro na luta contra o tráfico de drogas e o crime organizado. **Estudo da Comissão de Segurança e Defesa Nacional**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2009.

RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. Drogas e Cárcere: a repressão às drogas e o aumento da população penitenciária brasileira. **Documento de trabajo**. Reformas a las leyes de drogas en América Latina, 2010.

RODRIGUES, Thiago M. S. A Infundável guerra americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 2002.

RODRIGUES, Thiago M. S. Controle Internacional de Drogas e Estratégias Políticas. **Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Psicoativos – NEIP**, 2003.

RODRIGUES, Thiago M. S. Drug-trafficking and the militarization of public safety in Mexico and Brazil: comparative perspectives. **Academia.edu**. S/D. Disponível em: <https://www.academia.edu/3786042/Drug-Trafficking_and_Militarization_of_Public_Safety_in_Mexico_and_Brazil_comparative_perspectives>. Acesso em: 30/05/2013.

RODRIGUES, Thiago M. S. Narcotráfico e repressão estatal no Brasil: um panorama fo tráfico de drogas brasileiro. Contribuição para o verbete "Brésil" In: Labrousse, Alain (org.) **Dictionnaire Géopolitique des drogues**. Bruxelas, DeBoeck, 2003.

RODRIGUES, Thiago M. S. Narcotráfico e repressão estatal no Brasil: um panorama do tráfico de drogas brasileiro. **Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Psicoativos – NEIP**, 2003.

RODRIGUES, Thiago M. S. **Narcotráfico, uma guerra na guerra**. 2ª edição. São Paulo: Desatino, 2012.

RODRIGUES, Thiago M. S. Política de drogas e a coragem da luta. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 4, n.2, p. 24-33, jul./dez. 2012

RODRIGUES, Thiago M. S. Tráfico, guerras e despenalização. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Stembro, 2009.

ROSSETTO SILVA, Ana Paula. O Combate ao Narcotráfico na América do Sul no Pós-Guerra Fria: Um Estudo das Relações Estados Unidos – Brasil de 1993 a 2008. **Monografia** (especialização). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

SANTANA, Adalberto. A globalização do narcotráfico. **Revista Brasileira Política Internacional**, 42 (2): 99-116 [1999]

SANTOS J.A.T., OLIVEIRA M.L.F. **Políticas públicas sobre álcool e outras drogas: breve resgate histórico**. J Nurs Health, Pelotas (RS) 2012 jan/jun;1(2):82-93.

SANTOS, Fernando Corrêa dos. O narcotráfico na região amazônica e as implicações para a segurança internacional. **Revista Conjuntura Internacional, Puc Minas**, ano 7, n 9, 2012.

SANTOS, Udson Augusto Lima. A globalização do narcotráfico: A influência das convenções internacionais sobre drogas no âmbito da ONU para o combate às drogas e as políticas públicas brasileiras. **Monografia**. Centro Universitário de Brasília. 2010.

SHELLEY, Louise, PICARELLI, John and CORPORA, Chris. *Global Crime Inc*. In LOVE, Maryann Cusimano. **Beyond Sovereignty: Issues for a global agenda**. The Catholic University of America ThomsonWadsworth, 2003.

SHIFTER, Michael. **Latin America's Drug Problem**. Current History. February, 2007.

SILVA, Caroline Cordeiro Viana. Narcotráfico Securitized: Operação Ágata 5. **Revista Conjuntura Global**, Curitiba, Vol. 1, n.2, out./dez., 2012, p. 37-40.

SILVA, Luiza Lopes da. **A questão das drogas nas relações internacionais : uma perspectiva brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013.

SINGER, Merrill. Drugs and development: The global impact of drug use and trafficking on social and economic development. **International Journal of Drug Policy**, 19, 2008.

STEIMAN, Rebeca. O mapa da droga. **Monografia**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1995.

STERLING, Claire. Crime Without Frontiers: **The Worldwide Expansion of Organized Crime and the Pax Mafiosa**. The Warner Parperbacks.

STEWART, Patrick. *Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of "Spillovers"*. Center for Global Development. Working paper n° 73, January, 2006.

STORTI, Janaína Marques. Enfrentando as novas ameaças: Estratégia e política internacional norte-americanas no pós-Guerra Fria. **Dissertação**. Unicamp. 2009.

STORTI, Janaína Marques. Enfrentando as novas ameaças: Estratégia e política internacional norte-americanas no pós-Guerra Fria. **Dissertação**. Unicamp. 2009.

STRANGE, Susan. 1996. **The Retreat of The State: The Diffusion of Power in the World Economy**. Cambridge University Press.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Crime organizado e drogas psicoativas: o caso da Colômbia. **Revista Contexto Internacional**; v. 1, n. 21, p. 165-191, 1999.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino. **Revista Pensamiento Iberoamericano**, n 8, 2011/1.

TOKATLIAN, Juan Gabriel; BRISCOE, Ivan. Drogas ilícitas y nuevo paradigma: hacia un debate posprohibicionista. En Tokatlian, Juan Gabriel, (Comp.), *Drogas y Prohibición. Una vieja guerra un nuevo debate*, (pp. 387-407) Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010.

TOKATLIAN, Juan Gabriel; BRISCOE, Ivan. Drugs: Towards a Post-Prohibitionist Paradigm. *IPG* 3/2010.

VENTURA, Carla Aparecida Arena. Drogas lícitas e ilícitas: do direito internacional à legislação brasileira. *Rev. Eletr. Enf. [Internet]*. 2011 jul/set;13(3):554-9.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48 (2): 86-110 [2005].

VON LAMPE, Klaus. Organized crime in Europe. *Policing*, v. 2, n. 1, p. 7-17, 2008.

VON LAMPE, Klaus. The Interdisciplinary Dimensions of the Study of Organized Crime. *Trends in Organized Crime* 9(3), 2006, 77-95.

WERNER, Guilherme Cunha. O Crime Organizado Transnacional e as Redes Criminosas: Presença e Influência nas Relações Internacionais Contemporâneas. **Tese (Doutorado)** – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. São Paulo. USP, 2009.

WILLIAMS, Phil. *Insurgences and Organized Crime*. In WILLIAMS, Phil e FELBABBROWN, Vanda. **Drug Trafficking, Violence, and Instability**. Carlisle: Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College, 2012.

WILLIAMS, Phil. *Strategy for a New World: Combating Terrorism and Transnational Organized Crime*. In WILLIAMS, Phil e VLASSIS, Dimitri. **Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses**. Londres: Frank Cass, 2001.

WILLIAMS, Phil. *Transnational Criminal Networks*. In ARQUILLA, John e Ronfeldt David. **Networks and Netwars: The future of Terror, Crime and Militancy**. Santa Monica: Rand Corporation, 2001.

WILLIAMS, Phil. *Transnational Criminal Organizations and International Security*. *Survival* 36 (Spring 1994): 96-113.

WILLIAMS, Phil. *Transnational Organised Crime and National and International Security: A Global Assessment*, In V Gamba (ed.) **Society Under Siege: Crime, Violence and Illegal Weapons**, TCP Series: Volume 1, Institute for Security Studies, Halfway House, September 1997, p. 13.

ZABYELINA, Yuliya. *Transnational Organized Crime in International Relations*. In: **Central European Journal of International and Security Studies (CEJISS)**. Vol. 3.1., 2009

Mídia

CARTACAPITAL. **A ousadia de Mujica**. Ano XIX n 779, 18 de Dezembro de 2013.

FOLHADESÃO PAULO. **Dispara Apreensões de drogas compradas em sites do exterior.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2014/04/1436213-dispara-apreensao-de-drogas-compradas-em-sites-do-exterior.shtml>>. Acesso em: 06/04/2014.

Instituto de Medicina Social e de criminologia de São Paulo (IMESC). Info/Drogas, 1999-2012. Disponível em: <<http://www.imesc.sp.gov.br/infodrogas/convenc.htm>>. Acesso em: 30/03/2014.

OGLOBO. **10 fatos sobre a legalização da maconha no Colorado.** Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/10-fatos-sobre-legalizacao-da-maconha-no-colorado-11187847>>. Acesso em: 23/01/2014.

Entrevistas

Alex Jorge das Neves. Entrevista concedida a esta autora no dia 07 de novembro de 2013, no Anexo II do Ministério da Justiça sobre a atuação da SENASP, o ENAFRON e a Política Nacional de Segurança Pública.

Antônio Carlos Videira. Entrevista concedida a esta autora no dia 19 de fevereiro de 2014 na delegacia da Polícia Civil em Dourados, MS, sobre as ações da Polícia Civil no combate ao narcotráfico.

Chang Fan. Entrevista concedida a esta autora no dia 20 de fevereiro de 2014 na sede do DPF em Campo Grande, MS, sobre as ações da Polícia Federal na região de fronteira.

Edilson Osnei Nazareth Duarte. Entrevista concedida a esta autora em 19 de fevereiro de 2014, na sede do DOF em Dourados, MS, sobre as ações do DOF na fronteira.

Garcia Geraldo Orti. Entrevista concedida a esta autora em 29 de novembro de 2013, por ocasião do VII Encontro Nacional do ENAFRON em Chapecó, SC, sobre a atuação da Polícia Militar no combate ao narcotráfico.

Luisa Tatsch. Entrevista concedida a esta autora em 26 de fevereiro de 2014, na sede do Ministério das Relações Exteriores em Brasília, DF, sobre as ações realizadas pela COCIT.

André Matsushita. Entrevista concedida a esta autora no dia 18 de fevereiro de 2014, em Campo Grande, MS, na sede da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública sobre a SEJUSP e as ações de combate ao narcotráfico.

Moises Dionisio da Silva. Entrevista concedida a esta autora no dia 31 de Janeiro de 2014 por via eletrônica sobre a atuação da Polícia Rodoviária Federal no combate ao narcotráfico.

Robson Robin da Silva. Entrevista concedida a esta autora no dia 28 de Março de 2014 no Anexo II do Ministério da Justiça em Brasília, DF, sobre a SENAD e a Política Nacional sobre Drogas.

Documentos internacionais

Organização dos Estados Americanos (OEA). Comissão Interamericana de Controle de Abuso de Drogas (CICAD), 2013. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about_eng.asp>. Acesso em: 31/03/2014.

Organização dos Estados Americanos (OEA). Declaração de Segurança das Américas, 2003.

United Nations (UN). Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988.

United Nations (UN). Convention on Psychotropic Substances, 1971.

United Nations (UN). Single Convention Narcotic Drugs, 1961. As amended by the 1972 Protocol amending the Single Convention Narcotic Drugs, 1961.

United Nations (UN). Special Session of the General Assembly Devoted to Countering the World Drug Problem Together, 1998, p. 3-4.

United Nations Office on Drugs and Crime. **Drogas: marco legal. Histórico.** Disponível em: < <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html>>. Acesso em: 12/03/2014.

United Nations Office on Drugs and Crime. **A Century of International Drug Control.** The present report is an extended version of Chapter 2 of the World Drug Report 2008.

United Nations Office on Drugs and Crime. **Global Illicity Drug Trends 1999 (United Nations Publication, Sales No. E.99.XL16).**

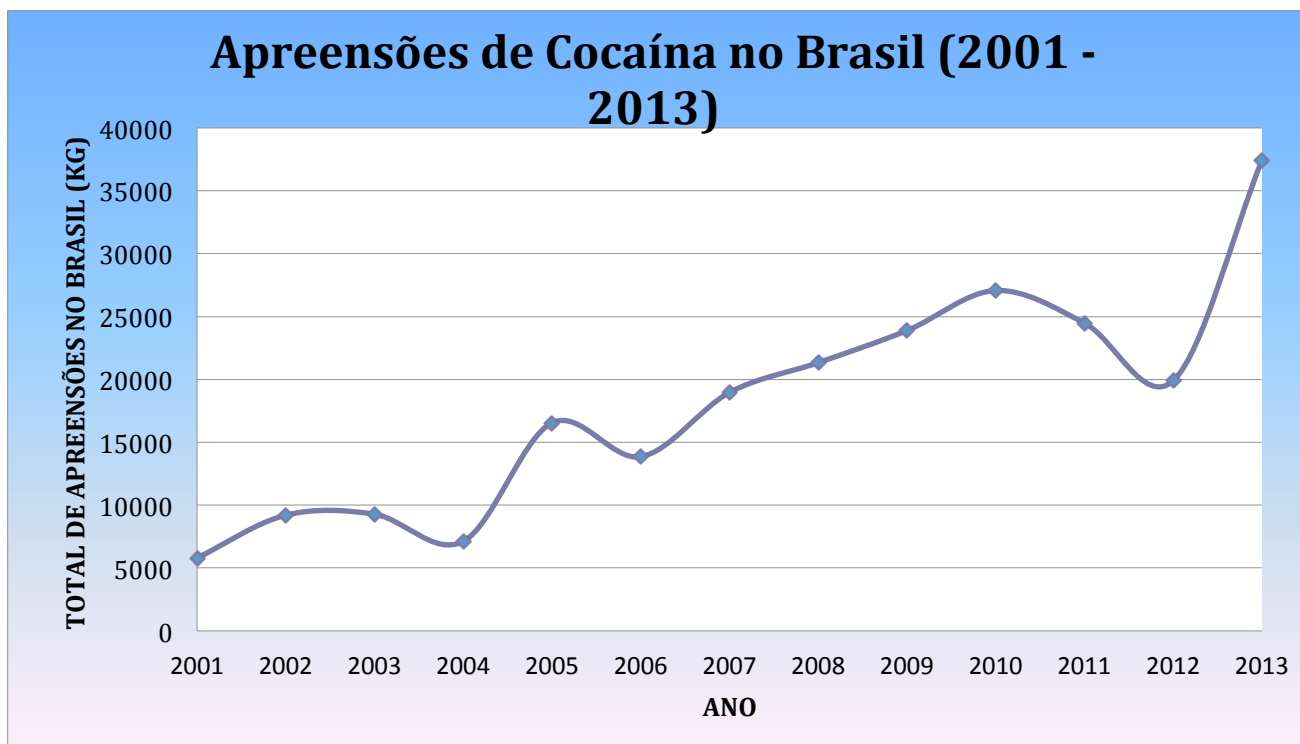
United Nations Office on Drugs and Crime. **Global Illicity Drug Trends 2003 (United Nations Publication, Sales No. E.03.XI.5).**

United Nations Office on Drugs and Crime. **United Nations Convention against Transnational Organized Crime.** Palermo, Italy: December 2000.

United Nations Office on Drugs and Crime. **World Drug Report 2010 (United Nations Publication, Sales No. E.10.XI.13).**

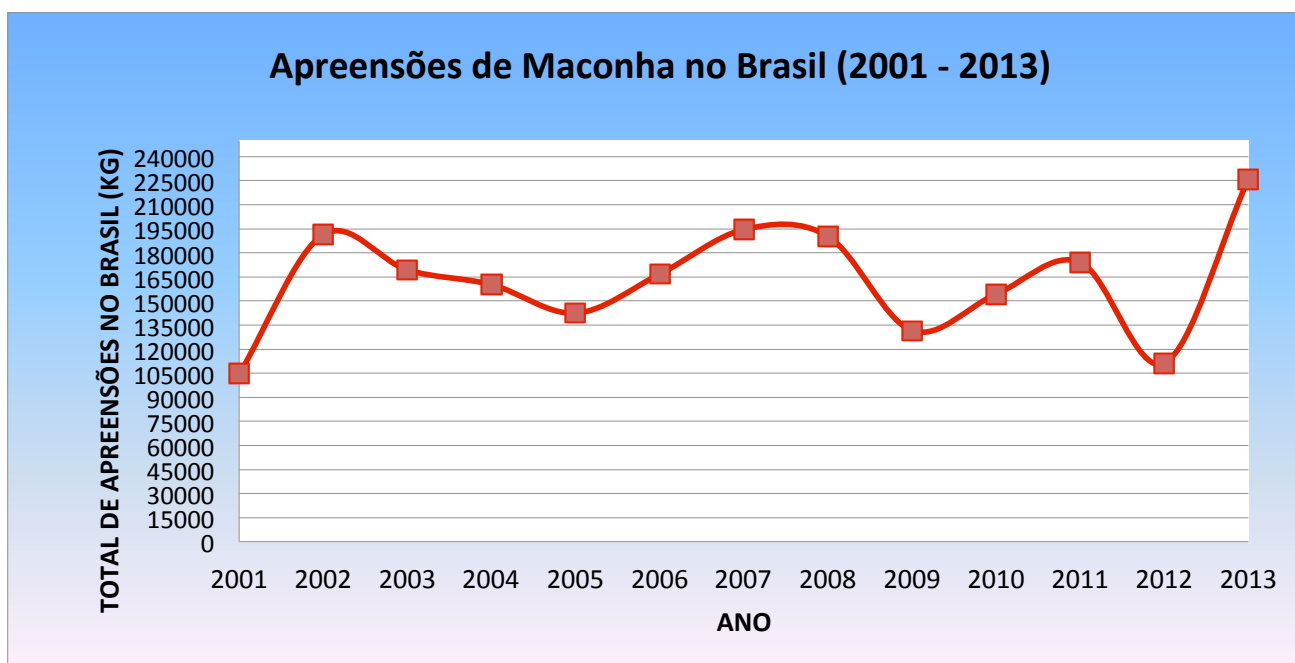
United Nations Office on Drugs and Crime. World Drug Report 2012 (United Nations publication, Sales No. E.12.XI.1).

ANEXO I



Dados disponibilizados pelo DPF por via eletrônica no âmbito da Lei da Transparência e pelo Relatório Brasileiro sobre Drogas de 2010. Disponível em:

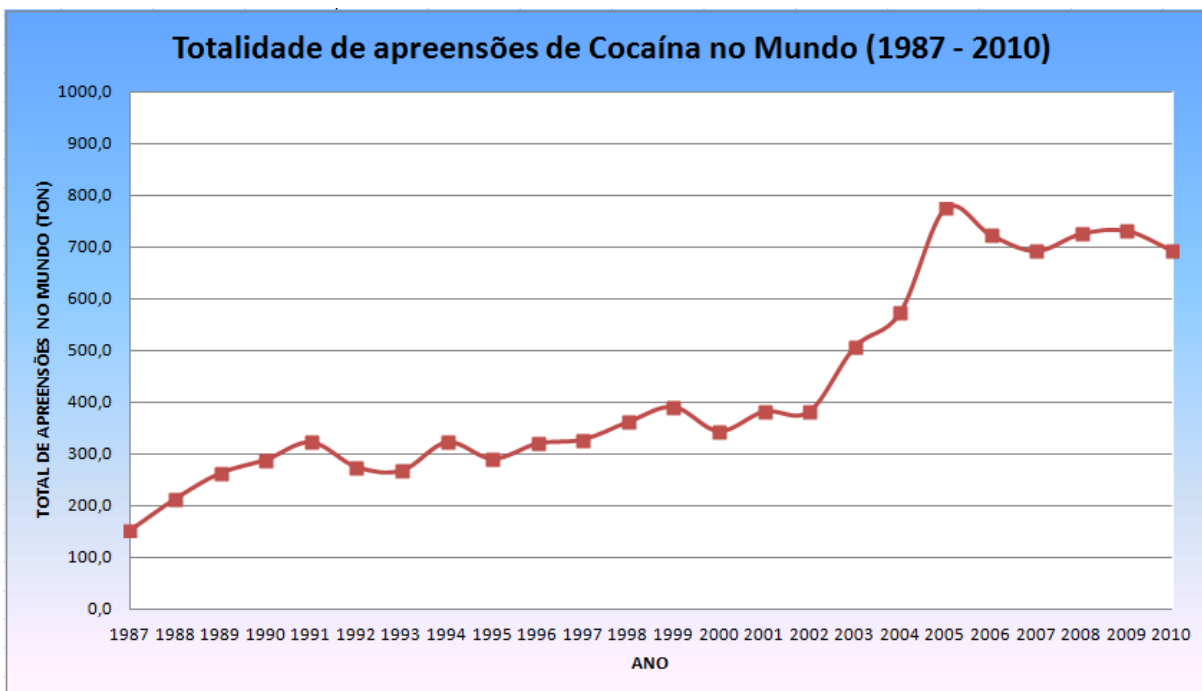
<<http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Relatorios/328379.pdf>>.



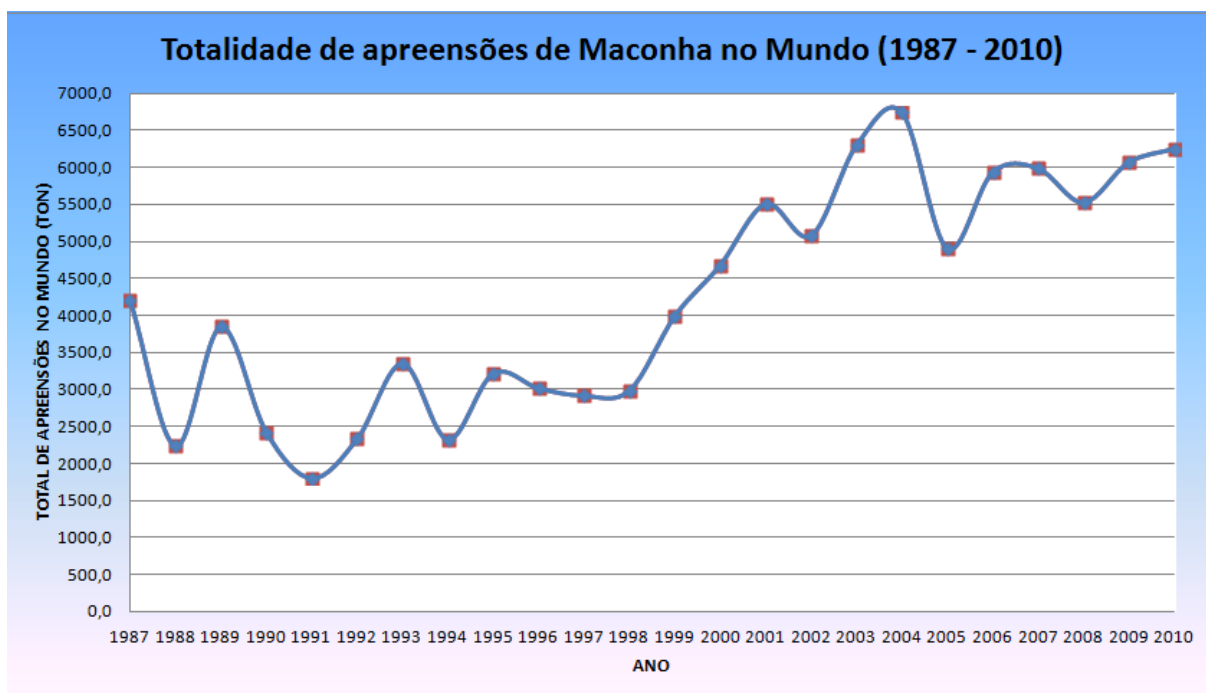
Dados disponibilizados pelo DPF por via eletrônica no âmbito da Lei da Transparência e pelo Relatório Brasileiro sobre Drogas de 2010. Disponível em:

<<http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Relatorios/328379.pdf>>.

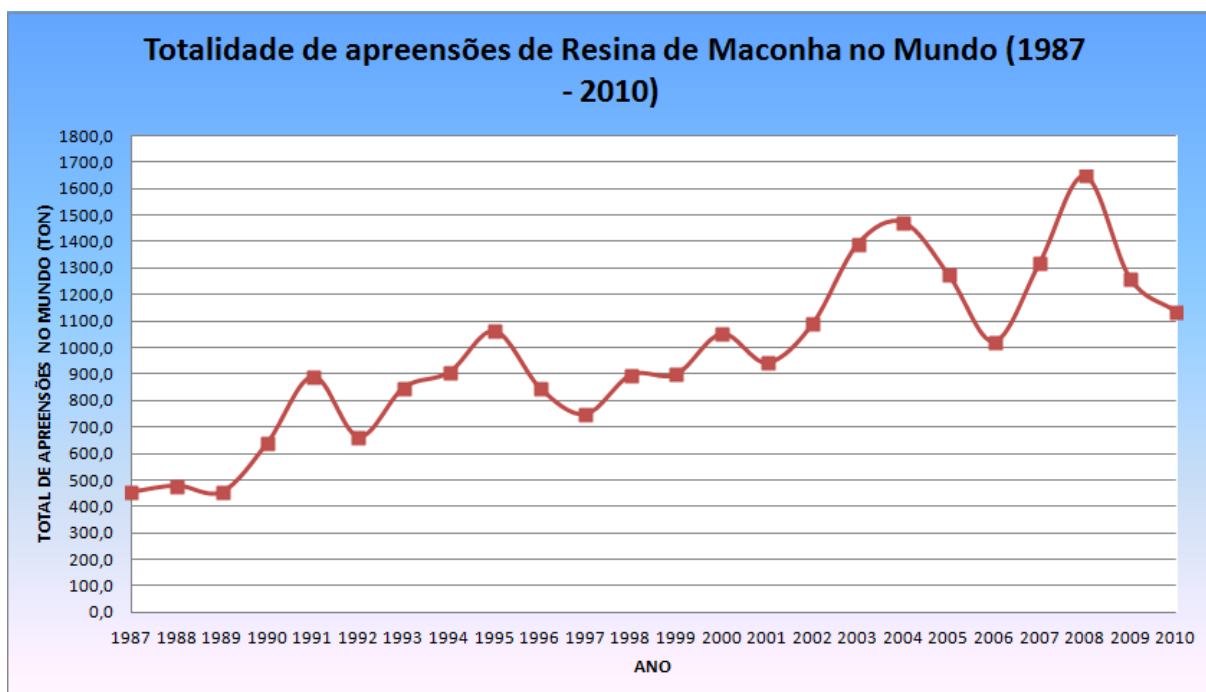
ANEXO II



Dados dos Relatórios sobre Drogas da ONU de 1999, 2003 e 2012.

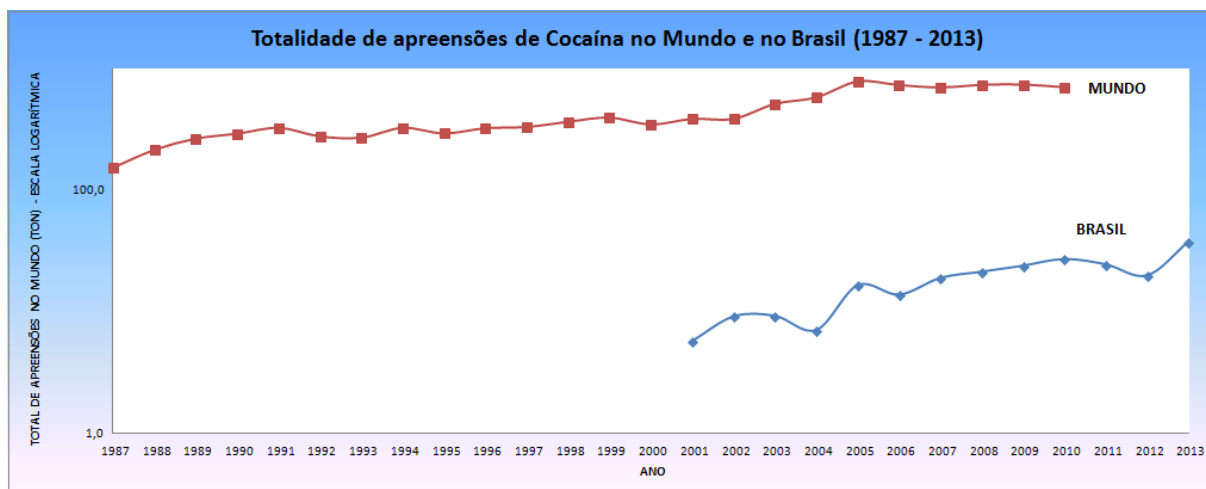


Dados dos Relatórios sobre Drogas da ONU de 1999, 2003 e 2012.

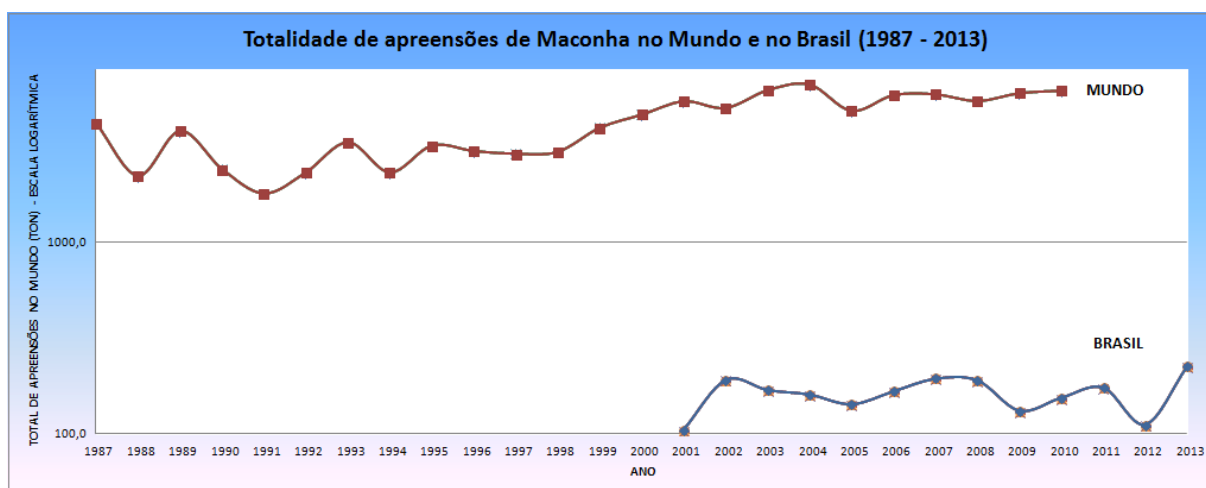


Dados dos Relatórios da ONU de 1999, 2003 e 2012.

ANEXO III



Dados dos Relatórios sobre Drogas da ONU de 1999, 2003 e 2012.



Dados dos Relatórios sobre Drogas da ONU de 1999, 2003 e 2012.

ANEXO IV

Acordos bilaterais celebrados com os países da América do Sul e os Estados Unidos sobre a temática do tráfico de ilícitos internacional.	
Título do acordo	País
Declaração dos Ministros da Defesa da República Federativa do Brasil e da República do Peru sobre Cooperação em Matéria de Vigilância da Amazônia	Peru
Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais	Peru
Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Proteção e Vigilância da Amazônia	Peru
Acordo sobre Cooperação em Matéria de Prevenção do Consumo, Reabilitação, Controle da Produção e do Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e seus Delitos Conexos.	Peru
Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais	Bolívia
Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	Bolívia
Acordo para a Restituição de Veículos Automotores Roubados ou Furtados.	Bolívia
Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que Produzem Dependência.	Bolívia
Convênio de Tráfico Fronteiriço (Ata de Roboré).	Bolívia
Protocolo Adicional ao Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que produzem Dependência.	Bolívia
Acordo de Cooperação Mútua para o Combate ao Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais	Colômbia
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo a República da Colômbia para a Cooperação no Combate da Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Acessórios, Explosivos e outros Materiais Relacionados	Colômbia
Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	Colômbia
Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Bolivariana da Venezuela relativo aos procedimentos para autorização de sobrevoos em área de fronteira	Venezuela
Acordo entre o Brasil e a Venezuela Relativo aos Procedimentos para Autorização de Sobrevoos sem Área de Fronteira	Venezuela
Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais	Venezuela
Acordo de Cooperação para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	Equador
Acordo de Cooperação para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	Equador

Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Mecanismo Permanente de Intercâmbio de Informações sobre a Circulação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos.	Argentina
Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Mecanismo Permanente de Intercâmbio de Informações sobre a Circulação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos.	Argentina
Acordo de Cooperação para Combate ao Tráfico de Aeronaves Supostamente Envolvidas em Atividades Ilícitas Internacionais.	Argentina
Acordo de Cooperação para a Prevenção do Uso Indevido e Combate ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	Argentina
Memorando de Entendimento para a Cooperação em Matéria de Combate à Fabricação e ao Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Acessórios, Explosivos e Outros Materiais Correlatos	Paraguai
Memorando de Entendimento sobre Combate a Ilícitos Aduaneiros e Tributários de Contrafação e de Pirataria	Paraguai
Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais.	Uruguai
Acordo de Cooperação para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e seus Precursores e Produtos Químicos Imediatos.	Uruguai
Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais	Paraguai
Acordo para Restituição de Veículos Automotores Roubados ou Furtados	Paraguai
Acordo sobre Cooperação para o Combate ao Tráfico Ilícito de Madeira	Paraguai
Acordo sobre Prevenção, Controle, Fiscalização e Repressão ao Uso Indevido e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas	Paraguai
Acordo, por Troca de Notas Reversais, sobre Tráfico Ilícito de Veículos	Paraguai
Ajuste Complementar ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai de 29 de Março de 1988, para a Cooperação em Segurança Pública e Enfrentamento ao Tráfico de Drogas e Substâncias Psicotrópicas e Crimes Conexos.	Paraguai
Ajuste Complementar, por Troca de Notas, de Cooperação no Campo da Redução da Demanda de Entorpecentes entre Municípios Fronteiriços, ao Acordo de 29/03/1988	Paraguai
Memorando de Entendimento sobre Controle de Narcóticos e Aplicação da Lei entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes e Aplicação da Lei entre o Brasil e os EUA - Ano Fiscal 2003.	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes e Aplicação da Lei. Ano Fiscal 2002.	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes e Repressão Legal - Ano Fiscal 2001	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes – Ano Fiscal de 1999.	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes - Ano Fiscal 1997. (Controle de Entorpecentes nº 1911-71022.2-0404).	EUA

Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes - Ano Fiscal 1997 (Controle de Entorpecentes nº 1911-71022.20101).	EUA
Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate a Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes.	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes.	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes.	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes.	EUA

Fonte: Itamaraty.